

Het college van burgemeester en
wethouders van de gemeente Hoorn
Nieuwe Steen 1
1625 HV HOORN

Rekenkamercommissie

Contactpersoon : drs. G.J.R. Hulsman
Doorkiesnummer : 0229 252300
e-mailadres : rekenkamer@hoorn.nl

Hoorn, 1 maart 2011

Uw brief van
Uw kenmerk
ons kenmerk 11.06207
bijlagen 1
onderwerp Onderzoeksrapport
Huishoudelijke hulp Wmo

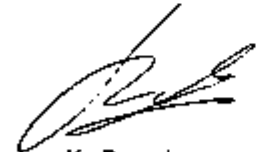
Geachte college,

De rekenkamercommissie heeft het onderzoek naar de huishoudelijke hulp binnen de Wmo afgerond. In het bijzonder ging onze aandacht uit naar het persoonsgebonden budget (pgb) voor huishoudelijke hulp. Het onderzoeksrapport treft u bijgaand aan. Op grond van de verordening op de rekenkamercommissie hebben wij de bevindingen (hoofdstukken 3 t/m 9) aan de betrokken ambtenaren voorgelegd met het verzoek het rapport te controleren op feitelijke juistheden. De reactie hebben wij op 1 februari jl. ontvangen en de meeste opmerkingen zijn door ons verwerkt. Vervolgens hebben wij de samenvatting, de conclusies en de aanbevelingen vastgesteld.

Wij stellen u in de gelegenheid een reactie op het rapport te geven, vooral op de conclusies en aanbevelingen, voordat wij het rapport aan de raad aanbieden. Wij verzoeken u uw reactie uiterlijk 23 maart a.s. in te dienen ter attentie van de secretaris.

Het rapport zal nog een lay-out bewerking ondergaan en daarna samen met uw reactie en een eventueel nawoord door onze commissie aan de raad worden gezonden.

Met vriendelijke groet,
namens de rekenkamercommissie,



drs. K. Brand, voorzitter

WMO: HUISHOUDELIJKE HULP EN HET PERSOONSGEBONDEN BUDGET

Keuzevrijheid: een vrije keuze?

Samenstelling Rekenkamercommissie

Externe leden

De heer drs. K. Brand, voorzitter
Mevrouw G.B.M. Steenbergen
De heer ir. J.F.C.P. Meijne
De heer drs. A. Slot RA

Interne leden

De heer C.J. Medik
De heer drs. S.R. Bashara
De heer M.N.M. Leek MLE

Secretariaat

De heer drs. G.J.R. Huisman, secretaris/onderzoeker

Adres

Postbus 603
1620 AR Hoorn

Telefoonnummer

0229- 252300

E-mail

rekenkamer@hoorn.nl

De rekenkamercommissie is bij raadsbesluit van 14 september 2004 ingesteld en na benoeming van de interne en externe leden in september 2005 met haar werkzaamheden gestart. De commissie bekleedt een onafhankelijke positie binnen de gemeente.

Haar taak is het toetsen van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur op drie onderdelen:

1. rechtmatigheid: voldoet de uitvoering aan de wettelijke kaders en regelgeving?
2. doelmatigheid: is de voorbereiding en uitvoering van beleid efficiënt verlopen?
3. doeltreffendheid: zijn de beoogde effecten van het beleid ook daadwerkelijk behaald?

Hiertoe voert de rekenkamer onderzoek uit. Het doel van het onderzoek is om inzicht te bieden in de prestaties van de gemeente en waar nodig het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst.

De rekenkamercommissie heeft als ambitie dat zij door middel van onafhankelijk, professioneel en relevant onderzoek een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van het bestuur van de gemeente Hoorn en dat de resultaten van onderzoek een bijdrage leveren aan de versterking van de controlerende, kaderstellende en voiksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1: Samenvatting: meer aandacht schenken aan keuzevrijheid	5
Hoofdstuk 2: Inleiding	6
<ul style="list-style-type: none">- Aanleiding: huishoudelijke hulp als belangrijkste individuele voorziening- Criteria voor onderzoek- Financiële risico's: open einde regeling- Reikwijdte van het onderzoek: prestatieveld 6 Wmo- Probleemstelling: persoonsgebonden budget: meerwaarde, keuzevrijheid en controle- Normenkader- Onderzoeksopzet en organisatie- Leeswijzer	
Hoofdstuk 3: Beleidscontext	11
<ul style="list-style-type: none">- Wat beoogt de WMO?- Wat is een persoonsgebonden budget?- Voor- en nadelen van een pgb- Hoofdlijnen van beleid in Hoorn: geen prestaties aangegeven voor veld 6- Overheveling van huishoudelijke hulp naar de Wmo- Conclusies	
Hoofdstuk 4: Cijfermatige informatie	18
<ul style="list-style-type: none">- Kenmerken cliëntenbestand: aantal budgethouders gering- Indicaties, uren, tarieven en budgetten: budgethouder in Hoorn niet slecht af- Conclusies	
Hoofdstuk 5: Onderzoek onder cliënten	21
<ul style="list-style-type: none">- Tevredenheidsonderzoek: budgethouders meer tevreden- Resultaten onderzoek naar keuzevrijheid: gemeente geeft onvoldoende aandacht aan het maken van keuze	
Hoofdstuk 6: WMO en PGB, inkomsten en uitgaven	23
<ul style="list-style-type: none">- Landelijke gegevens- Uitgaven en inkomsten Wmo en huishoudelijke hulp gemeente Hoorn- Uitgaven huishoudelijke hulp vergelijkenderwijs: Hoorn geeft veel geld uit- Informatie aan de gemeenteraad is beperkt- Eigen bijdrage- Financiële vergelijking pgb-zorg in natura- Conclusies	
Hoofdstuk 7: Kwaliteitsbeleid	29
<ul style="list-style-type: none">- Indicatiestelling: het fundament is goed, verbeteringen zijn mogelijk- Aansturing van zorgaanbieders	
Hoofdstuk 8: Keuzevrijheid en het aanvraagtraject in Hoorn	30
<ul style="list-style-type: none">- Keuzevrijheid?- Welke stappen moeten in Hoorn worden gezet?- Uitsluitingsgronden: pgb niet voor iedereen weggelegd- Conclusies	
Hoofdstuk 9: Verantwoording en controle op pgb's	33
<ul style="list-style-type: none">- Wat houdt verantwoording in?- Ondersteuning van budgethouders- Besteding van pgb's: uitgebreide controle- Conclusies	

Hoofdstuk 10: Beantwoorden centrale vraagstelling	35
Hoofdstuk 11: Aanbevelingen	37

Bijlagen

A. Onderzoeksrapport SGBO

B. De conclusies nog eens op een rij

C. Landelijke cijfers (macrobudget huishoudelijke hulp en Wmo)

D. Geraadpleegde documenten

HOOFDSTUK 1: Samenvatting: meer aandacht schenken aan keuzevrijheid

Huishoudelijke hulp is binnen de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) de voorziening waar de meeste mensen met een chronische ziekte of een handicap gebruik van maken. Met deze hulp is veel geld gemoeid. In 2009 vormden de uitgaven huishoudelijke hulp 46% (€ 6,1 miljoen) van alle Wmo uitgaven in Hoorn. Burgers kunnen kiezen tussen hulp door een zorginstelling waarmee de gemeente een contract heeft gesloten (zorg in natura) en een persoonsgebonden budget (pgb) waarmee men zelf hulp kan inkopen. Deze keuze is een wettelijk recht en de wetgever gaat er van uit dat de gemeente aan het maken van een keuze aandacht schenkt en de mogelijkheid van een pgb onder de aandacht brengt.

De centrale vragen in dit rapport zijn:

- wat is de meerwaarde van het pgb?
- hoe verloopt de vrijheid van keuze?
- op welke wijze worden pgb's gecontroleerd?

Uit het onderzoek door de rekenkamercommissie blijkt dat:

- de gemeente aan het keuzevraagstuk minder aandacht schenkt dan de Wmo beoogt. Het aantal burgers met een pgb is in Hoorn lager dan gemiddeld in Nederland en lager dan gemiddeld in gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners. Uit aanvullend onderzoek door SGBO in opdracht van de rekenkamercommissie is gebleken dat het maken van een keuze lang niet altijd in de gesprekken tussen gemeente en burgers aan de orde komt. Ook bleek dat niet met iedereen een intakegesprek gehouden wordt. Op die manier kan niet worden ingegaan op de meerwaarde die een pgb voor sommige burgers heeft;
- de uurtarieven huishoudelijke hulp in Hoorn twee euro hoger liggen dan gemiddeld in gemeenten van vergelijkbare grootte;
- het vertrouwen van de gemeente in een juiste besteding van de pgb's niet groot is. De controle betreft alle budgethouders en is diepgaand. Misbruik is uit de controle over 2009 niet gebleken;
- de gemeente moeite heeft met het ramen van de uitgaven huishoudelijke hulp. Tussentijds en achteraf moeten bedragen soms fors worden bijgesteld. Het voorspellende vermogen is niet groot;
- de doorlooptijd voor de aanvraag huishoudelijke hulp langer is (30%) dan bij vergelijkbare gemeenten.

Het pgb voor de meer mondige burger een goed instrument is als tegenwicht voor de afhankelijke positie van mensen met een beperking.

De rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan in het beleid en de uitvoering meer werk te maken van de keuzevrijheid en de controle van burgers die kiezen voor een pgb anders in te richten.

HOOFDSTUK 2: INTRODUCTIE

2.1 Aanteking: huishoudelijke hulp als belangrijkste individuele voorziening

Veel mensen leven met een beperking. Wanneer er in de eigen sociale omgeving niemand is om hulp te bieden bij het voeren van de huishouding of het leggen van contacten kan een beroep worden gedaan op de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo).

De Wmo is een brade participatiewet die er op gericht is iedereen te laten 'meedoen'. Het meedoen heeft zowel betrekking op de zelfredzaamheid van burgers als op deelname aan het maatschappelijk verkeer. Om dit te bevorderen moeten zowel burgers als gemeenten inspanningen leveren. Burgers hebben een verantwoordelijkheid eerst zelf naar een oplossing te zoeken.

De gemeente heeft een compensatieplicht. De vroeger gebruikte term 'zorgplicht' is verlaten. De compensatieplicht houdt kort gezegd in dat ter compensatie van de beperkingen die iemand ondervindt, de gemeente voorzieningen treft. Het gaat zowel om collectieve voorzieningen, waaronder vervoer, als om individuele voorzieningen om een huishouding te kunnen voeren (huishoudelijke hulp), zich te verplaatsen in en rond de woning (b.v. een rolstoel), zich lokaal te verplaatsen (b.v. een scooter) en anderen te ontmoeten en sociale verbanden aan te gaan om eenzaamheid en isolement te voorkomen.

Degenen die voor een individuele voorziening in aanmerking komen kunnen dit op twee manieren verkrijgen. 'In natura', waarbij de voorziening via de gemeente geleverd wordt door een zorgaanbieder die door de gemeente gecontracteerd is, of in de vorm van een persoonsgebonden budget (pgb) waarmee de burger de voorziening zelf inkoopt. Aan het persoonsgebonden budget wordt binnen de Wmo veel aandacht besteed onder meer vanwege de keuzevrijheid die burgers geboden wordt.

Huishoudelijke hulp is de voorziening waarop burgers meer dan op andere voorzieningen een beroep doen.

Landelijk bedroegen de uitgaven in 2009 aan huishoudelijke hulp via een persoonsgebonden budget volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau 20% van de totale uitgaven aan huishoudelijke hulp. De budgethouders gebruiken het budget om zelf huishoudelijke hulp in te kopen bij een zorgaanbieder of een bekende. Op deze wijze kan men zelf, meer dan bij zorg in natura, beslissen op welk moment en door wie de hulp geleverd wordt. Er staan echter ook verplichtingen tegenover. Budgethouders moeten verantwoording afleggen over de besteding van het budget en worden geconfronteerd met verdere administratieve lasten als zij als werkgever optreden.

Voor gemeenten is het werken met pgb's relatief nieuw. Pgb's zijn een nieuw instrument om tot vraagsturing te komen. Het feit dat burgers met behulp van een pgb zelf de regie over de hulp en de aanschaf van voorzieningen kunnen voeren en daarmee over hun eigen leven maakt dit thema interessant.

De individuele voorzieningen binnen de Wmo hebben een open einde karakter: de omvang van de vraag is bepalend voor de omvang van de hulp en de uitgaven. De financiële beheersbaarheid is in principe problematisch. Hieraan wordt in dit onderzoek eveneens aandacht besteed.

2.2 Criteria voor onderzoek

Het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie geeft een aantal criteria voor de keuze van een onderzoeksonderwerp.

Er moet sprake zijn van een substantieel belang in financieel, organisatorisch, bestuurlijk of maatschappelijk opzicht. Een ander criterium is een vermoeden van ondoelmatigheid, ondoeltreffendheid of onrechtmatigheid.

Het maatschappelijk belang van dit onderzoeksthema is evident. In Hoom maakten in 2009 in totaal 2364 burgers gebruik van een of meer individuele voorzieningen Wmo. Het aantal budgethouders onder de gebruikers van individuele voorzieningen bedroeg 242. Het merendeel

werd gevormd door budgethouders huishoudelijke hulp: 213 (cijfers bureau Zorg, gemeente Hoorn).

Het financiële belang is eveneens duidelijk. De gerealiseerde uitgaven op het brede terrein van de Wmo bedroegen in 2009 € 12,8 miljoen. Hiervan is een bedrag van € 6,0 miljoen aan huishoudelijke hulp verstrekt.

Van het bedrag aan huishoudelijke hulp werd € 921.975 (15,4%) verstrekt in de vorm van pgb's. Hiermee liggen de Hoomse uitgaven voor persoonsgebonden budgetten voor huishoudelijke hulp beneden het landelijk gemiddelde (20%).

De verwachting is dat leereffecten optreden ten aanzien van het vraagstuk van keuzevrijheid, de financiële risico's (open einde regeling) en rechtmatigheid (besteding, verantwoording en controle van pgb's).

De Wmo is nu een aantal jaren van kracht. Beleid en uitvoering lenen zich inmiddels goed voor evaluatieonderzoek. Aangezien 2007 voor de huishoudelijke hulp een overgangsjaar was (overheveling vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) richt het onderzoek zich op de jaren 2008 en 2009.

2.3 Financiële risico's: open einde regeling

De verstrekking van individuele voorzieningen Wmo heeft het karakter van een open einde regeling. De omvang van de vraag is bepalend voor de omvang van de uitgaven. De omvang van de vraag is voor de lokale overheid slechts beperkt te beïnvloeden.

In Hoorn blijkt dat vanaf 2007, toen de huishoudelijke hulp vanuit de AWBZ overgeheveld werd naar de Wmo, ieder jaar de door de gemeente geraamde uitgaven naar boven bijgesteld zijn. Voor 2008 bedroeg de raming € 5,2 miljoen, de tussentijdse bijstelling kwam uit op € 4,7 miljoen en de realisatie gaf een bedrag van € 5,7 miljoen te zien.

Voor 2009 bedroeg de raming huishoudelijke hulp € 4,5 miljoen en de tussentijdse bijstelling € 5,8 miljoen. De gerealiseerde uitgaven waren uiteindelijk € 6 miljoen.

Het voorspellend vermogen van de gemeente en het vermogen het budget meer beheersbaar te maken komen in het onderzoek aan de orde. Een volledige beheersbaarheid is bij een open einde regeling niet mogelijk.

2.4 Reikwijdte van het onderzoek: prestatieveld 6 Wmo

Het is niet mogelijk de uitvoering van de Wmo in zijn volle breedte te evalueren. Daarvoor zijn het budget en de capaciteit van de rekenkamercommissie niet toereikend. Ook in andere gemeenten en op landelijk niveau is geen evaluatie van de uitvoering op alle prestatievelden van de wet beschikbaar. Voor zover bekend heeft alleen het Sociaal en Cultureel Planbureau stappen gezet om tot een evaluatie van deze brede wet te komen. Het bureau SGBO werkt sinds 2008 met een benchmark Wmo waarbij gemeentelijke prestaties worden vergeleken; deze benchmark wordt ieder jaar uitgebreid.

De maatschappelijke ondersteuning wordt omschreven in de vorm van negen beleidsterreinen (prestatievelden) waarop van de gemeente inspanningen worden verwacht. De gemeente kan deze prestatievelden naar eigen inzicht invullen. De beleidsvrijheid is groot.

De negen velden zijn (artikel 1 Wmo):

1. het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten;
2. op preventie gerichte ondersteuning van jongeren met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden;
3. het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning;
4. het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers;
5. het bevorderen van deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem;
6. het verlenen van voorzieningen aan mensen genoemd onder 5;

7. het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en het voeren van beleid ter bestrijding van huiselijk geweld;
8. het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg;
9. het bevorderen van verslavingsbeleid.

De rekenkamercommissie heeft de Wmo al vanaf 2006 op de lijst van te onderzoeken onderwerpen staan.

In eerste instantie heeft de rekenkamercommissie zich gebogen over prestatieveld 3 en dan in het bijzonder over het functioneren van het lokale zorgloket. Na een oriëntatie bleek dat hiernaar recent uitgebreid onderzoek verricht is door (provinciale) cliëntenorganisaties. De bevindingen zijn neergelegd in de lezenswaardige 'Sterrengids', gepubliceerd in februari 2010. Ook het jaarlijkse Tevredenheidsonderzoek door het bureau SGB0 levert informatie over het zorgloket. Het ieder jaar houden van een dergelijk Tevredenheidsonderzoek is wettelijk verplicht (artikel 9 Wmo). De rekenkamercommissie heeft daarom een ander prestatieveld voor onderzoek gekozen.

De gemeente heeft inmiddels veel ervaring opgedaan met prestatieveld 6: het verlenen van voorzieningen. De problematiek was al bekend onder de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg, die per 2007 in de Wmo is opgenomen). In 2007 werd daarnaast de huishoudelijke hulp als nieuw taakveld voor gemeenten vanuit de AWBZ door de rijksoverheid overgeheveld. De gemeente was hierdoor wel gedwongen op korte termijn actie te ondernemen.

Na een nieuwe oriëntatieronde heeft de rekenkamercommissie besloten de meest gebruikte voorziening, de huishoudelijke hulp, te onderzoeken en in het bijzonder het persoonsgebonden budget voor deze voorziening.

2.5 Probleemstelling: persoonsgebonden budget: meerwaarde, keuzevrijheid en controle

Hoofddoel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de (meer)waarde van het pgb als instrument in vergelijking met zorg in natura. Daarnaast is het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop burgers keuze kunnen maken tussen een pgb en zorg in natura en de wijze waarop controle wordt uitgeoefend op de verantwoording van pgb's doet van onderzoek.

De vraagstelling is driedig:

1. Wat is de meerwaarde van een pgb voor huishoudelijke hulp in vergelijking met zorg in natura? Wat kan gezegd worden over de kosten en kwaliteit van het pgb in relatie tot zorg in natura?
2. Op welke wijze wordt de aanvrager van huishoudelijke hulp keuzevrijheid geboden tussen een pgb en zorg in natura?
3. Op welke wijze oefent de gemeente controle uit op de besteding en verantwoording van pgb's voor huishoudelijke hulp en wat zijn de resultaten van controle?

De centrale vraagstelling valt per onderdeel uiteen in deelvragen die de vraagstelling verder inzichtelijk maken.

Ad1

- Wat beoogt de Wmo?
- Van AWBZ naar Wmo: waarom is de huishoudelijke hulp naar de Wmo overgeheveld?
- Welke voor- en nadelen heeft het pgb huishoudelijke hulp?
- Welke elementen bevat een kostenvergelijking tussen pgb's en zorg in natura?
- Hoe wordt de kwaliteit van zorgaanbieders geborgd?
- Hoe ervaren budgethouders het werken met een pgb?

Ad2

- Wat zeggen de wet en de memorie van toelichting over de keuzevrijheid?
- Welke stappen moeten er worden gezet van aanvraag tot toekenning van huishoudelijke hulp?

- Hoe verloopt de indicatiestelling?
- Op welk moment wordt de keuze voor een pgb door de consulent ingebracht?
- Op welke wijze worden aanvragers geïnformeerd over de keuze tussen zorg in natura en een pgb?
- Welke uitsluitingsgronden bestaan er voor toekenning van een pgb?

Ad3

- Waarop zijn de ramingen in de begroting van het budget huishoudelijke hulp gebaseerd?
- Is er sprake van onderuitputting of overschrijding van het Wmo budget en het budget huishoudelijke hulp?
- Op welke wijze worden risico's aangegeven in de documenten van de financiële cyclus?
- Hoe verhouden zich de gerealiseerde uitgaven en inkomsten Wmo en huishoudelijke hulp in 2008 en 2009 tot de ramingen?
- Op welke wijze moeten budgethouders zich verantwoorden?
- Op welke wijze vindt de controle door de gemeente plaats?
- Indien sprake is van misbruik, in welke mate komt dit dan voor?
- Wat is de sanctie op misbruik of oneigenlijk gebruik?
- Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd?

