

De Wmo in Zaanstad

Het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp

april 2009

Rekenkamer Zaanstad



De Wmo in Zaanstad

Het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp

april 2009

Voorwoord

Ziekte of medische beperkingen kunnen ertoe leiden dat iemand niet in staat is om zijn 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. Veelal wordt de hulp in de huishouding geleverd door organisaties voor de thuiszorg, waarmee de gemeente een contract afsluit.

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 Zaanstad 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 Zaanstad circa € 8,6 miljoen uit aan huishoudelijke hulp, waarvan € 0,85 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 Zaanstad en stichting RIO Zaanstreek. De rekenkamer dankt allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek.

Het onderzoeksteam bestond uit: mw. drs. M. van Doorn, mw. drs. ing. W. Hauwert, dhr. drs. A. Kok RA, dhr. dr. E.V. Oppenhuis en dhr. E.G. Visser RA (projectleider).

dr. V.L. Eiff
directeur Rekenkamer Zaanstad

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inhoudsopgave	5
Samenvatting	7
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding	15
1.2 Landelijke kaders Wmo	15
1.3 Afbakening en begrippen	17
1.4 Huishoudelijke hulp in Zaanstad	20
1.5 Probleemstelling en onderzoeksvragen	23
1.6 Aanpak	26
1.7 Leeswijzer	26
2 Herindicatie overgangsccliënten AWBZ	27
2.1 Huishoudelijke verzorging van AWBZ naar Wmo	27
2.2 Volledige herindicatie	29
2.3 Tijdige herindicatie	31
2.4 Toepassing overgangsregime	32
2.5 Wmo-indicering voor nieuwe en AWBZ-overgangsccliënten	35
2.6 Conclusies	38
3 Financieel beheer huishoudelijke hulp	39
3.1 Besteding Wmo-budget en opbouw reserve	39
3.2 Begroting en risico analyse	50
3.3 Uitvoeringsorganisatie	55
3.4 Conclusies	64
4 Regelgeving en waardebeplating	69
4.1 Overzicht Zaanse Wmo-regelgeving	70
4.2 Regelgeving	72
4.3 Waardebeplating persoonsgebonden budget	77
4.4 Conclusies	88
5 Het toekenningsproces vanuit cliëntperspectief	89
5.1 Aanvraagprocedure	90
5.2 Indicatiestelling	98
5.3 Toekenning en betaling	106
5.4 Verantwoording door budgethouders	114
5.5 Conclusies	121

6	Tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik bij Pgb's	125
6.1	Gemeentelijke regelgeving	127
6.2	Indicatiestelling en voorlichting	131
6.3	Aansturing van derden	134
6.4	Uitvoering controles en sancties	136
6.5	Conclusies	146
7	Conclusie en aanbevelingen	151
7.1	Inleiding	151
7.2	Conclusies	151
7.3	Aanbevelingen	159
8	Bestuurlijke reacties en nawoord	163
8.1	Bestuurlijke reactie college van B&W gemeente Zaanstad	163
8.2	Bestuurlijke reactie bestuur stichting RIO Zaanstreek	165
8.3	Nawoord Rekenkamer Zaanstad	166
	Bijlage 1 - Lijst van geïnterviewde personen	169
	Bijlage 2 - Verantwoording bestandsonderzoek	171
	Bijlage 3 - Afkortingen en begrippen	175

Samenvatting

Sinds de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) in januari 2007 heeft de gemeente Zaanstad ervaring opgedaan met het verstrekken van huishoudelijke hulp voor personen die vanwege medische redenen deze hulp nodig hebben. Huishoudelijke hulp kan geboden worden als 'zorg in natura' of als een persoonsgebonden budget (Pgb). Bij 'zorg in natura' regelt een thuiszorginstelling (een zorgleverancier zoals Evean) in opdracht van de gemeente de hulp. Een Pgb is een geldbedrag waarmee de burger zelf zijn huishoudelijke hulp inkoop. Het Pgb komt bij uitstek tegemoet aan het doel van de Wmo, namelijk de zelfredzaamheid van de burger zo lang mogelijk bevorderen.

De Rekenkamer Zaanstad onderzocht in de periode oktober 2008 tot en met februari 2009 de Pgb's voor huishoudelijke hulp in Zaanstad. Centraal stond daarbij de volgende vraag:

Beheerst de gemeente Zaanstad 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 hiervan onderzocht de rekenkamer:

1. de herindicatie van overgangsccliënten uit de AWBZ;
2. het financiële beheer van de huishoudelijke hulp door de gemeente;
3. de regelgeving en de waardebepaling van Pgb's;
4. het toekenningsproces van Pgb's vanuit cliëntenperspectief;
5. het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik bij Pgb's.

De gemeente Zaanstad verstrekt subsidie aan RIO Zaanstreek om ervoor te zorgen dat burgers die daarvoor in aanmerking komen, hulp in de huishouding ontvangen. Om die reden was een groot deel van het onderzoek gericht op de wijze waarop de gemeente het RIO Zaanstreek aanstuurt. Ook is onderzocht of RIO Zaanstreek deze taken naar behoren uitvoerde.

I. Hoofdconclusies

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad de nieuwe Wmo-taak om Pgb's voor huishoudelijke hulp aan de burger te verstrekken voortvarend heeft opgepakt, waarbij het bestuur er naar heeft gestreefd de cliënten zo min mogelijk hinder te laten ondervinden van de overgang van de AWBZ naar de Wmo. Ondanks de korte voorbereidingstijd is de overheveling van deze taak per januari 2007 uit de AWBZ naar de Wmo voor de burger redelijk soepel verlopen. De financiële risico's zijn in Zaanstad voornamelijk beperkt gebleven, doordat de gemeente meer rijksmiddelen ontvangt dan zij voor de uitvoering van huishoudelijke hulp nodig heeft. Hierdoor bleef er geld over om risico's op te vangen. De hoogte van het gemiddelde Pgb-bedrag van Pgb-houders is vergelijkbaar met de waarde van zorg in natura en de Pgb-waarde onder de AWBZ.

Ondanks de redelijk soepele invoering van de Wmo, constateert de rekenkamer nog een aantal tekortkomingen in de uitvoering van de Pgb-regeling voor huishoudelijke hulp:

1. *Herindicatie van overgangsccliënten*: 6% van de herindicaties (106 van 1.687) hebben niet tijdig voor 1 januari 2008 plaatsgevonden.
2. *Financieel beheer gemeente*: de gemeente heeft onvoldoende inzicht in financiële risico's die specifiek voor Zaanstad gelden en de werkelijke kosten van de Wmo. Er is sprake van een verwachte, sterk teruglopende Wmo-reserve. Verder bleek in het invoeringsjaar 2007 dat de gemeente onvoldoende inzicht had in de uitvoering van een deel van de Pgb-regeling door het zorgkantoor en de verzorgingstehuizen. In 2008 is de verantwoording door de verzorgingstehuizen verbeterd.
3. *Regelgeving en de waardebepaling van Pgb's*: in 2007 was de waardebepaling voor de Pgb's gebaseerd op het laagste uurtarief van de zorgleveranciers voor hulp in natura. In 2008 is de waardebepaling van het Zaanse Pgb verbeterd, omdat de gemeente het tarief baseert op de gemiddelde gecontracteerde uurtarieven van de zorgleveranciers.
4. *Toekenningsproces van Pgb's vanuit cliëntenperspectief*: de voorlichting over Pgb's aan cliënten kan beter en er zijn lange doorlooptijden voor het afgeven van indicaties voor huishoudelijke hulp (7% van aanvragen duurt langer dan 8 weken). Tevens ontbreekt een verantwoordingsvrij bedrag en worden de eigen bijdragen laat geïnd.
5. *Tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik bij Pgb's*: de controle van Pgb's beperkt zich tot op heden teveel tot een papieren controle. RIO Zaanstreek past uitsluitingscriteria onvoldoende eenduidig toe. Ook ontbreekt heldere regelgeving voor sancties en bestedingsvoorwaarden. Overigens intensiverde RIO Zaanstreek de controle van de Pgb's voor het jaar 2008. De gemeente maakte afspraken met 3 verzorgingstehuizen voor een collectief Pgb voor de vergoeding van duurdere huishoudelijke hulp (HBH2), terwijl 37 cliënten op het goedkopere HBH1-niveau waren geïndiceerd. Hiervan heeft de rekenkamer vastgesteld dat dit in 2007 onrechtmatig was.

Ten slotte tekent de rekenkamer hierbij aan dat er een spanningsveld bestaat tussen de perspectieven van enerzijds het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik en anderzijds het beperken van de administratieve lasten voor burgers. Zo is het hanteren van een verantwoordingsvrij bedrag vanuit het oogpunt van het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik geen goede maatregel. Vanuit het beperken van administratieve lasten voor de burger scoort deze maatregel echter juist positief. Het is aan de raad en het college om bij het vaststellen van de regelgeving de verschillende perspectieven tegen elkaar af te wegen. Hieronder lichten we de hoofdconclusie nader toe.

Herindicatie overgangsccliënten AWBZ

Om een oordeel te vormen over de herindicaties van cliënten die al vóór 2007 onder de AWBZ huishoudelijke hulp kregen (de zogenaamde 'AWBZ-overgangsccliënten'), analyseerde de rekenkamer het cliëntenbestand van RIO Zaanstreek. De rekenkamer concludeert dat de herindicatie van overgangsccliënten redelijk is verlopen. RIO Zaanstreek kreeg hiervoor in oktober 2007 van de gemeente schriftelijke werkinstructies. Hierin stond vermeld welke criteria van toepassing zijn voor het automatisch herindiceren en wanneer op basis van onderzoek geïndiceerd moest worden. Wel concludeert de rekenkamer dat niet alle

herindicaties tijdig zijn uitgevoerd. Op grond van de wet moesten alle overgangsccliënten AWBZ vóór 1 januari 2008 voor de Wmo geïndiceerd zijn. De rekenkamer constateert dat 106 van de 1.687 (6%) cliënten pas ná 1 januari 2008 zijn geherindiceerd. Deze cliënten hebben hiervan echter geen nadeel ondervonden.

Het is niet duidelijk of de gemeente voor de indicatie van de overgangsccliënten dezelfde maatstaven toepaste als voor de cliënten die onder de Wmo voor het eerst huishoudelijke hulp aanvroegen (de zogenaamde 'nieuwe Wmo-clliënten'). Wel blijkt uit de bestandsanalyse van de rekenkamer dat AWBZ-overgangsccliënten gemiddeld meer intensieve huishoudelijke hulp ontvangen (42% ontvangt de zwaardere hulp bij huishouden) dan nieuwe Wmo-clliënten (8%). Daar staat tegenover dat de overgangsccliënten gemiddeld minder uren ontvangen. Op basis van het cijfermateriaal is het niet te achterhalen waardoor de geconstateerde verschillen worden veroorzaakt. Het kan liggen aan het verschillend toepassen van de indicatiecriteria en -maatstaven (bijvoorbeeld door de automatische herindicatie) of aan de zorgbehoefte van de nieuwe Wmo-clliënten (die bijvoorbeeld minder intensieve hulp nodig hebben). De gemeente Zaanstad en RIO Zaanstreek hebben de oorzaken van verschillen bij de indicatiestelling voor hulp bij de huishouding nog niet nader onderzocht.

Financieel beheer

Voor gemeenten is het verstrekken van huishoudelijke hulp een nieuwe taak. Voor deze nieuwe taak ontvangt de gemeente jaarlijks een budget uit het gemeentefonds. De gemeente dient zelf tegenvallers in de Wmo op te vangen. De rekenkamer onderzocht of de gemeente de financiële middelen voor huishoudelijke hulp op een adequate manier beheert. De totale Wmo-uitgaven bedroegen € 27,6 miljoen in Zaanstad in 2007. De gemeente besteedde hiervan in 2007 € 8,5 miljoen aan huishoudelijke hulp. Hiervan ging € 0,85 miljoen naar in totaal 381 Zaanse Pgb-houders met Pgb's voor huishoudelijke hulp.

De rekenkamer oordeelt positief over de onderbouwing van de gemeentebegrotingen en de toenemende aandacht die RIO Zaanstreek heeft voor het vastleggen van administratieve procedures.

Verder concludeert de rekenkamer dat de gemeente de financiële middelen voor huishoudelijk hulp matig beheert. Van de 6 onderzochte aspecten scoren 1 aspect voldoende (onderbouwing gemeentebegroting) en 5 aspecten matig. De belangrijkste knelpunten zijn gelegen in:

1. Geen goed inzicht in de werkelijke kosten van de Wmo op jaarbasis, doordat de jaarrekeningen zijn gebaseerd op geschatte opgelegde eigen bijdragen door het landelijke Centraal Administratiekantoor (CAK).
2. Het ontbreken van een totaaloverzicht van de begrote en gerealiseerde baten en lasten van alle Wmo-prestatievelden.
3. De opgebouwde Wmo-reserve van de gemeente is nu voldoende (€ 6,5 miljoen in 2008), maar zal naar verwachting dalen tot een tekort van € 194.000 in 2012.
4. Het onvoldoende benutten van de gegevens in het cliëntenbestand van RIO Zaanstreek door de gemeente voor het signaleren van financiële ontwikkelingen en risico's.

5. Onvoldoende grip van de gemeente op externe organisaties die een deel van het proces voor huishoudelijke hulp uitvoeren. Voorbeelden hiervan zijn:
- Het ontbreken van een afrekening van zorgkantoor Achmea voor de uitvoering van de Pgb-regeling voor overgangsccliënten in 2007.
 - Onduidelijke, informele afspraken met de verzorgingstehuizen over de 'collectieve Pgb's'. Onder druk van de verzorgingstehuizen besloot de gemeente alle collectieve Pgb's in 2007 op het niveau van het duurdere HBH2 af te rekenen.

Regelgeving en waardebeoordeling

Om de vraag te beantwoorden of de Zaanse Wmo-regelgeving geen onnodige drempels veroorzaakt voor het gebruik van Pgb's, vergeleek de rekenkamer de Zaanse Wmo-regelgeving met de modelregelgeving van de VNG. Daarbij werden de Zaanse Pgb-waarde en de hoogte van de eigen bijdrage voor hulp bij het huishouden onder de Wmo ook vergeleken met:

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

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad in de Wmo-regelgeving (de verordening, het besluit en de beleidsregels) geen onnodige drempels opwerpt voor het gebruik van Pgb's voor hulp in het huishouden. Ook met het berekenen van de Pgb-waarde en de eigen bijdragen, benadeelt de gemeente de Pgb-houder niet ten opzichte van cliënten die hulp in de huishouding in natura ontvangen.

Ten opzichte van de eigenbijdrageregeling van de AWBZ van vóór 2007 is voor sommige personen met een hoger inkomen die nieuw in de Wmo zijn gestroomd de Pgb-regeling wel verslechterd. Het college heeft de raad in januari 2008 per brief geïnformeerd dat voor overgangsccliënten uit de AWBZ, met inkomens boven een bepaald niveau, de daadwerkelijke eigen bijdrage is gestegen. Globaal gaat het hierbij om personen met een inkomen van boven de € 20.000 per jaar.

Toekenningsproces vanuit cliëntperspectief

De rekenkamer onderzocht of het toekenningsproces klantvriendelijk is georganiseerd en of de administratieve lasten voor de burger zoveel mogelijk beperkt zijn. De rekenkamer komt op basis van documentanalyse, het uitvoeren van bestandsanalyses, interviews en een 'mystery guestonderzoek' tot de conclusie dat Zaanstad het toekenningsproces vanuit het perspectief van de cliënt voldoende klantvriendelijk heeft georganiseerd. Van de 15 onderzochte aspecten scoort Zaanstad op 8 aspecten voldoende, op 2 aspecten matig en op 5 aspecten onvoldoende. De rekenkamer oordeelt positief over de vereenvoudigde aanvraagprocedure, de telefonische bereikbaarheid van Loket Zorgzaan en de mogelijkheid die Zaanstad biedt om gratis gebruik te maken van de ondersteuning door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) voor salarisadministratie en doorbetaling bij ziekte van de huishoudelijke hulp.

Toch zijn de administratieve lasten voor de Zaanse burgers met een Pgb veelal nog aanzienlijk, omdat zij in 34% van de gevallen een toekenning voor huishoudelijke hulp krijgen voor een periode korter dan één jaar. De gemeente kan de administratieve lasten voor de burger nog op de volgende punten verbeteren:

- Op de gemeentelijke website ontbreekt informatie over de procedure voor het betalen van de eigen bijdrage, de ondersteuning van SVB bij salarisadministratie, de verantwoordingstermijnen en de verantwoordingswijze.
- Lange doorlooptijden zorgen voor een klantonvriendelijk toekenningsproces voor de budgethouder. Bij 7% van de aanvragen voor huishoudelijke hulp in 2008 (en 19% in 2007) laat het indicatiebesluit langer dan de wettelijke termijn van 8 weken op zich wachten.
- Budgethouders ontvangen pas na verstrekking van het Pgb bericht van het Centraal Administratiekantoor (CAK) over de hoogte van de te betalen eigen bijdrage. Onder de AWBZ was het gebruikelijk de eigen bijdrage al van te voren in te houden.
- In tegenstelling tot de toepassing van de AWBZ voor 2007, hanteert Zaanstad bij de Wmo-verantwoording geen verantwoordingsvrij bedrag waarover budgethouders zich niet hoeven te verantwoorden. Ook dienen budgethouders vanaf 2008 meer gegevens en bewijzen aan te leveren dan voorheen gebruikelijk was.

Tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik

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. De rekenkamer onderzocht bij de gemeente zowel preventieve maatregelen, die vóór het moment van beschikken, als repressieve maatregelen, die ná het moment van beschikken worden genomen.

Positief is dat RIO Zaanstreek de controle over de verantwoordingen in 2008 heeft verbeterd. Dit heeft ertoe geleid dat er in 2008 meer terugvorderingen hebben plaatsgevonden van ten onrechte uitgekeerde Pgb-bedragen.

Toch stelt de rekenkamer vast dat de gemeente meer maatregelen kan nemen om misbruik en oneigenlijk gebruik bij de Pgb's voor huishoudelijke hulp te voorkomen. Van de 11 onderzochte aspecten scoren 6 aspecten matig en 5 aspecten onvoldoende. De belangrijkste knelpunten zijn gelegen in:

- Misbruik (onrechtmatig handelen) en oneigenlijk gebruik bij de uitvoering van de collectieve Pgb's door de 3 verzorgingstehuizen. In 2007 werd HBH2 geïndiceerd, terwijl 37 cliënten volgens de beschikking recht hadden op het goedkopere HBH1. Verder wordt het collectief Pgb in Zaanstad op grote schaal gebruikt voor cliënten die niet zelfredzaam genoeg zijn om een Pgb te beheren. Ook hoeven budgethouders die via de verzorgingstehuizen een collectief Pgb hebben, zelf geen verantwoordingsformulier in te vullen en te ondertekenen. Het risico is aanwezig dat de verzorgingstehuizen meer zorg declareren, dan de cliënt daadwerkelijk aan hulp in de huishouding ontvangt.
- De controle van de individuele Pgb's beperkt zich teveel tot een beperkte papieren controle, waarbij de verantwoordings- en declaratieformulieren worden vergeleken met de afgegeven indicatie. RIO Zaanstreek controleerde geen handtekeningen, kwitanties,

- bank- en giroafschriften of zorgovereenkomsten. Ook werd de steekproefsgewijze controle niet gebruikt om te controleren of de huishoudelijke hulp daadwerkelijk was geleverd.
- Het opleggen van sancties kan verbeterd worden door eenduidige regelgeving voor sancties en heldere bestedingsvoorwaarden. Ook is er een verbeteringslag mogelijk bij de voorlichting over het controle- en sanctiebeleid van de gemeente en de geldende bestedingseisen, zoals een maximum tarief voor reiskosten, het geven van kerstgratificaties en het vergoeden van het aantal gewerkte uren. Verder is het effect van sancties vertraagd door de (half)jaarlijkse uitbetaling Pgb's. Hierdoor kan het even duren voordat sancties daadwerkelijk effect hebben, wat vooral bij het intrekken en terugvorderen van Pgb's problemen kan opleveren.
 - RIO Zaanstreek past de uitsluitingscriteria onvoldoende toe. Hierdoor kan het voorkomen dat cliënten die niet zelfredzaam genoeg zijn, toch een Pgb krijgen.

II. Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen voor het college van B&W van de gemeente Zaanstad en het bestuur van de stichting RIO Zaanstreek.

Aanbevelingen voor het college van B&W van Zaanstad

Financieel beheer

1. Maak voor een goede beheersing van het Wmo-budget gebruik van het cliëntenbestand van RIO Zaanstreek om inzicht te krijgen in financiële risico's en ontwikkelingen die specifiek voor Zaanstad gelden.
2. Geef jaarlijks inzicht in de begrote en werkelijke kosten voor huishoudelijke hulp en de Wmo in zijn geheel.

Aansturing van derden

3. Maak met RIO Zaanstreek goede afspraken in de uitvoeringsovereenkomst over de volgende zaken:
 - a. de manier van indiceren;
 - b. het nazorgtraject;
 - c. het vastleggen van administratieve procedures;
 - d. het verrekenen van de eigen bijdrage bij verstrekking van (netto) Pgb's;
 - e. de uitvoering van het controle- en sanctiebeleid;
 - f. de voorlichting aan de budgethouder;
 - g. de verantwoording over de uitvoering van a t/m f.
4. Leg werkafspraken met verzorgingstehuizen formeel vast en laat ze bekrachtigen door het college. Maak in de werkafspraken duidelijk hoe en wanneer verzorgingstehuizen zich dienen te verantwoorden. Vermijd rechtsongelijkheid.
5. Neem passende maatregelen indien zorgleveranciers en verzorgingstehuizen zich niet adequaat verantwoorden over de daadwerkelijk geleverde huishoudelijke hulp. Passende maatregelen kunnen bestaan uit: het aanhouden van de betaling, het lager vaststellen van de vergoeding, afbouw van contractactiviteiten of niet verlengen van het contract.

Voorlichting

6. Verbeter de voorlichting aan de budgethouders over:
 - a. de procedures voor het betalen en de hoogte van de eigen bijdrage;
 - b. het downloaden van het aanvraagformulier voor huishoudelijke hulp;
 - c. de gratis ondersteuning van SVB bij salarisadministratie en de verplichting om in sommige gevallen belastingen en sociale premies af te dragen;
 - d. de verantwoordingstermijnen en -wijze;
 - e. het controle- en sanctiebeleid van de gemeente, inclusief het bewaren van de bewijzen van betalingen voor de verantwoording.
 - f. de bestedingseisen (maximum tarief reiskosten, kerstgratificaties en aantal uren) van het Pgb en het bewaren van de bewijzen van betalingen voor de verantwoording.

Tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik

7. Verander de Zaanse regelgeving (*Wmo beleidsnotitie en Wmo-verordening*) door:
 - a. helder en eenduidig aan te geven binnen welke periode het Pgb besteed dient te zijn.
 - b. de mogelijkheid op te nemen om Pgb's vaker dan (half)jaarlijks te bevoorschotten, zodat sancties, zoals het intrekken, wijzigen of terugvorderen van Pgb's, sneller effect hebben.
8. Organiseer de collectieve Pgb's bij de drie verzorgingstehuizen zodanig dat misbruik, oneigenlijk gebruik en rechtsongelijkheid voorkomen worden. Zie erop toe dat afgerekend wordt op basis van de beschikkingen.
9. Investeer in de indicatiestelling bij nieuwe cliënten, bijvoorbeeld door een huisbezoek af te leggen. Hierbij worden alle hulpvragen integraal in kaart gebracht en is controle achteraf minder nodig.
10. Verbeter de controle over de besteding van huishoudelijke hulp door meer gerichte controles:
 - a. Verlang van de zorgleveranciers en de verzorgingstehuizen jaarlijks een accountantsverklaring bij de geleverde huishoudelijke hulp.
 - b. Controleer binnen drie maanden na verstrekking van Pgb, bijvoorbeeld bij een nazorggesprek, of de budgethouder een zorgovereenkomst heeft afgesloten en huishoudelijke hulp ontvangt.
 - c. Vraag steekproefsgewijs bij budgethouders declaratieformulieren, bank- en giroafschriften en zorgovereenkomsten op.
 - d. Laat het verantwoordingsformulier, conform de nieuwe richtlijn in de AWBZ, alleen nog ondertekenen door de budgethouder en niet meer door bemiddelingsbureaus of verzorgingstehuizen.
 - e. Ga steekproefsgewijs bij een aantal cliënten met zorg in natura en collectieve Pgb's na of zij daadwerkelijk geregistreerde aantal zorguren hebben ontvangen.

Verbeteren administratieve lasten van de burger en de klantvriendelijkheid

11. Neem in de toekenningsbeschikking informatie op over de mogelijke eigen bijdrage en ga na of het mogelijk is om de eigen bijdrage bij het toekennen van het (netto) Pgb te verrekenen.
12. Verkort voor alle indicaties de doorlooptijden voor een indicatiebesluit tot de wettelijke termijn van 8 weken.

Aanbevelingen voor het bestuur van de stichting RIO Zaanstreek

1. Verbeter de managementinformatie aan de gemeente en geef daarbij inzicht in:
 - a. financiële risico's.
 - b. de doorlooptijden.
 - c. de indicatiestelling (huisbezoek of telefonisch).
 - d. onderkende M&O-situaties.
 - e. uitvoering van en eventuele aanpassing in het controle- en sanctiebeleid.
2. Veranker de regelgeving van de gemeente in de administratieve procedures en maak een samenhangend overzicht van alle administratieve procedures.

III. Bestuurlijke reacties en nawoord

De Rekenkamer Zaanstad dankt het college van B&W van Zaanstad en het bestuur van de stichting RIO Zaanstreek voor hun reacties. De rekenkamer is verheugd over de waardering van het college en het bestuur van de stichting RIO Zaanstreek voor ons rapport en over het feit dat het college alle aanbevelingen wil overnemen. Ook stelt de rekenkamer het op prijs dat RIO Zaanstreek in de aanbevelingen aanleiding ziet om maatregelen ter verbetering te treffen.

De rekenkamer constateert echter dat zowel het college als het bestuur van de stichting RIO Zaanstreek niet concreet ingaan op de aanbevelingen in ons rapport. De rekenkamer raadt de gemeenteraad aan het college te vragen om op korte termijn in een plan van aanpak aan te geven op welke wijze het de aanbevelingen in uitvoering gaat nemen. De rekenkamer zal met belangstelling volgen hoe de gemeenteraad, het college en RIO Zaanstreek gevolg geven aan onze aanbevelingen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Zaanstad heeft nu 2 jaar ervaring opgedaan met de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), die per 1 januari 2007 van kracht is geworden. Een nieuwe taak voor de gemeente binnen de Wmo is het verstrekken van huishoudelijke hulp. Voorheen viel deze verstrekking onder de AWBZ, die door het zorgkantoor¹ werd uitgevoerd. Ook het aanbieden van individuele voorzieningen via een zogeheten persoonsgebonden budget (Pgb) is nieuw voor de meeste gemeenten. Het Pgb is een geldbedrag waarmee de burger zelf de voorziening inkoopt, bijvoorbeeld huishoudelijke hulp. De nieuwe taak voor gemeenten is de belangrijkste aanleiding van het voor u liggende onderzoek van de rekenkamer 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 gemeente. In de totale Wmo gaat jaarlijks in Zaanstad circa € 28 miljoen om.² Hiervan gaat € 8,6 miljoen naar huishoudelijke hulp, waarvan € 0,85 miljoen naar de Pgb's. De vraag is of de gemeente er in slaagt deze nieuwe taken recht- en doelmatig uit te voeren.

Tot slot speelden ook de mogelijke risico's van Pgb's een rol bij de keuze van dit onderwerp. Bij het persoonsgebonden budget bestaat het risico voor de burger dat de administratieve lasten oplopen, onder andere doordat de burger meerdere keren dezelfde gegevens moeten aanleveren en de gemeente uitgebreide verantwoordings-eisen stelt. Aan de andere kant bestaat voor de gemeente het risico dat de houder van het Pgb het verstrekte budget niet gebruikt voor het daarvoor bestemde doel. De gemeente heeft daarom de taak om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) tegen te gaan en de middelen voor huishoudelijke hulp adequaat te beheren. Het spanningsveld tussen deze twee risico's loopt als een rode draad door dit onderzoek.

1.2 Landelijke kaders Wmo

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.

¹ 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.

² Gemeente Zaanstad, *Zaankanters maken de streek. Jaarrekening 2007*, p. 126.

Samenvoeging van bestaande wetten

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

- Het verstrekken van woon- en vervoersvoorzieningen (rolstoel, scootmobielen of een vervoerspas voor de regiotaxi) via de Wvg.
- Het aanbod van algemene welzijnsvoorzieningen gericht op opvang, ontmoeting, ontplooiing 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 medische redenen niet in staat zijn om het huishouden te voeren en de ondersteuning van mantelzorgers.³ 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.⁴ 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.

Een persoonsgebonden budget (Pgb) is een geldbedrag waarmee de burger zelf zijn huishoudelijke hulp inkoopt. 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.

³ 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.

⁴ Wet maatschappelijke ondersteuning, *Memorie van toelichting*, algemeen deel.

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. 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.⁵

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 daar 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 (Wet voorzieningen gehandicapten, Welzijnswet). Binnen de Wmo bestaat de 'pijler' zorg uit de verstrekking van drie 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 waarbij busjes mindervalide reizigers vervoeren.
3. Individuele voorzieningen: voorzieningen die speciaal voor een individuele burger worden georganiseerd, aangebracht of gemaakt. Het gaat om voorzieningen waar personen langdurig en structureel gebruik van maken. Voorbeelden: een traplift in de woning, een scootmobiel of iemand die helpt bij het huishouden. Het kenmerk van deze voorzieningen is dat anderen er geen gebruik van maken.

⁵ Per 2010 wordt de financiële vergoeding gebruikt voor een geldbedrag waarmee de cliënt een alfa-hulp kan inhuren. Dit kan alleen op nadrukkelijk verzoek van de cliënt. De cliënt wordt hier ook werkgever, maar de lasten zijn minder dan bij het Pgb. Zie ook: de brief van Ministerie van VWS aan Tweede kamer, *Tussenrapportage Wmo*, 15 februari 2008.

Huishoudelijke hulp

Het onderzoek van de rekenkamer zal zich voornamelijk richten op de verstrekking van huishoudelijke hulp. Van alle individuele voorzieningen die de gemeente verstrekt, is huishoudelijke hulp namelijk de meeste gebruikte voorziening waar ook het meeste geld naar toe gaat. Sinds de inwerkingtreding van de Wmo in 2007 hebben gemeenten de plicht om burgers met belemmeringen een voorziening aan te bieden voor het voeren van een huishouden. De voorziening bestaat uit het verstrekken van huishoudelijke hulp. Dit wordt ook wel huishoudelijke verzorging (de wet Wmo) of hulp bij huishouden (invulling van de gemeente Zaanstad) genoemd.

Onder de AWBZ was 'huishoudelijke verzorging' één van de zeven functies die vanuit de AWBZ gefinancierd werden. Op 1 januari 2007 is deze functie uit de AWBZ geschrapd en heeft de Wmo deze functie overgenomen (Wmo, artikel 1, lid 1h). Hieronder gaan we kort in op de Zaanse definitie van huishoudelijke hulp

De gemeente Zaanstad spreekt net als veel andere gemeenten van '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 een persoon dan wel van de leefeenheid waartoe de persoon behoort, te verlenen door een instelling"⁶

Concreet kan de hulp bij huishouden 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 verschoneren.
- 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.

⁶Gemeente Zaanstad, *Verstrekkingenboek. Ter uitwerking van en toelichting op de Verordening Individuele Voorzieningen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning* in Gemeenteblad 2007 nr. 2, dd. 2 januari 2007.

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.

De voorwaarden voor verstrekking van huishoudelijke hulp heeft de gemeente Zaanstad voor het laatst vastgelegd in de *Wmo-beleidsnotitie 2009*.

Persoonsgebonden budgetten

Bij huishoudelijke hulp kan een cliënt kiezen uit zorg in natura of een Pgb. De wet 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”⁷

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

- De gemeente volgens artikel 6 van de Wmo verplicht is om de burger de keuze te bieden tussen zorg in natura en een Pgb. Het Pgb voor huishoudelijke hulp is voor de gemeente een nieuw instrument.
- Voor gemeenten de Pgb's een besparing op kunnen leveren, omdat binnen de AWBZ gebleken is dat het uitkeren van een Pgb goedkoper is dan zorg in natura.⁸ 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 staatssecretaris Bussemaker landelijk vanaf 2008 de verantwoording over het Pgb vanuit de AWBZ aangescherpt.
- Het kan zijn dat er een groter beroep gedaan gaat worden op de Pgb-regeling, omdat steeds meer zorgleveranciers failliet gaan.⁹ Veel zorgleveranciers kunnen namelijk de kosten voor huishoudelijke hulp niet kunnen dekken met de tarieven die gemeenten hiervoor betalen.¹⁰ Veel thuiszorginstellingen zijn hierdoor in het afgelopen jaar in financiële problemen gekomen.

Onderzoekperiode

Om een oordeel te kunnen geven over de Pgb's voor huishoudelijke hulp heeft de rekenkamer de jaren 2007 en 2008 onderzocht. Immers, de gemeente heeft sinds 1 januari 2007 de taak om hulp bij het huishouden te verstrekken.

⁷ Wmo, *Memorie van Toelichting, artikelsgewijs*, TK 2004-2005, 30 131, nr. 3, p. 32.

⁸ Schoemaker, B, *Regisseur van je eigen zorg*, januari 2005 in *Mediator*, ZonMw.

⁹ *Nog even volhouden*, Zorgvisie, 1 januari 2008, nummer 1, jaargang 38.

¹⁰ *Transparantie in de kostenstructuur van hulp bij het huishouden*, PwC, 9 december 2008

1.4 Huishoudelijke hulp in Zaanstad

De stichting RIO Zaanstreek ontvangt van de gemeente Zaanstad subsidie voor de verstrekking van huishoudelijke hulp. RIO Zaanstreek is verantwoordelijk voor de aanvraag van de hulp, het toesturen van een toekenningsbeschikking, het toewijzen van zorg in natura, het uitbetalen van Pgb's en het controleren van de verantwoording over de Pgb's. Zaanse burgers die huishoudelijke hulp in natura willen, kunnen die hulp krijgen via één van de vier door de gemeente gecontracteerde zorgleveranciers: Evean, de Omring, VIVA en ThuisZaanstad.

RIO Zaanstreek is grotendeels verantwoordelijk voor de uitvoering van de Pgb-regeling. De gemeente Zaanstad heeft een deel van de Pgb-regeling uitbesteed aan anderen:

1. *Overgangsccliënten in 2007 bij zorgkantoor*

In het overgangsjaar 2007 heeft de gemeente Zaanstad ervoor gekozen om de Pgb-regeling voor 'overgangsccliënten' uit te laten voeren door het zorgkantoor, zodat de overgang van de AWBZ naar de Wmo soepel kon verlopen. Het zorgkantoor voerde namelijk onder de AWBZ ook de Pgb-regeling uit voor personen met huishoudelijke hulp. Het betreft hier zogenaamde 'overgangsccliënten' die al voor 2007 onder de AWBZ recht hadden op huishoudelijke hulp en volgens de wet Wmo tot uiterlijk 31 december 2007 hun oude rechten behielden. Van de in totaal 387 Pgb's voor huishoudelijk hulp in Zaanstad hadden er in 2007 164 betrekking op overgangsccliënten die nog onder het zorgkantoor vielen.

2. *Collectieve Pgb's via verzorgingstehuizen*

Het betreft een speciale constructie¹¹ die de gemeente trof, omdat personen uit drie verzorgingstehuizen (Saenden, Pennemes en Mennistenerf) en omliggende aanleunwoningen hun huishoudelijke hulp na 1 januari 2007 dreigden te verliezen. Hun zorgleverancier was namelijk bij de aanbesteding niet meer door de gemeente Zaanstad gecontracteerd om huishoudelijke hulp te leveren. Om het toch voor deze personen mogelijk te maken dat zij hun zorgleverancier konden behouden, zonder dat zij zelf budgethouder zouden worden, ontwikkelde de gemeente de constructie van het collectieve Pgb. Het verzorgingstehuis levert de hulp aan een groep personen in een aanleunwoning en om het administratief te vereenvoudigen, werd het verzorgingstehuis aangewezen om het Pgb te ontvangen, te beheren en te verantwoorden.

In dit onderzoek komt bovenstaand onderscheid tussen individuele en collectieve Pgb's en nieuwe en overgangsccliënten regelmatig terug. Daarom geven we hieronder op basis van cijfers uit het cliëntenbestand van RIO Zaanstreek meer inzicht in de Zaanse situatie.

¹¹ Zie ook gemeente Zaanstad, *Besluit Maatschappelijke ondersteuning 2008*, paragraaf 3.12.

Tabel 1.1 toont het aantal Zaanse cliënten met een collectieve en individuele Pgb.¹²

Tabel 1.1 - Huishoudelijk hulp (Pgb of zorg in natura) in 2007 en 2008¹³

	2007*		2008**		Toename 2007-2008	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Pgb individueel	242	7%	317	9%	75	31%
Pgb collectief	145	4%	161	4%	16	11%
Zorg in natura	3.145	90%	3.128	87%	-17	-1%
Totaal aantal cliënten	3.490	100%	3.590	100%	100	3%

Bron: Rekenkamer Zaanstad, bestandsonderzoek

* Aantallen voor 2007 hebben betrekking op periode 1-1-2007 tot en met 31-12-2007

** Aantallen voor 2008 hebben betrekking op periode 1-1-2008 tot en met 30-9-2008

Tabel 1.1 laat zien dat er in 2007 145 collectieve en 242 individuele Pgb-ers in Zaanstad waren. Verder toont de tabel dat het aantal Zaanse cliënten dat huishoudelijke hulp ontvangt in het kader van de Wmo is toegenomen van 3.490 in 2007 tot 3.590 in 2008.¹⁴ Dit is een toename van 3%. De toename is niet naar rato verdeeld over de verschillende vormen van huishoudelijke hulp. Het aantal cliënten met een Pgb is sterker toegenomen (31%) dan het aantal cliënten met een collectief Pgb (11%). Opvallend is dat het aantal cliënten met huishoudelijke hulp in natura tussen 2007 en 2008 is afgenomen met 0,6%.

De rekenkamer is ook nagegaan voor welke vormen van huishoudelijke hulp de cliënten in 2007 en 2008 zijn geïndiceerd.

¹² De aantallen voor 2007 wijken iets af van die in de jaarrekening 2007. Dat wordt veroorzaakt doordat in het automatiseringssysteem GWS4ALL invoerfouten worden gemaakt. De rekenkamer heeft van 60 beschikkingen de informatie in de beschikking vergeleken 9 velden in het databestand. Daaruit bleek dat bij 3% van het totale aantal ingevoerde gegevens een fout is gemaakt. Dit foutpercentage is voor de rekenkamer acceptabel genoeg om de gegevens uit GWS4ALL te presenteren, maar zorgt er wel voor dat de aantallen in de jaarrekening 2007 niet overeenkomen met die in GWS4ALL. Bij de bepaling van het foutpercentage is beschikkingsdatum van de automatische herindicatie buiten beschouwing gelaten, die is namelijk in het bestand overal op 1-1-2008 gesteld terwijl de beschikking de datum van 1-12-2007 bevat. Voor de analyses is de rekenkamer van de laatste datum uitgegaan. Van veel cliënten met doorlopende AWBZ-rechten was voor 2007 niet bekend welke leveringsvorm van huishoudelijke hulp zij hadden. De rekenkamer heeft deze cijfers geconstrueerd door de uitkomst van de herindicatie voor de cliënten van toepassing te verklaren op 2007.

¹³ Van een deel van de cliënten (574) met doorlopende AWBZ-rechten was voor 2007 niet bekend welke leveringsvorm van huishoudelijke hulp zij hadden. De rekenkamer heeft deze cijfers geconstrueerd door de uitkomst van de herindicatie of een nieuwe aanvraag voor de cliënten van toepassing te verklaren op 2007. Van de 302 cliënten met aflopende AWBZ-rechten in 2007 is geen informatie vanuit de herindicatie of nieuwe aanvraag bekend (zie hoofdstuk 2). De rekenkamer is er van uitgegaan dat deze cliënten in 2007 zorg in natura ontvingen. De aantallen in de categorieën Pgb, Pgb collectief en ZIN tellen niet op tot het totale aantal cliënten omdat één klant in enig jaar zowel zorg in de vorm van een Pgb, een collectief Pgb als ZIN kan hebben ontvangen. In 2007 was dit bij 42 cliënten het geval en in 2008 bij 16 cliënten.

¹⁴ Het aantal cliënten zal nog verder toenemen omdat de aanvragen voor huishoudelijk hulp na 1 oktober 2008 niet zijn meegenomen in het databestand.

In tabel 1.2 is aangegeven hoe vaak de verschillende vormen van huishoudelijke hulp (HBH1, HBH2 en HBH3) worden toegekend en hoe zich dat heeft ontwikkeld van 2007 tot 2008. We kijken hierbij niet naar het aantal cliënten, maar naar het aantal positieve indicaties voor aanvragen waarvan de aanvraagdatum in 2007 of 2008 ligt.

Tabel 1.2 - Positieve indicatiebesluiten huishoudelijke hulp uitgesplitst naar vorm van huishoudelijk hulp en jaar

	Indicaties 2007						Indicaties 2008 (t/m september)	
	Automatisch		Nieuwe indicaties		Totaal		abs.	%
Soort huishoudelijke hulp	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
HBH1 - alleen huishoudelijke werkzaamheden	562	42%	1.731	91%	2.293	70%	835	80%
HBH2 - huishoudelijke werkzaamheden en signalering	792	58%	106	6%	898	28%	155	15%
HBH3 – hulp bij ontregelde huishoudens	0	0%	69	4%	69	2%	54	5%
Totaal aantal positieve indicatiebesluiten	1.354	100%	1.906	100%	3.260	100%	1.044	100%

Bron: Rekenkamer Zaanstad, bestandsonderzoek

Uit tabel 1.2 blijkt dat er in 2007 (3.260) aanmerkelijk meer aanvragen zijn gehonoreerd dan in 2008 het geval was (1.044). Dit wordt deels verklaard doordat alle overgangs-clieñten in 2007 een nieuwe Wmo-beschikking hebben gekregen. Bij 1.354 cliënten gaat het om een automatische administratieve omzetting van het AWBZ-recht in het Wmo-recht. Ook als we deze automatische herindicaties buiten beschouwing laten zien we dat in 2007 meer nieuwe indicaties zijn afgegeven dan in de periode 1 januari tot en met 30 september 2008 (1.906 versus 1.044).

Daarnaast laat de tabel zien dat verreweg de meest voorkomende vorm van huishoudelijke hulp HBH1 is. In 2007 bestond 70% van de positieve indicatiebesluiten hieruit. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat bij de automatische herindicaties minder vaak HBH1 werd geïndiceerd (42%) dan bij de nieuw afgegeven indicaties (91%). In 2008 is het percentage indicatiebesluiten waarin HBH1 80%. Verder constateert de rekenkamer dat RIO Zaanstreek in 2008 ten opzichte van de nieuwe indicaties in 2007 meer HBH2 indiceert (15% versus 6%). Het percentage indicatiebesluiten waarin HBH2 werd geïndiceerd is van 2007 tot 2008 afgenomen van 28% naar 15% van de indicaties.

Tabel 1.3 geeft aan hoe de vormen van huishoudelijke hulp in Zaanstad verdeeld zijn over de leveringsvormen Pgb individueel, Pgb collectief en zorg in natura (ZIN).

Tabel 1.3 - Positieve indicatiebesluiten voor huishoudelijke hulp uitgesplitst naar vorm van huishoudelijk hulp, leveringsvorm en jaar.

	Pgb				Pgb collectief				ZIN			
	2007		2008		2007		2008		2007		2008	
HBH1	173	88%	140	86%	62	38%	23	74%	2058	71%	672	79%
HBH2	18	9%	19	12%	100	62%	7	23%	780	27%	129	15%
HBH3	6	3%	4	2%		0%	1	3%	63	2%	49	6%
Totaal aantal positieve indicatiebesluiten	197	100%	163	100%	162	100%	31	100%	2901	100%	850	100%

Bron: Rekenkamer Zaanstad, bestandsonderzoek

Zowel bij de aanvragen die hebben geleid tot een collectief Pgb als tot zorg in natura zien we een grote verschuiving in de vorm van huishoudelijke hulp die wordt geleverd. Voor een collectief Pgb wordt in 2007 in bijna 62% van de gevallen HBH2 als zorgzwaarte toegekend, terwijl dit in 2008 nog maar bij 23% van de nieuwe aanvragen het geval is. Dit wordt veroorzaakt doordat alle oude AWBZ-cliënten die zorg ontvingen via de verzorgings-tehuizen door een automatische herindicatie in 2007 zijn ingedeeld in HBH2.

1.5 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Kern van het onderzoek is te komen tot een beoordeling van de uitvoering van een nieuwe gemeentelijke taak, namelijk het verstrekken van huishoudelijke hulp via een Pgb. Deze taak moet op zodanige manier worden uitgevoerd dat het leidt tot een financieel beheersbaar proces voor de gemeente en een heldere, toegankelijke regeling voor de burger.

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Beheerst de gemeente Zaanstad 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*¹⁵ 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-regelgeving van de gemeente. 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 personen eerder kiezen voor zorg in natura. Is de waardebeoordeling hoog dan maakt dat de Pgb-regeling aantrekkelijker voor burgers, maar zijn de financiële lasten voor de gemeente hoger.

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-regelgeving vast wat die overwegende bezwaren of uitsluitingscriteria zijn. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld bepalen dat iemand met schulden geen recht heeft op een Pgb.

De controle achteraf (c) zorgt ervoor dat de gemeente vaststelt dat burgers het budget daadwerkelijk besteden aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld. Het feit dat budgethouders verantwoording moeten afleggen over hun bestedingen kan aanvragers afschrikken¹⁶.

De rekenkamer kan zich voorstellen dat er naast de drie bovengenoemde beheersmaatregelen, nog andere manieren voor gemeenten zijn om de uitgaven van Pgb's financieel te beheersen.

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

¹⁶ Idem.

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

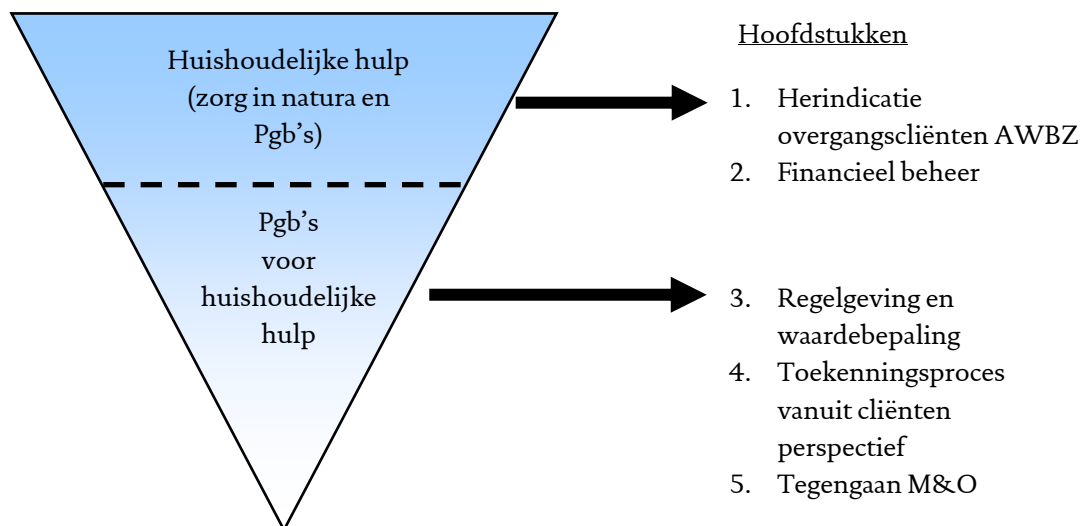
1. Herindicatie overgangsccliënten AWBZ	Is de herindicatie van overgangsccliënten met een indicatie voor huishoudelijke hulp onder de AWBZ verzorging goed verlopen?
2. Financieel beheer huishoudelijke hulp	Beheert de gemeente de financiële middelen voor de huishoudelijke hulp in de Wmo op een adequate manier?
3. Regelgeving en waardebepaling	Veroorzaken de gemeentelijke Wmo-regelgeving en waardebepaling geen onnodige drempels voor het gebruik van het persoonsgebonden budget voor hulp bij het huishouden?
4. Toekenningsproces vanuit cliëntenperspectief	Heeft de gemeente het toekenningsproces (de aanvraag, indicatie, toekenning en verantwoording) vanuit het perspectief van de cliënt adequaat georganiseerd?
5. Tegengaan van M&O	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 het beantwoorden van deze vragen hanteert de rekenkamer een normenkader. Per hoofdstuk worden de gehanteerde normen toegelicht.

De eerste twee onderzoeksvragen richten zich op de huishoudelijke hulp (zowel zorg in natura als Pgb's) binnen de Wmo. Hiervoor is gekozen omdat de herindicaties en het financiële beheer moeilijk los te zien zijn van huishoudelijke hulp in zijn geheel. Voor de derde tot en met de vijfde onderzoeksvraag richt de rekenkamer zich nadrukkelijk alleen op de Pgb's voor huishoudelijke hulp.

Figuur 1.1 verduidelijkt de focus van het onderzoek.

Figuur 1.1- Focus onderzoek



1.6 Aanpak

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer diverse documenten bestudeerd, een kwantitatieve analyse gepleegd op bestanden van RIO Zaanstreek en interviews gevoerd. De gegevensverzameling heeft plaatsgevonden in de periode juli tot en met december 2008. Ook heeft de rekenkamer de toekennings-beschikkingen van 13 individuele en 16 collectieve Pgb's geanalyseerd.

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek vormde de door de rekenkamer verrichtte kwantitatieve analyse van het cliëntenbestand van RIO Zaanstreek (GWS4ALL).¹⁷ Deze bestandsanalyse gebruikten we mede om te oordelen of het toekenningsproces voor huishoudelijke hulp in de praktijk verloopt, zoals de bedoeling is. Hierbij onderzocht de rekenkamer de doorlooptijden, de hulpsoort, het aantal aanvragen, het aantal indicaties en het aantal toekenningen voor huishoudelijke hulp. In bijlage 2 is een verantwoording van de kwantitatieve analyses opgenomen.

1.7 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 beoordelen we de overgangssituatie van AWBZ naar de Wmo. Daarna gaan we in hoofdstuk 3 in op het financiële beheer van de huishoudelijke hulp door de gemeente. Vervolgens gaat hoofdstuk 4 in op de regelgeving en de waardebeplanning van Pgb's. Daarna analyseren we in hoofdstuk 5 het toekenningsproces voor Pgb's vanuit cliëntenperspectief. Ten slotte beoordelen we in hoofdstuk 6 het beleid en de maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan bij de Pgb's.

¹⁷ De gegevens in de bestanden die RIO Zaanstreek heeft aangeleverd betreffen de periode 1 januari 2007 tot en met 30 september 2008.

2 Herindicatie overgangsccliënten AWBZ

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

Is de herindicatie van overgangsccliënten met een indicatie voor huishoudelijke hulp onder de AWBZ goed verlopen?

Artikel 41 van de Wmo regelt het overgangsregime van huishoudelijke verzorging. Personen die een AWBZ-indicatie voor huishoudelijke verzorging hadden op 31 december 2006 behielden onder de Wmo nog maximaal één jaar hun oude rechten en plichten. Per 1 januari 2008 is dit zogeheten overgangsrecht afgelopen. De gemeente moest voor deze datum alle overgangsccliënten, die continuering van zorg nodig hadden, herindiceren.

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 herindicatie overgangsccliënten AWBZ

Onderwerp	Toetsaspect
Volledigheid	1. De gemeente Zaanstad heeft alle overgangsccliënten, die daarvoor in aanmerking komen, geherindiceerd.
Tijdigheid	2. De gemeente Zaanstad heeft de herindicaties tijdig uitgevoerd.
Toepassing van regels overgangsregime	3. AWBZ-overgangsccliënten zijn door het RIO Zaanstreek geherindiceerd volgens de door de gemeente gegeven instructies.
Toepassing uniforme regels bij herindicatie	4. De gemeente Zaanstad past voor de indicatie van overgangsccliënten uit de AWBZ dezelfde maatstaven toe als voor nieuwe Wmo-clliënten.

2.1 Huishoudelijke verzorging van AWBZ naar Wmo

Herindicatie binnen 1 jaar

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. Cliënten die onder de AWBZ een indicatie voor huishoudelijke verzorging hadden op 31 december 2006 behielden nog gedurende de looptijd van het indicatiebesluit, maar ten hoogste voor 1 jaar na de inwerkingtreding van de Wmo, hun oude rechten en plichten. 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 behoren 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.

Indicatiestelling onder AWBZ

Vóór 1 januari 2007 werden cliënten geïndiceerd voor de AWBZ-functie huishoudelijke verzorging (HV). Bij de AWBZ verstrekt 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.¹⁸ Zij konden hierbij 2 producten inzetten: eenvoudige huishoudelijke verzorging (HV1 of alphahulp) en overige huishoudelijke verzorging (HV2). In HV2 zit het overnemen van de organisatie van het huishouden en het op orde krijgen van een ontregeld huishouden.

Indicatiestelling onder Wmo in Zaanstad

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).¹⁹

De gemeente Zaanstad heeft gekozen voor 3 verschillende categorieën hulp bij het huishouden (HBH):

- HBH1: huishoudelijke werkzaamheden.
- HBH2: HBH1 aangevuld met de organisatie van het huishouden in verband met chronische ziekte of beperkingen.
- HBH3: HBH2 aangevuld met het opvangen van een ontregeld huishouden.

Een cliënt krijgt een indicatie voor één van de 3 categorieën en het aantal benodigde uren. Dit aantal uren valt net als onder de AWBZ binnen een bepaalde klasse. De systematiek van de klasse-indeling (bandbreedte in uren) is bij Zaanstad dezelfde als onder de AWBZ.

Figuur 2.1 - Verschil indicatiestelling tussen AWBZ en Wmo

De indicatie onder de AWBZ vermeldt:

- i. De functie Huishoudelijke Verzorging (HV)
- ii. De noodzakelijke activiteiten
- iii. Het benodigde aantal uur en de bijbehorende klasse

De indicatie onder de Wmo in Zaanstad vermeldt:

- iv. De categorie Hulp bij het Huishouden (categorie HBH1, HBH2 of HBH3)
- v. De noodzakelijke activiteiten
- vi. Het benodigde aantal uur en de bijbehorende klasse.

