

ONDERZOEKSRAPPORT

# Opvolgingsonderzoek

## De Wmo in Zaanstad

Het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp.

oktober 2013

Rekenkamer Zaanstad



### De Wmo in Zaanstad

Het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp

april 2009

Rekenkamer Zaanstad





Opvolgingsonderzoek  
De Wmo in Zaanstad.  
Het persoonsgebonden budget  
voor huishoudelijke hulp

Onderzoeksrapport

oktober 2013



## Leeswijzer

Voor u ligt het onderzoeksrapport van de Rekenkamer Zaanstad (de rekenkamer) van het *Opvolgingsonderzoek De Wmo in Zaanstad. Het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp*. De rekenkamer voerde haar 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.



## Inhoudsopgave

<b>Leeswijzer</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Behandeling rapport gemeenteraad	7
1.2 Opvolging aanbevelingen	8
<b>2 Behandeling rapport in de gemeenteraad</b>	<b>9</b>
2.1 Behandeling in de raadscommissie	9
2.2 Behandeling in de raadsvergadering	10
2.3 Conclusie behandeling rapport gemeenteraad	10
<b>3 Beleidsontwikkelingen</b>	<b>11</b>
3.1 Wetswijzigingen	11
3.1 Conclusie beleidsontwikkelingen	13
<b>4 Stand van zaken per aanbeveling</b>	<b>15</b>
4.1 Het tegengaan van financiële risico's	15
4.2 Het verbeteren van de aansturing van derden	18
4.3 Het verbeteren van de voorlichting aan budgethouders	23
4.4 Het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik	25
4.5 Het verbeteren administratieve lasten van de burger en de klantvriendelijkheid	31
4.6 Aanbevelingen aan RIO - Zaanstreek	34
<b>5 Conclusie over uitvoering aanbevelingen</b>	<b>37</b>
<b>Bijlage I - Overzicht met geraadpleegde documenten</b>	<b>41</b>
<b>Bijlage II - Overzicht met geïnterviewde personen</b>	<b>43</b>
<b>Bijlage III - Afkortingen en begrippen</b>	<b>45</b>





# 1 Inleiding

In de periode 2008-2009 verrichte de Rekenkamer Zaanstad onderzoek naar de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) Zaanstad. De rekenkamer heeft het onderzoek toegespitst op het persoonsgebonden budget (Pgb) voor huishoudelijke hulp. Een 'Pgb' is een geldbedrag waarmee de burger zelf zijn huishoudelijke hulp inkoop. De rekenkamer onderzocht in 2009 in hoeverre de gemeente Zaanstad 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 heeft de rekenkamer destijds vijf verschillende thema's onderzocht:

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

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

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

1. In welke mate heeft het onderzoek uit 2009 aanleiding gegeven tot een gedachteswisseling 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 gedachteswisseling en behandeling de rekenkamerrapporten in de gemeenteraad heeft geleid. Hiertoe onderzoeken wij de volgende aspecten:

- de wijze waarop het rapport is geagendeerd in het Zaans Beraad en de gemeenteraad;
- de mate waarin de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer inhoudelijk zijn besproken in het Zaans Beraad 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 de verbetering van het beleid en uitvoering van de Pgb's voor huishoudelijke hulp in de gemeente Zaanstad.

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 Zaanstad blijkt op welke wijze de aanbevelingen ter hand zijn genomen (zie bijlage I voor geraadpleegde documenten);
- toelichtende gesprekken met de verantwoordelijk ambtenaren van de gemeente (zie bijlage II voor geïnterviewde personen).

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

## 2 Behandeling rapport in de gemeenteraad

In dit hoofdstuk gaan we na op welke wijze het rapport *De Wmo in Zaanstad. Het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp* is behandeld in het Zaanstad Beraad 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 de raadscommissie

Op 7 mei 2009 besprak het Zaanstad Beraad het rapport *De Wmo in Zaanstad. Het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp*. Aan het Zaanstad Beraad namen alle fracties en het college B en W deel. In het Zaanstad Beraad hebben raad en de verantwoordelijk wethouder, mevrouw Noom,<sup>1</sup> gediscussieerd over het onderzoek van de rekenkamer. In die discussie gaven de verschillende fracties hun mening over de aanbevelingen.

De commissieleden spraken de wethouder aan op de lange doorlooptijd van de Pgb-aanvragen. Ook was er onvrede over de late inning van het Centraal Administratiekantoor (CAK). Over de collectieve Pgb's was discussie: sommige partijen vonden het een goede tussenoplossing, terwijl andere partijen er ernstige vraagtekens bij zetten.<sup>2</sup> De wethouder verdedigde de doorlooptijd door te stellen dat de gemiddelde doorlooptijd van een Pgb van aanvraag tot beschikking negen dagen was. Ten aanzien van de problemen met het CAK zou de wethouder zich inzetten om cliënten meer inzicht te geven in het CAK. Ten slotte gaf de wethouder aan dat het destijds een bewuste keuze was om voor collectieve Pgb's te kiezen, omdat dit voor cliënten de meest klantvriendelijke oplossing was. Echter, op termijn zullen de collectieve Pgb's worden afgeschaft omdat deze worden uitgesloten in de nieuwe aanbestedingsronde huishoudelijke hulp.<sup>3</sup>

Een van de commissieleden vroeg op welke manier het college uitvoering gaat geven aan de aanbevelingen. De wethouder zegde toe dat ze voor de zomer een Plan van Aanpak opstelt. Dit plan zou schriftelijk aan de gemeenteraad worden voorgelegd.<sup>4</sup> De wethouder heeft op 7 juli 2009 de raad geïnformeerd over de aanpak en uitvoering van de aanbevelingen. Het Plan van Aanpak is uitgewerkt in een excelsheet waarin de aanbevelingen zijn omgezet in activiteiten met deadlines en verantwoordelijke actoren.<sup>5</sup> Het plan is voor het laatst geactualiseerd op 1 maart 2012.

---

<sup>1</sup> Wethouder van maatschappelijke ondersteuning en welzijn, jeugd, onderwijs, gezondheidszorg, Zaandam Zuid Oost, grotestedenbeleid

<sup>2</sup> Besluitenlijst 7 mei 2009 en verslag behandeling rapport Wmo Zaanstad in commissie, opgesteld door de rekenkamer op 7 mei 2009.

<sup>3</sup> Verslag behandeling rapport Wmo Zaanstad in commissie, opgesteld door de rekenkamer op 7 mei 2009.

<sup>4</sup> Besluitenlijst 7 mei 2009.

<sup>5</sup> E-mailcontact gemeente Zaanstad, d.d. 30-5-2013, met als bijlage *Plan rekenkameronderzoek*

Ten slotte stelden meerdere fracties vragen over de mogelijke toekomstige financiële tekorten. De wethouder gaf aan dat de gemeente Zaanstad nu een Wmo-reserve opbouwt maar dat dit waarschijnlijk gaat teruglopen vanaf de herverdeling in 2012. Een van de fracties vroeg waaraan het geld van de algemene reserve is besteed. Volgens de wethouder was dit besteed aan herinrichting van de openbare ruimte rondom verzorgingshuizen.<sup>6</sup>

#### *Conclusie Zaanstad Beraad*

Raadsleden gaven in het Zaanstad Beraad hun visie op het rapport en stelden inhoudelijke vragen aan de wethouder. De wethouder beantwoordde deze en zegde bovendien toe met een Plan van Aanpak te komen. De wethouder is deze belofte nagekomen.

## **2.2 Behandeling in de raadsvergadering**

De gemeenteraad besprak op 19 mei 2009 het rapport *De Wmo in Zaanstad. Het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp*. Het stuk werd ter kennisname en ter stemming ingebracht. Er vond inhoudelijke discussie plaats. De raad ging unaniem akkoord met de aanbevelingen.

## **2.3 Conclusie behandeling rapport gemeenteraad**

Het rapport *De Wmo in Zaanstad. Het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp* is op 7 mei 2009 uitgebreid besproken in het Zaanstad Beraad. Tijdens het Zaanstad Beraad zegde de wethouder toe voor de zomer met een Plan van Aanpak te komen, dit is ook gebeurd. Vervolgens is het rapport in de raadsvergadering van 19 mei 2009 ingebracht. In de raadsvergadering ging de raad, zonder inhoudelijke bespreking, unaniem akkoord met het overnemen van alle aanbevelingen.

---

<sup>6</sup> Besluitenlijst 7 mei 2009 en verslag behandeling rapport Wmo Zaanstad in commissie, opgesteld door de rekenkamer op 7 mei 2009.

## 3 Beleidsontwikkelingen

Om de uitvoering van de aanbevelingen goed te kunnen volgen, is het van belang om kennis te nemen van de landelijke wijzigingen in de Wmo die sinds 2010 zijn doorgevoerd.

### 3.1 Wetswijzigingen

#### 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 burger altijd de keus geboden moet worden tussen 'zorg in natura' (ZIN) en 'zorg niet in natura' (Pgb of vergoeding voor alfahulp). Burgers 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.<sup>7</sup> 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 wetswijziging 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.
- via een Pgb. Dit Pgb kan bestaan 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

---

<sup>7</sup> 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.

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 kopen.

### 3.1.2 De toekomst: het Zaans Pgb vanaf 2014

Er zijn een aantal landelijke ontwikkelingen die grote gevolgen kunnen hebben voor de Zaanse 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 hulp vanaf 2015 krijgt Zaanstad 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.<sup>8</sup> Waarschijnlijk wordt de persoonlijke begeleiding uit de AWBZ wel overgeheveld naar de Wmo. Dit betekent dat een Pgb voor begeleiding vanaf 2014 niet meer wordt verstrekt vanuit de AWBZ, maar de gemeente daarvoor binnen de Wmo verantwoordelijk wordt.

Er is al wel duidelijkheid over het 10-uurscriterium. Op 5 juli 2013 heeft staatssecretaris Van Rijn de Tweede Kamer geïnformeerd over het 10-uurscriterium voor Pgbhouders 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.<sup>9</sup>

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.

