

ONDERZOEKSRAPPORT

Opvolgingsonderzoek De Wmo in Amsterdam

Het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp.

september 2013

Rekenkamer Amsterdam



De Wmo in Amsterdam

Het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp

september 2009

Rekenkamer Amsterdam



ONDERZOEKSRAPPORT

Opvolgingsonderzoek De Wmo in Amsterdam

Het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp

september 2013

R a

Leeswijzer

Voor u ligt het onderzoeksrapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) van het *Opvolgingsonderzoek De Wmo in Amsterdam. Het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp*. De rekenkamer voerde dit onderzoek uit aan de hand van de volgende centrale onderzoeksvragen:

1. In welke mate heeft het onderzoek uit 2009 aanleiding gegeven tot een gedachtewisseling en behandeling in de gemeenteraad?
2. In welke mate heeft het college van B en W uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?

Het volledige rapport van de rekenkamer bestaat uit twee delen: een rekenkamerbrief met bijlagen (deel 1) en het onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2). In de rekenkamerbrief geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en haar conclusies en aanbevelingen weer. Dit onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

R a

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Leeswijzer | 3 |
| 1 Inleiding | 7 |
| 1.1 Behandeling rapport gemeenteraad | 7 |
| 1.2 Opvolging aanbevelingen | 8 |
| 2 Behandeling rapport door de gemeenteraad | 9 |
| 2.1 Behandeling in raadscommissie Zorg en Milieu | 9 |
| 2.2 Behandeling in de raadsvergadering | 10 |
| 2.3 Conclusie behandeling rapport gemeenteraad | 11 |
| 3 Beleidsontwikkelingen in het verleden en de toekomst | 13 |
| 3.1 Beleidsontwikkelingen in de Wmo | 13 |
| 3.2 Conclusie beleidsontwikkelingen | 15 |
| 4 Stand van zaken per aanbeveling | 17 |
| 4.1 Het beperken van financiële risico's | 17 |
| 4.2 Het verminderen van administratieve lasten | 25 |
| 4.3 Het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik | 27 |
| 5 Conclusie over uitvoering aanbevelingen | 35 |
| Bijlage 1 - Overzicht met geraadpleegde documenten | 37 |
| Bijlage 2 - Overzicht met geïnterviewde personen | 39 |
| Bijlage 3 - Verklarende woordenlijst | 41 |

R a

1 Inleiding

In de periode 2008-2009 heeft de Rekenkamer Amsterdam onderzoek gedaan naar de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) in Amsterdam. Daarbij heeft de rekenkamer het onderzoek toegespitst op het Persoonsgebonden budget (Pgb). Onderzocht is in hoeverre de gemeente Amsterdam de uitvoering van de Pgb-regeling voor huishoudelijke hulp beheerst en of ze daarbij succesvol is met het terugdringen van de bureaucratie voor de burger en het beperken van financiële risico's voor de gemeente. Om deze vragen te beantwoorden hebben wij in 2009 de volgende aspecten onderzocht:

- de overgang van huishoudelijke hulp en de ondersteuning van mantelzorgers uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wmo;
- het financiële beheer van de huishoudelijke hulp door de gemeente;
- de regelgeving en de waardebepaling van Pgb's;
- het toekenningsproces van Pgb's vanuit cliëntenperspectief, en;
- het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik bij Pgb's.

Met dit opvolgingsonderzoek willen wij de gemeenteraad informeren over de wijze waarop het college van B en W van de gemeente Amsterdam uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen. Net als in 2009 zal er gelijktijdig eenzelfde soort onderzoek voor de gemeente Zaanstad worden uitgevoerd.

In dit opvolgingsonderzoek staan de volgende vragen centraal:

1. In welke mate heeft het onderzoek uit 2009 aanleiding gegeven tot een gedachtewisseling en behandeling in de gemeenteraad?
2. In welke mate heeft het college van B en W uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?

1.1 Behandeling rapport gemeenteraad

De rekenkamer wil graag weten tot welke gedachtewisseling en behandeling het rekenkamerrapport in de gemeenteraad heeft geleid. Hiertoe onderzoeken wij de volgende aspecten:

- de wijze waarop het rapport is geagendeerd in de raadscommissie en de gemeenteraad;
- de mate waarin de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer inhoudelijk zijn besproken in raadscommissie en de gemeenteraad;
- de mate waarin de aanbevelingen van de rekenkamer geleid hebben tot besluiten van de gemeenteraad.

Voor dit deel van het onderzoek analyseert de rekenkamer verslagen van relevante vergaderingen van de gemeenteraad.

1.2 Opvolging aanbevelingen

Met de aanbevelingen wil de rekenkamer bijdragen aan verbetering van het beleid en uitvoering van de Pgb's voor huishuishoudelijke hulp in de gemeente Amsterdam.

We onderzoeken de navolging van de aanbevelingen op de volgende aspecten:

- de mate waarin de aanbevelingen door het college van burgemeester en wethouders zijn overgenomen;
- de mate waarin het beleid en de uitvoering in lijn met de aanbevelingen is gewijzigd.

Het oordeel over de mate waarin uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen hebben we gebaseerd op:

- de ambtelijke schriftelijke reacties op de vraag van de rekenkamer naar de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen in het rapport;
- de relevante documenten die zijn verschenen na publicatie van de rapporten van de rekenkamer, waaruit volgens de gemeente Amsterdam blijkt op welke wijze de aanbevelingen ter hand zijn genomen (zie bijlage 1 voor geraadpleegde documenten);
- toelichtende gesprekken met de verantwoordelijk ambtenaren van de gemeente (zie bijlage 2 voor geïnterviewde personen).

Deze rapportage start in hoofdstuk 2 met een analyse van de behandeling van het rapport door de gemeenteraad. De Wmo is een dynamisch beleidsterrein, daarom geven we in hoofdstuk 3 de belangrijkste landelijke beleidswijzigingen aan. In hoofdstuk 4 komt aan de orde op welke wijze het college uitvoering heeft gegeven aan de aan hem gerichte aanbevelingen. Tot slot geven we in hoofdstuk 5 de conclusie visueel in een eindtabel weer.

2 Behandeling rapport door de gemeenteraad

In dit hoofdstuk gaan we na op welke wijze het oorspronkelijke onderzoek uit 2009 is behandeld in de raadscommissie Zorg en Milieu en de gemeenteraad. Daarbij kijken we of de conclusies en aanbevelingen zijn besproken en of er een besluit is genomen over de aan het college gerichte aanbevelingen.

2.1 Behandeling in raadscommissie Zorg en Milieu

Op 7 oktober 2009 werd het rekenkamerrapport besproken in de raadscommissie Zorg, Milieu, Personeel en Organisatie, Openbare ruimte en Groen (ZM). In de commissievergadering werd gevraagd in te stemmen met de raadsvoordracht voor de gemeenteraadvergadering van 18 november 2009. In de raadsvoordracht wordt voorgesteld dat de raad instemt met de aanbevelingen en het college de opdracht geeft om aan alle aanbevelingen uitvoering te geven.

Insprekers

Tijdens de commissievergaderingen waren er bij dit agendapunt twee insprekers, de heer Groen namens de Wmo-klankbordgroep en mevrouw Boerlage op persoonlijke titel. De Wmo-klankbordgroep ondersteunde de aanbevelingen voor het verbeteren van de klantvriendelijkheid van de Pgb-regeling, het terugbrengen van de looptijd en het informeren van (potentiële) budgethouders over de gratis dienstverlening door de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De klankbordgroep was minder te spreken over de aanbeveling om bij de indicatiestelling twee zwaartecategorieën te introduceren om besparingen te realiseren. De Wmo-klankbordgroep was bang dat een aantal budgethouders daardoor van hulp zou moeten veranderen. Daarna volgde mevrouw Boerlage als inspreker, zij verzocht de commissieleden het rapport van de rekenkamer serieus te nemen en de aanbevelingen over te nemen.

Vragen over niet aangenomen aanbevelingen

Nadat de insprekers aan het woord waren geweest, ging de commissie nader in op de geformuleerde aanbevelingen. Verschillende commissieleden vroegen de wethouder om uitleg over de niet overgenomen aanbevelingen. De wethouder gaf vervolgens aan waarom bepaalde aanbevelingen niet zijn overgenomen. Zo vond de wethouder het niet nodig om beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik op te stellen, omdat het volgens hem om kleine aantallen ging. De wethouder stelde weliswaar dat de informatievoorziening van het CAK aan de gemeente beter moest worden, maar voelde er niets voor om bij het CAK aan te dringen om meer inzicht te krijgen in de niet geïnde eigen bijdragen op individueel niveau.

Aanvankelijk vond de wethouder het ook niet nodig te kijken naar de declaraties van zwaardere zorg en de tarieven voor huishoudelijke hulp. Maar de raadsleden drongen aan op meer aandacht voor de tarieven en het monitoren van de gedeclareerde zorg. Uiteindelijk zegde de wethouder toe de twee aanbevelingen hierover (2 en 10) alsnog over te nemen als de raad daarom zou vragen.

Besluit commissie

Na de uitgebreide bespreking van het rapport, stemde de commissie in met het voorleggen van de raadsvoordracht aan de gemeenteraad.

2.2 Behandeling in de raadsvergadering

Op 18 november 2009 is het rapport de *Wmo in Amsterdam. Het persoongebonden budget voor huishoudelijke hulp* besproken in de gemeenteraad.

Raadsleden gaven aan dat aanbeveling één om de uitgaven binnen het Wmo-budget voor de raad inzichtelijk te maken, terugkomt in de Commissie voor Financiën, Economische Zaken, Onderwijs en Jeugdzaken. De wethouder van Financiën zal de raadsleden meer informatie geven over deze uitgaven.

Amendement

De PvdA en GroenLinks dienden tijdens de raadsvergadering een amendement in waarin het college verzocht werd om de aanbevelingen 2 en 10 mee te nemen bij de herijking van de inhoud en tarieven voor huishoudelijke hulp en de resultaten voor te leggen aan de gemeenteraad. De wethouder vroeg de raadsleden hoe diepgaand het onderzoek naar de tarieven in de G4 (aanbeveling 10) en de oorzaken van de declaratie van zwaardere zorg in Amsterdam (aanbeveling 2) moet zijn. Besloten werd dat de wethouder de raad bij de aanbesteding informeert over een globale vergelijking met de andere G4-steden. Een diepgaande analyse van alle indicaties was niet nodig, omdat dat te veel werk is en geen relevante informatie oplevert. De raad aanvaardde dit amendement. Bij de opvolging van aanbeveling 10 (paragraaf 4.1.6) komt de uitvoering van het amendement terug.

Kader 1 - Stand van zaken per juni 2013 motie 837 (Burke en Bos) over virtuele budgetten

Het college heeft bureau HHM een 'Contourenschets voor een Amsterdams Pgb voor begeleiding' op laten stellen in november 2011. Daarin wordt voorgesteld om:

- bij aanvraag van een Pgb scherper te kijken naar eigen oplossingen, collectief en algemeen aanbod¹;
- de aanvrager een ondersteuningsplan te laten indienen;
- de Pgb-houder een virtueel saldo te geven dat digitaal geraadpleegd kan worden ('trekkingsrecht').