¹⁸ *Aanbesteding hulp bij het huishouden*, Research voor beleid, 29 maart 2007

¹⁹ Bron: www.invoeringWmo.nl

Uitvoering overgangsregime in Zaanstad

De gemeente Zaanstad heeft het RIO Zaanstreek in oktober 2007 een brief gestuurd waarin zij de uitgangspunten voor de herindicaties heeft vastgesteld.²⁰ De gemeente gaf hierin aan dat in Zaanstad voor ongeveer 2.500 personen het AWBZ-recht omgezet moest worden in een Wmo-beschikking. Gezien de omvang van deze groep is gekozen voor een pragmatische wijze van omzetting, waarbij het uitgangpunt is dat de cliënt er zo min mogelijk van mag merken.

De gemeente Zaanstad heeft het proces van herindiceren als volgt vormgegeven:

- Het Zorgkantoor heeft RIO Zaanstreek in 2007 een bestand aangeleverd met personen die AWBZ-rechten hebben voor huishoudelijke verzorging na 31 december 2007.
- Het RIO Zaanstreek is bij de zorgleveranciers nagegaan welke van deze AWBZ-cliënten ook daadwerkelijk zorg ontvingen. Alleen zij zijn geherindiceerd.²¹ In oktober 2007 is het RIO Zaanstreek hiermee begonnen.
- De zorgleveranciers hebben in 2007 voor de betreffende overgangsccliënten een advies voor herindicatie aan het RIO Zaanstreek doorgegeven.²²
- Het RIO Zaanstreek heeft AWBZ-cliënten vervolgens een automatische herindicatie gegeven of een herindicatie uitgevoerd op basis van een onderzoek.

In principe heeft de gemeente Zaanstad de geldigheidsduur van de oude AWBZ-indicatie overgenomen. Alleen voor 75+ers is de geldigheid op onbepaalde tijd gezet. Zij motiveert dit besluit door er op te wijzen dat deze groep op deze manier minder belast wordt met het verlengen van de indicatie, terwijl gezien hun leeftijd de situatie met betrekking tot het uitvoeren van huishoudelijke taken niet zal verbeteren. Als blijkt dat de geïndiceerde hulp niet meer voldoet en er meer hulp nodig is, kan de cliënt altijd een vervolgaanvraag doen.²³

Het college van B&W van Zaanstad heeft de gemeenteraad in januari 2008 over de uitvoering van dit overgangsregime geïnformeerd.²⁴

2.2 Volledige herindicatie

Toetsaspect 'volledige herindicatie'

De gemeente Zaanstad heeft alle overgangsccliënten, die daarvoor in aanmerking komen, geherindiceerd.

²⁰ Brief *Herindicaties* van de gemeente Zaanstad (van het hoofd van de afdeling Welzijn en Zorg van de Dienst Wijken) aan het RIO Zaanstreek van 30 oktober 2007.

²¹ Gesprek met RIO Zaanstreek, 18 december 2007

²² Gesprek met RIO Zaanstreek, 7 oktober 2008

²³ Brief *Herindicaties* van de gemeente Zaanstad (van het hoofd van de afdeling Welzijn en Zorg van de Dienst Wijken) aan het RIO Zaanstreek van 30 oktober 2007.

²⁴ Brief college aan gemeenteraad over voortgang Wmo, januari 2008

Het RIO Zaanstreek heeft van het Zorgkantoor (of CIZ) een bestand ontvangen van alle cliënten die op 1 januari 2007 een AWBZ-indicatie voor huishoudelijke verzorging hadden. Tabel 2.2 presenteert het aantal cliënten uit dit bestand waarvoor het RIO een herindicatie heeft uitgevoerd en het aantal cliënten waarvoor dat niet is gebeurd.

Tabel 2.2 - Soort herindicatie van cliënten met een AWBZ-indicatie voor huishoudelijke verzorging

	abs.	perc.
- Automatische herindicaties	1.319	45%
- Herindicaties op basis van onderzoek	368	13%
Totaal herindicaties	1.687	57%
Geen herindicatie	1.251	43%
Totaal aantal cliënten met een AWBZ-indicatie voor huishoudelijke verzorging	2.938	100%

Bron: Rekenkamer Zaanstad, bestandsonderzoek

In totaal waren er op 1 januari 2007 2.938 inwoners in de gemeente Zaanstad met AWBZ-rechten voor huishoudelijke hulp. Het RIO heeft bij 1.687 van deze cliënten (57%) een herindicatie uitgevoerd. Van deze 1.678 cliënten is:

- Het merendeel automatisch geherindiceerd (45% van het totaal van de AWBZ-clieñten). De automatische herindicatie houdt in dat het RIO het advies van de zorgleverancier overneemt en is een administratieve handeling waarbij een nieuwe beschikking wordt verstuurd met een nieuwe begin- en einddatum voor de geïndiceerde huishoudelijke hulp.
- Bij een minderheid (13% van het totaal aantal AWBZ-clieñten) heeft het RIO een concreet onderzoek uitgevoerd en een nieuw indicatiebesluit opgesteld.

Daarnaast is bij 1.251 van de AWBZ-clieñten (43%) geen herindicatie uitgevoerd. Het RIO heeft hiervoor drie verklaringen aangegeven:

1. De cliënt heeft zelf al een aanvraag in het kader van de Wmo ingediend en een herindicatie is daarmee overbodig.
2. De cliënt heeft AWBZ-rechten die in 2007 aflopen en de zorgleveranciers hebben niet aangegeven dat een herindicatie nodig is.
3. De cliënt heeft AWBZ-rechten die doorlopen na 2007, maar bij zowel het zorgkantoor als bij de zorgleveranciers is de cliënt niet bekend. Het RIO Zaanstreek is er vanuit gegaan dat deze cliënten geen (meer) zorg ontvangen en dat een herindicatie daarom niet noodzakelijk is.

In tabel 2.3 is aangegeven hoeveel van de niet geherindiceerde AWBZ-clieñten in elk van de bovengenoemde categorieën vallen.

Tabel 2.3 - AWBZ-cliënten zonder herindicaties uitgesplitst naar oorzaak

Geen herindicatie	abs.	perc.
Nieuwe aanvraag HBH onder Wmo	398	32%
Aflopend AWBZ-recht in 2007	302	24%
Niet bekend bij zorgleveranciers en zorgkantoor	551	44%
Totaal geen herindicaties	1.251	100%

Bron: Rekenkamer Zaanstad, bestandsonderzoek

Relateren we het aantal cliënten met AWBZ-rechten dat niet bekend is bij een zorgleverancier aan het totaal aantal AWBZ-cliënten (2.938) dan blijkt dat 20% niet bekend is bij een zorgleverancier. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat het AWBZ-bestand van het Zorgkantoor vervuld was of dat de cliënt geen gebruik meer maakte van zijn rechten. Het RIO heeft geen nader onderzoek gedaan naar de oorzaak van het niet bekend zijn bij de zorgleveranciers en het zorgkantoor.

Conclusie volledige herindicatie

De rekenkamer concludeert dat alle daarvoor in aanmerking komende oud AWBZ-cliënten zijn geherindiceerd. Op basis van gegevens van de zorgleveranciers zijn 1.319 cliënten automatisch geherindiceerd en 368 cliënten geherindiceerd op basis van een nader door het RIO Zaanstreek ingesteld onderzoek geïndiceerd.

2.3 Tijdige herindicatie

Toetsaspect 'tijdige herindicatie'

De gemeente Zaanstad heeft de herindicaties tijdig uitgevoerd.

De rekenkamer heeft aan de hand van de administratie van het RIO Zaanstreek onderzocht of de indicatiestelling van de daarvoor in aanmerkingkomende oud-AWBZ-cliënten tijdig, dat wil zeggen vóór 1 januari 2008 zoals de Wmo voorschrijft, heeft plaatsgevonden. De gemeente Zaanstad heeft in haar *Wmo-verordenig 2007* vastgelegd dat, bij die overgangsccliënten waarvoor dat niet lukt, de AWBZ-indicatie geldig blijft.²⁵ In tabel 2.4 zijn de resultaten van dit onderzoek weergegeven.

Tabel 2.4 - AWBZ-cliënten met herindicaties vóór en na 1 januari 2008

Herindicatie	abs.	perc.
Herindicatie oud-AWBZ-cliënten vóór 1 januari 2008 voor Wmo huishoudelijke verzorging	1.581	94%
Herindicatie oud-AWBZ-cliënten 1 januari 2008 of later voor Wmo huishoudelijke verzorging	106	6%
Totaal herindicaties	1.687	100%

Bron: Rekenkamer Zaanstad, bestandsonderzoek

²⁵ *Verordening individuele voorzieningen gemeente Zaanstad 2007*, artikel 39 *Overgangsbepaling*, lid 1: "In gevallen waar op 1 januari 2008 de AWBZ-indicatie nog niet verlopen is en nog geen herindicatie in het kader van de Wmo heeft plaatsgehad, blijft de AWBZ-indicatie geldig."

Uit de tabel blijkt dat er 106 oud-AWBZ-cliënten na 1 januari 2008 zijn geherindiceerd. In alle gevallen gaat het hierbij om een herindicatie op basis van een onderzoek. Het totaal aantal herindicaties op basis van onderzoek is 368. Wij constateren dus dat voor 29% van deze cliënten de herindicatie te laat is uitgevoerd. RIO Zaanstreek heeft aangegeven dat deze 106 overgangsccliënten hun nieuwe indicatie in januari 2008 hebben ontvangen.²⁶

Conclusie tijdige herindicatie

De rekenkamer concludeert dat gelet op het AWBZ-overgangsrecht alle bij het zorgkantoor en zorgleveranciers bekende cliënten met recht op huishoudelijke verzorging op tijd zijn geherindiceerd met uitzondering van 106 personen, die 6% van het totaal uitmaken. Deze hebben in januari 2008 een Wmo-beschikking van RIO Zaanstreek ontvangen.

2.4 Toepassing overgangsregime

*Toetsaspect 'herindicatie volgens de regels van het overgangsregime'
AWBZ-overgangsccliënten zijn door het RIO Zaanstreek geherindiceerd volgens de door de gemeente gegeven instructies.*

De gemeente Zaanstad heeft in haar brief van oktober 2007 aan het RIO Zaanstreek ook de criteria voor herindicatie opgenomen. Zij heeft vastgelegd welke overgangsccliënten automatische herindicering moeten krijgen en bij welke er onderzoek ten grondslag moet liggen aan de herindicatie.²⁷ Het college heeft in januari 2008 de gemeenteraad per brief hierover geïnformeerd.²⁸

Criteria voor automatische herindicatie

De automatische herindicatie houdt in dat Zaanstad bij de herindicatie het advies van de zorgleveranciers voor de cliënt heeft overgenomen. Het gaat hierbij om cliënten met een advies voor:

- HBH1 (voor alle cliënten, ongeacht hun leeftijd);
- HBH2 (voor cliënten die 75 jaar of ouder zijn);
- HBH3 (voor alle cliënten, ongeacht hun leeftijd).

De gemeente Zaanstad heeft de volgende argumenten voor deze aanpak gegeven:

- Personen met een advies voor HBH1 hebben al de lichtste vorm van hulp.
- De (kleine) groep die een advies voor HBH3 ontvangt betreft ontregelde huishoudens voor welke het niet wenselijk is de situatie te wijzigen.

²⁶ Het RIO Zaanstreek heeft aangegeven dat het bij alle 106 personen in november en december 2007 een telefonisch indicatie-onderzoek heeft uitgevoerd. Voor deze 106 personen bleek vanwege bepaalde beperkingen en aandoeningen een aanvullend huisbezoek noodzakelijk.

²⁷ Brief *Herindicaties* van de gemeente Zaanstad (van het hoofd van de afdeling Welzijn en Zorg van de Dienst Wijken) aan het RIO Zaanstreek van 30 oktober 2007.

²⁸ Brief college aan gemeenteraad over voortgang Wmo, januari 2008

- Voor personen van 75 jaar en ouder met een advies voor HBH2 is signalering door de hulp vaak belangrijk. Bijna 80% van de overgangsccliënten in HBH2 is ouder dan 75 jaar.
- Een praktisch voordeel van handhaving van de huidige situatie is dat personen hun huidige hulp kunnen houden.

Criteria op basis van onderzoek

De gemeente Zaanstad heeft daarnaast aangegeven dat het RIO Zaanstreek voor een aantal cliënten niet automatisch het advies van de zorgleverancier dient over te nemen om tot een herindicatie te komen (dus geen automatische herindicatie). Het RIO moet hiertoe voor de volgende cliënten onderzoek uitvoeren:

- met een advies van de zorgleverancier voor HBH2 en die jonger waren dan 75 jaar;
- met een Pgb.

De eerste groep cliënten betreft personen die zorg in natura (Zin) ontvingen van de zorgaanbieders. Voor de herindicatie van deze personen onder de 75 jaar met een advies voor HBH2 is nader onderzoek verricht. Hiervoor is gebruik gemaakt van de beslisboom voor huishoudelijke hulp.

De tweede groep betreft Pgb-overgangsccliënten van wie onvoldoende informatie beschikbaar was om de indicatie automatisch administratief om te zetten. Van deze groep was namelijk onbekend of ze in aanmerking komen voor HBH1, HBH2 of HBH3. Deze groep moet telefonisch opnieuw geïndiceerd worden met gebruikmaking van de beslisboom.

Wij hebben in tabel 2.5 samengevat welke soort herindicering van toepassing is voor welke personen die huishoudelijke verzorging in natura ontvingen onder de AWBZ. De soort herindicering (automatische of op basis van onderzoek) is afhankelijk van de leeftijd van de persoon en het soort advies van de zorgaanbieder.

Tabel 2.5 - Soorten herindicering voor AWBZ-overgangsccliënten met indicatie voor HBH met zorg in natura

Leeftijd van cliënten	Advies zorgleverancier		
	HBH1	HBH2	HBH3
≥ 75 jaar met zorg in natura	Automatische herindicering	Automatische herindicering	Automatische herindicering
< 75 jaar met zorg in natura	Automatische herindicering	Herindicering o.b.v. onderzoek	Automatische herindicering
≥ en < 75 jaar met een Pgb	Herindicering o.b.v. onderzoek	Herindicering o.b.v. onderzoek	Herindicering o.b.v. onderzoek

Bron: Rekenkamer Zaanstad, bestandsonderzoek

De rekenkamer heeft bij haar onderzoek geconstateerd dat de groep AWBZ-overgangsccliënten van 75 jaar en ouder met een advies voor HBH3 wel door RIO Zaanstreek zijn onderzocht alvorens te herindicieren. Volgens de brief van de gemeente Zaanstad aan het RIO Zaanstreek van oktober 2007 mochten deze personen automatisch geherindiceerd worden.²⁹

Verder is de rekenkamer nagegaan of de herindicaties door RIO Zaanstreek positieve of negatieve gevolgen hebben gehad op de klasse-indeling (aantal toegekende uren huishoudelijke zorg binnen een bepaalde bandbreedte). Hierbij hebben wij 3 situaties onderzocht: automatische herindicatie, herindicaties op basis van onderzoek én een nieuwe indicatie op basis van een nieuwe aanvraag door de cliënt zelf.

De resultaten van deze analyse staan vermeld in tabel 2.6.

Tabel 2.6 - Gevolgen herindicatie of nieuwe aanvraag voor AWBZ-overgangsccliënten

	Herindicatie automatisch		Herindicatie o.b.v. onderzoek		Indicatie o.b.v. nieuwe aanvraag op eigen verzoek		Totaal	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Hogere Wmo-klasse (meer uren)	10	1%	62	22%	175	47%	247	13%
Lagere Wmo-klasse (minder uren)	0	0%	22	8%	19	5%	41	2%
Gelijke klasse (hetzelfde aantal uren)	1.194	99%	203	71%	181	48%	1.578	85%
Subtotaal (100%)	1.204	100%	287	100%	375	100%	1.866	100%
Onbekend*	115		73		23		211	
Totaal AWBZ-clliënten	1.319		368		398		2.077	

Bron: Rekenkamer Zaanstad, bestandsonderzoek

* De AWBZ-klasse was onbekend

De tabel laat zien dat de herindicatie of nieuwe aanvraag bij de meeste AWBZ-clliënten niet heeft geleid tot een andere klasse-indeling (85%). Bij 13% van de AWBZ-clliënten is een hogere klasse toegekend na herindicatie of nieuwe aanvraag. Bij 2% heeft de herindicatie of de nieuwe aanvraag geleid tot een lagere klasse-indeling.

²⁹ Het RIO Zaanstreek heeft als hiervoor twee redenen gegeven. De eerste reden betreft het ontbreken van een één op één aansluiting tussen de categorieën HV1 en HV2 uit de AWBZ en de categorieën HBH1, HBH2 en HBH3 onder de Wmo-regelgeving van Zaanstad. De tweede reden is dat de categorie HBH3 de meest kostbare categorie is en dat daarom de cliënten met een advies voor deze categorie uit hoofde van risicoanalyse nader zijn onderzocht. Het RIO heeft aangegeven dit in overleg met de gemeente Zaanstad te hebben besloten. De gemeenteraad is hierover echter niet geïnformeerd.

Als we kijken naar de verschillende routes waarlangs een nieuwe indicatie voor huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo wordt verkregen dan zien we grote verschillen.

- De automatische herindicatie leidt bijna nooit tot een hogere of lagere klasse. In 99% van de automatische herindicaties is de klasse onveranderd gebleven. Dat is niet zo verwonderlijk omdat bij een automatische herindicatie het RIO Zaanstreek het advies van de zorgleverancier heeft overgenomen. En de zorgleverancier heeft de bestaande AWBZ-klasse één op één overgenomen voor het Wmo-advies
- Bij de herindicaties op basis van onderzoek is voor 71% van de overgangsccliënten de klasse hetzelfde gebleven. Deze herindicaties leiden in 22% van de gevallen tot een hogere klasse en in 8% van de gevallen tot een lagere klasse.
- Voor 48% van de AWBZ-overgangsccliënten die op eigen verzoek een nieuwe aanvraag hebben ingediend is de klasse ongewijzigd gebleven. Opvallend is dat voor deze AWBZ-overgangsccliënten bijna de helft van de nieuwe aanvragen (47%) tot een hogere klasse-indeling voor huishoudelijke hulp leidt dan waar de cliënt op grond AWBZ recht op had. Voor slechts 5% is een lagere klasse het gevolg.

Conclusie herindicatie overeenkomstig het overgangsregime

De rekenkamer constateert dat het RIO Zaanstreek meer AWBZ-overgangsccliënten op basis van onderzoek heeft geherindiceerd dan nodig was volgens de uitgangspunten voor herindicatie zoals opgenomen in de brief van de gemeente Zaanstad aan het RIO Zaanstreek van oktober 2007. Verder heeft de rekenkamer geconstateerd dat (her-)indicaties op verzoek van cliënten in 47% van de gevallen heeft geleid tot een indeling in een hogere klasse, waardoor zij meer uren zorg kunnen ontvangen dan daarvoor was geïndiceerd.

2.5 Wmo-indicering voor nieuwe en AWBZ-overgangsccliënten

Toetsaspect 'geen verschil overgangs- en nieuwe cliënten'

Voor overgangsccliënten uit de AWBZ gelden dezelfde maatstaven als voor nieuwe Wmo-clliënten.

Vergelijkbare toekenning categorieën huishoudelijke verzorging

De overgang van de AWBZ naar de Wmo brengt het risico met zich mee dat nieuw geïndiceerden anders worden behandeld dan cliënten die al rechten voor huishoudelijke verzorging hadden onder het AWBZ-regime. De rekenkamer heeft op basis van bestandsgegevens van het RIO Zaanstreek onderzocht wat de meest recente indicatie voor huishoudelijke hulp is (peildatum 1 oktober 2008) en heeft daarbij een onderscheid gemaakt tussen oud AWBZ-clliënten en nieuwe Wmo-clliënten. Tevens heeft de rekenkamer een onderscheid gemaakt naar leeftijd omdat het onderscheid tussen jonger dan 75 jaar en ouder dan 75 jaar een belangrijke rol heeft gespeeld bij de herindicaties. De resultaten van deze analyse staan laten zien in hoeverre de oude AWBZ-clliënten anders zijn geïndiceerd dan nieuwe Wmo.

Tabel 2.7 geeft de resultaten van de uitgevoerde bestandsanalyse.

Tabel 2.7 - Wmo-indicaties huishoudelijke hulp voor oud-AWBZ en nieuwe Wmo-cliënten

	Leeftijdsgroep				Totaal	
	75-		75+			
Type cliënt en soort huishoudelijke hulp	abs.	%	abs.	%	abs.	%
oud AWBZ-cliënten³⁰						
HBH1	486	77%	677	47%	1.163	56%
HBH2	107	17%	762	53%	869	42%
HBH3	38	6%	7	0%	45	2%
Totaal AWBZ	631	100%	1.446	100%	2.077	100%
nieuwe Wmo-cliënten						
HBH1	708	84%	772	93%	1.480	89%
HBH2	86	10%	43	5%	129	8%
HBH3	47	6%	14	2%	61	4%
Totaal Wmo	841	100%	829	100%	1.670	100%

Bron: Rekenkamer Zaanstad, bestandsonderzoek

De rekenkamer constateert dat meer oud AWBZ-cliënten van 75 jaar en ouder een indicatie HBH2 (53%) hebben dan de nieuwe Wmo-cliënten (5%). Nieuwe Wmo-cliënten van 75 jaar en ouder krijgen meestal een indicatie voor HBH1 (93%).

Dit houdt in dat AWBZ-overgangsccliënten uit deze leeftijdsgroep gemiddeld intensievere zorg geïndiceerd krijgen dan de nieuwe Wmo-cliënten. Voor de leeftijdsgroep jonger dan 75 jaar spelen deze grote verschillen niet.

Vergelijkbare toekenning van klassen

De rekenkamer heeft vervolgens onderzocht of oud-AWBZ-cliënten in vergelijking met nieuwe Wmo-cliënten meer of minder uren huishoudelijke zorg geïndiceerd hebben gekregen.³¹

In tabel 2.8 zijn de resultaten van de analyse opgenomen.

³⁰ De AWBZ kende geen categorie indeling voor huishoudelijke verzorging. De in de tabel opgenomen aantallen per categorie zijn voor de Wmo-beschikkingen bepaald.

³¹ De rekenkamer wil hierbij wel opmerken dat de klassen niet geheel één op één vergelijkbaar hoeven te zijn omdat in de indicatiestelling onder de Wmo in Zaanstad het onderscheid bestaat tussen HBH1, HBH2 en HBH3 en dit onder de AWBZ niet het geval was.

Tabel 2.8 - Wmo-indicaties huishoudelijke hulp voor oud-AWBZ- en nieuwe Wmo-cliënten

	Leeftijdsgroep					
	75-		75+		Totaal	
Type cliënt en klasse voor huishoudelijk hulp	abs.	%	abs.	%	abs.	%
oud AWBZ-cliënten						
1 (0-2 uur)	73	12%	191	13%	264	13%
2 (2-4 uur)	331	52%	1.002	69%	1.333	64%
3 (4-7 uur)	206	33%	242	17%	448	22%
4-7 (meer dan 7 uur)	21	3%	11	1%	32	2%
totaal AWBZ	631	100%	1.446	100%	2.077	100%
nieuwe Wmo-cliënten						
1 (0-2 uur)	70	8%	74	9%	144	9%
2 (2-4 uur)	433	51%	476	57%	909	54%
3 (4-7 uur)	307	37%	275	33%	582	35%
4-7 (meer dan 7 uur)	31	4%	4	0%	35	2%
totaal Wmo	841	100%	829	100%	1.670	100%

Bron: Rekenkamer Zaanstad, bestandsonderzoek

Bij oud AWBZ-cliënten tot 75 jaar en de Wmo-cliënten tot 75 jaar zijn er bij de klasse-indeling geen opmerkelijk grote verschillen te signaleren. Bij cliënten van 75 jaar en ouder is opvallend dat nieuwe Wmo-cliënten gemiddeld meer in een klasse 3 of hoger zijn ingedeeld (33%). Deze cliënten hebben recht op 4 tot 7 uur voor hulp bij de huishouding, terwijl bij oud-AWBZ-cliënten 17% daarop recht heeft. Hulp van klasse 4 of meer (dat wil zeggen meer dan 7 uur) komt bij 75-plussers nauwelijks voor.

Conclusie Wmo-indicering voor oud-AWBZ-cliënten en nieuwe cliënten

Ten aanzien van de geïndiceerde zorgzwaarte constateert de rekenkamer dat opvallend meer oud AWBZ-cliënten van 75 jaar en ouder een indicatie HBH2 (53%) hebben gekregen dan de nieuwe Wmo-cliënten (5%). Nieuwe Wmo-cliënten van 75 jaar en ouder krijgen vaker een indicatie voor HBH1 (93%) dan AWBZ-overgangscriënten (47%). Dit houdt in dat de oud AWBZ-cliënten gemiddeld intensievere zorg geïndiceerd hebben gekregen dan de nieuwe Wmo-cliënten.

Ten aanzien van de klasse-indeling heeft de rekenkamer geconstateerd dat nieuwe Wmo-cliënten gemiddeld meer uren geïndiceerd krijgen dan de oud-AWBZ-cliënten. Bij 33% van de nieuwe Wmo-cliënten van 75 jaar en ouder wordt een urenindicatie voor huishoudelijke verzorging afgegeven tussen de 4 en 7 uur. Oud-AWBZ-cliënten van 75 jaar en ouder ontvangen in 17% een dergelijke urenindicatie.

De rekenkamer komt tot de conclusie dat de oud-AWBZ-cliënten gemiddeld een intensievere hulp ontvangen dan nieuwe Wmo-cliënten. Dit geldt vooral voor de AWBZ-cliënten van 75 jaar en ouder. Anderzijds hebben de oud AWBZ-cliënten veelal recht op minder uren dan de nieuwe Wmo-cliënten. Van de oud-AWBZ-cliënten heeft 17% recht op meer dan 4 uur per week aan huishoudelijke hulp, terwijl voor de nieuwe Wmo-cliënten bij 33% 4 uur of meer hulp wordt geïndiceerd.

Op basis van het cijfermateriaal is het niet te achterhalen welke oorzaken aan de geconstateerde verschillen ten grondslag liggen. Het kan liggen aan het verschillend toepassen van de indicatiecriteria en –maatstaven (bijvoorbeeld door de automatische herindicatie) of aan het verschil in hulp die de betreffende groepen nodig hebben. De gemeente Zaanstad heeft het proces van de (her-)indicatie voor hulp bij de huishouding nog niet nader onderzocht.

2.6 Conclusies

De rekenkamer concludeert dat het RIO Zaanstreek in oktober 2007 schriftelijke werkinstructies van de gemeente Zaanstad heeft gekregen voor de herindicatie van AWBZ-overgangsccliënten. Hierin staat vermeld welke criteria van toepassing zijn voor het automatisch herindiceren en het indiceren op basis van onderzoek. In januari 2008 heeft het college de gemeenteraad hierover geïnformeerd.

Op grond van de wet moesten alle AWBZ-overgangsccliënten vóór 1 januari 2008 voor de Wmo geïndiceerd zijn. Uit het onderzoek is gebleken dat 106 cliënten ná 1 januari 2008 zijn geïndiceerd. Zaanstad heeft voor de overgangsccliënten die niet tijdig geherindiceerd konden worden, in zijn *Wmo-verordening 2007* opgenomen dat hun AWBZ-indicatie geldig bleef.³²

Verder stelde de rekenkamer vast dat het RIO Zaanstreek meer indicaties op basis van onderzoek heeft uitgevoerd dan nodig was volgens de door de gemeente Zaanstad opgestelde criteria in haar brief aan het RIO Zaanstreek van oktober 2007. Uit onze bestandsanalyse bleek ook dat AWBZ-overgangsccliënten gemiddeld een meer intensieve huishoudelijke hulp ontvangen (42% ontvangt HBH2) dan nieuwe Wmo-clieënten (8% ontvangt HBH2). Daar staat tegenover dat de overgangsccliënten gemiddeld minder uren ontvangen. Overgangsccliënten ontvangen in 22% van de gevallen tussen de 4 en 7 uur hulp bij de huishouding. Voor nieuwe Wmo-clieënten geldt dat 37% meer dan 4 uur recht heeft op dergelijke hulp. Op basis van het cijfermateriaal is het niet te achterhalen waardoor de geconstateerde verschillen worden veroorzaakt. Het kan liggen aan het verschillend toepassen van de indicatiecriteria en –maatstaven (bijvoorbeeld door de automatische herindicatie) of dat aan de zorgbehoefte van de nieuwe groep Wmo-clieënten (bijvoorbeeld minder intensieve hulp). De gemeente Zaanstad heeft de oorzaken van verschillen bij de indicatiestelling voor hulp bij de huishouding nog niet nader onderzocht.

³² *Verordening individuele voorzieningen gemeente Zaanstad 2007*, artikel 39 *Overgangsbepaling*, lid 1: “In gevallen waar op 1 januari 2008 de AWBZ-indicatie nog niet verlopen is en nog geen herindicatie in het kader van de Wmo heeft plaatsgehad, blijft de AWBZ-indicatie geldig.”

3 Financieel beheer huishoudelijke hulp

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 drie wetten: de Wvg, de Welzijnswet en de AWBZ. 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, dat voorheen viel onder de AWBZ en door het zorgkantoor³³ werd uitgevoerd. 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 openeinde karakter, 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. Dat is de reden dat de rekenkamer in dit hoofdstuk het financiële beheer van de huishoudelijke hulp door de gemeente Zaanstad onderzoekt.

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

Tabel 3. - Normenkader: onderwerpen en toetsaspecten

Onderwerp	Toetsaspect
Besteding en opbouw reserve (paragraaf 3.1)	<ul style="list-style-type: none">• Besteding binnen de budgetten 2007 en 2008• Opbouw Wmo-reserve• Informatievoorziening aan gemeenteraad
Begroting en risicoanalyse (paragraaf 3.2)	<ul style="list-style-type: none">• Onderbouwing begroting 2007 en 2008• Risico analyse
Uitvoeringsorganisatie (paragraaf 3.3)	<ul style="list-style-type: none">• Administratieve procedures• Aansturing derden

3.1 Besteding Wmo-budget en opbouw reserve

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

- Besteding van het door het rijk overgedragen budget voor individuele voorzieningen.

³³ 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.

- 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.

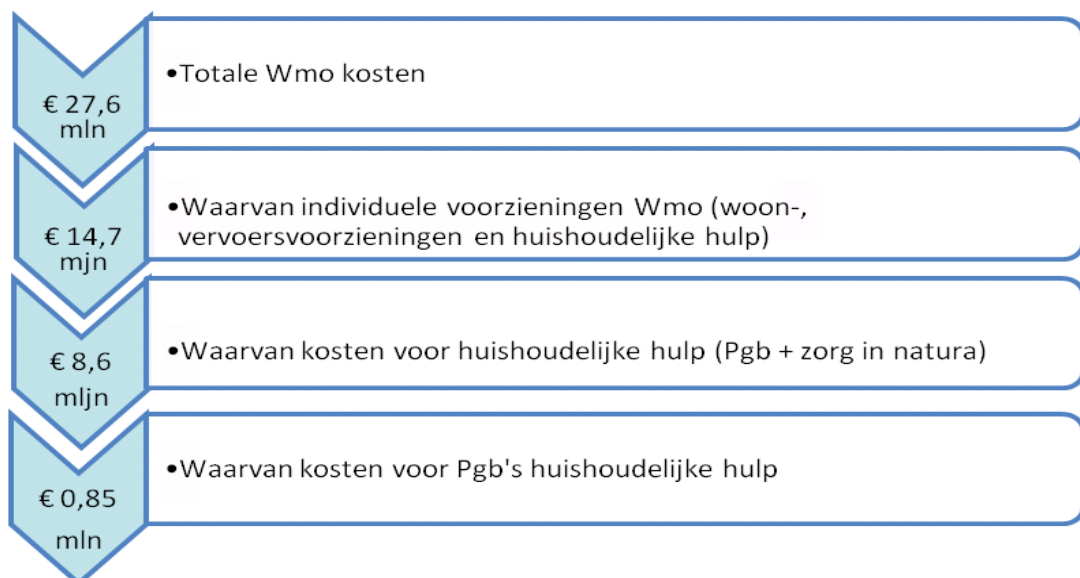
Om een oordeel te vellen over dit toetsaspect analyseert de rekenkamer achtereenvolgens:

- De Wmo-uitgaven 2007.
- De geraamde kosten voor huishoudelijke hulp ten opzichte van de inkomsten uit het gemeentefonds 2007 en 2008.
- De werkelijke kosten voor huishoudelijke hulp ten opzichte van de geraamde bedragen 2007 en 2008.
- Verklaringen van onderbesteding.

Wmo-uitgaven 2007

Aan de totale Wmo besteedde Zaanstad in 2007 € 27,6 miljoen euro.³⁴ Figuur 3.1 geeft de uitgaven schematisch weer.

Figuur 3.1 – Werkelijke kosten Wmo 2007, gemeente Zaanstad



³⁴ Gemeente Zaanstad, *Zaankanters maken de streek. Jaarverslag2007*, p. 126 .

Om inzicht te krijgen in de totale Wmo-uitgaven heeft de rekenkamer de bedragen uit het programma 'Maatschappelijke ondersteuning en welzijn' in de gemeentelijke programmabegroting en jaarrekeningen gebruikt.³⁵ De gemeente Zaanstad stelt geen totaaloverzicht op waarin inzicht wordt verschaft in de begrote en gerealiseerde baten en lasten van alle Wmo-prestatievelden. De gemeente inventariseerde in oktober 2007 eenmalig de totale geraamde Wmo-kosten voor het Wmo-beleidsplan en werkte dat daarna niet meer bij.

In 2007 lagen de werkelijke totale Wmo-uitgaven (€ 27,6 miljoen) net iets boven de geraamde uitgaven (€ 27,3 miljoen). Van de totale Wmo-uitgaven besteedde de gemeente in 2007 € 14,7 miljoen aan individuele voorzieningen, zoals woonvoorzieningen (bijvoorbeeld traplift), vervoersvoorzieningen (bijvoorbeeld scootmobiel) en huishoudelijke hulp.³⁶ Van de individuele voorzieningen die de gemeente via de Wmo verstrekt, worden de meeste middelen besteed aan huishoudelijke hulp (€ 8,6 miljoen, na aftrek van de inkomsten uit opgelegde eigen bijdragen).

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 laat zien dat de gemeente Zaanstad in 2007 € 0,85 miljoen (6% van de individuele voorzieningen Wmo) aan Pgb's verstrekte voor huishoudelijke hulp.³⁷ Dit geld ging in 2007 naar in totaal 381 budgethouders in Zaanstad.

Geraamde kosten huishoudelijke hulp en inkomsten gemeentefonds

Gemeenten ontvingen voor de komst van de Wmo al 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. In totaal ontvingen gemeenten in 2007 € 1.218 miljoen extra uit het

³⁵ De totale Wmo-uitgaven bestaan uit de kosten voor:

- Maatschappelijke begeleiding en advies: steunpunt huiselijk geweld, opvoedondersteuning.
- Maatschappelijke hulp en dienstverlening: woon- en vervoersvoorzieningen.
- Maatschappelijke opvang: opvang voor dak- en thuislozen en zwerfjongeren.
- Maatschappelijke participatie: subsidies welzijnsinstellingen, huishoudelijke hulp.
- Openbare gezondheidszorg: kosten voor GGD.

De rekenkamer merkt op dat niet alle posten uit deze berekeningen betrekking hebben op de Wmo. Er zijn ook in programma 11 Jeugd zijn er posten die betrekking hebben op de Wmo. Daarnaast worden ook uit GSB-budgetten zaken gefinancierd die onder de Wmo vallen. Ondanks deze kanttekeningen is de rekenkamer van mening dat bovenstaande berekening van de totale Wmo-kosten de best voorhanden berekening is.

³⁶ Gemeente Zaanstad, *Jaarrekening 2007*, 13 mei 2008.

³⁷ Stichting Regionaal Indicatieorgaan Zaanstreek, *Jaarrekening 2007*, 13 mei 2008, p. 35.

gemeentefonds voor het uitvoeren van de huishoudelijke hulp.³⁸ De middelen voor huishoudelijke hulp zijn aan het gemeentefonds toegevoegd in de vorm van een integratie-uitkering. Dit betekent dat de 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 2006 en 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 ‘schoon aan de haak’, dat wil zeggen zonder financiële korting, overgegaan.

Voor hulp bij huishouden kreeg Zaanstad in 2007 in totaal € 10,7 miljoen³⁹ uit het gemeentefonds en in 2008 € 13,1 miljoen⁴⁰. Dit bedrag is inclusief een uitkering voor uitvoeringskosten 2007 van € 450.000⁴¹. In eerste instantie bedroeg het uit het gemeentefonds te ontvangen budget voor huishoudelijke hulp in 2007 voor Zaanstad € 9,3 miljoen.⁴² Om het Wmo-budget 2007 te actualiseren respectievelijk om financieel risico uit te sluiten, indexeerde het rijk de middelen voor huishoudelijke hulp. De indexatie van het Wmo-budget is ten eerste gebaseerd op de ontwikkeling van het aantal extramurale 75+ers, ten tweede op de loon- en prijsontwikkeling.⁴³

Het budget uit het gemeentefonds voor 2008 viel hoger uit, doordat bij de verdeling het objectieve kostenmodel is gehanteerd. Zaanstad behoorde hierdoor tot de zogenaamde ‘voordeelgemeenten’. 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. Gedacht kan worden aan de factoren: langdurig laag inkomen (aantal bijstandsgerechtigden), uitkeringsontvangers (arbeidsongeschikten/ gehandicapten, chronisch zieken), leeftijdsopbouw van de bevolking (vooral ouderen boven de 65 jaar) en de samenstelling van huishoudens (alleenstaanden, gehuwden, of samenwonenden).⁴⁴

³⁸ SCP, *Advies over het macro-budget huishoudelijke Wmo-hulp voor 2009*, uitgebracht aan het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen, april 2008, p. 8.

³⁹ Ministerie van BZK, *Circulaire gemeentefonds van 11 maart 2008*, p. 9.

⁴⁰ Ministerie van BZK, *Circulaire gemeentefonds van 1 december 2008*, p.34.

⁴¹ Uitvoeringskosten voor de Wmo-taak hulp in de huishouding, zie toelichting meicirculaire 2006.

⁴² Ministerie van BZK, *Circulaire gemeentefonds van 30 mei 2006*, p. 125.

⁴³ Ministerie van VWS, Brief DMO-CB-U-2740486, *Stand van zaken financieringsmodel Wmo en VNG-conferentie*, Kamerstuk, 11 januari 2007.

⁴⁴ Ministerie van VWS, Brief DMO-CB-U-2740486, *Stand van zaken financieringsmodel Wmo en VNG-conferentie*, Kamerstuk, 11 januari 2007.

Tabel 3.2 geeft inzicht in de inkomsten die de gemeente Zaanstad in 2007 en 2008 kreeg vanuit het rijk om de huishoudelijke hulp uit te voeren.

Tabel 3.2 - Overzicht inkomsten en geraamde kosten huishoudelijke hulp Zaanstad

Kosten HBH	Inkomsten gemeentefonds	Geraamde kosten	Benutting toegekend budget HBH (op begrotingbasis)
2007	€ 10,7	€ 8,8 ⁴⁵	82%
2008	€ 13,1	€ 9,0 ⁴⁶	69%

Bron: Gemeente Zaanstad, *Beheersbegroting 2007* en Ministerie van BZK, *Circulaires gemeentefonds, maart 2008 en december 2008*.

Tabel 3.2 laat zien dat de geraamde kosten van de gemeente Zaanstad voor huishoudelijke hulp voor zowel 2007 als 2008 een stuk lager lagen dan de uitkering uit het gemeentefonds voor de huishoudelijke hulp. Van de €13,1 miljoen die Zaanstad in 2008 uit het gemeentefonds voor huishoudelijke hulp ontving, is slechts 9 miljoen in de begroting voor huishoudelijke hulp opgenomen. De rest is begroot voor Wmo-intensiveringen en andere niet Wmo-zaken.

Werkelijke kosten huishoudelijk hulp ten opzichte van de begroting

De rekenkamer is ook nagegaan of de verantwoorde uitgaven voor de Wmo huishoudelijke hulp binnen de geraamde budgetten zijn gebleven. In de begrotingen en jaarrekeningen maken de kosten voor huishoudelijke hulp onderdeel van het programma 'Maatschappelijke ondersteuning en welzijn'. Een verdere specificatie ontbreekt in de begroting. Om die reden hebben we gebruik gemaakt van de bedragen in de beheersbegroting en aan de jaarrekening ten grondslagliggende specificaties, die wij van de dienst Wijken hebben ontvangen. De gegevens hebben we samengevat in de volgende tabel.

Tabel 3.3 - Overzicht geraamde en werkelijke kosten huishoudelijke hulp Zaanstad (x € 1000)

Kosten HBH	Geraamde kosten	Werkelijke kosten	Onderschrijding HBH-budget
2007	€ 8.840	€ 8.580	97%
2008	€ 9.042	€ 8.598	95%

Bron: Gemeente Zaanstad, dienst Wijken en RIO Zaanstreek.

⁴⁵ Het betreft hier de begrote kosten zoals die in de beheersbegroting 2007 van de gemeente waren opgenomen onder nummer 38254519. Dit bedrag is inclusief de ambtelijk uren (€ 166.804).

⁴⁶ Gemeente Zaanstad, beheersbegroting 2008. Het bedrag is inclusief ambtelijke uren (€ 19.029) en exclusief verwachte besparingen (€ 500.000).

Uit de tabel blijkt dat op in 2007 Wmo-budget voor 97% en in 2008 voor 95% is besteed. Hierbij maken we de volgende kanttekening. De werkelijke cijfers in de jaarrekening zijn grotendeels gebaseerd op geschatte bedragen die de gemeente Zaanstad heeft ontvangen van het RIO Zaanstreek en het CAK. De in de jaarrekeningen verantwoorde kosten zijn in de volgende tabel gespecificeerd. De jaarrekeningcijfers 2008 zijn afkomstig uit de concept-jaarrekening die nog niet is voorzien van een accountantsverklaring.

Tabel 3.4 - Ontwikkeling kosten en inkomsten huishoudelijke hulp Zaanstad 2007-2008
(x € 1000)

	Jaarrekening 2007	Jaarrekening 2008	Verschil 2007-2008	
			abs.	%
Pgb	1.007	1.327	320	32%
Zorg in Natura	7.967	7.880	-87	-1%
Totale kosten	8.974	9.207	233	3%
Eigen bijdrage CAK (af)	-1.370	-1.409	-39	-3%
Netto kosten huishoudelijke hulp Wmo	7.604	7.798	194	3%
Apparaatskosten	586	765	179	30%
Diverse subsidies verstrekt door Zaanstad	130	126	-4	-3%
Totale kosten	8.321	8689	368	4%
Schattingsverschillen eigen bijdragen (CAK)	260	-91	-	-
Totale kosten in jaarrekening Zaanstad	8.581	8.598	-	-

Bron: RIO Zaanstreek (netto kosten huishoudelijke hulpen) en gemeente Zaanstad (onderliggende specificaties programma Maatschappelijke ondersteuning en Welzijn).

Tabel 3.4 laat zien dat de kosten voor huishoudelijke hulp zoals opgenomen in de Zaanse jaarrekening 2007 en 2008 nauwelijks zijn gestegen. Een meer gedetailleerde analyse van de kostenontwikkeling laat echter zien dat de kosten voor huishoudelijk hulp in de jaarrekening 2007 te hoog zijn opgenomen. Dit komt omdat Zaanstad de jaarrekeningcijfers heeft gebaseerd op een per saldo (te hoge) inschatting van de kosten met € 260.000. Dit kwam doordat de opbrengst van de eigen bijdragen, geïnd door het CAK, op het moment dat de jaarrekening werd opgesteld nog niet bekend was. Als we het schattingsverschil van 2007 buiten beschouwing laten, zien we dat de netto kosten in 2008 met 3% zijn gestegen. De kostenstijging, inclusief de apparaatskosten van RIO Zaanstreek en de gemeente Zaanstad, komt uit op 4%.

Verder blijkt uit de tabel dat de kostenstijging niet uniform verdeeld is over de verschillende kostensoorten. De kosten voor huishoudelijke hulp in de vorm van Pgb's stijgen in 2008 met 32%. Deze stijging wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door een groter aantal cliënten dat door middel van een Pgb huishoudelijke hulp ontvangt (zie hoofdstuk 1). De kosten voor zorg in natura laten een kleine daling zien (-1%). Verder blijkt uit gegevens van de gemeente en RIO Zaanstreek (opgave jaarrekening 2008) dat de apparaatskosten voor de uitvoering van de huishoudelijke hulp en het verstrekken van aanvullende subsidies ten opzichte van 2007 in 2008 met 30% (€ 179.000) zijn gestegen. Deze stijging wordt grotendeels verklaard door meer ambtelijk toegerekende

kosten ad € 56.000 en doorberekende kosten CAK van € 115.000. In 2007 heeft het CAK geen kosten doorbelast aan gemeenten.

Verklaringen onderbestedingen

In 2007 en in 2008 heeft de gemeente Zaanstad niet alle via het gemeentefonds beschikbare middelen voor huishoudelijke hulp daarvoor besteed. Dit is een landelijke tendens. Uit een rapport van het SCP⁴⁷ uit 2008 blijkt dat gemeenten gemiddeld 81% van het hun in 2007 toegekende budget hebben gebruikt (Zaanstad 77%: € 10,7 miljoen ontvangen en € 8,3 miljoen besteed in 2007).

Wethouder Noom geeft in maart 2008 via een brief aan de gemeenteraad drie verklaringen voor de relatief lage uitgaven voor huishoudelijke hulp⁴⁸:

1. De beleidsarme inzet van het eerste jaar van de Wmo, dat wil zeggen dat Zaanstad de Wmo met zo min mogelijk veranderingen ten opzichte van de AWBZ-situatie, heeft ingevoerd. De gemeente hanteerde de AWBZ protocollen voor huishoudelijke verzorging en nam de eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp over.⁴⁹
2. De lage tarieven van de zorgleveranciers. De tarieven van de aanbesteding zijn een belangrijke oorzaak voor de daling van de uitgaven. De huidige tarieven zijn lager dan de voormalige tarieven die het zorgkantoor hanteerde. Onder de AWBZ werd voor huishoudelijke verzorging een tarief voor alphahulp en een tarief voor huishoudelijke verzorging gehanteerd. In Zaanstad is er aanbesteed in drie categorieën, waarbij er ook drie tarieven zijn geoffreerd. Twee van de drie categorieën liggen gemiddeld lager dan het voormalige AWBZ-tarief.
3. Het vaker voorkomen van de lichtste variant van huishoudelijke hulp. De vier zorgaanbieders in Zaanstad zetten ten dele bij HBH 1- indicaties vaker alphahulp in ten koste van de vaste medewerkers dan in de voorgaande jaren. Eeven is verreweg de grootste aanbieder en geeft aan dat er een lichte verschuiving van thuiszorgmedewerkers in loondienst naar alfahulpen heeft plaatsgevonden. Voor Zaanstad geldt dat voor de invoering van de Wmo 10% á 15% van de huishoudelijke hulp door een alphahulp werd geleverd. In maart 2008 lag dat rond 18%.

Conclusie kostenontwikkeling in relatie tot middelen gemeentefonds en begroting 2007- 2008

De rekenkamer concludeert dat de uitvoering van de Wmo-taak voor huishoudelijke hulp is gerealiseerd binnen de in de begroting daarvoor beschikbare middelen.

Verder concludeert de rekenkamer dat de gemeente Zaanstad zowel in 2007 als in 2008 de voor de Wmo ontvangen middelen uit het gemeentefonds niet volledig heeft benut.

⁴⁷ SCP, *Advies over het macrobudget huishoudelijke Wmo-hulp voor 2009*, uitgebracht aan het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen, april 2008, p. 21.

⁴⁸ Gemeente Zaanstad, Brief van het college aan gemeenteraad, DW/mo/km, *Onderbesteding Wmo-gelden voor huishoudelijke zorg*, 31 maart 2008.

⁴⁹ Gemeente Zaanstad, *Beleidsnotitie behorende bij de verordening individuele voorzieningen in het kader van de Wmo*, 27 november 2008, p. 10.

Op basis van de voorlopige jaarrekeningcijfers 2008 heeft de rekenkamer berekend dat de gemeente Zaanstad van de € 13,1 uit het gemeentefonds € 8,9 miljoen daadwerkelijk heeft besteed aan huishoudelijke hulp. Dit is 68%. Hierbij maakt de rekenkamer de volgende kanttekeningen:

- In maart 2008 heeft de wethouder de gemeenteraad geïnformeerd over de redenen waarom de gemeente relatief lage uitgaven heeft voor huishoudelijke hulp. Genoemde oorzaken zijn: de beleidsarme invoering van de Wmo, de lage tarieven van de zorgaanbieders als gevolg van de aanbesteding en het vaker indiceren van de lichte variant huishoudelijke hulp (HBH1).
- Evenals in de jaarrekening 2007 zijn ook de (voorlopige) jaarrekeningcijfers 2008 van Zaanstad grotendeels gebaseerd op bedragen die afkomstig zijn van het RIO Zaanstreek en geschatte bedragen van het CAK. Voor 2007 is achteraf gebleken dat de eigen bijdragen van de cliënten in de jaarrekening per saldo € 260.000 te laag waren geschat. Door de geschatte bedragen wordt het zicht op de werkelijke kosten van enig jaar vertroebeld. Vooral het laat aanleveren van gegevens over de eigen bijdragen door het CAK is hieraan debet. Het CAK is mede afhankelijk van de zorgleveranciers die soms veel te laat of onjuist hun uren doorgeven aan CAK. Ook in 2008 zijn de jaarrekeningcijfers van Zaanstad gebaseerd op een door RIO Zaanstreek geschat bedrag voor de eigen bijdragen die door het CAK bij cliënten zijn geïnd. Inmiddels wordt het bedrag voor 2008 door RIO Zaanstreek € 91.000 lager ingeschat.
- De apparaatskosten voor de uitvoering van de Wmo-taak huishoudelijke hulp van de gemeente zijn met 30% gestegen. Dit wordt veroorzaakt doordat in 2008 het CAK € 115.000 aan kosten heeft doorbelast. In 2007 had het rijk de kosten nog voor haar rekening genomen. Daarnaast zijn ook de interne apparaatskosten met € 56.000 gestegen.

3.1.2 Opbouw reserve

Toetsaspect 'opbouw reserve'

De gemeenteraad heeft besloten om een reserve voor de gehele Wmo op te bouwen.

De gemeente heeft onderbouwd 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.⁵⁰ 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 aangekondigde wetwijziging per 2009 kan de inzet van alphahulpen verminderen, waardoor de uurtarieven zullen stijgen. Dit kan een kostenverhogend effect hebben op de huishoudelijke hulp.

⁵⁰ SCP, *Advies over het macro-budget huishoudelijke Wmo-hulp voor 2009*, april 2008.

De gemeente Zaanstad beschikte eind 2006 niet over een reserve voor de Wvg. In de *Strategie Visie Wmo Zaanstad* (2005) geeft de gemeente Zaanstad aan dat het een egalisatievoorziening voor de individuele verstrekkingen wil opbouwen. De gemeente wilde schommelingen in de vraag naar individuele verstrekkingen en een geleidelijke groei naar de vraag op kunnen vangen via een reserve van geormerkte Wmo-middelen.⁵¹ De Wmo-middelen worden via het gemeentefonds naar de gemeente overgemaakt en de gemeente kan deze gelden naar eigen inzicht besteden. In september 2007 besloot het college van B&W naar aanleiding van een notitie van de Dienst Wijken de raad voor te stellen om € 2,4 miljoen toe te voegen aan een Wmo-reserve.⁵² De Wmo-reserve is grotendeels ontstaan vanuit de extra middelen voor huishoudelijke hulp die uit het gemeentefonds kwamen.

Tabel 3.5 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de Wmo-reserve in Zaanstad weer.

Tabel 3.5 - Ontwikkeling Wmo-reserve (x € 1000)

	PROGNOSE					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vorming reserve	2.400					
Toevoeging reserve (=totaal beschikbaar Wmo - intensiveringen)		1.186				
Toevoeging rekeningresultaat 2007		1.100				
Toevoeging rekeningresultaat 2007 Mantelzorg ⁵³		296				
Toevoeging voordelig resultaat bij BURAP		500				
Prijscompensatie 2009			573	573	573	573
Toevoeging beheersbegroting				1.000		
Onttrekking beheersbegroting			-500	-500	-500	-500
Onttrekking ivm uitgaven Mantelzorg		-100	-196			
Begrote onttrekking voor Wmo-intensiveringen			-923	-943	-843	-877
Niet bestede Wmo-intensiveringen 2008/vrijval 2009-2012		1.081	-691	-130	-130	-130
Incidentele bate n.a.v afrekening RIO 2006/2007			200			
Motie bij begroting inzet niet benodigde middelen Wmo voor Woonservicewijken			-300			
Ontwikkelingen gemeentefonds (sept. en dec. circulaire)		85	440	pm	pm	pm
Stijging tarieven hulp bij huishouden			-782	-900	-900	-900

⁵¹ Gemeente Zaanstad, *Burap I 2007*, juni 2007, p. 37-38.

⁵² Gemeente Zaanstad, notitie van Dienst Wijken aan B&W, *Besteding Budget sociaal beleid 2008 en verder*, 14 september 2007.

⁵³ Over het jaar 2007 ontvingen gemeenten namelijk nog een eenmalig bedrag van in totaal € 32 miljoen voor de ondersteuning van mantelzorgers. De betaling aan de gemeenten is inmiddels verricht, de gemeente Zaanstad heeft op 18 december 2007 een bedrag van € 296.607 ontvangen. Deze gelden zijn ook weer onttrokken aan de Wmo-reserve.

				PROGNOSE		
Prognose beleidsvoorstellen (Raad eind 2008)			-320	-235	-235	-235
Nieuw beleid indicatiestelling (besluitvorming Raad eind 2008)				-250	-250	-250
Saldo	2.400	6.548	4.049	2.664	379	1.940
Grijs gearceerd = Is nog onzeker, want het betreft een prognose of er is nog geen besluitvorming over geweest						

Bron: Gemeente Zaanstad, Dienst Wijken, maart 2009.