2.6 Normenkader

Zoals gebruikelijk in rapporten van de Hooprnse rekenkamer zijn er normen geformuleerd om de bevindingen te toetsen. De normen zijn gebaseerd op de wet (Wmo), de plaatselijke verordening maatschappelijke ondersteuning, het Besluit maatschappelijke ondersteuning en gemeentelijke beleidsregels. Ook hanteert de rekenkamercommissie eigen normen. De volgende normen zijn van toepassing:

- Doelstelling en prestaties op prestatieveld 6 zijn helder aangegeven (artikel 3 Wmo)
- De keuzevrijheid voor zorg in natura of een pgb wordt door de gemeente ingebracht (artikel 6. Wmo);
- De gemeente licht de personen die aanspraak hebben op een individuele voorziening (waaronder huishoudelijke hulp) vooraf in duidelijke en begrijpelijke bewoordingen in over de gevolgen van de keuze voor een individuele voorziening in natura of een persoonsgebonden budget (artikel 6a. Wmo);
- De gemeenteraad ontvangt 'ieder jaar een verslag over de doeltreffendheid en effectiviteit van de verordening in de praktijk' (artikel 39 verordening);
- De gemeenteraad wordt ieder jaar geïnformeerd over de ontwikkelingen van het budget voor huishoudelijke hulp en over de risico's (rekenkamercommissie);
- De gemeente controleert het gebruik van het pgb (artikel 6 verordening).

2.7 Onderzoeksopzet en organisatie

Het onderzoek is verricht in de periode juli- december 2010. Het onderzoek is uitgevoerd door analyse van documenten (probleemanalyse): raadsbesluiten, beleidsnota's, kwantitatieve gemeentelijke bestandsgegevens, landelijke literatuur. Een overzicht van de geraadpleegde literatuur is in Bijlage D opgenomen.

In de loop van het onderzoek besloot de rekenkamercommissie aanvullend onderzoek te doen naar de wijze waarop de keuze tussen het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp en zorg in natura verloopt. Na bestudering van de verzamelde informatie ontstonden bij de rekenkamercommissie twijfels of de gemeente voldoende aandacht schenkt aan de mogelijkheid voor het pgb te kiezen. De Wmo gaat er van uit dat de gemeente hieraan aandacht schenkt. Daarom is gekozen is voor het (laten) verrichten van nader onderzoek. Aan het bureau SGB0, onderdeel van BMC Onderzoek, is opdracht verleend om door middel van interviews met cliënten en gemeentelijke consulenten inzicht te krijgen in het keuzeproces als onderdeel van de

aanvraagprocedure. Dit bureau is geselecteerd vanwege de ruime ervaring met onderzoek op het terrein van de Wmo.

Het onderzoeksrapport van SGBO is als bijlage in dit rapport opgenomen. De resultaten worden in hoofdstuk 5 weergegeven.

Het concept onderzoeksrapport (de bevindingen, exclusief de conclusies en aanbevelingen) is in januari voor technisch wederhoor voorgelegd aan de ambtelijk betrokkenen.

Na verwerking van de opmerkingen wordt het onderzoeksrapport in februari 2011 definitief vastgesteld met inbegrip van de conclusies en aanbevelingen. Aansluitend vindt toezending aan het college van burgemeester en wethouders plaats voor een bestuurlijke reactie. Direct daarna biedt de rekenkamercommissie het rapport aan de gemeenteraad aan.

2.8 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 gaan we in op het doel van de Wmo, de betekenis van het pgb en het Hoornse beleid als uitvloeisel van de wet. Om een beeld te krijgen geven we in hoofdstuk 4 cijfermatige informatie over het cliëntenbestand, tarieven en uren huishoudelijke hulp. Aan onderzoek onder cliënten besteden we in hoofdstuk 5 aandacht. In hoofdstuk 6 komen de inkomsten en uitgaven aan de orde evenals de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Kwaliteitsbeleid is het onderwerp van hoofdstuk 7. Keuzevrijheid, een van de centrale thema's in het onderzoek, volgt in hoofdstuk 8. Het laatste onderdeel van onze bevindingen, verantwoording van en controle op pgb's, treft de lezer in hoofdstuk 9 aan. In de hoofdstukken 10 en 11 geven we antwoord op de centrale vraagstelling uit hoofdstuk 2 en formuleren we aanbevelingen.

HOOFDSTUK 3: Beleidscontext

3.1 Wat beoogt de Wmo?

De Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning (2006) is een brede participatiewet. Deze wet is op 1 januari 2007 van kracht geworden en het centrale doel is burgers te laten meedoen aan alle facetten van het maatschappelijk leven. Met behulp een sociaal netwerk van familie, vrienden en als dat niet kan met ondersteuning van de gemeentelijke overheid. Eerst moeten burgers zelf proberen hun probleem op te lossen. Pas daarna kan een beroep gedaan worden op professionele zorgarrangementen. Het is de bedoeling dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen functioneren en actief kunnen deelnemen aan de samenleving.

De maatschappelijke ondersteuning wordt omschreven in de vorm van negen beleidsterreinen (prestatievelden) waarop van de gemeente inspanningen worden verwacht. Deze velden zijn in het vorige hoofdstuk genoemd.

De maatschappelijke ondersteuning moet zo dicht mogelijk bij de burger georganiseerd worden: op gemeentelijk niveau. De gemeente kan bij uitstek de mix van activiteiten aanbieden die aansluit bij de lokale behoeften (maatwerk). De gemeente krijgt ruimte en vrijheid maar moet ook verantwoordelijkheid nemen om een samenhangend beleid te voeren op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, wonen en welzijn. De positie van de gemeente wordt door de wet versterkt. Zo is de huishoudelijke verzorging uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten gehaald en onder de werking van de Wmo gebracht.

De wet leidt tot een uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket.

Het Wmo-beleid wordt vormgegeven op lokaal niveau. Gemeenten zijn verplicht vierjaarlijks een plan op te stellen. Hierin wordt in ieder geval aangegeven wat de doelstellingen zijn op de negen prestatievelden, hoe het beleid wordt uitgevoerd en welke acties worden ondernomen. Daarnaast moeten de te bereiken resultaten worden aangegeven evenals de maatregelen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de ondersteuning wordt uitgevoerd. Ingezetenen en belanghebbenden behoren bij de beleidsontwikkeling betrokken te worden.

Er is sprake van keuzevrijheid voor degenen die maatschappelijke ondersteuning in de vorm van individuele voorzieningen ontvangen. De ondersteuning kan gegeven worden in natura, in de vorm van een financiële tegemoetkoming of in de vorm van een pgb waarmee zelf ondersteuning of begeleiding ingekocht kan worden.

De beperking die mensen ondervinden in hun zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie wordt door de gemeente gecompenseerd door het treffen van voorzieningen die hen in staat stellen:

- een huishouden te voeren;
- zich te verplaatsen in en om de woning;
- zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel;
- medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan.

De wet spreekt van een compensatieplicht.

De gemeente is verplicht een verordening vast te stellen. Hierin zijn regels opgenomen voor het verlenen van individuele voorzieningen en regels over de voorwaarden waaronder personen die aanspraak hebben op dergelijke voorzieningen recht hebben op het ontvangen van die voorziening in natura, financiële tegemoetkoming of pgb. Over de besteding van het pgb moet verantwoording worden afgelegd.

Er is een eigen bijdrage van toepassing. De hoogte verschilt per voorziening en is onder meer afhankelijk van het inkomen van degene die ondersteuning ontvangt. Alleen voor het gebruik van een rolstoel mag wettelijk geen eigen bijdrage geïnd worden.

Ieder jaar moet de gemeente de uitkomsten van onderzoek naar de tevredenheid van vragers van maatschappelijke ondersteuning publiceren. Ook moet de gemeente jaarlijks aan de Minister van VWS gegevens verstrekken over prestaties op het gebied van maatschappelijke ondersteuning.

3.2 Wat is een persoonsgebonden budget?

Een persoonsgebonden budget is een bedrag dat verstrekt wordt aan de persoon die aanspraak heeft op een individuele voorziening. Aan personen die aanspraak hebben op een **individuele** voorziening biedt de gemeente de keuze 'tussen het ontvangen van een voorziening in natura of het ontvangen van een hiermee vergelijkbaar en toereikend persoonsgebonden budget, waaronder de vergoeding voor een arbeidsverhouding als bedoeld in de Wet op de loonbelasting, tenzij hiertegen overwegende bezwaren bestaan' (Wmo, artikelen 6 en 6a).

Aan de term 'overwegende bezwaren' wordt verderop in dit hoofdstuk aandacht besteed.

De personen die in aanmerking komen voor een individuele voorziening zijn mensen met een beperking (verstandelijk, lichamelijk of zintuiglijk) of met een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem (in de relatie met de sociale omgeving).

Met het geldbedrag kan iemand zelf hulp of een voorziening inkopen en kan iemand zelf de leverancier bepalen. Het zelf kunnen kiezen is voor mensen met een beperking de kern van het persoonsgebonden budget. Autonomie is het sleutelwoord. Het pgb kan een belangrijke bijdrage leveren aan de emancipatie van degene die om zorg vraagt. Bij de zorg in natura is het de gemeente die de zorgaanbieder en de vergoeding aan de zorgaanbieder regelt; de cliënt kan alleen kiezen uit een aantal zorgaanbieders waarmee de gemeente een contract heeft gesloten.

Met een pgb kunnen de volgende individuele voorzieningen ingekocht worden:

- huishoudelijke verzorging
- mobiliteitsvoorzieningen in en rond de woning (b.v. een rolstoel)
- woonvoorzieningen (woningaanpassingen, verhuiskostenvergoeding)
- individuele vervoersvoorzieningen zoals een scootmobiel of aanpassing aan een auto.

De hoogte van het pgb is afgestemd op vergelijkbare prijzen in de markt voor deze voorzieningen. De pgb-tarieven worden vastgesteld op basis van de 'tegenwaarde van de goedkoopst adequate voorziening'. Gemeenten hebben vaak contracten afgesloten met leveranciers voor zorg in natura en de tarieven voor het pgb zijn vastgesteld op die prijzen. En als huishoudelijke hulp met een pgb wordt ingekocht bij vrienden of bekenden, is er meestal geen sprake van overheadkosten die een zorginstelling wel heeft. Het pgb is in de regel goedkoper dan zorg in natura. Het pgb is, afhankelijk van het type voorziening en de gemeente, doorgaans 15- 25% lager in vergelijking met de kosten voor zorg in natura.

Een pgb is bedoeld voor voorzieningen en hulp die iemand voor langere tijd nodig heeft.

Kortdurande, incidentele hulp (bijvoorbeeld tijdelijke huishoudelijke hulp voor iemand die uit het ziekenhuis ontslagen wordt) wordt alleen in natura verstrekt om de administratieve lasten die samenhangen met de besteding van een pgb zo beperkt mogelijk te houden.

De budgethouder is verplicht verantwoording af te leggen over de besteding van het pgb.

Het pgb wordt niet als inkomen beschouwd en er hoeft dus geen belasting over betaald te worden. De toekenning van het pgb gebeurt onafhankelijk van het inkomen. De eigen bijdrage die budgethouders (en gebruikers van zorg in natura) moeten betalen aan de gemeente voor de voorzieningen is wel afhankelijk van het inkomen.

3.3 Voor- en nadelen van een pgb

Het voordeel van een pgb is duidelijk. Budgethouders kunnen werken met een zorgverlener die ze zelf kiezen. Dat kan een bekende zijn of een zelf te kiezen zorginstelling. Tijden kunnen worden afgesproken die de vrager goed uitkomen en als het om een bekende gaat is de hulp in vertrouwde handen. Zelf bepalen wat je wilt, hoe je het wilt en wie je helpt. Het heft in eigen handen. Het verschil tussen afhankelijkheid en zelfstandigheid. Weliswaar is het ook mogelijk om

bij zorg in natura afspraken te maken maar met behulp van een persoonsgebonden budget is de flexibiliteit groter.

Door middel van pgb's kan de marktwerking worden bevorderd. De aanwezigheid van een groot aantal individuele vragers kan een positief effect hebben op de prijs en kwaliteit (meer diversiteit) van het aanbod. De markt voor individuele voorzieningen is jarenlang aan de vraagkant gedomineerd geweest door zorgverzekeraars en later ook door gemeenten (Wvg). Pgb's kunnen het begin zijn van een toenemende marktwerking.

Het pgb kan ook een stimulator zijn voor veranderingen in de zorg omdat de zorg beter is afgestemd op de individuele behoeften (maatwerk). Zorgaanbieders moeten nieuwe wegen bewandelen om de assertieve budgethouder van dienst te zijn.

Er zijn ook nadelen aan het pgb verbonden. Naast de lusten zijn er lasten. Mensen moeten veel zelf regelen: personeel werven, overeenkomsten afsluiten, salaris betalen, administratie bijhouden van de uitgaven en verantwoording afleggen aan de gemeente. En bij huishoudelijke hulp geldt dat wanneer verzorging voor drie of meer dagen per week wordt geboden de budgethouder formeel als werkgever optreedt. Er moeten dan loonheffing en in een aantal gevallen ook werkgeverslasten aan de Belastingdienst worden afgedragen. Budgethouders kunnen hierbij ondersteuning krijgen van onder andere de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Het is voor budgethouders belangrijk dat de gemeente met de SVB een overeenkomst afsluit voor ondersteuning van budgethouders. In hoofdstuk 8 wordt hierop ingegaan.

Wat opvalt bij het lezen van de beleidsdocumenten en ook van de folder Hulp bij het Huishouden die de gemeente verstrekt aan aanvragers voor deze Wmo voorziening is dat de teksten over het pgb vooral gaan over de plichten van de budgethouder. Op de gemeentelijke Wmo-site wordt niet over rechten en plichten gesproken.

3.4. Hoofdpijnen van beleid in Hoorn: geen prestaties aangegeven voor veld 6

De hoofdpijnen van het lokale beleid zijn terug te vinden in de volgende documenten:

- Kadernotitie 'Meedoen en erbij Hoor'n' (2006);
- Verordening maatschappelijke ondersteuning 2007;
- Het Besluit maatschappelijke ondersteuning 2007;
- Het Verstrekkingboek (beleidsregels) uit 2007;
- Beleidsplan WMO 2008-2012.

Deze documenten worden kort besproken waarbij de aandacht vooral uit gaat naar de doelstellingen en te leveren prestaties ten aanzien van prestatieveld 6 (voorzieningen), in het bijzonder ten aanzien van de huishoudelijke hulp.

De Kadernotitie 'Meedoen en erbij Hoor'n' begint met het opsommen van 25 beleidsuitgangspunten.

Ten aanzien van prestatieveld 6 (voorzieningen) gelden de volgende beleidsuitgangspunten:

- Kwaliteit van voorzieningen moet aan vast te stellen minimum criteria voldoen. Kwaliteitseisen worden geformuleerd, evenals de wijze om de naleving ervan te waarborgen;
- Niet iedereen kan verantwoord omgaan met een persoonsgebonden budget. Het belang van de cliënt moet in het oog gehouden worden. Goede voorlichting over het Pgb voorafgaand aan de keuze en ondersteuning bij een Pgb zijn daarbij belangrijk;
- Uit het collegeakkoord: De invoering van de Wmo mag niet ten kosten gaan van het voorzieningenniveau. Zo nodig wordt er gewerkt met een invoeringsfonds Wmo. De kwaliteit moet minimaal gehandhaafd blijven, en wij pleiten voor het instellen van een gebruikerspanel. Er zullen prestatieafspraken gemaakt worden met de aanbieders van de zorg.

Met betrekking tot de huishoudelijke hulp worden twee categorieën onderscheiden: HH1 en HH2. HH1 behelst onder meer schoonmaakwerkzaamheden, opruimen van kamers, wassen e.d. Het gaat hierbij om de meer eenvoudige en goedkopere vorm van huishoudelijke hulp. Bij uitzondering zorgt de hulp ook voor de boodschappen en de maaltijd. Men kan immers gebruik maken van een voorliggende voorziening als boodschappendienst en maaltijdservice.

HH2 omvat eveneens deze werkzaamheden aangevuld met de organisatie van het huishouden (o.a. advies en voorlichting, lichte administratieve werkzaamheden). Door HH1 ruimer te formuleren streeft de gemeente naar een gedeeltelijke verschuiving van de duurders HH2 naar de goedkopere HH1.

De omvang van de hulp wordt uitgedrukt in klassen, van klasse 1 t/m 6. Klasse 1 kent een aantal hulpuren van 0 tot en met 1,9 uur per week en klasse 6 van 13 tot en met 15,9 uur per week. Er wordt met bandbreedtes gewerkt zodat bij een lichte verschuiving in hulp niet opnieuw hoeft te worden geïndiceerd.

Zorgaanbieders moeten voldoen aan kwaliteitseisen. Deze eisen hebben betrekking op de uitvoering van de zorg, het personeel, de (telefonische) bereikbaarheid, het monitoren van kwaliteit, de beschikbaarheid van een klachtenregeling e.d.

Er is een maximumprijs gehanteerd en zorgaanbieders kunnen inschrijven tegen een lagere dan de maximumprijs. Het resultaat van de aanbestedingsprocedure is dat met 10 zorgaanbieders contracten zijn afgesloten. In het overgangsjaar 2007 zijn overgangsccliënten (AWBZ) verzekerd van dezelfde zorg als in 2006. De cliënten kunnen kiezen uit de gecontracteerde zorgaanbieders.

Indicatiestelling: iemand die behoefte heeft aan een Wmo-voorziening wordt geïndiceerd.

Eenvoudige aanvragen worden door de medewerkers van de gemeente behandeld, bij complexe aanvragen wordt een advies gevraagd van het Centrum Indicatiestelling Zorg (relatie met de AWBZ) of het bureau Trompeter en Van Eeden (sociaal-medische omstandigheden).

Persoonsgebonden budget: de kadernotitie besteedt vooral aandacht aan de verplichtingen voor budgethouders en de noodzaak van goede informatie om een juiste keus te maken. De hoogte van het pgb huishoudelijke hulp is gekoppeld aan de prijs die de gemeente betaalt aan zorgaanbieders voor zorg in natura. Dit bedrag wordt jaarlijks vastgesteld. De gemeente zal er voor zorgen dat budgethouders ondersteund worden door een contract met de Sociale Verzekeringsbank aan te gaan (juridisch- en werkgever gerelateerde ondersteuning).

De eigen bijdrage: keuze uit drie varianten, de kabinetsvariant, de -geen eigen bijdrage- variant en de tussenvariant waarbij alleen degenen met een inkomen hoger dan 120% van het sociaal minimum een eigen bijdrage betalen. De eigen bijdrage wordt namens de gemeente door het Centraal Administratiekantoor berekend en geïnd.

Gekozen werd voor de tussenvariant. Gebleken is dat het CAK deze tussenvariant technisch niet kan uitvoeren. In Hoorn kunnen daarom cliënten met een inkomen beneden de 120% norm de eigen bijdrage terug ontvangen door een beroep te doen op bijzondere bijstand.

De negen prestatievelden passeren in deze Kadernota de revue waarbij per veld de eerste te nemen stappen zijn aangegeven. Tenslotte is er een hoofdstuk financiën dat ingaat op de te ontvangen gelden van het rijk en de eigen uitgaven. De eigen uitgaven worden hoger ingeschat dan de te ontvangen rijksbijdrage. Het historische uitgavenpatroon van Hoorn is ruimer dan wat het rijk berekent op grond van objectieve verdeelmaatstaven. Hierdoor is Hoorn een zogenaemde 'nadeelgemeente'. De volledige inkomsten en uitgaven Wmo zullen pas duidelijk worden als de resultaten van de aanbesteding van huishoudelijke hulp bekend zijn en als alle prestatievelden in uitvoering zijn.

In de *Verordening 2007* gaat het vooral over de voorwaarden waaronder voorzieningen worden toegekend, over de omvang van de huishoudelijke hulp, de voorwaarden voor een persoonsgebonden budget, individuele woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en voorzieningen voor het verplaatsen in en rond de woning. De verordening is gebaseerd op de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Ook is de bepaling opgenomen dat het college ieder jaar in oktober aan de raad een verslag over de doeltreffendheid en effectiviteit van de verordening in de praktijk aanbiedt.

Het *Besluit maatschappelijke ondersteuning* verschaft duidelijkheid over de hoogte van de eigen bijdragen, de hoogte van de pgb's voor huishoudelijke hulp, woonvoorzieningen, vervoer en het verplaatsen in en rond de woning. Ook staan uitsluitingsgronden voor toekenning van het pgb in het 'Besluit'. Op deze uitsluitingsgronden gaan we in hoofdstuk 7 nader in.

Het Verstrekkingboek werkt de verordening en het 'Besluit' verder uit in beleidsregels. De gang van zaken bij het verstrekken van de verschillende individuele voorzieningen wordt uit de doeken gedaan evenals de gang van zaken bij toekenning en hantering van het persoonsgebonden budget. De werkwijze bij de indicatiestelling wordt toegelicht met verwijzing naar het te hanteren ICF, het internationale classificatiesysteem van het menselijk functioneren.