Bovenstaande veranderingen kunnen gevolgen hebben voor de manier waarop Zaanstad huishoudelijke hulp gaat aanbieden. Omdat de wettelijke criteria in dit stadium nog niet duidelijk zijn, is het college nog niet begonnen met het inrichten van het nieuwe beleid. Het college verwacht dat er minder geld beschikbaar komt voor de Wmo. Een deel van die bezuinigingen wil het college opvangen door middel van een scherpere aanbesteding in 2015. Aangezien het college momenteel bezig is met de voorbereiding van de aanbesteding 2014, is het niet mogelijk om de nieuwe criteria daarin te verwerken.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> NOS, *Zorghulp niet naar gemeenten*, 11 september 2013 en TV-uitzending van *Nieuwsuur* op 11 september 2013

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Gesprek gemeente Zaanstad, 4 juni 2013

### 3.1 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 één of enkele AWBZ-taken 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.

De plannen van de staatssecretaris zijn nog niet helemaal 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.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> 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

In 2009 hebben wij in ons onderzoek naar de Wmo in totaal 14 aanbevelingen gedaan, 12 aan het college van Zaanstad en 2 aanbevelingen aan RIO Zaanstreek. RIO Zaanstreek was destijds een stichting die van de gemeente subsidie ontving om de aanvraag van huishoudelijke hulp namens de gemeente te verwerken. RIO Zaanstreek wees huishoudelijke hulp aan burgers toe. Ook was RIO Zaanstreek verantwoordelijk voor het uitbetalen van de Pgb's en het controleren van de verantwoordingen van Pgb-houders. Omdat RIO Zaanstreek per 1 mei 2010 onderdeel is geworden van de gemeente Zaanstad, gaat de rekenkamer na in hoeverre het college van B en W opvolging heeft gegeven aan *alle* aanbevelingen. Hieronder geven wij weer op welke wijze het college uitvoer heeft gegeven aan de aanbevelingen. De aanbevelingen zijn geclusterd per thema:

- Het beperken van financiële risico's (aanbeveling 1 en 2)
- Het verbeteren van de aansturing van derden (aanbeveling 3, 4 en 5)
- Het verbeteren van de voorlichting aan budgethouders (aanbeveling 6)
- Het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik (aanbeveling 7, 8, 9 en 10)
- Het verbeteren van de administratieve lasten voor de burger en de klantvriendelijkheid (aanbeveling 11, 12)

Ten slotte staan we stil bij de twee aanbevelingen (13 en 14) gericht aan de RIO Zaanstreek.

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 aan of de aanbeveling niet, gedeeltelijk of volledig is uitgevoerd. Dit oordeel wordt vervolgens voorzien van een toelichting.

### 4.1 Het tegengaan van financiële risico's

#### 4.1.1 Aanbeveling 1

Maak voor een goede beheersing van het Wmo-budget gebruik van het cliëntenbestand van RIO Zaanstreek om inzicht te krijgen in financiële risico's en ontwikkelingen die specifiek voor Zaanstad gelden.

##### *Toelichting*

De rekenkamer constateerde in 2009 dat de gemeente Zaanstad twee keer per jaar de financiële risico's in kaart bracht, maar daarbij geen gebruik maakte van het lokale cliëntenbestand. De gemeente maakte enkel gebruik van landelijke ontwikkelingen en nieuw beleid door Zaanstad. Door ook gebruik te maken van het cliëntenbestand van RIO Zaanstreek, kan de gemeente Zaanstad meer inzicht krijgen in de mogelijke financiële risico's. De rekenkamer heeft destijds het cliëntenbestand van de RIO

Zaanstreek wel geanalyseerd en daaruit bleek onder andere dat einddata van beschikkingen ontbraken en dat verzorgingstehuizen een hogere vergoeding kregen dan op basis van de beschikking verwacht kon worden en dat nieuwe cliënten gemiddeld meer uren kregen dan oude cliënten.

*Reactie college april 2009*

Het college van B en W nam de aanbeveling over, maar reageerde destijds niet inhoudelijk op deze aanbeveling.

*Stand van zaken mei 2013*

Conclusie: de aanbeveling is uitgevoerd

Het college heeft geïnvesteerd in het verbeteren van de kwaliteit van het cliëntenbestand in het registratiesysteem genaamd *Geïntegreerd Welzijn Systeem (GWS)*. Hierdoor is het college beter in staat om voorzieningen en cliënten te volgen.

Ambtenaren controleren de leveringen van Pgb door ze te vergelijken met de indicaties in het GWS. Voor de huishoudelijke hulp wordt maandelijks per aanbieder gecontroleerd of de factuur klopt met de indicatie.<sup>12</sup> Het GWS maakt het mogelijk om zowel de cliënt als de voorziening te volgen. Elk kwartaal wordt vanuit GWS een rapportage gedraaid waarin het aantal Pgb's voor huishoudelijke hulp is aangegeven. Twee keer per jaar wordt er via een ambtelijke notitie duiding gegeven aan de cijfers uit het GWS over de ontwikkeling in de uitgaven van de Pgb's. Dit is nog niet automatisch mogelijk. Door de verbetering van de kwaliteit van het GWS-systeem heeft het college meer inzicht in de financiële risico's die zij loopt.

Doordat RIO Zaanstreek tegenwoordig onderdeel uitmaakt van de gemeente zijn de werkprocessen opnieuw beschreven in *Procesbeschrijving Wmo-voorzieningen, versie 1.5*. In deze procesbeschrijving is een risicoparagraaf opgenomen waarin onder andere aandacht wordt besteed aan de financiële risico's en bijbehorende risicomatregelen.

#### **4.1.2 Aanbeveling 2**

Geef jaarlijks inzicht in de begrote en werkelijke kosten voor huishoudelijke hulp en de Wmo in zijn geheel.

*Toelichting*

De rekenkamer concludeerde in 2009 dat de bedragen genoemd in de jaarrekeningen 2007 en 2008 gebaseerd zijn op schattingen en daardoor geen goed inzicht geven in de werkelijke kosten van de huishoudelijke hulp.

Naast het feit dat er geen duidelijk inzicht was in de kosten voor huishoudelijke hulp, had de raad ook onvoldoende inzicht in de begrote en werkelijke kosten van de Wmo in zijn geheel. Zo concludeerde de rekenkamer dat het college geen jaarlijks totaaloverzicht opstelde waarin inzicht werd verschaft in de begrote en gerealiseerde baten

---

<sup>12</sup> Reactie op informatieverzoek opvolgingsonderzoek de Wmo in Zaanstad, d.d. 19 april 2013

en lasten van alle Wmo-prestatievelden. Ook kon het college niet aangeven welk deel van de Wmo-middelen uit het gemeentefonds werd besteed aan andere prestatievelden dan de Wmo-prestatievelden.

#### *Reactie college april 2009*

Het college van B en W nam de aanbeveling over, maar reageerde destijds niet inhoudelijk op deze aanbeveling.

#### *Stand van zaken mei 2013*

Conclusie: de aanbeveling is deels uitgevoerd
---

De aanbeveling in 2009 bestond uit vier verschillende elementen:

- inzicht in de begrote kosten van huishoudelijke hulp;
- inzicht in de werkelijke kosten van huishoudelijke hulp;
- inzicht in de begrote kosten van de Wmo in zijn geheel;
- inzicht in de werkelijke kosten van de Wmo in zijn geheel.

Het college heeft uitvoering gegeven aan het inzichtelijk maken van de *begrote* kosten van zowel de huishoudelijke hulp als de Wmo in zijn geheel door in samenwerking met Deloitte een rekenmodel te ontwikkelen. Ondanks dat dit model niet het gewenste inzicht gaf, heeft het college wel in de geest van de aanbeveling gehandeld. De *werkelijke* kosten van de Wmo in zijn geheel worden gepresenteerd in de jaarrekening maar dit is niet op een zodanige wijze gedaan dat de kosten van huishoudelijke hulp daaruit zijn af te leiden.

#### Inzicht in begrote kosten

In samenwerking met Deloitte ontwikkelde het college een rekenmodel dat inzicht moest verschaffen in de werkelijke en begrote kosten van de Wmo in zijn geheel en de verschillende prestatievelden, zoals de huishoudelijke hulp. Alle inkomsten<sup>13</sup> zijn in dit model ondergebracht. Alle kosten zijn vervolgens inzichtelijk gemaakt in het Wmo financieel model Zaanstad.<sup>14</sup> De resultaten van het rekenmodel vielen voor de gemeente Zaanstad echter tegen. De prognose gaf geen betrouwbare marge voor het totale Wmo-budget van € 30 miljoen. Dit wordt veroorzaakt door de veelheid aan variabelen, de autonome ontwikkelingen en de fluctuaties van beleid in de afgelopen jaren. Als er een groot aantal woningaanpassingen komen, dan heeft dit gelijk zijn weerslag op het budget. Kortom, het rekenmodel kende teveel onzekerheden, waardoor het niet mogelijk is inzicht te krijgen in de begrote kosten. Het gewenste resultaat werd niet bereikt, maar het college handelde wel in de geest van de aanbeveling.

---

<sup>13</sup> De gemeente Zaanstad ontvangt inkomsten via het gemeentefonds, decentralisatie-uitkering en Wmo-integratieuitkering en alle uitgaven via de contracten binnen het 6de prestatieveld en de subsidies op de vorige prestatievelden van de Wmo.

<sup>14</sup> Financieel model Wmo (alleen digitaal), ontvangen d.d. 19 april 2013

### Inzicht in werkelijke kosten.

De raad heeft ondanks de toezegging van het college nog steeds geen inzicht in de werkelijke kosten van de huishoudelijke hulp. De jaarrekening geeft alleen inzicht in de kosten voor de Wmo in zijn geheel, niet afzonderlijk voor de huishoudelijke hulp.

Op ambtelijk niveau worden de uitgaven van de verschillende prestatievelden, waaronder de huishoudelijke hulp, en de Wmo in zijn geheel bijgehouden in een financieel model. Voor de afzonderlijke prestatievelden is dit model echter niet verder gevuld dan 2010. Bij het prestatieveld begeleiding en het prestatieveld hulpmiddelen zijn er zelfs geen kosten ingevuld. Echter in het totaaloverzicht zijn de kosten op de verschillende prestatievelden wel ingevuld voor 2012, 2013 en 2014. Uit het financieel model blijkt dat de gemeente Zaanstad sinds 2010 te maken heeft met een tekort van het Wmo-budget. Deze ontwikkeling zet zich naar verwachting in de komende jaren door.

Hoewel het voor het college en raad lastig is inzicht te krijgen in het toekomstige Wmo-budget, hebben zich in de afgelopen jaren geen grote schommelingen voorgedaan. Dit komt onder andere door de scherpe aanbestedingsprocedure. Ook de toename van het aantal cliënten met huishoudelijke hulp heeft niet geleid tot een stijging van de kosten omdat het aantal uren per cliënt is gedaald.