Bij de bespreking van de begroting 2008 heeft de gemeenteraad ingestemd met het vormen van een Wmo-reserve, waaruit mee- en tegenvallers op de verstrekkingen uit de Wmo-reserve gefinancierd worden.⁵⁴ De rekenkamer constateert dat niet alle meevallers naar de Wmo-reserve gaan. Van de geraamde kosten voor huishoudelijke hulp die niet daadwerkelijk zijn besteed, vloeien er jaarlijks € 500.000 terug naar de algemene middelen.⁵⁵ Ook intensiveringen voor het Wmo-beleid worden uit de Wmo-reserve onttrokken. In 2009 werd een bedrag van € 923.000 onttrokken uit de Wmo-reserve voor Wmo-intensiveringen. De intensiveringen zijn tot en met 2011 in de begroting verwerkt.

In juni 2008 besloot de gemeenteraad bij het vaststellen van de jaarrekening 2007 € 1,1 miljoen te bestemmen voor de Wmo-reserve in 2008. Op de totale Wmo-uitgaven (€ 27,6 miljoen) bedroeg de Wmo-reserve in 2007 8,7%. De gemeenteraad heeft niet bepaald hoe hoog de reserve minimaal en maximaal dient te worden. Wel heeft de gemeenteraad besloten om in 2010 eenmalig een bedrag van € 1 miljoen toe te voegen aan de Wmo-reserve.⁵⁶ De overgang van een historische naar een objectieve verdeling van het rijksbudget voor huishoudelijke hulp veroorzaakt positieve herverdeeleffecten voor Zaanstad.⁵⁷ Hierdoor kon in de begroting 2008 € 85.000 en in de begroting 2009 € 440.000 aan de Wmo-reserve worden toegevoegd. De prognose is dat de Wmo-reserve eind 2009 € 4,1 miljoen bedraagt en inteert tot een tekort van € 194.000 in 2012.

Het is de vraag of de opgebouwde Wmo-reserve in Zaanstad hoog genoeg is om onverwachte ontwikkelingen in de huishoudelijke hulp op te vangen. Op basis van de gegevens uit de jaarrekening 2007 van RIO Zaanstreek en de bestandsanalyse die de rekenkamer verrichtte, krijgen we inzicht in de gemiddelde kosten voor huishoudelijke hulp per leveringsvorm.

⁵⁴ Gemeente Zaanstad, Notitie van Dienst Wijken aan B&W, *Herschikkingen programmaveld 12 tgv kadernota*, 17 april 2008 en Gemeente Zaandam, *Notulen raadsvergadering*, 8 november 2007.

⁵⁵ Gemeente Zaanstad, *Begroting 2009*, p. 90.

⁵⁶ Gemeente Zaanstad, *Begroting 2009*, p. 90.

⁵⁷ Gemeente Zaanstad, *Begroting 2008*, p. 111.

Tabel 3.6 - Werkelijke kosten per leveringsvorm in 2007

	Werkelijke kosten huishoudelijke hulp 2007			
	Pgb	Pgb collectief	ZIN	Totaal
Totale kosten (minus eigen bijdragen)	€ 603.629	€ 403.832	€ 7.966.907	€ 8.974.368
Aantal cliënten	242	145	3.145	3.490
gemiddelde kosten per cliënt	€ 2.494	€ 2.785	€ 2.533	€ 2.571

Bron: Bestandsanalyse rekenkamer Zaanstad

In totaal besteedde RIO Zaanstreek in 2007 bijna € 9 miljoen aan huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo. Dit bedrag werd voor het overgrote deel besteed aan de vier zorginstellingen die in Zaanstad huishoudelijke hulp aanbieden. Opvallend is dat de kosten per cliënt voor de collectieve Pgb gemiddeld genomen hoger zijn (€ 2.785) dan voor de individuele Pgb's (€ 2.424) en zorg in natura (€ 2.533).

Conclusie opbouw reserve

De rekenkamer vindt het positief dat de gemeenteraad in Zaanstad besloten heeft om een reserve op te bouwen voor de Wmo. Deze reserve bestaat grotendeels uit middelen die afkomstig zijn van het budget voor huishoudelijk hulp. De Wmo-reserve besloeg eind 2007 8,7% (€ 2,4 miljoen). De gemeente heeft voor deze reserve niet aangegeven wat de minimale en maximale hoogte van de reserve moet zijn. De rekenkamer constateert verder dat de opgebouwde reserve (die bedoeld voor *alle* Wmo uitgaven) voldoende is (€ 6,5 miljoen in 2008), maar blijkt een prognose van de dienst Wijken in 2012 zal dalen tot een tekort van € 194.000. Tegelijkertijd constateert de rekenkamer dat er jaarlijks € 500.000 uit de Wmo-reserve terugvloeit naar de algemene middelen. Om goede prognoses te kunnen maken, ontbreken nog ervaringscijfers over de omvang en ontwikkelingen van het gebruik van de huishoudelijke hulp. Belangrijke gegevens hierbij zijn de gemiddelde kosten en eigen bijdragen bij de verschillende leveringsvormen (Zorg in natura, collectief Pgb en individueel Pgb), zorgzwaarte (HBH1, HBH2, HBH3) en klasse 1 tot en met 7.

3.1.3 Informatievoorziening aan gemeenteraad

Toetsaspect 'informatievoorziening aan raad'

De gemeenteraad wordt via tijdige en betrouwbare financiële verantwoordingen geïnformeerd over de uitputting en de ontwikkeling van het budget voor huishoudelijke hulp, de risico's en de realisatie van de te behalen doelstellingen.

De gemeenteraad wordt structureel via de Kadernota, de gemeentelijke begroting, de Burap en de jaarrekening geïnformeerd over de ontwikkeling van het Wmo-budget en de financiële risico's. Het is lastig om op basis van de gemeentelijke begroting en jaarrekening inzicht te krijgen in de ontwikkeling in het budget voor huishoudelijk hulp. De gemeente heeft in de financiële jaarstukken het programma 'Maatschappelijke ondersteuning en welzijn' opgedeeld in vijf deelterreinen waarvan niet duidelijk is

welke activiteiten en kosten precies eronder vallen. Het deelterrain ‘Maatschappelijke participatie’ omvat naast huishoudelijke hulp, ook de woon- en vervoersvoorzieningen en voor en vroegschoolse educatie. Via het overzicht ‘reserves’ geeft de gemeente de raad en het college inzicht in de opbouw van de Wmo-reserve.

Uit efficiency overwegingen is in 2008 één Burap uitgebracht in oktober 2008. In voorgaande jaren werd tweemaal per jaar een Burap uitgebracht (april/mei en september). In de Buraps in 2007 en 2008 is meer gedetailleerde informatie opgenomen over de ontwikkeling van het budget voor huishoudelijke hulp en de financiële risico’s. Daarnaast informeert het college de raad via de jaarlijkse kadernota in juni over financiële ontwikkelingen of wetgeving die mogelijk hun effect hebben op toekomstige begrotingen.

Conclusie financiële informatievoorziening aan college en raad

Het college informeert de gemeenteraad via verschillende documenten over de Wmo-reserve en de uitputting van het budget. De rekenkamer constateert dat het lastig is om op basis van de financiële jaarstukken inzicht te krijgen in het budget voor huishoudelijk hulp, omdat ‘Maatschappelijke participatie’ in de gemeentelijke begroting en jaarrekening meer omvat dan alleen huishoudelijke hulp.

3.2 Begroting en risico analyse

De rekenkamer beoordeelt in deze paragraaf het financiële beheer van de huishoudelijke hulp voor de gemeente Zaanstad door te kijken naar de volgende toetsaspecten:

- Onderbouwing begroting 2007 en 2008
- Structurele risico analyse

3.2.1 Onderbouwing begroting 2007 en 2008

Toetsaspect ‘onderbouwing begroting 2007 en 2008’

De gemeente onderbouwt de bedragen voor huishoudelijke hulp in haar begroting en gemaakte schattingen zijn redelijk en de begroting houdt rekening met de financiële risico’s.

Begroting 2007

De begroting 2007 van Zaanstad was voor wat betreft de huishoudelijke hulp (€ 8.741.000) gebaseerd op de meicirculaire 2006 van het ministerie van BZK.⁵⁸ Daarin gaf het ministerie aan dat de gemeente Zaanstad een budget zou krijgen van € 9,3 miljoen voor 2007. Dit bedrag was gebaseerd op de kosten voor huishoudelijke hulp in 2005 (€ 8,4 miljoen), uitvoeringskosten (€ 464.804) en een aantal aanvullende kosten voor subsidieregelingen (€ 363.264). In de begroting gaf de gemeente aan dat prognoses uitwijzen dat dit niet voldoende zal zijn voor de huidige

⁵⁸ Ministerie van BZK, *Circulaire gemeentefonds*, 30 mei 2006.

en toekomstige vraag.⁵⁹ Later is het bedrag uit het gemeentefonds nog verhoogd naar € 10,7 miljoen.

De gemeente geeft aan dat zij voor 2007 de financiële risico's wilde beperken door de uitvoering van de Pgb's voor overgangsccliënten te laten verrichten door het zorgkantoor. De gemeente zette de uitvoering van de Pgb-regeling voor 164 overgangsccliënten hiermee op afstand. Het zorgkantoor rekende hiervoor een toeslag van 1% van de Pgb-som. Uitgaande van de cijfers 2005 ging Zaanstad er vanuit dat het om een totaalbedrag van € 2.900 ging. Voor deze geringe kosten vond de gemeente het niet wenselijk om de Pgb-regeling op basis van de AWBZ-normen zelf uit te voeren.⁶⁰ Uit de voorlopige afrekening over 2007 blijkt dat de beheerskosten over 2007 € 4.747 bedroegen.⁶¹

In een interview met het afdelingshoofd bedrijfsbureau exploitatie van de dienst Wijken blijkt dat de gemeente bij de begroting 2007 rekening heeft gehouden met de volgende risico's:

- Het open einde karakter van de huishoudelijke hulp en de voormalige Wvg-voorzieningen. De gemeente zag als risico dat de kosten door de toenemende vergrijzing zullen stijgen, terwijl de vergoeding vanuit het rijk daarbij achterblijft. Om dit risico te beperken is de Wmo-reserve als beheersmaatregel opgevoerd.
- Zowel de aantallen personen als de prijs voor huishoudelijke hulp waren voor de gemeente in 2007 niet goed in te schatten. Het aanbestedingstraject was nog niet afgerond en het Besluit maatschappelijke ondersteuning met daarin de uurtarieven dateert van december 2006. Dit gold in beginsel ook voor de Wvg-voorzieningen die, maar hiervoor beschikte de gemeente over lopende aanbestedingscontracten die in 2007 doorliepen en meer ervaringsgegevens over het gebruik.

De begroting 2007 is gewijzigd. Redenen hiervoor waren het meevallen van het aantal verstrekkingen voor huishoudelijke hulp in het eerste half jaar van 2007⁶² en de extra middelen die de gemeente ontving uit het gemeentefonds. De gemeente gaf in haar jaarrekening 2007 ook aan dat het lastig was om voor de nieuwe taak als huishoudelijk hulp een goede prognose te maken. Zo bleek gedurende het jaar dat er meer personen een indicatie kregen voor een goedkopere vorm van hulp (HBH1) dan aanvankelijk geraamd.⁶³

Begroting 2008

Voor 2008 had Zaanstad een bedrag van € 8.041.500 opgenomen in de begroting voor huishoudelijke hulp. De begroting 2008 van de gemeente Zaanstad vermeldt dat het Wmo-budget uit het gemeentefonds vanaf dat jaar objectief verdeeld is en dat dit

⁵⁹ Gemeente Zaanstad, *Begroting 2007*, p. 118.

⁶⁰ Gemeente Zaanstad, *Verstrekkingenboek 2007*, paragraaf 3.7

⁶¹ Zorgkantoor, brief, *Voorlopige eindafrekening Wmo Pgb huishoudelijke verzorging*, 1 april 2008.

⁶² Gemeente Zaanstad, *Burap 2*, p. 35.

⁶³ Gemeente Zaanstad, *Jaarrekening 2007*, p 127.

positief uitpakte voor Zaanstad: het betekent een toename van middelen voor het Wmo-beleid. Zaanstad kreeg in 2008 voor huishoudelijke hulp daadwerkelijk een bedrag van € 13.038.300 uit het gemeentefonds. De gemeente wil de middelen gebruiken voor een aantal Wmo intensiveringen die niet betrekking hebben op de huishoudelijke hulp. In een interview gaf de dienst Wijken aan dat bij de begroting 2008 ook rekening is gehouden met het voordeel (geschat op € 800.000) dat de aanbesteding van de huishoudelijke hulp zou opleveren.

In de begroting 2008 heeft de gemeente Zaanstad rekening gehouden met het geval het rijk de aanbestedingsvoordelen zou afromen (€ 800.000).⁶⁴ In de praktijk roomde het rijk slechts € 240.000 af, waardoor € 560.000 vrij viel. Ook reserveerde de gemeente € 564.000 voor autonome ontwikkelingen, zoals prijsindexatie. Bij het bepalen van deze budgetaanpassing was de gemeente drie subsidies vergeten, zodat de reservering later toch verhoogd is⁶⁵. Door voortschrijdend inzicht heeft de gemeente de reserveringen uit de begroting in april 2008 gecorrigeerd.⁶⁶ De begroting is in de loop van 2008 gewijzigd omdat er een voordeel van € 500.000 verwacht werd over de individuele voorzieningen in 2008, dit is toegelicht in de Burap 2008.

Conclusie onderbouwing begroting 2007 en 2008

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad de begrote opbrengst in 2007 en 2008 voor huishoudelijke hulp, die de gemeente via het gemeentefonds zou ontvangen, heeft gebaseerd op circulaire van het ministerie van BZK. De begrote kosten voor 2007 zijn grotendeels gebaseerd op de (historische) kosten van het Zaanse zorgkantoor voor huishoudelijke hulp in 2005. Voor 2008 was het budget gebaseerd op meer objectieve factoren. De gemeente onderkent bij het begroten van huishoudelijke hulp de financiële risico's zoals het open-einde karakter van huishoudelijke hulp en de prijsindexaties.

3.2.2 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.

De gemeente Zaanstad gebruikt sinds 2006 een ICT systeem van Naris (Nederlands adviesbureau voor Risicomanagement), waarin twee keer per jaar (bij de begroting en jaarrekening) risico's geregistreerd worden en simulaties worden gedaan. Omdat het systeem in 2006 nog in de kinderschoenen stond, zijn destijds de (Wmo-)risico's in

⁶⁴ Gemeente Zaanstad, Notitie van Dienst Wijken aan B&W, *Herschikkingen programmaveld 12 (Wmo) tgv kadernota*, 17 april 2008.

⁶⁵ Het gaat om de subsidies voor Vorming, training en advies (€ 25.000), zorgvernieuwingsprojecten (€ 33.000) en collectieve preventie geestelijke gezondheidszorg (€ 87.000).

⁶⁶ Gemeente Zaanstad, notitie van de Dienst Wijken aan B&W, *Herschikkingen programmaveld 12 (Wmo) tgv kadernota*, 17 april 2008.

een Excel bestand geregistreerd en niet in Naris. Daarnaast heeft de gemeente een centrale risicomanager en heeft elke sector een aanspreekpunt hiervoor. Zaanstad maakt twee keer per jaar, bij de begroting en bij de jaarrekening, een risico-inventarisatie.

In een notitie⁶⁷ aan het college van B&W van april 2008 geeft de Dienst Wijken aan dat zij ondanks de gunstige ontwikkeling in 2007, financiële risico's ziet voor de komende jaren:

- Het beeld over 2007 was vertekend omdat RIO Zaanstreek een achterstand heeft in het verwerken en realiseren van voorzieningen. Bij de evaluatie van Zaanse Wmo-verordening lag de wijze (telefonisch) van indicatiestelling onder vuur. Verbetering hiervan, door bijvoorbeeld meer huisbezoeken, is kostbaar.
- De rechter heeft bepaald dat de gemeente Hoorn het contract met een aanbieder van huishoudelijke hulp moet openbreken en de prijzen moet bijstellen, omdat zich een verschuiving van duurdere naar goedkopere hulp heeft voorgedaan, die voor de aanbieder bedrijfseconomische consequenties heeft. Onduidelijk is of dit in Zaanstad ook gaat gebeuren.
- Tot slot heeft het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) in een advies⁶⁸ gewaarschuwd dat de markt voor de huishoudelijke verzorging nog niet stabiel is. Het SCP geeft daarom het advies uiterst voorzichtig te zijn bij het afkomen en extrapoleren van voordelen die in 2007 zijn ontstaan.

Vanaf de begroting 2009 houdt Zaanstad rekening met de (progressieve) vergrijzing en daardoor mogelijk stijgende uitgaven voor huishoudelijke hulp. In de begroting 2009 wordt hiervoor € 300.000 extra gereserveerd, in 2010 € 350.000, in 2011 € 410.000 en in 2012 € 480.000.

De dienst Wijken van de gemeente Zaanstad geeft in een gesprek met de rekenkamer aan dat het op basis van twee jaar lastig is om met voldoende zekerheid meerjarige voorspellingen te doen over de ontwikkeling van de Wmo. Daar komt bij dat het macrokader van de Wmo nog niet stabiel is. De wetgeving wordt continue aangepast en de Tweede Kamer is kritisch op de wijze waarop gemeenten invulling geven aan de compensatieplicht die in de Wmo is vastgelegd.

De rekenkamer constateert dat de gemeente Zaanstad geen actuele risico's benoemt die gebaseerd zijn op het cliëntenbestand van RIO Zaanstreek. Het GWS4ALL-bestand bevat gegevens over het gebruik van huishoudelijke zorg, die ook op bepaalde financiële risico's kunnen duiden. Uit de bestandsanalyse die de rekenkamer verrichtte, blijkt dat de volgende risico's zich voordoen:

⁶⁷ Gemeente Zaanstad, notitie van de Dienst Wijken aan B&W, *Herschikkingen programmaveld 12 (Wmo) tgv kadernota*, 17 april 2008.

⁶⁸ SCP, *Advies over het macro-budget huishoudelijke Wmo-hulp voor 2009*, uitgebracht aan het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen, april 2008, p. 8.

1. Het ontbreken van einddata in beschikkingen voor huishoudelijke hulp. Volgens de Zaanse Wmo-beleidsnotitie⁶⁹ wordt een indicatie voor huishoudelijke hulp voor maximaal 5 jaar afgegeven. Echter, uit de bestandsanalyse van de rekenkamer blijkt dat bijna een derde (31%) van het totale aantal gehonoreerde aanvragen in 2007 en 2008 (n=4.304) geen einddatum heeft. Dit betekent dat, in tegenstelling tot de Zaanse beleidsregels, bij deze beschikkingen de huishoudelijke hulp in principe onbegrensd doorloopt en dat heeft financiële consequenties. Bij de individuele Pgb's komen beschikkingen zonder einddatum nauwelijks voor (1% van de beschikkingen). Bij collectieve Pgb's en zorg in natura is het percentage beschikkingen zonder einddatum veel hoger (respectievelijk 52% en 32%). Volgens RIO Zaanstreek is dit vooral bij zorg in natura een probleem, omdat die zorg veelal wordt beëindigd op het moment dat de zorgleverancier dat aangeeft. Echter de zorgleverancier heeft er veelal belang bij de zorg wordt gecontinueerd. RIO Zaanstreek controleert de individuele Pgb's regelmatig en meestal pas enige tijd na verstekken van de Pgb's. Dus ook daar is het oneindig verstrekken van Pgb's een risico.
2. In 2007 betaalde RIO Zaanstreek de drie verzorgingstehuizen voor hun collectieve Pgb's op het niveau van HBH2, ook wanneer de beschikking aangaf dat cliënten slechts recht hadden op de goedkopere soort HBH1. Uit de bestandsanalyse van de rekenkamer blijkt dat volgens het cliëntenbestand van RIO Zaanstreek er 37 cliënten met een collectief Pgb zijn die geen recht hebben op HBH2 maar op HBH1. Voor de gemeente betekent dit dat circa € 35.000 meer is betaald aan de verzorgingstehuizen, dan waar deze op grond van de beschikkingen recht op hadden. De rekenkamer constateert dat deze betalingen ook onrechtmatig zijn omdat de betaling niet overeenkomt met de beschikking voor huishoudelijke hulp.
3. Er is een toename te zien van het aantal cliënten dat gebruik maakt van huishoudelijke hulp. In 2007 waren er in totaal 3490 cliënten. In de periode 1 januari 2007 tot en met 30 september 2008 konden 3590 cliënten aanspraak maken op huishoudelijke hulp. Tevens constateert de rekenkamer dat de nieuwe cliënten gemiddeld op meer uren huishoudelijke hulp recht hebben dan de oud AWBZ-clianten. Van de nieuwe Wmo-clianten krijgt 35% klasse 3 (3-7 uur) geïndiceerd, terwijl bij de oud AWBZ-clianten 22% klasse 3 heeft. Anderzijds constateert de rekenkamer dat nieuwe Wmo-clianten een lagere zorgzwaarte voor huishoudelijke hulp geïndiceerd krijgen HBH1, de laagste zorgzwaarte, werd bij 89% van de nieuwe Wmo-clianten geïndiceerd, terwijl 42% van de oud-AWBZ-clianten aanspraak kunnen maken op HBH2.

Conclusie risico analyse

De gemeente brengt financiële risico's twee keer per jaar in kaart aan de hand van het risicoanalysesysteem Narcis. De risico's beperken zich tot hogere kosten door vergrijzing, hogere tarieven en huisbezoek als onderdeel van de indicatie. De gemeente kijkt daarbij naar landelijke ontwikkelingen en nieuw beleid door Zaanstad. De

⁶⁹ Gemeente Zaanstad, *Beleidsnotitie behorende bij de Verordening Individuele voorzieningen in het kader van de Wmo*, p. 24

rekenkamer constateert dat de gemeente het cliëntenbestand (GWS4ALL) van RIO Zaanstreek niet benut om inzicht te krijgen in specifieke actuele risico's. Op basis van de bestandsanalyse ziet de rekenkamer ook nog de volgende financiële risico's voor de gemeente Zaanstad: het (in tegenstelling tot de Wmo-beleidsnotitie) vaak oneindig doorlopen van huishoudelijke hulp bij zorg in natura en bij de collectieve Pgb-houders, de duurder huishoudelijke hulp die de collectief Pgb-houders via een van de verzorgingstehuizen ontvangen de toename van het aantal gebruikers van en het aantal uren huishoudelijke hulp.

3.3 Uitvoeringsorganisatie

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

- Het vastleggen van administratieve procedures, waardoor de regelgeving vertaald wordt naar de uitvoering.
- De aansturing van organisaties die in opdracht van de gemeente onderdelen van de huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo-regeling uitvoeren.

3.3.1 Administratieve procedures

Toetsaspect 'administratieve procedures'

De gemeente heeft de Wmo-regelgeving uitgewerkt in administratieve procedures en deze worden ook nageleefd.

De Wmo-verordening is nader uitgewerkt in een 'Besluit voorzieningen maatschappelijke ondersteuning' en een 'Beleidsnotitie'. Deze regelgeving lichten we toe in hoofdstuk vier. 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 menselijke handelingen die nodig zijn om de regelgeving toe te passen in de uitvoering.

Zaanstad kent negen administratieve procedures die voor huishoudelijke hulp relevant zijn:

1. Procesbeschrijving Subsidie verstrekken - gemeente Zaanstad
2. Gebruikershandleiding CIZ Beslisboom - RIO Zaanstreek
3. Protocol Gebruikelijke zorg CIZ - RIO Zaanstreek
4. Werkproces Huishoudelijke hulp - RIO Zaanstreek
5. Onderzoek in het kader van toekennen Pgb - RIO Zaanstreek
6. Procedure administratieve werkzaamheden afgegeven beschikkingen HBH Individueel Pgb - RIO Zaanstreek.
7. Procedure verantwoordingen individueel Pgb - RIO Zaanstreek
8. Procedure administratieve werkzaamheden afgegeven beschikkingen HBH Collectief Pgb - RIO Zaanstreek

9. Procedure urenverantwoordingen Collectief Pgb verzorgingstehuizen- RIO Zaanstreek

Hieronder lichten we de administratieve procedures toe.

1. Gebruikershandleiding - CIZ

Deze uitgebreide standaardhandleiding bestaat uit een softwarepakket dat RIO Zaanstreek sinds 1 januari 2007 huurt van CIZ. Met dit pakket ondersteunt CIZ organisaties bij de indicatiestelling en aanvragen voor huishoudelijke hulp. Met de beslisboom kunnen RIO-functionarissen op een gestandaardiseerde wijze snel en efficiënt bepalen of een cliënt in aanmerking komt voor een indicatie voor huishoudelijke hulp.

2. Protocol Gebruikelijke zorg - CIZ

Dit uitgebreide document dateert uit april 2005 en werd bij het verstrekken van huishoudelijke verzorging onder de AWBZ voor 2007 gebruikt om te beoordelen of iemand aanspraak maakte op huishoudelijke hulp. Via het protocol konden indicatiestellers beoordelen of huisgenoten van de aanvrager nog zorg konden leveren. Onder de Wmo wordt dit principe van gebruikelijke zorg ook als uitsluitingscriterium voor huishoudelijke hulp. Dit betekent dat iemand niet in aanmerking komt voor huishoudelijke hulp als degene een of meer huisgenoten heeft die wel in staat zijn het huishoudelijk werk te verrichten.

3. Procesbeschrijving Subsidie verstrekken - Gemeente Zaanstad

In de 'Procesbeschrijving Subsidie verstrekken' beschrijft de gemeente in het algemeen het subsidieproces, de inhoud van het op te bouwen subsidiedossier en de taken van de per procestap betrokken medewerker van de gemeente. Deze procesbeschrijving geldt voor elke subsidierelatie van de gemeente Zaanstad en is dus ook van toepassing op de subsidierelatie met Stichting RIO Zaanstreek. De gemeente heeft geen specifieke procesbeschrijving gemaakt voor de wijze waarop zij RIO Zaanstreek en andere partijen, die bij de uitvoering betrokken zijn, aanstuurt. De gemeente Zaanstad laat RIO Zaanstreek vrij in het vastleggen van administratieve procedures. De gemeente is van mening dat het nu weinig zin heeft om meer vastgelegde procedures te eisen. Zij ziet er meer in om in 2010, wanneer het RIO onderdeel uitmaakt van de afdeling Publiek van gemeente, dit goed te regelen. De insourcing vindt vanaf 1 januari 2010 plaats.

4. Werkproces Huishoudelijke Hulp - RIO Zaanstreek

RIO Zaanstreek heeft de administratieve procedures voor huishoudelijke hulp vastgelegd in het document 'Werkproces Huishoudelijke hulp'. Deze werkwijze bestaat uit:

- Beschrijving procedure HBH beschikkingen: hierin geeft RIO globaal aan welke afdeling (back office of front office) binnen RIO Zaanstreek betrokken is bij directe afwikkelingen, aanvragen die nader onderzoek vereisen en Pgb-beschikkingen. Dit document geeft kort aan wat de functionaris dient te controleren of dient vast te leggen. alvorens een beschikking voor huishoudelijke hulp verstuurd wordt.

- Beschrijving van de acties die een RIO functionaris dient te ondernemen nadat een aanvraag voor huishoudelijke hulp is binnengekomen. De acties variëren van telefonische indicatie afnemen tot de cliënt binnen 5 dagen na de indicatie terugbellen om te controleren of de zorgleverancier al contact heeft opgenomen met de cliënt.
- Handleiding voor GWS4ALL: hierin is helder aangegeven hoe functionarissen van RIO Zaanstreek cliëntgegevens moeten invoeren in het computerprogramma GWS4ALL.

5. Onderzoek in het kader van toekennen Pgb- RIO Zaanstreek

In dit document beschrijft RIO Zaanstreek zeer globaal wat een RIO functionaris dient te doen om vast te stellen of een aanvrager is uitgesloten van een Pgb vanwege schulden, verslavingsproblematiek, beperkte geestelijke vermogens of eerdere verkeerde bestedingen van Pgb's. De rekenkamer constateert dat de notitie niet duidelijk is over de precieze stappen die een functionaris dient te ondernemen. Zo staat er bij het onderzoek naar schuldenproblematiek: "Eventueel kan GWS worden geraadpleegd voor het Werk en inkomendossier". Een dergelijke zin garandeert niet dat elke functionaris dezelfde stappen onderneemt om te controleren of iemand schulden heeft. Verder laat de notitie veel over aan de inschatting van de RIO-functionaris. Zo ontbreken eenduidige criteria voor het vaststellen of iemand verslaafd is of ontoereikende geestelijke vermogens heeft. Een beoordeling van de situatie wordt in die gevallen overgelaten aan de RIO functionaris, waarbij een beoordeling van de situatie door de cliënt zwaarwegend is.

6. Procedure administratieve werkzaamheden afgegeven beschikkingen HBH Individueel Pgb - RIO Zaanstreek

In dit document uit december 2008 geeft RIO Zaanstreek zeer kort aan wat de verschillende taken van de back office zijn bij het afgeven van beschikkingen voor individuele Pgb's voor huishoudelijke hulp.

7. Procedure verantwoordingen individueel Pgb - RIO Zaanstreek

RIO Zaanstreek heeft in een document aangegeven wanneer zij de verantwoordingen van individuele Pgb's controleert.

8. Procedure administratieve werkzaamheden afgegeven beschikkingen HBH Collectief Pgb - RIO Zaanstreek

In dit document uit december 2008 geeft RIO Zaanstreek zeer kort aan wat de verschillende taken van de back office en van de controller zijn bij de collectieve Pgb's. het controleren van de accountantsverklaring van de verzorgingstehuizen (met daarin oordeel over administratieve organisatie en inzet manuren) ontbreekt in deze procedure voor collectieve Pgb's.

9. Procedure urenverantwoordingen Collectief Pgb verzorgingstehuizen - RIO Zaanstreek

RIO Zaanstreek geeft in dit document uit december 2008 helder aan hoe de urenverantwoording van de verzorgingstehuizen met collectieve Pgb's verricht dient te

worden. Vrij exact geeft RIO Zaanstreek aan van welke cliënten de urenverantwoording gecontroleerd dient te worden. Hier geldt als uitgangspunt; des te meer uur huishoudelijke hulp, des te meer controle. Ook bevat de procedure, op basis van de voorgaande controle, specifieke aandachtspunten voor elk verzorgingstehuis.

Conclusie administratieve procedures

De gemeente Zaanstad heeft voor het vaststellen van subsidies een algemene procesbeschrijving. Voor de subsidievaststelling van RIO Zaanstreek heeft de gemeente geen specifieke procedures vastgesteld. In de subsidiebeschikking en de daarbij gevoegde uitvoeringsovereenkomst heeft de gemeente RIO Zaanstreek niet de eis gesteld dat zij de administratieve procedures moet vastleggen. De gemeente wil het vastleggen van procedures pas in 2010 beter regelen, wanneer RIO Zaanstreek onderdeel uitmaakt van de gemeente.

Verder constateert de rekenkamer dat RIO Zaanstreek sinds december 2008 meer administratieve procedures heeft vastgelegd, waaronder die voor collectieve Pgb's. In totaal hanteert RIO Zaanstreek acht administratieve procedures. De rekenkamer vindt het positief dat RIO Zaanstreek sinds december 2008 meer administratieve procedures heeft vastgelegd, waaronder die voor collectieve Pgb's. Wel merkt de rekenkamer op dat de procedure voor het onderzoeken of iemand in aanmerking komt voor een Pgb weinig houvast biedt voor een eenduidige uitvoering. Ook ontbreekt een samenhangend overzicht van alle administratieve procedures.

3.3.2 Aansturing derden

Toetsaspect 'aansturing derden'

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

Met de komst van de Wmo zijn gemeenten veel 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.

Aansturing RIO Zaanstreek

De gemeente heeft een subsidierelatie met RIO Zaanstad. Jaarlijks ontvangt RIO Zaanstreek een subsidiebeschikking en een uitvoeringsovereenkomst met daarin nadere voorwaarden over onder andere de doorlooptijden van indicaties. Daarin is ook aangegeven dat RIO Zaanstreek de gemeente driemaandelijks informatie geeft over haar activiteiten en middelen. De rekenkamer constateert dat de uitvoeringsovereenkomst niets vastlegt over het vastleggen van administratieve procedures en het uitvoeren van het controle- en sanctiebeleid door RIO Zaanstreek.

Wanneer RIO Zaanstreek de afspraken niet kan nakomen, dient ze dit te melden aan de gemeente. Na afloop van het subsidiejaar dient RIO Zaanstreek naast een inhoudelijk verslag van de activiteiten ook een accountantsverklaring mee te sturen die de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening bevestigt. De accountant krijgt voor de controle van de jaarrekening 2008 ook een accountantsprotocol van de gemeente mee, waarin de reikwijdte en intensiteit van de controle nader is aangegeven.

De gemeente stelt aan de hand van de Maraps en voortgangsgesprekken met RIO Zaanstreek tussentijds vast of de prestaties en termijnen uit de uitvoeringsovereenkomst zijn gerealiseerd. De rekenkamer constateert dat de Maraps vooral een financieel karakter hebben en geen inzicht geven in de doorlooptijden van indicaties, de looptijden van de zorg en het soort huishoudelijke hulp per leveringsvorm (individueel Pgb, collectief Pgb en zorg in natura). Ondanks aandringen van de gemeente in het najaarsoverleg met RIO Zaanstreek van september 2008⁷⁰ heeft RIO Zaanstreek nog geen helder inzicht gegeven in de doorlooptijden. De verantwoordingsinformatie over het eerste half jaar bevat wel informatie over gemiddelde looptijden, maar de rekenkamer acht deze informatie soms misleidend. Zo vermeldt de verantwoordingsinformatie 2008 dat de gemiddelde doorlooptijd tussen aanvraag en beschikking voor huishoudelijke hulp 23 werkdagen bedraagt. Dit zegt echter niets over de afspraak uit de uitvoeringsovereenkomst om alle aanvragen binnen 8 weken af te handelen. Door een gemiddelde doorlooptijd weer te geven is niet duidelijk wat de spreiding is en hoeveel beschikkingen een langere looptijd hebben dan de overeengekomen 8 weken

De gemeente probeert meer grip te krijgen op RIO Zaanstreek. Op verzoek van de gemeente verrichtte CIAD eind 2007 een operationele audit om zicht te krijgen op de bedrijfsvoering van RIO Zaanstreek.⁷¹ Uit deze audit bleek ook dat RIO Zaanstreek geen normen voor adequate doorlooptijden hanteert, gebrekkige verantwoordingsinformatie had en een onbetrouwbaar administratiesysteem (GWS4ALL) had.

De gemeente voert gesprekken met RIO Zaanstreek om onzekerheden ten aanzien van de rechtmatigheid voor de Wmo voor de jaarrekening 2008 te vermijden of te beperken. Uit mailcorrespondentie tussen RIO Zaanstreek en de gemeente blijkt dat RIO Zaanstreek voor 2008 geen rechtmatigheidsrisico ziet voor de huishoudelijke hulp. De reden is dat er in 2008 geen overgangsccliënten meer zijn en RIO Zaanstreek de indicatie, beschikking en registratie voor alle cliënten uitvoert.

Een passage uit de notitie over insourcing⁷² illustreert dat de gemeente zich wel bewust is van het risico om de uitvoering van huishoudelijke hulp op de huidige manier te

⁷⁰ Gemeente Zaanstad, *Verslag najaarsoverleg RIO-gemeente Zaanstad*, 4 september 2008.

⁷¹ CIAD, *Rapport Operational Audit regionaal Indicatieorgaan Zaanstreek (RIO)*, 18 oktober 2007.

⁷² Gemeente Zaanstad, Notitie van de Dienst Wijken aan het gemeentelijk managementteam, *Insourcing RIO*, april 2008.

organiseren: 'In de praktijk is het moeilijk gebleken om via een subsidierelatie en uitvoeringsovereenkomst de stichting in de gewenste richting te krijgen om zo de doorlooptijden bij te sturen of de medewerkers te stimuleren tot een meer klantgerichte integrale houding. De huidige stichting RIO is een te kleine en te kwetsbare organisatie om - op afstand van de gemeente - gemeentelijke taken van een dergelijke politiek belang en financiële omvang blijvend op zich te nemen. Het gaat hier bovendien om taken die waarschijnlijk nog zullen worden uitgebreid en activiteiten in een werkveld dat aan verandering onderhevig zal zijn. Met een directe sturing binnen de gemeentelijke organisatie verwachten we de risico's in dit werkveld beter te kunnen opvangen'.

De rekenkamer concludeert dat, ondanks de samenwerking sinds 1997, de aansturing van RIO Zaanstreek door de gemeente nog steeds verbeterd kan worden. In de uitvoerings-overeenkomst staan op hoofdlijnen heldere afspraken over de te leveren prestaties, maar er ontbreken afspraken over het vastleggen van administratieve procedures en uitvoeren van het controle- en sanctiebeleid. Ook toetst de gemeente de afspraken uit de uitvoerings-overeenkomst, voor wat betreft de doorlooptijden, niet consequent om te zien of zij in de praktijk gerealiseerd worden.

Aansturing zorgleveranciers

De gemeente heeft de levering van huishoudelijke hulp in zorg in natura overgelaten aan vier zorgleveranciers, waarvan Evean (met 2.500 cliënten) de grootste zorgleverancier is van huishoudelijke hulp in natura in Zaanstad. Met deze organisaties is de gemeente Zaanstad overeengekomen dat zij zorgen voor een goede uitvoering van de administratieve organisatie en interne controle, opdat een betrouwbare registratie van de daadwerkelijke geleverde huishoudelijke hulp zal worden gewaarborgd. De zorgleveranciers zijn in het bezit van een protocol van interne controle (gebaseerd op de Kaderregeling AO/IC/AWBZ) waarin staat hoe de zorgleveranciers de geleverde hulp dienen vast te leggen en te controleren. Het MT van de gemeente besloot in november 2007 om de overeenkomsten met Evean en de drie andere zorgleveranciers te verlengen voor een periode van één jaar. Kostenoverwegingen (bij nieuwe aanbesteding zouden de tarieven omhoog gaan) en het waarborgen van continuïteit van hulp aan de cliënten speelden bij dit besluit een rol.

De rekenkamer beschikt over een brief van de gemeente Zaanstad aan Evean Thuiszorg van 27 februari 2008 waarin de gemeente aangeeft dat de werkwijze van Evean een risico kan vormen voor de jaarrekening. Het RIO Zaanstreek controleerde, namens de gemeente, in januari 2008 de facturering en de geleverde prestaties van Evean over 2007. Uit deze controle kwam naar voren dat 35% van de gevraagde urenbriefjes van huishoudelijke hulpen niet terug te vinden was bij de zorgleverancier. Volgens Evean was de helft van deze briefjes feitelijk niet terug te vinden, het ontbreken van de andere helft werd veroorzaakt door de afwijkende systematiek bij de verantwoording van alphahulpen. De gemeente stelde Evean alsnog in de gelegenheid om de urenbriefjes aan te leveren en daarnaast ook aanvullende gegevens te leveren. Evean bleek hiertoe onvoldoende in staat. De tekortkomingen hebben ertoe geleid dat RIO Zaanstreek in

2007 en 2008 extra controles middels steekproeven bij Evean heeft uitgevoerd. De rekenkamer constateert dat de gemeente bij de aanbesteding van huishoudelijke hulp geen goedgekeurde accountantsverklaring bij de geleverde zorg in natura aan zorgleveranciers heeft gevraagd.

Aansturing Centraal Administratie Kantoor (CAK)

De gemeente Zaanstad vraagt aan de gebruikers van huishoudelijke hulp een eigen bijdrage, omdat ze het van belang vindt dat burgers naar draagkracht bijdragen.⁷³ Het innen van de eigen bijdragen gebeurt in Zaanstad op de volgende manier. De back office van RIO Zaanstreek voert de persoonsgegevens en de verstrekte Pgb-bedragen via speciale software in het CAK-systeem. Op basis van deze gegevens en gegevens van de zorgverleners (aanlevering zorguren), de gemeentelijke basisadministratie (voor het controleren van adresgegevens) en de Belastingdienst (voor het opvragen van het belastbare inkomen van twee jaar daarvoor) berekent het CAK de eigen bijdrage per cliënt. Per vier weken int het CAK de eigen bijdrage rechtstreeks bij de Zaanse cliënten. In vierwekelijkse rapportages naar RIO Zaanstreek geeft het CAK in totalen (dus niet op cliëntniveau) aan welke eigen bijdragen zijn geïnd en welke eigen bijdragen aan de gemeente zijn overgemaakt.

De rekenkamer constateert dat RIO Zaanstreek tussentijds een schatting kan maken van de totale te innen bijdragen, maar geen inzicht heeft in de bijdragen op persoonsniveau. Net als het Platform rechtmatigheid provincies en gemeenten,⁷⁴ concludeert de rekenkamer dat de huidige informatie over de eigen bijdrage van het CAK voor alle gemeenten ontoereikend is om als gemeente de juistheid op *persoonsniveau* en de volledigheid van de eigen bijdragen als geheel te kunnen vaststellen. De gemeente heeft namelijk om privacyredenen geen inzicht in de inkomensgegevens van cliënten. Het CAK heeft wel een ‘third party mededeling’ door de accountant laten vaststellen dat er binnen het uitvoeringsproces voor de eigen bijdragen adequate waarborgen zijn om de volledigheid, juistheid en tijdigheid te garanderen.⁷⁵ Doordat de gemeente geen inzicht heeft of een cliënt al dan niet zijn verschuldigde eigen bijdrage betaald, kan zij ook geen maatregelen richting nalatige cliënten treffen. De rekenkamer concludeert dat de gemeente onvoldoende het CAK kan aansturen.

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 als de indicatie strekte, maar uiterlijk tot en met 31 december 2007. Hiertoe kon de gemeente met het

⁷³ Gemeente Zaanstad, *Strategische Visie Wmo Zaanstad*, september 2005.

⁷⁴ Platform rechtmatigheid provincies en gemeenten, *Notitie Knelpunten Wmo*, 5 juni 2008.

⁷⁵ Price Waterhouse Coopers, *Third Party Mededeling proces Wmo 2007*, 11 maart 2008.

zorgkantoor een opdracht verstrekken. In het overgangsprotocol van oktober 2006⁷⁶ adviseerde het implementatiebureau Invoering Wmo (VNG) gemeenten om een dergelijke overeenkomst met de zorgkantoren af te sluiten. Overwegingen waren: de zorgkantoren beschikten over ruime expertise met betrekking tot deze taak en waren bereid de uitvoering van de bestaande Pgb's in 2007 ter hand te nemen. Van alle gemeenten heeft destijds 98% aangegeven dat zij de Pgb-regeling voor overgangsccliënten door het zorgkantoor willen laten uitvoeren.⁷⁷

Uit de analyse van de rekenkamer blijkt dat ook de gemeente Zaanstad (vertegenwoordigd door de toenmalige directeur RIO Zaanstreek) een overeenkomst heeft afgesloten met Achmea zorgkantoor voor de uitvoering van de Pgb-regeling voor overgangsccliënten.⁷⁸ In de overeenkomst is vastgelegd welke werkzaamheden het zorgkantoor dient te verrichten. Voor de controle van de verantwoording over Pgb's is slechts vastgelegd dat het zorgkantoor 'verantwoordingsdocumenten dient te toetsen'. Op welke wijze, hoe vaak en met welke diepgang dat dient te gebeuren is niet vastgelegd. De rekenkamer constateert dat zowel RIO Zaanstreek als de gemeente Zaanstad niet op de hoogte is van de manier waarop overgangsccliënten zich over 2007 hebben verantwoord richting het zorgkantoor. Voor de accountant van RIO Zaanstreek was het reden om over de jaarrekening 2007 van RIO Zaanstreek een oordeelonthouding op het onderdeel rechtmatigheid af te geven.⁷⁹ Er is anno 2009 niet bekend hoe het verantwoordingsritme voor overgangsccliënten is verlopen.

Het zorgkantoor heeft op 1 januari 2009 alleen een voorlopige eindafrekening (d.d. 1 april 2008) aan RIO Zaanstreek verstrekt. Hoewel het zorgkantoor de Pgb-regeling voor de overgangsccliënten voor een gering bedrag uitvoerde, is de rekenkamer van mening dat de gemeente door het geringe inzicht in de uitvoering ook financiële risico's liep en te weinig grip op het zorgkantoor had.

Aansturing verzorgingstehuizen (collectieve Pgb's)

Om na de aanbesteding toch de huishoudelijke hulp in en om drie verzorgingstehuizen te continueren, creëerde de gemeente Zaandam de mogelijkheid van een collectief Pgb.⁸⁰ De gemeente maakte in april 2007 werkafspraken met de verzorgingstehuizen Mennistenerf, Stichting Hervormd Centrum Pennemes en Saenden.⁸¹

⁷⁶ Ministerie van VWS, VNG, Zorgverzekeraars Nederland, *Overgangsprotocol huishoudelijke verzorging in verband met de invoering van de Wmo*, oktober 2006.

⁷⁷ Ministerie van VWS, VNG, Zorgverzekeraars Nederland, *Overgangsprotocol huishoudelijke verzorging in verband met de invoering van de Wmo*, oktober 2006, p. 18.

⁷⁸ Zorgkantoor Achmea, *Overeenkomst van opdracht uitvoering persoonsgebonden budget huishoudelijke verzorging overgangsccliënten*, 21 december 2006.

⁷⁹ Ernst & Young Accountant, *Verslag van bevindingen naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole 2007*, 13 juni 2008.

⁸⁰ Gemeente Zaanstad, *Besluit Voorzieningen Maatschappelijke Ondersteuning Zaanstad*, e x artikel 5.3, 2007.

⁸¹ Gemeente Zaanstad, *Werkafspraken bij het huishouden - gemeente Zaanstad*, versie 25 april 2007.

In de werkafspraken is geregeld dat voor het overgangsjaar 2007 de hoogte van de Pgb's wordt afgestemd op de 'reeds geïndiceerde klasse in de soort HBH2 totdat er een nieuw besluit wordt afgegeven'. Afgezien van het duurdere soort huishoudelijke hulp waartoe deze afspraak leidt, constateert de rekenkamer op basis van haar bestandsanalyse ook dat 52% van de collectieve Pgb's zonder einddatum wordt afgegeven en oneindig doorloopt. In 2007 waren er 37 cliënten die volgens de beschikking recht hadden op HBH1 en waarvoor de verzorgingstehuizen op het niveau van het duurdere HBH2 betaald kregen door RIO Zaanstreek. Navraag bij zowel de gemeente, als bij het RIO Zaanstreek heeft laat zien dat deze afspraak niet formeel is vastgelegd en dat er ook geen collegebesluit aan ten grondslag ligt. De rekenkamer concludeert dat de betalingen aan de 37 cliënten onrechtmatig zijn omdat de betalingen niet overeenkomen met de beschikking. Daarnaast is er sprake van rechtsongelijkheid omdat personen die via één van de verzorgingstehuizen een (collectief) Pgb aanvragen meer kans hebben op duurdere hulp die langer doorloopt dan personen die op zelf een individueel Pgb aanvragen.

De tehuizen zijn verder verplicht om een accountantsverklaring te overleggen waarin de accountant een oordeel geeft over de administratieve organisatie en de inzet van manuren.

Ook dienen de verzorgingstehuizen zich twee keer per jaar te verantwoorden over de feitelijke uren van de levering van huishoudelijke hulp. Het RIO Zaanstreek heeft bij de betreffende verzorgingshuizen een steekproefsgewijze controle uitgevoerd, waarbij ze is nagegaan of de ingezonden verantwoording overeenstemt met urenbriefjes, roosters e.d. Naar aanleiding hiervan heeft bij verzorgingstehuis Saenden (die in 2007 € 70.438 ontving voor de uitvoering van collectieve Pgb's) RIO Zaanstreek in 2008 een aantal aanvullende controles uitgevoerd. Bovendien is het tehuis gevraagd om voor 2008 een adequate urenadministratie in te voeren.⁸² Als ze dat niet doen, kan dat leiden tot een sanctie. Die sanctie moet de gemeente Zaanstad dan opleggen, het RIO is daarvoor niet bevoegd.

Op basis van bovenstaande concludeert de rekenkamer dat de gemeente de verzorgings-tehuizen die de collectieve Pgb's uitvoeren onvoldoende aanstuurt. De afspraken over de tarieven van de huishoudelijke hulp zijn informeel en niet helder vastgelegd. Ook was er in 2007 sprake van rechtsongelijkheid, omdat collectieve Pgb-houders standaard een duurder en zwaarder soort huishoudelijke hulp krijgen (HBH2) dan het geval is bij de individuele Pgb-houders. Bovendien waren de betalingen aan collectieve Pgb-houders in 2007 onrechtmatig, omdat ze afweken van de beschikkingen. Verder bleek dat één van de verzorgingstehuizen (Saenden) in 2007 geen adequate urenadministratie voerde waardoor niet duidelijk was of de gefactureerde uren daadwerkelijk geleverd waren.

⁸² RIO Zaanstreek, *Brief Afrekening Collectief Pgb 2007*, 16 april 2008.

Conclusie aansturing derden

De aansturing door de gemeente van externe organisaties leidt niet altijd tot het gewenste resultaat. Hierdoor loopt de gemeente Zaanstad financiële risico's.

Voorbeelden hiervan zijn:

- De eindafrekening 2007 van het zorgkantoor ontbreekt, waardoor de gemeente Zaanstad nog steeds geen inzicht heeft in de uitvoering van de Pgb-regeling voor overgangsccliënten in 2007.
- De gemeente heeft onduidelijke, informele afspraken gemaakt met de verzorgingstehuizen over de collectieve Pgb's. Er was in 2007 sprake van onrechtmatige betalingen die leidden tot hogere kosten voor de gemeenten en rechtsongelijkheid voor cliënten. Hiermee was circa € 35.000 mee gemoeid. Ook voerde één van de tehuizen in 2007 een inadequate urenadministratie, waardoor niet duidelijk was of de huishoudelijke hulp daadwerkelijk geleverd was.
- De aansturing van RIO Zaanstreek is verbeterd, maar is nog niet optimaal. De gemeente heeft op hoofdlijnen heldere afspraken met RIO Zaanstreek gemaakt over de te leveren prestaties, maar er ontbreken afspraken over het vastleggen van administratieve procedures en uitvoeren van het controle- en sanctiebeleid. Ook toetst de gemeente de afspraken uit de uitvoeringsovereenkomst, voor wat betreft de doorlooptijden, niet consequent om te zien of zij in de praktijk gerealiseerd worden. De beperkte managementinformatie van RIO Zaanstreek speelt hier een rol.

Net als de accountant van RIO Zaanstreek komt de rekenkamer tot de conclusie dat de gemeente meer aandacht kan besteden aan het formaliseren van afspraken met derden en het bewaken van de tijdigheid en de kwaliteit van de oplevering van informatie.⁸³

3.4 Conclusies

In dit hoofdstuk onderzocht de rekenkamer of de gemeente de financiële middelen voor huishoudelijke hulp op een adequate manier beheert. Op grond van de analyse van 6 aspecten van het financiële beheer (tabel 3.8) komen we tot de volgende oordelen.

Tabel 3.8 - Overzicht oordeel toetsaspecten financieel beheer

Onderwerp	Toetsaspect	Oordeel
Besteding en opbouw reserve	• Besteding budget huishoudelijke hulp en inzicht in de kosten	+/-
	• Opbouw Wmo-reserve	+/-
	• Informatievoorziening aan college en raad	+/-
Begroting en risico analyse	• Onderbouwing begroting 2007 en 2008	+
	• Risicoanalyse	+/-
Uitvoeringsorganisatie	• Administratieve procedures	+/-
	• Aansturing derden	+/-

⁸³ Ernst & Young, *Verslag van bevindingen naar aanleiding van de jaarrekeningencontrole 2007*, 13 juni 2008.

Conclusies algemeen

Op basis van het onderzoek concludeert de rekenkamer dat de gemeente de financiële middelen voor huishoudelijk hulp matig beheert. Van de 6 onderzochte aspecten scoren 1 aspect voldoende (+) en 5 aspecten matig. De belangrijkste knelpunten zijn gelegen in de onvoldoende aansturing door de gemeente van organisaties die een deel van de huishoudelijke hulp uitvoeren, gebrekkige administratieve procedures bij RIO Zaanstreek, geen goed inzicht in de werkelijke kosten op jaarbasis, het onvoldoende benutten van de gegevens in het cliëntenbestand voor het signaleren van financiële ontwikkelingen.

Besteding Wmo-budget, opbouw Wmo-reserve en informatievoorziening aan de raad

De rekenkamer oordeelt over de besteding van het budget voor huishoudelijke hulp en de opbouw van de Wmo-reserve redelijk positief. De gemeente heeft in 2007 en 2008 de huishoudelijke hulp binnen de beschikbare budgetten uitgevoerd.

Hierbij constateert de rekenkamer dat het lastig is om op basis van de financiële jaarstukken inzicht te krijgen in het budget voor huishoudelijk hulp, omdat de gebruikte term 'Maatschappelijke participatie' niet alleen huishoudelijke hulp omvat maar ook andere posten. Ook constateert de rekenkamer dat de gemeente geen totaaloverzicht opstelt waarin inzicht wordt verschaft in de begrote en gerealiseerde baten en lasten van alle Wmo-prestatievelden.

Verder constateerde de rekenkamer dat de gemeentelijke jaarrekeningen 2007 en 2008 geen goed inzicht geven in de werkelijke kosten van enig jaar. Belangrijkste oorzaak hiervan is dat op het moment dat RIO Zaanstreek de gegevens aan de gemeente verstrekt, zij nog niet beschikt over de definitieve gegevens van het CAK over de - van cliënten te ontvangen - eigen bijdragen.

Ook constateert de rekenkamer dat de gemeente het ontvangen budget voor huishoudelijke hulp vanuit het gemeentefonds slechts voor 68% besteed aan de Wmo-taak huishoudelijke hulp. Van de € 13,1 miljoen die Zaanstad in 2008 uit het gemeentefonds voor huishoudelijke hulp ontving, is slechts 9 miljoen in de begroting voor huishoudelijke hulp opgenomen. De rest is begroot voor Wmo-intensiveringen en andere niet Wmo-zaken. De onderbesteding werd veroorzaakt door de beleidsarme inzet van het eerst jaar van de Wmo, de lage tarieven van de zorgleveranciers en het vaker indiceren van de lichtste variant van huishoudelijke hulp (HBH1). Verder constateerde de rekenkamer dat de apparaatskosten in 2008 met 30% zijn gestegen. Enerzijds komt dat doordat er meer interne apparaatskosten aan deze taak zijn toegerekend (van € 97.000 in 2007 naar € 153.000 in 2008) en anderzijds door de in 2008 door CAK doorbelaste kosten ad € 115.000.