Na bovenstaande verkenning heeft wethouder Van der Burg in januari 2013² besloten om, mede door de verwachte afbouw van Hbh, nog niet na te denken over een experiment met virtuele budgetten voor Hbh. Als de decentralisatieplannen AWBZ duidelijker zijn, overweegt de wethouder om nader onderzoek te doen voor de Pgb's voor begeleiding en verzorging. De gemeenteraad is over dit besluit niet geïnformeerd.

¹ Dit zijn elementen van het VNG-project De Kanteling waarbij de Wmo zo wordt toegepast dat iedereen kan meedoen in de samenleving. Dat vraagt om een nieuwe manier van denken en doen: vanuit de hele persoon, vanuit gewenste resultaten en niet slechts vanuit de bestaande voorzieningen. De gemeente Amsterdam heeft De Kanteling nog niet volledig ingevoerd bij de Wmo.

² Agendapunt Staf Zorg, Sport en Luchthaven, notitie aan wethouder van der Burg, *Persoonsgebonden budget en de voorstellen van bureau HHM.get (trekkingsrecht)*, 7 januari 2013.

Motie

Verder stemde de raad in met de motie 837 van de raadsleden Burke en Bos waarin het college verzocht werd na te gaan of virtuele budgetten een alternatief zouden kunnen zijn voor het bieden van keuzevrijheid bij Wmo-voorzieningen. Op 4 februari 2010 gaf de wethouder in een brief aan dat ter voorbereiding van de aanbesteding van de hulp bij het huishouden in 2010 de mogelijkheid tot het invoeren van virtuele budgetten of vouchers onderzocht zou worden. In kader 1 op pagina 10 wordt aangegeven wat de stand van zaken is bij de uitvoering van deze motie.

Tot slot stemde de raad in met het rapport met inachtneming van de wijzigingen.

2.3 Conclusie behandeling rapport gemeenteraad

Het rapport *De Wmo in Amsterdam. Het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp* is uitgebreid besproken zowel in de commissie Zorg als in de gemeenteraadsvergadering. Er waren twee sprekers (waaronder de Wmo-klankbordgroep) en er werden een motie en een amendement ingediend en aanvaard. De discussie in de raad zorgde ervoor dat het college van B en W alsnog twee aanbevelingen (2 en 10) over wilde nemen. Uiteindelijk nam het college van B en W na de behandeling van het rekenkamerrapport in de raad zes van de tien aanbevelingen volledig over.

R a

3 Beleidsontwikkelingen in het verleden en de toekomst

3.1 Beleidsontwikkelingen in de Wmo

Om de uitvoering van de aanbevelingen goed te kunnen volgen, is het van belang om kennis te nemen van de landelijke wijzigingen van de Wet maatschappelijke ontwikkeling (Wmo) die sinds 2010 zijn doorgevoerd. Ook blikken we in dit hoofdstuk vooruit op beleidswijzigingen die de gemeente Amsterdam vanaf 2015 doorvoert en die van invloed zijn op (het persoonsgebonden budget) voor huishoudelijke hulp.

3.1.1 Wijzigingen Wmo in 2010

De Wmo is in 2007 in werking getreden en per 1 januari 2010 gewijzigd. De belangrijkste verandering in 2010 was dat een cliënt altijd de keus geboden moet worden tussen 'zorg in natura' (ZIN) en 'zorg niet in natura' (Pgb of vergoeding voor alfahulp). Cliënten moeten zodanig geïnformeerd worden over de verschillende varianten dat zij een weloverwogen afweging kunnen maken ('informed consent'). Hierdoor kreeg het fenomeen 'Pgb' veel aandacht.

Een andere wijziging die in 2010 werd ingevoerd is dat zorgaanbieders niet langer alfahulpen in mochten zetten voor Zorg in natura (ZIN) omdat die daarmee, zonder dat te weten, in een werkgever/werknemerrelatie zouden komen te staan.³ Na de invoering van de Wmo op 1 januari 2007 dreigden veel medewerkers van thuiszorgorganisaties hun baan te verliezen om vervolgens weer als alfahulp aan het werk te moeten bij dezelfde cliënt. De tarieven voor de hulp waren dermate laag dat de meeste zorgaanbieders voor dat werk geen alfahulpen in loondienst meer konden inzetten. Tegelijkertijd werden cliënten die gebruik maakten van een alfahulp, steeds vaker en soms zonder dat ze dat zelf wisten, werkgever van de alfahulp. Om hier een eind aan te maken is de Wmo per 1 januari 2010 gewijzigd. Sindsdien is het niet meer mogelijk dat een zorgaanbieder huishoudelijke hulp in natura via een alfahulp levert. De wetwijziging betekent voor de alfahulpen dat zij een keuze moeten maken of zij in loondienst willen werken bij de zorgaanbieder of dat zij als zelfstandige alfahulp verder willen gaan.

Samenvattend zijn er verschillende manieren om huishoudelijke hulp te ontvangen:

- via zorg in natura. Zorg in natura is zorg die geleverd wordt door een zorgaanbieder, bijvoorbeeld door een thuiszorgorganisatie. De zorgaanbieder (zorgleverancier) krijgt bij zorg in natura de geleverde zorg of voorziening rechtstreeks vergoed door de zorgverstrekker.

³ Een alfahulp is een persoon die op basis van een arbeidsverhouding hulp bij het huishouden verricht voor cliënten die daar op basis van de Wmo recht op hebben. Alfahulpen zijn niet in loondienst bij de thuiszorginstelling, maar zijn in loondienst werkzaam voor de cliënt zelf. Bron: Ministerie van VWS, Subsidieregeling werkgelegenheidsbevordering thuiszorgsector 2009/2010.

- via een Pgb. Een Pgb bestaat uit een geldbedrag dat iemand kan aanvragen om zelf hulp, voorzieningen, zorg en begeleiding in te kopen. Met een budget is iemand zowel zorgvrager als zorginkoper, namelijk door overeenkomsten te sluiten met individuele hulpverleners of met zorg- of hulpmiddelenaanbieders. Een alfahulp is een persoon die ingezet wordt voor het verlenen van huishoudelijke hulp. Met een Pgb is het mogelijk om een alfahulp in te huren.

3.1.2 De toekomst: het Amsterdamse Pgb vanaf 2014

Er zijn een aantal landelijke ontwikkelingen die grote gevolgen kunnen hebben voor de Amsterdamse burgers die (een Pgb voor) huishoudelijke hulp hebben of willen aanvragen.

Door de decentralisatie van één of enkele AWBZ-taken in 2015 en de bezuinigingsplannen voor de huishoudelijke vanaf 2015 krijgt Amsterdam te maken met omvangrijke veranderingen in de zorg. De voorstellen van het kabinet leiden tot meer taken voor de gemeente die met minder budget moeten worden vervuld. Welke taken uit de AWBZ precies naar de gemeenten worden overgeheveld is nog niet duidelijk. Staatssecretaris Van Rijn overweegt, onder druk van patiënten en patiëntenorganisaties, zowel de verpleging als de verzorging onder te brengen bij de zorgverzekeraars.⁴ Waarschijnlijk wordt de persoonlijke begeleiding uit de AWBZ wel overgeheveld naar de Wmo. Dit betekent dat een Pgb voor begeleiding vanaf 2015 niet meer wordt verstrekt vanuit de AWBZ, maar de gemeente daarvoor binnen de Wmo verantwoordelijk wordt.

Wel is er duidelijkheid over het 10-uurscriterium. Op 5 juli 2013 heeft staatssecretaris Van Rijn de Tweede Kamer geïnformeerd over het 10-uurscriterium voor Pgb-houders met begeleiding. In deze brief geeft hij aan dat door het nemen van alternatieve maatregelen het 10-uurscriterium voor bestaande budgethouders (circa 45.000) vervalt. Voor toekomstige budgethouders, vanaf 1 januari 2014, blijft het urencriterium wel gehandhaafd.⁵

Het persoonsgebonden budget voor hulp bij huishouden verandert door de kabinetsplannen drastisch van opzet. Dat staat in de Beleidsbrief II *Amsterdamse zorg: Noodzaak Voorop*, die het college op 23 mei 2013 naar buiten bracht.⁶ Inmiddels heeft het college de beleidsbrief uitgewerkt in het *Koersbesluit Amsterdamse zorg: Noodzaak Voorop*.⁷ In het *Koersbesluit Amsterdamse zorg: Noodzaak Voorop* geeft het college aan dat door de decentralisatie de AWBZ er alleen nog zal zijn voor de zware verblijfszorg. Dat betekent dat slechts mensen die veel zorg nodig hebben en niet in staat zijn hun eigen leven in te

⁴ NOS, *Zorghulp niet naar gemeenten*, 11 september 2013 en TV-uitzending van *Nieuwsuur* op 11 september 2013.

⁵ Kamerbrief staatssecretaris van Rijn, d.d. 5 juli 2013 met als onderwerp *Pgb: alternatief 10-uurscriterium en afbouwtraject verblijfsgeïndiceerden*. Kenmerk LZ-127358-105886. Kamerbrief staatssecretaris van Rijn, d.d. 18 juli 2013 met als onderwerp *10-uursgrens voor begeleiding PGB en ZZP*. Kenmerk 106337-101062-LZ.

⁶ Gemeente Amsterdam, Brief van wethouder Van der Burg aan commissie, *Beleidsbrief Amsterdamse Zorg: Noodzaak voorop*, 23 mei 2013.

⁷ Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit Amsterdamse zorg: Noodzaak Voorop, herinrichting Wmo*, dat op 11 september 2013 in de gemeenteraad wordt geagendeerd.

richten, straks recht hebben op verblijf in een verpleeg- of verzorgingstehuis. Voor Amsterdam betekent het dat er minder bedden nodig zijn en zorginstellingen zullen sluiten en meer mensen een beroep zullen doen op de huishoudelijke hulp uit de Wmo.⁸ Aanvankelijk was het Rijk van plan de rijksfinanciering voor de bestaande huishoudelijke hulp te korten met 40%. Op Prinsjesdag 2013 werd bekend dat deze stevige bezuiniging op de huishoudelijke hulp niet in 2014, maar in 2015 ingaat. Het is nog onbekend wat dit precies betekent voor de Amsterdamse plannen.

Het college geeft in het koersbesluit aan dat huishoudelijke hulp vanaf 2015 beperkt beschikbaar blijft voor twee groepen, namelijk voor:

- mensen die door complexe problemen onvoldoende voor zichzelf kunnen zorgen (de OGGZ-doelgroep⁹);
- mensen van 85 jaar en ouder die al hulp bij huishouden ontvangen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen mensen die meer of minder dan 6 uur huishoudelijke hulp ontvangen per week. De groep met meer dan 6 uur Hbh krijgt een nieuw ondersteuningsplan. De groep met minder dan 6 uur Hbh wordt gevraagd om zelf met een oplossing te komen.