## **4.2 Het verbeteren van de aansturing van derden**

### **4.2.1 Aanbeveling 3**

Maak met RIO Zaanstreek goede afspraken in de uitvoeringsovereenkomst over de volgende zaken:

- a. de manier van indiceren;
- b. het nazorgtraject;
- c. het vastleggen van administratieve procedures;
- d. het verrekenen van de eigen bijdrage bij verstrekking van (netto) Pgb's;
- e. de uitvoering van het controle- en sanctiebeleid;
- f. de voorlichting aan de budgethouder;
- g. de verantwoording over de uitvoering van a t/m f.

#### *Toelichting*

De rekenkamer constateerde in 2009 dat het college in grote mate afhankelijk is van andere actoren bij de uitvoering van de Pgb's. Zo had de gemeente slechts in beperkte mate afspraken vastgelegd met RIO Zaanstreek. Hoewel de aansturing van RIO Zaanstreek was verbeterd, leidde dit nog niet altijd tot het gewenste resultaat. Er werden op hoofdlijnen afspraken gemaakt over de te leveren prestaties maar afspraken over het vastleggen van administratieve procedures en het uitvoeren van het controle- en sanctiebeleid ontbraken. Daarnaast toetste de gemeente niet consequent of de afspraken uit de uitvoeringsovereenkomst in de praktijk gerealiseerd worden. Dit kwam mede door de beperkte managementinformatie.

*Reactie college april 2009*

Het college heeft de aanbeveling overgenomen zonder inhoudelijk op de aanbeveling in te gaan.

*Stand van zaken mei 2013*

Conclusie: de aanbeveling is uitgevoerd
---

Het college heeft uitvoering gegeven aan de meeste onderdelen van de aanbeveling. Inmiddels is RIO Zaanstreek onderdeel van de gemeente geworden en daardoor is het minder noodzakelijk om afspraken te maken.

#### Aansturing algemeen

Omdat RIO Zaanstreek onderdeel is geworden van de gemeente Zaanstad is een deel van de aansturingproblematiek komen te vervallen. Tot 10 januari 2010 was de uitvoering van de Wmo binnen de gemeente over twee organisatieonderdelen verdeeld: de Dienst Wijken en de Dienst Publiek. De afspraken tussen deze diensten was vastgelegd in de dienstverleningsovereenkomst *Dienstverlening charter WMO Publiek – Wijken*.<sup>15</sup> Omdat per 10 januari 2010 het college heeft besloten om de organisatie opnieuw in te richten, bestaan de diensten Wijken en Publiek niet meer.<sup>16</sup> Doordat deze diensten zijn opgegaan in hetzelfde organisatieonderdeel, het maatschappelijk domein, is er nu nog maar sprake van aansturing vanuit één organisatieonderdeel van de gemeente. Daardoor is de dienstverleningsovereenkomst komen te vervallen. In de *Procesbeschrijving Wmo-voorzieningen* zijn de administratieve procedures vastgelegd.

#### Manier van indiceren

In datzelfde document is de manier van indiceren opgenomen. Hbh1 wordt geïndiceerd aan de hand van een checklist waarna de indicatie in het GWS wordt opgenomen. De meer complexe Hbh 2, 3 en 4 worden geïndiceerd door een Wmo consulent. Indien nodig maakt deze consulent een aanvullende afspraak gemaakt met de cliënt en/of een arts.<sup>17</sup>

#### Het nazorgtraject

In het *Beleid- en uitvoeringskader voor het persoonsgebonden budget in de Wmo* staat het nazorgtraject. Dit houdt in dat nieuwe Pgb-houders binnen enkele maanden worden benaderd met vragen over het beheer van de Pgb. Als bovendien blijkt dat een cliënt geen gebruik maakt van de voorziening, zal de gemeente de cliënt hierover benaderen.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Dienstverlening charter WMO Publiek - Wijken

<sup>16</sup> Zie website gemeente Zaanstad, <http://www.zaanstad.nl/bpo/organisatie/organigram/>, geraadpleegd op 3 mei 2013.

<sup>17</sup> Gemeente Zaanstad, *Procesbeschrijving Wmo-voorzieningen*, d.d. november 2012, p.11-12

<sup>18</sup> Gemeente Zaanstad, *Beleid- en uitvoeringskader voor het persoonsgebonden budget in de Wmo*, d.d. 1 maart 2010, p.17-18

### Het verrekenen van de eigen bijdrage bij verstrekking van (netto) Pgb's

Uit het beleidskader blijkt tevens dat de gemeente Zaanstad ervoor kiest het bruto Pgb-bedrag aan de klant over te maken. De reden hiervoor is dat de gemeente anders moet wachten op de vaststelling van de eigen bijdrage door het CAK en dit zorgt voor teveel vertraging.<sup>19</sup>

### Uitvoering van het controle- en sanctiebeleid

Net als in 2009 zet de gemeente Zaanstad nog steeds een beperkt aantal sanctie-maatregelen in. Zo kan de niet bestede Pgb worden terugbetaald, kan de verstrekte Pgb worden teruggevorderd en kan het recht op Hbh in de vorm van een Pgb komen te vervallen.<sup>20</sup> Andere sanctiemogelijkheden, zoals het opleggen van een boete, meldingen bij het Openbaar Ministerie of het verplicht overstappen naar zorg in natura ontbreken in het Zaanse controle- en sanctiebeleid.

### Voorlichting aan de budgethouder

Op twee manieren wordt er voorlichting gegeven aan de budgethouder. Ten eerste via het loket bij de gemeente en ten tweede wordt er, nadat is beoordeeld dat een cliënt een Pgb kan beheren, aan de Pgb-houder een brochure gestuurd met daarin specifieke informatie over de bedragen, de wijze en tijdstip van verantwoorden en de voorwaarden die aan de Pgb worden gesteld.<sup>21</sup>

### Verantwoording onderdeel a tot en met f

Via verschillende instrumenten wordt nagegaan of de afspraken zoals vastgelegd in de *Procesbeschrijving Wmo-voorzieningen* en het *Beleid en uitvoeringskader* worden nagekomen. Hiervoor worden onderstaande instrumenten ingezet:

- IDR: Interne Dienst Rapportage voor de voorzieningen (per kwartaal)
- Managementrapportages (financiële administratie) (per maand)
- Registratie managementrapportage: online systeem wat altijd toegankelijk is voor iedereen;
- Maandelijks overleg tussen de beleids- en uitvoeringsafdeling;
- Incidenteel een memo met achtergrond naar het MT (1-2 keer per jaar);
- De Pgb's worden per kwartaal verantwoord richting afdelingshoofd miniregelingen en voorzieningen;
- In de jaarrekening wordt ook verantwoording afgelegd over Pgb's.

## **4.2.2 Aanbeveling 4**

Leg werkafspraken met verzorgingstehuizen formeel vast en laat ze bekrachtigen door het college. Maak in de werkafspraken duidelijk hoe en wanneer verzorgingstehuizen zich dienen te verantwoorden. Vermijd rechtsongelijkheid.

<sup>19</sup> Gemeente Zaanstad, *Beleid- en uitvoeringskader voor het persoonsgebonden budget in de Wmo*, d.d. 1 maart 2010, p.11

<sup>20</sup> Gemeente Zaanstad, *Beleid en uitvoeringskader voor het persoonsgebonden budget in de Wmo*, d.d. 1 maart 2010, p.19-20

<sup>21</sup> Gemeente Zaanstad, *Beleid en uitvoeringskader voor het persoonsgebonden budget in de Wmo*, d.d. 1 maart 2010, p.14

### *Toelichting*

In 2009 concludeerde de rekenkamer dat er onduidelijke, informele afspraken waren tussen de gemeente en verzorgingstehuizen over de collectieve Pgb's. Omdat in 2007 betalingen niet overeen kwamen met de beschikking, was er feitelijk gezien sprake van onrechtmatige betalingen. Bovendien besloot het college onder druk van de verzorgingstehuizen om alle collectieve Pgb's in 2007 op het duurdere niveau Hbh2 af te rekenen. Daarnaast waren er zowel in 2007 als in 2008 hogere kosten voor de gemeente door rechtsongelijkheid omdat personen die via een verzorgingstehuis een (collectief) Pgb aanvroegen in vergelijking met personen die zelf een individueel Pgb aanvroegen meer kans hadden op duurdere Hbh2 in plaats van Hbh1. Tenslotte constateerde de rekenkamer dat één verzorgingstehuis in 2007 een inadequate urenadministratie voerde voor de collectieve Pgb's. Hierdoor was onduidelijk of de huishoudelijke hulp daadwerkelijk geleverd was. Dit probleem leek in 2008 niet meer voor te komen.

### *Reactie college april 2009*

Het college van B en W nam de aanbeveling over, maar reageerde destijds niet inhoudelijk op deze aanbeveling.

### *Stand van zaken mei 2013*

Conclusie: de aanbeveling is uitgevoerd
---

Aan deze aanbeveling heeft het college uitvoering gegeven door de afspraken met de verzorgingstehuizen vast te leggen in de aanbestedingsovereenkomst. Daarnaast zijn de collectieve Pgb's afgeschaft.

De gemeente Zaanstad heeft in 2010 een aanbestedingstraject doorlopen voor huishoudelijke hulp. Doel was om meer zorgleveranciers een kans te geven. Door die diversiteit krijgen cliënten meer keuzevrijheid en kan er meer maatwerk door de zorgleveranciers worden geleverd. Cliënten kunnen sinds de aanbesteding uit dertien zorgleveranciers kiezen in plaats van vier. In de raamovereenkomsten met de zorgleveranciers zijn de tarieven voor de verschillende categorieën<sup>22</sup> hulp bij huishoudelijke werkzaamheden vastgelegd. Deze zijn voor iedereen gelijk. Ook is in de raamovereenkomst vastgelegd dat er twee keer per jaar overleg plaatsvindt tussen de zorgleverancier en de gemeente. Dit overleg heeft een informeel karakter en gaat over beleidsontwikkelingen en signalen uit de uitvoering. Tijdens deze gesprekken wordt ook kort en informeel stilgestaan bij evaluatie. Aan het eind van het contract wordt vanuit de AWBZ een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd en deze is mede bepalend voor het al dan niet voortzetten van de overeenkomst met de zorgleverancier.