De gemeente heeft vanaf 2007 een Wmo-reserve die beschikbaar is voor alle Wmo-uitgaven. De rekenkamer constateert verder dat de opgebouwde reserve (die bedoeld voor *alle* Wmo uitgaven) voldoende is (€ 6,5 miljoen in 2008), maar volgens een prognose van de dienst Wijken in 2012 zal dalen tot een tekort van € 194.000.

Tegelijkertijd constateert de rekenkamer dat er jaarlijks € 500.000 uit de Wmo-reserve terugvloeit naar de algemene middelen.

Begroting en risico analyse

Over de onderbouwing van de begroting en de risicoanalyse oordeelt de rekenkamer redelijk positief. De gemeente onderkent bij het begroten van huishoudelijke hulp de algemene risico's zoals het open-einde karakter van huishoudelijke hulp en de prijsindexaties. Ook zijn de begrotingen voldoende onderbouwd. Het belangrijkste knelpunt dat de rekenkamer bij de begroting en risicoanalyse signaleert is dat de gemeente geen gebruik maakt van de gegevens uit het cliëntenbestand van RIO Zaanstreek om inzicht te krijgen in financiële ontwikkelingen. De rekenkamer signaleert op basis van deze administratie de volgende financiële risico's:

- Het regelmatig oneindig doorlopen van het recht op huishoudelijke hulp.
- De toename van het aantal gebruikers van huishoudelijke hulp en aantal toegekende uren.
- De duurdere huishoudelijke hulp die budgethouders van een collectief Pgb (via een van de verzorgingstehuizen) in 2007 onrechtmatig ontvingen.

Administratieve procedures

De rekenkamer oordeelt matig tot voldoende over de vastlegging van administratieve procedures. Hoewel de gemeente Zaanstad geen eisen stelt aan RIO Zaanstreek voor het vastleggen van administratieve procedures, constateert de rekenkamer dat RIO Zaanstreek sinds december 2008 meer administratieve procedures heeft vastgelegd, waaronder die voor collectieve Pgb's. In totaal hanteert RIO Zaanstreek acht administratieve procedures. Wel merkt de rekenkamer op dat de procedure voor het onderzoeken of iemand in aanmerking komt voor een Pgb weinig houvast biedt voor een eenduidige uitvoering. Ook ontbreekt een samenhangend overzicht van alle administratieve procedures.

Aansturing derden

Ten aanzien van de aansturing van externe organisaties heeft de rekenkamer geconstateerd dat dit niet optimaal plaatsvindt. Hierdoor loopt de gemeente Zaanstad financiële risico's, omdat ze niet weet of de middelen voor huishoudelijke hulp doelmatig en rechtmatig besteed zijn, terwijl zij daarvoor wel verantwoordelijk is.

Voorbeelden hiervan zijn:

- De eindafrekening 2007 van zorgkantoor Achmea ontbreekt nog steeds, waardoor de gemeente geen inzicht heeft in de rechtmatige uitvoering van de Pgb-regeling voor overgangsccliënten in 2007.
- De gemeente heeft onduidelijke, informele afspraken gemaakt met de verzorgingstehuizen over de collectieve Pgb's. Er was in 2007 feitelijk sprake van onrechtmatige betalingen, omdat de betalingen niet overeenkwamen met de beschikking. Daarnaast was er in 2007 aan hogere kosten voor de gemeente en rechtsongelijkheid, omdat personen die via één van de verzorgingstehuizen een (collectief) Pgb aanvroegen meer kans hadden op duurdere hulp (HBH2 in plaats van HBH1) die langer doorliep dan personen die zelf een individueel Pgb

aanvragen. Ook voerde één van de huizen over 2007 een inadequate urenadministratie, waardoor niet duidelijk was of de huishoudelijke hulp daadwerkelijk geleverd was.

- De grootste zorgleverancier (Evean) verantwoordde zich in 2007 niet adequaat over geleverde zorguren.
- Voor zowel de gemeente als RIO Zaanstreek is het lastig om vast te stellen of de geïnde eigen bedragen tijdig en volledig zijn ontvangen van het CAK.
- De aansturing van RIO Zaanstreek is verbeterd, maar leidt nog niet altijd tot het gewenste resultaat. De gemeente heeft op hoofdlijnen heldere afspraken met RIO Zaanstreek gemaakt over de te leveren prestaties, maar er ontbreken afspraken over het vastleggen van administratieve procedures en uitvoeren van het controle- en sanctiebeleid. Ook toetst de gemeente de afspraken uit de uitvoeringsovereenkomst, voor wat betreft de doorlooptijden, niet consequent om te zien of zij in de praktijk gerealiseerd worden. De beperkte managementinformatie van RIO Zaanstreek speelt hier een rol.

4 Regelgeving en waardebeoordeling

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 waarde van de Pgb en de hoogte van de eigen bijdrage voor de cliënt vergelijkbaar met die voor de hulp bij het huishouden in natura én is de situatie ten opzichte van die onder de AWBZ niet verslechterd?

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 Zaanse Wmo-regelgeving aan 6 aspecten. Tot de Zaanse regelgeving rekenen wij de Wmo-verordening, het besluit voorzieningen maatschappelijke ondersteuning en de nadere beleidsregels (verstrekkingenboek). Hierbij hebben wij onderzocht of de Zaanse Wmo-regelgeving ten opzichte van de modelregelgeving van de VNG geen extra drempels opwerpt.⁸⁴ Verder hebben wij de Zaanse 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.

⁸⁴ 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.

Wij hebben in dit hoofdstuk de overgangscilënten vanuit de AWBZ buiten beschouwing gelaten.

Tabel 4.1 laat zien welke aspecten van regelgeving en waardebeoordeling de rekenkamer heeft onderzocht en waarover de rekenkamer een oordeel velt.

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

Onderwerp	Toetsaspect
Regelgeving (paragraaf 4.2)	
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 ⁸⁵ , collectieve regelingen voor wettelijke aansprakelijkheid, rechtsbijstand, doorbetaling bij ziekte en arbodienstverlening.
Waardebeoordeling (paragraaf 4.3)	
Pgb-waarde en waarde Zin	1. De Pgb-waarde voor hulp bij het huishouden is ten minste vergelijkbaar met de waarde van de zorg in natura.
Pgb-waarde Wmo en AWBZ	2. De Pgb-waarde is ten minste vergelijkbaar met de Pgb-waarde onder de AWBZ.
Hoogte eigen bijdrage	3. De hoogte van de eigen bijdrage is vergelijkbaar met die voor Zin en niet verslechterd ten opzichte van die onder de AWBZ.

4.1 Overzicht Zaanse Wmo-regelgeving

Tabel 4.2 geeft aan dat de gemeente Zaanstad in een drietal documenten de regels voor de Zaanse Wmo heeft vastgelegd: de Wmo-verordening, het Besluit voorzieningen maatschappelijke ondersteuning en de Beleidsnotitie (het voormalige Verstrekkingenboek).

⁸⁵ 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 regelgeving Wmo gemeente Zaanstad

Document	Inhoud	Datum vaststelling
Wmo-verordening <i>(Verordening individuele voorzieningen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2009)</i>	De Wmo-verordening geeft een beschrijving van de omstandigheden waaronder de gemeente compensatie biedt aan burgers met beperkingen, geeft aan welke (individuele) voorziening dan aangewezen is, stelt voorwaarden waaronder een Pgb en financiële tegemoetkoming worden verstrekt en geeft aan of er eigen bijdragen gelden.	Raad: december 2008 <u>Eerder is vastgesteld:</u> Raad: <i>Verordening individuele voorzieningen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007</i> , september 2006
Wmo-besluit <i>(Besluit voorzieningen maatschappelijke ondersteuning 2009)</i>	Het Wmo-besluit bevat algemeen verbindende voorschriften over de hoogte en systematiek van eigen bijdragen, financiële tegemoetkomingen, het Pgb, toegang tot het collectief vervoer, situaties waarin wordt afgeweken van het primaat van het collectief vervoer, en de wijze van verantwoording van het Pgb.	College: december 2008 <u>Eerder zijn vastgesteld:</u> College: <i>Besluit voorzieningen maatschappelijke ondersteuning 2008</i> (december 2007) College: <i>Besluit voorzieningen maatschappelijke ondersteuning 2007</i> (december 2006)
Wmo-beleidsnotitie <i>(Beleidsnotitie 2009)</i>	De Wmo-beleidsnotitie bevat algemene beleidsregels over afweging van belangen, het vaststellen van feiten en de uitleg van voorschriften voor het gebruik van de bevoegdheden van het college van B&W.	College: december 2008 <u>Eerder is vastgesteld:</u> College: <i>Verstrekkingenboek 2007</i> (december 2006)

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?

De Wmo-regelgeving van de gemeente Zaanstad hebben wij hiertoe aan de hand van de volgende 3 toetsaspecten onderzocht:

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 voor⁸⁶. Indien een cliënt recht heeft op een individuele voorziening (wanneer een algemene voorziening niet voldoet of niet beschikbaar is) dan heeft hij volgens de Wmo recht op de keuze tussen die voorziening in natura of een financiële vergoeding of een Pgb. De keuze is dus in de Wmo verankerd. De gemeenteraad dient vervolgens in een verordening regels vast te stellen over deze te verlenen individuele voorzieningen en de voorwaarden waaronder cliënten daarop recht hebben. Het college van burgemeester en wethouders verleent de voorzieningen.

Wmo-regelgeving Zaanstad

Wmo-verordening

De gemeente Zaanstad biedt in haar *Wmo-verordening 2009* in het artikel 'Keuzevrijheid' de personen die geïndiceerd zijn voor een individuele voorziening de keuze tussen het ontvangen van:

1. een voorziening in natura;
2. een financiële tegemoetkoming;
3. het ontvangen van een hiermee vergelijkbaar Pgb.

In het artikel 'Vormen van hulp bij het huishouden' is bepaald dat de te verstrekken individuele voorziening kan bestaan uit:

1. hulp bij het huishouden in natura;
2. een persoonsgebonden budget te besteden aan hulp bij het huishouden.

De gemeente Zaanstad volgt in beide artikelen de VNG-modelverordening.

⁸⁶ Wmo, Artikel 5 Verordening individuele voorzieningen, Artikel 6 Vorm van de voorziening.

Wmo-besluit

De gemeente Zaanstad heeft in haar *Wmo-besluit 2009*⁸⁷ opgenomen dat de verstrekking van een toegezegde individuele voorziening in de vorm van een persoonsgebonden budget plaats vindt op verzoek van de aanvrager. Hiermee benadrukt de gemeente dat een Pgb een keuze is en niet door de gemeente kan worden opgedrongen. Hiermee volgt de gemeente Zaanstad het VNG-modelbesluit.

Conclusie keuzemogelijkheid

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad de keuzemogelijkheid voor zorg in natura en het Pgb voor hulp bij het huishouden in voldoende mate in haar wet- en 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 in principe 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 personen echter een goed netwerk hebben dat voor hen het beheer kan verzorgen, kan een Pgb natuurlijk wel als keuze beschikbaar blijven.⁸⁸

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 rekening moet houden met de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager van de voorzieningen én met de capaciteit van de aanvrager om uit een oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien.

Wmo-regelgeving Zaanstad

Wmo-verordening 2009

De gemeente Zaanstad verwijst in artikel 3 (lid 1) van de *Wmo-verordening 2009* naar het *Wmo-besluit 2009* voor een uitwerking van de uitsluitingsbepalingen die gelden bij het toekennen van een Pgb:

⁸⁷ Wmo-besluit Zaanstad, artikel 1 Regels rond verstrekking en verantwoording, lid 1: "Een persoonsgebonden budget kan alleen worden toegekend indien een individuele voorziening is geïndiceerd. Verstrekking van een toegekende individuele voorziening in de vorm van een persoonsgebonden budget vindt plaats op verzoek van de aanvrager."

⁸⁸ *Wet maatschappelijke ondersteuning met toelichting*, Schulinc, 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*)).

“Het college van burgemeester en wethouders biedt personen die geïndiceerd zijn voor een individuele voorziening de keuze tussen het ontvangen van een voorziening in natura, een financiële tegemoetkoming of het ontvangen van een hiermee vergelijkbaar persoonsgebonden budget, tenzij hiertegen overwegende bezwaren bestaan. In het Besluit staat vermeld in welke situaties sprake is van overwegende bezwaren.” Hiermee volgt de gemeente Zaanstad de modelverordening van de VNG, die eenzelfde opbouw kent.

Wmo-besluit 2009

In het *Wmo-besluit 2009* heeft de Zaanstad opgenomen in welke situaties er sprake is van overwegende bezwaren tegen een keuzemogelijkheid. Zij heeft de uitsluitingsbepalingen voor een Pgb als volgt verwoord:

“Verstrekking als persoonsgebonden budget vindt niet plaats indien:

- a. op grond van aanwijzingen die tijdens het onderzoek duidelijk zijn geworden het ernstige vermoeden bestaat dat de aanvrager problemen zal hebben bij het omgaan met een persoonsgebonden budget;
- b. eerder misbruik is gemaakt van deze vorm van verstrekking van een individuele voorziening.”⁸⁹

Zaanstad heeft onderdeel a letterlijk overgenomen uit het VNG-modelbesluit. Het modelbesluit kent onderdeel b niet. Maar de VNG heeft hierin wel aangegeven dat een gemeente, indien zij nog andere redenen heeft om geen Pgb te verstrekken, deze zelf kan toevoegen. En dat is wat de gemeente Zaanstad heeft gedaan.

Wmo-beleidsnotitie 2009

In de toelichting op het *Wmo-besluit 2009* en in de *Wmo-beleidsnotitie 2009* legt de gemeente Zaanstad uit dat in een aantal - niet limitatieve - gevallen besloten kan worden tot het uitsluiten van iemand van een Pgb. Het gaat daarbij om personen:

- die eerder misbruik hebben gemaakt van een Pgb;
- met een verslaving en die geen formele zaakwaarnemer hebben;
- die wilsonbekwaam zijn en die geen formele zaakwaarnemer hebben;
- van wie eerder is gebleken dat zij niet goed om kunnen gaan met een Pgb;
- die schulden hebben of in een traject van schuldsanering zitten.⁹⁰

De gemeente heeft vastgelegd dat de overwegende bezwaren altijd duidelijk gemaakt moeten worden en de uitzonderingen steeds individueel beoordeeld en gemotiveerd moeten worden.

⁸⁹ Artikel 1 Regels rond verstrekking en verantwoording, lid 2

⁹⁰ Een Pgb is namelijk ‘gewoon’ geld. Bij schulden kan het daarom worden opgeëist door schuldeisers. Ook bij schuldsanering wordt het gezien als inkomen en daarom meegenomen in het schuldsaneringstraject. Het budget kan daarmee op zijn voordat de zorg is ingekocht, terwijl het niet gebruikte Pgb wel terugbetaald moet worden aan de gemeente.

Opmerking

De VNG geeft in haar *Modelbeleidsregels* van november 2006 aan dat de Wmo⁹¹ het college in staat stelt inkomensgrenzen te stellen voor bepaalde voorzieningen bij een bepaald inkomen. Zij geeft als voorbeeld dat er zelfs gedacht kan worden aan een formulering waarbij de gemeente alle individuele voorzieningen boven een bepaald (verzamel)inkomen niet meer hoeft te verstrekken.⁹² Het onderzoeksbureau SGBO heeft in opdracht van de VNG in december 2006 de resultaten van onderzoek naar toe te passen inkomensgrenzen gepubliceerd.⁹³ 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 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 eigen-bijdrageregeling te werken. In de Zaanse Wmo-regelgeving zijn geen inkomensgrenzen gesteld. Wel heeft de gemeente een eigen bijdrage-regeling vastgesteld die afhankelijk is van het inkomen, de leeftijd en de samenlevings situatie.

Conclusie uitsluitingsbepalingen

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad het aantal uitsluitingsbepalingen voor de keuze voor een Pgb tot een minimum heeft beperkt en daarmee voldoet aan de norm. De gemeente hanteert geen maximum inkomensgrenzen voor hulp bij het huishouden.

4.2.3 Werkgeversondersteuning

Toetsaspect 'werkgeversondersteuning'

Het is vastgelegd dat elke individuele Pgb-houder HBH gebruik kan maken van facilitaire dienstverlening⁹⁴, 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 risico's met zich meebrengt. 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.⁹⁵

⁹¹ Op basis van artikel 4, lid 2 van de Wmo.

⁹² *Handleiding VNG Modelbeleidsregels Wmo*, 28 november 2006, pagina 1 van 54:

⁹³ *Financiële capaciteit en de Wmo: mogelijkheden voor inkomensgrenzen*, SGBO, december 2006, pagina 29

⁹⁴ 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.

⁹⁵ *Een goede ondersteuning voor u en uw burgers: wat de SVB u uit handen kan nemen*, een brochure van het SVB

Werkgeversondersteuning door Sociale Verzekeringsbank

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.

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.

Een gemeente kan bij het aangaan van een overeenkomst met de SVB alleen het complete pakket aan dienstverlening inkopen.

Zaanstad heeft er bij de invoering van de Wmo niet voor gekozen een contract met de SVB aan te gaan waardoor de Pgb-houders in 2007 dan ook geen gebruik konden maken van de dienstverlening van de SVB. Per 1 januari 2008 is de gemeente Zaanstad wel overgegaan tot een overeenkomst met de SVB⁹⁶ en zij heeft dit vastgelegd in het *Wmo-besluit*⁹⁷.

Het college heeft de raad begin 2008 hierover per brief geïnformeerd en uitgelegd dat de SVB voor 2008 een nieuw aanbod aan gemeenten heeft gedaan, waarbij de prijs meer is afgestemd op het daadwerkelijke gebruik van ondersteuning door budgethouders binnen de gemeente.⁹⁸

De gemeente Zaanstad laat haar Pgb-houders gratis gebruik maken van alle diensten van de SVB, met uitzondering van de diensten 'loondoorbetaling bij ziekte' en 'arbodienstverlening'. Het college heeft aangegeven met deze twee diensten terughoudend te zullen omgaan en de budgethouder om een eigen inbreng te vragen bij het gebruik hiervan. Het college heeft niet geregeld hoe het de hoogte van de eigen inbreng berekent en in rekening brengt bij de budgethouder.

In de modelregelgeving van de VNG zijn geen bepalingen opgenomen over ondersteunende dienstverlening voor de Pgb-houders op het gebied van hun rechten en plichten als werkgever of opdrachtgever. Zaanstad is door het aangaan van een contract met de SVB per 1 januari 2008 en het vermelden hiervan in het *Wmo-besluit* aanvullend op de modelregelgeving van de VNG.

Conclusie werkgeversondersteuning

De gemeente Zaanstad biedt haar Pgb-houders per 1 januari 2008 gratis de mogelijkheid gebruik te maken van alle dienstverlening van de SVB op het gebied van werkgeversondersteuning. Deze zaken zijn aanvullend op de modelregelgeving waarin de VNG hierover geen bepalingen heeft opgenomen. De gemeente kan voor onderdelen

⁹⁶ Op 18 december 2007 heeft het college van B&W hiertoe besloten, besluit nummer 79447.

⁹⁷ Artikel 5 Vaststelling bedrag persoonsgebonden budget hulp bij het huishouden, lid 4

⁹⁸ *Informatie Wmo individuele voorzieningen*, Brief van het college van B&W aan gemeenteraad Zaanstad, januari 2008

van de dienstverlening kosten in rekening brengen, maar de hoogte en de wijze waarop zij die bijdrage in rekening brengt, heeft zij niet vastgelegd. In 2008 zijn bij Pgb-houders voor de betreffende diensten geen eigen bijdragen in rekening gebracht.

4.3 Waardebepaling persoonsgebonden budget

In deze paragraaf willen wij antwoord geven op de tweede deelvraag (b):
Zijn de waarde van de Pgb en de hoogte van de eigen bijdrage voor de cliënt vergelijkbaar met die voor de hulp bij het huishouden in natura én is de situatie ten opzichte van die onder de AWBZ niet verslechterd?

Wij doen dat door de Wmo-regelgeving van de gemeente Zaanstad aan de hand van 3 toetsaspecten te onderzoeken:

1. Waarde Pgb ten opzichte van waarde Zin.
2. Waarde Pgb ten opzichte van waarde Pgb onder de AWBZ.
3. Hoogte eigen bijdrage bij een Pgb ten opzichte van die bij Zin en onder de AWBZ.

Evenals bij de cliënten die zorg in natura ontvangen kan de gemeente ook bij de Pgb-houders een eigen bijdrage in rekening brengen. De hoogte van de eigen bijdragen is afhankelijk van het inkomen, de leeftijd (jonger of ouder dan 65 jaar), de samenlevingsvorm (al dan niet gehuwd).

4.3.1 Waarde Pgb ten opzichte van waarde Zin

Toetsaspecten 'Pgb-waarde ten opzichte van waarde Zin'
De Pgb-waarde voor hulp bij het huishouden is ten minste vergelijkbaar met de waarde van de zorg in natura.

De Wmo bepaalt dat het aan de gemeente is om de waarde van het Pgb te bepalen. 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 Pgb-houder moet met zijn budget een voorziening kunnen inkopen die gelijkwaardig is aan de zorg in natura.⁹⁹

De Pgb-waarde voor hulp bij het huishouden kan een gemeente uitdrukken in een % van de waarde van de hulp in natura (Zin). De hoogte van het geldbedrag, bepaalt mede in hoeverre het voor burgers aantrekkelijk is om de hulp bij het huishouden zelf in te kopen. Is de waarde van het Pgb laag, dan vormt het Pgb geen gelijkwaardig alternatief voor zorg in natura. Is de waardebepaling hoog dan maakt dat de Pgb-regeling aantrekkelijker voor burgers.

De VNG heeft in haar modelbesluit 2 verschillende opties opgenomen om de Pgb-waarde voor HBH te kunnen bepalen:

⁹⁹ *Wet maatschappelijke ondersteuning met toelichting*, Schulinc, januari 2008, pagina 27 (het betreft hier het Eerste Kamer stuk: EK 2005-2006, 30 131, C, p. 19-20 (*Memorie van antwoord*)).

1. Er wordt een bedrag per uur beschikbaar gesteld welk bedrag 75 % is van het bedrag zoals de kosten van hulp bij de huishouding in natura bedragen.
2. Er wordt een bedrag beschikbaar gesteld per klasse per jaar (6 klassen). Bij additionele uren - die boven klasse 6 op basis van de hardheidsclausule worden toegekend - wordt een uurbedrag gehanteerd.

In de Wmo-verordening is bepaald dat de wijze waarop het college de Pgb-waarde vaststelt wordt vastgelegd in het Wmo-besluit.

In de volgende tabel zijn de Pgb-uurtarieven voor de jaren 2007, 2008 en 2009 opgenomen zoals deze door het college zijn vastgesteld.

Tabel 4.3 - Pgb-uurtarief per categorie voor Hulp bij het huishouden gemeente Zaanstad (in €)

Categorie Hulp bij het huishouden (HBH)	Pgb-uurtarief HBH1	Pgb-uurtarief HBH2	Pgb-uurtarief HBH3	Pgb-uurtarief gemiddeld
Jaar				
2007	14,00	21,74	22,80	19,51
2008	17,42	22,74	25,92	22,03
2009	18,47	23,73	27,06	23,09

Bron: RIO Zaanstreek

Met name de tarieven van HBH1 zijn voor Pgb-houders van belang, aangezien de meeste Pgb-houders een indicatie HBH1 hebben. In 2007 was het uurtarief van € 14 voor HBH1 vastgesteld op basis van het uurtarief van de zorgleverancier met het laagste uurtarief. Op basis van landelijke en lokale onderzoeken is gebleken dat dit tarief niet kostendekkend was¹⁰⁰. De uurtarieven voor HBH1 in 2008 en 2009 zijn vastgesteld op basis van de gemiddelde gecontracteerde uurtarieven bij de 4 zorgleveranciers die de zorg in natura leveren. Doordat de gemeente de Pgb-waarde op 100% hiervan heeft gesteld, wordt voldaan aan de norm dat een Pgb-houder een vergelijkbare waarde ontvangt als een cliënt met zorg in natura. Het huidige tarief ligt ook in de lijn van tarieven die als kostendekkend worden beschouwd¹⁰¹.

Bij de feitelijke toekenning van de Pgb-waarde doet zich echter een complicatie voor. Dit, omdat niet het werkelijke aantal geïndiceerde uren aan een Pgb-houder wordt uitgekeerd, maar het gemiddelde aantal uren van de klasse, waarin de geïndiceerde uren vallen. De systematiek van de gemeente Zaanstad is gelijk aan die van de AWBZ.

In tabel 4.4 is te zien welke Pgb-waarden per week ontstaan per klasse per categorie voor 2009.

¹⁰⁰ Rapport Pwc, *Transparantie in de kostenstructuur van hulp bij het huishouden*, 9 december 2008, pag. 4 en 6 en website belangenvereniging Per Saldo, *Gemeentelijk PGB te laag*, 19 oktober 2006.

¹⁰¹ Rapport Pwc, 9 december 2008, zie eindnoot 17.

Tabel 4.4 - Pgb-waarde per week per klasse per categorie voor Hulp bij het huishouden 2009 gemeente Zaanstad (in €)

Klasse	Aantal uur per week in klasse	Aantal uur op midden klasse	Pgb-waarde per week		
			HBH 1	HBH 2	HBH 3
1	0 tot 2	1	18,47	23,73	27,06
2	2 tot 4	3	55,41	71,19	81,18
3	4 tot 7	6	101,59	130,52	148,83
4	7 tot 10	8,5	157,00	201,71	230,01
5	10 tot 13	11,5	212,41	272,90	311,19
6	13 tot 16	14,5	267,82	344,09	392,37
7	16 uur of meer	n.v.t.	267,82 + 18,47 x het aantal additionele uren*	344,09 + 23,73 x het aantal additionele uren*	392,37 + 27,06 x het aantal additionele uren*

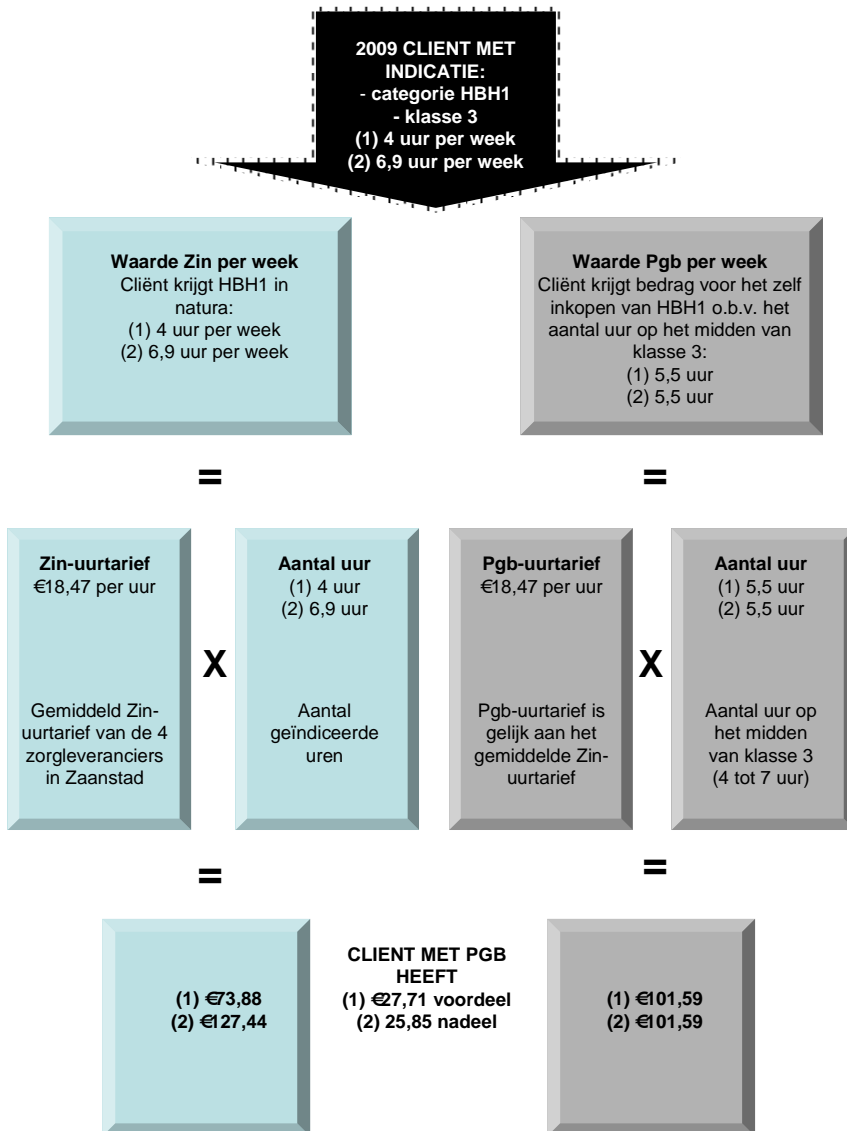
Bron: Besluit Voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Zaanstad 2009

Ad * Het aantal uur dat 16 uur of meer bedraagt

De Pgb-waarde voor Pgb-houders met een indicatie voor categorie HBH1 - het merendeel van de Pgb-houders - bedraagt tussen de € 8,47 per week (bij een indicatie van 0 tot 2 uur) en € 67,82 per week (bij een indicatie van 13 tot 16 uur per week). De Pgb-houders met een indicatie van 16 uur of meer voor HBH1 krijgen, voor het aantal uur dat 16 of meer bedraagt, een Pgb-waarde toegekend van dit aantal uur vermenigvuldigd met het Pgb-uurtarief van € 18,47. De gemeente Zaanstad vermeldt in het *Wmo-besluit 2009* dat het gaat om de bedragen die zij beschikbaar stelt per klasse per jaar. Dit is niet juist. Het gaat om bedragen per week omdat een klasse het aantal uren huishoudelijke verzorging per week inhoudt.

Doordat de Pgb-waarde niet op basis van het werkelijke aantal geïndiceerde uren, maar op basis van het aantal uur van het midden van de klasse, kan er voor Pgb-houder een voor- of een nadelige situatie ontstaan ten opzichte van iemand die zorg in natura ontvangt en een gelijk aantal uren geïndiceerd heeft gekregen. Het voor- of nadelige verschil in 2008 bedraagt bij HBH1 - ten opzichte van de gemiddelde Zin-vergoeding HBH1 - maximaal € 27,71 per week. Dit doet zich voor bij klassen 3, 4, 5 en 6 en het gaat hierbij om 1,5 uur á € 18,47. De systematiek is hieronder schematisch toegelicht.

Figuur 4.1 - Berekening Pgb-waarde en Zin-waarde voor cliënt met indicatie HBH1 in 2 verschillende situaties: voor 4 uur en 6,9 uur per week



Bron: berekening Rekenkamer Zaanstad op basis van gegevens aangeleverd door RIO Zaanstreek

Conclusie waarde Pgb ten opzichte van waarde Zin

Zaanstad voldoet in 2009 aan de norm van de rekenkamer dat de Pgb-waarde voor HBH vergelijkbaar moet zijn met de waarde van Zin. De gemeente hanteert voor het berekenen van de Pgb-waarde namelijk een uurtarief dat gelijkgesteld is aan 100% van het gemiddelde uurtarief van Zin (uurtarief HBH1 2009: € 18,47). De gemeente Zaanstad werpt bij het bepalen van de Pgb-waarde dus geen onnodige drempels op voor het gebruik van een Pgb voor hulp bij het huishouden.

In 2007 was dit uurtarief nog gebaseerd op het laagste uurtarief Zin van de 4 aanbieders van huishoudelijke verzorging in Zaanstad (€ 14 per uur). Dit uurtarief van € 14 is te laag gebleken op basis van landelijke en lokale onderzoeken. Vanuit het cliëntperspectief is het positief dat Zaanstad per 2008 dit tarief heeft losgelaten en heeft gekozen voor een uurtarief dat is gebaseerd op 100% van het gemiddelde uurtarief Zin van de vier zorgleveranciers.

De rekenkamer maakt hierbij de volgende kanttekening. De gemeente Zaanstad hanteert voor de berekening van de Pgb-waarde de klasse-indeling van de AWBZ. Op individueel niveau kan hierdoor de Pgb-waarde voor- of nadelig uitpakken ten opzichte van een cliënt die Zin ontvangt. Dit omdat bij een Pgb-houder niet het werkelijke aantal geïndiceerde uren als basis voor de vergoeding geldt, maar het midden van de klasse, waarin de indicatie valt. Cliënten die huishoudelijke zorg ontvangen in natura krijgen wel de werkelijk aantal uren vergoed. Het maximale voor- of nadelige verschil voor de Pgb-houder in 2009 bedraagt € 27,71 per week. Dit is een verschil van maximaal € 1.441 op jaarbasis.

4.3.2 Waarde Pgb onder Wmo en AWBZ

Toetsaspecten 'Waarde Pgb onder Wmo en AWBZ'
De Pgb-waarde is ten minste vergelijkbaar met de Pgb-waarde onder de AWBZ.

De rekenkamer heeft onderzocht of de Pgb-waarde voor 'hulp bij het huishouden' onder de Wmo-regelgeving van Zaanstad vergelijkbaar is met het Pgb-waarde voor 'huishoudelijke verzorging' zoals dat gold onder de landelijke AWBZ. Op basis van dit onderzoek heeft de rekenkamer tabel 4.5 samengesteld.

*Tabel 4.5 - Pgb-uurtarieven voor HBH in Wmo-regelgeving Zaanstad en AWBZ 2007, 2008 en 2009 (*1€)*

Pgb-uurtarief per categorie HBH (Wmo)/HV (AWBZ) Jaar	HV AWBZ ¹⁰²	HBH1 Wmo	HBH2 Wmo	HBH3 Wmo
2007	17,34	14,00	21,74	22,80
2008	17,34	17,42	22,74	25,92
2009	18,02	18,47	23,73	27,06

Ter toelichting op de tabel merken wij het volgende op. Onder de AWBZ werd de Pgb-waarde voor huishoudelijke verzorging berekend op basis van het maximale uurtarief voor 'Alphahulp' en dat voor 'Overige huishoudelijke verzorging'.¹⁰³ Dit maximale

¹⁰² 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.

¹⁰³ Bron Per saldo-vereniging van mensen met een persoonsgebonden budget: "Dit Pgb-uurtarief werd als volgt berekend: (100%*maximaal uurtarief van CTG voor Alphahulp+75%*maximaal uurtarief van CTG voor Overige huishoudelijke verzorging)/2. In 2004 was het Pgb-uurtarief €16,38."

uurtarief werd jaarlijks bepaald door het CTG. 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 werd ervan uitgegaan dat Pgb-houders lagere overhead-kosten hebben dan die bij Zin aan de orde zijn, vandaar de 75%.¹⁰⁴ Pgb-houders konden daarnaast gratis gebruik maken van de diensten van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) voor salarisadministratie en 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.

Uit de tabel blijkt dat de gemeente Zaanstad vanaf 2008 hogere tarieven voor Pgb-houders heeft vastgesteld dan de AWBZ-tarieven. Alleen het door Zaanstad in 2007 gehanteerde Pgb-uurtarief voor de categorie HBH1 (€ 14,00) is lager dan het was onder de AWBZ (17,34).

Zoals reeds eerder is opgemerkt, hanteert de gemeente Zaanstad dezelfde klasse-indeling als de AWBZ en dezelfde manier van berekenen van de Pgb-waarde (het aantal uur van het midden van de klasse maal een uurtarief). Dit betekent dat wat dit betreft er voor de Pgb-houders geen voor- of nadelig verschil is ontstaan door de overgang van de AWBZ naar de Wmo.

Conclusie Pgb-waarde ten opzichte van AWBZ

De rekenkamer concludeert dat Zaanstad vanaf 2008 voldoet aan de norm van de rekenkamer dat de waarde van de Pgb in de Zaanse Wmo-regelgeving vanaf 2008 ten minste vergelijkbaar moet zijn met die van onder de AWBZ. Voor alle categorieën hulp bij het huishouden is de toe te kennen Pgb-waarde per week voor Pgb-houders hoger dan die onder de AWBZ.

4.3.3 Hoogte eigen bijdrage ten opzichte van Zin en AWBZ

Toetsaspect 'hoogte eigen bijdrage ten opzichte van Zin en de AWBZ'

De hoogte van de eigen bijdrage is vergelijkbaar met die voor Zin en niet verslechterd ten opzichte van die bij de AWBZ

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 wat de eigen bijdragen betreft nagegaan of Pgb-houders ten opzichte van cliënten die zorg in natura ontvangen gelijk worden behandeld en of zij ten opzichte van de AWBZ-regeling niet worden geconfronteerd met een hogere eigen bijdrage. Alvorens hierop in te gaan schetsen we eerst hoe de eigen bijdrageregeling is vormgegeven.

¹⁰⁴ Bron: www.cvz.nl

Wmo en Besluit maatschappelijke ondersteuning

In de Wmo is bepaald dat het onwenselijk is dat gemeenten een inkomensbeleid gaan voeren door middel van de eigen bijdrage.¹⁰⁵ 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*¹⁰⁶, 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 bijdrage-regelingen van de AWBZ en de Wmo.

Wmo-regelgeving Zaanstad

De gemeente Zaanstad benoemde het innen van een eigen bijdrage als één van de zes uitgangspunten die de gemeente Zaanstad voor de invoering van de Wmo in Zaanstad vastlegde in de *Strategische Visie Wmo Zaanstad* (september 2005). Zaanstad vindt het van belang dat “burgers naar draagkracht bijdragen aan een toekomstig stelsel, waarmee op de langere termijn ook alle aanvragers op hetzelfde niveau kunnen worden gecompenseerd”. De gemeente heeft er voor gekozen om alleen voor huishoudelijke hulp (en dus niet voor vervoers- en woonvoorzieningen) een eigen bijdrage te vragen.

Maximale eigen bijdrage

In de Zaanse *Wmo-verordening* is vastgelegd dat het college in het *Wmo-besluit* de hoogte van de eigen bijdrage vaststelt. Zij stelt daartoe 4 parameters vast. Deze dient de gemeente ook door te geven aan het CAK.¹⁰⁷

De eerste 3 parameters die het Rijk in de AmvB noemt, bepalen de maximaal te betalen eigen bijdrage per 4 weken van de cliënt (de zogeheten maximale periodebijdrage). Zaanstad heeft in haar *Wmo-besluit 2007* de maximale waarden uit de AmvB overgenomen. Ook voor 2008 heeft de gemeente in het *Wmo-besluit 2008* de door het Rijk in een regeling vastgestelde waarden overgenomen.¹⁰⁸ Dit leidt tot de volgende tabel.

¹⁰⁵ TK 2004-2005, 30 131, nr. 3, p. 34-35 Memorie van Toelichting Wmo, artikelsgewijs

¹⁰⁶ Stb. 2006, 450

¹⁰⁷ *Proces eigen bijdrage-regeling Wmo: de uitvoering van de eigen bijdrage-regeling Wmo door het CAK-BZ*, 2 maart 2007, CAK

¹⁰⁸ *Regeling vaststelling bedragen per 1 januari 2008 krachtens het Besluit maatschappelijke ondersteuning en het Bijdragebesluit zorg*, Staatscourant van 25 oktober 2007, nr. 207/pag. 22.

Tabel 4.6 - Maximale eigen bijdrage per 4 weken 2008 gemeente Zaanstad 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
Ongehuwd		
< 65 jaar	€ 16.301	€ 16,80
≥ 65 jaar	€ 14.365	€ 16,80
Gehuwd		
één van beiden of beiden < 65 jaar	€ 21.002	€ 24,20
beiden ≥ 65 jaar	€ 19.759	€ 24,20

Bron: Regeling vaststelling bedragen per 1 januari 2008 krachtens het Besluit maatschappelijke ondersteuning en het Bijdragebesluit zorg,

De maximaal te betalen eigen bijdrage is door Zaanstad niet verlaagd ten opzichte van de AmvB-regeling. Zaanstad volgt hiermee het modelbesluit van de VNG. Indien cliënten een hoger inkomen hebben dan in de tabel vermeld, wordt de verschuldigde eigen bijdragen via een geleidende¹⁰⁹ schaal verhoogd. Ook op dit punt volgt de gemeente Zaanstad de rekenregels van het rijk.

Daadwerkelijke eigen bijdrage

De daadwerkelijke eigen bijdrage van een cliënt is afhankelijk van het aantal uren geïndiceerde hulp per week vermenigvuldigd met een uurtarief. De daadwerkelijke eigen bijdrage kan echter nooit hoger zijn dan de vastgestelde maximale eigen bijdrage per week.

Om de daadwerkelijke eigen bijdrage te kunnen berekenen dient een gemeente nog een 4^e parameter aan het CAK door te geven, te weten het te hanteren uurtarief op basis waarvan het CAK de daadwerkelijk te betalen eigen bijdrage berekent. De gemeente kan dit uurtarief per categorie huishoudelijke verzorging (HBH1, HBH2 en HBH3) en per zorgaanbieder vaststellen.

In 2007 hanteerde Zaanstad voor de categorieën HBH1 en HBH2 nog het gemiddelde uurtarief per categorie van de 4 aanbieders voor het berekenen van de eigen bijdrage (en voor de categorie HBH3 is besloten het gemiddelde uurtarief gelijk te stellen aan dat voor HBH2).

¹⁰⁹ Indien het inkomen bij de onderscheiden groep hoger is dan het de in tabel 3.7 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.

Voor 2008 heeft het college besloten¹¹⁰ om per categorie van huishoudelijke verzorging het uurtarief van de goedkoopste aanbieder te gebruiken bij de berekening van de daadwerkelijke eigen bijdrage. Dit goedkoopste uurtarief per categorie geldt dus voor alle cliënten in de betreffende categorie. Het geldt dus voor zowel de cliënt met een dure zorgleverancier als die met een goedkope en is van toepassing voor zowel Pgb-houders als personen met Zin. Dit uitgangspunt is in het *Wmo-besluit 2008* vastgelegd.¹¹¹

De door Zaanstad gehanteerde uurtarieven voor het berekenen van de eigen bijdrage zijn niet in de Zaanse Wmo-regelgeving opgenomen. De rekenkamer heeft deze opgevraagd bij het RIO. In onderstaande tabel is opgenomen hoe de uurtarieven die Zaanstad gebruikt voor het vaststellen van de daadwerkelijke eigen bijdrage er voor 2007, 2008 en 2009 uitzien.

Tabel 4.7 - Uurtarieven voor berekening daadwerkelijke eigen bijdrage voor HBH in gemeente Zaanstad

Uurtarief HBH voor berekening daadwerkelijke eigen bijdrage per categorie	HBH1 Wmo	HBH2 Wmo	HBH3 Wmo
Jaar			
2007	€ 17,15	€ 22,38	€ 22,38 ¹¹²
2008	€ 14,21	€ 22,07	€ 23,14
2009	€ 14,85	€ 23,06	€ 24,18

Bron: RIO Zaanstreek

Uit de tabel blijkt dat met name het uurtarief voor de berekening van de daadwerkelijke eigen bijdrage van HBH1 vanaf 2008 aanzienlijk lager uitvalt. Ten opzichte van 2007 is het uurtarief van de eigen bijdrage van € 17,15 met 17% verlaagd tot € 14,21.

In het onderstaande kader hebben wij een voorbeeld opgenomen waarin voor een Pgb-houder de Pgb-waarde, de eigen bijdrage en het netto resultaat te zien zijn.

Kader 4.1: Voorbeeld van de waardebepaling, eigen bijdrage en netto resultaat voor Pgb-houder
Dit voorbeeld betreft een cliënt in 2008 die ongehuwd en tussen de 18 en 65 jaar oud is en in 2006 een inkomen had van €40.000. Hij heeft een indicatie voor:

- **HBH1, klasse 2 (2 tot 4 uur per week)**
- **3,9 uur per week: bepaling Pgb-waarde en eigen bijdrage echter o.b.v. 3 uur (het midden van de klasse)**

Voor de cliënt gelden de volgende bedragen per week:

- **Pgb-waarde van € 52,26¹¹³**
- **Maximale eigen bijdrage van € 72,56 op basis van de 4 vastgestelde parameters¹¹⁴**
- **Daadwerkelijke eigen bijdrage van € 42,63¹¹⁵**

¹¹⁰ B&W besluit *Bijstelling Besluit Maatschappelijke ondersteuning*, 18 december 2007, nummer 79447

¹¹¹ *Besluit Voorzieningen Maatschappelijke ondersteuning 2008*, artikel 2, lid 5.

¹¹² Het uurtarief voor HBH3 is gelijkgesteld aan het uurtarief voor HBH2.

De cliënt dient een eigen bijdrage te betalen van € 42,63 per week (de daadwerkelijke eigen bijdrage is namelijk lager dan de maximale eigen bijdrage). Deze cliënt krijgt volgens de voorwaarden van de gemeente Zaanstad een Pgb-waarde van € 52,26. Netto ontvangt hij dus € 9,63 aan Pgb-budget per week.

Bron: berekening Rekenkamer Zaanstad

Pgb vergeleken met Zin

Artikel 2 *Omvang van de eigen bijdragen en het eigen aandeel bij hulp bij het huishouden* uit het Zaanse *Wmo-besluit* regelt de wijze van berekenen van de maximale en daadwerkelijke eigen bijdrage. Dit artikel is zowel van toepassing voor de cliënten die de HBH in natura ontvangen als voor de Pgb-houders HBH. Zaanstad behandelt de Pgb-houders dus op dezelfde wijze als die voor HBH in natura (Zin). Wij willen hierbij nog wel een opmerking plaatsen. De daadwerkelijke eigen bijdrage voor een Pgb-houder wordt niet op basis van het werkelijke aantal geïndiceerde uren, maar op basis van het aantal uur van het midden van de klasse vastgesteld. Hierdoor kan er voor een Pgb-houder een voor- of nadelige situatie ontstaan ten opzichte van een cliënt die Zin ontvangt en een gelijk aantal uren geïndiceerd heeft gekregen. Het voor- of nadelige verschil voor de daadwerkelijke eigen bijdrage bedraagt in 2009 bij een Pgb-houder met HBH1 - ten opzichte van een cliënt met Zin - maximaal € 22,28 (1,5 uur à € 14,85) per week¹¹⁶. Het voordelige verschil doet zich voor bij een Pgb-houder met een aantal uren boven het aantal uur van het midden van de klasse. Het nadelige verschil treedt op bij een Pgb-houder met een aantal uren dat daar beneden ligt.

Op deze manier ontstaat een dempende werking op de effecten als gevolg van het verschil van de Pgb-waarde ten opzichte van de Zin-waarde. Hierbij waren de effecten namelijk tegengesteld. De Pgb-houder met een aantal geïndiceerde uren boven het aantal uur van het midden van de klasse krijgt een lagere Pgb-waarde dan Zin-waarde. Het nadelige verschil bedraagt maximaal € 27,71. De Pgb-houder met een aantal geïndiceerde uren beneden het aantal uur van het midden van de klasse krijgt een hogere Pgb-waarde. Het voordelige verschil bedraagt ook maximaal € 27,71. Zie hiervoor ook paragraaf 4.3.1.

Pgb vergeleken met AWBZ

Maximale eigen bijdrage

Bij het invoeren van de *Wmo* heeft de wetgever ook nieuwe regels vastgesteld voor de berekening van de maximale eigen bijdragen. Onder de *AWBZ* gold voor de hoogte van de eigen bijdrage een minimum en een maximum bedrag. Zo bedroeg in 2006 de eigen bijdrage voor alle Pgb-houders huishoudelijke verzorging ten minste € 213,78 per jaar

¹¹³ Het Pgb-uurtarief voor HBH1 in 2008 (€17,42) * het aantal uur op midden van klasse (3)

¹¹⁴ Maximale eigen bijdrage = ((€40.000 – €16.301) * 15%) / 13 = €290,25 per 4 weken = € 72,56 per week

¹¹⁵ Het tarief van de goedkoopste zorgleverancier HBH1 (€14,21) * het aantal uur op midden van klasse (3)

¹¹⁶ Het voor- of nadelige verschil bij HBH2 bedraagt maximaal €34,59 per week (1,5 * €23,06). Bij HBH3 is dat verschil maximaal €36,27 (1,5 * €24,18).

(€ 4,10 per week) en ten hoogste € 7.094,03 per jaar (€ 136,10 per week). Omgerekend naar 2009 zijn deze bedragen minimaal € 4,40 per week en maximaal € 145 per week.¹¹⁷

Dit is onder de Zaanse Wmo-regelgeving anders. Deze kent - overeenkomstig de door het rijk vastgestelde Besluit maatschappelijk ondersteuning uit 2006 - geen maximum voor het berekenen van de eigen bijdragen. We merken hierbij op dat de AWBZ dit maximum sinds 1 januari 2007 ook niet meer kent. Met het *Besluit maatschappelijke ondersteuning* is immers de eigen bijdrage regeling van de AWBZ en de Wmo geharmoniseerd.

Het college heeft de raad in januari 2008 per brief geïnformeerd dat de Zaanse Wmo-regelgeving er voor zorgt dat voor overgangsccliënten uit de AWBZ, met inkomens boven een bepaald niveau, de daadwerkelijke eigen bijdrage is gestegen. Globaal gaat het hierbij om personen met een inkomen boven €20.000 per jaar.¹¹⁸

Conclusie eigen bijdrage

Zin

De berekening van de eigen bijdrage voor een Pgb-houder HBH, vindt op dezelfde wijze plaats als die voor een cliënt die de HBH in natura ontvangt. De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad geen onnodige drempels opwerpt.

AWBZ

De rekenkamer concludeert dat de wijze van bepaling van de hoogte van de maximale eigen bijdrage onder de AWBZ (van vóór 2007) afwijkt van die onder de Zaanse Wmo-regelgeving. De Zaanse Wmo-regelgeving kent geen maximale eigen bijdrage. Onder de AWBZ was de hoogte van de eigen bijdrage omgerekend naar 2009 minimaal € 4,40 per week en maximaal € 145 per week.

De gemeente had er in haar regelgeving ook voor kunnen kiezen om geen eigen bijdrage te innen of een minder hoge eigen bijdrage vast te stellen. De Wmo laat dit immers toe. Zij heeft dat niet gedaan en volgt de grenzen die de het *Besluit maatschappelijk ondernemen* van het rijk hiervoor stelt.

Voor het vaststellen van de daadwerkelijke eigen bijdrage is de gemeente alle cliënten - dus ook de Pgb-houders - tegemoet gekomen door in de berekening uit te gaan van het goedkoopste uurtarief voor HBH. De eigen bijdrage is namelijk een bedrag dat de cliënt zelf moet betalen. Hoe lager het uurtarief, dat de gemeente hanteert voor het bepalen van deze eigen bijdrage, hoe meer de cliënt netto overhoudt van de Pgb-waarde die de gemeente hem uitkeert.

¹¹⁷ Wij hebben hierbij de WABZ-indexering voor Pgb's gehanteerd: 2007: +2,28%, 2008: +0%, 2009: +3,9%.

¹¹⁸ Brief van het college van B&W aan gemeenteraad Zaanstad, januari 2008, *Informatie Wmo individuele voorzieningen*

4.4 Conclusies

De rekenkamer concludeert dat gemeente Zaanstad in de Wmo-regelgeving (verordening, het besluit en de beleidsregels) geen onnodige drempels opwerpt voor het gebruik van Pgb's voor hulp in het huishouden. Ook met het berekenen van de Pgb-waarde en de eigen bijdragen, wordt de Pgb-houder niet benadeeld ten opzichte van cliënten die hulp in de huishouding in natura ontvangen.

Ten opzichte van de eigenbijdrageregeling van de AWBZ van vóór 2007 is voor sommige personen met een hoger inkomen de regeling wel verslechterd. Het college heeft de raad in januari 2008 per brief geïnformeerd dat voor overgangsccliënten uit de AWBZ, met inkomens boven een bepaald niveau, de daadwerkelijke eigen bijdrage is gestegen. Globaal gaat het hierbij om personen met een inkomen boven €20.000 per jaar.¹¹⁹ Wij hebben onze conclusies in de onderstaande tabel samengevat.

Tabel 4.8 - Conclusie toetsaspecten Wmo-regelgeving en waardebepaling in Zaanstad

Wmo-regelgeving Zaanstad	Conclusie
Bij de individuele voorziening HBH ligt de keuzemogelijkheid voor Pgb of Zin vast	+
Uitsluitingsbepalingen voor het toekennen van een Pgb zijn tot een minimum beperkt.	+
Het is vastgelegd dat elke individuele Pgb-houder HBH gebruik kan maken van facilitaire dienstverlening ¹²⁰ , collectieve regelingen voor wettelijke aansprakelijkheid, rechtsbijstand, doorbetaling bij ziekte en arbodienstverlening.	+
De Pgb-waarde voor hulp bij het huishouden is vergelijkbaar met de waarde van de zorg in natura.	+
De Pgb-waarde is ten minste vergelijkbaar met de Pgb-waarde onder de AWBZ.	+
De hoogte van de eigen bijdrage is vergelijkbaar met die voor Zin en niet verslechterd ten opzicht van die onder de AWBZ.	+/-

+ = voldoet aan de norm; +/- = voldoet deels aan de norm; - = voldoen niet aan de norm

¹¹⁹ Brief van het college van B&W aan gemeenteraad Zaanstad, januari 2008, *Informatie Wmo individuele voorzieningen*

¹²⁰ 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.

5 Het toekenningsproces vanuit cliëntperspectief

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 onderzoeken wij of het toekenningsproces klantvriendelijk is georganiseerd en of de administratieve lasten¹²¹ voor de burger zoveel mogelijk beperkt zijn. Een reden om dit te onderzoeken, is dat zowel op landelijk niveau als in Zaanstad bestuurders de ambitie hebben om de regeldruk en administratieve lasten voor burgers te verminderen in de periode 2006 en 2010.¹²² De gemeente Zaanstad streeft een ‘rationele uitvoering met zo min mogelijk bureaucratie’ na. Dit betekent volgens de *Strategische Visie Wmo Zaanstad* dat de burger zo min mogelijk rondgang heeft door instanties en er ook zo min mogelijk bureaucratische kosten zijn.