Het tarief voor het persoonsgebonden budget voor hulp bij het huishouden wordt vastgesteld op 90% van de uurtarieven die de gemeente betaalt aan zorgaanbieders (dit percentage is hoger dan de percentages die eerder in dit rapport zijn genoemd, hierop wordt nog teruggekomen).

Met het vaststellen van *het Beleidsplan 2008-2012* door de raad voldoet Hoorn aan de wettelijke verplichting. Volgens de wet moet de gemeente doelstellingen, uitvoering van doelstellingen, acties en resultaten aangeven.

Als hoofddoelstelling van het gemeentelijk Wmo beleid geldt:

De gemeente wil zich in haar Wmo beleid in het bijzonder richten op versterking van maatschappelijke participatie door stimulering en ondersteuning van vrijwilligers, het ondersteunen van mantelzorgers en kwetsbare groepen. Voor inwoners die (nog) onvoldoende of geen mogelijkheden hebben om mee te doen in de samenleving, is het te ontwikkelen beleid gericht op versterking van de zelfredzaamheid, ondersteuning en waar nodig opvang.

Door het voorkomen en vroegtijdig ingrijpen bij eenzaamheid, achterstand, uitval uit de samenleving en andere problemen, streeft de gemeente Hoorn er naar dat iedereen een plek heeft in de samenleving. Behalve dit mensgerichte streven is het ook de inzet dat door preventie en vroegtijdig ingrijpen, de behoefte aan geïndiceerde (duurdere) zorg wordt voorkomen of wordt vertraagd.

Op deze hoofddoelstelling wordt per prestatieveld ingegaan door eerst te inventariseren welk beleid en welke activiteiten al aanwezig zijn en vooral wat er nog aan beleid ontwikkeld moet worden. In eerste instantie zal veel aandacht uitgaan naar de uitvoering van beleid ten aanzien van hulp bij het huishouden en andere individuele voorzieningen (prestatieveld 6) alsook naar de vorming van het loket Zorg en Welzijn (prestatieveld 3) voor het geven van advies, informatie en cliëntondersteuning.

Op het terrein van prestatieveld 6 wordt gesteld dat het beleid zoals verwoord in het beleidsplan 'Hulp bij het Huishouden', de Verordening, het 'Besluit' en de beleidsregels wordt voortgezet. Het beleidsplan 'Hulp bij het huishouden' gaat vooral in op de uitvoering; beleidsaspecten worden verspreid in het plan aangetroffen en deze moet de lezer zelf uit de tekst destilleren. De term beleidsplan zet de lezer dan ook op het verkeerde been.

De beleidsdoelstelling voor prestatieveld 6 is 'door compensatie van beperkingen het in redelijkheid mogelijk maken om zo lang mogelijk zelfstandig te wonen'.

Als toekomstige prestatie is in het Beleidsplan 2008-2012 alleen ten aanzien van de eigen bijdrage een passage opgenomen: het bepalen van het maximumbedrag van en de maximum termijn voor de eigen bijdrage.

Voor prestatieveld 6 is geen specifiek beleid en zijn geen meetbare subdoelstellingen geformuleerd. Het gaat vooral om de uitvoering van beleid in de vorm van het verstrekken van individuele voorzieningen.

Tenslotte zijn de *Programmabegroting en Jaarstukken bestudeerd* om inzicht te krijgen in de doelstellingen, prestaties en middelen.

De programmabegroting 2008 geeft in het programma Sociale Voorzieningen en Maatschappelijke Dienstverlening informatie over een verschuiving van HH2 naar HH1 en voorziet dat de uitgaven voor huishoudelijke hulp zullen dalen. Ondanks dat Hoorn nadeelgemeente is wordt verwacht dat de uitgaven binnen het beschikbare budget zullen blijven. Het gemeentelijke beleid zal zich richten op mantelzorgers, vrijwilligers en voorzieningen voor dak- en thuislozen. Dat is de prestatie die in 2008 geleverd moet worden, samen met het leveren van huishoudelijke hulp en het verbeteren van samenwerking tussen organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van huiselijk geweld.

De programmarekening over dat jaar vermeldt dat deze prestaties in uitvoering zijn en dat de uitwerking van het vrijwilligersbeleid gereed is. Wat hulp in het huishouden betreft verwijst de jaarrekening naar het Tevredenheidsonderzoek van SGBO en naar de resultaten van de aanbestedingsronde. Waar de programmabegroting nog een voordeel in de uitgaven voorzag komt de rekening nu met een nadeel van in totaal € 600.000.

De begroting 2009 geeft een groot aantal activiteiten weer. Op het terrein van de huishoudelijke hulp wordt als doelstelling genoemd dat de voorzieningen 'minimaal op hetzelfde niveau beschikbaar blijven'. De doelstelling uit het Beleidsplan 2008- 2012 wordt niet genoemd. Er wordt een aantal ontwikkelingen geschetst (tevredenheid cliënten, tarieven). In de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd van de geplande Wmo-activiteiten en wordt opnieuw ingegaan op het Tevredenheidsonderzoek. In financiële zin worden er geen opmerkingen gemaakt.

De begroting is in 2009 tussentijds fors naar boven bijgesteld met bijna € 1 miljoen; op rekeningbasis bleek deze bijstelling ca. € 800.000 te hoog. Voor de budgetontwikkeling wordt geen andere verklaring gegeven dan dat de extrapolatie van de uitgaven die geleid heeft tot de tussentijdse bijstelling zich niet in de verwachte mate heeft voorgedaan.

3.5 Overheveling huishoudelijke hulp van de AWBZ naar de Wmo

De collectieve verplichte verzekering AWBZ is bedoeld voor langdurige zorg en intramurale zorg (verblijf in verpleeghuis, inrichting etc.).

In 1995 is het personeelsgebonden budget geïntroduceerd in de AWBZ na jaren van experimenteren. Het aantal budgethouders heeft sindsdien een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. In 2003 waren er 50.000 budgethouders en medio 2010 in totaal 120.000. Op 1 januari 2007 zijn ca. 36.000 budgethouders huishoudelijke hulp overgegaan naar de Wmo anders was het aantal binnen de AWBZ nog hoger geweest.

De sterke groei van budgethouders heeft in 2010 geleid tot een stop op nieuwe aanvragen voor het jaar 2010. Op de pgb's AWBZ zijn geen wettelijke aanspraken mogelijk; de pgb's worden betaald uit een subsidieregeling. De Tweede Kamer heeft inmiddels uitgesproken dat de pgb's binnen de AWBZ wettelijk verankerd moeten worden.

De pgb's in de Wmo zijn wel wettelijk verankerd en gemeenten kunnen dus geen stop afkondigen. Dit is een financieel risico.

Per 1 januari 2007 is met het van kracht worden van de Wmo de huishoudelijke verzorging van de AWBZ overgeheveld naar de Wmo. Gemeenten spreken meestal van huishoudelijke hulp om het verschil met de AWBZ te duiden.

De definitie van huishoudelijke verzorging volgens de Wmo is:

'Het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van het verzorgen van het huishouden van een persoon dan wel van de leefomgeving waartoe een persoon behoort'.

Reden van overheveling is de sterke groei van het beroep op collectieve voorzieningen die bij ongewijzigd beleid tot aanzienlijk hogere lasten in de uitvoering van de AWBZ zouden leiden. Zo geeft de Memorie van Toelichting bij de Wmo aan dat de uitgaven voor de AWBZ in 1999 in totaal €13 miljard waren en in 2004 € 20 miljard.

Bij een sterke stijging van de uitgaven moeten ook de premies sterk stijgen. Daarom wil de regering de AWBZ terugbrengen tot waarvoor zij aanvankelijk bedoeld was: een volksverzekering voor risico's die particulier niet te verzekeren zijn.

De huishoudelijke verzorging wordt uit de AWBZ gehaald en in een later stadium zal dat ook gebeuren met de functie 'ondersteunende begeleiding' (2014).

Met het onderbrengen in de Wmo wil de regering stimuleren dat mensen eerst zelf een oplossing bedenken in de eigen sociale omgeving voor de problemen die zich voordoen.

Als iemand huishoudelijk hulp aanvraagt gaat de gemeente eerst na of familieleden (een deel van) het huishouden op zich kunnen nemen. Dat heet 'gebruikelijke zorg', zorg die mensen elkaar normaal gesproken bieden omdat ze samen een gezin/huishouden vormen. Als gebruikelijke zorg geleverd kan worden kan geen beroep op de Wmo worden gedaan. Dat geldt ook in geval van de aanwezigheid van een 'voorliggende voorziening' als kinderopvang of maaltijdservice.

Verder geldt dat het verzekeringskarakter van de AWBZ met zich meebringt dat er sprake is van nauwgezette regelgeving. In de Wmo geldt een aantal van die regels niet. Er is volgens de wetgever minder bureaucratie en regeldruk voor zowel burgers als zorginstellingen.

De vraag of de overheveling geleid heeft tot een besparing is niet eenvoudig te beantwoorden. De verschillende onderzoeken die hiernaar verricht zijn concluderen dat de overheveling niet geleid heeft tot minder uren bij huishoudelijke hulp. Wel is sprake van een verschuiving van de duurder naar de goedkopere huishoudelijke hulp. Van HH2 naar HH1.

Onder de AWBZ was de verhouding HH1- HH2 20%: 80%. De verhouding is onder de Wmo, zowel landelijk als in Hoorn, verschoven van 30%: 70% naar 40%: 60%.

3.6 Conclusies

1. Voor de uitvoering van de Wmo zijn verschillende doelstellingen in verschillende documenten geformuleerd. Voor prestatieveld 6 is de doelstelling niet meetbaar gemaakt. Er kan niet worden nagegaan wanneer de doelstelling bereikt is. Te leveren prestaties worden niet apart genoemd. Het verstrekken van individuele voorzieningen op zich wordt als prestatie gezien;
2. In de gemeentelijke documenten over het persoonsgebonden budget en in de folder Hulp bij het Huishouden wordt vooral gewezen op de plichten van budgethouders. De beoogde positieve effecten van het pgb komen minder duidelijk naar voren;
3. In het 'Besluit maatschappelijke ondersteuning' staat dat cliënten zelf naar de mogelijkheid van een pgb moeten vragen en in de beleidsregels staat dat cliënten de keuze voorgelegd krijgen;
4. In Hoorn is de hoogte van het pgb huishoudelijke hulp in 2008 gesteld op 100% van de uurtarieven van zorgaanbieders en op 90% in 2009. Dit is hoger dan het percentage van 85% dat het SCP voor de berekening van het macrobudget huishoudelijke hulp aanhoudt;
5. In de gemeentelijke Verordening wordt gesproken over een jaarlijks verslag aan de gemeenteraad over doeltreffendheid en effectiviteit van de verordening in praktijk. Dit verslag is niet aangetroffen.

HOOFDSTUK 4: Informatie over cliëntbestand, indicaties, uurtarieven en omvang pgb-budget

4.1 Kenmerken cliëntenbestand: aantal budgethouders is gering

Tabel 1: Aantal cliënten, onderverdeeld

	2008	2009
Aantal cliënten zorg in natura	2065	2122
Aantal budgethouders hh	218	213
Totaal	2283	2335

Bron: bureau Zorg, gemeente Hoorn, 2010

Van het totale aantal cliënten huishoudelijke hulp maken de budgethouders 9,5% (2008) en 9,1% (2009) uit.

Onderzoeksbureau SGBO heeft een benchmarkonderzoek verricht naar de Wmo 2009. Hoorn wordt in dit onderzoek zowel vergeleken met het gemiddelde van de gemeenteklasse tussen 50.000- 100.00 inwoners als met het benchmarkgemiddelde. Aan de module individuele voorzieningen binnen dit benchmarkonderzoek hebben 98 gemeenten deelgenomen. Het aantal budgethouders bedraagt in de gemeenteklasse gemiddeld 13%. Het benchmarkgemiddelde is 14%. Het percentage voor Hoorn is 9,1.

Tabel 2: Cliënten naar type hulp

	2008		2009	
Cliënten zorg in natura				
HH1	1265	(61%)	1393	(65%)
HH2	800	(39%)	729	(34%)
Budgethouders				
HH1	189	(87%)	169	(79%)
HH2	29	(13%)	44	(21%)

Bron: bureau Zorg, gemeente Hoorn, 2010

Cliënten zorg in natura ontvangen vaker HH2 dan budgethouders.

4.2 Indicaties, uren, tarieven en budgetten: budgethouder is in Hoorn niet slecht af

Tabel 3: Nieuwe indicaties, herindicaties en afgewezen indicaties

	2008	2009
Nieuwe indicaties	574	354
Herindicaties	339	500
Totaal toegekende indicaties	913	854
Afgewezen indicaties	55	52

Bron: bureau Zorg, gemeente Hoorn, 2010

Het totaal aantal toegekende indicaties is in 2009 ten opzichte van 2008 verminderd met 6,3%.

Tabel 4: Geleverde uren (in natura) en toegekende uren (pgb) per cliënt per week

	Hoorn	Grootteklasse	Benchmarkgemiddelde
Zorg in natura	2,3	2,7	2,9
Pgb	4,3	3,5	3,8

Bron: SGBO, Benchmark Wmo 2010, individuele voorzieningen: aantallen en uitgaven 2009

De uren zorg in natura per cliënt per week liggen vergelijkenderwijs in Hoorn lager en de uren pgb hoger.

Over de hele linie liggen de uren zorg in natura lager dan de uren pgb. Navraag bij SGBO heeft als mogelijke verklaring opgeleverd dat een cliënt zorg in natura vaak gedurende de vakantieperiode even geen hulp of minder hulp krijgt. Soms gebeurt het dat een cliënt geen vervanging wil voor de zieke hulp. Niet alle geïndiceerde uren worden daadwerkelijk uitgevoerd en de gemeente betaalt voor de daadwerkelijk uitgevoerde uren. Bij pgb's ligt dit anders.

Tabel 5: Tarieven in euro's

	2008		2009	
	HH1	HH2	HH1	HH2
Zorg in natura	14	20	20	24
Persoonsgebonden budget	14	20	18	21,60

Bron: bureau Zorg, gemeente Hoorn, 2010

De uurtarieven pgb, basis voor de hoogte van de pgb-budgetten, zijn voor 2008 met terugwerkende kracht door het college van B&W gelijkgeschakeld met de uurtarieven voor zorg in natura (100%). Voor 2009 zijn de uurtarieven zorg in natura verhoogd en zijn de uurtarieven pgb bepaald op 90% van de tarieven zorg in natura.

Het genoemde benchmarkonderzoek van SGBO geeft de volgende uurtarieven:

Tabel 6: Tarieven hulp bij het huishouden 2009 vergelijkenderwijs in euro's

	Gemeente Hoorn		Gemeente Grootteklasse	
	HH1	HH2	HH1	HH2
Zorg in natura	20	24	18,94	22,06
Persoonsgebonden budget	18	21,60	15,92	19,64

Bron: SGBO, Benchmark Wmo 2010

In Hoorn liggen de tarieven ongeveer 2 euro hoger dan gemiddeld in gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners.

Het hogere tarief vertaalt zich niet in een hogere tevredenheid van cliënten. Uit het Tevredenheidsonderzoek (zie volgende hoofdstuk) blijkt dat cliënten in Hoorn net zo tevreden zijn over de huishoudelijke hulp als cliënten in de referentiegroep.

Eerder in dit rapport is aangegeven dat veel zorginstellingen in het land verlies lijden op de huishoudelijke hulp als gevolg van te lage tarieven die in de aanbestedingsprocedure overeen gekomen zijn. Het CBS heeft op grond van onderzoek een waarschuwing op dit punt laten horen. Voor zorginstellingen wijkt de situatie in Hoorn door de hogere tarieven in gunstige zin af.

Omvang pgb -budget huishoudelijke hulp

Er wordt een bedrag per jaar vastgesteld per klasse. Het bedrag is gerelateerd aan de uurtarieven zorg in natura. Voor 2009 bedroeg het uurtarief pgb 90% van het uurtarief zorg in natura. De klasse wordt bepaald op grond van de indicatie die cliënten krijgen.

	2008	2009
HH1		
Klasse 1 (0 - 1,9 uur)	€ 738	€ 936
Klasse 2 (2 - 3,9 uur)	€ 2.216	€ 2.808
Klasse 3 (4 - 6,9 uur)	€ 4.064	€ 5.148
Klasse 4 (7 - 9,9 uur)	€ 6.280	€ 7.956
Klasse 5 (10 - 12,9 uur)	€ 8.497	€10.764
Klasse 6 (13 - 15,9 uur)	€10.714	€13.572
HH2		
Klasse 1 (0 - 1,9 uur)	€ 1.055	€ 1.123
Klasse 2 (2 - 3,9 uur)	€ 3.166	€ 3.369
Klasse 3 (4 - 6,9 uur)	€ 5.805	€ 6.177
Klasse 4 (7 - 9,9 uur)	€ 8.972	€ 9.547
Klasse 5 (10 - 12,9 uur)	€12.139	€12.916
Klasse 6 (13 - 15,9 uur)	€15.308	€16.286

Uit dit overzicht blijkt dat in 2009 de bedragen per klasse sterk gestegen zijn. Als reden geeft de gemeente op dat door de nieuwe aanbesteding de uurtarieven met ingang van 1 januari 2009 behoorlijk verhoogd zijn. Vooruitlopend op een op handen zijnde wetswijziging per 1 januari 2010 (zorg in natura moet worden geleverd door medewerkers *in dienst* van de zorgaanbieder en niet meer door alfa-hulpverleners die door de zorgaanbieder worden ingeschakeld) is al per 1 januari 2009 door de gemeente met deze wijziging rekening gehouden. Voor 2010 is een indexering van 1,3% toegepast wat heeft geleid tot een geringe verhoging.

De omvang van het totale pgb-budget bedroeg in 2008 € 788.665 en in 2009 € 921.975.

Dit is per budgethouder gemiddeld € 3617 (2008) en € 4328 (2009). Het pgb budget per cliënt is in 2009 gemiddeld met € 711 gestegen.

4.3 Conclusies

1. Op het totale aantal cliënten kiest in Hoorn in 2009 9,1% voor een persoonsgebonden budget. Uit het benchmarkonderzoek van SGBO blijkt dat voor de gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners dit percentage 13 bedraagt. Het benchmarkgemiddelde ligt op 14%;
2. In 2009 heeft onder budgethouders huishoudelijke hulp een verschuiving plaatsgevonden van HH1 naar HH2 (7%). Onder cliënten zorg in natura is een verdere verschuiving van HH2 naar HH1 waar te nemen;
3. Het aantal uren huishoudelijke hulp is bij een pgb hoger en bij zorg in natura lager dan gemiddeld in gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners en het benchmark-gemiddelde;
4. De uurtarieven huishoudelijke hulp liggen in Hoorn ongeveer 2 euro hoger dan gemiddeld voor gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners.

HOOFDSTUK 5: Onderzoek onder cliënten

5.1 Resultaten Tevredenheidsonderzoek: budgethouders meer tevreden

Ieder jaar laat de gemeente een onderzoek verrichten naar de tevredenheid van burgers die gebruik maken van huishoudelijke hulp of een andere individuele voorziening. Het houden van een dergelijk onderzoek is wettelijk verplicht.

De gemeente heeft het bureau SGBO opdracht gegeven de onderzoeken uit te voeren. In 2009 zijn 1000 vragenlijsten verzonden waarvan 46% is geretourneerd. De resultaten van de gemeente Hoorn zijn afgezet tegen het gemiddelde resultaat van zeventien andere deelnemende gemeenten. Er wordt niet in alle gevallen onderscheid gemaakt tussen mensen die een pgb ontvangen en zorg in natura.

Het onderzoek over 2009 laat het volgende zien, waarbij het percentage voor de referentiegroep tussen haakjes geplaatst is. Vooral de resultaten die betrekking hebben op de hulp bij het huishouden worden weergegeven:

- 53% van de respondenten is ouder dan 75 jaar (referentiegroep 54%);
- 68% van de respondenten ontvangt hulp bij het huishouden (64%);
- 59% ontvangt daarnaast nog een of meerdere individuele Wmo-voorzieningen (61%);
- 93% is (zeer) tevreden over de wijze van behandeling van de aanvraag (93%);
- 14% is (zeer) ontevreden over de wachttijd tussen aanvraag en het verkrijgen van hulp (19%);
- voor de aanvraagprocedure geven cliënten gemiddeld het cijfer 7,4 (7,3);
- van de respondenten die huishoudelijke hulp ontvangen heeft 69% 2- 3,9 uur hulp per week (61%);
- 17% van de respondenten heeft een pgb voor hulp bij het huishouden (20%);
- cliënten met een pgb geven de volgende redenen voor hun keuze: iemand uit de eigen omgeving inhuren (43%), de hulp zelf graag willen organiseren (37%), hulp van een andere organisatie dan de door de gemeente gecontracteerde zorgaanbieders (13%) en anders (7%);
- cliënten met een pgb huren in: via een pgb-bemiddelingsbureau (9%), direct via een zorgaanbieder (45%) en kiezen zelf iemand uit (47%);
- cliënten met hulp in de huishouding geven gemiddeld een 7,8 (7,8);
- cliënten met een pgb geven gemiddeld een 8,1 en cliënten met zorg in natura een 7,7
- 92% is tevreden over de informatievoorziening van zorgaanbieders richting cliënten (90%);
- het minst tevreden is men over wisselingen van medewerkers, 79% (85%);
- 98% is tevreden over behandeling met respect (98%) en 93% is tevreden over het schoonmaakwerk (94%);
- over de inzet van medewerkers zijn cliënten met een pgb even tevreden als de cliënten zonder een pgb. Over de kwaliteit van het schoonmaakwerk zijn de cliënten met een pgb meer tevreden (cijfer 8,1) dan de cliënten zonder een pgb (7,7). Voor de referentiegroep zijn deze cijfers gelijk.