---

<sup>22</sup> De gemeente Zaanstad maakt onderscheid tussen drie verschillende soorten huishoudelijke hulp: Hbh1: Huishoudelijke werkzaamheden, Hbh2: huishoudelijke werkzaamheden met lichte ondersteuning in de huishouding, Hbh 3: Huishoudelijke werkzaamheden met ondersteuning binnen de ontregelde huishouding.

De verzorgingstehuizen die voorheen in de collectieve regeling zaten, hebben sinds 2010 een overeenkomst voor levering van zorg in natura. Hierdoor is de werkwijze en verantwoordingsystematiek wezenlijk veranderd. De verantwoording loopt nu niet langer via de Pgb-houder maar via de zorgleverancier. Door het wegvallen van de collectieve Pgb-regeling is het aantal Pgb's aanzienlijk afgenomen. In totaal zijn er nu 350 cliënten met een Pgb's in Zaanstad, voorheen waren het er ongeveer 450.<sup>23</sup>

#### 4.2.3 Aanbeveling 5

Neem passende maatregelen indien zorgleveranciers en verzorgingstehuizen zich niet adequaat verantwoorden over de daadwerkelijk geleverde huishoudelijke hulp. Passende maatregelen kunnen bestaan uit: het aanhouden van de betaling, het lager vaststellen van de vergoeding, afbouw van contractactiviteiten of niet verlengen van het contract.

##### *Toelichting*

De rekenkamer concludeerde in 2008 dat het college niet heeft kunnen vaststellen of de geïndiceerde hulp voor een deel van de collectieve Pgb-houders daadwerkelijk geleverd is. Dit komt onder andere omdat bij één verzorgingstehuis de urenadministratie ontbrak. Daarnaast werden de individuele Pgb's in 2007 slechts beperkt gecontroleerd waarbij niet werd nagegaan of de hulp daadwerkelijk was geleverd. Het college zag er onvoldoende op toe dat maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan, werden uitgevoerd.

##### *Reactie college april 2009*

Het college gaf in haar bestuurlijke reactie aan dat de verantwoording onder de Wmo een lastige klus bleek en zowel van de gemeente als van derden veel afstemming vroeg. Het college had wel lessen getrokken uit ervaringen in 2007 en hierdoor waren in 2008 verbeteringen te zien ten opzichte van 2007. Het college nam de aanbeveling over.

##### *Stand van zaken mei 2013*

Conclusie: de aanbeveling is uitgevoerd

De gemeente Zaanstad heeft andere afspraken gemaakt met de verzorgingstehuizen. Bovendien werkt de gemeente niet langer met zorgklassen maar met zorguren waardoor er adequater verzorgingstehuizen en zorgleveranciers zich beter adequater verantwoorden.

Voor zorg in natura vergelijkt de gemeente maandelijks de factuur van de zorgleveranciers met de beschikking. Als er onduidelijkheid is in de verantwoording wordt er direct contact opgenomen met de zorgleveranciers. Pas als helder is wat er aan de hand is en het probleem is opgelost, gaat de gemeente over tot uitbetaling. In het aanbestedingsbestek voor zorg in natura heeft de gemeente bovendien opgenomen dat zorgleveranciers een accountantsverklaring moeten overleggen. In de

<sup>23</sup> Overzicht Pgb Hbh 2012, gemeente Zaanstad.



contracten met de zorgleveranciers heeft de gemeente op laten nemen dat het contract kan worden ontbonden indien niet aan de voorwaarden wordt voldaan.<sup>24</sup> Het college vond het niet noodzakelijk om verdere maatregelen te nemen.<sup>25</sup>

Voor individuele Pgb-houders zijn de verantwoordingsregels ook aangescherpt. In het *Beleid- en uitvoeringskader voor het persoonsgebonden budget in de Wmo* staan een aantal beheersmaatregelen zoals goede voorlichting en het verkleinen van bevoorschotting zodat risico's snel worden gesignaleerd en verrekenend. De gemeente werkte de beheersmaatregelen, beschreven in het beleidsplan, nader uit in het *Proces Wmo voorzieningen*. Daaruit blijkt dat de bevoorschotting nu per kwartaal gaat. De gemeente Zaanstad controleert nu de verantwoordingen van alle Pgb-houders (=100%). Indien een Pgb-houder ten onrechte teveel geld heeft gekregen, wordt dit teruggevorderd.<sup>26</sup>

### 4.3 Het verbeteren van de voorlichting aan budgethouders

#### 4.3.1 Aanbeveling 6

Verbeter de voorlichting aan de budgethouders over:

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

#### *Toelichting*

Uit het mystery guest onderzoek van de rekenkamer in 2009 bleek dat de voorlichting over Pgb's aan geïnteresseerden onvoldoende was. Het Loket Zorgzaam gaf potentiële aanvragers alleen brochures over zorg in natura en niet over het Pgb. Daarnaast gaf het college geen informatie aan potentiële budgethouders over de procedure voor het betalen van de eigen bijdragen, de gratis ondersteuning van het SVB, de eventuele verplichting van een budgethouder om belastingen en sociale premies af te dragen en ten slotte de verantwoordingswijze en -termijnen.

#### *Reactie college april 2009*

Het college gaf in haar bestuurlijke reactie geen inhoudelijk commentaar op deze aanbeveling. Het college heeft de aanbeveling wel overgenomen.

<sup>24</sup> Overeenkomst tussen gemeente Zaanstad en zorgleverancier, d.d. 15-12-2009, p. 6

<sup>25</sup> Reactie op informatieverzoek opvolgingsonderzoek de Wmo in Zaanstad, d.d. 19 april 2013

<sup>26</sup> Gespreksverslag gemeente Zaanstad, 4 juni 2013.

Conclusie: de aanbeveling is uitgevoerd

Het college heeft inmiddels twee brochures opgesteld getiteld *Zelf uw hulp bij het huishouden (Hbh) inkopen met behulp van een persoonsgebonden budget (PGB)* en *Wmo Aanbiedingsbrief Pgb verantwoording*. De onderdelen a, c, d en e van de aanbeveling komen in deze folders terug. Het college heeft aan onderdeel b een andere invulling gegeven door in plaats van voor downloaden te kiezen voor het verstrekken van het aanvraagformulier voor Pgb aan serieus geïnteresseerden. Aan onderdeel f wordt in beide brochures geen aandacht besteed, daarom komen wij tot de conclusie dat deze aanbeveling grotendeels is uitgevoerd.

De gemeente informeert budgethouders via drie verschillende brochures. De eerste brochure is beschikbaar via het gemeenteloket en is getiteld *Zelf uw hulp bij het Huishouden (Hbh) inkopen met behulp van een persoonsgebonden budget (Pgb)*. De andere brochures ontvangen Pgb-houders nadat door de gemeente is besloten dat ze een Pgb kunnen beheren. Deze is getiteld *Wmo aanbiedingsbrief Pgb verantwoording*. Nadat de Pgb is toegewezen ontvangt de Pgb-houder daarnaast nog een folder van de SVB getiteld *Ondersteuning bij een persoonsgebonden budget*.<sup>27</sup>

Hoogte en betaling van de eigen bijdrage

In de brochure die de gemeente verstrekt via het loket is opgenomen dat houders een inkomensafhankelijke eigen bijdrage zijn verschuldigd. Het Centraal Administratie Kantoor (CAK) int de hoogte van de eigen bijdrage. In de folder verwijst de gemeente naar de website van het CAK voor nadere informatie en de berekening van de eigen bijdrage.

Downloaden van het aanvraagformulier voor huishoudelijke hulp

De gemeente Zaanstad heeft ervoor gekozen om het formulier alleen te verstrekken via verschillende Wmo-loketten in de gemeente en niet beschikbaar te maken op de website. Op deze manier kan de medewerker de potentiële cliënt gelijk helpen met eventuele aanvullende vragen.

Gratis ondersteuning van het SVB

In beide brochures wijst de gemeente Zaanstad op de rol van de SVB. De SVB biedt ondersteuning bij het voeren van de administratie. Om deze ondersteuning te vergemakkelijken heeft de gemeente Zaanstad een overeenkomst gesloten met de SVB.

Verantwoordingstermijnen

In brochures is een onderdeel 'verantwoording afleggen' opgenomen. Hierin wordt aan de cliënt duidelijk gemaakt dat ze verantwoording moeten afleggen door stukken te bewaren en op te sturen. In de brochure die budgethouders ontvangen na het ontvangen van de beschikking is ook de verantwoordingstermijn vermeld, namelijk ieder kwartaal, en het postadres waarnaar de cliënt de stukken opstuurt.

<sup>27</sup> Ondersteuning bij een persoonsgebonden budget, SVB, d.d. onbekend

### Controle- en sanctiebeleid

In de brochure van het Wmo-loket wordt aangegeven wat er gebeurt als de verantwoording niet kopt of niet volledig is. Sanctiemiddelen zijn onder andere het verrekenen van het Pgb-bedrag indien het voorgaande budget niet volledig is besteed en het terugbetalen van niet uitgegeven Pgb-budget. Daarnaast wordt de potentiële Pgb-houder erop gewezen dat wijzigingen in persoonlijke omstandigheden direct moeten worden gemeld.

### Bestedingseisen

In geen van de brochures wordt aandacht besteed aan de bestedingseisen van het Pgb. Wel staat in beide vermeld dat het inkopen van de hoeveelheid zorg overeen moet komen met het in de beschikking gemelde budget.

## **4.4 Het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik**

### **4.4.1 Aanbeveling 7**

Verander de Zaanse regelgeving (*WMO beleidsnotitie* en *Wmo-verordening*) door:

- helder en eenduidig aan te geven binnen welke periode het Pgb besteed dient te zijn;
- de mogelijkheid op te nemen om Pgb's vaker dan (half)jaarlijks te bevoorschotten, zodat sancties, zoals het intrekken, wijzigen of terugvorderen van Pgb's sneller effect hebben.

### *Toelichting*

De regels opgenomen in de Wmo beleidsnotitie en de Wmo-verordening waren niet eenduidig. Zo kon volgens de Zaanse Wmo-verordening het Pgb teruggevorderd worden indien het één jaar na betaling nog niet was gebruikt, terwijl volgens de Wmo-beleidsnotitie dit al het geval was na zes maanden.

Daarnaast had de gemeente Zaanstad ervoor gekozen om de sanctiemogelijkheden te beperken tot het terugvorderen en/of intrekken van een Pgb. Andere sanctiemogelijkheden, zoals het opleggen van een boete of het verplicht overstappen naar zorg in natura ontbraken in de regelgeving.