Het college geeft in het *Koersbesluit Amsterdamse zorg: Noodzaak Voorop* aan dat zij wel graag de keuze voor een Pgb wil behouden, maar dan voor een beperktere groep. Het college wil nieuwe spelregels opstellen voor het verstrekken van Amsterdamse Pgb's. Gedacht wordt aan één regeling en procedure voor Jeugd en Wmo waarbij Pgb's:

- via een voucher of trekkingsrecht verstrekt worden;
- voor langdurige ondersteuning- en zorgvragen afgegeven worden;
- eisen gesteld worden aan de kwaliteit van hulpverleners.

In hoeverre het aandeel Pgb-houders voor huishoudelijke hulp door deze beleidswijzigingen zal afnemen is nog onduidelijk.

3.2 Conclusie beleidsontwikkelingen

De wijziging van de Wmo in 2010 had als doel dat burgers die huishoudelijke hulp nodig hebben, meer dan voorheen, een weloverwogen keuze maken voor zorg in natura of een Pgb.

Voor de toekomst is nog veel onduidelijk. Waarschijnlijk zullen de decentralisatie van de AWBZ en de bezuinigingen in de toekomst ervoor zorgen dat het recht op huishoudelijke hulp en Pgb beperkt zal worden tot een kleinere groep mensen. Het is nog onzeker of deze groepen mogen kiezen of zij de hulp bij het huishouden in zorg in natura of via een Pgb ontvangen.

⁸ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2013*, p. 71.

⁹ De Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ) is in de praktijk vaak gericht op specifieke doelgroepen, waaronder: vereenzaamde, depressieve en/of demente ouderen, woningvervuilers, meervoudig probleemgezinnen, langdurig van de GGZ afhankelijke mensen, langdurig verslaafden aan alcohol en/of drugs, zwerfjongeren, daklozen en straatprostituees.

De plannen van de staatssecretaris zijn nog niet helmaal duidelijk. Met de decentralisatie van één of enkele AWBZ taken naar de Wmo worden de budgetten voor gemeenten groter. In de Wmo is nu een gemiddeld budget per cliënt nog € 3.000 maar met de decentralisaties wordt het gemiddelde budget per cliënt waarschijnlijk veel hoger. Om toch zicht te houden op de bestedingen van de Pgb's gaan er steeds meer stemmen op voor een Pgb trekkingsrecht.¹⁰

¹⁰ Zie Wmo kantoor, geraadpleegd op 28 augustus 2013 via <http://wmokantoor.blogspot.nl/2013/06/trekkingrecht-wordt-verplichting-in-de.html>

4 Stand van zaken per aanbeveling

De rekenkamer heeft in haar onderzoek naar de Wmo in totaal tien aanbevelingen gedaan. Hieronder geven wij weer op welke wijze het college uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen. De aanbevelingen zijn geclusterd rondom de onderwerpen:

- het beperken van financiële risico's (aanbevelingen 1, 2, 3, 4, 6 en 10)
- het verminderen van administratieve lasten voor de Pgb-houders (aanbeveling 8)
- het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik (aanbevelingen 5, 7 en 9)

Na iedere aanbeveling volgt een toelichting op basis van de conclusies uit het onderzoek van 2009. Daarna vatten we de reactie van het college op de aanbeveling samen. Bij de 'stand van zaken 2013' geven we eerst de conclusie of de aanbeveling niet, gedeeltelijk of volledig is uitgevoerd. Deze conclusie wordt voorzien van een toelichting.

4.1 Het beperken van financiële risico's

4.1.1 Aanbeveling 1

Geef de gemeenteraad inzicht in de bestemming van de middelen vanuit het gemeentefonds voor de hulp bij huishouden (Hbh)¹¹ over de afgelopen jaren.

Toelichting

De gemeente ontving in 2008 € 62,7 miljoen van het Rijk voor de besteding aan huishoudelijke hulp. De gemeente gaf in 2008 netto € 48,5 miljoen uit waarmee ze 77% van het rijksbudget daadwerkelijk besteedde aan huishoudelijke hulp. Het restant van € 14,2 miljoen zette het college in voor zowel incidentele als structurele activiteiten binnen de gemeentelijke begroting, maar niet voor huishoudelijk hulp. De gemeente kon geen eenduidig overzicht verstrekken van de inzet van deze middelen.

Reactie college augustus 2009

Volgens het college waren de Wmo-middelen onderdeel van de gemeentefondsuitkering aan de gemeente Amsterdam en waren ze daarmee opgenomen in de algemene middelen. De uitgaven voor de Wmo werden in de begroting van de Dienst Zorg en Samenleven (WZS)¹² geraamd en ten laste gebracht van die algemene middelen. Het college maakte in de begroting een integrale afweging van de beschikbare middelen in relatie tot de reëel te verwachte kosten in verschillende beleidsdomeinen en prioriteiten en legde deze voor aan de raad. Ook de uitgaven voor Wmo-voorzieningen vormden een onderdeel van deze integrale afweging. De jaarrekening gaf inzicht in de begrote en gerealiseerde uitgaven voor alle beleidsdomeinen. Eventueel kon dit inzicht aanleiding zijn om in een volgende begroting bij te sturen. Het college nam de aanbeveling niet over.

¹¹ Hbh staat voor hulp bij huishouden en is een ander woord voor huishoudelijke hulp. Er kan onderscheid gemaakt worden in zwaartes van huishoudelijke hulp. Hbh1 staat voor lichte huishoudelijke hulp, Hbh2 staat voor complexere huishoudelijke hulp.

¹² Tegenwoordig heet deze de dienst Wonen, Zorg en Samenleven (WZS).

Stand van zaken mei 2013

| |
|--|
| Conclusie: de aanbeveling is niet uitgevoerd |
|--|

Na behandeling van het rapport heeft de gemeenteraad op 18 november 2009 besloten om deze aanbeveling niet over te nemen. De gemeenteraad ontvangt elk jaar de jaarrekening met daarin de uitgaven voor huishoudelijk hulp (zowel in zorg in natura als Pgb's). Een verdere detaillering is door de gemeenteraad nooit gevraagd en door het college ook niet verstrekt.

4.1.2 Aanbeveling 2

Doe onderzoek naar de oorzaken en achtergronden waarom de zorgleveranciers in Amsterdam zoveel meer zwaardere zorg leveren en declareren dan in de rest van Nederland.

Toelichting

De gemeente heeft het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) in het verleden verzocht om de uren huishoudelijk hulp wel in de indicatie aan te geven, maar daarbij geen onderscheid te maken in de zorgzwaarte (Hbh1 of Hbh2). Hierdoor was er in 2009 voor de zorgleveranciers ruimte om zelf te bepalen welke zorgzwaarte zij verleenden en bij de gemeente in rekening brachten. Dit kon ertoe leiden dat Hbh2 werd ingezet en gedeclareerd, terwijl op basis van de indicatie Hbh1 voldoende was. In 2009 controleerde de gemeente dit niet en ze verbond ook geen financiële consequenties aan de afrekening met de zorgleveranciers.

In 2008 declareerden zorgleveranciers 81% van de gemaakte uren op het duurdere niveau (Hbh2). Landelijk declareerden zorgleveranciers ongeveer 31% Hbh2. Om de controle op de besteding van de publieke middelen te verbeteren zou het CIZ (nu MO-zaak) bij de indicatiestelling helder in het indicatiebesluit kunnen aangeven of er sprake is van Hbh1 of Hbh2. In 2009 was er nog geen onderzoek gedaan naar waarom de thuiszorgorganisaties in Amsterdam zoveel meer Hbh2-hulp verlenen dan elders in het land.

Reactie college augustus 2009

Het college bevestigde dat de verhouding tussen Hbh1 en Hbh2 in Amsterdam inderdaad heel anders was dan in de rest van het land. Dat hield verband met het feit dat in Amsterdam naar verhouding meer kwetsbare burgers wonen die niet goed in staat zijn om zelf regie te voeren. Het college had er bewust voor gekozen om bij de overgang van AWBZ naar Wmo niet te tornen aan kwaliteit en volume van de Hbh die burgers ontvangen. Bovendien had het college voldoende middelen om dat ook waar te maken. Gemeenten die zich geconfronteerd zagen met een ontoereikend budget hebben op dit punt hele andere keuzes moeten maken.

Het college vond het in 2009 niet zinvol een uitgebreid onderzoek te starten naar de oorzaken en achtergronden van de afwijkende verhouding tussen Hbh1 en Hbh2 in Amsterdam in de afgelopen jaren. Het college noemde daarbij als belangrijkste argument dat per 2010 de Wmo gewijzigd zou worden waardoor het onderscheid tussen Hbh1 en Hbh2 zou verdwijnen, wat overigens niet is gebeurd.

Stand van zaken mei 2013

| |
|---|
| Conclusie: de aanbeveling is niet meer relevant |
|---|

De aanbeveling om een onderzoek te doen naar de declaratie van zwaardere zorg in Amsterdam is niet meer relevant omdat inmiddels de verhouding tussen Hbh1 en Hbh2 in Amsterdam aanzienlijk is verbeterd. Kader 2 laat zien welke zorgzwaartes er zijn voor Amsterdammers die huishoudelijke hulp krijgen. In 2008 declareerden de zorgleveranciers nog 81% van al hun uren op het duurdere Hbh2, landelijk was dit 31%. In 2013 ontvangt slechts 9% van alle Amsterdamse cliënten Hbh2. Pgb-houders kunnen recht hebben op Hbh1, Hbh2 of een combinatie daarvan. De exacte verdeling onder Pgb-houders kan de gemeente uit het registratiesysteem WmoNed genereren. De huidige verdeling unieke Pgb-houders Hbh-1, Hbh-2 en Hbh-1 en 2 is op dit moment respectievelijk: 65%, 16% en 19%.

De gemeente monitort maandelijks het aantal unieke Pgb-houders zoals dat in het huidige Pgb registratiesysteem (WmoNed) geregistreerd staat. Verder houden zorgleveranciers in hun managementrapportages het aandeel Hbh1 en Hbh2 structureel bij. WZS monitort het aantal unieke Pgb-houders maandelijks. De verhouding tussen zorg in natura en Pgb is door de jaren heen niet gewijzigd. Naar schatting ontvangen de meeste mensen (87%) huishoudelijke hulp in natura en slechts 13% kiest ervoor om een Pgb aan te vragen en zelf huishoudelijke hulp in te kopen.

Kader 2 – Soorten huishoudelijke hulp

Sinds januari 2012 kent Amsterdam vier soorten huishoudelijke hulp: Hbh1, Hbh2, Hbh OGGZ en Hbh Bijzondere schoonmaak. Op 1 mei 2013 kregen de meeste mensen met huishoudelijke hulp (87%) de lichte vorm van hulp (Hbh1), een klein deel ontvangt de meer intensieve hulp Hbh2 (9%) en een nog kleiner deel bestaat uit mensen met een psychische beperking (OGGZ 4%). Overigens komt de combinatie het meeste voor: mensen die Hbh2 ontvangen, hebben automatisch ook Hbh1. De bijzondere schoonmaak wordt in principe eenmalig verstrekt en is speciaal bedoeld voor cliënten met een ernstig vervuild huishouden. Na de eenmalige schoonmaak volgt vaak Hbh OGGZ. Mensen die recht hebben op Hbh OGGZ of Hbh Bijzondere schoonmaak zijn uitgesloten van het recht op Pgb.