5.2 Resultaten onderzoek naar keuzevrijheid: gemeente heeft onvoldoende aandacht voor het maken van keuze

In Hoorn zijn minder cliënten met een persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp dan gemiddeld in vergelijkbare gemeenten en gemiddeld in Nederland. De rekenkamercommissie heeft op basis hiervan besloten nader onderzoek te laten verrichten naar de wijze waarop de keuze wordt gemaakt tussen het pgb en zorg in natura en de rol van de gemeente hierbij. Hiertoe is het bureau SGBO opdracht verleend.

SGBO heeft in december jl. 30 cliënten telefonisch geïnterviewd. Daarnaast is gesproken met twee Wmo-consultanten en een stafmedewerker Wmo.

De gemeente is wettelijk verplicht om cliënten huishoudelijke hulp de mogelijkheid te bieden te kiezen tussen zorg en natura en het pgb en aandacht te schenken aan de mogelijkheid van een pgb.

Uit het SGBO onderzoek blijkt het volgende.

In de gemeentelijke folder 'Hulp bij het huishouden' is informatie over de keuze opgenomen. Op het aanvraagformulier voor huishoudelijke hulp kan men aangeven of de keuze valt op zorg in natura of het pgb. Als op het aanvraagformulier vermeld wordt dat de aanvrager van het pgb gebruik wil maken, wordt deze keuze in het intakegesprek besproken. Als de aanvrager op het formulier vermeld te kiezen voor zorg in natura wordt de mogelijkheid van het pgb in het intakegesprek door de gemeente verder niet ter sprake gebracht.

Uit het onderzoek van SGBO is gebleken dat niet met iedere aanvrager een intakegesprek gevoerd wordt.

Wanneer de aanvraag door een ziekenhuis wordt ingediend, of in complexere gevallen waarbij de gemeente een extern advies inwint, vindt geen intakegesprek plaats. Soms ontvangt de aanvrager het formulier van een thuiszorgorganisatie of vult een familielid of bekende het formulier in en vindt evenmin een intakegesprek plaats. De keuzevraag komt dan niet ter sprake.

In het nieuwe aanvraagformulier dat in 2010 wordt gehanteerd komt de keuzevraag überhaupt niet meer voor. Het argument is dat de keuzevraag in het intakegesprek besproken wordt. Aangezien het onderzoek zich niet tot het jaar 2010 uitstrekt heeft de rekenkamercommissie niet nagegaan of dit ook daadwerkelijk gebeurt.

5.3 Conclusie

De Wet maatschappelijke ondersteuning gaat er van uit dat de gemeente aandacht schenkt aan het maken van een bewuste keus tussen zorg in natura en het pgb en aan de mogelijkheid van een pgb. Niet in alle gevallen echter wordt een intakegesprek gevoerd en in de intakegesprekken die wel gevoerd worden wordt niet altijd het maken van een keuze aan de orde gesteld. Het verstrekken van informatie in een folder en via de website is onvoldoende om de mogelijkheden van het pgb goed te belichten en aan de keuze die aandacht te schenken die de Wmo beoogt. Of dit een sluitende verklaring is voor het relatief geringe aantal budgethouders in Hoorn is niet met volledige zekerheid zeggen maar dat de gang van zaken rond het keuzeproces in Hoorn een rol speelt wordt uit het aanvullende onderzoek van SGBO wel duidelijk.

HOOFDSTUK 6: WMO en PGB, Inkomsten en uitgaven

6.1 Landelijke gegevens

In Bijlage C zijn cijfers opgenomen over het macrobudget huishoudelijke hulp en het macrobudget voor de Wmo. In deze paragraaf wordt hiervan een samenvatting gegeven voor zover dit van belang is voor een beter begrip van de Hoornse cijfers:

- in 2009 hebben de gemeenten 81,4% van het hun toegemeten budget huishoudelijke hulp besteed;
- de uitgaven voor pgb's maken in 2009 20% uit van de totale uitgaven huishoudelijke hulp;
- de prijs van HH1 is gestegen en die van HH2 gedaald. Per saldo is de prijs van zorg in natura gedaald;
- door de prijsdaling zijn een aantal zorgaanbieders in het land in financiële problemen geraakt.

6.2. Uitgaven en inkomsten Wmo en huishoudelijke hulp gemeente Hoorn

6.2.1 Uitgaven

De gemeente heeft in 2008 € 12,3 miljoen aan de WMO uitgegeven. In 2009 was het bedrag € 12,8 miljoen.

Deze bedragen zijn *exclusief* de kosten van de ambtelijke organisatie (uren). Deze kosten bedroegen in 2008 in totaal € 0,92 miljoen en in 2009 € 0,95 miljoen.

Welk deel hiervan toegerekend moet worden aan het onderdeel huishoudelijke hulp is niet precies bekend. De ambtelijke uren zijn niet verbijzonderd naar de uren voor huishoudelijke hulp.

In de bedragen van € 12,3 miljoen en € 12,8 miljoen zijn de organisatiekosten begrepen. Dit zijn de kosten voor de inning van de eigen bijdrage, voor medische keuringen etc. Deze kosten bedroegen in 2008 € 0,93 miljoen en in 2009 € 0,74 miljoen. Het grootste deel hiervan moet toegerekend worden aan de huishoudelijke hulp. Welk bedrag precies moet worden toegerekend kan niet worden becijferd omdat dit binnen de gemeentelijke financiële administratie niet apart geregistreerd wordt. De rekenkamercommissie schat dat de organisatiekosten huishoudelijke hulp ongeveer tweederde van de organisatiekosten uitmaken.

In dit hoofdstuk zullen we uitgaan van de gerealiseerde uitgaven inclusief de organisatiekosten en exclusief de ambtelijke uren.

De gerealiseerde uitgaven voor de Wmo in 2008 bedroegen € 12,3 miljoen. Hierin is een bedrag van € 8,9 miljoen begrepen voor alle voorzieningen. De huishoudelijke hulp maakt van dit bedrag aan voorzieningen € 5,8 miljoen uit. Dat is 46% van de totale uitgaven WMO en 66% van de uitgaven aan voorzieningen.

In 2009 bedroegen de gerealiseerde uitgaven Wmo € 12,8 miljoen. De voorzieningen maakten hiervan € 8,7 miljoen uit. De huishoudelijke hulp maakt van dit bedrag aan voorzieningen € 6,1 miljoen uit. Dat is 47% van de totale uitgaven Wmo en 70% van de uitgaven aan voorzieningen.

Tabel 7: Gerealiseerde uitgaven Wmo en in 2008 en 2009 (mln)

	2008	2009
Uitgaven	12,3	12,8
- huishoudelijke hulp	5,8	6,1
- overige voorzieningen	3,1	2,6
- overig Wmo	3,4	4,1

Tabel 8: Uitgaven huishoudelijke hulp onderverdeeld (mln)

	2008	2009
Huishoudelijke hulp	5,8	6,1
- zorg in natura	5,0	5,2
- pgb	0,8	0,9

Hieruit blijkt dat het aandeel pgb in het totale budget voor huishoudelijke hulp in Hoorn in 2008 14% is en in 2009 15%. Dit percentage ligt beneden het landelijk gemiddelde van 20% zoals becijferd door het Sociaal en Cultureel Planbureau voor het jaar 2009.

6.2.2 Inkomsten

De Tweede Kamer heeft tot een herkenbare geldstroom voor de Wmo besloten voornamelijk vanwege de overheveling van gelden huishoudelijke hulp uit de AWBZ. De gemeente ontvangt financiering via de zogenoemde integratie-uitkering uit het gemeentefonds.

De inkomsten bestaan uit:

- de integratie-uitkering WMO (geoormerkt onderdeel van de uitkering uit het gemeentefonds) voor huishoudelijke hulp: € 5,92 miljoen voor 2008 en € 6,28 miljoen voor 2009.
- specifieke uitkeringen van het rijk voor de WMO. Het gaat om een bedrag van € 1,17 miljoen in 2008 en € 1,52 miljoen in 2009;
- de eigen bijdragen van personen die van een individuele voorziening gebruik maken. In 2008 ging het om een bedrag van € 891.000 en in 2009 om € 910.000;
- een bijdrage van de provincie voornamelijk voor gehandicaptenvervoer van € 247.773 in 2008 en € 265.910 in 2009.
- als deze inkomsten worden opgeteld resteert er nog een bedrag dat nodig is om de Wmo uit te voeren. Dit bedrag wordt uit de algemene uitkering gemeentefonds (vrij te besteden) door de gemeenteraad beschikbaar gesteld. Het betreft een politieke keuze en het beschikbaar gestelde geld kan niet voor andere onderdelen van gemeentelijk beleid aangewend worden. In 2008 ging het om een bedrag van € 4,1 miljoen en in 2009 om € 3,9 miljoen.

6.2.3 Tussentijdse bijstelling

Halverwege het begrotingsjaar worden de inkomsten en uitgaven bij de behandeling van de Kadernota geactualiseerd en zo nodig bijgesteld. Gezien het verloop van de uitgaven Wmo is tussentijdse bijstelling ieder jaar noodzakelijk gebleken. Na afsluiting van het jaar wordt duidelijk of er in vergelijking met de tussentijdse bijstelling sprake is van een positief of negatief saldo.

Tabel 9: Tussentijdse bijstelling uitgaven huishoudelijke hulp (mln)

	2008	2009
Raming	5,2	4,5
Bijstelling (Kadernota)	4,7	6,8
Realisatie	5,8	6,1

In 2008 heeft er een tussentijdse bijstelling in neerwaartse richting plaatsgevonden. Onduidelijk is waar dit op gebaseerd is. De uiteindelijke realisatie van € 5,8 miljoen geeft aan dat deze bijstelling niet realistisch was. Voor de begroting 2009 is waarschijnlijk uitgegaan van het medio 2008 bijgestelde uitgavenbedrag; de raming van € 4,5 miljoen voor 2009 blijkt aan de te lage kant en tussentijds wordt het bedrag fors bijgesteld. De uiteindelijke uitgaven voor 2009 overstijgen het reeds bijgestelde bedrag. Het lijkt moeilijk voor de gemeente een goede

inschatting te maken van de uitgaven huishoudelijke hulp. In het begin kan dit nog te maken hebben gehad met onzekerheden die de uitvoering van de nieuwe wet met zich mee bracht maar ook voor 2009 is op dezelfde wijze geraamd.

6.3 Uitgaven huishoudelijke hulp vergelijkenderwijs: Hoorn geeft veel geld uit

Opvallend is dat de integratie-uitkering van het rijk voor huishoudelijke hulp (resp. € 5,9 en € 6,2 miljoen voor 2008 en 2009) vrijwel overeenkomt met de door de gemeente uiteindelijk gerealiseerde uitgaven. De gemeente raamt de uitgaven huishoudelijke hulp voor deze jaren substantieel lager en moet vervolgens tussentijds en achteraf bijstellen.

Tabel 10: integratie-uitkering, raming en realisatie huishoudelijke hulp (mln)

	2008	2009
Integratie-uitkering rijk	5,9	6,2
Raming gemeente	5,2	4,5
Realisatie	5,8	6,1

De gerealiseerde uitgaven in 2008 en 2009 laten zien dat Hoorn een bedrag aan huishoudelijke hulp besteedt dat vrijwel overeen komt met de integratie-uitkering van het rijk voor huishoudelijk hulp. Het SCP meldt in zijn advies over het macrobudget huishoudelijke hulp voor 2009 (zie paragraaf 5.1) dat gemeenten in 2008 gemiddeld 81,4% van het budget huishoudelijke hulp hebben besteed. Het percentage voor de middelgrote gemeenten ligt lager dan de door het SCP berekende 81,4%, namelijk 79,5%. Uit de tabel kan worden opgemaakt dat het percentage voor Hoorn op 98 ligt. De hoogte van de uurtarieven speelt in de verklaring een rol zoals in hoofdstuk 4 is gebleken.

Uit het benchmarkonderzoek door SGBO over 2009 blijkt dat Hoorn per inwoner € 82,30 aan huishoudelijke hulp uitgeeft, gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners gemiddeld € 77,63. Het benchmarkgemiddelde is € 78,59 per inwoner.

6.4 Informatie aan de gemeenteraad

De gemeenteraad ontvangt via de begroting, begrotingswijzigingen, de kadernota, de najaarsbijstelling en de jaarstukken informatie over de Wmo. Het is niet eenvoudig snel helder te krijgen hoe budgetten zijn samengesteld en wat de ontwikkeling van budgetten is. Volgens de begrotingssystematiek wordt de informatie voor de gemeenteraad op hoofdlijnen gepresenteerd. Een geïnteresseerd raadslid zal zich in de materie moeten verdiepen om goed inzicht te krijgen. Niet alle relevante posten zijn apart in de begroting en jaarstukken vermeld. Zo zijn bijvoorbeeld bij huishoudelijke hulp de organisatiekosten en de apparaatskosten niet als aparte post vermeld. In Programma 6, Sociale Voorzieningen en Maatschappelijke Dienstverlening is alleen een totaalbedrag aan lasten en baten voor het onderdeel Maatschappelijke ondersteuning (Wmo) opgenomen. In de bijbehorende Productenraming is het totaalbedrag gesplitst in zes onderdelen met bijbehorende bedragen. Deze onderdelen zijn niet verder gesplitst in subposten. In de Productenramingen 2008 en 2009 staat de hulp bij het huishouden nog als aparte post vermeld. De rekenkamercommissie constateert dat in de begroting 2010 deze post niet meer apart met bijbehorend bedrag voorkomt maar is opgenomen in een totaalpost 'individuele voorzieningen'. De meest omvangrijke post, huishoudelijke hulp, is met ingang van 2010 verdwenen. De inzichtelijkheid voor de raad is hierdoor verkleind in plaats van vergroot. Het is ook niet in lijn met de uitdrukkelijke wens van de Tweede Kamer om voor de huishoudelijke hulp herkenbare geldstromen te hanteren.

In de afrondende fase van dit onderzoek is gebleken dat voor de begroting 2011 het verwijderen van de post huishoudelijke hulp is teruggedraaid. De voorschriften van het rijk met betrekking tot

het aanleveren van financiële gegevens aan het CBS staan het schrappen van de aparte post huishoudelijke hulp niet toe.

Over de bijstelling van Wmo budgetten en in het bijzonder van het budget huishoudelijke hulp is in de Kademota's 2008 en 2009 vrijwel niets terug te vinden. Het blijkt dat de gemeenteraad tot de meeste bijstellingen besluit bij begrotingswijziging en bij vaststelling van de najaarsbijstelling.

In de paragraaf Weerstandsvermogen in de begroting en jaarstukken is over de risico's bij de uitvoering van de Wmo geen informatie opgenomen. Blijkbaar wordt het open einde karakter door de gemeente niet als een financieel risico ervaren. Ook de regelmatige en noodzakelijke bijstellingen van het budget die hebben plaatsgevonden worden niet als een risico gezien. Naast de documenten van de financiële cyclus over (het totaal van) de Wmo is de raad eenmaal geïnformeerd over een noodzakelijk geschte toeslag van € 1,95 op de uren HH1 bovenop het aantal contractueel aantal vastgelegde uren (februari 2008) en over de resultaten van de controle van de pgb's voor de hulp bij het huishouden over 2008 (juni 2009).

Een enkele maal neemt de raad zelf het initiatief. Bij de begrotingsbehandeling in 2007 is een motie aanvaard om de kwaliteit van de indicatiestelling te onderzoeken. Een rapport hierover van het SGBO werd een jaar later uitgebracht en komt in hoofdstuk 7 aan de orde.

6.5 Eigen bijdrage

Voor het gebruik van voorzieningen moet een eigen bijdrage worden betaald. De hoogte van de bijdrage is afhankelijk van leeftijd, inkomen, de grootte van het huishouden, de omvang van de zorg en de hoogte van het pgb. Het Centraal Administratie Kantoor (CAK) berekent de eigen bijdrage aan de hand van de gegevens die door de gemeente verstrekt worden en int de bijdragen voor de gemeenten. Van belang voor de berekening is het aantal uren zorg vermenigvuldigd met het uurtarief. Het uurtarief wordt door de gemeente bepaald en kan per gemeente verschillen. Indien iemand een pgb heeft kan de eigen bijdrage direct in mindering zijn gebracht op het pgb dat iemand ontvangt. Dit heet dan een 'netto- pgb'. In de meeste gemeenten wordt echter de eigen bijdrage met een aparte factuur door de ontvanger betaald. Ook in Hoorn wordt de eigen bijdrage bij een pgb apart in rekening gebracht en door de gemeente niet in mindering gebracht op het pgb.

Bij de invoering van de Wmo is door de gemeente in het kader van het minimaalbesluit besloten de eigen bijdrage toe te passen voor aanvragers met een inkomen vanaf 120% van het sociaal minimum (zie pagina 14). De door het CAK in Hoorn geïnde eigen bijdragen bedroegen in 2008 en 2009 resp. € 891.000 en € 910.000.

Het is wellicht efficiënter de gemeente de eigen bijdrage zelf te laten berekenen en direct in mindering te brengen op het pgb. De burger heeft dan niet met twee instanties te maken en dit draagt bij aan het verminderen van de administratieve last. Dat het berekenen van de eigen bijdrage een ingewikkelde materie is waarbij de belastingdienst (inkomensgegevens) een rol speelt is een belangrijke reden de schakel CAK tussen de gemeente en burger te handhaven.

6.6 Financiële vergelijking pgb en zorg in natura

Binnen de AWBZ was en is het persoongebonden budget goedkoper dan zorg in natura omdat de uurtarieven waarop het pgb budget gebaseerd is 75% vormen van de uurtarieven zorg in natura. Hoe ligt dit in Hoorn onder de Wmo?

De financiële aspecten die in deze vergelijking een rol spelen zijn de grondslag voor de hoogte van het pgb en de apparaatskosten.

Uit de vorige paragrafen bleek dat de hoogte van het pgb landelijk op een lager percentage van de uurtarieven van zorgaanbieders wordt vastgesteld dan in Hoorn. Het SCP gaat bij zijn

berekeningen uit van 85%. Wanneer een budgethouder een bekende inschakelt om huishoudelijke hulp te verlenen is namelijk geen sprake van overheadkosten, kapitaallasten e.d. die zorgaanbieders wel hebben.

In Hoorn is het uurtarief pgb over 2008 op 100% gesteld en over 2009 op 90% van de uurtarieven zorg in natura.

Wanneer we de apparaatskosten voor de pgb's meerekenen zijn de pgb's in 2008 duurder geweest dan de zorg in natura en in 2009 is sprake van een zeer beperkt verschil in kosten. Binnen de Hoomse personeelsformatie is 0,25 fte belast met controle op de besteding van pgb's. Dit komt overeen met een bedrag van € 12.800 per jaar. Daarnaast betaalt de gemeente de Sociale Verzekeringsbank voor ondersteuning van budgethouders. De kosten zijn hiervoor gemiddeld € 8100 per jaar. Voorts vroeg de gemeente in 2008 en 2009 standaard een extern indicatieadvies voor iedereen die kiest voor een pgb; de gemeente wil weten of aanvragers in staat zijn een budget te beheren. De kosten bedragen € 150 voor een standaardadvies en € 220 voor een complex advies. Gemiddeld ging het om 33 adviezen per jaar.

Als de gemiddelde uitgaven per pgb-cliënt vergeleken worden met die van een cliënt zorg in natura blijkt het volgende.

Uit het benchmarkonderzoek Wmo over 2008 van SGB0 waarin gegevens van 124 gemeenten zijn opgenomen die hebben deelgenomen aan de module 'individuele voorzieningen' blijkt dat de gemiddelde uitgaven per pgb-cliënt ca. € 800 hoger zijn dan de gemiddelde uitgaven per cliënt voor hulp in natura. Het uurtarief is wel lager maar het aantal uren dat een pgb-cliënt krijgt toegekend ligt als gevolg van de indicatie is hoger dan het aantal uren dat een cliënt krijgt met hulp in natura.

