



Rekenkamer Amsterdam

Opvolgingsonderzoek De Wmo in Amsterdam

Het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp

Rekenkamerbrief 2013 – 10
25 september 2013

Geachte leden van de gemeenteraad,

Ik informeer u met deze brief over de wijze waarop het college van B en W uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het onderzoek *De Wmo in Amsterdam. Het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp* (september 2009). Dit rapport bevatte destijds 10 aanbevelingen gericht op het verbeteren van het beleid en de uitvoering van de persoonsgebonden budgetten (Pgb's) voor huishoudelijke hulp in Amsterdam. Een 'Pgb' is een geldbedrag waarmee de burger zelf huishoudelijke hulp inkoop. In april 2013 zijn wij gestart met een onderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen.

In deze brief zet ik de belangrijkste bevindingen uit het opvolgingsonderzoek uiteen en geef ik enkele aandachtspunten mee voor de toekomst. Het gehele opvolgingsonderzoek is te lezen en te downloaden vanaf onze website¹. In het opvolgingsonderzoek stonden 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?

Net als in 2009 is eenzelfde soort onderzoek tegelijkertijd uitgevoerd in Zaanstad.

¹ Online beschikbaar en te downloaden op www.rekenkamer.amsterdam.nl

Behandeling in de commissie Zorg en de gemeenteraad

Het rapport *De Wmo in Amsterdam. Het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp* is in het najaar van 2009 uitgebreid besproken, zowel in de commissie Zorg als in de gemeenteraadsvergadering. In de commissie Zorg van 7 oktober 2009 waren er twee insprekers (waaronder de Wmo-klankbordgroep) en werd er één amendement ingediend en aangenomen. Tijdens de gemeenteraadsvergadering van 18 november 2009 stemde de raad in met de motie 837 van de raadsleden Burke (PvdA) en Bos (PvdA) waarin het college verzocht werd na te gaan of virtuele budgetten een alternatief zouden kunnen zijn voor het bieden van keuzevrijheid bij Wmo-voorzieningen. Deze motie is nog niet uitgevoerd. De discussie in de raad over de aanbevelingen van het rekenkamerrapport zorgde ervoor dat het college van B en W alsnog twee aanbevelingen (2 en 10) overnam. Uiteindelijk nam het college van B en W na de behandeling van het rekenkamerrapport in de raad 6 van de 10 aanbevelingen volledig over.

Uitvoering van de aanbevelingen

Wij concluderen op grond van dit opvolgingsonderzoek dat het college op dit moment 5 van de 10 aanbevelingen volledig heeft uitgevoerd. Twee aanbevelingen zijn gedeeltelijk uitgevoerd (8 en 9). Slechts 1 aanbeveling (aanbeveling 1) is niet uitgevoerd, maar die was destijds ook niet overgenomen door het college. De twee resterende aanbevelingen (aanbeveling 2 en 6) zijn door voortschrijdend inzicht of een veranderende situatie niet meer van toepassing.

Wij zijn verheugd dat het college meer aandacht heeft voor het beperken van de financiële risico's. Ook heeft het college beter zicht op de verstrekte Pgb's omdat de managementinformatie van alle Wmo-voorzieningen is verbeterd door de aanschaf van een nieuw registratiesysteem voor alle Wmo-voorzieningen. Verder geeft de gemeente Amsterdam meer voorlichting aan burgers over de ondersteuning door de Sociale Verzekering Bank (SVB) bij het beheer van het Pgb. Het college heeft ook een aantal maatregelen genomen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan, zo kunnen de Pgb's niet langer worden overgemaakt op rekening van bemiddelingsbureaus en dienen nieuwe Pgb-houders zich vanaf juli 2013 al na het eerste kwartaal te verantwoorden. De toenemende aandacht voor het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik ('M&O') sluit aan bij de huidige tijdsgeest waarin het meer algemeen geaccepteerd is om M&O tegen te gaan en de kosten van gemeentelijke voorzieningen zoveel mogelijk te beperken. Zo besloot het kabinet onlangs extra inspecteurs aan te stellen die zorgfraude moeten gaan opsporen. Voor de extra inspectiecapaciteit is volgend jaar € 5 miljoen en de jaren daarna € 10 miljoen beschikbaar.²

Hieronder gaan wij nader in op de niet (volledig) uitgevoerde aanbevelingen (9 en 8). Een volledig overzicht van alle aanbevelingen en het oordeel over in hoeverre ze zijn uitgevoerd is terug te vinden in bijlage I.