4.1.3 Aanbeveling 3

Overweeg bij de indicatiestelling twee zwaartecategorieën huishoudelijke hulp (Hbh1 en Hbh2) in te voeren, waardoor naar verwachting besparingen kunnen worden gerealiseerd.

Toelichting

Door bij de indicatiestelling geen rekening te houden met het onderscheid tussen Hbh1 en Hbh2 voor hulp in de huishouding, profiteerde Amsterdam in 2009 niet van de landelijke trend waarbij steeds vaker Hbh1, en minder vaak Hbh2 geïndiceerd werd. De zorgleveranciers leverden en declareerden in veel gevallen Hbh2-zorg, terwijl volgens de indicatiestelling van CIZ Hbh1 voldoende zou zijn. De rekenkamer constateerde in 2009 dat de zorgleveranciers in Amsterdam, ongeacht inhoud van de indicatiestelling voor huishoudelijke hulp van CIZ, zelf bepaalden of zij de goedkopere Hbh1 hulp inzetten of de duurdere Hbh2. Door de ongewijzigde indicatiestelling liep de gemeente een kostenreductie op jaarbasis mis die, afhankelijk van de te hanteren uitgangspunten, lag tussen de € 5,7 en € 7,7 miljoen op jaarbasis.

Reactie college augustus 2009

Het college noemde destijds de wijziging van de Wmo in 2010 als argument om de aanbeveling niet over te nemen. Verondersteld werd dat door de wetswijziging er nauwelijks meer prijsverschil zou zijn tussen Hbh1 en Hbh2 en het onderscheid tussen de twee zorgzwaartes niet meer relevant zou zijn. Verder ging het college er destijds ten onrechte vanuit dat cliënten door de wetswijziging altijd zouden kunnen kiezen tussen Pgb, Hbh1 en Hbh2. Burgers kunnen niet kiezen voor een bepaalde zorgzwaarte, het zwaarteniveau volgt uit de indicatie en is gebaseerd op de beperkingen van de cliënt.

Stand van zaken mei 2013

| |
|---|
| Conclusie: de aanbeveling is uitgevoerd |
|---|

Hoewel het college de aanbeveling destijds niet heeft overgenomen, is de aanbeveling inmiddels wel uitgevoerd. De MO-zaak is inmiddels verplicht om bij indicatiestelling zowel het aantal uren als het product (Hbh1 en of Hbh2) vast te stellen. De huidige zorgaanbieders zijn, in tegenstelling tot 2009, niet meer vrij om ondanks de indicatie een hoger opgeleide hulp in te zetten bij een Hbh1 indicatie en dus een hoger tarief te factureren. Destijds mocht dit wel om onrust te vermijden bij cliënten en op de arbeidsmarkt. De Wmo is ook per januari 2010 gewijzigd, maar dit heeft niet, zoals de wethouder destijds aangaf, invloed gehad op de zorgzwaartes.

4.1.4 Aanbeveling 4

Maak met het CIZ duidelijke afspraken over de controlestrategie en controle-aanpak op de pre-indicaties van de zorgleveranciers en laat het CIZ zich over de controlebevindingen periodiek verantwoorden, zodat de gemeente zo nodig de gemaakte afspraken kan bijstellen.

Toelichting

De gemeente hanteerde in 2009 bij de indicatiestelling het zogenaamde 'Amsterdamse model'. Het Amsterdamse model hield in dat cliënten die zorg in natura wensten, zich rechtstreeks konden melden bij de zorgleverancier van hun keuze. In dit model voerde de zorgleverancier veelal zelf een intake uit, die uitmondde in een zogenaamde 'pre-indicatie'. In de meeste gevallen (72%) formaliseerde CIZ de pre-indicatie zonder zelf nog een zelfstandig onderzoek uit te voeren. Steekproefsgewijs voerde CIZ controle uit op de pre-indicaties en stelde CIZ alsnog zelf de indicatie. Gelet op het financiële belang dat de zorgleveranciers hierbij hadden, bestond het risico dat de zorgleveranciers meer uren en zwaardere hulp pre-indiceerden dan noodzakelijk was. Meer uren en zwaardere hulp betekenden voor de gemeente Amsterdam dat zij hogere kosten in rekening gebracht kreeg. De gemeente onderzocht in 2009 niet periodiek of CIZ zijn controles op de pre-indicaties goed uitvoerde.

Reactie college augustus 2009

De gemeente gaf bij de bestuurlijke reactie destijds aan afspraken met CIZ te willen maken. Tot 1 januari 2009 hanteerde het CIZ de uit de AWBZ overgenomen regels en werkinstructies over de indicering voor Hbh. Met het vaststellen van de nieuwe beleidsregels in december 2008 heeft de gemeente Amsterdam een eigen 'Amsterdamse' versie van de uitvoering van de Hbh vastgesteld. Op basis van deze beleidsregels zijn in het voorjaar van 2009 nieuwe werkinstructies voor het CIZ opgesteld en verplicht gesteld.

Op basis van de maandelijkse monitor en de twee maandelijkse kwaliteitstoets kon WZS bepalen in hoeverre CIZ deze werkinstructies navolgte en zo nodig bijsturen, conform de werkwijze die in het verleden ook bij de herijking van de Wet voorziening gehandicapten (Wvvg) is gevolgd. De gemeente Amsterdam heeft deze aanbeveling overgenomen.

Stand van zaken mei 2013

| |
|---|
| Conclusie: de aanbeveling is uitgevoerd |
|---|

De aanbeveling is uitgevoerd omdat de aanvraagprocedure transparanter is geworden, er afspraken gemaakt zijn met de MO-zaak en indicaties van zorgleveranciers steekproefsgewijs gecontroleerd worden.

In maart 2013 is WZS gestart om nieuwe werkafspraken te maken met de MO-zaak. De afspraken zijn nog niet definitief, maar waarschijnlijk wordt ook vastgelegd dat: "De MO-zaak verantwoordelijk is voor de kwaliteitscontrole van de indicaties. WZS kan vragen om additionele toetsingen wanneer de kwaliteit van de indicaties daar

aanleiding toe geeft. WZS kan zelf indicaties toetsen wanneer zij daar aanleiding toe ziet." De indicaties van de zorgleveranciers worden, net als in 2009, steekproefsgewijs elke maand ter toetsing voorgelegd aan de MO-zaak.

Verder is de aanvraagprocedure transparanter geworden doordat de werkwijze met pre-indicaties door het college, sinds de aanbesteding van februari 2012, is afgeschaft. Sindsdien werkt Amsterdam met het model van 'automatische levering'. Bij automatische levering start de aanvraag voor Hbh altijd bij de frontoffice: de Wmo-helptdesk of de twee grote zorgleveranciers die elk minimaal 2.000 cliënten hebben (Osira en Cordaan). Zij nemen de vraag aan en kijken of mensen recht hebben op huishoudelijke hulp. Is dat het geval, dan wordt aan de hand van de 'productbepaler' bepaald welke zorg iemand nodig heeft. Vervolgens wordt direct de opdracht gegeven om de benodigde zorg te leveren. Als het product bepaald is, is er geen indicatie meer nodig. Hierdoor kan bij de eenvoudige gevallen relatief snel zorg worden geleverd. In 2012 vond 35% van de aanvragen voor huishoudelijke hulp via automatische levering van de Wmo-helptdesk plaats. Circa 58% hiervan werd afgehandeld door de Wmo-helptdesk en 42% door de twee grote aanbieders.

Indien er meer onderzoek nodig is of er een aantal risicofactoren zijn, wordt de (vaak complexe) aanvraag overgedragen aan de MO-zaak die daarvoor de indicatie stelt. Aanvragen voor huishoudelijke hulp kunnen, in tegenstelling tot 2009 niet meer starten bij de MO-zaak (toen CIZ). In 2012 werd het merendeel (65%) van alle aanvragen geïndiceerd door de MO-zaak. De gemeente streeft er naar dit percentage terug te brengen naar 40%.

4.1.5 Aanbeveling 6

Dring er bij het Ministerie van VWS op aan dat het CAK de gemeente inzicht gaat geven in de te vorderen en geïnde eigen bijdrage per budgethouder.

Toelichting

Zowel cliënten die zorg in natura ontvangen als Pgb-houders betaalden een eigen bijdrage aan het Centraal Administratie Kantoor (CAK), die het op haar beurt weer afdroeg aan de gemeente. Afhankelijk van het inkomen, leeftijd en de gezinssituatie bepaalde het CAK de eigen bijdrage van de cliënt. Wettelijk was het CAK verplicht deze eigen bijdrage voor de gemeente te innen, maar het CAK gaf de gemeente geen inzicht in de hoogte van de te vorderen eigen bijdrage per budgethouder en de eventuele achterstanden in het betalen van de eigen bijdragen door de budgethouder. Hierdoor kon de gemeente geen sancties toepassen als een budgethouder zijn betalingsverplichting niet nakwam, terwijl de niet geïnde eigen bijdragen ten laste kwamen van de gemeente Amsterdam. Inzicht in de openstaande vorderingen op cliëntniveau was van belang, zodat de gemeente consequenties kon verbinden aan de wanbetaling van de eigen bijdrage.

Reactie college augustus 2009

Het college vond de informatievoorziening in de vorm van maandelijkse totaaloverzichten van geïnde en nog uitstaande eigen bijdragen voor de gemeente Amsterdam toereikend. Het kunnen beschikken over individuele gegevens per cliënt was volgens het college met name relevant voor de instantie die verantwoordelijk is voor het opleggen van eigen bijdragen, en dat is het CAK. De voordelen van het opnemen van deze informatie in de gemeentelijke bestanden zou naar de mening van het college niet opwegen tegen nadelen van de administratieve belasting van een dergelijke operatie. Het college was overigens van mening dat een veel groter probleem gelegen was in de moeilijke dataoverdracht tussen WZS en het CAK waardoor soms forse vertraging in de inning optrad en gaf er prioriteit aan om op dat punt een kwaliteitsslag te realiseren. Het college nam de aanbeveling niet over.

Stand van zaken mei 2013

| |
|---|
| Conclusie: de aanbeveling is niet meer van toepassing |
|---|

Het college heeft deze aanbeveling niet uitgevoerd, maar dat was ook niet mogelijk omdat voortschrijdend inzicht laat zien dat het CAK, door de Wet bescherming persoonsgegevens, geen inzicht mag geven in de geïnde bijdragen op individueel niveau. Als gevolg hiervan is de aanbeveling uit 2009 niet meer relevant. De gemeente kan net als in 2009 via een online monitor van het CAK kijken naar de totalen van geïnde en opgelegde eigen bijdrage naar zorgperiode. De gemeente houdt jaarlijks rekening met een debiteurenrisico van 5% op de eigen bijdragen. In de jaarrekening 2012 is een totaalbedrag aan eigen bijdragen (voor zowel ZIN als Pgb) vastgesteld van € 8,6 miljoen. Voor het aandeel Pgb's (13%) is het niet geïnde bedrag ongeveer € 58.500.