De situatie in Hoorn onderstreept de benchmark uitkomst, waarbij de uitkomsten voor Hoorn een groter verschil te zien geven. In 2008 zijn de gemiddelde uitgaven voor een cliënt zorg in natura € 2421 en de gemiddelde uitgaven voor een cliënt pgb € 3617, een verschil van € 1206. Voor 2009 liggen de bedragen in Hoorn op resp. € 2451 en € 4328, een verschil van € 1877, voornamelijk veroorzaakt door een hoger aantal toegekende uren huishoudelijke hulp vanwege de soms complexere hulpvragen.

Een vergelijking tussen pgb en zorg in natura kent andere dan alleen financiële aspecten. Uit de Tevredenheidsonderzoeken komt naar voren dat budgethouders meer tevreden zijn over de kwaliteit van de huishoudelijke hulp, in het bijzonder het schoonmaakwerk, dan ontvangers van zorg in natura.

Voor de cliënten die overwegen een keuze voor het pgb te maken geldt dat het budget is gebaseerd op 90% van de uurtarieven voor zorg in natura, het gemiddelde budget per cliënt hoger is dan voor een cliënt zorg in natura en de ervaringen van budgethouders positiever zijn. Hier tegenover staat dat verantwoording afgelegd moet worden over de besteding van het pgb en budgethouders geconfronteerd worden met bijbehorende administratieve lasten. Het is opvallend dat ondanks de positieve kanten die voor de cliënten aan het pgb in Hoorn verbonden zijn het totale budget voor pgb's in verhouding tot de totale uitgaven voor huishoudelijke hulp lager ligt dan gemiddeld in Nederland. Dit komt omdat het aantal budgethouders in Hoorn geringer is dan in vergelijkbare gemeenten. In hoofdstuk 5 is door het aanvullende onderzoek van SGB0 duidelijk geworden dat de gang van zaken rond het keuzeprocess hierbij een rol speelt.

6.7 Conclusies

1. De uitgaven huishoudelijke hulp vormen in 2009 46% van alle uitgaven Wmo en 70% van de uitgaven aan alle individuele voorzieningen;
2. Het budget voor pgb's in relatie tot het totale budget voor huishoudelijke hulp in Hoorn ligt lager dan gemiddeld in Nederland. Dit wordt veroorzaakt door een lager percentage budgethouders in vergelijking met het landelijk percentage en het percentage budgethouders in gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners;

3. De integratie-uitkering van het rijk voor huishoudelijke hulp wordt in de raming (begroting) niet volledig voor huishoudelijke hulp bestemd. Tussentijds en achteraf blijkt dat de raming van de uitgaven huishoudelijke hulp steeds bijgesteld moet worden;
4. De gerealiseerde uitgaven huishoudelijke hulp komen vrijwel overeen met de hoogte van de integratie uitkering van het rijk;
5. De gemeente Hoorn geeft per inwoner meer uit aan huishoudelijke hulp dan vergelijkbare gemeenten;
6. De open einde regeling wordt door de gemeente niet als een risico gezien;
7. Uit de kostenvergelijking tussen pgb's en zorg in natura blijkt dat de gemiddelde uitgaven per pgb-cliënt hoger liggen dan de gemiddelde uitgaven per cliënt met zorg in natura.
8. In Hoorn ligt het gemiddelde pgb budget hoger dan het gemiddelde landelijke pgb budget.

Hoofdstuk 7: Kwaliteitsbeleid

7.1 Indicatiestelling: het fundament is goed, verbeteringen zijn mogelijk

In opdracht van de gemeenteraad is door SGBO in 2008 een rapport uitgebracht over de juistheid van de indicatiestelling. Aan die opdracht lag een aanvaarde motie in de raad ten grondslag met als kernvraag of door de verschuiving van HH2 naar HH1 de burger in Hoorn de zorg krijgt waar hij recht op heeft als het gaat om huishoudelijke hulp.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemeente Hoorn veel werk heeft verzet en er in is geslaagd om in zeer korte tijd een nieuwe, complexe taak op zich te nemen. Mensen kunnen hulp bij het huishouden aanvragen, worden geïndiceerd en krijgen de hulp waarvoor zij zijn geïndiceerd. De cliënten zijn over het algemeen tevreden over de indicatiestelling.

De uitvoering vraagt echter nog de nodige aandacht. Gestelde kaders en protocollen worden niet goed gehanteerd, de indicatiegesprekken worden niet altijd volledig vastgelegd en het bijsturen van onjuiste indicaties is nog onvoldoende.

Er moet worden bedacht dat het onderzoek betrekking heeft op het jaar 2007, een hectisch jaar, waarin voor het eerst (her)indicaties huishoudelijke hulp afgegeven moesten worden. De onderzoekers constateren dat de medewerkers een sterk oplossingsgerichte houding aan de dag leggen waardoor de formele kant van het werk niet altijd de aandacht krijgt die het verdient. Het proces van indicatiestelling is in essentie goed opgezet maar de kwaliteit van het proces staat op onderdelen onder druk.

Belangrijk is dat protocollen worden gehanteerd om subjectieve beoordelingen te voorkomen, dat bekeken wordt of er sprake is van een mix aan voorzieningen i.p.v. alleen huishoudelijke hulp, de administratieve organisatie wordt verbeterd en supervisie en intervisie om kennis onder medewerkers te vergroten goed wordt opgezet.

Na het uitbrengen van de resultaten van dit onderzoek en de discussie hierover in de algemene raadscommissie in oktober 2008 is actie ondernomen op de conclusies en aanbevelingen in het rapport. Procesbeschrijvingen zijn verbeterd, het Internationale Classificatiesysteem van het menselijk Functioneren (ICF) wordt niet alleen op papier maar ook in praktijk gehanteerd, in het intakegesprek wordt doorgevraagd op de hulpvraag en voordat de beschikking verzonden wordt vindt controle plaats door een collega-consulent.

Vanaf het begin zijn indicaties gesteld door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), de gemeente (consulenten backoffice) en het externe bureau Trompetter en Van Eeden. De indicaties door het CIZ zijn in aantal steeds verder teruggabracht en tot nul gereduceerd. Het bureau Trompetter en Van Eeden wordt ingeschakeld voor de medische indicaties.

De backoffice medewerkers van de gemeente die indiceren hebben minimaal een MBO-opleiding en hebben cursussen gevolgd bij de bestuursacademie (Wmo consulent) en bij Trompetter en Van Eeden (indicatiestelling huishoudelijke hulp).

7.2 Aansturing van zorgaanbieders

Zorgaanbieders vallen onder de Kwaliteitswet Zorginstellingen waarop de Inspectie voor de Gezondheidszorg toezicht houdt. De koepels van zorgaanbieders hanteren het kwaliteitsdocument Verantwoorde Hulp bij het Huishouden. Gemeenten stellen kwaliteitseisen bij aanbestedingsprocedures voor huishoudelijke hulp en andere individuele voorzieningen. In de programma's van eisen die in deze procedures gehanteerd worden gaat de gemeente Hoorn onder meer in op de kwaliteit van medewerkers, de begeleiding, klachtenbehandeling en de wijze van communiceren met de cliënt. Hoe staat het met het monitoren van de uitvoeringspraktijk van zorgaanbieders? In de raamovereenkomst met zorgaanbieders zijn evaluaties van de zorglevering opgenomen. De aanbieders voeren zelf klantonderzoeken uit en rapporteren hierover aan de gemeente. De gemeente vraagt managementrapportages van aanbieders op. Daarnaast vinden kwartaal- of halfjaarlijkse gesprekken met zorgaanbieders plaats waarbij klachtenafhandeling, samenwerking, steekproefsgewijze controles van de kwaliteit van de dienstverlening e.d. besproken worden. De facturen van zorgaanbieders worden door de uitkeringenadministratie van het gemeentelijk bureau Zorg met behulp van een digitaal systeem gecontroleerd voordat tot betaling wordt overgegaan.

HOOFDSTUK 8: Keuzevrijheid en het aanvraagtraject in Hoorn

8.1 Keuzevrijheid?

Keuzevrijheid wordt als een recht van burgers beschouwd. Uit de Memorie van Toelichting bij de Wmo en uit toespraken en brieven aan de Tweede Kamer van voormalig staatssecretaris mw. dr. J. Bussemaker blijkt dat keuzevrijheid niet onbepaald geldt.

De Wet spreekt van een keuze tussen zorg in natura en een pgb 'tenzij hiertegen overwegende bezwaren bestaan'. Bij 'overwegende bezwaren' gaat het om in de persoon of diens situatie gelegen bezwaren, die op individueel niveau moeten worden gemotiveerd. Als iemand in het verleden aantoonbaar misbruik heeft gemaakt van een pgb of als iemand niet in staat is een pgb te beheren en er geen anderen in de omgeving zijn deze taak over te nemen kan de gemeente de keuze voor een pgb ontzeggen. De beslissing hiertoe moet duidelijk gemotiveerd worden in een voor beroep vatbaar besluit omdat het gaat om het inperken van een wettelijk recht.

In de Memorie van Toelichting bij de wet staat dat het uitgangspunt van keuzevrijheid vooral betekenis heeft in situaties waarin mondige burgers hun recht opvragen. Er zijn echter situaties waarbij het belangrijker is dat een burger actief ondersteuning wordt aangeboden in plaats van dat dit recht wordt opgeëist. De MvT noemt als voorbeeld ouderen in een isolement en personen die zich schamen om zorg te vragen.

'Bovendien acht de regering een *verplichting* tot het verlenen van een PGB niet in lijn met het dominante model van beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid van gemeenten. De regering heeft er daarom voor gekozen niet wettelijk vast te leggen dat in *alle* (cursief rekenkamercommissie) gevallen een PGB verplicht moet worden 'aangeboden' (MvT, paragraaf 7). Hieruit blijkt dat gemeenten kunnen toetsen of het pgb voor de individuele cliënt een bewuste en geschikte keuze is. Gemeenten kunnen zo de instroom en het volume van de pgb's reguleren.

Is het zo dat keuzevrijheid vooral geboden wordt aan degenen die een doel nastreven dat in lijn is met de doelstelling van de uitvoeringsorganisatie vragen de auteurs D. Bannink en H. Bosselaar zich af in "Bestuurskunde", nummer 2 van 2010 in een artikel over pgb's bij reïntegratietrajecten? Een van hun conclusies luidt dat het geven van keuzevrijheid aan burgers gemeenten zwaar valt.

Ontegenzeggelijk vereist vraagsturing met behulp van pgb's mondige en assertieve burgers. Dat is niet altijd mogelijk aangezien de sector zorg in hoge mate te maken heeft met zwakkeren in de samenleving, zo betogen D. van Est en I. de Haan van de Algemene Rekenkamer in hetzelfde nummer van "Bestuurskunde". De zwakkeren moeten er op kunnen vertrouwen dat de overheid zijn verantwoordelijkheid neemt voor goede basisvoorzieningen.

In een evaluatie van de Wmo over de periode 2007- 2009 geeft het Sociaal en Cultureel Planbureau aan dat tweederde van de aanvragers zegt dat de mogelijkheid van een pgb niet met hen besproken is. En een derde van de aanvragers die konden kiezen zegt onvoldoende informatie gekregen te hebben om een goede keuze te kunnen maken.

Uit hetzelfde onderzoek komt naar voren dat aanvragers beneden 55 jaar, hoogopgeleide aanvragers en aanvragers met een ernstige beperking (maatwerk is geboden in plaats van standaardzorg) vaker voor een pgb kiezen dan ouderen, laagopgeleiden en mensen met een lichte beperking.

8.2 Welke stappen moeten in Hoorn worden gezet?

Artikel 6a., lid 1, van de Wmo luidt: 'Het college van burgemeester en wethouders licht de personen, bedoeld in artikel 6, eerste lid, vooraf in duidelijke en begrijpelijke bewoordingen in over de gevolgen van de keuze voor een individuele voorziening in natura, een persoonsgebonden budget, waaronder de vergoeding voor een arbeidsverhouding als bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964, of een financiële tegemoetkoming'.

In het proces van aanvraag tot beschikking huishoudelijke hulp gaat het om de volgende stappen.

1. Aanvraag

De aanvraag kan in Hoorn telefonisch, schriftelijk of aan het loket Zorg en Welzijn (stadhuis) gedaan worden. Het loket is iedere werkdag geopend van 9.00 tot 15.00 uur (woensdags tot 16.00 uur). Het telefonisch spreekuur is iedere werkdag tot 12.00 uur. Ook kan een e-mail verzonden worden naar gemeente@hoorn.nl. Deze e-mail kwam centraal bij de gemeente binnen en niet rechtstreeks bij het bureau waar het loket onder valt (in 2010 werd het mogelijk rechtstreeks een vraag aan het loket te stellen).

Als de aanvraag niet binnen de Wmo valt wordt doorverwezen.

2. Verstreken aanvraagformulier

Dit uit vier pagina's bestaande formulier wordt opgestuurd of aan het loket meegegeven. Zo nodig helpen medewerkers van het loket bij het invullen van het formulier.

3. Intakegesprek

De aanvragers ontvangen de folders 'De Wmo in Hoorn' en 'Hulp bij het huishouden'.

Bij uitgebreide aanvragen of complexe aanvragen wordt het aanvraagformulier in het stadhuis (loket Zorg) of tijdens een huisbezoek doorgenomen om de hulpvraag helder te krijgen.

Eenvoudige aanvragen handelt de frontoffice medewerker zelf af.

Uit het recente aanvullende onderzoek door SGBO naar het keuzeproces is gebleken dat niet met iedere aanvrager een intakegesprek gehouden wordt (zie hoofdstuk 5). De keus tussen zorg in natura of het pgb wordt dan niet door de gemeente aan de orde gesteld.

Onderdeel van het intakegesprek is de mogelijkheid een keuze te maken tussen zorg in natura en het persoonsgebonden budget. Bij zorg in natura kan de aanvrager kiezen uit een aantal zorgaanbieders waarmee de gemeente een contract heeft gesloten. Deze zorgaanbieders zijn (2009):

- Omring thuiszorg
- Woonzorggroep Wilgaerden
- Zorghulp Westfriesland
- Zorgkompas
- Viva! Zorggroep
- Thuiszorgservice Nederland
- Zorgbedrijf Noord-Holland.

Met een persoonsgebonden budget kan de aanvrager zelf hulp in de huishouding regelen door het inschakelen van iemand uit de eigen omgeving of een professionele zorginstelling.

In 2009 is voor iedere aanvrager van een pgb een extern advies gevraagd.

Als een aanvrager niet alle gegevens verstrekt en daarin volhardt wordt de aanvraag buiten behandeling gesteld.

4. Indicatie

Bij eenvoudige aanvragen indiceert de gemeente. In geval van complexe medische omstandigheden wordt een extern advies van Trompetter en van Eedan gevraagd.

Wanneer voor een pgb wordt gekozen is in 2009 standaard een extern advies gevraagd om te beoordelen of iemand in staat is een budget te beheren.

SGBO geeft in het genoemde Benchmarkonderzoek 2010 aan dat in Hoorn de gemeente 78% van de aanvragen zelf indiceert.

5. Beschikking

In de beschikking wordt aangegeven op welke hulp men recht heeft, voor hoeveel uren en voor welke periode. De concept- beschikking wordt voorafgaand aan de verzending gecontroleerd door een collega-consulent. Voor de periode die ligt tussen aanvraag en het beschikkingsbesluit geldt de wettelijke termijn van maximaal acht weken. Deze termijn wordt alleen in incidentele gevallen overschreden (complexe aanvragen waarbij het extern advies langer duurt; hiervan krijgen de aanvragers tussentijds bericht).

Doorlooptijd en bezwaarschriften.

Deze twee aspecten zijn van belang als het om de aanvraagprocedure gaat. Uit het benchmarkonderzoek SGBO 2010 over 2009 (module individuele voorzieningen) blijkt dat de doorlooptijd in Hoorn van de aanvraag hulp bij het huishouden langer is dan elders. In Hoorn gaat het om 34 kalenderdagen van aanvraag tot opdracht aan de zorgaanbieder, in gemeenten tussen de 50.000- 100.000 inwoners om 23 kalenderdagen en in alle gemeenten gemiddeld om 27 kalenderdagen. Hoorn wijkt fors af.

Het aantal bezwaarschriften hulp bij het huishouden is in Hoorn 1,8% van alle aanvragen, in gemeenten tussen de 50.000- 100.000 inwoners gemiddeld 1,3%. Het benchmarkgemiddelde ligt op 1,4%.

8.3 Uitsluitingsgronden: pgb niet voor iedereen weggelegd

In het Besluit Maatschappelijke Ondersteuning 2007 staat in artikel 2 te lezen dat verstrekking in de vorm van een persoonsgebonden budget niet plaats vindt als:

- a. op grond van aanwijzingen die tijdens het onderzoek duidelijk zijn geworden het ernstige vermoeden bestaat dat de aanvrager problemen zal hebben bij het omgaan met een persoonsgebonden budget;
- b. de beperking of de levensfase van de persoon een pgb niet toestaat.

In de bijbehorende toelichting worden voorbeelden gegeven. Onder a. vallen personen die te maken hebben met de Wet Schuldsanering. Het voorbeeld bij b. heeft betrekking op personen met een progressieve aandoening. Dezen zullen sneller een vervangende voorziening moeten aanschaffen en dat zou volgens het 'Besluit' tot kapitaalvernietiging leiden

Hieraan wordt in het 'Verstrekkingboek 2007' (beleidsregels) toegevoegd dat, wanneer op medisch objectieve gronden iemand niet in staat wordt geacht met een persoonsgebonden budget om te gaan, eveneens een pgb niet wordt verstrekt. Uit de folder Hulp bij het Huishouden die de gemeente aanvragers verstrekt blijkt dat het hierbij onder meer om cliënten met een alcohol-, drugs- of gokverslaving gaat en die geen zaakwaarnemer hebben.

Als een cliënt kortdurende zorg nodig heeft (b.v. als iemand het ziekenhuis verlaat en korter dan drie maanden tijdelijk hulp nodig heeft) wordt evenmin een pgb verstrekt.

8.4 Conclusies

1. Op de toekenning van een pgb zijn uitzonderingen van toepassing die in de informatie aan burgers vermeld worden;
2. De mogelijkheid om voor een pgb te kiezen wordt niet standaard met de aanvrager besproken;
3. In Hoorn is de doorlooptijd van een aanvraag langer dan gemiddeld in vergelijkbare gemeenten en is het percentage bezwaarschriften (in geringe mate) hoger dan in vergelijkbare gemeenten;
4. Indien aanvragers voor een persoonsgebonden budget kiezen, is in 2008 en 2009 in alle gevallen een extern advies gevraagd.

HOOFDSTUK 9: Verantwoording en controle op Pgb's

9.1 Wat houdt verantwoording in?

Voordat een persoonsgebonden budget verstrekt wordt tekent de cliënt een overeenkomst. In deze overeenkomst staat wat de budgethouder moet doen bij het afleggen van verantwoording. De gemeente wil nagaan of het pgb besteed is aan het doel waarvoor het verstrekt is. De gemeente is vrij om zelf regels aan de verantwoording te stellen.

Eens per jaar, binnen zes weken na afloop van het kalenderjaar, vult de budgethouder een verantwoordingsformulier in met informatie over degene die hulp verleend heeft, voor welk uurtarief en voor welk aantal uren, vergezeld van de overeenkomst met de zorgverlener. De budgethouder moet ook declaraties en facturen bijvoegen.

Als een budgethouder iemand voor meer dan drie dagen per week in dienst neemt moet de budgethouder zich per halfjaar verantwoorden. Er moet in dit geval een salarisadministratie worden bijgehouden voor de afdracht van premies en loonbelasting. De budgethouder treedt op als werkgever.

Het is mogelijk dat op grond van de verantwoording een budgethouder een bedrag moet terug betalen als het budget niet volledig besteed is. De gemeente bepaalt zelf wat er gebeurd als een budgethouder geld over houdt. In Hoorn wordt het volledige restant pgb teruggevorderd (tenzij het restant € 15 of minder bedraagt).

9.2 Ondersteuning van budgethouders

Niet iedereen kan zelf een salarisadministratie bijhouden, de doorbetaling regelen bij ziekte van de hulp etc. Niet iedereen weet welke verzekeringen je als werkgever moet afsluiten, wat je moet doen bij arbeidsrechtelijke zaken en hoe je een arbeidsovereenkomst opstelt. De Sociale Verzekeringsbank heeft een servicecentrum PGB ingericht en ondersteunt budgethouders. Uitzondering zijn budgethouders met een budget in klasse 1. Hierbij gaat het om een gering budget waarover budgethouders geacht worden volledig zelfstandig verantwoording te kunnen afleggen. De gemeente Hoorn heeft met de SVB per 1 januari 2007 een contract voor vier jaar gesloten. Het grootste deel van de budgethouders huishoudelijke hulp in Hoorn wordt door de SVB ondersteund. De gemeente betaalt de SVB een vergoeding voor deze dienstverlening.

Per Saldo is de naam van de belangenorganisatie van pgb-ers (AWBZ en Wmo). Per Saldo geeft informatie en advies over hoe en waar iemand hulp bij het huishouden kan zoeken, over het maken van afspraken en over het kiezen van een passende overeenkomst met hulpen. Voor uiteenlopende vragen kunnen budgethouders bij deze organisatie terecht.