² NRC, *Schippers: honderd extra inspecteurs tegen zorgfraude*, 16 september 2013

Maatregelen om misbruik tegen te gaan ontberen een visie

Eén van onze aanbevelingen uit 2009 (aanbeveling 9) bestond uit het verbeteren van het M&O-beleid door een samenhangend beleid op te stellen (bestaande uit een visie, risicoanalyse, fraudeprocedure, werkinstructies en evaluatie) en het nemen van een aantal maatregelen. De afgelopen jaren heeft het college een aantal maatregelen genomen om misbruik en oneigenlijk gebruik bij de Pgb's voor huishoudelijke hulp tegen te gaan. In ons onderzoeksrapport worden de maatregelen uitvoerig beschreven, maar enkele voorbeelden zijn:

- bij de verantwoording worden alleen bancaire betalingen geaccepteerd;
- de Dienst Wonen, Zorg en Samenleven (WZS) maakt gebruik van 'gele' en 'rode' kaarten om de verantwoordingen van Pgb-houders te beoordelen;
- vanaf 1 juli 2013 dienen nieuwe Pgb-houders al bij de aanvraag een zorgovereenkomst aan te leveren.

Ook zijn er twee werkinstructies opgesteld voor de controle van de verantwoordingen en is de benodigde menscapaciteit daarop afgestemd.

Natuurlijk vinden wij het een goede zaak dat de gemeente maatregelen heeft genomen en meer aandacht heeft voor het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik. Maar dat betekent nog niet dat er sprake is van een samenhangend M&O-beleid, daarvoor is meer nodig, namelijk:

- een risicoanalyse waarin de meeste voorkomende M&O-risico's in kaart worden gebracht;
- een visie met daarin de maatregelen, een concreet beleidsdoel en het maatschappelijk effect waaraan die maatregelen moeten bijdragen;
- een fraudeprocedure, waarin staat wat te doen als er een vermoeden van fraude bestaat, bijvoorbeeld welke instanties ingeschakeld moeten worden en op welke manier de Pgb's teruggevorderd worden. Dit reikt verder dan een werkinstructie waarin staat hoe de verantwoording gecontroleerd moet worden;
- evaluatie en bijstelling van de uitvoering met daarin de resultaten (aantal Pgb's dat is stopgezet, terug te vorderen bedragen, redenen voor stopzettingen, terugvorderingen etc.) op basis waarvan verbetermaatregelen getroffen worden.

Behalve het nemen van maatregelen is ook de samenhang met een visie van belang. Het ontbreken van M&O-beleid maakt het begrijpelijk dat WZS de beleidsregels wisselend toepast. Het houvast ontbreekt immers. WZS week bij het controleren van de verantwoordingen over 2011 af van de beleidsregels door alle Pgb-houders zich 'licht' (alleen met een verantwoordingsformulier) te laten verantwoorden. Volgens de beleidsregels die het college voor de Wmo vaststelde, zouden alle nieuwe Pgb-houders en minimaal 15% van de bestaande Pgb-houders zich 'zwaar' moeten verantwoorden.

Vanwege capaciteitsproblemen door de invoering van een nieuw registratiesysteem en de afhandeling van de herindicaties van alle cliënten Hbh is ervoor gekozen om alle Pgb-houders zich over 2011 licht te laten verantwoorden. Bij de verantwoording over 2012 verantwoordde een vrij grote

groep (30%) Pgb-houders zich zwaar. WZS heeft niet geëvalueerd welke controlestrategie het meest effectief en efficiënt was. Wel is bekend dat WZS in 2011 een bedrag van € 2,2 miljoen terugvorderde en in 2012 nam dit bedrag af tot € 1,3 miljoen.³

Onbekend hoeveel burgers langer dan 8 weken wachten op hun Pgb-aanvraag
Verder deden we in 2009 de aanbeveling om de klantvriendelijkheid van de Pgb-regeling te verbeteren door de doorlooptijd terug te brengen tot maximaal 8 weken (aanbeveling 8). In 2009 bleek dat 73% (346) van de aanvragers langer dan de wettelijke 8 weken moesten wachten op de afhandeling van hun Pgb-aanvraag voor huishoudelijke hulp. Inmiddels beschikt de gemeente Amsterdam over een beter registratiesysteem (WmoNed) waardoor de overschrijdingen van termijnen beter gemonitord kunnen worden. Hierdoor bewaakt WZS op individueel niveau de doorlooptijden beter. Ook de gemiddelde doorlooptijd lijkt verbeterd: in de eerste helft van 2013 was de gemiddelde doorlooptijd van het indienen van de aanvraag voor een Pgb tot beslissing 32 kalenderdagen (gemiddeld 5 weken). Dat wijst erop dat de gemiddelde doorlooptijd waarschijnlijk is teruggebracht, maar het is nog onduidelijk hoeveel burgers langer dan 8 weken moeten wachten op hun Pgb-beschikking. Het is technisch wel mogelijk om deze doorlooptijd te berekenen op basis van de gegevens in WmoNed, maar het college heeft er geen prioriteit aan gegeven.