4.1.6 Aanbeveling 10

Analyseer de verschillen in tarieven en methoden van de G4-gemeenten om de Pgb-waarden en eigen bijdragen te bepalen en ga op basis hiervan na of het wenselijk is om de Amsterdamse regels aan te passen en communiceer dit met de gemeenteraad.

Toelichting

In 2009 gingen de G4-gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht zeer verschillend om met de Pgb's. Amsterdam had, geredeneerd vanuit het cliëntperspectief, een gunstige eigenbijdrageregeling aangezien de cliënt ten minste € 4,74 per uur overhield van het Pgb-uurtarief (ongeacht de zorgwaarde en het inkomen). Verder hanteerde Amsterdam, net als Utrecht, voor het bepalen van het Pgb een klassenindeling. Hierdoor ontving de Pgb-houder geen budget op basis van het werkelijke aantal geïndiceerde uren zorg, maar op basis van het midden van de klasse. Hierdoor kreeg de Pgb-houder maximaal 1,4 uur minder of 1,5 uur meer per week vergoed dan de te vergoeden uren volgens de geïndiceerde zorgactiviteiten. Rotterdam en Den Haag stelden het Pgb wel vast op basis van de werkelijk geïndiceerde uren. Ook hield Amsterdam bij het vaststellen van de Pgb-waarde geen rekening met de zorgwaarde terwijl deze wel uit de indicatierapportage kon worden afgeleid (Hbh1, Hbh2). Alle Pgb-houders ontvingen in Amsterdam hetzelfde uurtarief.

Reactie college augustus 2009

In de aanloop naar de Wmo en in de afgelopen jaren heeft op gezette tijden uitwisseling plaats gevonden tussen de G4-gemeenten op allerlei aspecten van de uitvoering en beleidsontwikkeling Wmo. Voor de tarieven voor Pgb en eigen bijdragen was Amsterdam tot afgewogen keuzes gekomen, die op instemming van de raad en de cliëntenorganisaties konden rekenen. De rekenkamer had inmiddels laten zien dat de G4 tot verschillende keuzes waren gekomen ten aanzien van onder meer Pgb en eigen bijdrageregeling, maar dat is inherent aan de lokale beleidsvrijheid die door de Wmo aan gemeenten wordt gelaten. Wanneer de raad behoefte had aan een meer gedetailleerde analyse van deze verschillen, dan wilde het college daaraan tegemoet komen. De gemeente had de intentie om de Pgb-regeling in het licht van de wetwijziging 'alfahulp' in ieder geval onder de loep nemen. Bij de ontwikkeling van wijzigingsvoorstellen wilde het college ook de input en ervaring uit andere steden benutten. Het vergelijkingsmateriaal dat de rekenkamer had verzameld, vormde daarvoor al een goede eerste basis. Nieuwe voorstellen voor de Pgb-regeling zouden uiteraard aan de raad worden voorgelegd. De aanbeveling is door middel van een amendement alsnog overgenomen.

*Stand van zaken mei 2013***Conclusie: de aanbeveling is uitgevoerd**

Tijdens de raadsbehandeling van het rekenkamerrapport op 18 november 2009 is een amendement (838) van Burke, Ulichiki, Boelhouwer en De Wit aanvaard waarin het college verzocht werd om aanbevelingen 2 en 10 mee te nemen bij de herijking van de inhoud en tarieven voor huishoudelijke hulp en de resultaten voor te leggen aan de gemeenteraad. Dit amendement is voor wat betreft aanbeveling 10 uitgevoerd.

In de aanloop naar de aanbesteding Hbh in 2010/2011 heeft de gemeente onderzoek gedaan naar de hoogte en opbouw van de tarieven van Rotterdam, Utrecht, Den Haag en Twente. Er is, mede op basis van die informatie, in Amsterdam gekozen voor een mixtarief (één tarief voor Hbh 1 en 2, uitgaande van een verhouding van 80% Hbh1 en 20% Hbh2) waarmee gemiddeld een verlaging van het tarief is gerealiseerd. In 2009 ontving een Pgb-houder € 17,34 per uur als vergoeding voor de huishoudelijke hulp. In 2013 is het tarief iets hoger en bedraagt het € 17,40 per uur.¹³ Om tegelijk de kwaliteit én een realistisch tarief te behouden is ervoor gekozen om een bandbreedte te hanteren in het mixtarief. Bij het bepalen van de bandbreedte is de informatie van andere G4 gemeenten gebruikt. De belangrijkste peilers bij die vergelijking waren: de inschaling van Hbh medewerkers volgens de CAO Verpleeg- en verzorgingshuizen en Thuiszorg (CAO VVT), het gehanteerde overheadpercentage en de indicatieverhouding van Hbh 1 en 2. Het Amsterdamse tarief is, sinds de aanbesteding die per 1 februari 2012 is geïmplementeerd, meer gelijk getrokken met de tarieven in andere grote steden. Nadat het tarief voor Hbh ZIN in de aanbesteding was vastgesteld is met betrekking tot het tarief voor Hbh Pgb, op grond van motiverende overwegingen, bepaald dat dit voor 2012 en later ook voor 2013 wordt gehandhaafd op het niveau

¹³ Het tarief is opgenomen in de *Nadere Regel Wet maatschappelijke ondersteuning* artikel 10 sub/lid 3.

van de voorgaande jaren. De raad is in 2011 uitgebreid geïnformeerd over de aanbesteding van de huishoudelijke hulp waarin de nieuwe tarieven zijn verwerkt.

4.2 Het verminderen van administratieve lasten

4.2.1 Aanbeveling 8

Verbeter de klantvriendelijkheid van de Pgb-regeling op de volgende punten:

- breng de doorlooptijd terug tot maximaal 8 weken;
- informeer (potentiële) budgethouders over de gratis dienstverlening door de SVB.

Toelichting

In de Wmo-verordening had de gemeente Amsterdam vastgelegd dat het college van B en W binnen 8 weken beslist over de aanvraag voor huishoudelijke hulp. In 2008 ontving slechts 17% van de aanvragers van een Pgb binnen 8 weken een toekenningbesluit. Bijna 38% van de aanvragers ontving het toekenningbesluit pas na 17 weken of langer. Al die tijd verkeerde de cliënt in (financiële) onzekerheid over het Pgb. Een andere manier om de klantvriendelijkheid van de Pgb-regeling te vergroten is door budgethouders te informeren over de gratis dienstverlening van SVB. In 2009 informeerde de gemeente de budgethouders in een te laat stadium (als iemand al geïndiceerd was voor een Pgb) en te summier over de mogelijkheden om ondersteund te worden bij de salarisadministratie van een Pgb.

Reactie college augustus 2009

De inzet van de afspraken tussen WZS en CIZ was dat de doorlooptijd van aanvraag tot verstrekking tot een maximum van 8 weken werd beperkt. Naar huidig inzicht zou dit in de eerste helft van 2010 worden gerealiseerd. Daarbij moest vanzelfsprekend wel de noodzakelijke zorgvuldigheid worden betracht (de aanvraag van de cliënt moet uiteraard wel volledig en in orde bevonden zijn). In het kader van de Wet Dwangsom die per 1 oktober 2009 ingaat, zou dit onderwerp in een breder verband ook aandacht krijgen.

De dienstverlening door de SVB zou actiever onder de aandacht worden gebracht. Zo werd de informatiebrochure die het CIZ aan cliënten uitreikt op dit punt aangevuld. De Wmo-helpdesk en de loketmedewerkers werden extra geïnformeerd over de diensten van de SVB. De informatie op de website van de Dienst Zorg en Samenleven werd aangepast. De aanbeveling werd overgenomen.

Stand van zaken mei 2013

| |
|--|
| Conclusie: de aanbeveling is gedeeltelijk uitgevoerd |
|--|

De aanbeveling is gedeeltelijk uitgevoerd omdat niet bekend is of de doorlooptijd bij alle Pgb-beschikkingen is teruggebracht tot maximaal 8 weken, maar de informatievoorziening over dienstverlening door het SVB wel is verbeterd.

Doorlooptijd tussen aanvraag en vaststelling Pgb

Het college heeft handelingen verricht om de doorlooptijd tussen aanvraag en vaststelling te verbeteren, maar het is niet controleerbaar of dat ook geleid heeft tot minder overschrijdingen van de doorlooptijd van 8 weken. Volgens WZS zijn de doorlooptijden verbeterd door het nieuwe registratiesysteem (WmoNed), de inzet van de gemeentelijke Wmo-helptdesk en duidelijke afspraken met MO-zaak.

In de eerste helft van 2013 was de gemiddelde doorlooptijd van het indienen van de aanvraag tot beschikking 32 kalenderdagen (gemiddeld vijf weken). Het college weet niet hoeveel nieuwe aanvragen langer dan 8 weken nodig hebben om tot een toekenningbesluit te komen. Het is technisch wel mogelijk om de doorlooptijd te berekenen op basis van de gegevens in WmoNed. Lastigheid daarbij is dat in WmoNed nog geen onderscheid wordt gemaakt tussen nieuwe en reeds bestaande aanvragen. Op individueel niveau kan de doorlooptijd wel gevolgd en bewaakt worden. Bovendien heeft het berekenen van doorlooptijden ook geen prioriteit gehad, omdat in 2012 alle aandacht uitging naar het herindiceren van 17.000 Amsterdammers die huishoudelijk hulp ontvingen.¹⁴

Voorlichting over gratis ondersteuning SVB

Pgb-houders worden in een eerder stadium en op meerdere plaatsen geïnformeerd over de (voor de cliënten) gratis dienstverlening door de SVB. De dienstverlening is opgenomen in:

- de folder voor potentiële cliënten;
- de Wmo Kennisbank voor de beantwoording van telefonische vragen van (potentiële) cliënten;
- de website van de gemeente Amsterdam;
- de bijlage van de Pgb beschikking;
- de folder bij de Pgb beschikking.

Ook is te zien dat ten opzichte van 2009 het gebruik van de SVB-ondersteuning door Amsterdamse Pgb-houders is toegenomen. In 2008 maakte 15% van de Pgb-houders voor huishoudelijke hulp gebruik van de salarisadministratie bij volledig werkgeverschap en 1% maakte gebruik van de doorbetaling bij ziekte. Eind 2012 maakte 25% gebruik van de salarisadministratie en 5% van de doorbetaling bij ziekte. Kortom, de klantvriendelijkheid van de Pgb-regeling is verbeterd doordat (potentiële) budgethouders beter geïnformeerd worden over de gratis dienstverlening van de SVB.

¹⁴ De herindicatie was nodig zodat iedereen geïndiceerd werd op basis van uren (in plaats van destijds op gemiddelde van een klasse). Hierdoor kon de gemeente een bezuiniging realiseren.

4.3 Het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik

4.3.1 Aanbeveling 5

Maak met de Sociale Verzekeringsbank (SVB) duidelijke afspraken over de controles op de besteding van de Pgb's en laat de SVB zich over de controlebevindingen periodiek verantwoorden, zodat de gemeente zo nodig de gemaakte afspraken kan bijstellen.