Bemiddelingsbureau nemen in de ondersteuning een apart plaats in. Landelijk heeft 10% van de budgethouders een dergelijk bureau ingeschakeld. Uit de gegevens van het Tevredenheids-onderzoek blijkt dat het percentage in Hoorn hier niet van afwijkt.

Vooraf in de beginperiode van de Wmo stond een aantal van deze bureaus door frauduleuze praktijken in een minder goed daglicht. Persoonsgebonden budgetten werden rechtstreeks naar deze bureaus, die soms uit één persoon bestonden, overgemaakt en niet iedereen kreeg de hulp die geïndiceerd was. Sinds de handelwijze van een aantal van deze bureaus aan de kaak gesteld is, is er verbetering opgetreden. Een gedragscode is opgesteld door Per Saldo en de Stichting De Ombudsman en momenteel wordt gewerkt aan een keurmerk voor pgb- bureaus. De diensten van het pgb- bureau mogen uitsluitend bestaan uit advisering, het verzorgen van de administratie en bemiddeling en het pgb -budget kan alleen gestort worden op rekening van de budgethouder zelf. In Hoorn is dit laatste al praktijk.

9.3 Besteding van pgb's: uitgebreide controle

In 2008 is voor het eerst controle uitgeoefend door middel van een globale toets op de ingediende verantwoordingformulieren. Bijna de helft van de budgethouders bleek niet het

volledige budget benut te hebben. De meest voorkomende reden was dat men niet het volledige budget nodig had voor het inkopen van huishoudelijke hulp. De gemeenteraad is hierover per brief in juni 2009 geïnformeerd. De niet bestede bedragen die uit de verantwoording door budgethouders bleek zijn teruggevorderd. Het gaat om een bedrag van € 72.150. Bij vier budgethouders is het totale budget teruggevorderd vanwege het ontbreken van verantwoording. Over het jaar 2009 werd een meer diepgaande controle aangekondigd. Over dat jaar heeft de gemeenteraad bij het schrijven van dit rapport geen informatie ontvangen.

De globale controle over 2008 had te maken met het de omstandigheid dat organisatorisch een diepgaande controle niet mogelijk was. Over 2009 kon volgens de gemeente de controle wel uitgevoerd worden volgens de vastgestelde beleidsregel. De beleidsregel luidt 'Na controle van het verantwoordingsformulier en de kopie(ën) van de zorgovereenkomst(en) en declaraties, wordt het persoonsgebonden budget over de verantwoordingsperiode definitief vastgesteld'.

Navraag bij het bureau Zorg heeft uitgewezen dat over 2009 ieder verantwoordingsformulier met bijbehorende bewijsstukken is gecontroleerd en daarmee ook iedere budgethouder.

Eerst wordt gecontroleerd of het formulier volledig is ingevuld. Vervolgens wordt de arbeidsverhouding nagegaan op basis van de bijgevoegde arbeidsovereenkomst bij volledig werkgeverschap (vier of meer dagen per week), de overeenkomst met de zorginstelling of de zorgovereenkomst met een freelancer (huishoudelijke hulp tot en met drie dagen per week). Dan wordt gecontroleerd of de som van het brutoloon overeenkomt met het budget. Als de som van het brutoloon minder is dan het pgb budget moet de budgethouder het restant aan de gemeente terugbetalen.

Als men onvoldoende bewijsstukken kan overleggen vraagt de consultant aanvullende gegevens op. De budgethouder krijgt twee weken de tijd om alsnog de gegevens te completeren. Als daarna de bewijsstukken niet overlegd kunnen worden kan het pgb worden stopgezet en het bewuste bedrag worden teruggevorderd. De cliënt komt dan voor de resterende periode van de indicatie in aanmerking voor zorg in natura.

Gebleken is dat niet alle budgethouders altijd alle betalingsbewijzen kunnen overleggen. In de meeste gevallen is dit volgens de gemeente eerder te wijten aan slordigheid dan aan misbruik. Steeds wordt afgewogen of er sprake is van slordigheid, van oneigenlijk gebruik (gebruik van het pgb tegen de geest van wet- en regelgeving) of misbruik (handelen in strijd met wet- en regelgeving).

Uit de verantwoording van budgethouders over 2009 is gebleken dat een bedrag van € 44.138 niet is besteed. Uit de controle van verantwoordingsdocumenten is gebleken dat er geen pgb stopgezet hoefde te worden. Evenmin is misbruik geconstateerd.

De rekenkamercommissie constateert dat de beleidsregel ten aanzien van controle strikt wordt nageleefd c.q. strikt wordt geïnterpreteerd. Hierdoor wordt bijvoorbeeld geen globale controle toegepast aangevuld met een intensievere controle op basis van een steekproef.

9.4 Conclusies

1. Over 2008 is een globale controle gehouden en over 2009 een intensieve controle;
2. Budgethouders hebben niet in alle gevallen het volledige budget verbruikt. In 2008 is 9,5% van het totale budget niet besteed. Over 2009 is dit percentage 4,8;
3. Er zijn geen aanwijzingen van misbruik over 2009. Over 2008 ging het om vier gevallen;
4. Er wordt geen gedeeltelijke controle uitgeoefend op basis van risicoprofielen, noch wordt een steekproefsgewijze controle toegepast. Over 2009 is gekozen voor een volledige controle.

HOOFDSTUK 10: Beantwoorden centrale vraagstelling

De vraagstelling was drieledig:

1. Wat is de meerwaarde van een pgb in vergelijking met zorg in natura? Wat kan gezegd worden over kosten en kwaliteit van het pgb in relatie tot zorg in natura?
2. Op welke wijze wordt de aanvrager keuzevrijheid geboden tussen het pgb en zorg in natura?
3. Op welke wijze oefent de gemeente controle uit op de besteding van pgb's en wat zijn de resultaten?

10.1 Meerwaarde, kosten en kwaliteit

Meerwaarde

De meerwaarde bestaat uit het zelf kunnen voeren van de regie over huishoudelijke hulp. De budgethouder bepaalt wie de hulp verzorgt, welke hulp wordt verleend, op welke tijdstippen en tegen welke kosten. Zelfstandigheid boven afhankelijkheid. Budgethouders willen graag zelf het heft in handen houden. Uit meerdere publicaties, onder andere van de belangenvereniging van budgethouder Per Saldo (zie Bijlage 2) blijkt dat mensen er op vooruit gaan, energie krijgen als ze zelf het pgb kunnen besteden en beheren. Er kan bovendien hulp worden ingehuurd die niet altijd door een zorginstelling wordt geleverd. Sommige chronische ziektes en handicaps vragen om maatwerk in plaats van standaardzorg.

Kosten

Het uurtarief bij het pgb is lager: 90% van het uurtarief voor zorg in natura. Als alle kosten worden meegerekend dan is het pgb- tarief redelijk gelijk aan het tarief voor zorg in natura. De gemeente Hoorn heeft te maken met uitvoeringskosten die voor het pgb hoger liggen dan voor zorg in natura. Voor iedere pgb- aanvraag is een extern advies ingewonnen, de controle van budgethouders is intensief en de Sociale Verzekeringsbank ontvangt van de gemeente een vergoeding voor ondersteuning van budgethouders. Deze kosten worden geraamd op € 25.000 per jaar.

Het gemiddelde pgb budget is hoger dan het gemiddelde budget zorg in natura, veroorzaakt door een groter aantal uren huishoudelijke hulp. Door het relatief geringe aantal budgethouders blijft het totale pgb- budget in verhouding tot het totale budget zorg in natura achter bij de verhouding zoals deze zich landelijk voordoet (resp. 15% en 20% van het totale budget huishoudelijke hulp).

Kwaliteit

Uit de Tevredenheidsonderzoeken is gebleken dat budgethouders een hoger rapportcijfer geven over de huishoudelijke hulp dan ontvangers van zorg in natura. Pgb- ers zijn vooral meer tevreden over de kwaliteit van het schoonmaakwerk. Wisseling van medewerkers, een kritisch punt voor cliënten, komt bij zorg in natura vaker voor dan bij het pgb.

10.2 Keuzevrijheid

Het budget voor pgb's in relatie tot het totale budget voor huishoudelijke hulp is in Hoorn lager dan gemiddeld in Nederland. In Hoorn zijn er minder budgethouders. Zowel in vergelijking met het landelijk gemiddelde als met het gemiddelde aantal budgethouders in gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners.

In gemeentelijke documenten en folders wordt in ruime mate ingegaan op verplichtingen van budgethouders en minder op de positieve kanten van het pgb. Als we daarbij betrekken dat in 2009 voor iedere pgb- aanvraag een extern advies is ingewonnen doet zich de vraag voor of de gemeente de keuzevrijheid bevordert zoals de Wmo beoogt.

Uit het aanvullend onderzoek van SGBO naar de keuze in de aanvraagprocedure blijkt dat het ter sprake brengen van de keuze tussen zorg in natura en het pgb niet vanzelfsprekend is.

Niet met iedere aanvrager wordt een intakegesprek gevoerd wordt en met de aanvragers die op het aanvraagformulier een keus hebben ingevuld wordt de keuze niet altijd besproken.

De Wmo gaat er juist van uit van dat de gemeente de burger wijst op de mogelijkheid van een pgb en zo de vrijheid van keuze bevordert.

10.3 Controle

De controle van de besteding van de pgb's over 2008 bestond uit een globale toets van de verantwoordingsformulieren. De controle over 2009 is uitvoerig geweest. Iedere budgethouder is gecontroleerd waarbij de arbeidsovereenkomst, facturen, declaraties onderzocht zijn. De gemeente heeft geen gevallen van misbruik geconstateerd.

Het niet bestede deel van de pgb's bleek uit de verantwoordingsdocumenten. Ook zonder intensieve controle zou dit deel bekend zijn geweest.

De intensieve controle geeft aan dat het vertrouwen van de gemeente in budgethouders niet groot is. In 2009 is door de staatssecretaris van het ministerie van BZK de publicatie 'Vertrouwen Verbeterd' uitgebracht, een handreiking voor overheden die hun dienstverlening vanuit vertrouwen willen inrichten, met voorbeelden om burgers en bedrijven met meer vertrouwen te benaderen. De Wmo wordt uitdrukkelijk genoemd. De gemeente Breda wordt in de publicatie aangehaald. Het bestuur van deze gemeente hanteert een volledig verantwoordingsvrij pgb. Het gemeentebestuur van Breda investeert veel in de indicatiestelling. Indicering toont voldoende aan dat huishoudelijke hulp noodzakelijk is en dat het geld dat wordt toegekend ook echt nodig is. De gemeente Breda geeft de burger het vertrouwen dat deze het pgb juist besteedt. In plaats van controle achteraf is er meer tijd ingeruimd om op huisbezoek te gaan en een vertrouwensrelatie op te bouwen. Het is in Breda een bewuste politieke keuze geweest te werken met een volledig verantwoordingsvrij pgb.

HOOFDSTUK 11: Aanbevelingen

De conclusies zijn onder de afzonderlijke hoofdstukken terug te vinden. Een geclusterde opsomming is in Bijlage B opgenomen.

Op grond van de bevindingen en de conclusies komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen:

- Besluit het voeren van intakegesprekken uit te breiden om het maken van een keuze tussen zorg in natura en het pgb te bevorderen;
- Besluit het maken van een keuze tussen zorg in natura en het pgb standaard in de intakegesprekken aan de orde te stellen. Op deze manier wordt bewust aandacht geschonken aan de vrijheid van keuze;
- Zorg voor een realistischer raming van de uitgaven voor huishoudelijke hulp. Dit leidt tot minder begrotingswijzigingen, het voorkomen van een forse aanpassing in de Kadernota en een geringer verschil tussen begroting en rekening op dit punt. De omvang van de integratie-uitkering van het rijk kan hiervoor richtinggevend zijn;
- Verlang een rapportage waaruit blijkt waarom de doorlooptijd van aanvragen in Hoom langer is dan elders. Laat de rapportage zo nodig voorzien van maatregelen om de doorlooptijd te bekorten;
- Richt de uitvoering op onderdelen anders in. Vraag niet bij iedere aanvraag voor een pgb een extern advies en kies voor een gerichte controle op basis van steekproef of risicoprofiel. Ga de mogelijkheden na van een gedeeltelijk verantwoordingsvrij pgb.
- Heroverweeg het in alle gevallen terugvorderen van het volledige niet bestede pgb-bedrag. Het in alle gevallen terugvorderen van het volledige niet bestede pgb-budget kan budgethouders ontmoedigen scherp en kritisch in te kopen;
- Onderzoek, om de administratieve lasten voor de burger te verminderen, de mogelijkheid het pgb gedeeltelijk verantwoordingsvrij te maken;
- Wees kritisch op het overnemen van bepalingen uit modelverordeningen. Aan de bepaling in de verordening maatschappelijke ondersteuning om een rapportage aan de raad uit te brengen over de effectiviteit van de verordening in de praktijk is geen invulling gegeven. Ook in eerdere rapporten heeft de rekenkamercommissie geconstateerd dat niet altijd uitvoering wordt gegeven aan bepalingen in gemeentelijke verordeningen.

Bijlage A: Onderzoek SGB0 naar het aanvraag- en keuzeproces

Aanvraag en keuzeproces hulp bij het hulshouden
Rekenkamercommissie gemeente Hoom

Aanvraag en keuzeproces hulp bij het huishouden

Rekenkamercommissie gemeente Hoorn

Januari 2011

COLOFON

Samenstelling

Johanneke Kroesbergen-Kamps

Nelleke Koppelman-de Bruin

Vormgeving binnenwerk

SGBO Benchmarking

Druk

SGBO Benchmarking

SGBO Benchmarking

Postbus 10242

2501 HE Den Haag

Niets uit deze publicatie mag worden vereenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van SGBO.

Aan de totstandkoming van deze publicatie is de grootste mogelijke zorg besteed. SGBO kan echter niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele onjuistheden, noch kunnen aan de inhoud rechten worden ontleend.

INHOUDSOPGA VE	1	Inleiding en werkwijze	3
	1.1	Inleiding	3
	1.2	Onderzoeksopzet	3
	1.3	Leeswijzer	4
	2	Gemeentelijk perspectief	6
	2.1	Beleid	6
	2.2	Informatie over het pgb in het proces	7
	2.3	Terugkoppeling	8
	3	Clïëntperspectief	9
	3.1	Achtergrond van de respondenten	9
	3.2	De aanvraag	10
	3.3	Keuze voor pgb of zorg in natura	11
	3.4	Informatie van de gemeente over de keuze tussen pgb en zorg in natura	13
	3.5	Terugkoppeling	14
	4	Conclusies	15

1 Inleiding en werkwijze

1.1 Inleiding

De Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) heeft als doel iedereen mee te laten doen aan de maatschappij. De benodigde ondersteuning verschilt van persoon tot persoon. Eén van de groepen waarop de Wmo zich richt, zijn mensen die hulp bij het huishouden of een andere individuele voorziening nodig hebben vanwege een (lichamelijke) beperking.

Clënten kunnen hulp bij het huishouden ontvangen via een aanbieder waarmee de gemeente een contract heeft (zorg in natura) of via een persoonsgebonden budget (pgb) waarmee de cliënt zelf een hulp kan inhuren. Het bedrag dat in de gemeente Hoorn aan huishoudelijke hulp in de vorm van een pgb wordt uitgekeerd, is in vergelijking met het landelijk gemiddelde relatief laag. Daarom is de rekenkamercommissie van de gemeente een onderzoek gestart naar de verstrekking van pgb's in Hoorn.

De rekenkamercommissie heeft SGBO gevraagd om het perspectief van de gemeente en het perspectief van de cliënt op het keuzeproces tussen zorg in natura en pgb te onderzoeken. Op welke manier biedt de gemeente de keuze tussen zorg in natura en pgb aan? Hoe hebben de cliënten dit ervaren? Wat was voor hen de reden om te kiezen voor een zorg in natura of juist voor een pgb?

1.2 Onderzoekopzet

Het onderzoek bestaat uit twee delen, waarin achtereenvolgens het gemeentelijk perspectief en het cliëntperspectief onderzocht worden. Voor het gemeentelijk perspectief zijn face to face interviews gehouden met Wmo-consulenten en de beleidsmedewerker Wmo. Voor het cliëntperspectief zijn telefonische interviews gehouden onder aanvragers van hulp bij het huishouden.

Gemeentelijk perspectief

Om inzicht te krijgen in het aanvraagproces en de visie van de gemeente op de keuze tussen pgb en zorg in natura, zijn interviews gehouden met twee Wmo-consulenten en met de beleidsmedewerker Wmo. De keuze voor de geïnterviewde medewerkers is tot stand gekomen in overleg met de rekenkamercommissie. Tijdens de interviews zijn de volgende thema's aan bod gekomen:

- Achtergrond van de geïnterviewde
- Aanvraagproces
- Informatievoorziening vanuit de gemeente
- Ondersteuning van pgb-houders
- Verantwoording van het pgb
- Beleid

Tijdens de interviews zijn verschillende documenten aan ons overhandigd. Deze zijn voor dit rapport bestudeerd. Het gaat om:

- Aanvraagformulier Wmo (versie december 2010)
- Folder “Hulp bij het huishouden – Wat doet de gemeente voor u?”
- Procesbeschrijving Indicatiestelling en hoofdproces Wmo
- Werkinstructie hulp bij het huishouden (geïnfomeerde toestemming)
- Werkinstructie controle verantwoording PBG HH

Clïentperspectief

Om het cliëntperspectief te onderzoeken, zijn dertig cliënten telefonisch geïnterviewd. In deze interviews staat de volgende vraag centraal:

Hoe is het keuzeproces verlopen tussen zorg in natura en persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp en hoe heeft de cliënt dit ervaren?

Er is gekozen voor de kwalitatieve methode van telefonische interviews, omdat daarin doorgevraagd kan worden naar de achterliggende redenen voor een bepaald oordeel. Cliënten wordt de ruimte geboden zelf, in hun eigen woorden, aan te geven wat zij vinden van de dienstverlening van de gemeente en wat de gemeente zou kunnen verbeteren. Een kwalitatief onderzoek onder aanvragers van hulp bij het huishouden is geen (statistisch) representatief onderzoek. Dat wil zeggen dat de conclusies voor deze groep niet kunnen worden gegeneraliseerd naar de gehele doelgroep. Ook geeft het niet altijd de werkelijke (objectieve) situatie weer, maar juist de situatie zoals de respondenten deze ervaren. Het levert veel achtergrondinformatie op en kan mechanismen aan het licht brengen.

Voor dit onderzoek is een selectie gemaakt uit de cliënten die in het afgelopen half jaar hulp bij het huishouden hebben aangevraagd. Voor budgethouders is deze termijn iets uitgebreid om tot voldoende respondenten te komen. Uiteindelijk zijn 100 aanvragers per brief uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek en zijn 30 telefonische interviews gehouden.

In het interview zijn de volgende thema's aan bod gekomen:

- Achtergrondsituatie
- Verloop aanvraag
- Kennis over pgb/zorg in natura
- Motivatie voor keuze
- Facilitering van keuze door gemeente

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op het gemeentelijk perspectief; hoofdstuk 3 op het cliëntperspectief. Het rapport sluit af met conclusies waarin het gemeentelijk perspectief en het cliëntperspectief bij elkaar worden gebracht.

2 Gemeentelijk perspectief

De gemeente moet burgers goed en begrijpelijk informeren over de keuze tussen zorg in natura en pgb en de consequenties daarvan. De burger kan dan zelf een bewuste keuze maken. Daarom is in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) per 1 januari 2010 een bepaling opgenomen over de 'geïnformeerde toestemming'. Het Memorie van toelichting bij de wetswijziging geeft hierover het volgende aan:

"In het wetsvoorstel wordt de instemming voor de voorziening anders dan in natura, te weten het PGB of de financiële vergoeding, expliciet gemaakt en gekoppeld aan het recht op begrijpelijke informatie: de gemeente dient er redelijkerwijs zeker van te zijn dat een burger zich bewust is van alle rechten en plichten die de keuze voor ondersteuning in een voorziening anders dan in natura (een financiële vergoeding of een PGB) met zich meebrengt. Daartoe is een wettelijke informatieverplichting van de gemeente jegens de burger opgenomen die waarborgt dat sprake is van een geïnformeerde keuze van de burger. Die informatieverstrekking is vormvrij. De gemeente kan de wijze waarop zij informatie wil verschaffen zelf nader invullen."¹

Op de website [www.invoeringwmo.nl](http://www invoeringwmo.nl), waar het ministerie van VWS, de MO-groep en de VNG samen informatie verstrekken over de Wmo, voegt hierna toe:

"Schriftelijke informatie, zoals een folder, kan dit ondersteunen maar is op zichzelf niet voldoende om invulling te geven aan de 'geïnformeerde toestemming'.²

Hoe gaat de gemeente Hoorn om met de keuze tussen zorg in natura en pgb? Op welke manier is deze keuze ingebed in het aanvraagproces? Deze vragen staan centraal in dit hoofdstuk.