Conclusie

Ik vind dat er voldoende reden is om de Pgb's voor huishoudelijke hulp in Amsterdam nog eens onder de aandacht te brengen. De totale kosten van de

Pgb's zijn namelijk aanzienlijk (zie kader 1). In de toekomst zullen die bedragen waarschijnlijk oplopen. Het gemiddelde Pgb per cliënt in de Wmo wordt geschat op € 3.000,

Kader 1: Karakteristieken Pgb in Amsterdam

- In 2012 ontvingen 2.939 burgers een Pgb voor hulp bij het huishouden, vergeleken met 2.774 in 2008.
- In 2012 koos 13% van de burgers met huishoudelijk hulp voor een Pgb.
- De kosten van deze Pgb's bedroegen in 2012 € 9,4 miljoen.⁴
- In 2012 vorderde WZS een totaalbedrag van € 1,3 miljoen aan Pgb's terug, in 2011 € 2,2 miljoen.

maar met de decentralisatie van de AWBZ-taken naar de Wmo komen ook de (vaak hogere) Pgb's voor begeleiding naar de gemeente. In Amsterdam werkt het college aan één Pgb-regeling voor jeugd en Wmo. Het is niet onwaarschijnlijk dat we in het kader van ons monitoronderzoek naar de drie decentralisaties in de toekomst aandacht zullen besteden aan de ontwikkeling in de Wmo. Voor nu geven we alvast twee concrete aandachtspunten aan het college mee.

³ In 2011 was sprake van het wegwerken van een achterstand van eerdere jaren waardoor het bedrag hoger uitviel.

⁴ Gemeente Amsterdam, *Jaarrekening 2012 van de Dienst Wonen, Zorg en Samenleven*, p.17.

Aandachtspunt 1: Voorzie maatregelen om misbruik tegen te gaan van een visie en evalueer de werking van maatregelen

Het college heeft een aantal maatregelen genomen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Dat is een goede zaak, maar er is nog geen sprake van een samenhangend M&O-beleid waarvan een visie, maatregelen, instructies, een fraudeprocedure en een risicoanalyse deel uitmaken. Het is belangrijk om niet alleen te handelen door maatregelen te nemen, maar ook goed na te denken over wat je wilt bereiken en hoeveel actie je, in bepaalde gevallen, wilt ondernemen. Op die manier worden 'losse maatregelen' ingebed en is voor zowel ambtenaren, raadsleden als Pgb-houders duidelijk wat de bedoeling is. Daarom is het belangrijk om de M&O-maatregelen te voorzien van een visie voor het tegengaan van M&O bij alle Pgb's op het gebied van jeugd en Wmo die de gemeente gaat verstrekken. Met de visie kan het college ook gehoor geven aan de motie van het CDA om actiever in te zetten op het terugvorderen van Pgb's bij misbruik en oneigenlijk gebruik.⁵

Door het opstellen van een visie kan ook gemakkelijker worden vastgesteld of de maatregelen het gewenste effect hebben. Bij een evaluatie kan de gevoerde controlestrategie beoordeeld worden: wegen de opbrengsten op tegen de ambtelijke uitvoeringskosten om te controleren? Daarvoor is het nodig dat de resultaten in kaart worden gebracht, iets dat nu ook te weinig gebeurt bij de Pgb's. Indien nodig kan het college dan bijsturen.

Aandachtspunt 2: Maak inzichtelijk hoeveel burgers te lang op een aanvraag van een Pgb wachten

Naast het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik is het ook van belang dat de gemeente de klantvriendelijkheid van de Pgb-regeling blijft bevorderen zodat de zorg toegankelijk blijft. Een goede manier om de klantvriendelijkheid te bevorderen is het beperken van de tijd die nodig is om een Pgb toe te kennen. Het is niet voldoende dat de gemeente in het huidige registratiesysteem voor de Wmo de gemiddelde doorlooptijd bewaakt, ze moet ook inzicht geven hoeveel burgers langer dan de wettelijke 8 weken moeten wachten op hun Pgb. Door de aanvraagtijd zoveel mogelijk te beperken en zich aan de regels te houden, hoeven hulpbehoevenden burgers niet lang in onzekerheid te verkeren over de toekenning van het Pgb.

⁵ Motie Van Drooge, nummer 257, om actiever en doeltreffender tegengaan van fraude en misbruik en oneigenlijk gebruik bij Pgb's onder de Wmo, aangenomen 15 mei 2013.

Bestuurlijke reactie

Ik heb van het college van B en W een bestuurlijke reactie ontvangen op deze rekenkamerbrief. Deze reactie hebben wij voorzien van een nawoord. Zowel de bestuurlijke reactie als het nawoord zijn opgenomen in bijlage II.