De burger die zorg vraagt moet op een eenduidige en eenvoudige manier zijn vraag kunnen neerleggen bij een instantie. Dit vereist een klantvriendelijk toekenningproces met voldoende voorlichting en korte doorlooptijden. Voor wat betreft de administratieve lasten voor de burgers beoordelen we of deze administratieve lasten voor de burger meer of minder zijn dan voorheen onder de AWBZ (voor 2007). De rekenkamer onderzocht het toekenningsproces aan de hand van interviews, documentatie, het uitvoeren van bestandsanalyses en een ‘mystery guest’ onderzoek. De rekenkamer heeft ook kennis genomen van signalen van burgers via klachtenrapportages, de Participatieraad Wmo Zaanstad en verslagen van cliëntenpanels die in 2008 plaatsvonden in het kader van cliënttevredenheidsonderzoek door SGBO. Figuur 5.1 geeft schematisch de belangrijkste fasen van het toekenningsproces weer.

Figuur 5.1: Fasen in het toekenningsproces voor Pgb’s huishoudelijke hulp



¹²¹ 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.

¹²² Ministerie van BZK, Ministerie van Financiën en VNG, *Samen aan de slag. Bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten*, p. 6, juni 2007.

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.¹²³ Om de onderzoeksvraag 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 2. Voorlichting over Pgb 3. Aanvraagformulier
Indicatiestelling (paragraaf 5.2)	4. Het aantal afgebroken en vervallen aanvragen 5. De doorlooptijden tussen aanvraag en indicatie
Toekenning en betaling (paragraaf 5.3)	6. Gebruik SVB faciliteiten 7. Informatievoorziening over SVB faciliteiten 8. Moment van inning van eigen bijdragen 9. Benodigde gegevens voor berekening eigen bijdragen 10. Informatievoorziening over eigen bijdragen
Verantwoording door de cliënt (paragraaf 5.4)	11. Informatievoorziening 12. Verantwoordingsvrij bedrag 13. Verantwoordingsritme 14. Verantwoordingsformulier 15. Overige gegevensverstrekking

De 15 toetsaspecten uit de tabel zijn in de paragrafen 5.1 tot en met 5.4 onderzocht.

5.1 Aanvraagprocedure

De aanvraag is de eerste schakel van het toekenningsproces van Pgb's voor huishoudelijke hulp. De rekenkamer beoordeelt in deze paragraaf de administratieve lasten voor de burger bij de aanvraag van een Pgb door de volgende 3 toetsaspecten te onderzoeken:

1. De telefonische bereikbaarheid van het gemeentelijk callcentre Antwoord©, Loket Zorgzaam en CIZ.
2. Voorlichting over Pgb.
3. Aanvraagformulier.

¹²³ Ministerie van VWS, *Administratieve lasten invoering Wet maatschappelijke ondersteuning. Eerste fase onderzoek*, april 2007

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

Voor informatie over de aanvraag van Pgb's voor huishoudelijke hulp kan een burger terecht bij het gemeentelijk callcenter Antwoord©, 3 decentrale loketten in wijksteunpunten en het centrale Loket Zorgzaan. Burgers komen via het centrale telefoonnummer van de gemeente Zaanstad(14075), bij het gemeentelijk callcenter Antwoord©, terecht. De medewerkers van het gemeentelijk callcenter Antwoord© noteren NAW-gegevens, sturen een formulier op of leggen de procedure uit. Volgens de coördinator Loket Zorgzaan verwijst Antwoord© 90% van de bellers door naar het Loket Zorgzaan en handelt Antwoord© 10% van de bellers zelf af met informatie en advies.

De burger kan ook direct bij het Loket Zorgzaan een aanvraagformulier opvragen. Daarnaast kan informatie of advies verkregen worden via één van de 3 wijksteunpunten die ook wel decentrale loketten genoemd worden:

1. Wijksteunpunt Parkzicht in Koog aan de Zaan.
2. Wijksteunpunt de Lorzie in Wormerveer.
3. Wijksteunpunt Dirk Prins in Zaandam Zuid.

De gemeente Zaanstad heeft voor de organisatie van de loketten een samenwerkingsovereenkomst Zorgzaan ondertekend met de organisaties RIO Zaanstreek, stichting MEE¹²⁴, wijksteunpunt Dirk Prins en de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Zaanstreek. Zorgzaan geeft informatie, advies en ondersteuning en verleent voorzieningen en verstrekkingen. Door te kiezen voor vier loketten in Zaanstad waar personen zo kunnen binnen lopen, hoopt Zaanstad de drempels voor de burger letterlijk en figuurlijk verlagen.

Kader 5.1 - Rol RIO Zaanstreek

De Stichting RIO Zaanstreek is één van de weinige Regionale Indicatie Organen (RIO's) die nog in Nederland bestaat. Tot 1997 was het RIO onderdeel van het Woonzorgloket van de gemeente Zaanstad. Tot 2005 voerde het RIO in Zaanstad alle indicaties voor de AWBZ en Wvg uit. Sinds 2005 is het CIZ-Alkmaar verantwoordelijk voor de indicaties AWBZ. De indicaties voor de voorzieningen vanuit de Wvg bleven bij het RIO Zaanstreek. Met de komst van de Wmo in 2007 kreeg het RIO Zaanstreek ook de indicaties voor hulp bij huishouden erbij en besloot de gemeente om de overige individuele Wmo-voorzieningen ook onder te brengen bij het RIO Zaanstreek.

De stichting RIO Zaanstreek is sindsdien in opdracht van de gemeenten Zaanstad, Wormerland en Oostzaan belast met het verwerken van alle Wmo-aanvraagformulieren, de indicatiestelling, de betalingen van Pgb's en de controle van de

verantwoordingen van Pgb-budgethouders. Loket Zorgzaan vormt de frontoffice van RIO Zaanstreek. Het RIO Zaanstreek voert in opdracht van de gemeente Zaanstad het hele proces van intake tot levering van de huishoudelijke hulp uit. Voor deze verstrekking van huishoudelijke hulp subsidieerde de gemeente Zaanstad in 2007 ruim € 8 miljoen aan RIO Zaanstreek. Naast de subsidiebeschikking sluit de gemeente Zaanstad met het RIO Zaanstreek jaarlijks een uitvoeringsovereenkomst met specifieke werkafspraken af. Vanaf januari 2010 is er sprake van 'insourcing' waardoor de taken van het RIO Zaanstreek worden overgeheveld naar de gemeente Zaanstad.¹²⁵ Ook fysiek zal RIO Zaanstreek in het nieuwe stadskantoor ondergebracht worden.

Loket Zorgzaan vormt de toegangspoort voor voorzieningen die het RIO Zaanstreek en CIZ verstrekken. Aanvragen die alleen huishoudelijke hulp betreffen worden door de backoffice van RIO Zaanstreek afgehandeld. De aanvragen waar sprake is van een combinatie van huishoudelijke hulp en een voorziening uit de AWBZ (meervoudige aanvragen) worden door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) in Alkmaar behandeld. Het CIZ verzorgt namelijk ook de aanvragen voor verzorging, verpleging, behandeling, begeleiding en verblijf die vanuit de AWBZ vergoed worden.

Bewoners van de wijken Zaandam-Zuid, Zaandam-Centrum, Zaandam Oud-West en de Rosmolenbuurt die via de verzorgingstehuizen Mennistenerf, Pennemes en Saenden hulp bij het huishouden willen, kunnen hun aanvraag voor hulp indienen bij de collectieve Pgb beheerders van de verzorgingstehuizen. De beheerders melden de klant dan binnen een week aan bij RIO Zaanstreek.

5.1.1 Telefonische bereikbaarheid

Toetsaspecten 'telefonische bereikbaarheid'

- *De telefoonnummers van de instanties, die voor de aanvraag van huishoudelijke hulp in Zaanstad cruciaal zijn (Gemeentelijk callcentre Antwoord©, Loket Zorgzaan en CIZ), zijn gemakkelijk te vinden op de website van deze instanties.*
- *De telefoonnummers van Antwoord©, Loket Zorgzaan en CIZ werken. De instanties nemen binnen 20 seconden de telefoon op.*

Vindbaarheid telefoonnummers

De startpagina van de gemeentelijke website verwijst in algemene zin voor alle burgers naar het callcenter *Antwoord©* (telefoonnummer 14 075). De gemeente geeft op haar eigen website en die van Loket Zorgzaan niet aan waar een burger terecht kan die een combinatie van huishoudelijke hulp en andere een AWBZ-voorziening wil aanvragen. Er wordt niet verwezen naar het CIZ.

¹²⁴ Stichting MEE Amstel en Zaan is een belangenorganisatie voor personen met een handicap, ontwikkelingsachterstand, functiebeperking, chronische ziekte of autisme.

¹²⁵ Gemeente Zaanstad, *Voortgangsnotitie overdracht taken RIO/Gemeente Zaanstad*, mei 2007.

De gemeente verwijst op haar website voor het aanvragen van huishoudelijke hulp naar het telefoonnummer van Loket Zorgzaam(0800-2233445) en de website van loket Zorgzaam. Op de website van Zorgzaam staat dit telefoonnummer ook meteen helder genoemd. Het is niet duidelijk op welke tijden het loket van Zorgzaam telefonisch bereikbaar is. In juni 2008 evalueerde de afdeling Welzijn en Zorg van de gemeente Zaanstad het Loket Zorgzaam. Uit deze evaluatie van Loket Zorgzaam blijkt dat er maandelijks gemiddeld 1.300 personen bellen met vragen. Het gratis telefoonnummer draagt, volgens de evaluatie van Loket Zorgzaam door de gemeente Zaanstad uit juni 2008, bij aan de laagdrempeligheid van het Loket Zorgzaam.¹²⁶

De 3 wijksteunpunten zijn niet telefonisch bereikbaar. Burgers kunnen bij deze wijksteunpunten overdag gewoon binnenlopen. De evaluatie van Loket Zorgzaam laat zien dat meerwaarde van deze decentrale loketten beperkt is, doordat de meeste cliënten (90%) het Loket Zorgzaam bellen voor een aanvraag. Van de overige 10% gaan de meeste cliënten fysiek naar het centrale loket van Zorgzaam toe. Uit de evaluatie blijkt verder dat de vrijwilligers die de wijksteunpunten bemensen soms moeite hebben met het verhelderen van de vraag van cliënten. Wethouder Noom laat in een brief aan de Participatieraad Wmo Zaanstad van oktober 2008 weten dat de gemeente besloten heeft Loket Zorgzaam vanaf 1 januari 2009 te professionaliseren en niet meer te werken met vrijwilligers.¹²⁷ Er komt één centraal loket (Loket Zorgzaam) aangevuld met Wmo-consulenten die spreekuren houden bij de wijksteunpunten (mobiel loket) en die soms ook op huisbezoek gaan.

Telefonische bereikbaarheid

Uit een beperkt mystery guest onderzoek dat de rekenkamer uitvoerde blijkt dat Loket Zorgzaam voldoende telefonisch te bereiken is. Kader 5.2 licht de opzet van het mystery guest onderzoek toe.

Kader 5.2 - Mystery guest onderzoek - Rekenkamer Zaanstad

Voor dit rapport verrichtte de Rekenkamer Zaanstad een mystery guest onderzoek waarbij loket Zorgzaam, callcenter Antwoord© en het CIZ door een mystery guest op 6 januari 2009 telefonisch zijn benaderd. De bellende mystery quest 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?*

¹²⁶ Gemeente Zaanstad, *Evaluatie Loket Zorgzaam*, concept, juni 2008.

¹²⁷ Gemeente Zaanstad, *Brief van wethouder Noom aan Participatieraad Wmo Zaanstad*, 27 oktober 2008.

- *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 Loket Zorgzaam, CIZ en Antwoord© (telefoonnummer 14075). Alle organisaties namen binnen 20 seconden de telefoon op. Zowel Antwoord© als CIZ verwezen voor informatie over huishoudelijke hulp onmiddellijk door naar het telefoonnummer van Loket Zorgzaam. Bij Loket Zorgzaam kon de telefonische medewerker niet alle vragen beantwoorden. Daarom zegde de telefonisch medewerker van Loket Zorgzaam toe dat de bellende mystery guest later op de dag teruggebeld zou worden. Anderhalf uur later werd de mystery guest inderdaad teruggebeld en te woord gestaan door iemand die goed op de hoogte was van de verschillende mogelijkheden om huishoudelijke hulp aan te vragen. Ook blijkt uit de evaluatie van het Loket Zorgzaam dat het merendeel van de cliënten op een vriendelijke manier geholpen wordt, zowel aan de telefoon als aan de fysieke loketten.

Conclusie telefonische bereikbaarheid

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad op haar website duidelijk aangeeft waar een burger terecht kan voor een aanvraag voor huishoudelijke hulp. In algemene zin verwijst men naar Antwoord© en voor de aanvraag van huishoudelijke hulp verwijst de gemeente naar het telefoonnummer van Loket Zorgzaam. Er wordt niet aangegeven waar een burger terecht kan die naast huishoudelijke hulp ook een AWBZ-voorziening wil aanvragen. Uit het mystery guest onderzoek van de rekenkamer blijkt verder dat de telefonische bereikbaarheid van Loket Zorgzaam, CIZ en Antwoord© goed is.

5.1.2 Voorlichting over Pgb

Toetsaspecten 'voorlichting Pgb'

- *Loket Zorgzaam informeert burgers die bellen over de aanvraag van huishoudelijke hulp uit zichzelf over de mogelijkheid om via een Pgb huishoudelijke hulp aan te vragen. Geïnteresseerden krijgen een brochure over het Pgb toegestuurd.*
- *De gemeente informeert potentiële budgethouders via haar website over de volgende aspecten van het Pgb:*
 - *Het betalen van de eigen bijdragen (plicht en procedure).*
 - *Het werkgeverschap en de diensten van de SVB hiervoor.*
 - *De verantwoordingswijze en de verantwoordingstermijnen.*

Mondelinge voorlichting bij aanvraag

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) constateerde in 2006 dat gebrek aan informatie de burger belemmert een afgewogen keuze te maken tussen zorg in natura en het Pgb. Meer recent in oktober 2007 verrichtte Zorgbelang Noord-Holland een onderzoek naar de kwaliteit van de 54 gemeentelijke Wmo loketten in Noord-Holland. Daar kwam ook naar voren dat bij de aanvraag van huishoudelijke hulp het Pgb opvallend weinig door telefonistes genoemd wordt als een alternatief voor zorg in natura (33%).¹²⁸ Medewerkers van RIO Zaanstreek gaven in interviews met de rekenkamer aan dat een cliënt tijdens het eerste telefoongesprek over een aanvraag van huishoudelijke hulp altijd geïnformeerd wordt over wat een Pgb inhoudt. De rekenkamer onderzocht via een zogenaamd 'mystery guest onderzoek' (zie kader 5.2 in vorige paragraaf) of de Zaanse cliënten 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 telefonische medewerker van Loket Zorgzaam informatie verschaftte over hoe de aanvraagprocedure gaat en op welke wijze de aanvraag gedaan kan worden. Desgevraagd gaf de telefonische medewerker aan dat de aanvrager bij de 3 wijksteunpunten hulp kon krijgen bij het invullen van een aanvraagformulier voor huishoudelijke hulp. Afhankelijk van de complexiteit van de aanvraag wordt volgens de loketmedewerkster meestal binnen twee weken over de aanvraag besloten. De loketmedewerkster verstrekte vervolgens informatie over de vier verschillende zorgleveranciers in Zaanstad en daarbij wees zij uit zichzelf op brochures die zij zou toesturen over de vier zorgleveranciers van huishoudelijke hulp in natura. Ook wees de loketmedewerkster van Loket Zorgzaam uit zichzelf op de mogelijkheid om gebruik te maken van een Pgb. Ze legde uit dat in geval van een Pgb de cliënt zelf iemand in dienst neemt en hij of zij zelf verantwoordelijk is voor de bijbehorende administratie. De medewerkster van Loket Zorgzaam verwees daarbij niet naar een brochure of website die specifiek informatie biedt over Pgb's. Drie dagen na het telefoongesprek ontving de mystery guest per post vier brochures over zorg in natura en geen informatie over Pgb's.

Voorlichting via website

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

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

De website van de gemeente Zaanstad¹²⁹ geeft duidelijk aan wat er met een Pgb gedaan kan worden. De voor- en nadelen van een Pgb zijn te vinden op de website van de gemeente Zaanstad. De website geeft geen nadere informatie over:

- De procedure voor het betalen van de eigen bijdrage. Dit is van belang omdat de eigen bijdrage, in tegenstelling tot dat wat gebruikelijk was bij de AWBZ, in

¹²⁸ Zorgbelang Noord-Holland, *Met het Wmo Loket....*, oktober 2007.

¹²⁹ Zie: <http://www.zaanstad.nl/wg/zorgwelzijn/wmo/wmoinwoners/Persoonsgebondenbudget/>

Zaanstad pas naderhand door het CAK geïnd wordt en dat de burger een bruto Pgb ontvangt, waarvan de eigen bijdrage nog niet afgehaald is. In het klanttevredenheidsonderzoek dat SGBO in opdracht van de gemeente Zaanstad in september 2008 verrichtte, gaven cliënten ook aan dat zij de procedure over het innen van eigen bijdragen onduidelijk vinden.¹³⁰

- De ondersteuning van het SVB bij salarisadministratie, collectieve verzekeringen en voorzieningen, loonbetaling bij ziekte. Ook meldt de gemeente nergens op de website dat een budgethouder soms verplicht is om belastingen en sociale premies af te dragen.
- De manier waarop een budgethouder zich dient te verantwoorden. Er ontbreekt informatie over de verantwoordingstermijnen en de verantwoordingswijze.

Ten slotte gaf de Participatieraad Wmo Zaanstad in haar advies aan het college van 9 juli 2008 aan dat de gemeente potentiële budgethouders actiever zou kunnen voorlichten (bijvoorbeeld via brochures) om het gebruik van Pgb's bekender te maken onder Zaanse burgers.¹³¹

Conclusie Voorlichting over Pgb

De rekenkamer concludeert dat de voorlichting over Pgb's aan potentiële budgethouders in de aanvraagfase voldoende is. Het mystery guest onderzoek laat zien dat Loket Zorgzaan uit zichzelf geïnteresseerden mondeling informeert over de mogelijkheid om via een Pgb huishoudelijke hulp aan te vragen. Wel zou Loket Zorgzaan potentiële aanvragers naast brochures over zorg in natura ook een brochure over Pgb's kunnen toesturen zodat een cliënt goed geïnformeerd is over de voor- en nadelen van een Pgb. Verder geeft de gemeente via haar website aan potentiële budgethouders geen informatie over:

- de procedure voor het betalen van de eigen bijdrage.
- de gratis ondersteuning van het SVB bij salarisadministratie en dat een budgethouder soms verplicht is om belastingen en sociale premies af te dragen.
- de verantwoordingstermijnen en de verantwoordingswijze.

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 (voor 2007) het geval was.*

¹³⁰ SGBO, *Wat vindt de cliënt ervan? Verdiepend cliënttevredenheidsonderzoek: Wmo in Zaanstad*, september 2008.

¹³¹ Participatieraad Wmo Zaanstad, *Advies Evaluatie Loket Zorgzaan*, kenmerk PR/A/080709mw, 9 juli 2008.

Toegankelijkheid

De gemeente verwijst op haar website voor informatie, advies en het aanvragen van huishoudelijke hulp naar het telefoonnummer van loket Zorgzaan (0800 22 33 44 5). Burgers krijgen dan voor huishoudelijke hulp een apart aanvraagformulier toegestuurd. Wanneer burgers naast huishoudelijke hulp ook een woon- of vervoersvoorziening willen aanvragen, kunnen zij een gecombineerde aanvraag doen. Ze vullen dan een basisformulier in, met verschillende bijlagen.

Het aanvraagformulier voor huishoudelijke hulp is niet te downloaden vanaf de websites van de gemeente of loket Zorgzaan. Wel is het sinds twee jaar mogelijk om een aanvraagformulier down te loaden van de website van RIO Zaanstreek en dan het formulier uit te printen en op te sturen. De rekenkamer constateert dat de websites van de gemeente en Loket Zorgzaan helaas geen melding maken van deze mogelijkheid. In een advies heeft de Zaanse Participatieraad Wmo verzocht aanvragen van hulp ook digitaal mogelijk te maken. Hoewel de digitale weg niet voor iedereen geschikt is, kan het voor veel personen een drempel wegnemen omdat zij vanuit huis een aanvraag kunnen indienen.¹³² In haar reactie geeft wethouder Noom aan het ook van belang te vinden dat de digitale bereikbaarheid zo goed mogelijk wordt ontwikkeld.¹³³ De rekenkamer concludeert dat de digitale toegankelijkheid van het aanvraagformulier voor huishoudelijke hulp beperkt is, omdat het formulier alleen via de website van RIO Zaanstreek te downloaden is en niet via de website van de gemeente of Loket Zorgzaan.

Vergelijking oud en nieuw aanvraagformulier

De rekenkamer onderzocht in hoeverre Zaanse burgers met de Wmo meer gegevens moeten aanleveren om huishoudelijke hulp aan te vragen dan onder de AWBZ het geval was. In het klanttevredenheidsonderzoek dat SGBO voor de gemeente Zaanstad verrichtte, klaagden diverse cliënten over de te lange en lastige vragenlijsten van RIO Zaanstreek.¹³⁴

Wanneer we het huidige aanvraagformulier van RIO Zaanstreek vergelijken met het aanvraagformulier zoals dat onder de AWBZ bij CIZ kon worden ingeleverd, dan blijkt dat het huidige Wmo aanvraagformulier uitgebreider is. Bij het huidige aanvraagformulier worden cliënten gevraagd veel meer en gerichte informatie te geven over hun beperkingen. Nieuwe vragen over de beperkingen in het huidige aanvraagformulier zijn:

1. Welke lichamelijke klachten ten grondslag liggen aan de aanvraag;
2. Wat is uw handicap of uw belemmering?
3. Welke medicijnen gebruikt u?
4. Sinds wanneer treden deze klachten op?
5. Is de diagnose gesteld is door een huisarts of specialist?
6. Zijn er problemen met het organiseren van het huishouden;

¹³² Participatieraad Wmo Zaanstad, *Advies Evaluatie Loket Zorgzaan*, kenmerk PR/A/080709, 9 juli 2008.

¹³³ Brief wethouder Noom aan Participatieraad Wmo Zaanstad, 27 oktober 2008

¹³⁴ SGBO, *Wat vindt de cliënt ervan? Verdiepend cliënttevredenheidsonderzoek: Wmo in Zaanstad*, september 2008.

7. Of er problemen zijn sociale contacten, het nemen van beslissingen, het vasthouden van dag/nachtritmes?
8. Kruis aan welke beperkingen problemen geven;
9. Kruis de activiteiten aan waarbij hulp nodig is.

Met het huidige aanvraagformulier dient de aanvrager ook een kopie van een geldig identiteitsbewijs mee te sturen.

Het oude AWBZ-aanvraagformulier van CIZ bevatte slechts twee open vragen over beperkingen:

1. Wat is de directe aanleiding van uw vraag, welke problemen ervaart u op dit moment?
2. Benoem uw ziekte/aandoening/klachten.

Nadat dit formulier van CIZ was verwerkt werd onder de AWBZ de budgethouder door het zorgkantoor gevraagd een formulier persoonsgegevens in te vullen en kopieën van een legitimatiebewijs, verzekeringsbewijs en bankpas toe te zenden. Deze extra gegevens hoeven cliënten met de komst van de Wmo niet meer te geven.

De rekenkamer constateert dat de administratieve lasten bij het invullen van het aanvraagformulier zijn verminderd. Hoewel de aanvragers nu op het formulier 9 in plaats van 2 vragen over hun beperkingen dienen in te vullen, vergt dit minder tijd omdat de huidige vragen een gesloten karakter hebben en heel gericht vragen naar bepaalde beperkingen. Dit zorgt ervoor dat het invullen van het aanvraagformulier niet meer tijd kost dan onder de AWBZ het geval was. Verder hoeven de huidige budgethouders geen formulier persoonsgegevens in te vullen en geen kopieën van bankpasje en verzekeringsbewijs toe te zenden.

Conclusie aanvraagformulier

De rekenkamer concludeert dat de digitale toegankelijkheid van het aanvraagformulier beperkt is, omdat het formulier alleen vanaf de website van RIO Zaanstreek te downloaden is en de websites van de gemeente en Loket Zorgzaam geen melding maken van deze mogelijkheid. De administratieve lasten bij het invullen van het aanvraagformulier zijn verminderd. In plaats van open vragen moeten de aanvragers nu gesloten vragen beantwoorden. De rekenkamer constateert dat dit minder tijd en moeite kost dan onder de AWBZ. Aanvragers hoeven nu ook geen tweede formulier met hun persoonsgegevens in te vullen en kopieën van bankpasje en verzekeringsbewijs toe te zenden.

5.2 Indicatiestelling

De rekenkamer onderzocht of de indicatiestelling door RIO Zaanstreek bijdraagt aan de vermindering van administratieve lasten voor de burger. Daarbij kijkt de rekenkamer in de volgende paragrafen naar:

- Het aantal afgebroken en vervallen aanvragen.
- De doorlooptijden tussen aanvraag en indicatie.
- De gemiddelde looptijden van Pgb's.

Hierna beschrijven we eerst het indicatieproces voor de gemeente Zaanstad. De gemeente Zaanstad (afdeling welzijn en zorg) is verantwoordelijk voor de toekenning van alle individuele voorzieningen. De gemeente heeft RIO Zaanstreek gemandateerd om de individuele voorzieningen toe te kennen. Het gevolg is dat RIO Zaanstreek de indicaties verricht voor huishoudelijke hulp die verstrekt wordt in zorg in natura of in de vorm van een Pgb. Dat betekent dat RIO Zaanstreek de beperkingen van de aanvrager en de daaruit voortvloeiende functionele belemmeringen vaststelt. Na ontvangst van het aanvraagformulier belt een medewerker van het RIO de aanvrager standaard op om samen de beslisboom van CIZ door te lopen. Vervolgens komt RIO Zaanstreek op basis van de criteria van de gemeente tot een advies of iemand wel of niet recht heeft op huishoudelijke hulp. Dit advies wordt meteen met de aanvrager besproken. De aanvrager wordt gevraagd in te stemmen met advies. Wanneer de aanvrager niet akkoord gaat met het advies, dan volgt nader onderzoek door de backoffice van Loket Zorgzaan. Bij aanvragen die meer onderzoek vereisen, gaat een RIO-medewerker op huisbezoek. Bij instemming met het advies handelt de medewerker van RIO Zaanstreek de aanvraag direct af door het advies om te zetten in een beschikking waarin het recht op huishoudelijke hulp al dan niet wordt toegekend. Met een positieve beschikking krijgt de aanvrager recht op huishoudelijke hulp. De cliënt krijgt een indicatiebesluit en dat is ook gelijk de eindbeschikking met daarin de hoogte van het Pgb.

5.2.1 Aantal ingetrokken aanvragen

Toetsaspecten 'aantal ingetrokken aanvragen'

Het aantal aanvragen dat door de cliënt is ingetrokken (voor of nadat RIO Zaanstreek een onderzoek begonnen is) is < 10% van alle aanvragen. Er is tussen 2007 en 2008 geen betekenisvolle (= een relatieve stijging van > 20%) toename van door de cliënt ingetrokken aanvragen te zien.

De rekenkamer ging via bestandsanalyses na wat het resultaat is van de aanvragen voor huishoudelijke hulp (Pgb en Zorg in natura) in 2007 en 2008:

Tabel 5.2 - Resultaat van de aanvragen voor huishoudelijke hulp uitgesplitst naar jaar.

Resultaat aanvragen	2007		2008 ¹³⁵	
	Toegekend	1.906	89%	1.044
Afgewezen	83	4%	24	2%
Ingetrokken door cliënt	146	7%	100	8%
Loopt nog -resultaat nog onbekend.	2	0%	20	2%
Totaal aantal aanvragen	2.137	100%	1.188	100%

Bron: Rekenkamer Zaanstad, bestandsanalyse

¹³⁵ In deze tabel zijn alle aanvragen meegenomen die tot 1 oktober 2008 waren ingediend.

We hebben onderscheid gemaakt naar aanvragen uit 2007 en aanvragen uit 2008.¹³⁶ Van de 2.137 in 2007 ingediende aanvragen voor huishoudelijke hulp zijn er 1.906 toegekend (89%). In deze gevallen heeft de cliënt dus een recht op huishoudelijke hulp¹³⁷. Bij ongeveer 1 op de 15 aanvragen (7%) heeft de cliënt in 2007 de aanvraag ingetrokken en bij 1 op de 25 aanvragen (4%) heeft het RIO een negatief indicatiebesluit afgegeven. Het aantal ingetrokken aanvragen in de eerste 3 kwartalen van 2008 is gestegen van 7% naar 8%, dit is een relatieve stijging van 14%. Het beeld over 2008 is te vergelijken met dat over 2007.

Conclusie afgebroken en vervallen aanvragen

Voor zowel 2007 als 2008 geldt dat minder dan 1 op 10 (>10%) cliënten zijn aanvraag intrekt. In 2007 werd 7% van alle aanvragen door de cliënt ingetrokken, in 2008 was dat 8%. Er is tussen 2007 en 2008 geen betekenisvolle stijging te zien in het aantal ingetrokken aanvragen. De rekenkamer ziet geen aanwijzing dat de administratieve lasten voor de burger zo hoog zijn, dat aanvragers regelmatig afzien om de aanvraag in te dienen.

5.2.2 Doorlooptijden tussen aanvraag en indicatie

Toetsaspect 'doorlooptijden'

De gemeente Zaanstad neemt (conform Zaanse Wmo-verordening, paragraaf 2.3) binnen 8 weken na de aanvraag een besluit over de toekenning van huishoudelijke hulp. Als het niet lukt binnen de voorgeschreven 8 weken op een aanvraag een beschikking te nemen, dan zal voor het verstrijken van deze termijn betrokkene daarvan op de hoogte moeten worden gesteld, onder vermelding van de nieuwe termijn waarbinnen nu een besluit verwacht kan worden.

Lange doorlooptijden tussen aanvraag en indicatiebesluit komen de administratieve lasten voor de burger niet ten goede. Wanneer het lang duurt voordat RIO Zaanstreek na een aanvraag voor huishoudelijke hulp tot een indicatiebesluit komt, kan dit voor de aanvrager aanleiding zijn na te bellen of hij/zij wel in aanmerking komt voor de gevraagde huishoudelijke hulp. De rekenkamer onderzoekt in deze paragraaf de afspraken tussen RIO Zaanstreek en de gemeente en tussen RIO Zaanstreek en CIZ en heeft ook kennis genomen van managementinformatie en signalen hierover. Ten slotte verrichtte de rekenkamer een analyse op het bestand van RIO Zaanstreek dat meer inzicht geeft in de doorlooptijden.

¹³⁶ De aanvragen die het gevolg zijn van een automatische herindicatie hebben we buiten beschouwing gelaten, omdat hiervan vooraf al vaststond dat de aanvraag tot een indicatiebesluit zou leiden. In totaal zijn er 1.354 beschikkingen die via een automatische herindicatie zijn afgegeven. Deze beschikkingen hebben in GWS4All allen dezelfde aanvraagdatum, beschikkingsdatum en startdatum gekregen (1-1-2008).

¹³⁷ 105 aanvragen met een aanvraagdatum voor 1-1-2007 zijn beschouwd als aanvragen in 2007. Van deze 105 aanvragen ligt de aanvraagdatum bij 87 aanvragen in december 2006, bij 14 aanvragen in november 2006 en bij 4 aanvragen voor november 2006.

Afspraken tussen gemeente en RIO Zaanstreek

In de uitvoeringsovereenkomst die de gemeente jaarlijks bij de subsidiebeschikking afsluit met RIO Zaanstreek stelt de gemeente nadere voorwaarden aan de doorlooptijden. Onder artikel 1.2 lid 4 is de volgende randvoorwaarden gemeld:

- Alle aanvragen voor voorzieningen, welke voldoen aan de gestelde eisen, worden uiterlijk binnen 1 week na aanvraag in behandeling genomen. Voor 2008 is deze voorwaarde verruimd naar “uiterlijk binnen 2 weken nadat de aanvraag in behandeling is genomen”.
- De aanvraag wordt binnen 1 week schriftelijk bevestigd.
- De stichting stelt, binnen de daarvoor vastgestelde wettelijke termijnen op grond van de Awb, nadat de aanvraag is ingediend een indicatiebesluit vast.¹³⁸

De Algemene Wet bestuursrecht (Awb) regelt dat binnen 8 weken na het indienen van een aanvraag, de aanvrager in ieder geval bericht ontvangt. Dat bericht houdt ofwel een besluit (beschikking) in, ofwel een kennisgeving van een termijn waarbinnen het besluit (de beschikking) kan worden verwacht.

De norm voor de doorlooptijd die de gemeente Zaanstad heeft vastgesteld, is niet afhankelijk van de procedure die RIO Zaanstreek volgt. De procedure kan bestaan uit een route 1 (uitgebreide aanvraag die afgehandeld wordt door een adviseur die ook huisbezoek kan doen) of een route 3 (verkorte aanvraag door frontoffice afgehandeld). Route 1 wordt ook wel ‘uitworp’ genoemd. Voor beide routes heeft Zaanstad vastgesteld dat binnen 8 weken na het indienen van een aanvraag, de aanvrager in ieder geval bericht ontvangt.

Ten slotte heeft de gemeente Zaanstad in de *Uitvoeringsovereenkomst 2007 en 2008* vastgelegd dat RIO Zaanstreek vooraf met de gemeente dient te overleggen wanneer er ontwikkelingen zijn die ertoe kunnen leiden dat de gemaakte afspraken in de uitvoeringsovereenkomst niet kunnen worden verwezenlijkt.

Afspraken tussen RIO Zaanstreek en CIZ

RIO Zaanstreek heeft voor 2008 een contract afgesloten met CIZ voor het uitvoeren van de indicaties die zowel betrekking hebben op huishoudelijke hulp als op een voorziening uit de AWBZ.¹³⁹ In het contract heeft CIZ het verwachte aantal indicaties naar soort procedure (direct, verkort, standaard of uitgebreid) aangegeven. De doorlooptijd verschilt per procedure. In een standaardprocedure mag het maximaal 20 dagen duren voordat de indicatie tot stand komt, bij een verkorte procedure slechts maximaal twee dagen.

¹³⁸ Gemeente Zaanstad, *Uitvoeringsovereenkomst 2007*, 29 januari 2007.

¹³⁹ Centrum Indicatiestelling Zorg, *Contract RIO Zaanstreek Wmo diensten*, 20 mei 2008.

Managementinformatie

Het RIO Zaanstreek informeert de gemeente twee keer per jaar middels een managementrapportage (Marap) een één keer per jaar via een verantwoordingsinformatie over het eerste half jaar. Daarnaast verstrekt zij na afloop van het subsidiejaar een jaarrekening. De rekenkamer constateert dat zowel de tussentijdse Maraps als de jaarrekening van RIO Zaanstreek niet ingaan op de doorlooptijden die RIO in de praktijk nodig heeft om van een aanvraag voor huishoudelijke hulp tot een indicatiebesluit te komen. De verantwoordingsinformatie over het eerste half jaar bevat wel informatie over gemiddelde looptijden, maar de rekenkamer acht deze informatie soms misleidend. Zo vermeldt de verantwoordingsinformatie 2008 dat de gemiddelde doorlooptijd tussen aanvraag en beschikking voor huishoudelijke hulp 23 werkdagen bedraagt. Dit zegt echter niets over de afspraak uit de uitvoeringsovereenkomst om alle aanvragen binnen 8 weken af te handelen. Door een gemiddelde doorlooptijd weer te geven is niet duidelijk wat de spreiding is en hoeveel beschikkingen een langere looptijd hebben dan de overeengekomen 8 weken.

De gemeente Zaanstad bevestigt dat managementinformatie over de doorlooptijden ontbreekt. De Dienst Wijken van de gemeente vindt de doorlooptijden over het algemeen te lang en wil meer sturen op de doorlooptijden. Desgevraagd geeft zij aan: “We vragen periodiek om gegevens over de doorlooptijden van de stappen tussen aanvraag- indicatie-beschikking-effectuering. Het RIO kan deze gegevens moeilijk uit hun systemen krijgen. De gemeente vraagt al jaren om deze gegevens maar om meerdere redenen zitten ze er steeds niet bij. Momenteel wordt er bij het RIO Zaanstreek aan een nieuwe opzet van de managementgegevens gewerkt”. De rekenkamer concludeert dat de aansturing van de gemeente er niet toe heeft geleid dat RIO Zaanstreek heldere informatie verschaft over de doorlooptijden.

Signalen uit klachten, evaluaties en raden

Er zijn diverse signalen dat de doorlooptijden in de praktijk te lang zijn. Dat blijkt onder andere uit de bij RIO Zaanstreek ingediende klachten. Van de 32 klachten die in 2007 bij de klachtencommissie RIO Zaanstreek binnenkwamen hadden er 9 betrekking op hulp bij huishouden. Het merendeel van de klachten had betrekking op de te late afhandeling van de aanvraag, waardoor de levering niet op tijd gestart kon worden. Ook reageert RIO Zaanstreek niet altijd adequaat op telefonische verzoeken over de stand van zaken van een aanvraag.¹⁴⁰

Verder blijkt uit de door de gemeente in 2008 verrichtte evaluaties van de Zaanse Wmo-verordening¹⁴¹ en Loket Zorgzaan¹⁴² dat de cliënten de doorlooptijden van de indicaties te lang vinden. De kritiek heeft vooral betrekking op de indicaties die CIZ in

¹⁴⁰ RIO Zaanstreek, *Jaarverslag 2007. Klachtencommissie RIO Zaanstreek*, 26 maart 2008.

¹⁴¹ Gemeente Zaanstad, *Beleidsnotitie behorende bij de Verordening Individuele voorzieningen in het kader van de Wmo*, p. 6, november 2008

¹⁴² Gemeente Zaanstad, *Evaluatie Loket Zorgzaan, concept*, juni 2008.

opdracht van RIO Zaanstreek verricht voor de personen die naast huishoudelijke hulp ook een voorziening uit de AWBZ willen aanvragen.

Naast de signalen uit bovenstaande evaluaties ontving ook de Participatieraad Wmo Zaanstad signalen het proces van indiceren vaak langer duurt dan de wettelijk toegestane periode. Daardoor duurt het ook langer voordat de cliënt de juiste zorg ontvangt.¹⁴³

Resultaten bestandsanalyse

De rekenkamer is nagegaan in welk mate de gemeente Zaanstad voor huishoudelijke hulp in de praktijk voldoet aan de beslistermijn van 8 weken (tabel 5.3) De rekenkamer maakt daarbij een onderscheid tussen aanvragen in 2007 en aanvragen in 2008.¹⁴⁴

Tabel 5.3 - Doorlooptijden van aanvraag tot beschikking uitgesplitst naar jaar van aanvraag

Doorlooptijden	2007		2008	
	abs.	%	abs.	%
Binnen 8 weken	1.545	81%	971	93%
8 tot 16 weken	281	15%	47	5%
16 weken of langer	75	4%	26	2%
Totaal aanvragen	1.901	100%	1.044	100%

Bron: Rekenkamer Zaanstad, bestandsonderzoek

* Aantallen voor 2007 hebben betrekking op periode 1-1-2007 tot en met 31-12-2007

** Aantallen voor 2008 hebben betrekking op periode 1-1-2008 tot en met 30-9-2008

Tabel 5.3 laat zien dat in 2007 RIO Zaanstreek in 81% van de aanvragen binnen de gestelde termijn van 8 weken een besluit neemt. Bij 15% ligt de beslissingstermijn tussen de 8 en 16 weken en bij 4% wordt het besluit meer dan 16 weken na de aanvraagdatum genomen. In totaal moesten 356 cliënten (19% van de cliënten) in 2008 langer dan 8 weken wachten op een besluit van het RIO Zaanstreek over de toegekende huishoudelijke hulp. De situatie in 2008 is verbeterd. In 2008 neemt RIO Zaanstreek in 93% van de gevallen een besluit binnen de gestelde termijn van 8 weken. In totaal 7% van aanvragen (73 cliënten) moet langer dan 8 weken wachten op een besluit van RIO Zaanstreek.

De rekenkamer heeft ook gekeken of de doorlooptermijnen voor Pgb, collectieve Pgb's en de zorg in natura van elkaar afwijken. Tabel 5.4 is voor elk van de leveringsvormen aangegeven bij welk percentage van de aanvragen de doorlooptijd van aanvraag tot de beschikking langer duurde dan 8 weken in 2007 en 2008.

¹⁴³ Participatieraad Wmo Zaanstad, *Ongevraagd Advies Hulp bij Huishouden*, kenmerk PR/A/080721mw, 21 juli 2008.

¹⁴⁴ Bij de bepaling van de doorlooptijden van de datum van de aanvraag tot aan de datum van de beschikking zijn de automatische herindicaties buiten beschouwing gelaten. De belangrijkste reden hiervoor is dat bij automatische herindicaties de aanvraagdatum en de beschikkingsdatum aan elkaar zijn gelijkgesteld.

Tabel 5.4 - Percentage aanvragen met doorlooptijd langer dan 8 weken, uitgesplitst naar leveringsvorm.

Leveringsvorm	% aanvragen met doorlooptijd langer dan 8 weken	
	2007	2008
Pgb	19%	9%
Pgb collectief	26%	0%
Zin	18%	7%
Totaal aanvragen	19%	7%

Bron: Rekenkamer Zaanstad, bestandsonderzoek

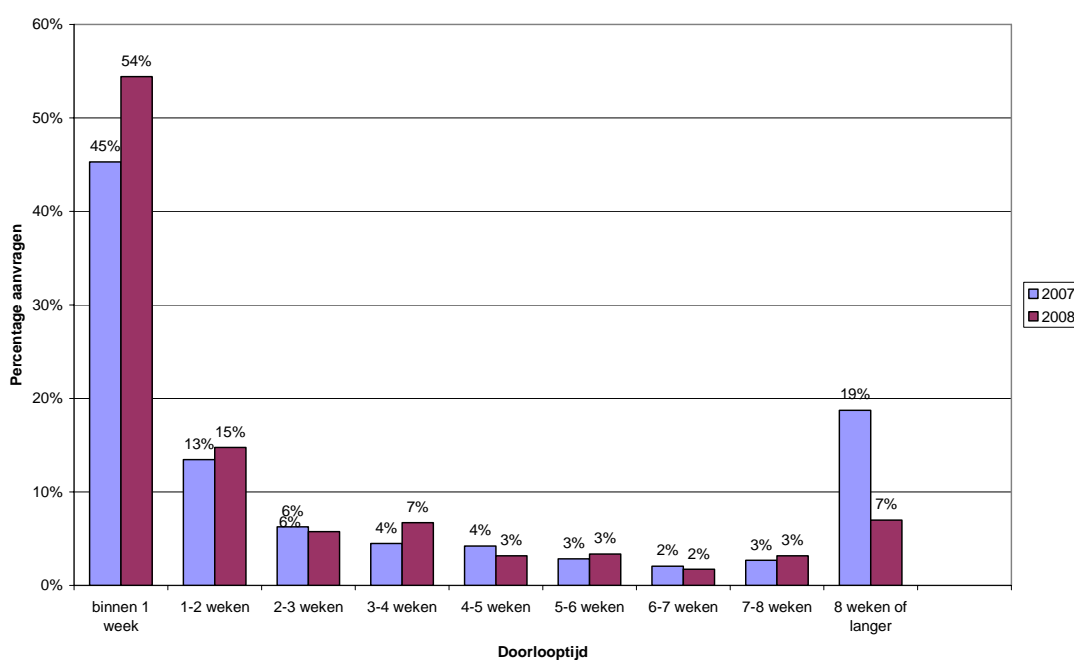
* Aantallen voor 2007 hebben betrekking op periode 1-1-2007 tot en met 31-12-2007

** Aantallen voor 2008 hebben betrekking op periode 1-1-2008 tot en met 30-9-2008

Tabel 5.4 laat zien dat binnen elk van de leveringsvormen het percentage aanvragen waarvan de doorlooptijd van aanvraag tot beschikking meer dan 8 weken bedraagt van 2007 naar 2008 afneemt. Meest opvallende verschuiving vindt plaats bij de collectieve Pgb's. In 2007 nam RIO Zaanstreek bij 26% van de aanvragen een besluit na 8 weken. In 2008 is dat percentage gedaald naar 0%. RIO Zaanstreek overschrijdt in 2008 ook bij aanvragen voor Pgb's en zorg in natura de gestelde termijn van 8 weken minder vaak.

We hebben vervolgens de doorlooptijd binnen de 8 weken nader bekeken. In onderstaande figuur 5.2 is het percentage aanvragen dat binnen een bepaalde doorlooptijd is afgegeven weergegeven en hebben hierbij een onderscheid gemaakt tussen het aanvraagjaar 2007 en het aanvraagjaar 2008.

Figuur 5.2 - Doorlooptijd van aanvraag tot besluit uitgesplitst naar leveringsvorm.



De figuur laat zien dat zowel in 2007 als in 2008 de meeste aanvragen binnen twee weken worden afgerond. Er is echter ten opzichte van 2007 wel een verbetering te zien. In 2007 leidde 58% van de aanvragen binnen twee weken tot een besluit. In 2008 is dit percentage toegenomen tot 69%.

De rekenkamer concludeert dat de doorlooptijden in belangrijke mate vallen binnen de gestelde termijn van 8 weken na de indiening van de aanvraag. Van alle aanvragen wordt in 2007 bij 81% binnen 8 weken na de aanvraag een besluit genomen. In 2008 is dit percentage toegenomen tot 93%. In 2007 wordt bij 58% van de aanvragen binnen twee weken een beslissing genomen. In 2008 is dat percentage toegenomen tot 69%.

In de periode 2007-2008 zijn er in totaal 449 aanvragen voor huishoudelijke hulp, waarbij de beslissing door RIO Zaanstreek langer duurde dan 8 weken. Vergelijken we 2007 met 2008 dan zien we een verbetering. In 2007 liet bij 19% van de aanvragen de beslissing langer dan 8 weken op zich laat wachten. In 2008 is dit nog bij 7% van de aanvragen het geval.

Hoewel er sprake is van een verbetering is de rekenkamer van oordeel dat doorlooptijden langer dan 8 weken niet acceptabel zijn voor personen die hulpbehoevend zijn. Dit zou slechts bij hoge uitzondering mogen voorkomen.

Conclusie doorlooptijden

De rekenkamer concludeert dat de doorlooptijden in de praktijk tot onnodig veel administratieve lasten voor de budgethouders leiden. De regels en afspraken over de gewenste doorlooptijden zijn duidelijk, maar managementinformatie hierover ontbreekt. Wel blijkt uit onze eigen bestandsanalyse, ingediende klachten bij RIO Zaanstreek, signalen van de Participatieraad Wmo Zaanstad en de evaluaties van de Zaanse Wmo-verordening en Loket Zorgzaan dat RIO Zaanstreek in de praktijk veel meer tijd nodig heeft om tot een indicatiebesluit te komen. Bij gemiddeld 7% van de aanvragen voor huishoudelijke hulp in 2008 (en 19% in 2007) laat het indicatiebesluit onacceptabel lang (langer dan 8 weken) op zich wachten. De rekenkamer concludeert dat de aansturing van de gemeente er niet toe heeft geleid dat de doorlooptijden binnen de wettelijke termijn van 8 weken vallen.

5.2.3 Looptijden van beschikkingen voor huishoudelijke hulp

Om de administratieve lasten af te kunnen zetten tegen de looptijden van Pgb's, analyseren we in deze paragraaf de gemiddelde looptijden van Pgb's. De gemiddelde looptijden zijn in dat opzicht geen toetsaspect. Wel veronderstellen we dat burgers, gezien de administratieve lasten, vaker voor een Pgb kiezen wanneer zij langere tijd zorg nodig hebben.

In de beschikkingen voor huishoudelijk hulp wordt door middel van begin- en einddatum aangegeven hoe lang een cliënt recht heeft op huishoudelijke hulp. Daarbij wordt een aanvullend criterium gehanteerd voor cliënten die ouder zijn dan 75 jaar. De beschikkingen die voor deze cliënten worden afgegeven kunnen voor onbepaalde tijd worden afgegeven, dus zonder einddatum. De rekenkamer is nagegaan welke looptijd de huishoudelijke hulp heeft die tussen 1 januari 2007 en 1 oktober 2008 gehonoreerd

is. We maken daarbij een onderscheid tussen huishoudelijke hulp in de vorm van een Pgb, collectief Pgb of zorg in natura (ZIN). In tabel 5.4 staan de resultaten vermeld.

Tabel 5.4 - Looptijd van nieuwe beschikkingen voor HBH uitgesplitst naar leveringsvorm

Looptijden	Leveringsvorm						Totaal	
	Pgb		Pgb collectief		ZIN			
Tot 1 jaar	122	34%	41	21%	947	25%	1.110	26%
1 tot 2 jaar	32	9%	2	1%	167	4%	201	5%
2 tot 3 jaar	11	3%	2	1%	48	1%	61	1%
3 tot 4 jaar	5	1%	2	1%	29	1%	36	1%
4 tot en met 5 jaar	185	51%	45	23%	1.322	35%	1.552	36%
Meer dan 5 jaar	2	1%	1	1%	28	1%	31	1%
Onbegrensd want geen einddatum	3	1%	100	52%	1.210	32%	1.313	31%
<i>Totaal aantal beschikkingen</i>	<i>360</i>	<i>100%</i>	<i>193</i>	<i>100%</i>	<i>3.751</i>	<i>100%</i>	<i>4.304</i>	<i>100%</i>

Bron: Rekenkamer Zaanstad, bestandsanalyse

Tabel 5.4 laat zien dat van de 4.304 beschikkingen 26% een looptijd heeft van 4 tot 5 jaar en 31% een onbegrensde looptijd heeft omdat er geen einddatum in de beschikking is opgenomen. In totaal 26% van de beschikkingen heeft een looptijd korter dan 1 jaar. Kijken we naar de verschillende leveringsvormen dan zien we dat beschikkingen zonder einddatum bij Pgb's nauwelijks voorkomen. Bij collectieve Pgb's en zorg in natura is het percentage beschikkingen zonder einddatum veel hoger (respectievelijk 52% en 32%). Dit heeft tot gevolg dat de percentages beschikkingen met een looptijd van 4 tot 5 jaar bij deze leveringsvormen minder vaak voorkomen (respectievelijk 23% en 35%) dan bij Pgb's (51%). Ook zien we dat Pgb's vaker voor een periode korter dan een 1 jaar worden toegekend (34%) dan collectieve Pgb's (21%) en zorg in natura (25%).

Conclusie Looptijden

De rekenkamer constateert op basis van de bestandsanalyse dat Pgb's vaker voor een periode korter dan 1 jaar worden toegekend (34%) dan collectieve Pgb's (21%) en zorg in natura (25%).

5.3 Toekenning en betaling

Het RIO Zaanstreek stelt de hoogte van het Pgb vast en betaalt het Pgb aan de cliënt. Het Centraal Administratie Kantoor (CAK) is belast met de inning van de eigen bijdragen van burgers die bijvoorbeeld huishoudelijke hulp ontvangen hebben.

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 en het gebruik van SVB faciliteiten daarbij (paragraaf 5.3.1) of bij het betalen van de eigen bijdrage door de burger (paragraaf 5.3.2).

5.3.1 Gebruik SVB faciliteiten

Toetsaspecten 'gebruik SVB faciliteiten'

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

Gebruik SVB faciliteiten

De rekenkamer onderzocht hoeveel Zaanse budgethouders gebruik maken van de SVB-dienstverlening. In het hoofdstuk over regelgeving en tarieven is aangegeven dat de gemeente Zaanstad in 2008 een contract afsloot voor 3 modules, te weten:

1. Collectieve rechtsbijstandsverzekering, een collectieve regeling zaakschade (dekking schade aan eigendommen budgethouder) en een aansprakelijkheidsverzekering (dekking schade aan eigendommen van huishoudelijke hulp of iemand anders), gebruik maken van het kenniscentrum voor arbeidsrechtelijke vragen en gebruikmaking van de modelovereenkomsten voor budgethouders en hun zorgverlener.
2. Ondersteuning bij de salarisadministratie bij volledig werkgeverschap. Een volledige werkgever moet namelijk naast het brutoloon van de zorgverlener ook werkgeverslasten afdragen aan de Belastingdienst. Er is sprake van volledig werkgeverschap wanneer de budgethouder een arbeidsovereenkomst heeft afgesloten met een zorgverlener die minimaal vier dagen in de week voor hem werkt. Het maakt niet uit hoeveel uur per dag de zorgverlener werkt. De zorgverlener mag in bij volledig werkgeverschap geen partner, inwonend familielid, medewerker van een zorginstelling of een freelancer zijn. In dat geval is de budgethouder niet verplicht om op het loon van de zorgverlener belastingen en premies in te houden, maar kan dat wel doen door te kiezen voor opting-in.¹⁴⁵
3. Loondoorbetaling bij ziekte en arbodienstverlening.

Tabel 5.5 geeft het percentage Zaanse cliënten met een Pgb voor huishoudelijke hulp (HBH) aan dat in het derde kwartaal gebruik maakt van de tweede en derde module. Aangezien alle budgethouders van de gemeente automatisch verzekerd zijn voor wettelijke aansprakelijkheid en rechtsbijstand, gaat tabel 5.5 niet in op het gebruik van de eerste module.

¹⁴⁵ Bij niet volledig werkgeverschap kan de budgethouder ervoor kiezen om zelf het salaris uit te betalen of samen met de huishoudelijke hulp te kiezen voor 'opting-in'. Als de budgethouder de hulp zelf uitbetaalt moet de hulp het loon dat hij ontvangt na het einde van het jaar opgeven bij de Belastingdienst. De Belastingdienst beoordeelt dan hoeveel belasting er over het loon betaald moet worden. De huishoudelijke hulp is zelf verantwoordelijk voor het betalen van de belasting. Er kan ook gekozen worden voor 'opting-in'. Dan spreekt de budgethouder samen met de huishoudelijke hulp af dat hij maandelijks de belastingen (loonheffing) op het salaris van zijn hulp inhoudt. Het Servicecentrum Pgb van de SVB kan dan de salarisadministratie verzorgen.