### *Reactie college april 2009*

Het college gaf in haar bestuurlijke reactie geen inhoudelijk commentaar op deze aanbeveling. Het college heeft de aanbeveling wel overgenomen.

### *Stand van zaken april 2013*

Conclusie: de aanbeveling is deels uitgevoerd
---

De gemeente Zaanstad is nog steeds niet eenduidig in haar verantwoordingstermijnen. Het college kan ten opzichte van 2009 wel sneller bevoorschotten.

### Heldere bestedingstermijnen

In het beleidskader, dat toegankelijk is voor alle burgers, maakt de gemeente Zaanstad voor de besteding onderscheid tussen twee categorieën. Indien de hoogte van het Pgb-budget onder de twee uur per week blijft, dan heeft de Pgb-houder een halfjaar om het budget te besteden. Indien meer dan twee uur huishoudelijke hulp per week wordt verstrekt, is dat een kwartaal.<sup>28</sup> Dit komt echter niet overeen met de ambtelijke *Procesbeschrijving Wmo versie 1.5* waarin staat dat alle Pgb-houders hun budget binnen het kwartaal moeten besteden.<sup>29</sup> Uit het interview met de betrokken ambtenaren kwam naar voren dat de ambtelijke procesbeschrijving leidend is en dat alle Pgb-houders, ongeacht de hoogte van hun budget, een kwartaal hebben om het budget te besteden. Deze uitvoeringspraktijk komt niet overeen met het beleid- en uitvoeringskader, dat raadpleegbaar is voor potentiële Pgb-houders. Deze onduidelijkheid kan leiden tot rechtsongelijkheid, onrechtmatig handelen en verwarring bij burgers.

In de *Procesbeschrijving Wmo versie 1.5* staat dat als de budgethouder binnen de bestedingstermijn onvoldoende heeft verantwoord, de gemeente een brief met vordering opstelt. Indien betaling uitblijft, volgt een rappel en aanmaning. Blijft betaling dan alsnog vier weken uit, dan kan een deurwaarder worden ingeschakeld. Pgb-houders leggen verantwoording af via het formulier '*Verantwoordingsformulier Pgb*'. Met dit formulier geeft de budgethouder inzicht in het aantal bestede uren en het uurtarief. Aan budgethouders wordt gevraagd om bankafschriften en salarisstroken toe te voegen. Als de verantwoording onvoldoende is, kan de gemeente het bedrag ofwel verrekenen met de volgende maand ofwel terugvorderen. Ten opzichte van 2009 is de verantwoording toegenomen, omdat budgethouders zich toen maar eenmaal per jaar hoefden te verantwoorden en nu vier keer per jaar. Door de verantwoordingstermijn te verkleinen, is de gemeente Zaanstad in staat om sneller in te grijpen. Indien een cliënt niet in staat is om zich goed te verantwoorden over zijn budget, maar de zorg wel nodig heeft, kan overgegaan worden naar zorg in natura.

### Bevoorschotting

De gemeente Zaanstad heeft geen afzonderlijk M&O-beleid voor Pgb's. De regels over verantwoording zijn vastgelegd in *Procesbeschrijving Wmo-voorzieningen versie 1.5* en *Beleid- en uitvoeringskader voor het persoonsgebonden budget in de Wmo*. De gemeente Zaanstad keert het Pgb uit als een voorschot. De gemeente stemt de bevoorschotting en verantwoordingstermijnen op elkaar af zodat de controle efficiënt plaatsvindt. De gemeente Zaanstad hanteert een halfjaarlijkse bevoorschotting bij Pgb-houders die minder dan twee uur per week huishoudelijke hulp krijgen. Bij de Pgb-houders die daar boven zitten, is dat per kwartaal. Het college heeft de termijnen voor die groep dus ingekort ten opzichte van 2009.

---

<sup>28</sup> Gemeente Zaanstad, Beleid- en uitvoeringskader voor het persoonsgebonden budget in de Wmo, ingaande per 1 maart 2010, gemeente Zaanstad.

<sup>29</sup> Gemeente Zaanstad, *Proces Wmo-voorzieningen versie 1.5*, p.24, d.d. 3 oktober 2012

#### 4.4.2 Aanbeveling 8

Organiseer de collectieve Pgb's bij de drie verzorgingstehuizen zodanig dat misbruik, oneigenlijk gebruik en rechtsongelijkheid voorkomen worden. Zie erop toe dat afgerekend wordt op basis van de beschikkingen.

##### *Toelichting*

De gemeente Zaanstad had in 2009 ervoor gekozen om over de tarieven van de huishoudelijke hulp bij collectieve Pgb's informele werkafspraken te maken met de verzorgingstehuizen. Het college had de declaratiewijze van de verzorgingstehuizen niet bevestigd. De rekenkamer oordeelde in 2009 dat er bij de collectieve Pgb's sprake was van oneigenlijk gebruik omdat de collectieve Pgb's in 2007 standaard een duurder en zwaarder soort huishoudelijke hulp kregen dan bij de individuele Pgb's. In 2009 constateerde de rekenkamer bovendien onrechtmatig handelen aangezien de betalingen afweken van de beschikkingen. Bovendien bleek dat één van de verzorgingstehuizen geen adequate administratie voerde en daardoor onduidelijk was of de gefactureerde uren daadwerkelijk waren geleverd.

##### *Reactie college april 2009*

Het college van B en W nam de aanbeveling over, maar reageerde destijds niet inhoudelijk op deze aanbeveling.

##### *Stand van zaken april 2013*

Conclusie: de aanbeveling is uitgevoerd

De collectieve Pgb's zijn per 1 januari 2010 afgeschaft en zijn grotendeels overgegaan op zorg in natura. De verantwoording van de zorg in natura is zodanig ingericht dat misbruik en oneigenlijk gebruik wordt voorkomen. Hiermee heeft het college dus uitvoering gegeven aan de aanbeveling.

Het college heeft ervoor gekozen om de collectieve Pgb af te schaffen. Per 1 januari 2010 is de aanbesteding ingegaan die de collectieve Pgb's verving door ZIN. Het college koos voor deze wijziging omdat de drie verzorgingstehuizen niet gewend waren om als Pgb-beheerder op individueel niveau verantwoording af te leggen. Er is gekozen om deze groep over te zetten op zin omdat het gaat om een kwetsbare groep die eigenlijk niet aan de voorwaarden om een Pgb zelf te kunnen beheren voldeed. Nu de ouderen vooral ZIN krijgen, verloopt de verantwoording via de zorgleveranciers en dat verloopt veel makkelijker.<sup>30</sup> De gemeente Zaanstad controleert maandelijks de facturen voor zorg in natura met de beschikking. De gemeente voert deze controle vierwekelijks uit bij de zorgleveranciers.

---

<sup>30</sup> Interview, d.d. 4 juni 2013

Daarbij gaat de gemeente na of:

- het BSN in het registratiesysteem GWS is terug te vinden;
- er een geldige beschikking is;
- de geleverde dienst binnen de geldigheidsduur van de beschikking valt;
- het soort en het aantal uren Hbh dat geleverd is klopt;
- alle cliënten op de factuur voorkomen;
- het berekende bedrag hiervoor overeenkomt met de factuur.<sup>31</sup>

Uit bovenstaande blijkt dat de gemeente controleert op een geldige beschikking. Door deze controle vergroot de gemeente de kans om achter misbruik en oneigenlijk gebruik te komen. Door het wegvallen van de collectieve Pgb's is het aantal Pgb-houders afgenomen, van ongeveer 450 naar 350 Pgb's.

#### 4.4.3 Aanbeveling 9

Investeer in de indicatiestelling bij nieuwe cliënten, bijvoorbeeld door een huisbezoek af te leggen. Hierbij worden alle hulpvragen integraal in kaart gebracht en is controle achteraf minder nodig.

##### *Toelichting*

De gemeente Zaanstad had met het RIO Zaanstreek geen afspraken gemaakt over de manier van indiceren (telefonisch of huisbezoek). De rekenkamer stelde in 2009 echter vast dat een goede indicatiestelling van groot belang was om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. De sterke stijging van de aanvragen Pgb's leidden destijds tot meer telefonische (her)indicaties. En bij die werkwijze was het risico van een onterechte of hoge indicatie groot.

##### *Reactie college april 2009*

Het college van B en W nam de aanbeveling over, maar reageerde destijds niet inhoudelijk op deze aanbeveling.

##### *Stand van zaken april 2013*

Conclusie: de aanbeveling is uitgevoerd
---

De gemeente Zaanstad heeft inmiddels de landelijke werkwijze 'De Kanteling' toegepast. De 'Kanteling' is een VNG-project 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. Hierdoor is er meer geïnvesteerd in huisbezoeken.

In 2012 heeft de gemeente Zaanstad een pilot gestart waarin werd geëxperimenteerd met de werkwijze De 'Kanteling'. In het kader van deze pilot werd met alle nieuwe cliënten een 'keukentafelgesprek' gehouden bij de cliënten thuis. Uit de pilot kwam naar voren dat het niet nodig is om in alle gevallen een huisbezoek af te leggen. Een

<sup>31</sup> Proces Wmo-voorzieningen versie 1.5, p. 20

drietal gemeenteambtenaren maken deze afweging op basis van verschillende factoren (zoals bekendheid met de cliënt, eerder contact met de cliënt en de complexiteit van de aanvraag).<sup>32</sup> In welke gevallen wel of geen huisbezoek wordt afgelegd, is niet formeel vastgelegd. De eerste ervaringen van deze nieuwe werkwijze zijn goed: de intake werd breed gedaan, de burgers zijn tevreden met de werkwijze en er kwamen andere oplossingen dan alleen individuele voorzieningen in beeld. Vanaf april 2013 is de werkwijze geëffectueerd in het beleid door de verordening aan te passen. Dit betekent dat met alle nieuwe aanvragers die ervoor in aanmerking komen vanaf nu een 'keukentafelgesprek' wordt gevoerd.<sup>33</sup>

Ondanks dat de gemeente Zaanstad heeft gekozen voor een duurdere werkwijze, namelijk het voeren van keukentafelgesprekken, is er vooralsnog geen sprake van stijgende kosten. De gemeente heeft namelijk aanwijzingen dat door het voeren van gesprekken mensen vaker een beroep doen op andere mogelijkheden dan een individuele voorziening en dat dit goedkoper is. Dit is echter nog niet aantoonbaar en geldt niet specifiek voor Pgb maar voor alle individuele voorzieningen.