Toelichting

De gemeente liep in 2009 een financieel risico doordat een deel van de Wmo-taak werd uitgevoerd door de SVB. Pgb-houders mochten op kosten van de gemeente Amsterdam hun salarisadministratie laten voeren door de SVB. In dat geval accepteerde de gemeente de jaargave van de SVB van de desbetreffende cliënten als verantwoordingsdocument. De cliënten die hier gebruik van maakten, hoefden zich minder omvangrijk te verantwoorden dan cliënten die geen gebruik maakten van de dienstverlening van de SVB. WZS had echter geen inzicht in de wijze waarop en de diepgang waarmee de SVB de besteding van Pgb's controleerde. Hierdoor had de gemeente destijds minder zekerheid over de rechtmatigheid van het uitbetaalde Pgb aan de betreffende budgethouders, dan wanneer WZS zelf zou controleren.

Reactie college augustus 2009

Met de SVB was reeds gesproken over de wens van de gemeente meer inzicht te hebben in de interne kwaliteitscontrole. De afspraken daarover wilde de gemeente verwerken in de opdrachtverlening vanaf 2010. Daarbij achtte de gemeente het van belang dat de daarmee gemoeide administratieve belasting in relatie bleef staan tot het risico dat gemoeid was met de afhandeling van enkele honderden verantwoordingen. Verder benadrukte het college dat de cliënt zelf verantwoordelijk bleef voor de gegevens voor de verantwoording over het verantwoorde budget. Zolang cliënt noch belastingdienst zich beklagden over de werkzaamheden van het SVB had het SVB naar de mening van het college zijn werkzaamheden correct uitgevoerd. Het college nam de aanbeveling over.

Stand van zaken mei 2013

| |
|---|
| Conclusie: de aanbeveling is uitgevoerd |
|---|

Het college heeft deze aanbeveling om afspraken met de SVB te maken niet letterlijk uitgevoerd, maar heeft wel in lijn met de aanbeveling gehandeld. De gemeentelijke werkwijze is namelijk zo aangepast dat afspraken met de SVB overbodig zijn. Aan gezien de gemeente het achterliggende idee van de aanbeveling omarmt, concluderen wij dat de aanbeveling is uitgevoerd.

De afspraken met het SVB zijn niet meer nodig omdat, in tegenstelling tot 2009, Pgb-houders die gebruik maken van de SVB-ondersteuning, niet meer kunnen volstaan met het invullen van een verantwoordingsformulier (lichte verantwoording). Deze Pgb-houders maken nu evenveel kans om in de steekproef terecht te komen van 15% Pgb-houders die zich zwaar moet verantwoorden. In hoeverre deze Pgb-houders daadwerkelijk zich zwaar moeten verantwoorden is niet bekend, omdat de gemeente geen eindrapportage opstelt over de resultaten van het controleren van de verantwoordingen van Pgb-houders.

4.3.2 Aanbeveling 7

Verbeter de inrichting van het registratiesysteem voor Pgb's op de volgende punten:

- a. het bewaken van de termijnen van een tijdige toekenning en vaststelling van Pgb's;
- b. het selecteren en analyseren van gegevens om misbruik en oneigenlijk gebruik op te sporen, bijvoorbeeld om bemiddelingsbureaus te kunnen toetsen;
- c. het snel en flexibel opleveren van managementinformatie over de voortgang van de processen.

Toelichting

Het registratiesysteem voor Pgb's (ISA4ALL) was in 2009 niet zodanig ingericht dat controles op misbruik en oneigenlijk gebruik efficiënt konden worden uitgevoerd:

- het systeem beschikte slechts in beperkte mate over standaard signaleringslijsten, waardoor het niet geschikt was om de voortgang van de Pgb-processen te bewaken, zoals de tijdige toekenning en vaststelling van Pgb's;
- medewerkers konden geen nadere selecties maken uit het systeem om misbruik en oneigenlijk gebruik op te sporen, bijvoorbeeld ten aanzien van ingeschakelde bemiddelingsbureaus. Alleen door het handmatig doornemen van een papieren cliëntdossier konden medewerkers van WZS vaststellen of de budgethouder gebruik maakte van een tussenpersoon;
- de mogelijkheden om flexibel en snel managementinformatie aan het systeem te ontfemen, waren beperkt.

Reactie college augustus 2009

De noodzaak om op genoemde punten aanpassingen te plegen in het registratiesysteem werd door het college onderschreven. Ingrijpen in productie-ICT is een risicovol proces dat met de nodige waarborgen voor continuïteit en zorgvuldigheid moet worden opgepakt. Daarom startte het college in maart 2006 een meerjarig project ter verbetering van de Wmo-ICT, waarover de wethouder Zorg jaarlijks wilde rapporteren. Kern van dit project was een stapsgewijze verbetering van de dienstverlening, zonder de continuïteit en de kwaliteit daarvan in gevaar te brengen. De voorbereiding van de in het rekenkamerrapport genoemde aanpassingen werd in het najaar van 2008 door WZS in gang gezet. Naar verwachting zijn die aanpassingen medio 2010 operationeel. Tot die tijd zal aan bovengenoemde aspecten handmatig en

dossiergewijs aandacht worden besteed, met het accent op de grotere risico's: nieuwe Pgb's, hoge Pgb's en bemiddelingsbureaus.

Stand van zaken mei 2013

Conclusie: de aanbeveling is uitgevoerd

In het kader van de innovatie Wmo zijn de afgelopen jaren alle Wmo-processen herijkt en is de ICT aanmerkelijk verbeterd. Sinds januari 2012 maakt de gemeente gebruik van een nieuw registratiesysteem voor alle Wmo-voorzieningen: WmoNed, geleverd door ZorgNed. Hierdoor krijgt de gemeente gemakkelijk inzicht in het aantal mensen dat meerdere voorzieningen ontvangt. Voorheen was dat niet mogelijk omdat ISA4ALL alleen informatie over Pgb's bevatte. Het vorige registratiesysteem was bovendien meer een financieel systeem, waardoor het geen goede voortgangsbewaking bood. Bij de aanbesteding is WmoNed per 1 januari 2012 aangekocht voor 5 jaar voor een bedrag van € 1,8 miljoen (incl. ondersteuning, opleiding).

WmoNed is een verbetering ten opzichte van het oude registratiesysteem.

Met WmoNed kan onder andere worden nagegaan:

- welke cliënten zich niet tijdig of niet volledig hebben verantwoord;
- of er klantcontact is geweest;
- hoeveel Pgb-houders zich hebben verantwoord;
- hoeveel euro's er nog aan Pgb's in de toekomst wordt uitbetaald, waarbij rekening wordt gehouden met indexering;
- welke bijbehorende werkinstructies er zijn;
- welke documenten uit het dossier er zijn, zoals het uitbetalingsbesluit, verantwoording, etc. Daartoe is WmoNed gekoppeld aan het digitale archief voor de Wmo.

Aan WmoNed is een aparte Access applicatie gekoppeld, genaamd 'Intensive Care' (IC) waarmee het werk op basis van prioriteit verdeeld kan worden over de medewerkers van de BackOffice en de voortgang in de werkprocessen gestroomlijnd kan worden. Ook is het mogelijk gegevens te selecteren en analyseren om misbruik en oneigenlijk gebruik op te sporen. Zo controleert WZS regelmatig of een persoon niet meerdere Pgb-betalingen tegelijk ontvangt. Tot slot is WmoNed gekoppeld aan het BSN, hierdoor wordt fraude eerder gedetecteerd.

Het nieuwe registratiesysteem WmoNed bevat veel mogelijkheden, maar we zien dat deze mogelijkheden nog niet ten volle worden benut, zoals bij het berekenen van de doorlooptijden tussen aanvraag en vaststelling. Het snel en flexibel opleveren van managementinformatie vindt dus nog niet overal plaats en blijft een belangrijk aandachtspunt.

4.3.3 Aanbeveling 9

Verbeter het M&O-beleid en de uitvoering daarvan op de volgende punten:

- a. Stel op basis van een uit te voeren *risicoanalyse* voor de Wmo-taak een *specifiek M&O-beleid* vast, stel een *fraudeprocedure* op, werk dit uit in heldere *werkinstructies* voor de controle en de afwikkeling daarvan en stel de *benodigde menscapaciteit* af op de uit te voeren controlewerkzaamheden. *Evalueer* regelmatig of het beleid en de uitvoering nog aan de daaraan te stellen eisen voldoen en tref zo nodig verbetermaatregelen.
- b. Neem maatregelen waarmee M&O door Pgb-houders kan worden voorkomen, zoals:
 - i. het vaststellen van een regeling die er voor zorgt dat buitensporige hoge reiskosten en uurtarieven niet voor vergoeding in aanmerking komen;
 - ii. het overmaken van een budget op een bankrekening van de budgethouder en niet op die van een bemiddelingsbureau of tussenpersoon;
 - iii. het uitbreiden van de uitsluitingsgronden om een Pgb te kunnen weigeren bijvoorbeeld in het geval de betrokken aanvrager schulden heeft.
- c. Laat alle budgethouders zich jaarlijks verantwoorden en stel niet van een deel van de budgethouders het Pbg ambtshalve vast zonder dat zij zich hebben verantwoord.

Toelichting

Het college had in 2009 onvoldoende aandacht voor het tegengaan van mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik van Pgb's, terwijl er landelijk wel veel werd gepubliceerd over fraude met Pgb's. Vooral de controle van verantwoordingen en het uitvoeren van sancties schoot tekort waardoor M&O te weinig werd bestreden. De gemeente had geen specifiek M&O-beleid en ook ontbrak een procedure voor het omgaan met fraude. Verder was er bij de controle van Pgb's onvoldoende specifieke aandacht voor de controle op bemiddelingsbureau die het Pgb beheerden namens een aantal budgethouders. Ook stelde het college in 2009 geen maximum aan de uurtarieven of reiskosten die een budgethouder mag vergoeden vanuit zijn Pgb. Uit dossieronderzoek van de rekenkamer bleek destijds dat een budgethouder 28% van het Pgb besteedde aan reiskosten van de zorgverlener. De verwachting was dat het college in 2008 circa 1.548 Pgb's (55%) ambtshalve zou vaststellen zonder dat de budgethouders zich hoefden te verantwoorden.

Reactie college augustus 2009

Aanbeveling 9a

De gemeente gaf in 2009 aan een M&O beleid te ontwikkelen als basis voor de implementatie van de fraudebestrijding. Belangrijke input voor dit beleid was de analyse door een onafhankelijk accountantskantoor van alle Pgb-dossiers waarbij sprake was van een bemiddelingsbureau. Deze analyse vond naast de reguliere controle van de verantwoording 2008 plaats. Het college nam dit deel van de aanbeveling over.