Tabel 5.5 - Aantal cliënten met Pgb - HBH dat gebruik maakt van de dienstverlening SVB in het 3^{de} kwartaal 2008¹⁴⁶

Soort dienst	Totaal aantal Zaanse budgethouders	Aantal Zaanse budgethouders dat gebruik maakt van de SVB	% Zaanse budgethouders dat gebruik maakt van de SVB	Gemiddelde % landelijke budgethouders dat gebruik maakt van SVB
Salarisadministratie bij volledig werkgeverschap en opting-in	260 ¹⁴⁷	46	18%	16%
Doorbetaling bij ziekte van huishoudelijke hulp	412 ¹⁴⁸	4	1%	3%

Bron: RIO Zaanstreek en SVB

Tabel 5.5 laat zien dat 46 Zaanse budgethouders met een Pgb voor huishoudelijke hulp in het derde kwartaal van 2008 hun salarisadministratie hebben uitbesteed aan het Servicecentrum Pgb.¹⁴⁹ Dat betekent dat in 2008 gemiddeld 18% van de Zaanse budgethouders met een Pgb voor huishoudelijke hulp hun salarisadministratie uitbesteedden aan de SVB. Landelijk besteedt 16% van de budgethouders de salarisadministratie aan SVB uit.¹⁵⁰ 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. De verwachting is dat, naarmate de Wmo uitgebreid

¹⁴⁶ SVB, *Kwartaalbericht Servicecentrum Pgb. Gemeenten in de Wmo, 3^e kwartaal 2008*, oktober 2008.

¹⁴⁷ Uit de analyse die de rekenkamer verrichtte op het GWS4ALL bestand van RIO Zaanstreek blijkt dat er in het derde kwartaal 2008 in totaal 412 Zaanse budgethouders waren. Van de 412 budgethouders zijn er 152 Pgb's die 'collectief' verstrekt zijn 3 verzorgingstehuizen. Voor de berekening van het totale aantal Zaanse budgethouders in deze tabel heeft de rekenkamer het aantal collectieve Pgb's niet meegerekend. De rekenkamer veronderstelt dat de collectieve Pgb's geen gebruik maken van de SVB omdat de collectieve Pgb's beheerd worden door een contactpersoon van het verzorgingstehuis. Het meetellen van de collectieve Pgb's zou het percentage budgethouders dat de administratie aan de SVB uitbesteedt ten onrechte negatief beïnvloeden.

¹⁴⁸ Voor de berekening van het totale aantal Zaanse budgethouders dat gebruik maakt van de mogelijkheid om door te laten betalen bij ziekte (module 3) heeft de rekenkamer het aantal collectieve Pgb's wel meegerekend. De rekenkamer veronderstelt dat de collectieve Pgb's wel gebruik zullen willen maken van deze dienst.

¹⁴⁹ SVB, *Kwartaalbericht Servicecentrum Pgb. Gemeenten in de Wmo, 3^e kwartaal 2008*, p.4, oktober 2008.

¹⁵⁰ Deze informatie is op 5 december 2008 per email verstrekt door dhr. M. Wilbrink van de het Servicecentrum Pgb.

wordt met meer AWBZ voorzieningen, meer cliënten met een Pgb uit de Wmo gebruik zullen maken van het Pgb Servicecentrum.

Verder toont tabel 5.5 het aantal zieke huishoudelijke hulpen waarvan de SVB de kosten voor de loondoorbetaling vergoedt heeft. De SVB heeft in 2008 voor vier zieke huishoudelijke hulpen in Zaanstad het loon doorbetaald bij ziekte. Dit betekent dat slechts 1% van de Zaanse 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.

De rekenkamer constateert dat Zaanse budgethouders relatief veel gebruik maken van de ondersteuning door SVB bij salarisadministratie en relatief weinig gebruik maken van de mogelijkheid dat SVB de loonkosten doorbetaald wanneer een huishoudelijke hulp ziek is.

Informatievoorziening over diensten SVB

De rekenkamer is ook nagegaan hoe de gemeente de budgethouder bij de toekenning van het Pgb informeert over de diensten van de SVB. RIO Zaanstreek stuurt tegelijk met het indicatiebesluit elke budgethouder een brochure van de SVB en de brochure van RIO Zaanstreek (“*Pgb. Zelf uw hulp bij Huishouden inkopen in 8 stappen*”, 2007) toe. De gemeente vermeldt in deze laatste brochure slechts dat budgethouders ondersteuning van het Servicecentrum Pgb kunnen krijgen voor arbeidsrecht en belastingrecht. De brochure is niet actueel voor de situatie in 2008 waarbij budgethouders ook ondersteuning van het SVB kunnen krijgen voor het beheren van de salarisadministratie en het doorbetalen van het loon tijdens ziekte van de hulp. Ook vermeldt de gemeente in de brochure niet dat voor deze laatste module de budgethouder een eigen bijdrage per maand dient te betalen. De SVB vermeldt dit ook niet in haar brochure.

De gemeente verwijst in het indicatiebesluit niet naar de brochure en niet naar de mogelijkheid om een deel van de salarisadministratie gratis bij de SVB onder te brengen of om het loon van de hulp (tegen betaling) door te betalen bij ziekte. Vertegenwoordigers van de Participatieraad Wmo Zaanstad bevestigen in een interview dat de voorlichting over de ondersteuning door SVB te wensen over laat. De rekenkamer constateert dat de informatievoorziening over de diensten van de SVB (een brochure bij het indicatiebesluit) onvoldoende is.

Conclusie gebruik SVB faciliteiten

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad sinds 2008 de administratieve lasten voor budgethouders verminderd heeft door de mogelijkheid te bieden om gratis gebruik te laten maken van de SVB faciliteiten voor salarisadministratie. Zaanse budgethouders maken relatief veel gebruik van de ondersteuning door SVB bij salarisadministratie en relatief weinig gebruik van de mogelijkheid dat SVB de loonkosten doorbetaald wanneer een huishoudelijke hulp ziek is. De informatievoorziening over de SVB faciliteiten is niet optimaal. De brochure is niet actueel, bevat geen informatie over de ondersteuning die SVB levert en of daar kosten

aan verbonden zijn. Ook verwijst de gemeente in het indicatiebesluit niet naar de brochure.

5.3.2 Eigen bijdrage

Toetsaspecten 'eigen bijdrage'

- *De eigen bijdrage wordt (vooraf) bij de verstrekking verrekend met het Pgb. Het Pgb wordt, net als onder 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 geïnd wordt. De gemeente kan de eigen bijdrage voor de verstrekking van het Pgb verrekenen met het Pgb (netto Pgb) of enige tijd na de verstrekking van het Pgb in rekening brengen (bruto Pgb). In alle gevallen is het Centraal Administratiekantoor (CAK) verantwoordelijk voor de vaststelling van de eigen bijdrage. Afhankelijk van de leeftijd, het inkomen en de samenstelling van het huishouden berekent het CAK de eigen bijdrage. Kader 5.3 gaat in op de veranderingen voor het innen van de eigen bijdrage sinds de komst van de Wmo.

Kader 5.3 - 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 theorie kan oplopen tot 100% van het Pgb.*

Door deze veranderingen wordt de budgethouder vaak pas lang na het ontvangen van het Pgb geïnformeerd over de hoogte van het Pgb. Dit kan tot het volgende praktijkvoorbeeld leiden dat onlangs in de Volkskrant stond:

“Na een maandenlange administratieve procedure kreeg mevrouw X € 276,77 euro per kwartaal toegekend voor 3 uurtjes huishoudelijke hulp per week. Een dag later kreeg mevrouw X een envelop met de hoogte van de eigen bijdrage: € 276,67. Zij hield dus precies een dubbeltje over”¹⁵¹

¹⁵¹ Volkskrant, *Regels vormen een doolhof voor de mantelzorger*, 2 februari 2009.

De rekenkamer stelt als norm dat de gemeente het Pgb netto dient te verstrekken, omdat het bruto uitkeren van het Pgb kan leiden tot onnodige administratieve lasten voor de burger en financiële risico's voor de gemeente:

- Het creëert extra handelingen in de keten na toekenning van het Pgb. Voor het 4-wekelijks opleggen van het betalen van de eigen bijdrage en het controleren daarvan moeten CAK en de budgethouder de nodige correspondentie uitwisselen.
- Er wordt onnodig geld rond gepompt: de gemeente keert 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 CAK op kosten van de gemeente en burger.¹⁵²

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.¹⁵³ Zij berekenen de voorlopige en definitieve eigen bijdragen en vragen soms inkomensgegevens van cliënten op. Momenteel verstrekken 72 van de 443 Nederlandse gemeenten (16%) het Pgb netto.¹⁵⁴ Kader 5.4 gaat in op de huidige procedure voor het verstrekken van netto Pgb's voor huishoudelijke hulp.

Kader 5.4 - 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 dat volgens de Wmo niet was toegestaan. Alleen het CAK mag de eigen bijdrage vaststellen, opleggen en innen (art. 16 Wmo).

Door Per Saldo en gemeenten is aangedrongen om te zoeken naar 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 CAK zijn tot de onderstaande oplossing gekomen. In deze variant worden de budgethouder en gemeenten zo min mogelijk administratief belast.

Het CAK –BZ heeft in overleg met het ministerie van VWS, de VNG, PerSaldo een juridische constructie bedacht waardoor het mogelijk is het Pgb netto te verstrekken. Uit de Handreiking Netto Pgb van CAK (augustus 2007) en de notitie Netto of bruto Pgb in de Wmo (augustus 2008) van PerSaldo blijkt dat gemeenten wel netto Pgb's kunnen uitkeren wanneer 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

¹⁵² PerSaldo, *Netto of bruto Pgb in de Wmo*, augustus 2008.

¹⁵³ CAK, *Resultaten themabijeenkomst Pgb*, 30 mei 2008.

¹⁵⁴ CAK, *Overzicht gemeenten netto Pgb*, 20 november 2008.

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 volledige Pgb uitkeren en de definitieve eigen bijdrage later verrekenen met het Pgb¹⁵⁵.*

Het voordeel is dat in deze gevallen de gemeente de eigen bijdrage verrekent 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 Zaanstad heeft er voor gekozen om de Pgb's voor huishoudelijke hulp bruto te verstrekken. Uit een interview dat de rekenkamer met RIO Zaanstreek voerde, blijkt dat het RIO Zaanstreek wel overwogen heeft om de Pgb's netto te verstrekken, maar dan zou de toekenningprocedure langer duren. Het CAK heeft minimaal 3 weken nodig om gegevens aan het RIO te leveren voor de berekening van de eigen bijdrage. In een interview met de Participatieraad Wmo Zaanstad blijkt dat budgethouders vaak maanden door het CAK in het ongewisse worden gelaten over de hoogte van de eigen bijdrage. Bij navraag krijgen cliënten vaak als antwoord dat dat te maken heeft met de opgave van het inkomen, terwijl het inkomen uit het voorgaande jaar als uitgangspunt wordt genomen. De rekenkamer constateert dat de gemeente Zaanstad de administratieve lasten voor de burger onnodig verhoogt door de burgers de eigen bijdrage na verstrekking van het Pgb te laten betalen en niet, zoals onder de AWBZ gebruikelijk was, de eigen bijdrage te verrekenen met het te verstrekken Pgb.

Gegevensverstrekking door budgethouder

De rekenkamer vindt het van belang dat de budgethouder voor het vaststellen van de eigen bijdrage niet meer gegevens moet opleveren dan strikt noodzakelijk is. Hiervoor benut RIO Zaanstreek de gegevens (persoonsgegevens en het burgerservicenummer) die zij reeds geregistreerd heeft voor de aanvraag van het Pgb. De rekenkamer concludeert dat er voor het vaststellen van de eigen bijdrage niet meer dan noodzakelijk gegevens gevraagd worden aan de budgethouder.

Informatievoorziening over eigen bijdrage

De rekenkamer is nagegaan hoe de gemeente Zaanstad na toekenning van het Pgb de budgethouder informeert over het betalen van de eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp. De gemeente Zaanstad informeert via de toekenningsbeschikking de budgethouder helder over de eigen bijdrage:

“Op grond van artikel 2 van het Besluit Voorzieningen maatschappelijke ondersteuning 2007 wordt aan u een eigen bijdrage opgelegd. De hoogte van de eigen bijdrage wordt vastgesteld door het Centraal Administratie Kantoor (CAK). Wij hebben u aangemeld

¹⁵⁵ CAK-BZ, *Handreiking Netto Pgbw*, augustus 2007

bij het CAK. Via het CAK zal u verder worden geïnformeerd over de omvang en inning van de eigen bijdrage. Wij raden u aan rekening te houden met deze heffing”.

Ook ontvingen overgangsccliënten bij hun herindicatie een toelichting op de Wmo-beschikking met daarin enkele voorbeelden van de berekening van de eigen bijdrage onder de Wmo.

De rekenkamer constateert dat de gemeente de budgethouder geen informatie biedt over de maximale eigen bijdrage. Een verschil met de AWBZ is namelijk dat de eigen bijdrage bij de Wmo in theorie kan oplopen tot 100% van het Pgb. In geval van het bruto uitkeren van het Pgb, kan de budgethouder achteraf verrast worden door de hoge eigen bijdrage. De budgethouders kunnen hierdoor eerder in de schulden raken of eerder een beroep op bijzondere bijstand doen. De Participatieraad Wmo Zaanstad zou het prettig vinden wanneer in het indicatiebesluit ook wordt aangegeven (bijvoorbeeld via een tabel) hoe hoog de maximale eigen bijdrage kan zijn.

Naast het indicatiebesluit ontvangen budgethouders ook de brochure *Pgb Zelf uw hulp bij Huishouden inkopen in 8 stappen*. De gemeente meldt in deze brochure duidelijk (pagina 6 en 7) dat de eigen bijdrage nog niet in mindering is gebracht op het Pgb en hoe de inningsprocedure eruit ziet. RIO Zaanstreek geeft de persoonsgegevens en het burgerservicenummer van de budgethouder door aan het CAK. Het CAK controleert of de gegevens juist zijn en vraagt daarna het inkomen van de budgethouder op bij de Belastingdienst. Aan de hand van die gegevens berekent het CAK de eigen bijdrage. Als het inkomen van de budgethouder bekend is bij de Belastingdienst, dan krijgt de budgethouder na ongeveer twee maanden de definitieve eigen bijdrage van het CAK te horen. Indien de inkomensgegevens nog niet bekend zijn bij de Belastingdienst, kan het veel langer duren voordat de eigen bijdrage wordt vastgesteld. De brochure geeft niet aan hoe budgethouders zelf hun maximale eigen bijdrage kunnen berekenen.

Verder attendeert Loket Zorgzaan bellende budgethouders erop dat hun eigen bijdrage als buitengewone last in ieder geval tot en met het jaar 2008 aftrekbaar is van de belasting. De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad de budgethouder via de toekenningsbeschikking, brochure en telefonisch voldoende informeert over het innen van de eigen bijdrage. Wel zou de gemeente in het indicatiebesluit ook informatie kunnen opnemen over de maximale eigen bijdrage.

Conclusie eigen bijdrage

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad de administratieve lasten voor de burger onnodig verhoogt door de burgers 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. Ook is er sprake van voldoende informatievoorziening over de eigen bijdrage. De gemeente geeft voldoende informatie over de mogelijke eigen bijdrage via de toekenningsbeschikking, de toelichting daarop en de brochure. Wel zou de gemeente in het indicatiebesluit of de

brochure ook informatie kunnen opnemen over de berekening van de mogelijke eigen bijdrage.

5.4 Verantwoording door budgethouders

Gemeenten zijn onder de Wmo vrij om zelf regels te stellen aan de verantwoording die de budgethouder over de besteding van het Pgb moet indienen.

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 Zaanstad 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 RIO Zaanstreek verricht in opdracht van de gemeente Zaanstad de controle op de verantwoording over de bestedingen van het Pgb door de budgethouders.

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

Hoe beter budgethouders geïnformeerd zijn over hun plicht tot verantwoording, des te minder tijd zal de verantwoording over het Pgb hen kosten en des te lager de administratieve lasten. De gemeente informeert Zaanse budgethouders over de plicht om zich te verantwoorden over de besteding van het Pgb zowel via de toekenningsbeschikking als de daarbij horende brochure. In de toekenningsbeschikking geeft de gemeente helder aan dat de budgethouder zich dient te verantwoorden. De gemeente gebruikt de toekenningsbeschikking niet om aan te geven wanneer budgethouders zich dienen te verantwoorden en welke documenten daarvoor nodig zijn. Dat vermeldt de gemeente wel in de brochure (*Zelf uw Hulp bij huishouden inkopen in 8 stappen*) die budgethouders tegelijk met de toekenningsbeschikking ontvangen. In de brochure geeft de gemeente aan dat afhankelijk van de klasse van het Pgb één of twee keer per jaar moet

worden verantwoord. Ook bevat de brochure bijlagen met daarin het verantwoordings- en declaratiefomulier. Verder benadrukt de gemeente in de brochure het belang van het afsluiten van een zorgovereenkomst met de zorgverlener en het invullen van een opgaafformulier voor de Belastingdienst.

Conclusie informatievoorziening verantwoording

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad 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. Circa 17% van de Nederlandse gemeenten vragen voor iedere uitgegeven euro van het Pgb een verantwoording aan de budgethouder.¹⁵⁶ 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 alle gemeenten, zoals de gemeente Breda¹⁵⁷ en de gemeente Alphen aan den Rijn. Er kan een natuurlijk spanningsveld bestaan tussen het cliëntperspectief enerzijds en het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik anderzijds. Zo is het hanteren van een verantwoordingsvrij bedrag vanuit het oogpunt van het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik geen goede maatregel. Vanuit het cliëntperspectief scoort deze maatregel positief, want de administratieve last wordt hierdoor voor de Pgb-er beperkt. Het is aan de raad en het college om bij het vaststellen van de regelgeving de verschillende perspectieven tegen elkaar af te wegen.

De gemeente Zaanstad hanteerde in 2007 andere verantwoordingsregels dan in 2008. Daarom gaan we hieronder eerst in op de Zaanse situatie in 2007 en daarna die van 2008.

¹⁵⁶ Cebeon, *Administratieve lasten invoering Wmo. Eerste fase onderzoek*, p. 29, 6 april 2007.

¹⁵⁷ Ministerie van BZK, *Handreiking 'Vertrouwen Geven', ter verbetering van de overheidsdienstverlening & vermindering van de administratieve lasten*, maart 2008.

Situatie 2007

De gemeente Zaanstad maakte in 2007 bij de verantwoording onderscheid naar twee verschillende cliëntgroepen:

1. 'Voormalige AWBZ-ers', die al voor 1 januari 2007 onder de AWBZ huishoudelijke hulp ontvingen.
2. 'Nieuwe cliënten': cliënten die vanaf 1 januari 2007 een Pgb voor huishoudelijke hulp aanvroegen.

Cliënten die al voor 2007 recht hadden op huishoudelijke hulp vielen officieel onder het overgangsrecht en konden tot uiterlijk 31 december 2007 hun oude rechten behouden. Zaanstad koos ervoor om in 2007 voor deze groep voormalige AWBZ-ers de verantwoordingsregels uit de oude AWBZ te handhaven. De gemeente Zaanstad sloot hiertoe met het zorgkantoor een overeenkomst af om voor deze overgangsccliënten de Pgb-regeling uit te laten voeren met de bijbehorende AWBZ-rechten.¹⁵⁸ Voor deze groep gold in 2007 dus een vrij besteedbaar bedrag waarover niet verantwoord hoeft te worden. Dit verantwoordingsvrije bedrag bedroeg €2.500. Dit kwam overeen met de uitvoeringspraktijk zoals die onder de AWBZ gangbaar was tot 1 januari 2008.

Voor de nieuwe cliënten die vanaf januari 2007 huishoudelijke hulp aanvroegen, hanteerde Zaanstad in 2007 andere verantwoordingsregels. Voor deze cliënten bestond er in 2007 geen vrij besteedbaar bedrag. Zij dienden zich over het gehele Pgb-bedrag te verantwoorden.

Situatie 2008

Sinds 1 januari 2008 maakt de gemeente Zaanstad geen onderscheid meer tussen de voormalige AWBZ-ers en de cliënten die vanaf 2007 huishoudelijke hulp aanvroegen. Alle cliënten vallen sinds 2008 volledig onder RIO Zaanstreek. Zodra de cliënten die voorheen huishoudelijke hulp onder de AWBZ kregen, opnieuw door RIO Zaanstreek geïndiceerd zijn, vielen ze onder de Wmo met de daarbij behorende regels. Dat betekent dat vanaf 1 januari 2008 alle Zaanse budgethouders zich dienen te verantwoorden over het gehele Pgb-bedrag.

Het vrij besteedbare bedrag is sindsdien voor alle personen met een Pgb voor huishoudelijke hulp in Zaanstad afgeschaft. De achterliggende reden hiervoor was dat de gemeente Zaanstad graag wil dat het overheidsgeld daadwerkelijk door de budgethouder wordt aangewend voor huishoudelijke hulp. De gemeente veronderstelt dat personen een verantwoordingsvrij bedrag eerder zullen inzetten voor andere zaken dan huishoudelijke hulp. Overigens is inmiddels ook landelijk door de staatsecretaris van VWS in de AWBZ het verantwoordingsvrije bedrag teruggebracht van € 2.500 in 2007 naar maximaal € 1.250 in 2008. Hierdoor zijn administratieve lasten, die de burger bij de verantwoording over een AWBZ-voorziening ervaart, verhoogd.

¹⁵⁸ Zorgkantoor, *Overeenkomst van opdracht uitvoering persoonsgebonden budget huishoudelijke verzorging overgangsccliënten*, 21 december 2006.

Conclusie verantwoordingsvrij bedrag

De rekenkamer concludeert dat de administratieve lasten voor de Zaanse budgethouders ten opzichte van de oude en huidige AWBZ zijn toegenomen, doordat zij zich vanaf 2008 dienen te verantwoorden over het gehele Pgb-bedrag. Vanaf 1 januari 2008 heeft de gemeente Zaanstad het verantwoordingsvrije bedrag voor alle personen met een Pgb voor huishoudelijke hulp in Zaanstad afgeschaft.

5.4.3 Verantwoordingsritme

Toetsingsaspect 'verantwoordingsritme'

Zaanse budgethouders dienen zich niet vaker te verantwoorden dan onder de AWBZ gebruikelijk was voor 2007.

Het aantal keer dat een budgethouder verantwoording over zijn Pgb af dient te leggen (ook wel 'verantwoordingsritme' genoemd) beïnvloedt ook de administratieve lasten. Volgens het Verstrekkingsboek van eind 2006¹⁵⁹ kan de verantwoording over het Pgb jaarlijks of halfjaarlijks plaatsvinden, afhankelijk van de hoogte van het Pgb dat de cliënt heeft ontvangen.

Wanneer we kijken naar het verantwoordingsritme in de praktijk, moeten we weer onderscheid maken tussen de overgangsccliënten die al voor 2007 een Pgb voor huishoudelijke hulp hadden en de cliënten die onder de Wmo vanaf 2007 voor het eerst een Pgb ontvingen. De Pgb's van overgangsccliënten werden in 2007 uitbetaald door het zorgkantoor. Het RIO Zaanstreek sloot hiervoor een overeenkomst af met het zorgkantoor. Het zorgkantoor dient een eindafrekening bij RIO Zaanstreek in te dienen. In een interview met de controller van RIO Zaanstreek is gebleken dat zowel RIO Zaanstreek als de gemeente Zaanstad niet op de hoogte zijn van de manier waarop overgangsccliënten zich over 2007 dienden te verantwoorden richting het zorgkantoor. Er is ook niets bekend van het verantwoordingsritme voor overgangsccliënten. Het zorgkantoor heeft tot op heden geen andere informatie aan RIO Zaanstreek verstrekt dan een voorlopige eindafrekening (d.d. 1 april 2008).

Voor wat betreft de nieuwe budgethouders geldt dat zij zich in 2007 vanwege de opstartfase maar één keer hoefden te verantwoorden. Pas in 2008 is het verantwoordingsritme in Zaanstad afhankelijk geworden van de hoogte van het Pgb. Vanaf 2008 geldt:

- Pgb's voor huishoudelijke hulp in klasse 1 tot en met 3 (onder de 6,9 uur huishoudelijke hulp per week) verantwoorden zich één keer per jaar in september.
- Pgb's voor huishoudelijke hulp in klasse 4 (7 uur of meer huishoudelijke hulp per week) en hoger verantwoorden zich twee keer per jaar in juli en in januari. Dit is het geval wanneer het Pgb op jaarbasis meer dan € 6.188 bedraagt.

¹⁵⁹ Gemeente Zaanstad, Verstrekkingsboek. Ter uitwerking van en toelichting op de Verordening Individuele Voorzieningen in het kader van de Wmo, paragraaf 3.6, 14 december 2006.

Voor 1 januari 2007, toen huishoudelijke hulp nog uit de AWBZ werd gefinancierd, bestonden er 3 verschillende verantwoordingsritmes die afhankelijk waren van de hoogte van het Pgb. Tabel 5.6 laat de verschillende verantwoordingsritmes zien voor de Zaanse huishoudelijke hulp, de oude situatie onder de AWBZ en de huidige AWBZ-voorzieningen.

Tabel 5.6 - Aantal keer verantwoord worden per jaar in de Zaanse Wmo, oude AWBZ en huidige AWBZ

Pgb-bedrag	Wmo gemeente Zaanstad		Oude situatie AWBZ 2006	Huidige AWBZ 2009
	2007	2008		
Tot € 2.500	1x	1x	1x	1x
Tussen € 2.500 en € 5.000	1x	1x	2x	1x
Boven € 5.000	1x	2x vanaf (€ 6.188)	4x	2x

Bron: Rekenkamer Zaanstad

Hieruit blijkt dat de gemeente Zaanstad de administratieve lasten voor de budgethouders bij het verantwoordingsritme ten op zichte van de oude AWBZ-situatie heeft teruggebracht. Budgethouders hoeven zich in Zaanstad afhankelijk van de hoogte van het Pgb slechts één of twee keer per jaar te verantwoorden, terwijl dat voorheen onder de AWBZ kon oplopen tot vier keer per jaar. In de huidige AWBZ dienen personen met een Pgb > € 5.000 zich twee keer per jaar te verantwoorden. Budgethouders met een Pgb uit de AWBZ < € 5.000 verantwoorden zich één keer per jaar. Het Zaanse Wmo verantwoordingsritme sluit aan bij het huidige AWBZ verantwoordingsritme.

Conclusie verantwoordingsritme

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad de administratieve lasten voor de budgethouders ten op zichte van de oude AWBZ-situatie heeft teruggebracht. Nieuwe cliënten die in 2007 voor het eerst een Pgb onder de Wmo ontvingen, hoeven zich minder vaak te verantwoorden als onder de AWBZ gebruikelijk was. Wat betreft de 'oude' overgangsccliënten constateert de rekenkamer dat RIO Zaanstreek geen zicht heeft op de wijze waarop het zorgkantoor de Pgb's van de overgangsccliënten heeft gecontroleerd in 2007. Het verantwoordingsritme in Zaanstad komt overeen met het verantwoordingsritme dat nu geldt voor personen met een Pgb uit de AWBZ.

5.4.4 Verantwoordingsformulier

Toetsaspect 'verantwoordingsformulier'

De budgethouder hoeft niet meer gegevens in te vullen op het verantwoordingsformulier dan voor 2007 onder de AWBZ het geval was.

De administratieve lasten voor de burger worden ook bepaald door het aantal gegevens dat een budgethouder voor de verantwoording over zijn Pgb dient in te vullen in een verantwoordingsformulier. Voor de verantwoording over de uitgaven aan huishoudelijke hulp vraagt de gemeente Zaanstad aan elke budgethouder een verantwoordingsformulier in te vullen. Dit formulier ontvangt elke Zaanse budgethouder als bijlage (4) bij de brochure over het Pgb (*Persoonsgebonden budget. Zelf uw Hulp bij het Huishouden inkopen in 8 stappen*) die RIO Zaanstreek toestuurt bij de toekenningsbeschikking. Budgethouders dienen op het verantwoordingsformulier aan te geven:

- Totaalbedrag dat in een periode betaald is aan de zorgverlener.
- Eventuele ziekteperiode van de zorgverlener.
- Per zorgverlener: naam zorgverlener, burgerservice nummer, soort hulp (HBH1,2 of 3) en uitbetaalde bedragen.

De rekenkamer vergeleek het Zaanse verantwoordingsformulier met het verantwoordingsformulier dat onder de AWBZ door het Zaanse zorgkantoor Achmea in gebruik was. Uit deze vergelijking blijkt dat het verantwoordingsformulier voor Pgb's huishoudelijke hulp van de gemeente Zaandam inhoudelijk exact hetzelfde is als het verantwoordingsformulier dat het Zaanse zorgkantoor onder de AWBZ voor 2007 hanteerde. Evenals onder de AWBZ is het nu niet mogelijk om elektronisch verantwoording in te dienen. Digitalisering van de bestedingsverantwoording zou volgens onderzoeksbureau ITS veel tijdswinst opleveren omdat bepaalde gegevens slechts éénmaal ingevoerd hoeven te worden.¹⁶⁰

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 niet veranderd.

5.4.5 Overige gegevensverstrekking voor de verantwoording

Toetsaspect 'overige gegevensverstrekking voor de verantwoording'

Zaanse budgethouders hoeven niet vaker en meer overige gegevens aan te leveren voor extra controle van de verantwoording over de besteding van zijn Pgb dan het geval was onder de AWBZ (voor 2007).

¹⁶⁰ Ministerie van VWS, *Voortgang Pgb: administratieve lasten en participatiebudget*, 12 december 2006.

Naast het verantwoordingsformulier heeft de gemeente Zaanstad het recht om de achterliggende verantwoording met overeenkomsten en declaraties op te vragen bij de budgethouder. Een deel van budgethouders wordt gevraagd om naast het gewone verantwoordingsformulier extra gegevens in te vullen op een declaratieformulier. Volgens de Zaanse Wmo-verordening (artikel 1.4) vindt deze extra controle van de verantwoording steekproefsgewijs plaats. De steekproef dient volgens de gemeente Zaanstad minimaal een omvang van 25% van de verstrekte Pgb's te hebben. Aangezien het per jaar verschilt welke overige gegevens budgethouders dienen aan te leveren voor de verantwoording, beschrijven we hieronder situatie per jaar.

Situatie 2006

Voor 2007, toen huishoudelijke hulp nog onder de AWBZ viel, hoefde de budgethouder alleen een verantwoordingsformulier in te vullen en aan te geven welk bedrag van het budget aan zorg besteed was. Daarnaast diende de budgethouder ook de naam, sofinummer, KvK-nummer/Btw-nummer van de zorgverlener en het aan de zorgverlener uitbetaalde bedrag te vermelden. Onderzoek van De Boer & Croon uit 2004 laat zien dat de controle van de verantwoordingen bij veel zorgkantoren een lage prioriteit had.¹⁶¹ Ook werden onder de AWBZ intensieve steekproeven weinig uitgevoerd. In 2006 controleerde zorgkantoor Achmea bij minimaal 5% van de budgethouders de urendeclaratie, zorgovereenkomsten, facturen en betaalbewijzen.

Situatie 2007

Voor het boekjaar 2007 zijn 24 van de 89 nieuwe cliënten door RIO Zaanstreek geselecteerd om extra gegevens aan te leveren voor de verantwoording. Dit betekent dat 29% van de 89 *nieuwe* cliënten extra gegevens dienden aan te leveren bij de verantwoording. Betrekken we de overgangsccliënten erbij, dan betekent het dat slechts 6% van *alle* cliënten (24 van de 381) extra gegevens diende aan te leveren voor de controle. Deze groep cliënten diende naast het gewone verantwoordingsformulier het 'Declaratieformulier Pgb' (bijlage 3 van de brochure die budgethouders bij het indicatiebesluit ontvangen) bij de verantwoording aanleveren.

In het declaratieformulier dienen budgethouders de volgende gegevens in te vullen:

- de naam van de zorgverlener;
- het burgerservice nummer van de zorgverlener;
- een overzicht van de gewerkte uren met de bijbehorende data en uurtarieven;
- eventueel aangevuld met reiskosten- en overige vergoedingen.
- de naam van de budgethouder;
- het burgerservice nummer van de budgethouder.

Het RIO Zaanstreek kan de declaraties en de zorgovereenkomsten opvragen maar heeft dit bij de verantwoording 2007 niet gedaan. Het RIO Zaanstreek vroeg ook geen kwitanties of bank- en giroafschriften op.

¹⁶¹ Boer & Croon, *Onderzoek naar het gebruik van AWBZ-middelen*, 10 augustus 2004, p. 31.

Situatie 2008

Voor de verantwoording over 2008 is RIO Zaanstreek voornemens alle budgethouders uitgebreid te controleren. Alle budgethouders worden geacht het verantwoordingsformulier en een declaratieformulier in te vullen. Om de integriteit van de cliënten te toetsen zal het RIO Zaanstreek over 2008 ook in beperkte mate betalingsbewijzen bij budgethouders opvragen.

Conclusie overige gegevensverstrekking verantwoording

De rekenkamer concludeert dat een groter deel van de Zaanse budgethouders (100% versus 5% onder AWBZ) nadere gegevens (aantal uur en uurtarieven) over de geleverde hulp diende te verstrekken voor de verantwoording over de besteding van zijn Pgb in 2008, dan gebruikelijk was onder de AWBZ.

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 georganiseerd. De rekenkamer komt op grond van haar analyse van 15 aspecten van het toekenningsproces (tabel 5.7) tot de volgende oordelen.

Tabel 5.7 - Overzicht oordeel toetsaspecten administratieve lasten voor de burger

Fase toekenningsproces	Toetsaspect	Oordeel
Aanvraagprocedure	1. Telefonische bereikbaarheid	+
	2. Voorlichting over Pgb	-
	3. Aanvraagformulier	+
Indicatiestelling	4. Het aantal afgebroken en vervallen aanvragen.	+
	5. De doorlooptijden tussen aanvraag en indicatie.	-
Toekenning en betaling	6. Gebruik SVB faciliteiten	+
	7. Informatievoorziening over SVB faciliteiten	+/-
	8. Moment van inning van eigen bijdragen	-
	9. Benodigde gegevens voor berekening eigen bijdragen	+
Verantwoording door de cliënt	10. Informatievoorziening over eigen bijdragen	+/-
	11. Informatievoorziening	+
	12. Verantwoordingsvrij bedrag	-
	13. Verantwoordingsritme	+
	14. Verantwoordingsformulier	+
15. Overige gegevensverstrekking	-	

De rekenkamer tekent hierbij aan dat er een natuurlijk spanningsveld kan bestaan tussen het cliëntperspectief enerzijds en het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik anderzijds. Zo is het hanteren van een verantwoordingsvrij bedrag vanuit het oogpunt van het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik geen goede maatregel. Vanuit het cliëntperspectief scoort deze maatregel positief, want de administratieve last wordt hierdoor voor de Pgb-er beperkt. 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 georganiseerd is. Van de 15 onderzochte aspecten scoren 8 aspecten voldoende (+), 2 aspecten matig (+/-) en 5 aspecten onvoldoende (-).

De administratieve lasten voor de Zaanse burgers met een Pgb zijn veelal nog aanzienlijk, omdat zij in 34% van de gevallen een toekenning voor huishoudelijke hulp krijgen voor een periode korter dan een 1 jaar. Bij collectieve Pgb's en zorg in natura is dit minder vaak het geval (respectievelijk 21% en 35%). Dit is opmerkelijk omdat aan een individuele Pgb meer administratieve lasten voor de burger verbonden zijn dan aan een collectieve Pgb of zorg in natura. Zo hoefden budgethouders met een collectieve Pgb zowel over 2007 als over 2008 geen extra gegevens aan te leveren bij de verantwoording.

Aanvraagprocedure

Over de aanvraagprocedure oordeelt de rekenkamer redelijk positief. De gemeente Zaanstad geeft op haar website duidelijk aan waar een burger terecht kan voor een aanvraag voor huishoudelijke hulp. In algemene zin verwijst men naar het telefoonnummer van het gemeentelijk callcenter Antwoord© en voor de aanvraag van huishoudelijke hulp verwijst de gemeente naar het telefoonnummer van Loket Zorgzaan. Uit het mystery guest onderzoek van de rekenkamer blijkt dat de telefonische bereikbaarheid van de organisaties die bij de aanvraag van huishoudelijke hulp betrokken zijn (Loket Zorgzaan, Antwoord© en CIZ), goed is. Ook de mondelinge voorlichting over Pgb's aan potentiële budgethouders in de aanvraagfase is voldoende. Wel zou Loket Zorgzaan potentiële aanvragers naast brochures over zorg in natura ook een brochure over Pgb's kunnen toesturen zodat zij ook goed geïnformeerd zijn over de voor- en nadelen van een Pgb.

Verder concludeert de rekenkamer dat de gemeente de budgethouders met een individueel Pgb via haar de website *niet* informeert 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.

De rekenkamer concludeert dat de digitale toegankelijkheid van het aanvraagformulier beperkt is, omdat het formulier alleen vanaf de website van RIO Zaanstreek te downloaden is en de websites van de gemeente en Loket Zorgzaam geen melding maken van deze mogelijkheid. De administratieve lasten bij het invullen van het aanvraagformulier zijn ten opzichte van de AWBZ wel verminderd, omdat er geen open vragen meer worden gesteld over de beperkingen van de cliënt. Ook hoeven aanvragers nu geen tweede formulier met hun persoonsgegevens in te vullen en kopieën van hun bankpasje en verzekeringsbewijs toe te zenden.

Indicatiestelling

De rekenkamer constateert dat het aantal door de cliënt ingetrokken aanvragen beperkt is. 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, ingediende klachten bij RIO Zaanstreek, signalen van de Participatieraad Wmo Zaanstad en de evaluaties van de Zaanse Wmo-verordening en Loket Zorgzaam dat RIO Zaanstreek blijkt dat RIO Zaanstreek in de praktijk de normtijd overschrijdt om tot een indicatiebesluit te komen. Bij gemiddeld 7% van de aanvragen voor huishoudelijke hulp in 2008 (en 19% in 2007) laat het indicatiebesluit langer dan de wettelijke termijn van 8 weken op zich wachten. Hoewel er tussen 2007 en 2008 sprake is van een verbetering, is de rekenkamer van oordeel dat doorlooptijden langer dan 8 weken niet acceptabel zijn voor personen die hulpbehoevend zijn. Dit zou slechts bij hoge uitzondering mogen voorkomen. De rekenkamer concludeert dat de aansturing van de gemeente er niet toe heeft geleid dat de doorlooptijden binnen de wettelijke termijn vallen.

Toekenning en betaling

De rekenkamer oordeelt bij 2 van de 5 onderzochte aspecten positief over de toekenning en betaling. De gemeente Zaanstad biedt sinds 2008 de mogelijkheid om gratis gebruik te maken van de ondersteuning voor salarisadministratie en tegen geringe betaling de loondoorbetaling bij ziekte van de hulp. Zaanse budgethouders maken relatief meer gebruik van de ondersteuning door SVB bij salarisadministratie dan andere gemeenten. 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. Bij 3 van de 5 onderzochte toetsaspecten oordeelt de rekenkamer negatief over de inrichting van de toekenning en betaling. De informatievoorziening aan cliënten over de SVB faciliteiten is niet optimaal. De brochure is niet actueel, bevat geen informatie over de exacte ondersteuning die SVB levert en de kosten die daar aan verbonden zijn. Ook verwijst het indicatiebesluit verwijst niet naar de brochure. Een ander nadeel is dat budgethouders pas na verstrekking van het Pgb de eigen bijdrage betalen en niet - zoals onder de AWBZ gebruikelijk was - de eigen bijdrage al van te voren door de gemeente ingehouden wordt. De gemeente neemt in het indicatiebesluit ook geen informatie op over de mogelijke hoogte van de eigen bijdrage.

Verantwoording

Ten aanzien van de verantwoording concludeert de rekenkamer dat de administratieve lasten op 3 van de 5 onderzochte aspecten van de verantwoording voor Zaanse budgethouders zijn verminderd. Positief is dat budgethouders zich in Zaanstad, afhankelijk van de hoogte van het Pgb, slechts één of twee 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 Zaanstad 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 Zaanstad geen vrij verantwoordingsvrij bedrag waarover budgethouders zich niet hoeven te verantwoorden.
2. Budgethouders dienen vanaf 2008 vaker gegevens en bewijzen aan te leveren dan voorheen gebruikelijk was. De rekenkamer concludeert dat een groter deel van de Zaanse budgethouders (100% 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 in 2008, dan gebruikelijk was onder de AWBZ. 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.

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 tegengaan?

Er is nog weinig bekend over misbruik en oneigenlijk gebruik bij de Pgb's die door gemeenten onder de Wmo verstrekt worden. Wel is de afgelopen maanden diverse malen misbruik en oneigenlijk gebruik geconstateerd bij de besteding van Pgb's uit de AWBZ. In februari 2009 concludeerden de politie, het Openbaar Ministerie en de FIOD dat de regels voor het krijgen en besteden van een Pgb uit de AWBZ zo ruim en vrijblijvend zijn, dat frauderen bij 4 van de 32 zorgkantoren (voor een totaalbedrag van € 1,3 miljoen) mogelijk is.¹⁶² 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.¹⁶³ Uenzo was hierdoor in staat Pgb-budgetten te bemachtigen en hiermee te doen wat zij wilden. In 2007 verschenen er signalen in de media 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.¹⁶⁴

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer geen fraude op te sporen. Tijdens het onderzoek is niet gebleken dat daar sprake van was. Wel probeert de rekenkamer na te gaan wat de gemeente Zaanstad 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, als vanuit de wettelijke grondslag 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 regelgeving controlebeleid en sanctiebeleid) aandacht aan M&O.¹⁶⁵ Daarbij maakt de rekenkamer onderscheid tussen preventieve en repressieve maatregelen ter voorkoming en bestrijding van M&O. Preventieve maatregelen zijn maatregelen die liggen vóór het moment van beschikken, betalen of vaststellen. Voorbeelden hiervan zijn heldere regelgeving, goede voorlichting en een

¹⁶² Bovenregionale Recherche Noordoost Nederland en FIOD ECD Utrecht, *Rapport Persoonsgebonden Zorg Verantwoord*, februari 2009.

¹⁶³ SIOD en Politie Rotterdam-Rijnmond, *Fraude in de thuiszorg. Bestuurlijke rapportage van de Regionale Recherche Dienst en Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst*, januari 2009.

¹⁶⁴ Spits, *Fraude met zorgbudget*, 10 december 2007.

¹⁶⁵ Ernst & Young Security & Integrity Services BV, *Theoretisch kader misbruik en oneigenlijk gebruik*, bijlage 4 bij agenda klankbordgroep M&O toets Aanpassingen onderwijs, p. p. 1.

adequate indicatiestelling. Repressieve maatregelen zijn maatregelen na het moment van beschikken of betalen, zoals controle van de verantwoording over Pgb's, het opleggen van sancties en het aansturen van derden waarvan de gemeente afhankelijk is voor informatie over de uitvoering.

In tabel 6.1 geven we onze definitie weer van misbruik en oneigenlijk gebruik

Tabel 6.1 - Definities misbruik en oneigenlijk gebruik¹⁶⁶

Misbruik	<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. <u>Voorbeeld:</u> een persoon is zaakwaarnemer van een Pgb-budgethouder. De echtgenote van de zaakwaarnemer verleent zorg. De budgethouder overlijdt en de zaakwaarnemer laat met opzet het Pgb doorlopen.</p>
Oneigenlijk gebruik	<p><i>Het handelen binnen wet- en regelgeving, maar niet in lijn met de doelstelling van wet- en regelgeving.</i> 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. <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 en waarover de rekenkamer een oordeel velt.

Tabel 6.2 - Normenkader: onderwerpen en toetsaspecten

	Onderwerp	Toetsaspecten M&O
Preventieve maatregelen	Zaanse Wmo-regelgeving (paragraaf 6.1)	<ul style="list-style-type: none"> • Helderheid over controle en sancties. • Heldere bestedingsvoorwaarden Pgb.
	Indicatiestelling en voorlichting (paragraaf 6.2)	<ul style="list-style-type: none"> • Adequate indicatiestelling. • Voorlichting via website. • Voorlichting via toekenningsbeschikking. • Voorlichting via brochures.

¹⁶⁶College toezicht zorgverzekeringen, *Bestrijding van Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O) AWBZ*, 8 december 2004, p. 4. Bovenregionale Recherche Noordoost Nederland en FIOD ECD Utrecht, *Rapport Persoonsgebonden Zorg Verantwoord*, februari 2009, p. 12.

Repressieve maatregelen	Aansturing derden (paragraaf 6.3)	<ul style="list-style-type: none"> • Heldere richtlijnen voor M&O-maatregelen en bijsturing, indien richtlijnen niet worden nageleefd.
	Controles en sancties in de praktijk (paragraaf 6.4)	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoering controlebeleid conform regelgeving. • Uitvoering en sanctiebeleid conform regelgeving. • Evaluatie M&O maatregelen. • Betrouwbaarheid managementinformatiesysteem en managementinformatie aan gemeente

6.1 Gemeentelijke regelgeving

De rekenkamer beoordeelt in deze paragraaf of de gemeente Zaanstad het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik heeft vastgelegd in de Wmo-regelgeving. 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.

Achtereenvolgens beoordelen we de Zaanse regelgeving voor Pgb's op de volgende twee toetsaspecten:

- Vastlegging procedures voor controle en het opleggen sancties.
- Vastlegging van voorwaarden voor besteding van Pgb.

6.1.1 Controle en sancties

Toetsaspect 'controle en sancties'

In de Zaanse Wmo-regelgeving geeft 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 conform de toekenningsvoorwaarden is. Gemeenten kunnen één van de volgende drie mogelijkheden opnemen in hun verordening:

1. Volledige controle, waarbij elke Pgb-budgethouder door de gemeente gecontroleerd wordt.
2. Steekproefsgewijze controle, waarbij de gemeente een bepaald gedeelte van de budgethouders controleert.
3. Geen controle van de budgethouders, bijvoorbeeld omdat budgethouders zich niet hoeven te verantwoorden.

In circa 10% van alle gemeenten, hoeven budgethouders zich helemaal niet te verantwoorden. In dat geval verricht de gemeente geen controle. Dit is bijvoorbeeld het geval in de gemeente Breda en de gemeente Alphen aan den Rijn.¹⁶⁷ De Wmo laat gemeenten verder vrij om iets te regelen in de Wmo-verordening over de terugvordering van Pgb's. Het regelen bij verordening heeft als voordeel dat er een juridische basis is om voorzieningen terug te vorderen. Indien er, naar later blijkt, ten onrechte is uitbetaald of geleverd (voorziening in natura), kan het college de voorziening geheel of gedeeltelijk terugvorderen, bijvoorbeeld wanneer een budgethouder verkeerde gegevens over zijn inkomen heeft verstrekt of zich niet goed verantwoord heeft over de besteding van zijn Pgb.

Controle en sancties in Zaanse regelgeving

De gemeente Zaanstad heeft in artikel 6 *Persoonsgebonden budget* van de Wmo-verordening gekozen voor een steekproefsgewijze controle. Daarin staat dat de gemeente steekproefsgewijs nagaat of het Pgb besteed is aan het doel waarvoor het verstrekt is. In het *Wmo-besluit* (artikel 1, 'Regels rond verstrekking en verantwoording') geeft de gemeente aan dat de steekproefsgewijze controle minimaal een omvang heeft van 25% van de verstrekte Pgb's, na afloop van de verstrekking dan wel na afloop van enig kalenderjaar. Ook heeft de gemeente vastgelegd dat het deel van het toegekende Pgb dat niet wordt besteed aan huishoudelijke hulp verrekend of terugbetaald wordt aan de gemeente.

In de *Wmo-beleidsnotitie* heeft het college de voorwaarden rond verstrekking en verantwoording opgenomen. De cliënt dient voor de verantwoording van het Pgb-bedrag een standaard verantwoordingsformulier, dat hij ontvangt bij de Pgb-beschikking, dient in te vullen. Op dit verantwoordingsformulier moeten in ieder geval de volgende gegevens ingevuld worden, wanneer het gaat om hulp bij het huishouden:

- Het bedrag dat per uur is betaald;
- Het aantal betaalde werkuren;
- Naam, adres, sofinummer van de hulpverlener of de rekeningen van de instellingen waarbij de zorg is ingekocht;
- Van iedere uitgave moet de budgethouder een bewijs van betaling kunnen laten zien. Dit betekent dat alle betalingen gedaan moeten worden met een overboeking per bank of giro ('kwitantie').

Vanuit M&O-oogpunt is het goed dat Zaanstad 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.

¹⁶⁷ Ministerie van BZK, Handreiking 'Vertrouwen Geven', ter verbetering van de onverheidsdienstverlening & vermindering van de administratieve lasten, maart 2008.

Ten aanzien van het opleggen van sancties heeft de gemeente Zaanstad in haar *Wmo-verordeningen* in een bijlage van de *Wmo-beleidsnotitie*¹⁶⁸ de mogelijkheid opgenomen om tot het geheel of gedeeltelijk intrekken en het terugvorderen van een voorziening (en dus ook Pgb's voor huishoudelijke hulp) over te gaan.

Intrekking van een voorziening is in Zaanstad mogelijk indien:

- niet is voldaan aan de voorwaarden die in *Wmo-verordening* gesteld zijn;
- op grond van onjuiste gegevens een Pgb is toegekend en op basis van de juiste gegevens de gemeente een andere beslissing had genomen;
- blijkt dat het Pgb binnen één jaar (*Wmo-verordening*, artikel 35, lid 2) of 6 maanden (*Wmo-beleidsnotitie*) na uitbetaling niet is aangewend voor de bekostiging van huishoudelijke hulp. De rekenkamer constateert dat de termijn uit de verordening (één jaar) niet overeenkomt met de termijn zoals die in de *Wmo-beleidsnotitie* (6 maanden) is vast gelegd. In dat opzicht is de Zaanse regelgeving niet helder over de termijn waarna het Pgb teruggevorderd kan worden.

Terugvordering van een Pgb is in Zaanstad mogelijk in het geval dat het Pgb verstrekt is op basis van valselijk verstrekte gegevens of in het geval dat een Pgb is ingetrokken door de gemeente. De rekenkamer constateert dat de gemeente Zaanstad het begrip sancties beperkt invult met het terugvorderen en intrekken van een Pgb. Andere sanctiemogelijkheden, zoals het opleggen van een boete of het verplicht overstappen naar zorg in natura ontbreken in de Zaanse *Wmo*-regelgeving.

Conclusies controle en sancties

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad regels in zowel de *Wmo-verordening*, als het besluit en de *Wmo-beleidsnotitie* heeft opgenomen over de manier waarop de controle over de verantwoording van de Pgb's plaatsvindt. De rekenkamer constateert dat de gemeente Zaanstad het begrip sancties beperkt invult met het terugvorderen en intrekken van een Pgb. Andere sanctiemogelijkheden, zoals het opleggen van een boete of het verplicht overstappen naar zorg in natura ontbreken in de Zaanse *Wmo*-regelgeving. Bovendien geeft de gemeente niet helder aan binnen welke periode het Pgb besteedt dient te zijn, alvorens wordt overgegaan tot terugvordering van het Pgb. Volgens de Zaanse *Wmo-verordening* kan het Pgb teruggevorderd worden indien het één jaar na betaling nog niet is gebruikt, volgens de *Wmo-beleidsnotitie* is dit al het geval na 6 maanden.

6.1.2 Bestedingsvoorwaarden Pgb

Toetsaspect 'bestedingsvoorwaarden'

De gemeente heeft in haar Wmo-regelgeving helder aangegeven aan welke voorwaarden de besteding van een Pgb voor huishoudelijke hulp dient te voldoen.

¹⁶⁸ Bijlage 1 *Clëntenrechten en voorwaarden voor Pgb*, paragraaf 2.6, p. 48

De rekenkamer onderzoekt in deze paragraaf of de gemeente in haar regelgeving vooraf voorwaarden heeft gesteld aan de besteding van het Pgb. Dit kan bijvoorbeeld door budgethouders een programma van eisen voor de besteding van het Pgb bij de beschikking toe te sturen. De VNG raadt in haar *Wmo-modelverordening* aan om een passage op te nemen waarin staat vermeld dat elke budgethouder bij de beschikking een programma van eisen krijgt toegestuurd.¹⁶⁹

Aanleiding voor de rekenkamer om de bestedingsvoorwaarden te onderzoeken zijn de aanhoudende berichten over oneigenlijk gebruik van Pgb's in de AWBZ. Uit onderzoek van het Openbaar Ministerie en het FIOD van februari 2009¹⁷⁰ bleek dat budgethouders met hun Pgb (AWBZ) soms oneigenlijk besteden omdat er geen maximum gesteld is aan het uurloon, de reiskosten en de bemiddelingskosten die een budgethouder mag vergoeden. Hierdoor kan het zorgkantoor niet optreden tegen budgethouders die extreme hoge vergoedingen uit hun Pgb bekostigen en wellicht ook met een lager Pgb uit de voeten zouden kunnen.

In Zaanstad doet dit risico zich ook voor, omdat de gemeente geen maximum stelt aan de uurtarieven of reiskosten die een budgethouder mag vergoeden vanuit zijn Pgb. Wel heeft de gemeente in de *Wmo-verordening* (artikel 6, lid 3) vastgelegd dat elke budgethouder van een individuele voorziening (huishoudelijke hulp, woon- of vervoersvoorziening) bij de beschikking een 'programma van eisen' krijgt, waarin is aangegeven aan welke vereisten de voorziening dient te voldoen. Ook geeft de gemeente in de toelichting op dit artikel aan dat het programma van eisen een belangrijk document is, omdat het niet voldoen daaraan gevolgen kan hebben voor de afrekening het Pgb.

RIO Zaanstreek verwijst in de toekenningsbeschikking voor individuele Pgb's naar een bijlage met daarin het programma van eisen. Navraag bij RIO Zaanstreek leert dat het programma van eisen voor huishoudelijke hulp bestaat uit een zeer globale en algemene beschrijving van de geïndiceerde activiteiten, zoals: "schoonmaken van het huis, opruimen van kamers, bedden opmaken, etc.". RIO Zaanstreek geeft verder geen bijzondere bestedingseisen aan in dit programma van eisen. Wel geeft RIO Zaanstreek desgevraagd aan dat zij bij het controleren van de verantwoording nagaat of Pgb-houders voldoende uren (conform de indicatie) hebben ingekocht, er aan het einde van het jaar geen gratificaties aan de zorgverlener zijn verstrekt en of de reiskosten niet meer dan € 0,19 per kilometer bedragen. De rekenkamer constateert dat RIO Zaanstreek deze bestedingseisen niet communiceert (bijvoorbeeld in de bijlage bij de toekenningsbeschikking) naar de budgethouders.

¹⁶⁹ *VNG Modelverordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning*, VNG, versie 7, artikel 6, lid 3, 13 juni 2006.