Met vriendelijke groet,



dr. J.A. de Ridder
directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam

Colofon

Rekenkamer Amsterdam
Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam
Tel. 020 552 2897
Projectleider: Marcella van Doorn
Onderzoeker: Stefanie Geerts

Bijlage I – Opvolging aanbevelingen

Tabel B.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.	●	●
8	Verbeter de klantvriendelijkheid van de Pgb-regeling op de volgende punten:	●	●
	a. breng de looptijd terug tot maximaal 8 weken;	●	●
	b. informeer de potentiële budgethouders over de gratis dienstverlening door de SVB.	●	●

Aanbeveling		Overgenomen	Uitgevoerd
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.	●	●
Legenda: ●: 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 II – Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

Bestuurlijke reactie college van B en W

Het verheugt ons College dat u in uw *Opvolgingsonderzoek De Wmo in Amsterdam*. *Het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp* constateert dat de aanbevelingen aan de gemeente, voor zover nog van toepassing, vrijwel geheel zijn uitgevoerd. Verder constateert u dat het College van B&W meer aandacht heeft voor het beperken van de financiële risico's, beter zicht heeft op de verstrekte Pgb's, de publieksvoorlichting over het Pgb is verbeterd en dat maatregelen zijn genomen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

Over twee zaken heeft u in uw opvolgingsonderzoek aandachtspunten geformuleerd.

- Voorzie maatregelen om misbruik tegen te gaan van een visie en evalueer de werking van de maatregelen.
- Maak inzichtelijk hoeveel burgers te lang op een aanvraag van een Pgb wachten.

Ad 1. Ons College heeft met instemming kennis genomen van uw bevinding dat er veel maatregelen zijn genomen om misbruik en oneigenlijk gebruik bij het Pgb voor hulp bij het huishouden tegen te gaan. We onderstrepen evenals u het belang om te komen tot een helder, specifiek en samenhangend M&O beleid. Ons College geeft daarom de opdracht binnen het sociaal domein om dit M&O beleid te ontwikkelen, rekening houdend met de ontwikkelingen binnen de Wmo, de Jeugdzorg en de decentralisaties van de AWBZ.

Ad 2. De gemiddelde doorlooptijd voor aanvragen Pgb is, zoals u constateert, de afgelopen jaren door allerlei maatregelen sterk teruggelopen. Door continue procesverbeteringen zijn de doorlooptijden steeds verder teruggebracht. Het proces is per 1 september jl. wederom vereenvoudigd waardoor de doorlooptijd tussen aanvraag en beschikking verder zal afnemen. Tot maximaal 3 weken indien de aanvraag via de Wmo Helpdesk bij WZS binnenkomt en tot maximaal 5 weken indien er sprake is van een indicatie door de MO-zaak. In de managementrapportages vanuit dienst WZS wordt over doorlooptijden inzichtelijk gerapporteerd zodat er een vinger aan de pols gehouden kan worden.

Overigens heeft het kabinet het voornemen om gemeentes vanaf 2015 te verplichten om voor het Pgb met trekkingsrechten te gaan werken waarbij de gemeente het recht op de voorziening en de hoogte van het bedrag bepaalt. De uitvoering daarvan - het betalen van facturen van dienstverleners in opdracht van de cliënt - wordt aan de SVB opgedragen.

Nawoord rekenkamer

Wij zijn blij dat het college van B en W het belang van een samenhangend M&O-beleid erkent en de opdracht heeft gegeven om een helder M&O-beleid te ontwikkelen voor het hele social domein. In het kader van ons monitoronderzoek naar de decentralisaties zullen wij in de toekomst opnieuw aandacht besteden aan het M&O-beleid in het sociaal domein.

Verder vinden wij het opvallend dat het college niet reageert op ons aandachtspunt om inzichtelijk te maken hoeveel burgers langer dan de wettelijke termijn van 8 weken op een aanvraag van een Pgb wachten. Dit moet toch tot de mogelijkheden horen gegeven het feit dat met het nieuwe registratiesysteem (WmoNed) kan worden gerapporteerd dat de gemiddelde doorlooptijd voor de aanvraag van een Pgb verbeterd is. Overschrijding van de grens van 8 weken is een rechtmatigheidsprobleem en het is dus belangrijk om te weten in hoeverre dat probleem zich voordoet. Een gemiddelde doorlooptijd zegt ook nog niet zoveel over hoeveel mensen lang moeten wachten. Ook om de mate van klantvriendelijkheid vast te kunnen stellen is meer inzicht nuttig. Wij adviseren de gemeenteraad om het college op dit punt om meer informatie te vragen.