Aanbeveling 9b

Het college benadrukte destijds dat de kern van een Pgb is dat de cliënt zelf kan beslissen over omvang, prijs, kwaliteit en levering van de zorg. Het college was van mening dat het opleggen van extra administratieve lasten de cliënt naar zorg in natura 'dwingt'. Het college was dan ook zeer terughoudend met het voorstellen van beperkingen zoals hier gesteld zolang niet inzichtelijk was om hoeveel cliënten het gaat en welk risico ermee gemoeid was. Het college wilde de bevindingen van het accountantskantoor, genoemd onderaanbeveling 9a, afwachten alvorens tot besluitvorming te komen over mogelijke uitbreiding van beperkingen zoals geadviseerd door de rekenkamer.

Aanbeveling 9c

De ervaringen met totale controle op de Pgb-verantwoording 2007 maakten dat het college koos voor het controleren van een percentage van de verantwoordingen over 2008. Dit betekende dat de controle op de verantwoording van de Pgb houders met een Pgb onder de € 5.000 steekproefsgewijs plaatsvond, waardoor meer aandacht kon worden gericht op de grote risico's, te weten: Pgb's boven de € 5.000, nieuwe cliënten en bemiddelingsbureaus. Naar de mening van het college was dit de beste balans tussen optimale controle van de grootste risico's en het zoveel mogelijk beperken van de administratieve belasting voor de burger.

Stand van zaken mei 2013

| |
|--|
| Conclusie: de aanbeveling is gedeeltelijk uitgevoerd |
|--|

Hoewel het college van B en W alleen onderdeel a van de aanbeveling in 2009 wilde overnemen, is juist dat onderdeel niet uitgevoerd. De onderdelen b en c van aanbeveling 9 heeft het college daarentegen wel uitgevoerd. Dit komt enerzijds door het besef dat het college geld liet liggen door een aantal Pgb-betalingen niet terug te vorderen. Tegelijkertijd is ook de tijdsgeest veranderd en is het nu meer algemeen geaccepteerd om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

Aanbeveling 9a

Aanbeveling 9a bestaat uit zes verschillende componenten:

- het opstellen van een risicoanalyse;
- het vastleggen van specifiek M&O-beleid;
- het opstellen van een fraudeprocedure;
- het formuleren van werkinstructies;
- de benodigde werkcapaciteit afstemmen op de controlewerkzaamheden;
- het evalueren en het bijstellen van beleid.

Twee van deze zes elementen heeft WZS gerealiseerd, namelijk het opstellen van werkinstructies en het organiseren van de benodigde menskracht.

Het afgelopen jaar heeft WZS in WmoNed twee werkinstructies opgenomen die ambtenaren moeten ondersteunen bij het controleren van de verantwoordingen. Het gaat om de volgende twee instructies:

- werkinstructie '*Formulier niet goed ingevuld, rappelbrief sturen*', waarin wordt aangegeven dat er een rappelbrief moet worden verstuurd als een aantal zaken op het ingevulde verantwoordingsformulier ontbreken.
- werkinstructie '*Inhoudelijke behandeling verantwoording 2012*' waarin wordt aangegeven wat er in WmoNed geregistreerd moet worden, welke eindbeschikkingen en vorderingen er moeten komen.

Onduidelijk is welke gegevens WZS gedurende het jaar in WmoNed vergelijkt om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

Wel heeft WZS de benodigde menskracht afgestemd op de controle van de verantwoordingen. De verantwoordingen over 2012 worden gecontroleerd door vaste krachten van het BackOffice die vanwege deze piekbelasting in de werklust worden bijgestaan door extra ingehuurde collega's via het Bureau Van Werk naar Werk van de gemeente Amsterdam.

Een belangrijk component, het opstellen van een beleidsplan met daarin de visie van het college op het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik bij Pgb's, ontbreekt nog steeds. Nergens is vastgelegd wat het college wil bereiken met het tegengaan van M&O en welke maatregelen het neemt om M&O tegen te gaan. Er is naar aanleiding van het onderzoek van de rekenkamer door accountantskantoor Dubois&Co, op verzoek van WZS, een nader advies uitgebracht. Dubois& Co adviseerde, net als de rekenkamer, om jaarlijks een *auditplan* op te stellen waarin specifieke risicoaspecten worden benoemd en richtlijnen zijn opgenomen voor de controle van Pgb-verantwoordingen. Het college heeft dit advies niet uitgevoerd.

Het ontbreken van beleid zorgt er ook voor dat er een gat is ontstaan tussen de beleidsregels en de uitvoering. In de praktijk past de ambtelijke organisatie de beleidsregels elk jaar wisselend toe (zie kader 3). De accountant van de gemeente Amsterdam, ACAM, constateerde bij de jaarrekeningcontrole ook al dat de gemeente zich voor wat betreft de verantwoordingen over 2011 niet aan de beleidsregels heeft gehouden. De gemeente ziet echter geen aanleiding om de beleidsregels aan te passen.

Kader 3 - Norm en praktijk controle Pgb-verantwoordingen

De gemeentelijke beleidsregel luidt: alle nieuwe Pgb-houders verantwoorden zich zwaar, daarnaast verantwoordt ook minimaal een steekproef van 15% van Pgb-houders zich zwaar.

- Praktijk verantwoording over 2011: *Alle* Pgb-houders verantwoordden zich licht, aan de hand van een verantwoordingsformulier
- Praktijk verantwoording over 2012:
 - 30% van de Pgb-houders (800) verantwoordden zich zwaar
 - 70% van de Pgb-houders (2.100) verantwoordden zich licht

Kader 3 laat zien dat de beleidsregels vanaf 2011 vereisen dat 15% van de Pgb-houders, steekproefsgewijs, en alle nieuwe Pgb-houders om een zware verantwoording van hun persoonsgebonden budget Hbh wordt gevraagd. Bij een 'zware' verantwoording dienen Pgb-houders naast het verantwoordingsformulier ook een zorgovereenkomst en alle bankafschriften als bewijs aan te leveren. In 2012 is deze steekproef op de totale Pgb-cliëntenpopulatie van 2011 niet uitgevoerd, voornamelijk wegens capaciteitproblemen door de invoering van een nieuw ICT-applicatie (Wmo-Ned) en de afhandeling van de herindicaties van alle cliënten Hbh.¹⁵ Daarom is er in 2012 voor gekozen om iedere Pgb-houder met Hbh over 2011 via het lichte verantwoordingstraject te laten verantwoorden. Bij 'lichte' verantwoording hoeven de Pgb-houders alleen een verantwoordingsformulier in te vullen met daarop de totaal bedragen van de ingehuurde uren en de naam en het BSN van de zorgverlener.

Een ander belangrijke aspect van aanbeveling 9a is het evalueren en het bijstellen van het beleid en dat vindt ook niet systematisch plaats. Door de uitvoering ook te evalueren, worden de resultaten in kaart gebracht (aantal Pgb's dat is stopgezet, terug te vorderen bedragen, redenen voor stopzettingen, terugvorderingen etc.) en gekeken of het beleid en de uitvoering werken. Op die manier kan het beleid weer worden aangepast. Op dit moment ontbreekt een dergelijke evaluatie en een overzicht van de resultaten van de M&O maatregelen.

Aanbeveling 9b

Hoewel de raad in 2009 aangaf dat zij onderdeel b van deze aanbeveling niet over zou nemen, is dit onderdeel wel uitgevoerd. Allereerst kunnen Pgb-houders sinds januari 2012 geen buitensporige reiskosten van de hulp meer declareren. De reiskosten van een hulp mogen niet meer apart gedeclareerd worden. Wel mogen de reiskosten onderdeel uitmaken van het uurloon. De Pgb-houder ontvangt echter een vast tarief voor de hulp, hij/zij mag zelf beslissen of de hulp meer of minder dan het tarief ontvangt. Hierdoor is het niet mogelijk om met de reiskosten het te ontvangen tarief op te drijven.

Ten tweede is in de huidige Wmo-verordening opgenomen dat het persoonsgebonden budget wordt uitbetaald aan de aanvrager of diens wettelijk vertegenwoordiger en dus niet langer op de rekening van een bemiddelingsbureau of tussenpersoon. WZS controleert ook of een cliënt niet meerdere Pgb-betalingen voor huishoudelijke hulp tegelijk ontvangt of dat zowel ZIN als Pgb wordt verstrekt.

Ten derde zijn de uitsluitinggronden uitgebreid. In de *Nadere regels en beleidsregels* die in werking zijn getreden per 1 januari 2012 worden personen die niet in staat worden geacht om de regie over het persoonsgebonden budget te voeren, tenzij er iemand is die dit kan overnemen, uitgesloten. Dit betreft in ieder geval personen waarbij sprake is van ernstige cognitieve problemen, maar ook personen waarbij sprake is van bijvoorbeeld schuldenproblematiek of verslaving.

¹⁵ Deze herindicaties waren noodzakelijk voor een zorgvuldige implementatie van de bezuinigingsmaatregelen rond de vermindering van uren Hbh en de afronding van de aanbestedingen Hbh en Aanvullend Openbaar Vervoer (AOV).

Tot slot heeft het college op basis van de aanbevelingen van de rekenkamer nog een aantal maatregelen genomen om misbruik & oneigenlijk gebruik tegen te gaan:

- er wordt meer preventief in het begin van het toekenningsproces opgetreden om misbruik en fraude te voorkomen. De gegevens van de aanvrager worden standaard gekoppeld aan de gemeentelijke basisadministratie (GBA) en er is strengere controle bij een verandering van leveringsvorm;
- vanaf 1 juli 2013 dienen nieuwe Pgb-houders bij de aanvraag al een zorgovereenkomst aan te leveren en zich na het eerste kwartaal te verantwoorden, waardoor verkeerd gebruik sneller naar boven komt en kleinere gevolgen heeft. Na de eerste verantwoording worden deze Pgb-houders meegenomen in de normale jaarlijkse verantwoordingen;
- bij verantwoording worden alleen bancaire betalingen geaccepteerd; dit dringt misbruik terug;
- vanaf juli 2013 zit er minder tijd tussen uitbetaling aan de Pgb-houder en verantwoording. Vanaf 1 juli 2013 verantwoorden alle nieuwe Pgb-houders zich per kwartaal. Daardoor moet een Pgb-houder zich al vrij kort na ontvangst van zijn eerste Pgb-betaling volledig verantwoorden door middel van betaalbewijzen.
- WZS maakt tegenwoordig gebruik van 'gele' en 'rode' kaarten (zie kader 4). Uit de verantwoording 2011 blijkt dat er 57 cliënten zijn omgezet naar Zorg in natura, omdat zij geen verantwoording hebben ingediend. Deze cliënten zijn thans gemarkeerd met een rode kaart. Cliënten met een rode kaart komen nooit meer in aanmerking voor een Pgb. Voor het toepassen van gele en rode kaarten heeft WZS een werkinstructie opgenomen in WmoNed.

Aanbeveling 9c

Onderdeel c van aanbeveling 9 is inmiddels uitgevoerd, ondanks dat het college van B en W destijds had aangegeven dit deel van de aanbeveling niet over te nemen omdat het maar om een beperkt aantal Pgb-houders ging. Het college vond het opvragen van verantwoordingsstukken niet in verhouding staan tot de te verwachten resultaten. Maar door eindbeschikkingen ambtshalve vast te stellen kon het college de bestede budgetten niet terugvorderen. Het gaat dan niet om misbruik of fraude, maar om Pgb-houders die om legitieme redenen het budget niet hebben benut (ziekenhuisopname, vakantie, etc.). Daarom moeten sinds 2012 *alle* budgethouders zich licht verantwoorden, en een deel van de budgethouders ook uitgebreider. WZS geeft aan dat er geen enkel Pgb meer ambtshalve wordt vastgesteld.