¹⁷⁰ Bovenregionale Recherche Noordoost Nederland en FIOD ECD Utrecht, *Rapport Persoonsgebonden Zorg Verantwoord*, februari 2009.

Conclusie bestedingsvoorwaarden Pgb

De rekenkamer concludeert dat de gemeente volgens de Wmo-verordening eisen stelt aan de besteding van een Pgb. De budgethouders ontvangen volgens hun toekenningsbeschikking een programma van eisen bij de verstrekking van hun Pgb. De rekenkamer stelt vast dat dit programma van eisen een algemene beschrijving van geïndiceerde activiteiten is en geen specifieke bestedingseisen voor het Pgb bevat. Verder hanteert RIO Zaanstreek bij het controleren van de verantwoordingen over Pgb's wel bepaalde bestedingsvoorwaarden (maximum tarief reiskoten, kerstgratificaties en aantal uren) maar deze bestedingseisen communiceert RIO Zaanstreek niet naar de budgethouders.

6.2 Indicatiestelling en voorlichting

Naast regelgeving zijn een adequate indicatiestelling en goede voorlichting voorbeelden van preventieve maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Hieronder gaan we op beide toetsaspecten in.

6.2.1 Indicatiestelling

Toetsaspect 'indicatiestelling'

De gemeente gaat bij de indicatiestelling na of de aanvrager in staat is te voldoen aan de administratieve verplichtingen die gelden voor Pgb-houders.

Het college kan een aanvrager van een individueel Pgb weigeren als er hiertegen 'overwegende bezwaren' bestaan. In het Wmo-besluit heeft de gemeente opgenomen in welke situaties er sprake kan zijn van overwegende bezwaren. In het Wmo-besluit is dit als volgt verwoord: "Verstrekking als persoonsgebonden budget vindt niet plaats indien:

- a. op grond van aanwijzingen die tijdens het onderzoek duidelijk zijn geworden het ernstige vermoeden bestaat dat de aanvrager problemen zal hebben bij het omgaan met een persoonsgebonden budget;
- b. eerder misbruik is gemaakt van deze vorm van verstrekking van een individuele voorziening".

Positief is dat de gemeente regelgeving heeft opgesteld om bij een serieus risico op misbruik en oneigenlijk gebruik een toekenning van een Pgb te weigeren.

Minder positief is dat RIO Zaanstreek niet beschikt over een heldere administratieve procedure om vast te stellen of een aanvrager is uitgesloten van een Pgb vanwege schulden, verslavingsproblematiek, beperkte geestelijke vermogens of eerdere verkeerde bestedingen van Pgb's. In het document *Onderzoek in het kader van toekennen Pgb* heeft RIO Zaanstreek zeer globaal aangegeven wat een RIO-functionaris dient te doen Al eerder in dit rapport merkte de rekenkamer op dat deze procedure weinig houvast biedt voor een eenduidige uitvoering. Zo staat er bij het onderzoek naar schuldenproblematiek: "Eventueel kan GWS worden geraadpleegd voor het Werk en inkomendossier". Een dergelijke zin garandeert niet dat elke

functionaris dezelfde stappen onderneemt om te controleren of iemand schulden heeft. Verder laat de notitie veel over aan de inschatting van de RIO-functionaris. Zo ontbreken eenduidige criteria voor het vaststellen of iemand verslaafd is of ontoereikende geestelijke vermogens heeft. Een beoordeling van de situatie wordt in die gevallen overgelaten aan de RIO functionaris, waarbij een beoordeling van de situatie door de cliënt zwaarwegend is.

RIO Zaanstreek heeft op basis van een integrale controle van de verantwoordingen van Pgb-houders over 2008 vastgesteld dat sommige Pgb-houders door een onjuiste besteding van de ontvangen Pgb's in de financiële problemen komen. Pgb-houders besteden het geld aan andere zaken dan waarvoor het bedoeld is en hebben vervolgens onvoldoende middelen om de ontvangen vergoedingen terug te betalen. De definitieve rapportage met de controlebevindingen en adviezen om de indicatiestellingsprocedure voor Pgb-houders aan te scherpen was bij het afsluiten van ons onderzoek nog niet door RIO Zaanstreek opgeleverd.

6.2.2 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.

De rekenkamer beoordeelt in deze paragraaf of de gemeente Zaanstad de voorlichting voor Pgb's huishoudelijke hulp zo heeft ingericht dat misbruik en oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk wordt tegengegaan.

De gemeente heeft de Zaanse budgethouder op drie manieren voorlichten over het controlebeleid en eventuele sancties, namelijk via:

- De website van de gemeente
- De toekenningsbeschikking
- Brochures

Ten aanzien van voorlichting via de website constateert de rekenkamer dat de gemeente op haar website geen informatie geeft over de manier waarop de gemeente de verantwoording over de besteding van een Pgb controleert en sancties oplegt. De website bevat ook geen informatie over de verantwoordingstermijnen en de verantwoordingswijze.

In de toekenningsbeschikking voor individuele Pgb's geeft de gemeente wel helder aan dat zij de besteding van het Pgb controleert. Zodra deze controle plaatsvindt, ontvangt de budgethouder een verzoek om de daarvoor benodigde stukken te verstrekken. Ook vermeldt de gemeente wat de sanctie kan zijn: "Indien het Pgb (voor een deel) niet is besteed aan de geïndiceerde dienst of voorziening dient dit te worden terugbetaald. Het is ook mogelijk dit te verrekenen met het volgende Pgb". De gemeente heeft in de toekenningsbeschikking geen informatie opgenomen over de controle van de verantwoording en het opleggen van sancties. Bij collectieve Pgb's

hoeven individuele budgethouders zich ook niet te verantwoorden. De verantwoording verloopt via de collectieve Pgb-beheerder van het verzorgingstehuis.

In de brochure *Zelf uw Hulp bij huishouden inkopen in 8 stappen* geeft de gemeente helder aan dat RIO Zaanstreek de verantwoordingsformulieren controleert en declaraties en zorgovereenkomsten kan opvragen. Ook meldt de gemeente in de brochure dat de budgethouder geld dat niet aan huishoudelijke hulp is uitgegeven, aan de gemeente dient terug te betalen.

Ten slotte merkt de rekenkamer op dat de gemeente de budgethouder niet informeert over het feit dat van iedere uitgave de budgethouder een bewijs van betaling moet kunnen laten zien. Dit staat alleen vermeldt in de *Wmo-beleidsnotitie*.

Conclusie indicatiestelling en voorlichting

De rekenkamer constateert dat er regelgeving is om een Pgb te weigeren als het ernstige vermoeden bestaat als de aanvragerproblemen zal krijgen bij het omgaan van het persoonsgebonden budget. Echter, deze regelgeving heeft RIO Zaanstreek niet goed verankerd in administratieve procedures waardoor niet gewaarborgd is dat in de praktijk bij de indicatiestelling goed onderzocht wordt of iemand een Pgb aankan en er risico op misbruik of oneigenlijk gebruik bestaat. Pas bij controle achteraf blijkt nu misbruik of oneigenlijk gebruik. Controlebevindingen van RIO Zaanstreek wijzen erop dat de huidige indicatiestellingprocedure niet zodanig is ingericht dat verkeerd verbruik van Pgb's zoveel mogelijk wordt voorkomen. RIO Zaanstreek heeft bij het afsluiten van ons onderzoek nog geen controlerapport uitgebracht. Hierdoor is er nog geen inzicht in de aard en omvang van de 'overtredingen' en de voorstellen van RIO Zaanstreek om de indicatiestelling voor Pgb's te verbeteren.

Ten aanzien van de voorlichting concludeert de rekenkamer dat de gemeente Zaanstad budgethouders voldoende informeert over de controle van de verantwoordingen en het opleggen van sancties. Via de toekenningsbeschikking en de brochure informeert de gemeente budgethouders van individuele Pgb's helder hierover. Op de website van de gemeente ontbreekt informatie over het controle- en sanctiebeleid. De gemeente informeert de budgethouder niet over de verplichting om bij controle betalingsbewijzen te overleggen zoals dagafschriften van bank of giro of kwitanties bij contante betalingen.

6.3 Aansturing van derden

Toetsaspect 'aansturing van derden'

De gemeente geeft aan derden, die verantwoordelijk zijn voor een deel 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 zijn gemeenten veel afhankelijker 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 derden. Al eerder in dit rapport, in het hoofdstuk over financieel beheer, constateerde de rekenkamer een aantal knelpunten in de aansturing van derden. Hieronder vatten we de knelpunten die ook een risico vormen voor misbruik en oneigenlijk gebruik van Pgb's vormen samen. Het gaat om de aansturing van RIO Zaanstreek, het zorgkantoor, de verzorgingstehuizen en het CAK.

Aansturing RIO Zaanstreek

De stichting RIO Zaanstreek ontvangt van de gemeente Zaanstad subsidie voor de verstrekking van huishoudelijke hulp. RIO Zaanstreek is verantwoordelijk voor de aanvraag van de hulp, het toesturen van een toekenningsbeschikking, het toewijzen van zorg in natura, het uitbetalen van Pgb's en het controleren van de verantwoording over de Pgb's. De gemeente maakt met RIO Zaanstreek in de uitvoeringsovereenkomst geen afspraken over de manier van indiceren (telefonisch of huisbezoek). Een goede indicatiestelling is van groot belang om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Achterliggende gedachte is dat wanneer iemand echt het geld voor huishoudelijke hulp nodig heeft, het Pgb ook voor deze hulp gebruikt zal worden. Het in februari 2009 verschenen FIOD-rapport¹⁷¹ laat zien dat de sterke stijging van de aanvragen Pgb's voor de AWBZ de laatste jaren, bij CIZ tot meer telefonische (her)indicaties leidde. Het risico van een onterechte of te hoge indicatie is bij die werkwijze hoog.

In principe handelt RIO Zaanstreek een aanvraag voor een Pgb huishoudelijke hulp telefonisch af. In circa 25 tot 30% van de aanvragen voor huishoudelijke hulp komt er via de CIZ beslisboom een zogenaamde uitworp'. Dit betekent dat die gevallen in principe op basis van een huisbezoek een indicatie wordt gesteld. Soms lost men het op door bijvoorbeeld na overleg met een arts, nogmaals te bellen, maar het in principe is dat er een huisbezoek plaatsvindt om de indicatie geheel af te ronden.

¹⁷¹ Bovenregionale Recherche Noordoost Nederland en FIOD ECD Utrecht, *Rapport Persoonsgebonden Zorg Verantwoord*, februari 2009

Daarnaast geeft RIO Zaanstreek de gemeente geen inzicht in mogelijke M&O-situaties die kunnen blijken uit informatie over de looptijden van de huishoudelijke hulp en het soort huishoudelijke hulp per leveringsvorm (individueel Pgb, collectief Pgb en zorg in natura).

Aansturing zorgkantoor

RIO Zaanstreek heeft geen inzicht in de rechtmatigheid van de factuur van zorgkantoor Achmea voor wat betreft de uitvoering van de Pgb-regeling van overgangsccliënten in 2007. In totaal ging het om 164 overgangsccliënten die gezamenlijk € 474.776 aan budget kregen. Dit probleem doet zich in 2008 niet meer voor, omdat alle cliënten zijn overgaan naar het RIO.

In het verleden hadden de zorgkantoren geen prikkels om M&O tegen te gaan of op te sporen. Het zorgkantoor had er geen financieel belang bij om vast te stellen dat de indicering juist was en de zorg werd geleverd.

Aansturing verzorgingstehuizen

De gemeente heeft werkafspraken over de tarieven van de huishoudelijke hulp bij de collectieve Pgb's informeel geregeld. De declaratiewijze is niet door of namens het college bevestigd. Naar het oordeel van de rekenkamer is er sprake van oneigenlijk gebruik, omdat collectieve Pgb's in 2007 standaard een duurder en zwaarder soort huishoudelijke hulp kregen (HBH2) dan het geval was bij de individuele Pgb's. Bovendien was er in 2007 sprake van misbruik, omdat de betalingen afweken van de beschikkingen (=onrechtmatig handelen). Verder blijkt dat één van de verzorgingstehuizen (Saenden) in 2007 geen adequate urenadministratie voerde waardoor niet duidelijk was of de gefactureerde uren daadwerkelijk geleverd zijn.

Aansturing CAK

RIO Zaanstreek kan een tussentijdse schatting maken van de totaal te innen eigen bijdragen, maar heeft geen inzicht in de bijdragen op persoonsniveau. De gemeente heeft geen inzicht of een budgethouder zijn verschuldigde eigen bijdrage heeft betaald. Daardoor kan de gemeente ook geen maatregelen richting nalatige cliënten treffen. In 2008 werd 8% van de opgelegde eigen bijdragen niet geïnd door het CAK. De rekenkamer concludeert dat de gemeente onvoldoende het CAK kan aansturen.

Conclusie aansturing derden

De rekenkamer constateert dat de gemeente Zaanstad voor de uitvoering van Pgb's in grote mate afhankelijk is van derden. Met name in 2007 signaleert de rekenkamer risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik bij de aansturing van externe organisaties. Zowel bij RIO Zaanstreek als de gemeente bestaat geen inzicht in de uitvoering van de Pgb-regeling voor overgangsccliënten in 2007 door zorgkantoor Achmea. Vervolgens was er in 2007 bij verzorgingstehuizen die de collectieve Pgb's beheren, sprake van misbruik (onrechtmatig handelen) en oneigenlijk gebruik. Met RIO Zaanstreek maakte de gemeente geen afspraken over de manier van indiceren en krijgt de gemeente onvoldoende inzicht in mogelijke M&O-situaties die kunnen

blijken uit managementinformatie van RIO Zaanstreek. Ten slotte kan de gemeente doordat het CAK geen gegevens verstrekt op persoonsniveau geen sancties opleggen bij budgethouders die hun eigen bijdragen niet betalen.

6.4 Uitvoering controles en sancties

De rekenkamer beoordeelt in deze paragraaf of de gemeente Zaanstad het controle- en sanctiebeleid in de praktijk adequaat uitvoert en daarmee misbruik en oneigenlijk gebruik tegengaat. Achtereenvolgens kijken we naar de volgende toetsaspecten:

- Uitvoering controlebeleid: controle van de verantwoordingen door RIO Zaanstreek.
- Uitvoering sanctiebeleid: het opleggen van sancties in de praktijk.
- Betrouwbaarheid managementinformatiesysteem.

6.4.1 Uitvoering controlebeleid

Toetsaspect uitvoering controlebeleid

De gemeente controleert de besteding van de Pgb's conform de Zaanse 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. Het feit dat zij verantwoording moeten afleggen over hun bestedingen kan aanvragers afschrikken¹⁷². Uit diverse onderzoeken uit 2009 blijkt dat misbruik en oneigenlijk gebruik bij de Pgb's uit de AWBZ vergemakkelijkt wordt, doordat het zorgkantoor de verantwoordingen over de besteding van de Pgb's vaak alleen op papier controleert.¹⁷³ De rekenkamer onderzoekt hoe de controle van de verantwoordingen in de praktijk verloopt. Hieronder vatten we kort de Zaanse regels voor controle van verantwoording samen, waarna we de controle in de praktijk per soort budgethouder (individueel Pgb, collectief Pgb of overgangsccliënten) beschrijven.

Zaanse regels voor controles

Eerder in dit hoofdstuk constateerden we dat de gemeente in haar Wmo-regelgeving heeft vastgelegd dat elke budgethouder zich jaarlijks dient te verantwoorden over de besteding van haar Pgb. De budgethouder vult hiervoor een standaard verantwoordingsformulier in dat hij ontvangt bij de brochure *Persoonsgebonden budget. Zelf uw Hulp bij het Huishouden inkopen in 8 stappen*, die RIO Zaanstreek toestuurt bij de toekenningsbeschikking. Budgethouders dienen op het verantwoordingsformulier aan te geven:

¹⁷² Ernst & Young, *Verslag van bevindingen naar aanleiding van de jaarrekeningencontrole 2007*, 13 juni 2008.

¹⁷³ SIOD en Politie Rotterdam-Rijnmond, *Fraude in de thuiszorg. Bestuurlijke rapportage van de Regionale Recherche Dienst e n Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst*, januari 2009.

- Totaalbedrag dat in een periode betaald is aan de zorgverlener.
- Eventuele ziekteperiode van de zorgverlener.
- Per zorgverlener: naam zorgverlener, burgerservice nummer, soort hulp (HBH1,2 of 3) en uitbetaalde bedragen.

Volgens de Zaanse Wmo-verordening (artikel 1.4) dient de gemeente steekproefsgewijs de verantwoordingen van de budgethouders te controleren. De steekproef dient volgens de gemeente Zaanstad minimaal een omvang van 25% van de verstrekte Pgb's te hebben. Budgethouders die in de steekproef vallen, worden gevraagd om naast het gewone verantwoordingsformulier extra gegevens in te vullen op een zogenaamd 'declaratieformulier'. Op het declaratieformulier dienen budgethouders de volgende gegevens in te vullen:

- De naam van de zorgverlener.
- Het burgerservicenummer van de zorgverlener.
- Een overzicht van de gewerkte uren met de bijbehorende data en uurtarieven, eventueel aangevuld met reiskosten- en overige vergoedingen.
- De naam van de budgethouder.
- Het burgerservicenummer van de budgethouder.

Volgens de brochure over het Pgb, die zij bij het toekenningsbesluit ontvangen, is een budgethouder verplicht om een zorgovereenkomst af te sluiten met zijn huishoudelijke hulp. Opmerkelijk is dat de gemeente het gebruik van de zorgovereenkomsten niet controleert. Budgethouders worden niet standaard gevraagd om een kopie van de zorgovereenkomst met hun hulp aan te leveren.

Het RIO Zaanstreek verricht in opdracht van de gemeente Zaanstad de controle op de verantwoording over de bestedingen van het Pgb door de budgethouders. De gemeente maakt daarbij onderscheid tussen individuele Pgb's en collectieve Pgb's die aan drie verzorgingstehuizen worden uitgekeerd. De collectieve Pgb's worden op een andere manier gecontroleerd door RIO Zaanstreek. Het zorgkantoor controleerde in opdracht van RIO Zaanstreek een deel van de verantwoordingen over 2007, namelijk die van de overgangsccliënten die al vóór 2007 (onder de AWBZ) huishoudelijke hulp hadden (de 'voormalige AWBZ-ers'). Aangezien de controle verschilde per soort budgethouder (individueel Pgb, collectief Pgb of overgangsccliënten), beschrijven we hieronder de situatie per soort budgethouder.

Controle individuele Pgb's

Voor het boekjaar 2007 controleerde RIO Zaanstreek de verantwoordingen van 24 van de 89¹⁷⁴ nieuwe cliënten die in dat jaar een Pgb hadden gekregen. Dit betekent dat 29% van de 89 *nieuwe* cliënten in de steekproef voor controle van de verantwoordingen viel. Hiermee voldeed de gemeente in 2007 aan de norm uit haar Wmo-verordening om minimaal 25% van de verstrekte Pgb's te controleren. Het RIO Zaanstreek controleerde niet of de handtekening op de verantwoording afkomstig was van de budgethouder. Ook vroeg RIO Zaanstreek geen kwitanties of bank- en giroafschriften op.

Voor de verantwoording over 2008 is RIO Zaanstreek voornemens alle budgethouders uitgebreid te controleren. Alle budgethouders worden geacht voor 2008 het verantwoordingsformulier en een meer uitgewerkt declaratieformulier in te vullen. Alle cliënten die in 2008 in het eerste half jaar een Pgb voor huishoudelijke hulp hebben ontvangen voor de klassen 4 tot en met 7, hebben in juli 2008 een verantwoording moeten indienen. De cliënten met een Pgb voor huishoudelijke hulp in de klassen 1 tot en met 3 moesten een verantwoording in september inleveren. In januari 2009 zal een uitgebreide controle door RIO Zaanstreek plaatsvinden. Bij cliënten die onvolledige verantwoordingsformulieren in juli of september 2008 hebben ingediend, vraagt RIO Zaanstreek extra informatie op zoals kwitanties en bankafschriften. RIO Zaanstreek heeft over 2008 242 Pgb-houders gecontroleerd, 57 moeten er nog gecontroleerd worden. Voor 2009 is RIO Zaanstreek voornemens om weer alle Pgb-houders intensief te controleren.

Controle overgangsccliënten

Onder overgangsccliënten verstaan we budgethouders die al voor 1 januari 2007 onder de AWBZ huishoudelijke hulp ontvingen. Cliënten die al voor 2007 recht hadden op huishoudelijke hulp vielen officieel onder het overgangsrecht en konden tot uiterlijk 31 december 2007 hun oude rechten behouden. Zaanstad koos ervoor om in 2007 voor deze groep van 164 voormalige AWBZ-ers de verantwoordingregels uit de oude AWBZ te handhaven. RIO Zaanstreek sloot hiertoe met zorgkantoor Achmea een overeenkomst af om voor deze overgangsccliënten de Pgb-regeling uit te laten voeren met de bijbehorende AWBZ-rechten.¹⁷⁵ In totaal ging het 164 budgethouders die gezamenlijk € 474.776 aan budget kregen. Uit de gesprekken die rekenkamer voerde met zowel de gemeente als RIO Zaanstreek is gebleken dat zowel RIO Zaanstreek als de gemeente Zaanstad niet op de hoogte is van de manier en tijdstip waarop overgangsccliënten zich over 2007 dienden te verantwoorden richting het zorgkantoor. Het zorgkantoor heeft tot

¹⁷⁴ Overigens waren er volgens de jaarrekening 2007 (p. 35) van RIO Zaanstreek in 2007 93 nieuwe individuele Pgb's voor huishoudelijke hulp. Dit getal wijkt af van de 89 nieuwe cliënten die door RIO Zaanstreek in gesprekken met de rekenkamer genoemd werd. Als reden voor het verschil geeft RIO Zaanstreek aan dat er geen controle is uitgevoerd bij personen die overleden zijn of een kleine Pgb (€ 216) hadden.

¹⁷⁵ Zorgkantoor, *Overeenkomst van opdracht uitvoering persoonsgebonden budget huishoudelijke verzorging overgangsccliënten*, 21 december 2006.

op heden geen andere informatie aan RIO Zaanstreek verstrekt dan een voorlopige eindafrekening (d.d. 1 april 2008). Het overgangsrecht verviel uiterlijk 31 december 2007 en daarmee wordt de Pgb-regeling voor de voormalige overgangsccliënten sinds 2008 uitgevoerd door RIO Zaanstreek. Accountantskantoor Ernst & Young gaf mede door het ontbreken van de verantwoording van het zorgkantoor over € 474.776 bij de jaarrekening 2007 RIO Zaanstreek een oordeelonthouding op het onderdeel rechtmatigheid.¹⁷⁶

Collectieve Pgb's in de praktijk

Met de drie verzorgingstehuizen heeft de gemeente Zaanstad afgesproken dat zij zich jaarlijks twee keer verantwoorden (in mei en in december) voor de collectieve Pgb's.¹⁷⁷

De drie verzorgingstehuizen die verantwoording afleggen over de collectieve Pgb's maken geen gebruik van het standaard verantwoordingsformulier. Voor de collectief Pgb-houders verantwoorden de verzorgingstehuizen zich door middel van een overzicht, waarin per cliënt en per week is aangegeven of er huishoudelijke hulp is geleverd. Verder bevatten deze overzichten de Pgb-bedragen per week en het totaalbedrag dat met de geleverde zorg gemoeid is.

De budgethouders die via de tehuizen een Pgb hebben, hoeven zelf geen verantwoordingsformulier in te vullen en te ondertekenen. De rekenkamer constateert hier oneigenlijk gebruik en een risico op misbruik. Uit onderzoek van SIOD onder budgethouders met een Pgb uit de AWBZ is gebleken dat het niet ondertekenen van een verantwoordingsformulier kan leiden tot misbruik en oneigenlijk gebruik. De door het SIOD onderzochte stichting Uenzo had het hele proces van aanvragen, verlenen, declareren en verantwoorden in handen. Budgethouders hadden de stichting daarvoor een volmacht gegeven. Dit leidde uiteindelijk tot beperkte zorgverlening aan de cliënt ten onrechte gedeclareerde en verantwoorde zorg.¹⁷⁸ Ook hier krijgt een organisatie de volmacht van de cliënt krijgt om alles uit naam van de cliënt te verzorgen: van aanvraag van de Pgb, het beheer van de Pgb tot de verantwoording. Alle correspondentie en de gehele financiële afwikkeling lopen, buiten de individuele budgethouder om, via de verzorgingstehuizen. Dat is een klantvriendelijke werkwijze, maar de cliënten hebben geen enkel zicht op de daadwerkelijke besteding van het Pgb. Het risico is aanwezig dat de verzorgingstehuizen meer zorg declareren, dan de cliënt daadwerkelijk ontvangt.

De rekenkamer is verder van mening dat het collectief Pgb in Zaanstad oneigenlijk gebruikt wordt voor personen die volgens de wet niet zelfredzaam genoeg zijn om

¹⁷⁶ Ernst & Young Accountant, *Verslag van bevindingen naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole 2007*, 13 juni 2008.

¹⁷⁷ Gemeente Zaanstad, *Werkafspraken hulp bij het huishouden - gemeente Zaanstad*, versie 25-04-2007.

¹⁷⁸ SIOD en Politie Rotterdam-Rijnmond, *Fraude in de thuiszorg. Bestuurlijke rapportage van de Regionale Recherche Dienst e n Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst*, p. 3, januari 2009.

een Pgb te beheren. Bovendien is de rekenkamer van mening dat hier in 2007 sprake was van oneigenlijk gebruik, omdat de betalingen afweken van de beschikkingen (=onrechtmatig handelen). Overigens heeft staatsecretaris Bussemaker in januari 2009 maatregelen genomen om misbruiken oneigenlijk gebruik bij de Pgb's in de AWBZ tegen te gaan. Het verantwoordingsformulier voor de besteding van het Pgb mag alleen nog ondertekend worden door de budgethouder of diens wettelijk vertegenwoordiger.¹⁷⁹

De backoffice van RIO Zaanstreek voert een zogenaamde 'interne controle' uit op basis van de door de verzorgingstehuizen aangeleverde overzichten. Hierbij wordt gekeken of:

- De personen die de verzorgingstehuizen in het overzicht zijn opgenomen, ook in het bezit zijn van een HBH-beschikking.
- De HBH-soort, de klasse en het tijdvak waarin de cliënt rechten heeft, overeenkomen met de eigen administratie van het RIO Zaanstreek.

Daarnaast voert de controller van RIO Zaanstreek nog een onderzoek ter plaatse uit bij de drie verzorgingstehuizen. Deze controle bestaat uit een steekproefsgewijze controle van de urenverantwoording van de verzorgingstehuizen. Daarbij gaat RIO Zaanstreek na of de toegekende klasse geïndiceerde minimale zorg (uren) ook daadwerkelijk geleverd is.

De rekenkamer heeft de definitieve afrekening over het jaar 2007 van de drie verzorgingstehuizen ontvangen. Bij twee van de drie verzorgingstehuizen (stichting hervormde centrum Pennemes en Mennistenerf) waren er cliënten waarbij de afrekening op basis van een lager klasse plaatsvindt. Bij één tehuis (Saenden) was op het verantwoordingsoverzicht de geplande huishoudelijke hulp per cliënt geregistreerd in plaats van de werkelijk geleverde huishoudelijke hulp. Saenden had voor 2007 geen registratie bijgehouden van de werkelijk ontvangen huishoudelijke hulp. RIO Zaanstreek heeft Saenden (die in 2007 € 70.438 ontving aan collectieve Pgb's) gevraagd om voor 2008 een adequate urenadministratie bij te houden. Als ze dat niet doen, kan dat leiden tot een sanctie die door de gemeente Zaanstad wordt opgelegd. De rekenkamer constateert dat de gemeente door het ontbreken van een urenadministratie bij verzorgingstehuis Saenden niet heeft kunnen vaststellen dat de geïndiceerde zorg (voor in totaal € 70.438) daadwerkelijk (en rechtmatig) in 2007 is geleverd. Vanaf 2008 moeten alle cliënten die via de verzorgingstehuizen een collectief Pgb hebben, een verklaring ondertekenen inzake het aantal gewerkte uren.¹⁸⁰ Ook heeft RIO Zaanstreek in 2008 een aantal aanvullende controles bij Saenden uitgevoerd.

¹⁷⁹ Ministerie van VWS, brief aan de tweede kamer, *Voortgang 'zuiver' persoonsgebonden budget*, 7 januari 2009.

¹⁸⁰ RIO Zaanstreek, *Procedure urenverantwoordingen Collectief Pgb verzorgingstehuizen*, december 2008.

Conclusie uitvoering controlebeleid

RIO Zaanstreek voerde de controle van de verantwoordingen over de besteding van Pgb's in 2007 conform de Zaanse Wmo-regelgeving uit. De steekproefsgewijze controle omvatte 29% van de nieuwe Pgb's (eis uit regelgeving: minimaal 25%). De rekenkamer merkt daarbij op dat de controle alleen betrekking had op budgethouders die in 2007 voor het eerst een individuele Pgb hadden gekregen. Overgangsccliënten vielen buiten de steekproef.

De rekenkamer concludeert dat de RIO Zaanstreek steken laat vallen bij de uitvoering van het controlebeleid. De rekenkamer signaleert de volgende tekortkomingen bij de controle van de verantwoordingen:

1. In tegenstelling tot de collectieve Pgb's, beperkte de controle van de individuele Pgb's zich in 2007 tot een beperkte papieren controle, waarbij niet wordt nagegaan of de hulpdaadwerkelijk geleverd is. RIO Zaanstreek controleerde geen handtekeningen, kwitanties, bank- en giroaafschriften of zorgovereenkomsten.
2. De gemeente heeft geen zicht op de controle over de verantwoordingen van in totaal € 474.776 aan Pgb's voor huishoudelijke hulp die het zorgkantoor had moeten verrichten voor 164 overgangsccliënten in 2007.
3. De gemeente heeft, door het ontbreken van een urenadministratie bij verzorgingstehuis Saenden, niet kunnen vaststellen dat de geïndiceerde hulp voor een deel van de collectieve Pgb-houders (voor in totaal € 70.438) daadwerkelijk (en rechtmatig) geleverd is in 2007. Hierdoor ontstaat er een rechtsongelijkheid tussen collectieve Pgb-houders en individuele Pgb-houders. Van collectieve Pgb-houders bij Saenden of bij Saenden is over 2007 niets teruggevorderd, terwijl bij individuele Pgb-houders wel terugvordering heeft plaatsgevonden in het geval zij zich niet geheel konden verantwoorden.

De gemeente ziet er volgens de rekenkamer onvoldoende op toe dat bovenstaande maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan, worden uitgevoerd.

6.4.2 Uitvoering sanctiebeleid

Toetsaspect uitvoering sanctiebeleid

De gemeente legt bij misbruik en oneigenlijk gebruik van Pgb's sancties op conform de Zaanse Wmo-regelgeving.

De rekenkamer onderzoekt hoe het opleggen van sancties in de praktijk verloopt. Hieronder vatten we kort de Zaanse regels voor het opleggen van sancties samen, waarna we de praktijk beschrijven.

Zaanse regels voor opleggen van sancties

De gemeente Zaanstad vult het begrip sancties beperkt in met het terugvorderen en intrekken van een Pgb. Andere sanctiemogelijkheden, zoals het opleggen van een boete of het verplicht overstappen naar zorg in natura ontbreken in de Zaanse Wmo-regelgeving. Bovendien geeft de gemeente niet helder aan binnen welke periode het

Pgb besteedt dient te zijn, alvorens wordt overgegaan tot terugvordering van het Pgb. Volgens de Zaanse Wmo-verordening kan het Pgb teruggevorderd worden als:

1. Het Pgb één jaar (Wmo-verordening) of 6 maanden (Wmo-beleidsnotitie) na betaling nog niet is gebruikt.
2. Niet is voldaan aan de voorwaarden die in de Wmo-verordening gesteld zijn.
3. Het Pgb op grond van onjuiste gegevens toegekend is.

Het opleggen van sancties in de praktijk

Uit de gegevens die de rekenkamer ontving van RIO Zaanstreek bleek dat in 2007 alleen sancties zijn opgelegd aan cliënten die niet voldeden aan de voorwaarden die in de Wmo-verordening gesteld zijn. Het betrof in alle gevallen budgethouders die zich niet hadden verantwoord over het gehele Pgb-bedrag dat zij in 2007 ontvingen. Het gaat om 24 budgethouders die een lager bedrag verantwoord dan Pgb-bedrag dat zij toegekend gekregen hebben. In totaal diende in 2008 nog een bedrag van € 12.554 teruggevorderd te worden bij deze 24 budgethouders. De gemeente Zaanstad zorgt voor de invordering van de terug te vorderen Pgb's. De gemeente Zaanstad heeft verklaard dat alle bedragen zijn teruggevorderd en heeft het bedrag inmiddels overgemaakt aan het RIO Zaanstreek.

Door de 100% controle van de verantwoordingen over 2008, is het bedrag aan terugvorderingen meer dan vertienvoudigd ten opzichte van 2007. Over 2008 heeft RIO Zaanstreek €193.000 aan terugvorderingen opgelegd aan totaal 177 budgethouders. Op 24 maart 2009 was daarvan € 40.000 daadwerkelijk ontvangen. De terugvorderingen zijn volgens RIO Zaanstreek gebaseerd op:

- het niet volledig uitgeven van een Pgb (164 Pgb-houders).
- de levering van zorg door een partner of huisgenoot (10 Pgb-houders)
- het verstrekken van onjuiste gegevens (3 Pgb-houders).

De gemeente wordt over deze resultaten op een later moment geïnformeerd.

De rekenkamer constateert dat RIO Zaanstreek de controle van Pgb's 2008 is gestart nadat de Pgb's 2008 al waren verstrekt. Het opleggen van sancties vond plaats nadat de Pgb's voor het nieuwe jaar al waren verstrekt. Dit komt ook doordat de gemeente in het *Wmo-besluit* heeft vastgelegd dat RIO Zaanstreek de Pgb-bedragen slechts één (klassen 1 tot en met 3) of twee (klasse 4 en hoger) keer per jaar bevoorschot aan de budgethouder. Daarnaast heeft de rekenkamer geconstateerd dat bij het afgeven van de beschikkingen voor collectieve Pgb's geen einddatum is aangegeven, maar dat de beschikkingen voor onbepaalde tijd zijn afgegeven. Hierdoor kan het even duren voordat sancties van RIO Zaanstreek daadwerkelijk effect hebben.

Conclusie uitvoering sanctiebeleid

De rekenkamer concludeert dat RIO Zaanstreek het sanctiebeleid van de gemeente Zaanstad sinds 2008 op ruime schaal uitvoert. Voor 2007 maakte RIO Zaanstreek geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de Pgb terug te vorderen bij het verstrekken van onjuiste gegevens bij de toekenning van een Pgb. Ook vorderde RIO

Zaanstreek destijds alleen geld terug van 24 budgethouders die zich niet volledig konden verantwoorden over de besteding van hun Pgb.

Door de 100% controle van de verantwoordingen over 2008, is het bedrag aan terugvorderingen meer dan vertienvoudigd ten opzichte van 2007. Over 2008 heeft RIO Zaanstreek €194.000 aan terugvorderingen opgelegd aan totaal 177 budgethouders. Ook beperkt RIO Zaanstreek zich sinds 2008 niet tot het intrekken van het Pgb of het terugvorderen van Pgb's. Er wordt ook gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de hulp om te zetten naar zorg in natura. Het opleggen van sancties wordt nog steeds beperkt doordat RIO Zaanstreek slechts een of twee keer per jaar Pgb's bevoorschot. Hierdoor kan het even duren voordat sancties daadwerkelijk effect hebben.

6.4.3 Evaluatie

Toetsaspect 'evaluatie'

De gemeente evalueert het verstrekingsproces en de controle van de verantwoordingen om misbruik en oneigenlijk gebruik te verminderen.

Het is van belang om de gevoerde M&O-maatregelen te evalueren zodat duidelijk wordt of de maatregelen nog voldoen en welke onvoorziene M&O-situaties zich hebben voorgedaan.

De rekenkamer constateert dat er geen evaluatie heeft plaatsgevonden van het gevoerde controle- en sanctiebeleid. Voor zover de rekenkamer heeft kunnen nagaan heeft RIO Zaanstreek de gemeente niet geïnformeerd over de resultaten en de overwegingen om het controlebeleid voor 2008 te wijzigen. De rekenkamer concludeert dat RIO Zaanstreek de gemeente te weinig informeert over uitvoering van het controle- en sanctiebeleid.

Ook heeft de gemeente Zaanstad bij andere evaluaties geen specifieke aandacht besteed aan de werking van M&O maatregelen. De gemeente Zaanstad evalueerde in 2008 de Wmo-verordening. Hoewel bij deze evaluatie niet specifiek naar M&O gekeken is, kunnen de gewijzigde vorm van indicatiestelling (huisbezoek in plaats van telefonische indicatie) en de grotere aandacht voor nazorg ook gezien worden als maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. De gemeente wil in 2009 een pilot introduceren, waarbij gedurende een periode van drie maanden een medewerker van RIO Zaanstreek bij alle nieuwe aanvragen een huisbezoek aflegt.¹⁸¹ Ook wil de gemeente vanaf 2009 meer aandacht besteden aan nazorg. Hiertoe zal bij elke nieuwe cliënt drie maanden na de verstrekking van hulp contact worden opgenomen om te zien of de verstrekte hulp voorziet in de behoefte. Beide maatregelen kunnen ertoe leiden dat al in een vroegtijdig stadium beter wordt

¹⁸¹ Gemeente Zaanstad, *Beleidsnotitie behorende bij de Verordening Individuele voorzieningen in het kader van de Wmo*, p. 15, november 2008

nagegaan of iemand echt huishoudelijke hulp nodig heeft en of de hulp daadwerkelijk geleverd wordt. Ook kan zowel het huisbezoek als het nazorgcontact gebruikt worden om cliënten te attenderen op hun plichten om zich goed te verantwoorden.

Conclusie evaluatie

De rekenkamer constateert dat er geen evaluatie heeft plaatsgevonden van het gevoerde controle- en sanctiebeleid. RIO Zaanstreek informeert de gemeente te weinig over uitvoering van het controle- en sanctiebeleid. Ook heeft de gemeente bij evaluaties geen specifieke aandacht besteed aan de werking van M&O-maatregelen. Hoewel bij deze evaluatie niet specifiek naar M&O gekeken is, kunnen de gewijzigde vorm van indicatiestelling (huisbezoek in plaats van telefonische indicatie) en grotere aandacht voor nazorg gezien worden als maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

6.4.4 Betrouwbaarheid managementinformatiesysteem

Toetsaspect 'betrouwbaarheid managementinformatiesysteem'

De gemeente ontvangt van RIO Zaanstreek betrouwbare cijfers over de verstrekte Pgb's voor huishoudelijke hulp. De cijfers zijn afkomstig uit een betrouwbaar managementinformatiesysteem.

Voor het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik is het van belang dat er een betrouwbaar managementinformatiesysteem is, zodat het mogelijk is om inzicht te krijgen in het cliëntenbestand en mogelijke misbruik en oneigenlijk gebruik. Daarnaast is het ook van belang dat de cijfers die het managementinformatiesysteem bevat ook op inzichtelijke wijze via managementinformatie de gemeente bereiken.

Managementinformatiesysteem

RIO Zaanstreek gebruikt sinds de invoering van de Wmo in 2007 het managementinformatiesysteem (GWS4All) om de gegevens van cliënten te registreren. Op basis van dit systeem genereert zij managementinformatie voor de gemeente Zaanstad. Uit onderzoek van het CIAD in 2007 bleek dat het managementinformatiesysteem niet betrouwbaar en volledig is.¹⁸² De snelle invoering van het systeem heeft geleid tot storingen, onvolkomenheden in het gebruik en kwalitatief ontoereikende stuur- en verantwoordingsinformatie.¹⁸³

Hoewel RIO Zaanstreek in een gesprek met de rekenkamer in oktober 2008 aangaf dat de kwaliteit van het managementinformatiesysteem nu goed is, signaleert de rekenkamer nog steeds enkele tekortkomingen. Een belangrijk risico vormt de niet geautomatiseerde invoer van gegevens uit de beschikkingen in het managementinformatiesysteem. In feite zijn er twee systemen, één voor de aanmaak van de beschikkingen en één voor de invoer van de gegevens. Doordat er geen koppeling is

¹⁸² CIAD, *Rapport Operational Audit Regionaal Indicatieorgaan Zaanstreek (RIO)*, 18 oktober 2007.

¹⁸³ Stichting Regionaal Indicatieorgaan Zaanstad, *Jaarrekening 2007*, p. 1.

tussen de systemen, moeten de gegevens uit de beschikking handmatig worden overgenomen in het managementinformatiesysteem. Dit brengt het risico met zich mee dat gegevens verkeerd in het managementinformatiesysteem worden ingevoerd. De rekenkamer constateert dat er verschillen zijn tussen de informatie in de beschikkingen en de informatie in het managementinformatiesysteem. De rekenkamer heeft van 60 toekenningsbeschikkingen de informatie in de beschikking vergeleken met negen velden in het managementinformatiesysteem. Daaruit bleek dat bij 3% van het totale aantal ingevoerde gegevens een fout is gemaakt.

Managementinformatie voor de gemeente

Volgens de afspraken in de uitvoeringsovereenkomst dient RIO Zaanstreek elke drie maanden de gemeente te informeren over haar activiteiten en het verloop van middelen. Ook dient RIO Zaanstreek de gemeente te voorzien van adviezen voor bijsturing van het huidige en toekomstige beleid.

De gemeente ontving de volgende managementinformatie van RIO Zaanstreek

- Verantwoordingsinformatie 1^e half jaar 2007 (oktober 2007).
- Marap t/m juni 2007 (augustus 2007).
- Verantwoordingsinformatie 1^e half jaar 2008 (september 2008).
- Marap t/m september 2007 (november 2007).
- Marap t/m maart 2008 (juni 2008).
- Marap t/m juni 2008 (augustus 2008).
- Overzicht managementinformatie HBH Zaanstad 2008 (november 2008).

De rekenkamer constateert dat RIO Zaanstreek gemiddeld drie keer per jaar de gemeente tussentijds informeert met een Marap of andere verantwoordingsinformatie. In de Maraps ligt het accent op de financiële managementinformatie. RIO Zaanstreek geeft daarin aan hoe het verloop van de werkelijke kosten en het aantal voorzieningen is.

De verantwoordingsinformatie die betrekking heeft op de eerste helft van het jaar geeft inzicht in meer specifieke productiegegevens en gegevens waarover RIO Zaanstreek volgens de uitvoeringsovereenkomst dient te rapporteren. Hierin staan cijfers over het aantal ingediende aanvragen, het aantal ingediende bezwaarschriften, de gemiddelde doorlooptijden vanaf aanvraag tot beschikking, etc. Een toelichting bij de cijfers en grafieken ontbreekt vaak. Ook constateert de rekenkamer dat bijvoorbeeld de informatie over de gemiddelde doorlooptijden weinig inzichtelijk is, omdat het niet toont hoeveel aanvragen een langere doorlooptijd hebben dan de afgesproken 8 weken (zie ook hoofdstuk 4). Ten slotte verzocht de gemeente in 2008 om extra tussentijdse informatie specifiek over de levering van huishoudelijke hulp in natura.

Op basis van de bestandsanalyse die de rekenkamer verrichtte, komt de rekenkamer tot de conclusie dat de gegevens uit het managementinformatiesysteem veel interessante beleidsmatige informatie bevat, die niet altijd is opgenomen in de

managementinformatie aan de gemeente. Gedacht kan worden aan informatie over de verschillen in collectieve en individuele Pgb's, de exacte doorlooptijd per soort huishoudelijke hulp en het verloop van de herindicaties.

Conclusie betrouwbaarheid managementinformatiesysteem

De rekenkamer signaleert nog steeds een tekortkoming in de betrouwbaarheid van het managementinformatiesysteem (GWS4ALL) van RIO Zaanstreek. Door de handmatige invoer van gegevens uit de beschikkingen in het managementinformatiesysteem ontstaan er verschillen tussen de informatie in de beschikkingen en de informatie in het systeem. Ook zouden de gegevens uit het managementinformatiesysteem beter benut kunnen worden voor de managementinformatie aan de gemeente.

6.5 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. Het onderzoek van de rekenkamer had niet als doel om fraude op te sporen. Op grond van de analyse van 11 preventieve en repressieve M&O-maatregelen (tabel 6.3) komen we tot de volgende oordelen.

Tabel 6.3 - Overzicht oordeel toetsaspecten M&O maatregelen

Onderwerp	Toetsaspect	Oordeel
Preventieve M&O-maatregelen		
Zaanse Wmo-regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Helderheid over controle en sancties. • Heldere bestedingsvoorwaarden Pgb. 	+/- -
Indicatiestelling en voorlichting	• Indicatiestelling	+/-
	• Voorlichting via website	-
	• Voorlichting via toekenningsbeschikking	+/-
	• Voorlichting via brochure	+/-
Repressieve M&O-maatregelen		
Aansturing derden	• Heldere richtlijnen voor M&O-maatregelen en bijsturing	-
Controles en sancties in de praktijk	• Uitvoering controlebeleid conform regelgeving	-
	• Uitvoering en sanctiebeleid conform regelgeving	+/-
	• Evaluatie	-
	• Betrouwbaarheid managementinformatie	+/-

+ = voldoende; +/- = matig; - = onvoldoende

Conclusies algemeen

Op basis van het onderzoek concludeert de rekenkamer dat de gemeente onvoldoende maatregelen neemt om misbruik en oneigenlijk gebruik bij de Pgb's voor huishoudelijke hulp te voorkomen. Van de 11 onderzochte aspecten scoren 6 aspecten matig (+/-) en 5 aspecten onvoldoende (-). De belangrijkste knelpunten zijn gelegen in matige voorlichting over het controle- en sanctiebeleid van de gemeente, de aansturing van

derden, de uitvoering van de controles van de verantwoordingen over de bestedingen van Pgb's en het niet evalueren van M&O-maatregelen.

Zaanse Wmo-regelgeving voor controle en sancties

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad in haar regelgeving helder is over de manier waarop de controle over de verantwoording van de Pgb's plaatsvindt. Minder positief is de rekenkamer over de manier waarop Zaanstad het sanctiebeleid in de regelgeving heeft opgenomen. De gemeente heeft het begrip sancties beperkt ingevuld met het terugvorderen en intrekken van een Pgb. Andere sanctiemogelijkheden, zoals het opleggen van een boete of het verplicht overstappen naar zorg in natura ontbreken in de Zaanse Wmo-regelgeving. Bovendien geeft de gemeente niet helder aan binnen welke periode het Pgb besteedt dient te zijn, alvorens wordt overgegaan tot terugvordering van het Pgb. Volgens de Zaanse *Wmo-verordening* kan het Pgb teruggevorderd worden indien het één jaar na betaling nog niet is gebruikt, volgens de *Wmo-beleidsnotitie* is dit al het geval na 6 maanden.

Naast onduidelijke regels voor het opleggen van sancties, voorziet de rekenkamer ook risico's voor oneigenlijk gebruik, omdat de gemeente bij verstrekking van een Pgb de bestedingseisen niet helder maakt aan budgethouders. Bij het controleren van de verantwoordingen over Pgb's gaat RIO Zaanstreek wel na of bepaalde bestedingsvoorwaarden (maximum tarief voor reiskosten, kerstgratificaties en aantal geïndexeerde uren) maar deze bestedingseisen communiceert RIO Zaanstreek niet naar de budgethouders.

Indicatiestelling en voorlichting

De rekenkamer constateert dat er regelgeving is om een Pgb te weigeren als het ernstige vermoeden bestaat als de aanvragerproblemen zal krijgen bij het omgaan van het persoonsgebonden budget. Echter, deze regelgeving heeft RIO Zaanstreek niet goed verankerd in administratieve procedures waardoor niet gewaarborgd is dat in de praktijk bij de indicatiestelling goed onderzocht wordt of iemand een Pgb aankan en er risico op misbruik of oneigenlijk gebruik bestaat. Pas bij controle achteraf blijkt nu misbruik of oneigenlijk gebruik. Controlebevindingen van RIO Zaanstreek wijzen erop dat de huidige indicatiestellingprocedure niet zodanig is ingericht dat verkeerd verbruik van Pgb's zoveel mogelijk wordt voorkomen. RIO Zaanstreek heeft bij het afsluiten van ons onderzoek nog geen controlerapport uitgebracht. Hierdoor is er nog geen inzicht in de aard en omvang van de 'overtredingen' en de voorstellen van RIO Zaanstreek om de indicatiestelling voor Pgb's te verbeteren.

In algemene zin informeert Zaanstad de budgethouders voldoende over de controle over de verantwoordingen en het opleggen van sancties. Dat gebeurt vooral via de toekenningsbeschikking en de bijbehorende brochure over Pgb's. Alleen meldt de gemeente nergens dat de budgethouder de bewijzen van betalingen voor de verantwoording moet bewaren en zij meldt ook niet dat alle betalingen met een overboeking per bank of giro gedaan moeten worden, zoals in de *Wmo-beleidsnotitie*

vermeldt staat. Op de website van de gemeente ontbreekt informatie over het controle- en sanctiebeleid.

Aansturing derden

De rekenkamer constateert dat de gemeente Zaanstad voor de uitvoering van Pgb's in grote mate afhankelijk is van derden. Bij de aansturing van een viertal organisaties ontstaan risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Bij RIO Zaanstreek maakte de gemeente geen afspraken over de manier van indiceren en krijgt de gemeente onvoldoende inzicht in mogelijke M&O-situaties die kunnen blijken uit managementinformatie van RIO Zaanstreek. Zowel bij RIO Zaanstreek als de gemeente bestaat geen inzicht in de uitvoering van de Pgb-regeling voor overgangsccliënten in 2007 door zorgkantoor Achmea. Vervolgens is er bij de aansturing van verzorgingstehuizen sprake van misbruik (onrechtmatig handelen) en oneigenlijk gebruik omdat in 2007 HBH2 geïndiceerd werd, terwijl cliënten volgens de beschikking recht hadden op het goedkopere HBH1. Ten slotte kan de gemeente door de afspraken met het CAK geen sancties opleggen bij budgethouders die hun eigen bijdragen niet betalen.

Controle in de praktijk

RIO Zaanstreek voerde de controle van de verantwoordingen over de besteding van Pgb's in 2007 conform de Zaanse Wmo-regelgeving uit. De steekproefsgewijze controle omvatte 29% van de nieuwe Pgb's (eis uit regelgeving: minimaal 25%). De rekenkamer merkt daarbij op dat de controle alleen betrekking had op budgethouders die in 2007 voor het eerst een individuele Pgb hadden gekregen. Overgangsccliënten vielen buiten de steekproef.

De rekenkamer signaleert met name bij de controle van de verantwoordingen tekortkomingen:

- In tegenstelling tot de collectieve Pgb's beperkte de controle van de individuele Pgb's zich in 2007 tot een beperkte papieren controle. RIO Zaanstreek controleerde in 2007 geen handtekeningen, kwitanties, bank- en giroafschriften of zorgovereenkomsten. Ook werd de steekproefsgewijze controle niet gebruikt om te controleren of de huishoudelijke hulp daadwerkelijk geleverd was.
- De gemeente heeft geen zicht op de controle over de verantwoordingen van in totaal € 474.776 aan Pgb's voor huishoudelijke hulp die het zorgkantoor had moeten verrichten voor 164 overgangsccliënten in 2007. Accountantskantoor Ernst & Young gaf mede door het ontbreken van de verantwoording van het zorgkantoor hierover bij de jaarrekening 2007 van RIO Zaanstreek een oordeelonthouding op het onderdeel rechtmatigheid.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Ernst & Young Accountant, *Verslag van bevindingen naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole 2007*, 13 juni 2008.

- De gemeente heeft door het ontbreken van een urenadministratie bij verzorgingstehuis Saenden niet kunnen vaststellen dat de geïndiceerde hulp voor een deel van de collectieve Pgb-houders (voor in totaal € 70.438) daadwerkelijk (en rechtmatig) geleverd is in 2007.
- De budgethouders die via de verzorgingstehuizen een collectief Pgb hebben, hoeven zelf geen verantwoordingsformulier in te vullen en te ondertekenen. De rekenkamer constateert hier oneigenlijk gebruik en een risico op misbruik. De tehuizen krijgen namelijk de volmacht van de budgethouder om alles uit naam van de cliënt te verzorgen: van aanvraag van de Pgb, het beheer van de Pgb tot de verantwoording. Alle correspondentie en de gehele financiële afwikkeling lopen, buiten de individuele budgethouder om, via de verzorgingstehuizen. Dat is een klantvriendelijke werkwijze, maar de cliënten hebben geen enkel zicht op de daadwerkelijke besteding van het Pgb. Het risico is aanwezig dat de verzorgingstehuizen teveel zorg declareren, dan de cliënt daadwerkelijk ontvangt. De rekenkamer is verder van mening dat het collectief Pgb in Zaanstad oneigenlijk gebruikt wordt voor personen die volgens de wet niet zelfredzaam genoeg zijn om een Pgb te beheren.

Sancties in de praktijk

De rekenkamer concludeert dat RIO Zaanstreek het sanctiebeleid van de gemeente Zaanstad sinds 2008 op ruime schaal uitvoert. Voor 2007 maakte RIO Zaanstreek geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de Pgb terug te vorderen bij het verstrekken van onjuiste gegevens bij de toekenning van een Pgb. Ook vorderde RIO Zaanstreek destijds alleen geld terug van 24 budgethouders die zich niet volledig konden verantwoorden over de besteding van hun Pgb.

Door de 100% controle van de verantwoordingen over 2008, is het bedrag aan terugvorderingen meer dan vertienvoudigd ten opzichte van 2007. Over 2008 heeft RIO Zaanstreek €194.000 aan terugvorderingen opgelegd aan totaal 177 budgethouders. Ook beperkt RIO Zaanstreek zich sinds 2008 niet tot het intrekken van het Pgb of het terugvorderen van Pgb's. Er wordt ook gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de hulp om te zetten naar zorg in natura. Het opleggen van sancties wordt nog steeds beperkt doordat RIO Zaanstreek slechts een of twee keer per jaar Pgb's bevoorschot. Hierdoor kan het even duren voordat sancties daadwerkelijk effect hebben.