2.1 Beleid

De gemeente Hoorn gaat ervan uit dat de Wmo de keuzemogelijkheid geeft tussen zorg in natura en zorg via een pgb. De gemeente is wettelijk verplicht om cliënten te informeren over de mogelijkheden van zorg in natura en pgb. De rol van de gemeente is informatie bieden en de keuze faciliteren. Dit gebeurt door middel van een folder en in het vraagverhelderingsgesprek. Ook op de website van de gemeente is hier informatie over te vinden.

De gemeente hanteert volgens de folder 'Hulp bij het huishouden – Wat doet de gemeente voor u?' drie uitsluitingsgronden voor een pgb, namelijk:

- eerder misbruik hebben gemaakt van een pgb;
- een (alcohol-, drugs-, of gok)verslaving hebben en geen zaakwaarnemer hebben;
- wilsonbekwaam zijn en geen zaakwaarnemer hebben.

¹ Kamerstukken II 2008-2009, 31 795, pagina 7.

² <http://www.invoeringwmo.nl/content/voorlichting-informatie-en-ondersteuning>, geraadpleegd op 13 januari 2011.

In de werkinstructie 'Hulp bij het huishouden (geïnformeerde toestemming)' voegt de gemeente hier nog een vierde aan toe:

- [als] het pgb niet langer nodig is dan voor 3 maanden.

2.2 Informatie over het pgb in het proces

Een burger met een ondersteuningsvraag neemt, fysiek of telefonisch, contact op met de gemeente. De Wmo-consulenten in de frontoffice geven informatie – bijvoorbeeld over het pgb – en beoordelen of de vraag binnen de Wmo valt. De aanvrager ontvangt altijd een aanvraagformulier, ook wanneer blijkt dat de vraag niet binnen de Wmo valt. De loket medewerker informeert, maar de burger heeft altijd het recht een aanvraag te doen, zodat hij bezwaar aan kan tekenen bij een afwijzing.

Eind 2010 is een nieuw aanvraagformulier geïntroduceerd, dat het vraaggericht werken beter ondersteunt. De aanvrager kan hierin in eigen woorden aangeven wat zijn of haar beperkingen zijn, wat de mogelijkheden van de omgeving zijn om ondersteuning te bieden en hoe de gemeente de aanvrager kan ondersteunen. De vraag of de aanvrager kiest voor een pgb of voor zorg in natura, is in dit nieuwe aanvraagformulier niet meer opgenomen. Bij het aanvraagformulier krijgt de aanvrager een folder, met daarin informatie over hulp bij het huishouden en de mogelijkheid om te kiezen voor een pgb.

Bij eenvoudige aanvragen kan de medewerker van de frontoffice de aanvraag zelf afhandelen; maar over het algemeen komen de aanvragen binnen bij de consulenten van de backoffice. Bij een complexe of uitgebreide aanvraag wordt er een afspraak gemaakt voor een intakegesprek op het stadhuis of bij de aanvrager thuis. Tijdens dit intakegesprek neemt de Wmo-consulent met de cliënt het aanvraagformulier door en wordt de verdere procedure toegelicht. Als een cliënt op het oude aanvraagformulier heeft ingevuld dat hij of zij gebruik wil maken van een pgb, dan wordt deze keuze in het gesprek besproken. De medewerker legt uit wat het pgb inhoudt, wat er de voordelen van zijn en wat de consequenties van deze keuze zijn: de cliënt wordt er bijvoorbeeld op gewezen dat als de hulp die via het pgb wordt ingehuurd ziek is, de cliënt zelf voor een vervanger moet zorgen. Ook moet de cliënt zich ervan bewust zijn dat het beheren van het pgb veel administratie met zich meebrengt.

De keuze tussen zorg in natura en pgb lijkt niet automatisch besproken te worden met aanvragers die hebben ingevuld dat zij zorg in natura wensen. Bij het nieuwe aanvraagformulier wordt de aanvrager niet gevraagd een keuze te maken tussen een pgb en zorg in natura. Het is de bedoeling dat deze keuze altijd in het intakegesprek besproken wordt. Eén van de medewerkers die wij gesproken hebben kwam hier tijdens het interview achter. Of dit ook daadwerkelijk gebeurt, is dus niet helemaal duidelijk.

Op inschatting van de medewerker kan ook advies ingewonnen worden bij een extern indicatieorgaan. In dergelijke gevallen is het de externe instantie die het huisbezoek aflegt. Er wordt advies ingewonnen bij complexe gevallen. Of de aanvrager kiest voor een pgb of zorg in natura speelt daarbij volgens de geïnterviewde medewerkers geen rol.

Wanneer de aanvraag toegekend wordt, krijgt de cliënt de beschikking toegestuurd. Als de cliënt voor een pgb gekozen heeft, ontvangt hij of zij daar bij een verantwoordingsformulier en een 'Overeenkomst Persoons Gebonden Budget hulp bij het huishouden'. De cliënt moet de overeenkomst binnen twee weken ondertekenen en naar de gemeente sturen. Het verantwoordingsformulier moet elk kalenderjaar ingestuurd worden. De afgelopen jaren heeft de gemeente Hoorn gewerkt met een 100%-controle.

2.3 Terugkoppeling

De gemeente Hoorn gaat in haar beleid uit van het begrip 'geïnformeerde toestemming', zoals dat in de Wet maatschappelijke ondersteuning omschreven staat. Uit het werkproces van de gemeente blijkt dat aanvragers in ieder geval een folder krijgen met informatie over het pgb. Op www.invoeringwmo.nl wordt echter aangegeven dat een folder niet voldoende is om invulling te geven aan het begrip 'geïnformeerde toestemming'.

Op het oude aanvraagformulier werd burgers gevraagd om een keuze te maken tussen zorg in natura en hulp via een pgb. Bij een keuze voor zorg in natura kwam het pgb in het verdere aanvraagproces niet meer ter sprake. Het is de vraag of de burger op deze manier voldoende geïnformeerd wordt om een weloverwogen keuze te maken voor zorg in natura of voor een pgb.

Het nieuwe aanvraagformulier vraagt de burger niet om al een keuze te maken voor een pgb of voor zorg in natura. Het past bij het meer vraaggericht werken om deze keuze te bespreken tijdens het intakegesprek. Tijdens het gesprek kan de burger dan geïnformeerd worden over de mogelijkheden en consequenties van een pgb. De werkinstructie hulp bij het huishouden geeft de medewerkers achtergrondinformatie waarmee zij de burger kunnen informeren. Deze werkwijze geeft een betere invulling aan het begrip 'geïnformeerde toestemming'. Of de medewerkers deze werkwijze ook daadwerkelijk toepassen is in de interviews niet duidelijk geworden.

3 Cliëntperspectief

Om te achterhalen wat de cliënten hebben ervaren met betrekking tot de keuze voor zorg in natura of voor een pgb, zijn 30 cliënten telefonisch geïnterviewd tussen 1 december 2010 en 22 december 2010. In dit hoofdstuk bespreken wij de resultaten van dit onderzoek.

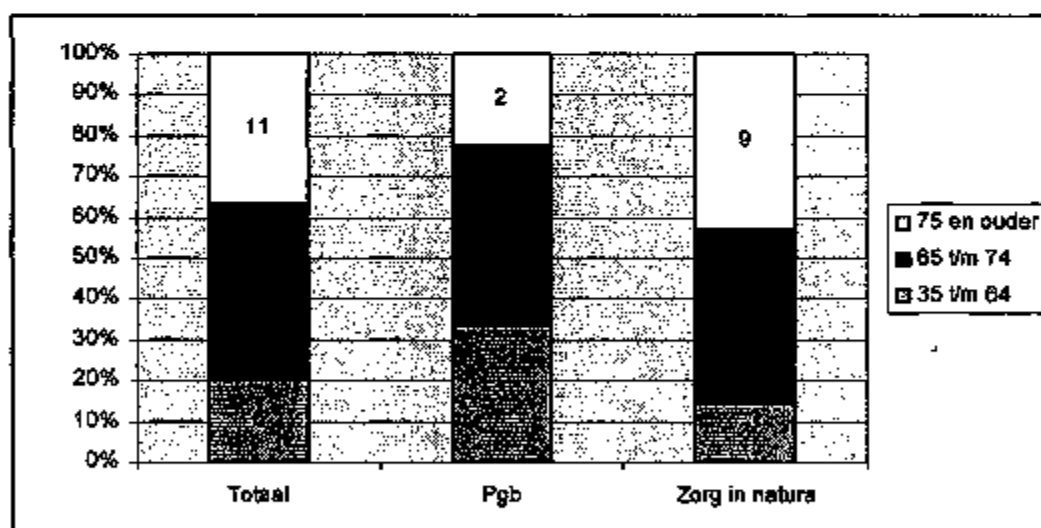
In de interviews zijn de cliënten gevraagd naar hun ervaring: hoe hebben zij het aanvraagproces en de keuze voor zorg in natura of voor een pgb beleefd? Deze ervaringen staan centraal in dit onderzoek, ongeacht of ze overeenkomen met wat er feitelijk gebeurd is.

3.1 Achtergrond van de respondenten

De geïnterviewde respondenten die zorg in natura ontvangen hebben in het afgelopen half jaar een aanvraag voor hulp bij het huishouden ingediend. Om aan genoeg respondenten met een pgb te komen, zijn budgethouders geïnterviewd die na 1 april 2010 een aanvraag hebben ingediend. Uiteindelijk is gesproken met 9 cliënten met een pgb en 21 cliënten die zorg in natura ontvangen.

Onder de dertig geïnterviewde cliënten waren 4 mannen en 26 vrouwen. De gemiddelde leeftijd van de respondenten is 70 jaar. Gemiddeld zijn de ontvangers van zorg in natura iets ouder dan de budgethouders: respectievelijk 72 en 65 jaar. Dit komt overigens overeen met de resultaten van de tevredenheidsonderzoeken die SGBO in 2010 in meer dan 300 gemeenten heeft gehouden. In de onderstaande figuur is de verdeling naar leeftijdsklassen weergegeven.

Figuur 1 Leeftijdverdeling respondenten



Van de geïnterviewde cliënten heeft 70% in 2010 een eerste of nieuwe aanvraag voor

hulp bij het huishouden gedaan. 13% heeft een aanvraag gedaan voor de verlenging van een eerdere indicatie. 17% heeft een eerdere indicatie gewijzigd, bijvoorbeeld door een verandering van het aantal uren of een verandering in de tenaamstelling van de indicatie. Twee respondenten hadden in eerste instantie zorg in natura, maar zijn overgestapt naar een pgb.

3.2 De aanvraag

In het interview is eerst aan de cliënten gevraagd hoe de aanvraag verlopen is. Wat waren de omstandigheden waarin de aanvraag gedaan is? Wanneer is er contact geweest met de gemeente? Hoe waarderen de cliënten het aanvraagproces en de informatievoorziening? Om de geïnterviewden de gelegenheid te geven hun eigen verhaal te vertellen, is het pgb in dit stadium door de interviewer nog niet ter sprake gebracht.

Van de geïnterviewden heeft 63% de aanvraag zelf gedaan, eventueel met hulp van een familielid of een begeleider. 27% geeft aan dat een naaste de aanvraag heeft gedaan, zoals een ouder, partner, kind of zus. In 10% van de gevallen heeft het ziekenhuis de aanvraag gedaan. Ongeveer de helft van de respondenten heeft voor het indienen van de aanvraag contact gehad met de gemeente, door bij het loket langs te gaan of telefonisch contact op te nemen. De andere helft heeft geen contact gehad met de gemeente voor het indienen van de aanvraag. Bijvoorbeeld omdat de aanvraag is gedaan door het ziekenhuis of door een familielid, of omdat het ging om een verlenging. Anderen geven aan dat zij de aanvraagformulieren hebben ontvangen van de thuiszorgorganisatie.

Iets meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat er een intakegesprek is geweest op het gemeentehuis of bij hen thuis. Tijdens het intakegesprek wordt gekeken naar de beperkingen van de cliënt en geeft de medewerker van de gemeente informatie over hulp bij het huishouden. Een respondent vertelt:

"Er kwam iemand van de gemeente bij mij op bezoek. Die heeft gekeken hoe het bij mij in huis was en we hebben samen het formulier ingevuld."

Twee budgethouders geven aan dat er tijdens het gesprek ook is ingegaan op de keuze voor het pgb. De overige geïnterviewde cliënten noemen het pgb niet uit zichzelf als thema.

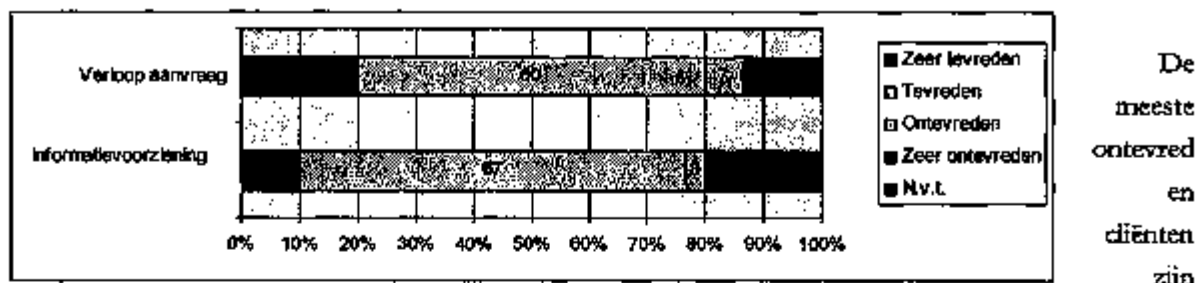
Ook cliënten die geen intakegesprek hebben gehad, hebben informatie gekregen van de gemeente. Een respondent vertelt:

"Ik kreeg boekjes over persoonlijke verzorging, hulp bij het huishouden en wat er gebeurt met de aanvraag en zo. Dat was genoeg."

Acht cliënten (27%) geven aan dat ze helemaal geen informatie van de gemeente hebben gekregen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de drie cliënten waarbij het ziekenhuis de aanvraag heeft gedaan. Zij hebben de hulp bij het huishouden (zorg in natura) gekregen zonder dat er contact is geweest met de gemeente. Ook bij verlengingsaanvragen en aanvragen waarbij een extern advies wordt ingewonnen is er geen contact met de gemeente.

De respondenten zijn over het algemeen tevreden over de aanvraagprocedure en de informatievoorziening door de gemeente, zo blijkt uit de onderstaande figuur:

Figuur 2 Tevredenheid over verloop aanvraag en Informatievoorziening



budgethouders. Hun ontevredenheid heeft te maken met het niet begrijpen van de informatie en de duur van het aanvraagproces. In één geval kan het ook te maken hebben met de informatievoorziening rond het pgb. Deze cliënt vertelt:

"Je krijgt te horen wat de beschikbare dingen zijn, maar je moet het zelf uitzoeken. Ze lopen er niet mee te koop. Dat is vrij irritant."

De andere budgethouders zijn wel tevreden over de informatievoorziening.

3.3 Keuze voor pgb of zorg in natura

Aan alle geïnterviewden is gevraagd of ze weten wat een pgb is. 80% van de geïnterviewden geeft aan wel eens gehoord te hebben van een pgb. Zij kunnen bijna allemaal goed uitleggen wat het pgb inhoudt. "Dan krijg je geld om zelf iemand in te kunnen huren", is de meest gebruikte omschrijving. Budgethouders benadrukken daarbij vaker dan cliënten met zorg in natura de vrijheden die het pgb biedt:

"Dat je zelf mensen kunt kiezen die vertrouwd zijn."

"Het pgb maakt het mij mogelijk om de hulp te betalen."

Respondenten met zorg in natura benadrukken vaker de 'regelkant' van het pgb:

"Dan moet je zelf kijken of je iemand kunt vinden."

"Dat je geld krijgt maar zelf alles moet regelen."

Deze tegenstelling is ook terug te horen in de beschrijving die de geïnterviewden geven van hun keuzeproces. Voor de budgethouders is het over het algemeen een bewuste keuze geweest. Een reden om te kiezen voor een pgb is om een bekende hulp te krijgen of te behouden:

"Mijn hulp ging weg bij Hulpvaardig; ze werkt als zelfstandige. Dus toen heb ik een pgb aangevraagd zodat ik haar kon houden."

"De hulp is mijn dochter, want ik wil geen vreemden in huis."

Andere geïnterviewde budgethouders hebben slechte ervaringen met een aanbieder van zorg in natura, en kiezen daarom voor een pgb:

"Ik wilde geen hulp meer via die aanbieder. Als ik een klacht indiende werd er niks mee gedaan. Ik heb een paar dames over de vloer gehad, daar kon ik niet mee opschieten. Er moet wel een klik zijn. Als hier een mevrouw komt die in een ochtend haar hele hebben en houden zit te vertellen - daar zit ik niet op te wachten. Nu heb ik een goede hulp die ik al kende."

Deze motivaties voor de keuze voor een pgb komen overeen met de resultaten van de SGBO-tevredenheidsonderzoeken uit 2010. Van de budgethouders die mee hebben gedaan aan deze tevredenheidsonderzoeken kiest 38% voor een pgb om iemand uit de eigen omgeving in te kunnen huren; 36% om de hulp zelf te kunnen organiseren; 13% om hulp van een andere aanbieder dan een door de gemeente gecontracteerde zorgaanbieder te verkrijgen; en 14% om een andere reden.

De meeste budgethouders zouden anderen ook aanraden om zelf zorg in te kopen via een pgb – al merken verschillende respondenten op dat de bureaucratie het wel ingewikkelder maakt:

"Ja, ik zou het zeker aanraden. Het is prettig dat je zelf de hulp kunt kiezen. Het is ook een vertrouwenskweslie. In mijn geval: of ik lig in bed als de hulp er is, of op de bank. Ik loop dus niet achter de hulp aan om te kijken of het allemaal wel goed gaat. Het gaat ook door als ik in het ziekenhuis lig. Je bent er dus niet steeds bij. Ik zou wel adviseren om de salarisadministratie uit te besteden aan het svb, want dat is te ingewikkeld. Dat doe ik ook."

Van de geïnterviewde cliënten die zorg in natura ontvangen geeft een derde aan dat dit automatisch zo gegaan is. Ze hebben geen bewuste keuze gemaakt voor zorg in natura en wisten ook niet altijd dat een pgb voor hulp bij het huishouden mogelijk was. Drie respondenten hebben een tijdelijke indicatie en hebben een pgb daarom niet overwogen. De overige geïnterviewden noemen argumenten tegen het pgb of voor zorg in natura. Acht respondenten kiezen niet voor een pgb vanwege het regelwerk, zoals het zelf zoeken naar een hulp en de administratie die het met zich meebrengt:

"Administratie, dat is niks voor mij."

"Een pgb is altijd passen en meten wat je ermee moet doen. Ik ben niet ziek, ik ben wel oud en heb ouderdomskwaaltjes, maar ik kan het bestuur over mijn huishouden nog best doen. Met een pgb moet je daar verantwoording over afleggen, en daar heb ik geen zin in."

"Dan moet ik zelf op zoek gaan naar een hulp, en ik zou niet weten waar ik moest beginnen."

Drie respondenten geven argumenten om juist voor zorg in natura te kiezen. Ze wijzen vooral op het gemak van zorg in natura:

"Het is wel zo gemakkelijk om de hulp via een bedrijf te krijgen."

"Als er nu iemand ziek is wordt dat vervangen, dus dat is heel prettig."

3.4 Informatie van de gemeente over de keuze tussen pgb en zorg in natura

Tenslotte is aan alle respondenten gevraagd of de keuze tussen pgb en zorg in natura ter sprake is gekomen tijdens het contact met de gemeente en of ze genoeg hadden aan de informatie die de gemeente heeft gegeven.

Bij de meeste budgethouders is de keuze ter sprake gekomen tijdens het intakegesprek, als dat plaatsgevonden heeft. Eén van hen heeft pas tijdens het gesprek gehoord dat hij zijn dochter kon inhuren als hulp met het pgb. De anderen hebben de keuze voor een pgb zelf ter sprake gebracht:

"Ik wilde van tevoren goed weten hoe het zat. Dus ben ik naar de gemeente gegaan, en toen hebben ze me alles verteld. We hebben samen een overeenkomst opgesteld voor de hulp."

De meeste geïnterviewde budgethouders zijn heel tevreden over de informatie die ze van de gemeente hebben gekregen:

"Ze heeft mij en de hulp informatie gegeven over hoe het precies zit met een pgb, want dat wisten we allebei niet."

In de gesprekken met de cliënten die kiezen voor zorg in natura, komt de keuze voor een pgb niet altijd ter sprake. Bij vier respondenten (19%) is de keuze voor pgb of zorg in natura door de gemeente ter sprake gebracht tijdens het intakegesprek:

"Ja, dat werd meteen gevraagd bij het invullen."

"Ja, maar ik wilde zorg in natura."

Vier andere geïnterviewden (19%) hebben door het aanvraagformulier of de folder van de gemeente wel nagedacht over de keuze:

"Ik heb over het pgb gelezen in het boekje."