#### 4.4.4 Aanbeveling 10

Verbeter de controle over de besteding van huishoudelijke hulp door meer gerichte controles:

- a. verlang van de zorgleveranciers en de verzorgingstehuizen jaarlijks een accountantsverklaring bij de geleverde huishoudelijke hulp;
- b. controleer binnen drie maanden na verstrekking van Pgb, bijvoorbeeld bij een nazorggesprek, of de budgethouder een nazorgovereenkomst heeft afgesloten en huishoudelijke hulp ontvangt;
- c. vraag steekproefsgewijs bij budgethouders declaratieformulieren, bank- en giroafschriften en zorgovereenkomsten op;
- d. laat het verantwoordingsformulier, conform de nieuwe richtlijn in de AWBZ, alleen nog ondertekenen door de budgethouder en niet meer door bemiddelingsbureaus of verzorgingstehuizen;
- e. ga steekproefsgewijs bij een aantal cliënten met zorg in natura en collectieve Pgb's na of zij daadwerkelijk geregistreerde aantal zorguren hebben ontvangen.

#### *Toelichting*

Uit het onderzoek van de rekenkamer bleek dat de controle en verantwoording van Pgb-houders tekortkomingen had. Zo hoefden budgethouders die via een verzorgingstehuis een collectieve Pgb hadden, geen verantwoordingsformulier in te vullen en te ondertekenen. En bij individuele Pgb-houders controleerde RIO Zaanstreek geen handtekeningen, kwitanties, bank- en giroafschriften of zorgovereenkomsten. De gemeente controleerde wel de verantwoording, maar koos hiervoor een niet representatieve steekproef. De rekenkamer pleitte daarom in 2009 niet zozeer voor meer

<sup>32</sup> Gesprek gemeente Zaanstad, 4 juni 2013

<sup>33</sup> Reactie op informatieverzoek opvolgingsonderzoek de Wmo in Zaanstad, d.d. 19 april 2013

controles, maar voor meer gerichte controles waarbij bijvoorbeeld onderscheid wordt gemaakt tussen nieuwe en bestaande budgethouders.

#### *Reactie college april 2009*

Het college van B en W gaf in haar bestuurlijke reactie geen inhoudelijk commentaar op deze aanbeveling, maar ze heeft de aanbeveling wel overgenomen.

#### *Stand van zaken april 2013*

Conclusie: de aanbeveling is uitgevoerd
---

De gemeente Zaanstad controleert steekproefsgewijs de verantwoording van de Pgb's. Daarnaast is in de contracten met de zorgleveranciers vastgelegd dat er een accountantsverklaring moet zijn. Momenteel doet de gemeente onderzoek naar mogelijke fraude met Pgb's. Indien nodig en haalbaar kan aan dit resulteren in een risicoprofiel. Hiermee heeft het college uitvoering gegeven aan alle onderdelen van de aanbeveling.

#### Accountantsverklaring

De gemeente Zaanstad heeft ervoor gekozen om de verantwoordingseisen aan de zorgleveranciers vast te leggen in de aanbesteding van 2010. In deze aanbesteding zijn ook de verantwoordingseisen voor verzorgingstehuizen vastgelegd. Een van de eisen is dat er een accountantsverklaring aanwezig moet zijn.

#### Nazorgtraject

Nieuwe Pgb-houders ontvangen samen met het informatiepakket ook een zorgovereenkomst. Deze zorgovereenkomst dienen zij twee weken na ontvangst van het informatiepakket ingevuld terug te sturen aan de gemeente. De budgethouder moet in het formulier onder andere verantwoording afleggen over de aard van de werkzaamheden, het aantal uren en dagen dat hulp wordt ontvangen en de lengte van de overeenkomst. Bij nieuwe Pgb-houders gaat de gemeente na enkele maanden na hoe het gaat.<sup>34</sup> Door deze procedure is het volgens de gemeente Zaanstad niet nodig om nog een nazorggesprek te voeren.

#### Steekproefsgewijze controle Pgb's

In de nieuwe Wmo-verordening 2013 is vastgelegd dat de controle over de verantwoording van het Pgb steekproefsgewijs plaatsvindt. De steekproef heeft een minimale omvang van 25% van de verstrekte persoonsgebonden budgetten. Dit gebeurt na afloop van de verstrekking dan wel na afloop van het kalenderjaar.<sup>35</sup> Bij deze controle wordt de zorgovereenkomst, het aantal ingekochte uren in relatie tot het beschikte aantal uren en de salarisadministratie- en betaling in relatie tot het aantal geleverde uren zoals loonstroken gecontroleerd.<sup>36</sup> Omdat er geen collectieve Pgb's meer bestaan, is er geen aparte verantwoording meer voor collectieve Pgb's.

---

<sup>34</sup> Gemeente Zaanstad, *Beleid- en uitvoeringskader voor het persoonsgebonden budget in de Wmo*, d.d. 1 maart 2010, p.17-18

<sup>35</sup> Gemeente Zaanstad, *Besluit voorziening maatschappelijke ondersteuning Zaanstad 2013*, geldend vanaf 1 januari 2013

<sup>36</sup> Gemeente Zaanstad, *Beleid- en uitvoeringskader voor het persoonsgebonden budget in de Wmo*, ingaande per 1 maart 2010



### Ondertekening zorgovereenkomst

De zorgovereenkomst die de budgethouder ontvangt moet ondertekend worden door de budgethouder. Indien er sprake is van een minderjarige budgethouder of een bewindsvoering, dan dient ook de vertegenwoordiger te ondertekenen. De gemeente Zaanstad werkt niet meer samen met bemiddelingsbureaus.

### Steekproefsgewijze controle ZIN

De controle procedure voor ZIN komt overeen met de verantwoordingssystematiek van de Pgb's. Dit betekent dat bij de controle de zorgovereenkomst, het aantal ingekochte uren in relatie tot het beschikte aantal uren en de salarisadministratie- en betaling in relatie tot het aantal geleverde uren wordt gecontroleerd.

Daarnaast is de gemeente momenteel bezig om de mogelijke fraude die in Zaanstad plaatsvindt in kaart te brengen. Ondanks dat er nu onderzoek wordt gedaan naar de fraude, heeft de gemeente niet de indruk dat dit op grote schaal plaatsvindt. Als er signalen binnen komen, gaat dit met name om bemiddelingsbureaus maar daarmee werkt de gemeente niet samen. Uit overzichten van de gemeente Zaanstad blijkt dat er in 2010 zes Pgb's zijn overgezet naar ZIN, in 2011 drie en in 2012 vier. Het overzetten van een Pgb naar ZIN kan zijn grondslag vinden in fraude, maar er kan ook overzetting plaatsvinden indien blijkt dat de cliënt niet in staat is om met een Pgb om te gaan.

## **4.5 Het verbeteren administratieve lasten van de burger en de klantvriendelijkheid**

### **4.5.1 Aanbeveling 11**

Neem in de toekenningbeschikking informatie op over de mogelijke eigen bijdrage en ga na of het mogelijk is om de eigen bijdrage bij het toekennen van het (netto) Pgb te verrekenen.

#### *Toelichting*

Uit het onderzoek van de rekenkamer bleek dat de gemeente Zaanstad ervoor had gekozen om de eigen bijdrage niet gelijk te verrekenen, zoals wel de procedure was bij de AWBZ. Hierdoor waren de administratieve lasten bij de burger onnodig hoog.

#### *Reactie college april 2009*

Het college van B en W nam de aanbeveling over, maar reageerde destijds niet inhoudelijk op deze aanbeveling.

#### *Stand van zaken april 2013*

Conclusie: de aanbeveling is uitgevoerd

De gemeente geeft meer informatie over de eigen bijdrage aan de Pgb-houders.

De gemeente neemt in de beschikking informatie op over de eigen bijdrage en de wijze waarop de cliënt zijn eigen bijdrage kan berekenen. In het informatiepakket dat

aan cliënten wordt verzonden, is ook informatie opgenomen over het CAK. Pgb-houders kunnen bij het CAK met een rekenmodule berekenen hoe hoog de eigen bijdrage zal zijn. Het Wmo-loket legt aan Pgb-houders het rekenmodel van het CAK uit maar bemerkt wel dat cliënten moeite hebben met het rekenmodel.

Voor de gemeente is het nog steeds niet mogelijk om de eigen bijdrage te verrekenen met het netto Pgb, omdat informatie van het CAK te lang op zich laat wachten en de doorlooptijd voor de Pgb-houder dan alleen maar zal toenemen. De gemeente heeft nog steeds niet geen inzicht in van wie de bijdrages zijn geïnd en voor welke voorzieningen het is geïnd. De gemeente heeft via een managementtool inzicht in het gestorte geld maar dit is enkel op groepsniveau. Net als in 2008 int het CAK nog steeds niet alle eigen bijdragen, maar het inningspercentage ligt wel boven de 90%. In het kader van de Wet bescherming persoonsgegevens kan het CAK geen inzicht geven in de op individueel niveau niet geïnde eigen bijdragen.

#### **4.5.2 Aanbeveling 12**

Verkort voor alle indicaties de doorlooptijden voor een indicatiebesluit tot de wettelijke termijn van acht weken.

##### *Toelichting*

Op grond van bestandsanalyse, ingediende klachten bij RIO Zaanstreek, signalen van de Participatieraad Wmo Zaanstad en de evaluaties van de Zaanse Wmo-verordening en Loket Zorgzaan bleek dat RIO Zaanstreek in de praktijk de normtijd overschreed om tot een indicatiebesluit te komen. Bij gemiddeld 7% van de aanvragen voor huishoudelijke hulp in 2008 (en 19% in 2007) liet het indicatiebesluit langer dan de wettelijke termijn van 8 weken op zich wachten. De rekenkamer zag een verbetering tussen 2007 en 2008, maar de rekenkamer was ook van oordeel dat het niet behalen van de wettelijke doorlooptermijn onacceptabel was bij personen die hulpbehoevend zijn. Een overschrijding zou enkel bij hoge uitzondering mogen voorkomen. Destijds concludeerden wij dat de aansturing van de gemeente er niet voldoende toe heeft geleid dat de doorlooptijden binnen de wettelijke termijn vallen.