Ten slotte heeft er geen evaluatie plaatsgevonden van het gevoerde controle- en sanctiebeleid. Ook heeft de gemeente bij evaluaties geen specifieke aandacht besteed aan de werking van M&O maatregelen. Ook signaleert de rekenkamer nog steeds een tekortkoming in de betrouwbaarheid van het managementinformatiesysteem van RIO Zaanstreek. Door de handmatige invoer van gegevens uit de beschikkingen in het managementinformatiesysteem ontstaan er verschillen tussen de informatie in de beschikkingen en de informatie in het systeem. Ook zouden de gegevens uit het managementinformatiesysteem beter benut kunnen worden voor de managementinformatie aan de gemeente.

7 Conclusie en aanbevelingen

7.1 Inleiding

Het onderzoek naar de Pgb's voor huishoudelijke hulp in Zaanstad heeft de volgende probleemstelling:

Beheerst de gemeente Zaanstad 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 probleemstelling onderzocht de rekenkamer:

1. de herindicatie van overgangsccliënten uit de AWBZ;
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.

Dit hoofdstuk start met de conclusies van de rekenkamer per onderdeel. Een gedetailleerde beschrijving van de conclusies is terug te vinden in de eerdere hoofdstukken. Op basis van de conclusies doet de rekenkamer een aantal aanbevelingen.

7.2 Conclusies

7.2.1 Herindicatie overgangsccliënten AWBZ

Voor een oordeel over de herindicaties van AWBZ-overgangsccliënten, analyseerde de rekenkamer het cliëntenbestand van RIO Zaanstreek. De rekenkamer concludeert dat het RIO Zaanstreek in oktober 2007 schriftelijke werkinstructies van de gemeente Zaanstad heeft gekregen voor de herindicatie van overgangsccliënten AWBZ. Hierin stond vermeld welke criteria van toepassing zijn voor het automatisch herindiceren en het indiceren op basis van onderzoek. In januari 2008 heeft het college de gemeenteraad hierover geïnformeerd. Op grond van de wet moesten alle overgangsccliënten AWBZ vóór 1 januari 2008 voor de Wmo geïndiceerd zijn. Uit het onderzoek is gebleken dat 106 van de 1.687 cliënten (6%) ná 1 januari 2008 zijn geïndiceerd. Zaanstad heeft voor de overgangsccliënten die niet tijdig geherindiceerd konden worden, in zijn *Wmo-verordening 2007* opgenomen dat hun AWBZ-indicatie geldig bleef.

Uit onze bestandsanalyse bleek ook dat AWBZ-overgangsccliënten gemiddeld meer intensieve huishoudelijke hulp ontvangen (42% ontvangt HBH2) dan nieuwe Wmo-clieënten (8% ontvangt HBH2). Daar staat tegenover dat de overgangsccliënten gemiddeld minder uren hulp ontvangen. Overgangsccliënten ontvangen in 22% van de gevallen tussen de 4 en 7 uur hulp bij de huishouding. Voor nieuwe Wmo-clieënten geldt dat 37% meer dan 4 uur recht heeft op dergelijke hulp. Op basis van het cijfermateriaal is het niet te achterhalen waardoor de geconstateerde verschillen worden veroorzaakt.

Het kan liggen aan het verschillend toepassen van de indicatiecriteria en –maatstaven (bijvoorbeeld door de automatische herindicatie) of vanwege de samenstelling van de nieuwe Wmo-cliënten die wellicht minder intensieve hulp nodig hebben. De gemeente Zaanstad heeft de oorzaken van verschillen bij de indicatiestelling voor hulp bij de huishouding nog niet nader onderzocht.

7.2.2 Financieel beheer huishoudelijke hulp

De rekenkamer concludeert dat de gemeente de financiële middelen voor huishoudelijk hulp matig beheert. De belangrijkste knelpunten zijn gelegen in:

1. Geen goed inzicht in de werkelijke kosten op jaarbasis.
2. Het onvoldoende benutten van de gegevens in het cliëntenbestand voor het signaleren van financiële ontwikkelingen.
3. Het ontbreken van een eenduidige administratieve procedure om te toetsen of personen geschikt zijn voor een Pgb.
4. Onvoldoende aansturing door de gemeente van organisaties die een deel van de huishoudelijke hulp uitvoeren.

Hieronder lichten we de belangrijkste bevindingen toe.

1. Besteding Wmo-budget, zicht in werkelijke kosten en Wmo-reserve

De rekenkamer oordeelt over de besteding van het budget voor huishoudelijke hulp en de opbouw van de Wmo-reserve redelijk positief. De gemeente heeft in 2007 en 2008 de huishoudelijke hulp binnen de beschikbare budgetten uitgevoerd. Hierbij constateert de rekenkamer dat het lastig is om op basis van de financiële jaarstukken inzicht te krijgen in het budget voor huishoudelijk hulp, omdat de gebruikte term ‘Maatschappelijke participatie’ niet alleen huishoudelijke hulp omvat, maar ook andere posten. Ook zijn de bedragen in de jaarrekeningen 2007 en 2008 voor een groot deel gebaseerd op geschatte bedragen van RIO Zaanstreek. De jaarrekeningen 2007 en 2008 geven daardoor geen goed inzicht in de werkelijke kosten van de huishoudelijke hulp. Verder constateert de rekenkamer dat de gemeente geen jaarlijks totaaloverzicht opstelt waarin inzicht wordt verschaft in de begrote en gerealiseerde baten en lasten van alle Wmo-prestatievelen.

Verder blijkt uit het rekenkameronderzoek dat van de € 13,1 miljoen die Zaanstad in 2008 uit het gemeentefonds voor huishoudelijke hulp ontving, slechts € 9 miljoen in de begroting voor huishoudelijke hulp is opgenomen. De rest is begroot voor Wmo-intensivering en andere niet Wmo-zaken. De gemeente Zaanstad besteedde in 2008 68% van de rijksmiddelen uit het gemeentefonds aan de Wmo-taak huishoudelijke hulp. De onderbesteding werd veroorzaakt door de beleidsarme inzet van het eerst jaar van de Wmo, de relatief lage tarieven van de zorgleveranciers en het vaker indiceren van de lichtste variant van huishoudelijke hulp (HBH1). De gemeente heeft vanaf 2007 een Wmo-reserve die beschikbaar is voor alle Wmo-uitgaven. De rekenkamer constateert verder dat de opgebouwde reserve (die bedoeld voor *alle* Wmo uitgaven) voldoende is (€ 6,5 miljoen in 2008), maar volgens een prognose van de dienst Wijken zal dalen tot een tekort van € 194.000 in 2012. De rekenkamer constateert dat er geen overzicht is

welk deel van de Wmo-middelen uit het gemeentefonds wordt besteed aan andere dan de Wmo-prestatievelden.

2. Begroting en risico analyse

Over de onderbouwing van de begroting en de risicoanalyse oordeelt de rekenkamer redelijk positief. De gemeente onderkent bij het begroten van huishoudelijke hulp de algemene risico's zoals het open-einde karakter van huishoudelijke hulp en de prijsindexaties. Ook zijn de begrotingen voldoende onderbouwd. Het belangrijkste knelpunt dat de rekenkamer bij de begroting en risicoanalyse signaleert is dat de gemeente geen gebruik maakt van het cliëntenbestand van RIO Zaanstreek om inzicht te krijgen in financiële ontwikkelingen. De rekenkamer signaleert op basis van deze administratie de volgende financiële risico's:

- Het regelmatig oneindig doorlopen van het recht op huishoudelijke hulp.
- De toename van het aantal gebruikers van huishoudelijke hulp.
- De duurdere huishoudelijke hulp die budgethouders van een collectief Pgb (via één van de verzorgingstehuizen) ontvangen.

3. Administratieve procedures

De rekenkamer oordeelt matig tot voldoende over de vastlegging van administratieve procedures. Hoewel de gemeente Zaanstad geen eisen stelt aan RIO Zaanstreek voor het vastleggen van administratieve procedures, constateert de rekenkamer dat RIO Zaanstreek sinds december 2008 meer administratieve procedures heeft vastgelegd, waaronder die voor collectieve Pgb's. In totaal hanteert RIO Zaanstreek 8 administratieve procedures. Wel merkt de rekenkamer op dat de procedure voor het onderzoeken of iemand niet in aanmerking komt voor een Pgb (bijvoorbeeld door schulden, verslavingsproblematiek of beperkte geestelijke vermogens) weinig houvast biedt voor een eenduidige uitvoering. Ook ontbreekt een samenhangend overzicht van de administratieve procedures.

4. Aansturing van derden

Ten aanzien van de aansturing van externe organisaties (zorgkantoor, verzorgingstehuizen, zorgleveranciers, RIO Zaanstreek en CAK) heeft de rekenkamer geconstateerd dat dit met name in 2007 niet optimaal plaatsvond. Voorbeelden hiervan zijn:

- a. Het ontbreken van een afrekening van zorgkantoor Achmea voor de uitvoering van de Pgb-regeling voor overgangsccliënten in 2007. In 2008 deed dit probleem zich niet meer voor, omdat de overgangsregeling toen beëindigd was.
- b. Onduidelijke, informele afspraken tussen de gemeente en de verzorgingstehuizen over de collectieve Pgb's. Er was in 2007 feitelijk sprake van onrechtmatige betalingen, omdat de betalingen niet overeenkwamen met de beschikking. Onder druk van de verzorgingstehuizen besloot de gemeente alle collectieve Pgb's in 2007 op het niveau van HBH2 af te rekenen. Daarnaast waren er in 2007 en in 2008 hogere kosten voor de gemeente en rechtsongelijkheid, omdat personen die via één van de verzorgingstehuizen een (collectief) Pgb aanvroegen meer kans hadden op duurdere (HBH2 in plaats van HBH1) hulp en die langer doorliep dan personen die zelf een individueel Pgb aanvroegen.

- c. De grootste zorgleverancier (Evean) verantwoordde zich in 2007 niet adequaat over geleverde zorguren. Dit probleem deed zich in 2008 niet meer voor.
- d. Een van de verzorgingshuizen voerde voor de collectieve Pgb's over 2007 een inadequate urenadministratie, waardoor niet duidelijk was of de huishoudelijke hulp daadwerkelijk geleverd was. Uit aanvullende controles door RIO Zaanstreek in 2008 bleek dit probleem niet.
- e. Voor zowel de gemeente als RIO Zaanstreek is het lastig om vast te stellen of de geïnde eigen bijdragen tijdig en volledig zijn ontvangen van het CAK.
- f. De aansturing van RIO Zaanstreek is verbeterd, maar leidt nog niet altijd tot het gewenste resultaat. De gemeente heeft op hoofdlijnen afspraken met RIO Zaanstreek gemaakt over de te leveren prestaties, maar er ontbreken afspraken over het vastleggen van administratieve procedures en het uitvoeren van het controle- en sanctiebeleid. Ook toetst de gemeente de afspraken uit de uitvoeringsovereenkomst, voor wat betreft de doorlooptijden, niet consequent om te zien of zij in de praktijk gerealiseerd worden. De beperkte managementinformatie van RIO Zaanstreek speelt hier een rol.

Hierdoor liep de gemeente Zaanstad met name in het invoeringsjaar 2007 financiële risico's, omdat ze niet wist of de middelen voor huishoudelijke hulp doelmatig en rechtmatig besteed zijn, terwijl zij daarvoor wel verantwoordelijk is.

7.2.3 Regelgeving en waardebepaling

Om de vraag te beantwoorden of de Zaanse Wmo-regelgeving geen onnodige drempels veroorzaakt voor het gebruik van Pgb's, vergeleek de rekenkamer de Zaanse Wmo-regelgeving met de modelregelgeving van de VNG. Ook hebben wij de Zaanse 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;
- de Pgb-waarde van hulp bij het huishouden onder de AWBZ.

De rekenkamer concludeert dat gemeente Zaanstad in de Wmo-regelgeving (de verordening, het besluit en de beleidsregels) geen onnodige drempels opwerpt voor het gebruik van Pgb's voor hulp in het huishouden. Ook met het berekenen van de Pgb-waarde en de eigen bijdragen wordt de Pgb-houder niet benadeeld ten opzichte van cliënten die hulp in de huishouding in natura ontvangen.

Ten opzichte van de eigenbijdrageregeling van de AWBZ van vóór 2007 is voor sommige personen met een hoger inkomen de regeling wel verslechterd. Het college heeft de raad in januari 2008 per brief geïnformeerd dat voor overgangsccliënten uit de AWBZ, met inkomens boven een bepaald niveau, de daadwerkelijke eigen bijdrage is gestegen. Globaal gaat het hierbij om personen met een inkomen boven € 20.000 per jaar.

7.2.4 Toekenningsproces vanuit cliëntperspectief

De rekenkamer concludeert dat Zaanstad het toekenningsproces vanuit het perspectief van de cliënt matig tot redelijk heeft georganiseerd. De administratieve lasten voor de Zaanse burgers met een Pgb zijn veelal nog aanzienlijk, omdat zij in 34% van de gevallen een toekenning voor huishoudelijke hulp krijgen voor een periode korter dan één jaar. Hierdoor moet binnen dat jaar ook nog een aparte aanvraagprocedure voor verlenging worden gestart.

Aanvraagprocedure

Over de aanvraagprocedure oordeelt de rekenkamer redelijk positief. De administratieve lasten bij het invullen van het aanvraagformulier zijn ten opzichte van de AWBZ verminderd. De gemeente Zaanstad geeft op haar website duidelijk aan waar een burger terecht kan voor een aanvraag voor huishoudelijke hulp. Uit het mystery guestonderzoek van de rekenkamer blijkt dat de telefonische bereikbaarheid van de organisaties, die bij de aanvraag van huishoudelijke hulp betrokken zijn (Loket Zorgzaan, Antwoord© en CIZ), goed is. Ook de mondelinge voorlichting over Pgb's aan potentiële budgethouders in de aanvraagfase is voldoende. Wel zou Loket Zorgzaan potentiële aanvragers naast brochures over zorg in natura, ook een brochure over Pgb's kunnen toesturen, zodat zij ook goed geïnformeerd zijn over de voor- en nadelen van een Pgb. De digitale toegankelijkheid van het aanvraagformulier is beperkt, omdat het formulier alleen vanaf de website van RIO Zaanstreek te downloaden is en de websites van de gemeente en Loket Zorgzaan geen melding maken van deze mogelijkheid.

Verder concludeert de rekenkamer dat de gemeente de budgethouders met een individueel Pgb via haar de website niet informeert over:

- de procedure voor het betalen van de eigen bijdrage;
- de gratis ondersteuning van de SVB bij het uitvoeren van de salarisadministratie;
- de verplichting voor sommige budgethouders om belastingen en sociale premies af te dragen;
- de verantwoordingstermijnen en de verantwoordingswijze.

Indicatiestelling

Bij de indicatiestelling zorgen vooral de te lange doorlooptijden voor een klantvriendelijk toekenningsproces voor de budgethouder. Uit de bestandsanalyse van de rekenkamer, ingediende klachten bij RIO Zaanstreek, signalen van de Participatieraad Wmo Zaanstad en de evaluaties van de Zaanse Wmo-verordening en Loket Zorgzaan blijkt dat RIO Zaanstreek in de praktijk de normtijd overschrijdt om tot een indicatiebesluit te komen. Bij gemiddeld 7% van de aanvragen voor huishoudelijke hulp in 2008 (en 19% in 2007) laat het indicatiebesluit langer dan de wettelijke termijn van 8 weken op zich wachten. Hoewel er tussen 2007 en 2008 sprake is van een verbetering, is de rekenkamer van oordeel dat doorlooptijden langer dan 8 weken niet acceptabel zijn voor personen die hulpbehoevend zijn. Dit zou slechts bij hoge uitzondering mogen voorkomen. De rekenkamer concludeert dat de aansturing van de gemeente er niet toe heeft geleid dat de doorlooptijden binnen de wettelijke termijn vallen.

Toekenning en betaling

De rekenkamer oordeelt bij 2 van de 5 onderzochte aspecten voor de toekenning en betaling positief. De gemeente Zaanstad biedt sinds 2008 de mogelijkheid om gratis gebruik te maken van de ondersteuning bij het uitvoeren van de salarisadministratie en tegen geringe betaling bij de loondoorbetaling bij ziekte van de hulp. Zaanse budgethouders maken relatief meer gebruik van de ondersteuning door SVB bij het uitvoeren van de salarisadministratie dan andere gemeenten. 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.

Bij 3 van de 5 onderzochte toetsaspecten oordeelt de rekenkamer negatief over de inrichting van de toekenning en betaling. De informatievoorziening aan cliënten over de SVB-faciliteiten is niet optimaal. De brochure is niet actueel, bevat geen informatie over de exacte ondersteuning die SVB levert en de kosten die daar aan zijn verbonden. Ook verwijst het indicatiebesluit niet naar de brochure. Een ander nadeel is dat budgethouders pas na verstrekking van het Pgb de eigen bijdrage betalen en niet - zoals onder de AWBZ gebruikelijk was - de eigen bijdrage al van tevoren door de gemeente ingehouden wordt. De gemeente neemt in het indicatiebesluit ook geen informatie op over de mogelijke hoogte van de eigen bijdrage.

Verantwoording

Ten aanzien van de verantwoording concludeert de rekenkamer dat de administratieve lasten op 3 van de 5 onderzochte aspecten van de verantwoording voor Zaanse budgethouders zijn verminderd ten opzichte van de AWBZ voor 2007. Positief is dat budgethouders zich in Zaanstad, afhankelijk van de hoogte van het Pgb, slechts één of twee 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 Zaanstad budgethouders voldoende informeert over de verantwoordingsplicht bij besteding van Pgb's. Op 2 van de 5 onderzochte aspecten blijken de administratieve lasten toegenomen:

- Anders dan onder de AWBZ het geval was (en is), hanteert Zaanstad geen vrij verantwoordingsvrij bedrag waarover budgethouders zich niet hoeven te verantwoorden. De achterliggende reden hiervoor is dat de gemeente Zaanstad graag wil dat het overheidsgeld daadwerkelijk door de budgethouder wordt aangewend voor huishoudelijke hulp. De gemeente veronderstelt dat personen een verantwoordingsvrij bedrag eerder zullen inzetten voor andere zaken dan huishoudelijke hulp.
- Budgethouders dienen vanaf 2008 vaker gegevens en bewijzen aan te leveren dan voorheen gebruikelijk was. De rekenkamer concludeert dat een groter deel van de Zaanse budgethouders (100% onder de Wmo versus 5% onder AWBZ) nadere gegevens over de geleverde hulp (aantal uur en uurtarieven) diende te verstrekken voor de verantwoording over de besteding van de Pgb's in 2008 dan gebruikelijk was onder de AWBZ.

7.2.5 Tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik

De rekenkamer concludeert dat de gemeente onvoldoende maatregelen neemt om misbruik en oneigenlijk gebruik bij de Pgb's voor huishoudelijke hulp te voorkomen. De belangrijkste knelpunten zijn gelegen in:

- Ontbreken van eenduidige regelgeving voor sancties en heldere bestedingsvoorwaarden.
- Te weinig aandacht bij indicatiestelling voor uitsluitingscriteria.
- Matige voorlichting over het controle- en sanctiebeleid van de gemeente.
- Moeizame aansturing van derden.
- Tekortkomingen bij controles van de verantwoordingen over Pgb's.
- Effect van sancties is vertraagd door (half)jaarlijkse uitbetaling van Pgb's.
- Ontbreken van evaluatie van M&O-maatregelen.

Ontbreken van eenduidige regelgeving voor sancties en heldere bestedingsvoorwaarden

De gemeente Zaanstad is in haar regelgeving niet helder over het sanctiebeleid. De gemeente heeft het begrip sancties beperkt tot het terugvorderen en intrekken van een Pgb. Andere sanctiemogelijkheden, zoals het opleggen van een boete, melding bij het Openbaar Ministerie of het verplicht overstappen naar zorg in natura ontbreken in de Zaanse Wmo-regelgeving. Bovendien geeft de gemeente niet eenduidig aan binnen welke periode het Pgb besteedt dient te zijn, alvorens wordt overgegaan tot terugvordering van het Pgb.

Te weinig aandacht bij indicatiestelling voor uitsluitingscriteria

De rekenkamer constateert dat er regelgeving is om een Pgb te weigeren als het ernstige vermoeden bestaat dat de aanvrager problemen zal krijgen bij het omgaan met het Pgb. Echter, deze regelgeving heeft RIO Zaanstreek niet goed verankerd in administratieve procedures, waardoor niet gewaarborgd is dat in de praktijk bij de indicatiestelling goed onderzocht wordt of iemand een Pgb aankan en er risico op misbruik of oneigenlijk gebruik bestaat. Pas bij controle achteraf blijkt nu of er sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik. Controlebevindingen van RIO Zaanstreek wijzen erop dat de huidige indicatiestellingprocedure niet zodanig is ingericht dat verkeerd verbruik van Pgb's zoveel mogelijk wordt voorkomen. RIO Zaanstreek heeft bij het afsluiten van ons onderzoek nog geen controlerapport uitgebracht. Hierdoor is er nog geen inzicht in de aard en omvang van de 'overtredingen' en de voorstellen van RIO Zaanstreek om de indicatiestelling voor Pgb-houders te verbeteren.

Matige voorlichting over het controle- en sanctiebeleid van de gemeente

In algemene zin informeert Zaanstad de budgethouders voldoende over de controle over de verantwoordingen en het opleggen van sancties. Dat gebeurt vooral via de toekenningsbeschikking en de bijbehorende brochure over Pgb's. De gemeente meldt echter niet dat de budgethouder de bewijzen van betalingen voor de verantwoording moet bewaren en zij meldt ook niet dat alle betalingen met een overboeking per bank of giro gedaan moeten worden, zoals in de Wmo-beleidsnotitie vermeld staat. Ook licht RIO Zaanstreek budgethouders niet in over de geldende bestedingseisen (maximum

tarief reiskosten, kerstgratificaties en aantal uren). Op de website van de gemeente ontbreekt informatie over het controle- en sanctiebeleid.

Moeizame aansturing van derden

De rekenkamer constateert dat de gemeente Zaanstad voor de uitvoering van Pgb's in grote mate afhankelijk is van derden. Met name in 2007 signaleert de rekenkamer risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik bij de aansturing van externe organisaties.

- De gemeente heeft met RIO Zaanstreek beperkt afspraken vastgelegd over het indiceren van cliënten en het controleren van de verantwoordingen over Pgb's,
- Zowel bij RIO Zaanstreek als bij de gemeente bestaat geen inzicht in de uitvoering van de Pgb-regeling voor overgangsccliënten in 2007 door zorgkantoor Achmea.
- Er is bij de uitvoering van de collectieve Pgb's door de 3 verzorgingstehuizen sprake van misbruik (onrechtmatig handelen), omdat in 2007 HBH2 geïndiceerd werd, terwijl cliënten volgens de beschikking recht hadden op het goedkopere HBH1. De rekenkamer is verder van mening dat het collectief Pgb in Zaanstad oneigenlijk gebruikt wordt voor cliënten die volgens de wet niet zelfredzaam genoeg zijn om een Pgb te beheren. Immers, indien cliënten niet zelfredzaam zijn, past hierbij geen Pgb.
- De gemeente ontvangt geen informatie van het CAK over de eigen bijdrage op individueel niveau, waardoor zij ook geen sancties kan opleggen bij budgethouders die hun eigen bijdragen niet betalen.

Tekortkomingen bij controles van de verantwoordingen Pgb's

RIO Zaanstreek voerde de controle van de verantwoordingen over de besteding van Pgb's in 2007 conform de Zaanse Wmo-regelgeving uit. De steekproefsgewijze controle omvatte 29% van de nieuwe Pgb's (eis uit regelgeving: minimaal 25%). De rekenkamer merkt daarbij op dat de controle alleen betrekking had op budgethouders die in 2007 voor het eerst een individuele Pgb hadden gekregen. Overgangsccliënten vielen buiten de steekproef. Voor 2008 controleerde RIO Zaanstreek de verantwoordingen van alle Pgb-houders.

De rekenkamer signaleert met name bij de controle van de verantwoordingen van Pgb-houders tekortkomingen:

- De budgethouders die via de verzorgingstehuizen een collectief Pgb hebben, hoeven zelf geen verantwoordingsformulier in te vullen en te ondertekenen. De rekenkamer constateert hier oneigenlijk gebruik en een risico op misbruik. De tehuizen krijgen namelijk de volmacht van de budgethouder om alle formaliteiten uit naam van de cliënt te verzorgen: van aanvraag van de Pgb, het beheer van de Pgb tot de verantwoording. Alle correspondentie en de gehele financiële afwikkeling lopen, buiten de individuele budgethouder om, via de verzorgingstehuizen. Dat is een klantvriendelijke werkwijze, maar de cliënten hebben geen enkel zicht op de daadwerkelijke besteding van het Pgb. Het risico is aanwezig dat de verzorgingstehuizen meer zorg declareren, dan de cliënt daadwerkelijk ontvangt.

- In tegenstelling tot de collectieve Pgb's beperkte de controle van de individuele Pgb's zich in 2007 tot een beperkte papieren controle. RIO Zaanstreek controleerde geen handtekeningen, kwitanties, bank- en giroafschriften of zorgovereenkomsten. Ook werd de steekproefsgewijze controle niet gebruikt om te controleren of de huishoudelijke hulp daadwerkelijk geleverd was.
- De gemeente heeft geen zicht op de controle over de verantwoordingen van in totaal € 474.776 aan Pgb's voor huishoudelijke hulp die het zorgkantoor had moeten verrichten voor 164 overgangsccliënten in 2007.
- De gemeente heeft door het ontbreken van een urenadministratie bij verzorgingstehuis Saenden niet kunnen vaststellen dat de geïndiceerde hulp voor een deel van de collectieve Pgb-houders, voor in totaal € 70.438, daadwerkelijk en rechtmatig geleverd is in 2007.

De rekenkamer is van mening dat de grotere vrijheid die een budgethouder geniet om zelf zijn hulp in te kopen, het stellen van verantwoordingseisen door de gemeente rechtvaardigt. 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. De rekenkamer pleit niet voor meer controle-inspanningen, maar meer gerichte controles. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen nieuwe en bestaande budgethouders.

Effect sancties vertraagd door (half)jaarlijkse uitbetaling Pgb's

De rekenkamer concludeert dat RIO Zaanstreek het sanctiebeleid van de gemeente Zaanstad sinds 2008 op ruime schaal uitvoert. Door de 100% controle van de verantwoordingen over 2008, is het bedrag aan terugvorderingen meer dan vertienvoudigd ten opzichte van 2007. Over 2008 heeft RIO Zaanstreek € 194.000 aan terugvorderingen opgelegd aan totaal 177 budgethouders. Echter, het opleggen van sancties wordt nog steeds beperkt doordat RIO Zaanstreek slechts één of twee keer per jaar Pgb's bevoorschot. Hierdoor kan het even duren voordat sancties daadwerkelijk effect hebben, wat vooral bij één van de zwaarste sancties (intrekken en terugvorderen van Pgb's) problemen kan opleveren.

Ontbreken van evaluatie M&O-maatregelen

De rekenkamer is van mening dat RIO Zaanstreek de gemeente te weinig informeert over de uitvoering van het controle- en sanctiebeleid. Bovendien heeft er geen evaluatie plaatsgevonden van het gevoerde controle- en sanctiebeleid, waarin de werking van M&O-maatregelen is meegenomen. Ten slotte signaleert de rekenkamer een tekortkoming in de betrouwbaarheid van het managementinformatiesysteem van RIO Zaanstreek.

7.3 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen voor het college van B&W van de gemeente Zaanstad en het bestuur van de stichting RIO Zaanstreek.

7.3.1 Aanbevelingen voor het college van B&W van Zaanstad

Financieel beheer

1. Maak voor een goede beheersing van het Wmo-budget gebruik van het cliëntenbestand van RIO Zaanstreek om inzicht te krijgen in financiële risico's en ontwikkelingen die specifiek voor Zaanstad gelden.
2. Geef jaarlijks inzicht in de begrote en werkelijke kosten voor huishoudelijke hulp en de Wmo in zijn geheel.

Aansturing van derden

3. Maak met RIO Zaanstreek goede afspraken in de uitvoeringsovereenkomst over de volgende zaken:
 - a. de manier van indiceren;
 - b. het nazorgtraject;
 - c. het vastleggen van administratieve procedures;
 - d. het verrekenen van de eigen bijdrage bij verstrekking van (netto) Pgb's;
 - e. de uitvoering van het controle- en sanctiebeleid;
 - f. de voorlichting aan de budgethouder;
 - g. de verantwoording over de uitvoering van a t/m f.
4. Leg werkafspraken met verzorgingstehuizen formeel vast en laat ze bekrachtigen door het college. Maak in de werkafspraken duidelijk hoe en wanneer verzorgingstehuizen zich dienen te verantwoorden. Vermijd rechtsongelijkheid.
5. Neem passende maatregelen indien zorgleveranciers en verzorgingstehuizen zich niet adequaat verantwoorden over de daadwerkelijk geleverde huishoudelijke hulp. Passende maatregelen kunnen bestaan uit: het aanhouden van de betaling, het lager vaststellen dan de vergoeding, afbouw van contractactiviteiten of niet verlengen van het contract.

Voorlichting

6. Verbeter de voorlichting aan de budgethouders over:
 - a. de procedures voor het betalen en de hoogte van de eigen bijdrage;
 - b. het downloaden van het aanvraagformulier voor huishoudelijke hulp;
 - c. de gratis ondersteuning van SVB bij salarisadministratie en de verplichting om in sommige gevallen belastingen en sociale premies af te dragen;
 - d. de verantwoordingstermijnen en -wijze;
 - e. het controle- en sanctiebeleid van de gemeente, inclusief het bewaren van de bewijzen van betalingen voor de verantwoording;
 - f. de bestedingseisen (maximum tarief reiskosten, kerstgratificaties en aantal uren) van het Pgb en het bewaren van de bewijzen van betalingen voor de verantwoording.

Tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik

7. Verander de Zaanse regelgeving (Wmo beleidsnotitie en Wmo-verordening) door:
 - a. helder en eenduidig aan te geven binnen welke periode het Pgb besteed dient te zijn.
 - b. de mogelijkheid op te nemen om Pgb's vaker dan (half)jaarlijks te bevoorschotten, zodat sancties, zoals het intrekken, wijzigen of terugvorderen van Pgb's, sneller effect hebben.
8. Organiseer de collectieve Pgb's bij de drie verzorgingstehuizen zodanig dat misbruik, oneigenlijk gebruik en rechtsongelijkheid voorkomen worden. Zie erop toe dat afgerekend wordt op basis van de beschikkingen.
9. Investeer in de indicatiestelling bij nieuwe cliënten, bijvoorbeeld door een huisbezoek af te leggen. Hierbij worden alle hulpvragen integraal in kaart gebracht en is controle achteraf minder nodig.
10. Verbeter de controle over de besteding van huishoudelijke hulp door:
 - a. Verlang van de zorgleveranciers en de verzorgingstehuizen jaarlijks een accountantsverklaring bij de geleverde huishoudelijke hulp.
 - b. Controleer binnen drie maanden na verstrekking van het Pgb, bijvoorbeeld bij een nazorggesprek, of de budgethouder een zorgovereenkomst heeft afgesloten en huishoudelijke hulp ontvangt.
 - c. Vraag steekproefsgewijs bij budgethouders declaratieformulieren, bank- en giroafschriften en zorgovereenkomsten op.
 - d. Laat het verantwoordingsformulier, conform de nieuwe richtlijn in de AWBZ, alleen nog te laten ondertekenen door de budgethouder en niet meer door bemiddelingsbureaus of verzorgingstehuizen.
 - e. Ga steekproefsgewijs bij een aantal cliënten met zorg in natura en collectieve Pgb's na of zij daadwerkelijk geregistreerde aantal zorguren hebben ontvangen.

Verbeteren administratieve lasten van de burger en de klantvriendelijkheid

11. Neem in de toekenningsbeschikking informatie op over de mogelijke eigen bijdrage en ga na of het mogelijk is om de eigen bijdrage bij het toekennen van het (netto) Pgb te verrekenen.
12. Verkort voor alle indicaties de doorlooptijden voor een indicatiebesluit tot de wettelijke termijn van 8 weken.

7.3.2 Aanbevelingen voor het bestuur van de stichting RIO Zaanstreek

1. Verbeter de managementinformatie aan de gemeente en geef daarbij inzicht in:
 - a. financiële risico's.
 - b. de doorlooptijden.
 - c. de indicatiestelling (huisbezoek of telefonisch) .
 - d. donderkende M&O-situaties.
 - e. uitvoering van en eventuele aanpassing in het controle- en sanctiebeleid.
2. Veranker de regelgeving van de gemeente in de administratieve procedures en maak een samenhangend overzicht van alle administratieve procedures.

8 Bestuurlijke reacties en nawoord

8.1 Bestuurlijke reactie college van B&W gemeente Zaanstad

Met belangstelling hebben wij het conceptrapport *De Wmo in Zaanstad, het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp* gelezen. U vraagt ons met name te reageren op de conclusies en aanbevelingen uit dit rapport.

Algemeen

De Wet maatschappelijke ondersteuning is per 1 januari 2007 in werking getreden. De invoering daarvan is onder grote tijdsdruk tot stand gekomen. De gemeenten in Nederland zagen zich daarbij gesteld voor een omvangrijke opgave. Zaanstad heeft er bij de invoering naar gestreefd dat burgers van de overgang van de AWBZ naar de Wmo in ieder geval zo min mogelijk hinder ondervonden. Geleidelijk aan na de invoering kon de aandacht voor een deel worden verlegd naar beleidsmatige verbeteringen en intensiveringen, om zoveel mogelijk meerwaarde uit de Wmo te halen en de doelstellingen van deze wet daadwerkelijk gestalte te geven door een integraal beleid. Het college kijkt redelijk tevreden terug op de eerste twee jaar van de Wmo in Zaanstad, en is van mening dat de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer in het licht moeten worden gezien van de zwaarte van de totale opgave om een dergelijke wet in te voeren. De persoonsgebonden budgetten voor de huishoudelijke hulp maken tenslotte slechts een relatief, hoewel natuurlijk niet onbelangrijk, deel uit van de Wmo.

Conclusies

Over het algemeen kan het college zich vinden in de conclusies. De conclusies zijn herkenbaar: er zitten positieve elementen in, maar natuurlijk is er ook een noodzaak tot verdere verbetering. Op een paar onderdelen menen wij dat de conclusie in een wat ander licht moet worden gezien:

- Paragraaf 7.2.1: Herindicaties overgangcliënten
Onder het regime van de AWBZ werd er geïndiceerd voor de functie Huishoudelijke Verzorging. Daarbij werd geen onderscheid gemaakt tussen lichtere en zwaardere vormen van huishoudelijke hulp. De aanbieder bepaalde de zwaarte van de inzet van de hulp en kon daarbij aanbodgericht te werk gaan; als er een bepaalde hulp beschikbaar was, werd deze ingezet. Onder de Wmo is er voor gekozen de huishoudelijke hulp in drie categorieën in te delen. Bij de overgang van de AWBZ naar de Wmo ontstond in 2007 een overgangssituatie waarbij het AWBZ-recht omgezet moest worden naar het regime van de Wmo. Voor de gemeente was het belangrijk dat vooral de oudere personen daarvan geen nadeel zouden ondervinden. Daarom is ervoor gekozen de hulp aan personen van 75 jaar en ouder zoveel mogelijk op de oude voet door te laten gaan.
De consequenties van die keuze hebben er mede toe geleid dat AWBZ-cliënten vaker HBH 2 ontvangen dan nieuwe cliënten. Wij onderschrijven de conclusie dat er verschillen zijn ontstaan tussen bestaande en nieuwe cliënten Wmo, maar menen dat hiermee wel is voldaan aan onze eerste opgave bij de invoering van de Wmo: een

overgang van AWBZ naar Wmo waar de burger in ieder geval zo min mogelijk hinder van ondervindt.

- **Paragraaf 7.2.2: Financieel beheer**
In het onderzoek wordt geconcludeerd dat de aansturing van derden niet altijd goed is verlopen. Zeker de aansturing van landelijk werkende organen zoals het zorgkantoor en het CAK is niet optimaal. Wij erkennen dit, maar wijzen erop dat dit een landelijk probleem is dat bijna alle gemeenten in Nederland hebben ondervonden. Zo mag bijvoorbeeld het CAK tot nu toe op grond van de privacywetgeving geen informatie op individueel niveau verstrekken aan de gemeenten. Veel gemeenten hebben hierdoor onvoldoende inzicht in de eigen bijdrage. Hier komt mogelijk verandering in, omdat de VNG landelijk probeert dergelijke knelpunten in de aansturing van derden op te lossen.
- **Paragraaf 7.2.4: Toekenningsproces**
De afspraken over de collectieve Pgb's met de verzorgingshuizen uit Zaandam zijn ontstaan toen bleek dat de 3 verzorgingshuizen buiten de aanbesteding voor huishoudelijke hulp vielen. De gemeente vond het voor de cliënten wel belangrijk dat de hulp die vanuit de verzorgingshuizen aan bewoners in de aanleunwoningen werd geleverd, gecontinueerd kon worden. De indeling in HBH 1, 2 en 3 bestond niet onder de AWBZ maar gezien de hulp die deze groep ontving, zijn de Pgb's afgestemd op Hbh2. Deze keuze viel ons inziens binnen het kader van de regelgeving waardoor een collegebesluit niet nodig werd geacht. Op dit moment wordt de volgende aanbesteding voor hulp bij het huishouden voorbereid. De verzorgingshuizen hebben aangegeven graag mee te willen doen om zo vanaf 1 januari 2010 hulp in natura te kunnen leveren. In dat geval kan de collectieve Pgb-regeling mogelijk vervallen. Mocht blijken dat de verzorgingshuizen buiten de aanbesteding zullen vallen (dat wordt duidelijk na gunning, die in september wordt verwacht) dan zullen de werkafspraken worden geformaliseerd.

Aanbevelingen

De aanbevelingen die de rekenkamer doet zijn praktisch en dragen bij aan een verbetering van het beleid en de uitvoering van Pgb's voor huishoudelijke hulp. Het college neemt de aanbevelingen dan ook over.

De uitvoering van de Pgb's is de laatste jaren een leerproces geweest, mede omdat de afspraken en verantwoording onder het AWBZ-regime anders georganiseerd waren. De verantwoording onder de Wmo bleek een omvangrijke klus en vroeg zowel van derden als van de gemeente in 2007 veel afstemming. De ervaringen van 2007 hebben geleid tot aanpassingen in 2008 en daarmee is de verbeteringen te zien ten opzichte van 2007; ook de aansturing van derden, met name het RIO, is sinds de invoering van de Wmo verbeterd.

De rekenkamer concludeert evenwel dat de doorlooptijden van het RIO desondanks nog te lang zijn. Hoewel de gemeente hier op ingezet heeft en er verbeteringen zichtbaar zijn, is het gewenste effect nog niet bereikt. Het college zal dan ook verdere maatregelen nemen om de doorlooptijden verder terug te dringen. Het feit dat de aansturing vanaf 2010 directer kan verlopen doordat het RIO onderdeel gaat uitmaken van de ambtelijke organisatie, als afdeling van de dienst Publiek, zal daar zeker ook aan bijdragen. Voorafgaand aan de overgang naar de gemeente zal een objectieve formatiecalculatie voor het RIO worden uitgevoerd waarbij ook een relatie gelegd zal worden met de doorlooptijden. De werkafspraken zullen worden geborgd in de nieuwe organisatiestructuur. Verder zal het college een nader beleidskader voor Pgb's opstellen met daarbij aandacht voor de voorlichting aan cliënten, de verstrekking en de verantwoording.

Wij vertrouwen erop dat onze reactie wordt meegenomen in het eindrapport, en hechten eraan om te benadrukken dat wij het op prijs stellen dat de opmerkingen uit het ambtelijke wederhoor op een goede manier zijn verwerkt in het conceptrapport zoals dat thans voorligt.

8.2 Bestuurlijke reactie bestuur stichting RIO Zaanstreek

Met belangstelling hebben wij het conceptrapport *De Wmo in Zaanstad, het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp* d.d. 24 maart 2009 gelezen. Graag voldoen wij aan uw verzoek om een bestuurlijke reactie, met name gericht op de conclusies en aanbevelingen uit dit rapport.

Uw rapport geeft een duidelijk beeld hoe de Wmo en het persoonsgebonden budget (Pgb) voor huishoudelijke hulp (HBH) in 2007 is ingevoerd en welke beheersmatige ontwikkelingen en verbeteringen sindsdien hebben plaatsgevonden.

Vóór- en tijdens de invoering van de Pgb/HBH hebben wij als uitvoeringsorganisatie veelvuldig en intensief overleg gevoerd met Gemeente Zaanstad, om de overgang van de AWBZ naar de Wmo voor onze cliënten zo soepel mogelijk te laten verlopen. Hoewel wij in het algemeen – terugkijkend – redelijk tevreden zijn over de wijze waarop deze overgang heeft plaatsgevonden, plaatst uw rapport enkele kanttekeningen bij enkele beleids- en uitvoeringsbeslissingen in 2007. Aangezien de invoering van de Wmo en de synchronisatie van beleid- en uitvoeringsaspecten van Pgb's onder hoge druk tot stand gekomen is, hebben wij de ervaringen uit 2007 gebruikt om onze bedrijfsvoering en (interne)controle in 2008 verder aan te scherpen. Wij waarderen het zeer, dat uw rapport een duidelijk – cijfermatig onderbouwd – beeld schetst welke significante verbeteringen in 2008 t.o.v. 2007 hebben plaatsgevonden.

Over het algemeen kunnen wij ons vinden in de conclusies. Ten aanzien van de aanbevelingen constateren wij dat u deze vooral voor het college van B&W van Zaanstad formuleert. Als uitvoeringsorganisatie hebben wij er begrip voor dat u bij de

aanbevelingen de uitvoeringsaspecten ondergeschikt maakt aan voorliggende principiële beleidskeuzes.

Bij conclusie 7.2.4. – toekenningsproces vanuit cliëntperspectief – willen wij m.b.t. de indicatiestelling graag één kanttekening maken. Wij onderschrijven de termijn van 8 weken om tot een indicatiebesluit te komen. In 2008 is voor 93% van de HBH-aanvragen die termijn niet overschreden. Het rapport wekt de indruk, dat de 7% die wél de termijn van 8 weken overschrijdt, alleen het RIO aan te rekenen zou zijn. Naar onze indruk heeft de Rekenkamer géén onderzoek naar de oorzaken van de overschrijding gedaan. Nadere interne analyse leert dat externe factoren, zoals de medewerking van tussenpersonen en behandeld artsen, maar soms ook van cliënten zelf, ook zeker van invloed zijn.

Voor het bestuur van RIO Zaanstreek formuleert u 2 aanbevelingen, enerzijds t.a.v. de management informatie, anderzijds de verankering van gemeentelijke regelgeving in (samenhangende) administratieve procedures. Wat het laatste punt betreft waren én blijven wij bezig om de kwaliteit onze administratieve procedures te verbeteren. Uw aanbeveling is voor ons een extra stimulans om daar mee door te gaan.

Ook uw aanbeveling met betrekking tot de managementinformatie zal door ons nader worden ingevuld. In 2008 hebben wij grote vorderingen gemaakt om over de minimaal noodzakelijke managementinformatie te kunnen beschikken. Nu deze gegevens voorhanden zijn, kunnen wij met ingang van 2009 voor Gemeente Zaanstad nadere rapportages en analyses m.b.t. financiële risico's, doorlooptijden en M&O-situaties opstellen.

Wij vertrouwen erop dat onze reactie integraal wordt toegevoegd aan uw (eind)rapport. Tevens willen wij onze waardering uitspreken voor de wijze waarop onze ambtelijke reactie op het eerdere conceptrapport in voorliggende rapportage is verwerkt.

8.3 Nawoord Rekenkamer Zaanstad

De rekenkamer dankt het college van Burgemeester en Wethouders van Zaanstad en het bestuur van de stichting RIO Zaanstreek voor hun reacties op de conclusies en aanbevelingen in ons rapport over de Wmo. Hieronder gaan we in op de reacties.

College van B&W

Het college geeft aan zich te kunnen herkennen in de conclusies en ziet de noodzaak tot verdere verbetering van de uitvoering. Voor enkele punten vindt het college dat de conclusies in een ander licht moeten worden gezien. Zo merkt zij naar aanleiding van de conclusies over aansturing van derden op dat de aansturing van de landelijke organisatie CAK voor alle gemeenten niet optimaal is. De rekenkamer wil hier benadrukken dat de conclusies over de gebrekkige aansturing door de gemeente vooral betrekking hebben op lokale organisaties, zoals de drie verzorgingstehuizen, RIO Zaanstreek en de zorgleveranciers. Dit zijn bij uitstek organisaties waar de gemeente zelf in staat is om

heldere afspraken te maken en zicht kan houden op de uitvoering, zodat financiële risico's zoveel mogelijk beperkt worden.

Ten aanzien van de aanbevelingen is de rekenkamer verheugd dat het college alle aanbevelingen overneemt. De rekenkamer constateert echter dat het college niet concreet ingaat op de aanbevelingen in ons rapport. Het college verwijst naar een nog op te stellen beleidskader voor Pgb's en gaat alleen concreet in op het terugdringen van de doorlooptijden. Verder geeft het college aan de collectieve Pgb-regeling te willen wijzigen door de huishoudelijke hulp aan cliënten in aanleunwoningen onder te brengen bij zorg in natura of door de werkafspraken met de verzorgingstehuizen te formaliseren. De rekenkamer juicht dit voornemen van de gemeente toe. Wel hoopt de rekenkamer dat de gemeente er ook voor zorgdraagt dat er geen sprake meer is van onrechtmatige betalingen voor personen met een collectief Pgb en van rechtsongelijkheid ten opzichte van personen die individueel een Pgb aanvragen.

Bestuur van de stichting RIO Zaanstreek

De rekenkamer is verheugd over de waardering van RIO Zaanstreek voor ons rapport. Het bestuur van de stichting RIO Zaanstreek merkt over de conclusies op dat de lange doorlooptijden ook worden beïnvloed door externe factoren. De rekenkamer erkent dat, maar vindt dat RIO Zaanstreek de verantwoordelijkheid heeft om de gemeente helder inzicht te verschaffen in de doorlooptijden en de factoren die daarop van invloed zijn.

Het bestuur van de stichting RIO Zaanstreek neemt de 2 aan haar gerichte aanbevelingen over. De rekenkamer mist in de reactie van RIO Zaanstreek de wijze waarop zij de kwaliteit van de administratieve procedures zal verbeteren.

Tot slot

Afsluitend raadt de rekenkamer de gemeenteraad aan het college te vragen om op korte termijn in een plan van aanpak aan te geven op welke wijze zij de aanbevelingen wil realiseren.

De rekenkamer zal met belangstelling volgen hoe de gemeenteraad, het college en RIO Zaanstreek gevolg geven aan onze aanbevelingen.

Bijlage 1 - Lijst van geïnterviewde personen

Gemeente Zaanstad

Dienst Wijken

- Mw. L. Adolf Hoofd afdeling Welzijn & Zorg
- Dhr. M. van den Ende Hoofd Bedrijfsbureau
- Mw. K. Maas Beleidsadviseur individuele voorzieningen
- Dhr. D. Stuurman Directeur

RIO Zaanstreek

- Dhr. M. Dalmeijer Ingehuurd controller
- Mw. A. Heeres Senior Wmo loketmedewerkster
- Dhr. E. van Holthuijsen Directeur
- Dhr. R. Veltkamp Controller
- Mw. H. Wouda Coördinator Loket Zorgzaam en manager Frontoffice

Wmo Zaanstad

- Dhr. J. van Gestel Voorzitter
- Mw. N. Koppers Lid, namens de doelgroep mantelzorgers
- Mw. M. Lelieveld Lid, namens de doelgroep chronisch zieken
- Dhr. E. Paardenkooper Overman Lid, namens de doelgroep dak- en thuislozen

PerSaldo

- Mw. C. van Capellewegen Medewerker Collectieve Belangenbehartiging
- Dhr. F. van der Pas Medewerker Collectieve Belangenbehartiging

Bijlage 2 - Verantwoording bestandsonderzoek

Samenstelling door RIO Zaanstreek aangeleverd databestand

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek vormde de door de rekenkamer verrichtte kwantitatieve analyse van het cliëntenbestand van RIO Zaanstreek (GWS4ALL). Deze bestandsanalyse gebruikten we mede om te oordelen of het toekenningsproces voor huishoudelijke hulp in de praktijk verloopt zoals de bedoeling is. Hierbij onderzocht de rekenkamer de doorlooptijden, de hulpsoort, het aantal aanvragen, het aantal indicaties en het aantal toekenningen voor huishoudelijke hulp.

In het onderzoek heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van het op 15 december 2008 aangeleverde databestand. Het betrof hier de vierde versie van het cliëntenbestand. Eerdere versies bevatten een deel van de informatie of foutieve informatie. In het uiteindelijk gebruikte cliëntenbestand waren de volgen cliënten met de bijbehorende dossiers opgenomen. RIO Zaanstreek aangeleverde cliëntenbestand bevatte:

- Alle AWBZ-clianten met doorlopende rechten in 2007
- Alle nieuwe Wmo-clianten die in de periode 1 januari 2007 – 1 oktober 2008 een aanvraag hebben ingediend.

In tabel B1.1 is aangegeven hoeveel dossiers en cliënten er in het bestand bevat.

Tabel B1.1 - Aantal dossiers per cliënt, aantal cliënten en totaal aantal dossiers in GWS4ALL cliëntenbestand

Aantal dossiers per cliënt	Aantal cliënten		Totaal aantal dossiers
	abs	%	abs
1	2.495	52%	2.495
2	1.986	42%	3.972
3	253	5%	759
4	41	1%	164
5	5	0%	25
6	1	0%	6
7	1	0%	7
Totaal	4.782	52%	7.428

Het door het RIO Zaanstreek aangeleverde cliëntenbestand bevatte in totaal 4.782 cliënten en 7.428 dossiers. Bijna de helft van de cliënten komt 1 keer in het cliëntenbestand voor. Van alle cliënten komt 42% 2 keer voor in het cliëntenbestand. Dit wordt vooral veroorzaakt door AWBZ-clieñten die zijn geherindiceerd. Van alle cliënten komt 8% 3 keer of vaker voor in het cliëntenbestand.

De rekenkamer heeft het bestand nader geanalyseerd en komt tot de conclusie dat het bestand van 4.782 cliënten als volgt is samengesteld. Er zijn 302 cliënten met aflopende AWBZ-rechten die geen nieuwe Wmo-rechten hebben. Van de 4.782 cliënten zijn er 551 die weliswaar doorlopende AWBZ-rechten hadden maar die niet bekend waren bij één van de zorginstellingen in Zaanstad. Daarnaast zijn er 182 cliënten (waarvan 8 met oude AWBZ-rechten) die een nieuwe aanvraag hebben ingediend maar waarbij de aanvraag voor huishoudelijke hulp niet is gehonoreerd.

In totaal bevat het bestand 3.747 cliënten met nieuwe Wmo-rechten in 2007 en/of 2008.

Betrouwbaarheid GWS4All

De rekenkamer is voorts nagegaan of de informatie uit GWS4All voldoende betrouwbaar is om analyses op te verrichten. Daartoe heeft zij willekeurig 60 dossiers geselecteerd waarvan is nagegaan of de volgende informatie in het bestand overeen kwam met de informatie op de beschikking:

1. Bsn-nummers
2. Aanvraagdatum
3. Beschikkingsdatum
4. Begindatum
5. Einddatum
6. HBH-soort
7. HBH-klasse
8. Leveringsvorm
9. Herindicatie

Uit deze analyse is gebleken dat bij 3% van het totaal aantal ingevoerde gegevens een fout is gemaakt. Dit foutpercentage is voor de rekenkamer acceptabel genoeg om de gegevens uit GWS4ALL te presenteren. Bij de berekening van het foutpercentage is echter wel buiten beschouwing gelaten dat alle automatische herindicaties in de steekproef van 60 dossiers in het bestand een beschikkingsdatum 1-1-2008 hebben, terwijl de datum op de beschikking zelf in alle gevallen 1-12-2007 is.

Aanpassingen in het GWS4ALL bestand

Voor het verrichten van de analyses was het noodzakelijk een aantal aanpassingen in het bestand door te voeren. Hieronder noemen we de belangrijkste.

1. Zoals hiervoor al is gemeld is de beschikingsdatum van de automatische herindicaties op 1-12-2008 gesteld in het bestand. Uit de beschikkingen bleek echter dat de datum 1-12-2007 moest zijn. Dit heeft de rekenkamer aangepast in het bestand.
2. Van een deel (189) van de cliënten die een herindicatie hebben ontvangen ontbrak een dossier met het oude AWBZ-recht. In de analyses zijn deze cliënten wel beschouwd als cliënten met oude-AWBZ-rechten.
3. Van een deel van de cliënten (574) met doorlopende AWBZ-rechten was voor 2007 niet bekend welke leveringsvorm van huishoudelijke hulp zij hadden. De rekenkamer heeft deze informatie geconstrueerd door de uitkomst van de herindicatie of een nieuwe aanvraag voor de cliënten van toepassing te verklaren op 2007.
4. Van de 302 cliënten met aflopende AWBZ-rechten in 2007 is geen informatie vanuit de herindicatie of nieuwe aanvraag bekend (zie hoofdstuk 2). De rekenkamer is er van uitgegaan dat deze cliënten in 2007 zorg in natura ontvingen.

Bijlage 3 - Afkortingen en begrippen

AWBZ	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.
Budgethouder	Persoon aan wie een Pgb verstrekt is.
CAK	Centraal administratiekantoor.
CIZ	Centrum indicatiestelling zorg.
Collectief Pgb	Constructie waarbij verzorgingstehuizen het Pgb beheren van personen die in een aanleunwoning wonen.
HBH	Hulp bij huishouden, ander woord voor huishoudelijke hulp.
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik.
Overgangsccliënten	Personen die voor 2007 onder de AWBZ al recht hadden op huishoudelijke hulp.
Pgb	Persoonsgebonden budget, een bepaalde hoeveelheid geld om naar eigen voorkeur te besteden aan een vooraf bepaald doel of activiteit.
RIO	Regionaal Indicatieorgaan.
Wmo	Wet Maatschappelijke Ondersteuning.
Wcpv	Wet collectieve preventie gezondheidszorg.
Wvg	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.
ZIN	Zorg in natura, wanneer de gemeente huishoudelijke hulp levert via een zorgleverancier.
Zorgkantoor	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.
Zorgleverancier	Thuiszorginstelling, een organisatie die huishoudelijke hulpen levert.



Rekenkamer Zaanstad

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.zaanstad.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl
www.zaanstad.nl