"Er stond een vraag op het formulier over het pgb. Ik heb ingevuld dat ik dat niet wilde. In het huisbezoek is daar verder niet over gepraat."

Elf geïnterviewden met zorg in natura (52%) geven aan dat het pgb in het contact met de gemeente niet aan de orde is gekomen. Het is de vraag of zij een geïnformeerde beslissing hebben genomen:

"Nee, daar heb ik niet over gehoord en ook niet over nagedacht."

"Het is niet ter sprake gekomen. Ik wist eigenlijk ook niet dat het kon."

De meeste respondenten vinden wel dat ze genoeg informatie gekregen hebben van de gemeente; ze vinden het zo wel best. Eén respondent realiseert zich tijdens het gesprek dat hij eigenlijk te weinig informatie heeft gehad:

"Ik heb eigenlijk niet genoeg informatie gehad, want ik weet nu eigenlijk niet wat het inhoudt en of het voor of nadelen heeft. Als het voor mij alleen maar nadelen heeft, dan zou ik het niet doen, maar ik weet het dus niet."

3.5 Terugkoppeling

Het is moeilijk om op basis van de interviews een profiel te schetsen van 'de budgethouder'. Budgethouders zijn over het algemeen wat jonger dan cliënten met zorg in natura. Ze kiezen voor een pgb om hulp te krijgen van iemand die ze kennen of om hulp te krijgen van een ander dan de aanbieders van zorg in natura. Over het algemeen is de beslissing om gebruik te maken van een pgb al genomen voor het eerste contact met de gemeente.

Uit het onderzoek blijkt dat contact met de gemeente bij een aanvraag voor hulp bij het huishouden niet vanzelfsprekend is. Wanneer het ziekenhuis de aanvraag doet en wanneer er een extern indicatieadvies wordt aangevraagd, hebben de aanvragers die wij geïnterviewd hebben vaak helemaal geen gesprek met de gemeente. Dit is ook het geval bij een verlenging van de aanvraag; het contact met de gemeente verloopt dat alleen schriftelijk.

Bijna alle respondenten weten wat een pgb inhoudt en veel van hen kunnen een duidelijke motivatie geven voor de keuze voor of tegen een pgb. De informatie om deze keuze te maken hebben zij niet altijd van de gemeente: bij meer dan de helft van de geïnterviewden met zorg in natura is het pgb in het contact met de gemeente niet aan de orde gekomen. Een ander deel heeft alleen schriftelijke informatie gehad om de keuze te maken.

4 Conclusies

De rekenkamercommissie van de gemeente Hoorn doet onderzoek naar de verstrekking van pgb's in Hoorn. Dit rapport beschrijft het gemeentelijk perspectief en het cliëntperspectief. Op welke manier biedt de gemeente de keuze tussen zorg in natura en pgb aan? Hoe hebben de cliënten dit ervaren?

De gemeente Hoorn informeert aanvragers over de keuze tussen een pgb en zorg in natura in ieder geval door middel van een folder. Uit de interviews blijkt dat een deel van de geïnterviewde cliënten gebruik maakt van de folder om een keuze te maken voor of tegen een pgb. Informatieverstrekking via een folder is echter onvoldoende voor een geïnformeerde toestemming.

Bij het nieuwe aanvraagformulier, dat eind 2010 is ingevoerd, is het de bedoeling dat de keuze standaard aan bod komt in het intakegesprek. De aanvraag van de cliënten die wij geïnterviewd hebben ligt net iets te ver terug om de ervaringen met dit nieuwe aanvraagformulier te kunnen onderzoeken. De respondenten hebben ervaring met het oude aanvraagformulier, waarop gevraagd werd een keuze te maken tussen pgb en zorg in natura. Bij een keuze voor zorg in natura komt het pgb niet aan de orde in het intakegesprek, zo blijkt uit zowel de interviews met de medewerkers als de interviews met cliënten. Cliënten die kiezen voor een pgb, hebben die keuze over het algemeen al gemaakt voordat zij de aanvraag indienen. Of de cliënten met zorg in natura genoeg informatie hebben gekregen van de gemeente om een geïnformeerde keuze te maken is in de oude situatie maar de vraag.

Het intakegesprek vindt plaats op inschatting van de medewerker van de gemeente. In eenvoudige gevallen wordt de indicatie voor hulp bij het huishouden afgegeven zonder dat er een intakegesprek is geweest. Dit blijkt ook uit de interviews. Cliënten waarvan de aanvraag door het ziekenhuis is ingediend, hebben verder geen contact met de gemeente. Zij missen dus in ieder geval persoonlijke informatie over het pgb. Dat geldt ook voor cliënten waarbij een externe organisatie de indicatie stelt.

Samenvattend blijkt uit het onderzoek dat niet alle cliënten informatie over het pgb hebben ontvangen in een persoonlijk gesprek met de gemeente, omdat de gemeente niet met elke cliënt een intakegesprek heeft en omdat het pgb niet aan de orde kwam bij intakegesprekken met cliënten die gekozen hebben voor zorg in natura. Het is mogelijk dat deze cliënten – als ze beter geïnformeerd waren geweest – toch hadden gekozen voor een pgb.

Bijlage B: De conclusies nog eens op een rij

De conclusies uit de afzonderlijke hoofdstukken zijn geclusterd.

Algemeen

1. Voor uitvoering van de Wmo zijn verschillende doelstellingen in verschillende documenten geformuleerd. Voor prestatievelid 6 is de doelstelling niet meetbaar gemaakt. Er kan daarom niet worden nagegaan wanneer de doelstelling bereikt is. Te leveren prestaties worden niet apart genoemd. Het verstrekken van individuele voorzieningen op zich wordt als prestatie gezien.

Keuzevrijheid

2. In de gemeentelijke documenten over het persoonsgebonden budget en in de folder Hulp bij het Huishouden wordt vooral gewezen op de plichten van budgethouders. De voordelen van het pgb komen minder prominent naar voren;
3. In het 'Besluit maatschappelijke ondersteuning' staat dat cliënten zelf naar de mogelijkheid van een pgb moeten vragen. In de gemeentelijke beleidsregels staat dat cliënten de keuze voorgelegd krijgen;
4. Op het totale aantal cliënten huishoudelijke hulp in 2009 kiest 9,1% voor een persoonsgebonden budget in Hoorn. Uit het benchmarkonderzoek van SGBO blijkt dat voor de gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners dit percentage 13 bedraagt. Het gemiddelde voor de totale benchmark ligt op 14%;
5. De Wet maatschappelijke ondersteuning gaat er van uit dat de gemeente aandacht schenkt aan het maken van een bewuste keus tussen zorg in natura en het pgb en aan de mogelijkheden van een pgb. Aangezien niet in alle gevallen een intakegesprek wordt gevoerd en in de intakegesprekken die wel gevoerd worden niet altijd het maken van een keuze automatisch aan de orde komt is hiervan geen sprake. Het verstrekken van informatie in een folder en via de website is onvoldoende om aan de mogelijkheden van het pgb de aandacht te schenken die de Wmo beoogt;

Kosten

6. In Hoorn is de hoogte van het pgb huishoudelijke hulp in 2008 gesteld op 100% van de uurtarieven van zorgaanbieders en op 90% in 2009. Dit is hoger dan het percentage van 85% dat het SCP aanhoudt;
7. Het aantal uren huishoudelijke hulp is bij een pgb hoger en bij zorg in natura lager in vergelijking met het gemiddelde aantal uren in gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners en in vergelijking met het benchmarkgemiddelde;
8. De uurtarieven huishoudelijke hulp liggen in Hoorn ongeveer 2 euro hoger dan gemiddeld voor gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners;
9. Uit de kostenvergelijking (benchmark) tussen pgb's en zorg in natura blijkt dat de gemiddelde uitgaven per pgb-cliënt hoger liggen dan de gemiddelde uitgaven per cliënt met zorg in natura.
10. In Hoorn ligt het gemiddelde pgb budget hoger dan het gemiddelde pgb budget in het benchmarkonderzoek.

Uitgaven

11. De uitgaven huishoudelijke hulp vormen in 2009 46% van alle uitgaven Wmo en 70% van de uitgaven aan alle individuele voorzieningen;
12. Het totaalbudget voor pgb's in Hoorn ligt beneden het landelijk gemiddelde;
13. De integratie-uitkering van het rijk voor huishoudelijke hulp wordt in de begroting niet volledig voor huishoudelijke hulp bestemd;
14. Het budget voor huishoudelijke hulp moet tussentijds en achteraf worden bijgesteld;
15. De gerealiseerde uitgaven huishoudelijke hulp blijken vrijwel overeen te komen met de hoogte van de integratie-uitkering van het rijk;
16. De gemeente Hoorn geeft per inwoner meer uit aan huishoudelijke hulp dan vergelijkbare gemeenten;
17. De open einde regeling wordt door de gemeente niet als een risico gezien.

Aanvraagprocedure

18. In Hoom is de doorlooptijd van een aanvraag langer dan gemiddeld in vergelijkbare gemeenten en is het percentage bezwaarschriften (in geringe mate) hoger dan in vergelijkbare gemeenten;
19. Indien aanvragers voor een persoonsgebonden budget willen kiezen is in alle gevallen een extern advies gevraagd ongeacht de achtergrond van cliënten.

Verantwoording en controle

20. Over 2008 is een lichte controle gehouden en over 2009 een diepgaande controle;
21. Budgethouders hebben niet in alle gevallen het volledige budget gebruikt. In 2008 gaat het om 9,5% van het totale budget en over 2009 om 4,8%;
22. Er zijn geen aanwijzingen van misbruik over 2009. Over 2008 ging het om incidentele gevallen;
23. Er wordt geen controle uitgeoefend op basis van risicoprofielen. Evenmin wordt een steekproefsgewijze controle toegepast. Over 2009 is gekozen voor een 100% controle.

Informatie aan de gemeenteraad

24. In de gemeentelijke verordening wordt gesproken over een jaarlijks verslag aan de gemeenteraad over doeltreffendheid en effectiviteit over de verordening in de praktijk. Dit verslag is niet aangetroffen. Eerder heeft de rekenkamercommissie geconstateerd (zie rapport over reïntegratie) dat een dergelijke bepaling in de betreffende verordening is opgenomen zonder dat er uitvoering aan gegeven is;
25. Zie de conclusies onder 13 en 14.

Bijlage C: Landelijke cijfers macrobudget huishoudelijke hulp en Wmo

Het CBS heeft becijferd (persbericht 20 mei 2010) dat de uitgaven in 2009 aan de zorg, gezondheids- en welzijnzorg tezamen, € 83,8 miljard bedragen. Vooral de uitgaven aan zorg zijn steeds harder gaan groeien. De zorgbehoefte neemt sterker toe dan demografisch kan worden verklaard. De zorguitgaven bedroegen dat jaar € 22 miljard (Sociaal en Cultureel Planbureau). Uit onderstaande overzichten blijkt wat de omvang van het macrobudget voor de Wmo is en binnen de Wmo het macrobudget voor huishoudelijke hulp.

Berekening macrobudget.

Ieder jaar brengt het SCP een bindend advies uit over het macrobudget huishoudelijke hulp Wmo voor het komende jaar. Dit advies bestaat uit twee onderdelen: de indexering en de grondslag voor de indexering.

De indexering kent een volume- en een prijscomponent. De volumecomponent is gebaseerd op de ontwikkeling van het aantal thuiswonende 75-plussers. De prijscomponent is bijna geheel gebaseerd op de loonkostenindex conform de overheidsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling. De grondslag voor de indexering wordt gevormd door de gerealiseerde uitgaven in het jaar voorafgaand aan het uitbrengen van het advies. Zo hield het advies voor het jaar 2009 onder meer rekening met het feit dat in 2007 de gemeenten slechts 81% van het toegekende budget besteed hadden. Ook is een structurele korting toegepast wegens verschuiving van HH2 naar HH1-hulp.

De belangrijkste informatiebron voor de vaststelling van de uitgaven van gemeenten voor huishoudelijke hulp is de financiële informatie die gemeenten via een voorgeschreven formulier (IV3) verstrekken aan het CBS.

In 2008 bedroeg het budget voor Wmo uitgaven huishoudelijke hulp € 1288,6 miljoen en in 2009 € 1351,8 miljoen. Dit is exclusief de eigen bijdrage die gemeenten heffen voor huishoudelijke hulp. Deze eigen bijdragen kunnen gemeenten aan het budget toevoegen.

Tabel: Gerealiseerde uitgaven en inkomsten voor huishoudelijke hulp in 2007, 2008 en 2009 (mln)

	2007	2008	2009
Uitgaven	1.251,9	1.280,0	1.252,1
- zorg in natura	1.052,1	982,2	1.001,5
- pgb-Wmo	173,7	297,9	250,5
Inkomsten	1.401,2	1.481,3	1.533,9
- eigen bijdragen	183,1	192,7	182,1
- budget hh VWS	1.218,1	1.288,6	1.351,8
Overschot	149,3	201,3	281,7
Netto uitgaven	1.088,8	1.087,3	1.070,1

Bron: SCP, definitief advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2009
SCP, voorlopig advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2011

In 2009 hebben de gemeenten 81,4% van het hun toegemeten budget besteedt. Dit wordt veroorzaakt door lagere productprijzen, lagere volumegroei en grotere verschuivingen van duurdere naar goedkopere producten dan verwacht.

Daar staat tegenover dat de uitgaven voor pgb's hoger zijn dan verwacht en dat de eigen bijdragen lager zijn dan geraamd. Per saldo is sprake van een overschot. Deze onderuitputting is in de grote steden, vooral de vier grote steden, groter dan in de kleine gemeenten. Het SCP heeft becijferd dat de bestedingsverschillen uiteen lopen van 68,5% bij de vier grote steden tot 83,2%

bij de kleine gemeenten. Gemeenten met relatief lage tarieven en relatief veel HH1 hulp houden het meeste over van het hen toegemeten budget voor huishoudelijke hulp.

Tabel: Uren, prijzen en bruto uitgaven huishoudelijke hulp, 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Uren (min)					
Hulp in natura					
-HH1	10,4	10,9	15,9	26,3	29,3
-HH2	40,4	42,8	36,8	26,8	23,9
Totaal hulp in natura	50,8	53,7	52,7	53,1	53,2
PGB	6,2	9,0	13,6	18,9	15,7
Totaal hulpvolume	57,0	62,7	66,3	72,0	68,9
Prijzen per uur (€)					
Hulp in natura					
-HH1	€ 13,70	€ 14,60	€ 15,29	€ 15,49	€ 16,74
-HH2	€ 26,20	€ 24,30	€ 21,79	€ 21,49	€ 21,36
Totaal hulp in natura	€ 23,65	€ 22,34	€ 19,83	€ 18,52	€ 18,82
PGB(schatting)	€ 20,10	€ 18,98	€ 16,85	€ 15,74	€ 15,99
Totaal uurprijs	€ 23,27	€ 21,86	€ 19,22	€ 17,79	€ 18,18
Uitgaven (min)					
Hulp in natura					
-HH1	142	159	243	407	490
-HH2	1.060	1.041	802	575	511
Totaal hulp in natura	1.201	1.200	1.045	982	1.001
PGB	125	170	229	298	251
Totale Uitgaven	1.326	1.370	1.274	1.280	1.252

Bron: SCP, voorlopig advies over het Wmo budget huishoudelijke hulp voor 2011

Bij PGB is uitgegaan van een rekestarief dat 85% vormt van het gewogen in natura tarief.

Uit de tabel blijkt dat de groei van het aantal uren huishoudelijke hulp in natura na de overheveling van de AWBZ naar de Wmo in 2007 vrij stabiel is geweest. De productenmix van HH1 en HH2-hulp is geleidelijk verschoven van 20/80 in 2006 naar 55/45 in 2009. Verder blijkt dat de prijs van HH1 hulp is toegenomen en van HH2 hulp is gedaald. Per saldo heeft dit geleid tot een prijsdaling van de hulp in natura.

De landelijke cijfers geven voeding aan het beeld dat steeds meer zorgaanbieders in financiële problemen komen. De prijsdaling die zich heeft voorgedaan is mede een gevolg van de prijzen die gemeenten en zorgaanbieders bij de aanbesteding van huishoudelijke hulp overeen zijn gekomen.

Deze prijzen lagen gemiddeld onder het kostprijenniveau. Dit wordt veroorzaakt door een onjuiste inschatting van zorgaanbieder van de productmix van HH1 en HH2 en het bij de aanbesteding niet willen missen van de bieding. Het CBS gaf in een bericht van 22 juli 2009 aan dat de markt voor huishoudelijke hulp niet in evenwicht lijkt door te lage tarieven in relatie tot de kosten. Naar verwachting zal dit geen jaren kunnen duren volgens het CBS.

Tabel: Uitgaven Wmo, alle prestatievelden (mln euro)

	2005	2006	2007	2008
Baten	877,9	827,1	789,8	968,0
Lasten	4.232,8	4.433,1	4.535,1	5.116,8
Saldo	3.354,9	3.606,1	3.745,4	4.148,8

Bron: SCP, april 2010, bewerking van CBS gegevens

De tabel laat zien dat er per saldo sprake is geweest van een netto uitgavengroei van 7,25% per jaar. De maatschappelijke begeleiding en advies (prestatievelden 2,3,4 en 7) vertoonden een relatief sterke groei van de uitgaven en de groei van uitgaven voor voorzieningen voor gehandicapten bleef achter (onderdeel prestatieveld 6). De andere prestatievelden kenden betrekkelijk stabiele groeipercentages.

Bijlage D: Geraadpleegde documenten

Gemeente

1. Startnotitie Loket Welzijn, wonen, zorg, september 2005
2. 'Meedoen en erbij Hoor'n', kadernotitie Wmo, november 2006
3. Verordening Maatschappelijke Ondersteuning, 2007
4. Besluit Maatschappelijke Ondersteuning, 2007
5. Verstrekkingenboek, 2007
6. Beleidsplan Wmo 2008-2012: Weten, Meedoen, Ontwikkelen, oktober 2007
7. Vaststellen uitgangspunten voor methodiekontwikkeling Wmo, oktober 2009
8. Programmabegrotingen 2008, 2009 en 2010
9. Jaarstukken 2008 en 2009
10. Kadernota's 2008 en 2009

Over de gemeente

11. Teverdenheidsonderzoek 2008 en Teverdenheidsonderzoek 2009, SGBO
12. Sterrengids: normen voor goede kwaliteit, Wmo-loket Hoorn, februari 2010

Overig

13. Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo), juni 2006
14. Memorie van Toelichting Wmo
17. SGBO in opdracht van het ministerie van VWS en de VNG, Implementatie Wmo, algemene handreiking, juli 2006, versie 3
18. Per Saldo in opdracht van het ministerie van VWS en de VNG, De Wmo en het pgb, handreiking voor gemeenten, september 2006, versie 2
19. Sociaal en Cultureel Planbureau, Op weg met de Wmo, evaluatie 2007-2009, maart 2010
20. SCP, Definitief advies over het Wmo budget huishoudelijke hulp voor 2009
21. SCP, Voorlopig advies over het Wmo budget huishoudelijke hulp voor 2011
22. SGBO, Recht op hulp bij het huishouden, een onderzoek naar de kwaliteit van de indicatiestelling hulp bij het huishouden in Hoorn
23. Divosa, Werkenderwijs met pgb's, tussenstand 2008, december 2008
24. Per Saldo, De gedragscode pgb-bureaus, de opmaat tot een keurmerk, juni 2009
25. Verwey-Jonker Instituut, De Kanteling, vormgeven aan het compensatiebeginsel in de Wmo, oktober 2008
26. Binnenlands Bestuur, Wmo- Special, nr. 26, 2008
27. Rekenkamercommissie Parkstad Limburg, Wmo uit de startblokken, juni 2007
28. Rekenkamercommissie Zaltbommel, Wmo in Zaltbommel: Voor elkaar?, december 2007
29. Rekenkamer Venlo, Meedoen tegen (w)elke prijs?, september 2007
30. Rekenkamercommissie Groningen, Quick Scan Wmo, onderzoek naar sturingsmogelijkheden door de raad, januari 2009
31. Rekenkamer Zaanstad, Het persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp, april 2009
32. Rekenkamer Rotterdam, Geen zorg minder, effecten van ondersteuning overbelaste mantelzorgers, mei 2010
33. Bestuurskunde, 2010, nummer 2 over keuzevrijheid
34. STG/Health Management Forum, De toekomst van persoonsgebonden financiering voor langdurig zorggebruikers, Leiden, 2009
35. SGBO, Benchmark Wmo 2010, rapport individuele voorzieningen: aantallen en uitgaven 2009, Den Haag 2010
36. SGBO, Benchmark Wmo 2009, resultaten over het jaar, 2008, Den Haag 2009
37. SGBO, Hoe klanten en burgers de Wmo ervaren, resultaten tevredenheidsonderzoeken Wmo over 2009, Den Haag 2010
38. EigenWijs Extra, magazine van Per Saldo t.b.v. de dag van het pgb, november 2010.