##### *Reactie college april 2009*

Het college van B en W erkende in 2009 dat de doorlooptijden van aanvraag tot indicatie voor huishoudelijke hulp te lang waren. Er waren verbeteringen te zien, maar het gewenste effect was nog niet bereikt. Het college was dan ook voornemens verdere maatregelen te nemen om de doorlooptijden verder terug te dringen. Een van die maatregelen was het opnemen van RIO Zaanstreek in de ambtelijke organisatie, als afdeling van de dienst Publiek. Voorafgaand aan deze overgang zou de gemeente een objectieve formatiecalculatie voor het RIO uitvoeren waarbij ook een relatie gelegd werd met doorlooptijden. Het college wilde de werkafspraken borgen in de nieuwe organisatiestructuur.

*Stand van zaken april 2013*

Conclusie: de aanbeveling is niet uitgevoerd

Volgens de gemeente blijft de doorlooptijd een continu aandachtspunt.

De gemeente Zaanstad maakt in haar aanvragen voor huishoudelijke hulp onderscheid naar moeilijke en makkelijke aanvragen. Bij een moeilijke aanvraag is er sprake van een 'adviseurtraject'. Dit betekent dat er een aanvullende medische verklaring nodig is waardoor er vertraging in het proces ontstaat. Daarom heeft de gemeente met de leverancier afgesproken dat de medische verklaringen sneller moeten worden geleverd. Deze afspraak is ingegaan per 1 april 2013. Tabel 1 geeft inzicht in de doorlooptijden van de verschillende aanvragen door de jaren heen.

*Tabel 1- Percentage aanvragen huishoudelijke hulp binnen de wettelijke termijn van acht weken<sup>37</sup>.*

Jaar	Makkelijke aanvragen		Moeilijke aanvragen	
	Percentage niet tijdig beschikt	Totale N	Percentage niet tijdig beschikt	Totale N
2009	1%	244	7%	125
2010	0%	713	16%	512
2011	0%	709	41%	603
2012	0%	745	30%	804

Bron: W & I Voorzieningen - verantwoordingsinformatie 4<sup>de</sup> kwartaal 2009 tot en met 2012

Tabel 1 laat zien dat het aandeel moeilijke beschikkingen dat niet binnen de termijn van 8 weken wordt afgehandeld nogal schommelt van 7% in 2009 tot 41% in 2011. De lange doorlooptijd van moeilijke beschikkingen in 2011 wordt volgens de gemeente Zaanstad verklaard door een hoog ziekteverzuim. Maar in 2012 was nog altijd 30% van de moeilijke beschikkingen (= 241) niet binnen 8 weken verstrekt. Dit wordt door de gemeente verklaard door het feit dat de medische verklaringen nog steeds te lang op zich laten wachten. Bovendien heeft de gemeente in de afgelopen periode vooral gezocht naar innovatie en organisatieontwikkeling, zoals 'de Kanteling', waardoor er minder formatie beschikbaar was om de doorlooptijden terug te dringen.

<sup>37</sup> In 2010 is de gemeente Zaanstad overgegaan op een ander registratiesysteem. Toen bleek dat het oude registratiesysteem, waaruit de gegevens van 2009 afkomstig zijn, te optimistisch was. Hierdoor kunnen de gepresenteerde gegevens een vertekend beeld geven.

## 4.6 Aanbevelingen aan RIO - Zaanstreek

### 4.6.1 Aanbeveling 13

Verbeter de managementinformatie aan de gemeente en geef daarbij inzicht in:

- a. financiële risico's
- b. de doorlooptijden
- c. de indicatiestelling (huisbezoek of telefonisch)
- d. de onderkende M&O-situaties
- e. uitvoering van en eventuele aanpassing in het controle- en sanctiebeleid

#### *Toelichting*

De rekenkamer constateerde in 2009 dat de aansturing tussen de gemeente Zaanstad en de RIO Zaanstreek niet optimaal verliep. Niet alleen was de managementinformatie die het RIO Zaanstreek verstrekke onvolledig, de rekenkamer signaleerde ook tekortkomingen in de betrouwbaarheid van het systeem. Naast de onvolledigheid en de tekortkomingen in de betrouwbaarheid, constateerden wij bovendien dat de gegevens die wel beschikbaar waren, niet optimaal werden benut.

#### *Reactie RIO Zaanstreek april 2009*

RIO Zaanstreek gaf destijds aan de managementinformatie te willen verbeteren. In 2008 had RIO Zaanstreek al grote vorderingen gemaakt om over de minimaal noodzakelijke managementinformatie te kunnen beschikken. Met ingang van 2009 wilde RIO Zaanstreek nadere rapportages en analyses opstellen voor de financiële risico's, doorlooptijden en M&O-gevallen.

#### *Stand van zaken april 2013*

Conclusie: de aanbeveling is uitgevoerd

Door de insourcing van RIO in de gemeente Zaanstad is de managementinformatie verbeterd.

Vanaf 1 mei 2010 is RIO Zaanstreek onderdeel geworden van de gemeente Zaanstad. Sindsdien is de managementinformatie over Pgb's verbeterd. Vanaf 2009 wordt de managementinformatie automatisch gegenereerd uit het cliëntensysteem GWS. Er is een monitorsysteem gebouwd waarbij de cliëntgegevens uit GWS worden gebruikt als bron voor het genereren van managementgegevens.<sup>38</sup> Hiermee krijgt de gemeente Zaanstad veel inzicht in de ontwikkelingen en bovendien maakt dit systeem helder waar de financiële risico's kunnen zitten.

In de jaarlijkse managementrapportages besteedt de gemeente aandacht aan het aantal cliënten dat Pgb ontvangt, de totale uitbetalingen, de verantwoording, de terugvordering, de doorlooptijden en de totale kosten van de Pgb

---

<sup>38</sup> Gemeente Zaanstad, *Werkbeschrijving controle verantwoordingsformulieren*, november 2012.

#### 4.6.2 Aanbeveling 14

Veranker de regelgeving van de gemeente in de administratieve procedures en maak een samenhangend overzicht van alle administratieve procedures.

##### *Toelichting*

De rekenkamer constateerde dat er regelgeving is om een Pgb te weigeren als het ernstige vermoeden bestaat dat de aanvrager problemen zal krijgen bij het omgaan met het persoonsgebonden budget. RIO Zaanstreek had deze regelgeving niet goed verankerd in administratieve procedures. Hierdoor was niet gewaarborgd dat in de praktijk bij de indicatiestelling goed onderzocht werd of iemand een Pgb aankon en of er risico op misbruik of oneigenlijk gebruik bestond. Pas bij controle achteraf bleek misbruik of oneigenlijk gebruik.

##### *Reactie RIO Zaanstreek april 2009*

RIO Zaanstreek gaf destijds aan de kwaliteit van de administratieve procedures continue te verbeteren. De aanbeveling van de rekenkamer was voor hun een extra stimulans om daar mee door te gaan.

##### *Stand van zaken april 2013*

Conclusie: de aanbeveling is deels uitgevoerd
---

De gemeente Zaanstad heeft de verschillende administratieve procedures vervangen door één administratieve procedure. Hierin is echter niet vastgelegd dat bij een indicatiestelling wordt nagegaan of een cliënt wel in staat is om een Pgb te ontvangen.

Voorheen had de gemeente Zaanstad verschillende administratieve procedure maar dit is nu teruggebracht tot één administratieve procedure namelijk *Procesbeschrijving Wmo voorzieningen, versie 1.5*. In het *Beleid en uitvoeringskader voor het persoonsgebonden budget in de Wmo* is opgenomen dat cliënten die voor de eerste keer een Pgb voor hulp bij het huishouden ontvangen na een paar maanden worden benaderd met vragen over het beheer van de Pgb. Indien de cliënt moeite ervaart, kan de gemeente Zaanstad erop wijzen dat de Sociale Verzekeringsbank (SVB) hen administratief kan ondersteunen. Indien blijkt dat de cliënt het Pgb niet kan beheren en geen gebruik wil maken van de SVB kan, gelet op de af te leggen verantwoording, met de cliënt besproken worden of de Pgb wel een geschikte vorm is.<sup>39</sup> Deze waarborg is echter niet opgenomen in de administratieve procedure.

---

<sup>39</sup> Gemeente Zaanstad, *Beleid- en uitvoeringskader voor het persoonsgebonden budget in de Wmo*, p.18, d.d. ingaande per 1 maart 2010



## 5 Conclusie over uitvoering aanbevelingen

In dit hoofdstuk vatten we de uitkomsten naar de vraag in welke mate het college van burgemeester en wethouders uitvoering heeft gegeven aan de veertien aanbevelingen uit het rapport *De Wmo in Zaanstad. Het persoonsgebonden budget samen*.

Tabel 5.1 - Samenvatting van oordelen van de rekenkamer over de uitvoering van de aanbevelingen door het college van burgemeester en wethouders

Aanbeveling		Overgenomen	Uitgevoerd
1	Maak voor een goede beheersing van het Wmo-budget gebruik van het cliëntenbestand van RIO Zaanstreek om inzicht te krijgen in financiële risico's en ontwikkelingen die specifiek voor Zaanstad gelden.	●	●
2	Geef jaarlijks inzicht in de begrote en werkelijke kosten voor huishoudelijke hulp en de Wmo in zijn geheel.	●	●
3	Maak met RIO Zaanstreek goede afspraken in de uitvoeringsovereenkomst over de volgende zaken:	●	●
	• de manier van indiceren;	●	●
	• het nazorgtraject;	●	●
	• het vastleggen van administratieve procedures;	●	●
	• het verrekenen van de eigen bijdrage bij verstrekking van (netto) Pgb's;	●	●
	• de uitvoering van het controle- en sanctiebeleid;	●	●
	• de voorlichting aan de budgethouder;	●	●
	• de verantwoording voer de uitvoering van a t/m f.	●	●
4	Leg werkafspraken met verzorgingstehuizen formeel vast en laat ze bekrachtigen door het college. Maak in de werkafspraken duidelijk hoe en wanneer verzorgingstehuizen zich dienen te verantwoorden. Vermijd rechtsongelijkheid	●	●
5	Neem passende maatregelen indien zorgleveranciers en verzorgingstehuizen zich niet adequaat verantwoorden over de daadwerkelijk geleverde huishoudelijke hulp. Passende maatregelen kunnen bestaan uit: het aanhouden van de betaling, het lager vaststellen van de vergoeding, afbouw van contractactiviteiten of niet verlengen van het contract.	●	●
6	Verbeter de voorlichting aan de budgethouders over:	●	●
	a. de procedures voor het betalen en de hoogte van de eigen bijdrage;	●	●
	b. het downloaden van het aanvraagformulier voor huishoudelijke hulp;	●	●

Aanbeveling		Overgenomen	Uitgevoerd
	c. de gratis ondersteuning van SVB bij salarisadministratie en de verplichting om in sommige gevallen belastingen en sociale premies af te dragen;	●	●
	d. de verantwoordingstermijnen en -wijze;	●	●
	e. het controle- en sanctiebeleid van de gemeente, inclusief het bewaren van de bewijzen van betalingen voor de verantwoording;	●	●
	f. de bestedingseisen (maximum tarief reiskosten, kerstgratificaties en aantal uren) van het Pgb en het bewaren van betalingen voor de verantwoording;	●	● <sup>40</sup>
7	Verander de Zaanse regelgeving ( <i>Wmo beleidsnotitie</i> en <i>Wmo verordening</i> ) door:	●	●
	• helder en eenduidig aan te geven binnen welke periode het Pgb besteed dient te zijn.	●	●
	• de mogelijkheid op te nemen om Pgb's vaker dan (half)jaarlijks te bevoorschotten, zodat sancties, zoals het intrekken, wijzigen of terugvorderen van Pgb's, sneller effect hebben.	●	●
8	Organiseer de collectieve Pgb's bij de drie verzorgingstehuizen zodanig dat minstruik, oneigenlijk gebruik en rechtsongelijkheid voorkomen worden. Zie erop toe dat afgerekend wordt op basis van de beschikkingen.	●	●
9	Investeer in de indicatiestelling bij nieuwe cliënten, bijvoorbeeld door een huisbezoek af te leggen. Hierbij worden alle hulpvragen integraal in kaart gebracht en is controle achteraf minder nodig.	●	●
10	Verbeter de controle over de besteding van huishoudelijke hulp door meer gerichte controles;	●	●
	a. verlang van de zorgleveranciers en de verzorgingstehuizen jaarlijks een accountantsverklaring bij de geleverde huishoudelijke hulp;	●	●
	b. controleer binnen drie maanden na verstrekking van Pgb, bijvoorbeeld bij een nazorggesprek, of de budgethouder een zorgovereenkomst heeft afgesloten en huishoudelijke hulp ontvangt;	●	●

<sup>40</sup> Hoewel dit onderdeel van aanbeveling 7 niet is uitgevoerd, zijn de overige 5 onderdelen van de aanbeveling wel uitgevoerd waardoor wij tot de conclusie komen dat de hele aanbeveling is uitgevoerd.



Aanbeveling		Overgenomen	Uitgevoerd
	c. vraag steekproefsgewijs bij budgethouders declaratieformulieren, bank- en giroafschriften en zorgovereenkomsten op;	●	●
	d. laat het verantwoordingsformulier, conform de nieuwe richtlijn in de AWBZ, alleen nog ondertekenen door de budgethouder en niet meer door bemiddelingsbureaus of verzorgingtehuizen;	●	●
	e. ga steekproefsgewijs bij een aantal cliënten met zorg in natura en collectieve Pgb's na of zij daadwerkelijk geregistreerde aantal zorguren hebben ontvangen.	●	●
11	Neem in de toekenningsbeschikking informatie op over de mogelijke eigen bijdrage en ga na of het mogelijk is om de eigen bijdrage bij het toekennen van het (netto) Pgb te verrekenen.	●	●
12	Verkort voor alle indicaties de doorlooptijden voor een indicatiebesluit tot de wettelijke termijn van acht weken.	●	●
<b>Aanbevelingen oorspronkelijk gericht aan RIO Zaanstreek</b>			
13	Verbeter de managementinformatie aan de gemeente en geef daarbij inzicht in:	●	●
	• financiële risico's	●	●
	• de doorlooptijden	●	●
	• de indicatiestelling (huisbezoek of telefonisch)	●	●
	• de onderkende M&O-situaties	●	●
	• uitvoering van en eventuele aanpassing in het controle- en sanctiebeleid	●	●
14	Veranker de regelgeving van de gemeente in de administratieve procedures en maak een samenhangend overzicht van alle administratieve procedures.	●	●
<p>Legenda</p> <p>●: aanbeveling overgenomen of aanbeveling (wordt) uitgevoerd</p> <p>●: aanbeveling gedeeltelijk overgenomen of gedeeltelijk uitgevoerd,</p> <p>●: aanbeveling niet overgenomen of niet uitgevoerd</p>			



## Bijlage I – Overzicht met geraadpleegde documenten

- Gemeente Zaanstad, *Besluitenlijst Zaanstad Beraad*, 7 mei 2009;
- Gemeente Zaanstad, *Raadsbesluit rapport rekenkamer De Wmo in Zaanstad*, 19 mei 2009;
- Gemeente Zaanstad, *Verslag gemeenteraadsvergadering*, 19 mei 2009;
- Gemeente Zaanstad, *Overeenkomst tussen gemeente Zaanstad en Hervormd Centrum Pennemes*, d.d. 15 december 2009;
- Gemeente Zaanstad, *W&I voorzieningen – verantwoordingsinformatie*, 4<sup>de</sup> kwartaal 2009;
- Gemeente Zaanstad, *Beleid en uitvoeringskader voor het persoonsgebonden budget in de Wmo*, d.d. 1 maart 2010
- Gemeente Zaanstad, *W&I voorzieningen – verantwoordingsinformatie*, 4<sup>de</sup> kwartaal 2010;
- Gemeente Zaanstad, *Eigen kracht met effectieve ondersteuning. Wmo beleidsplan 2011-2015 gemeente Zaanstad*, 25 mei 2011;
- Gemeente Zaanstad, *W&I voorzieningen – verantwoordingsinformatie*, 4<sup>de</sup> kwartaal 2011;
- Gemeente Zaanstad, *Voorbeeld verantwoording 2012 individuele cliënt*, d.d. 8 juni 2012;
- Gemeente Zaanstad, *Procesbeschrijving Wmo-voorzieningen, versie 1.5*, d.d. november 2012;
- Gemeente Zaanstad, *W&I voorzieningen – verantwoordingsinformatie*, 4<sup>de</sup> kwartaal 2012;
- Gemeente Zaanstad, *Verordening individuele voorzieningen Wmo*, ingaande op 1 januari 2013;
- Gemeente Zaanstad, *Besluit voorzieningen maatschappelijke ondersteuning 2013*, ingaande per 1 januari 2013;
- Gemeente Zaanstad, *Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning gemeente Zaanstad*, 24 april 2013;
- Gemeente Zaanstad, *Voorbeeldbrief Wmo Aanbiedingsbrief PGB verantwoording nieuw*, d.d. 04-06-2013
- Gemeente Zaanstad, *informatiepakket aan nieuwe Pgb houders*, d.d. onbekend;
- Gemeente Zaanstad, *Zorgovereenkomst*, d.d. onbekend;
- Gemeente Zaanstad, *Financieel overzicht in Excel (alleen digitaal)*, d.d. onbekend;
- Gemeente Zaanstad, *Dienstverleningsovereenkomst charter WMO Publiek - Wijken*, d.d. onbekend
- Gemeente Zaanstad, *Zelf uw hulp bij het Huishouden (Hbh) inkopen met behulp van een persoonsgebonden budget (PGB)*, d.d. onbekend;
- Gemeente Zaanstad, *Werkbeschrijving berekening PGB budget*, d.d. onbekend;
- Gemeente Zaanstad, *Werkbeschrijving controle verantwoordingsformulieren*, d.d. onbekend;
- Kamerbrief 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;
- NOS, *Zorghulp niet naar gemeenten*, 11 september 2013;
- Nieuwsuur (tv-uitzending), d.d. 11 september 2013;
- Rekenkamer Zaanstad, *De Wmo in Zaanstad. Het persoongebonden budget voor huishoudelijke hulp*, april 2009;
- Rekenkamer Zaanstad, *Verslag behandeling rapport Wmo Zaanstad in Zaanstad Beraad*, 7 mei 2009;
- Sociale Verzekeringsbank, *Ondersteuning bij een persoongebonden budget*, d.d. onbekend;
- Wmo-kantoor, via <http://wmokantoor.blogspot.nl/2013/06/trekkingrecht-wordt-verplichting-in-de.html>.

## Bijlage II - Overzicht met geïnterviewde personen

Persoon	Functie	Organisatie
Cees van der Geer	Beleidsmedewerker Wmo-voorzieningen	Maatschappelijk Domein Zaanstad
Karin Maas	Beleidsadviseur Wmo	Maatschappelijk Domein Zaanstad
Petra Le Noble	Afdelingshoofd Minima en voorzieningen	Maatschappelijk Domein Zaanstad



## Bijlage III - Afkortingen en begrippen

<b>AWBZ</b>	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten is een volksverzekering voor ziektekostenrisico's. Iedereen die in Nederland woont of werkt is ervoor verzekerd en heeft recht op vergoeding van de AWBZ-zorg. De AWBZ dekt zware geneeskundige risico's die niet onder de zorgverzekeringen vallen. Het gaat om medische kosten die door vrijwel niemand op te brengen zijn. De huishoudelijke verzorging is per 1 januari 2007 overgegaan uit de AWBZ naar de Wmo.
<b>CAK</b>	Centraal Administratie Kantoor
<b>Collectief Pgb</b>	Constructie waarbij verzorgingstehuizen het Pgb beheren van personen die in een aanleunwoning wonen.
<b>Hbh</b>	Hulp bij huishouden, ander woord voor huishoudelijke hulp
<b>M&amp;O</b>	Misbruik en oneigenlijk gebruik
<b>Pgb</b>	Persoongebonden budget
<b>RIO</b>	Regionaal indicatieorgaan
<b>SVB</b>	Sociale Verzekeringsbank
<b>Trekkingsrecht</b>	De Pgb-houder ontvangt het budget niet zelf, maar beheert een virtueel saldo dat digitaal geraadpleegd kan worden.
<b>Wmo</b>	Wet maatschappelijk ondersteuning
<b>ZIN</b>	Zorg in natura
<b>Zorgleverancier</b>	Thuiszorginstelling, een organisatie die huishoudelijke hulpen levert



Rekenkamer Zaanstad

Frederiksplein 1  
1017 xk Amsterdam

telefoon 020 552 2897  
fax 020 552 2943  
[info@rekenkamer.zaanstad.nl](mailto:info@rekenkamer.zaanstad.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.zaanstad.nl](http://www.zaanstad.nl)