Kader 4 - Gele en rode kaarten

- Gele kaart: is een aantekening in het dossier van de cliënt. Cliënten krijgen een gele kaart als zij slechts na (meermalen) rappelleren reageren op de vraag om verantwoording en/of als zij de formulieren voor een 'lichte' verantwoording onduidelijk of onzorgvuldig invullen. De dossiers van deze cliënten worden gemarkeerd met een gele kaart en zij worden met de selectie zwaar verantwoord voor het volgende jaar meegenomen.
- Rode kaart: Na twee gele kaarten volgt een rode kaart. Omdat na twee gele kaarten is gebleken dat de cliënt niet goed om kan gaan met het gebruik en/of de verantwoording van het Pgb (uitsluitingsgrond in beleidsregels Wmo) wordt de levering van Hbh omgezet naar Zorg in natura.

5 Conclusie over uitvoering aanbevelingen

In dit hoofdstuk vatten we de uitkomst naar de vraag in welke mate het college van B en W uitvoering heeft gegeven aan de tien aanbevelingen uit het rapport *De Wmo in Amsterdam. Het persoonsgebonden budget samen*.

Tabel 5.1 - Samenvatting oordelen rekenkamer over uitvoering aanbevelingen door college van Ben W

| Aanbeveling | | Overgenomen | Uitgevoerd |
|-------------|--|-------------|------------|
| 1 | Geef de gemeenteraad inzicht in de bestemming van de middelen vanuit het gemeentefonds voor de Hbh over de afgelopen jaren. | ● | ● |
| 2 | Doe onderzoek naar de oorzaken en achtergronden waarom de zorgleveranciers in Amsterdam zoveel meer zwaardere zorg leveren en declareren dan in de rest van Nederland | ● | x |
| 3 | Overweeg bij de indicatiestelling twee zwaartecategorieën huishoudelijke hulp in te voeren. Waardoor naar verwachting besparingen kunnen worden gerealiseerd. | ● | ● |
| 4 | Maak met het CIZ duidelijke afspraken over de controlestrategie en controleaanpak op de pre-indicaties van zorgleveranciers en laat CIZ zich over de controlebevindingen periodiek verantwoorden, zodat de gemeente zo nodig de gemaakte afspraken kan bijstellen. | ● | ● |
| 5 | Maak met de SVB duidelijke afspraken over de controles op de besteding van de Pgb's en laat SVB zich over de controlebevindingen periodiek verantwoorden zodat de gemeente zo nodig de gemaakte afspraken kan bijstellen. | ● | ● |
| 6 | Dring er bij het ministerie op aan dat het CAK de gemeente inzicht gaat geven in de te vorderen en geïnde bijdrage per budgethouder. | ● | x |
| 7 | Verbeter de inrichting van het registratiesysteem voor Pgb's op de volgende punten: | ● | ● |
| | a. bewaking van termijnen van toekenning en vaststelling Pgb's | ● | ● |
| | b. het selecteren en analyseren van gegevens om misbruik en oneigenlijk gebruik op te sporen | ● | ● |
| | c. het snel en flexibel opleveren van managementinformatie over de voortgang van de processen | ● | ● |

| Aanbeveling | | Overgenomen | Uitgevoerd |
|---|---|-------------|------------|
| 8 | Verbeter de klantvriendelijkheid van de Pgb-regeling op de volgende punten: | ● | ● |
| | a. breng de doorlooptijd terug tot maximaal 8 weken | ● | ● |
| | b. informeer de potentiële budgethouders over de gratis dienstverlening door de SVB | ● | ● |
| 9 | Verbeter het M&O beleid | ● | ● |
| | a. stel op basis van risicoanalyses een M&O beleid vast, stel een fraude procedure op en werk het beleid uit in werkinstructies etc. | ● | ● |
| | b. neem maatregelen waarmee M&O door Pgb-houders kan worden voorkomen zoals; <ul style="list-style-type: none"> - vaststellen regeling waardoor buitensporige reiskosten en uurtarieven niet voor vergoeding in aanmerking komen - overmaken budget op bankrekening van budgethouder zelf - uitbreiding uitsluitinggronden om Pgb te kunnen weigeren, bijvoorbeeld in geval betrokken aanvrager schulden heeft | ● | ● |
| | c. laat alle budgethouders zich jaarlijks verantwoorden en stel niet van een deel van de budgethouders het Pgb ambtshalve vast zonder dat zij zich hebben verantwoord | ● | ● |
| 10 | Analyseer de verschillen in tarieven en methoden van de G4-gemeenten om de Pgb-waarden en eigen bijdragen te bepalen en ga op basis hiervan na of het wenselijk is om de Amsterdamse regels aan te passen en communiceer dit met de gemeenteraad. | ● | ● |
| <p>Legenda:</p> <ul style="list-style-type: none"> ●: aanbeveling overgenomen of aanbeveling uitgevoerd ●: aanbeveling gedeeltelijk overgenomen of gedeeltelijk uitgevoerd, ●: aanbeveling niet overgenomen of niet uitgevoerd x: geen reactie op aanbeveling of aanbeveling niet meer van toepassing | | | |

Bijlage 1 - Overzicht met geraadpleegde documenten

- Dubois&Co registeraccountants, *Verslag van bevindingen*, november 2010
- Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit Amsterdamse zorg: Noodzaak Voorop, herinrichting Wmo*, agendering gemeenteraad 2 oktober 2013.
- Gemeente Amsterdam, WZS, *Uitbetalingsbesluit*, juni 2013.
- Gemeente Amsterdam, Brief van wethouder Van der Burg aan commissie, *Beleidsbrief Amsterdamse Zorg: Noodzaak voorop*, 23 mei 2013.
- Gemeente Amsterdam, WZS, *Uw brief van 2 april inzake vervolgonderzoek Wmo*, 25 april 2013.
- Gemeente Amsterdam, WZS, *Debieturen stand van zaken*, april 2013.
- Gemeente Amsterdam, Agendapunt Staf Zorg, Sport en Luchthaven, notitie aan wethouder van der Burg, *Persoonsgebonden budget en de voorstellen van bureau HHM.get (trekkingsrecht)*, 7 januari 2013.
- Gemeente Amsterdam, *Wmo Nadere regels en beleidsregels*, januari 2013.
- Gemeente Amsterdam, WZS, *Inhoudelijke behandeling Verantwoording 2012*.
- Gemeente Amsterdam, Raadscommissie Zorg, ter bespreking en ter kennisneming, *Terugvoordering, oneigenlijk gebruik en risico's van het persoonsgebonden budget Wmo*, 28 maart 2012.
- Gemeente Amsterdam, *Wmo verordening*, januari 2012.
- Gemeente Amsterdam, Weekendmap wethouder Van der Burg, *Experiment met virtuele budgetten in relatie tot indicatiestelling*, 19 mei 2011.
- Gemeente Amsterdam, brief van wethouder Vos aan gemeenteraad, *Beantwoording van de motie 837.09*, 4 februari 2010.
- Gemeente Amsterdam, Gemeenteblad Motie E, nummer 837, 2009 afdeling 1, *Motie van de raadsleden mevrouw Bos en mevrouw Burke inzake het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp (virtuele budgetten in het kader van de Wmo)*, 18 november 2009.
- Gemeenteblad, 2009, afdeling 1, nummer 838, F, *Amendement van de raadsleden mevrouw Ulichiki, mevrouw Burke, mevrouw Boelhouwer en de heer De Wit inzake het rapport van de rekenkamer De Wmo in Amsterdam: het Persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp*.
- Het Parool, *Amsterdam schrap 10-uursregel persoonsgebonden budget*, 13 juni 2013.
- HHM Onderzoek en advies, *Decentralisatie begeleiding: Pgb-regeling 'Amsterdamse formule'*. Contourenschets tbv overleg met wethouder zorg op 28 november 2001, november 2011.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Subsidieregeling werkgelegenheidsbevordering thuiszorgsector 2009/2010*.
- MO-zaak en Gemeente Amsterdam, *Werkafspraken (inclusief SLA) tussen Dienst Wonen, Zorg en Samenleven en MO-zaak*, maart 2013.
- NOS, *Zorghulp niet naar gemeenten*, 11 september 2013.
- SVB, *Overeenkomst tot levering van diensten SVB 2012*, januari 2012.
- Volkskrant, *Van Rijn en Per Saldo bekijken criteria Pgb*, 10 juni 2013.

R a

Bijlage 2 - Overzicht met geïnterviewde personen

| Persoon | Functie | Organisatie |
|----------------|--|----------------------------------|
| Charl Oostheim | Teamleider financiële processen en wonen, BackOffice Wmo | Dienst Wonen, Zorg en Samenleven |
| Esther Tak | Hoofd backoffice van afdeling Wmo uitvoering | Dienst Wonen, Zorg en Samenleven |
| Marco Luirink | Programmamanager Innovatie Wmo | Dienst Wonen, Zorg en Samenleven |

R a

Bijlage 3 - Verklarende woordenlijst

| | |
|-----------------------|---|
| AWBZ | 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. |
| CAK | Centraal Administratie Kantoor |
| CIZ | Centrum Indicatiestelling zorg |
| GBA | Gemeentelijke Basisadministratie |
| Hbh | Hulp bij huishouden, een ander woord voor huishoudelijke hulp. Bij het indiceren van huishoudelijke hulp in een persoonsgebonden budget wordt in Amsterdam onderscheid gemaakt tussen licht huishoudelijke hulp (Hbh1) en complexere huishoudelijke hulp (Hbh2). |
| M&O beleid | Misbruik en oneigenlijk gebruik beleid |
| MO-zaak | Voormalig CIZ, verzorgt de indicaties namens de gemeente Amsterdam voor voorzieningen die onder de Wmo vallen. |
| OGGZ | Doelgroepen die gebruik maken van de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg zoals vereenzaamde, depressieve en/of demente ouderen, woningvervuilers, meervoudig probleemgezinnen, langdurig van de GGZ afhankelijke mensen, langdurig verslaafden aan alcohol en/of drugs, zwerfjongeren, daklozen en straatprostituees. |
| Pgb | Persoonsgebonden budget, een bepaalde hoeveelheid geld om naar eigen voorkeur te besteden aan een vooraf bepaald doel of activiteit. |
| SVB | Sociale verzekeringsbank |
| Trekkingsrecht | De Pgb-houder ontvangt het budget niet zelf, maar beheert een virtueel saldo dat digitaal geraadpleegd kan worden. |
| Wmo | Wet maatschappelijke ondersteuning |
| Wvg | Wet voorziening gehandicapten |
| WZS | Dienst Wonen, Zorg en Samenleven |
| ZIN | Zorg in natura |

R a



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl