

# De Rekenkamercommissie

## Een onderzoek naar de WMO, gericht op het PGB

2011

De rkc onderzocht of de gemeente Zoetermeer voldoende grip heeft op de uitvoering van de PGB-regeling voor huishoudelijke hulp. Ook werd onderzocht of de gemeente in staat was de administratieve last voor de burger en de financiële risico's voor de gemeente te beperken.

# Bladwijzeroverzicht

---

- 1 Aanbiedingsbrief
- 2 Nota van bevindingen\_Rapport
- 3 Bestuurlijke nota
- 4 Bestuurlijke reactie

# Aanbiedingsbrief

**Aan**

De raads- en commissieleden  
cc. het college

**Datum**

21 november 2011

**Van**

T. van den Berg (plv. secretaris rekenkamercommissie)

**Onderwerp**

Aanbieding rapport rekenkamercommissie  
Persoonsgebonden Budget Huishoudelijke Hulp

Geachte raads- en commissieleden,

De rekenkamercommissie biedt u hierbij haar onderzoeksrapport 'WMO – persoonsgebonden budget voor huishoudelijke hulp' aan.

Het initiële onderzoek is uitgevoerd in de periode van oktober 2010 tot februari 2011 door Auditing en Consulting Services (ACS). Na afronding van het onderzoek is de conceptnota van bevindingen besproken met de rekenkamercommissie en voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan betrokken ambtenaren. Bij het opstellen van de bestuurlijke nota stuitte de rekenkamercommissie nog op een aantal vragen, die zij via een aanvullende onderzoeksopdracht door ACS heeft laten beantwoorden. Dit aanvullend onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van april 2011 tot juni 2011. Ook de resultaten van het aanvullend onderzoek zijn voorgelegd voor ambtelijk wederhoor. De reactie naar aanleiding van het ambtelijk wederhoor heeft geen aanleiding gegeven het rapport aan te passen, wel hebben enkele kleine aanvullingen plaatsgevonden.

De rekenkamercommissie heeft vervolgens haar conclusies en aanbevelingen geformuleerd in de bestuurlijke nota en deze samen met de nota van bevindingen voorgelegd aan het college van B&W voor een bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie heeft de rekenkamercommissie op 13 oktober jl. ontvangen en treft u bijgaand aan.

De rekenkamercommissie is het college erkentelijk voor de uitgebreide reactie op de bestuurlijke nota. De rekenkamercommissie heeft er geen aanleiding in gevonden deze aan te passen. Wel wil de rekenkamercommissie reageren op enkele van de reacties van het college van B&W:

- *Aanbeveling 1:* Het college van B&W geeft aan deze aanbeveling niet over te nemen omdat het proces rondom het PGB al voldoende wordt gecontroleerd, onder meer met een interne halfjaarlijkse controle. De rekenkamercommissie vraagt zich af waar deze interne halfjaarlijkse controle uit bestaat. Wanneer deze interne controle ook de doelmatigheid van de procesgang betreft, kan de rekenkamercommissie begrip hebben voor de reactie van het college van B&W. Indien dit niet het geval is, lijkt de interne controle een onvoldoende toereikend instrument voor het periodiek gedegen kunnen evalueren van de inrichting van de administratie en de naleving van de procedures van de PGB-regeling voor huishoudelijke hulp.
- *Aanbeveling 3:* Het college van B&W geeft aan deze aanbeveling niet over te nemen omdat de punten die de rekenkamercommissie aanstipt, reeds voldoende geregeld zijn en met waarborgen zijn voorzien. Dit strookt niet met de bevindingen in het rapport, met name ten aanzien van de wijze van indicatiestelling en het ontbreken van functiescheiding daarbij (zie blz. 24 en 28 van het rapport). Er wordt niet gecontroleerd of een klant daadwerkelijk een PGB Huishoudelijke Hulp nodig heeft: er vindt slechts dossiercontrole plaats. De WMO-consulent die de eerste indicatiestelling verricht, doet veelal ook de herindicatie. Eenzelfde situatie waarvoor PGB wordt aangevraagd kan, afhankelijk van wie de betreffende WMO-consulent is, bovendien leiden tot verschillende indicatiestellingen.

Drie overwegingen wil de rekenkamercommissie in het bijzonder meegeven:

- Volgens het college van B&W doet het inrichten van een functiescheiding bij het verstrekken van een PGB Huishoudelijke Hulp door de WMO-consulent afbreuk aan een klantvriendelijke en efficiënte werkwijze. De rekenkamercommissie vraagt zich af hoe de accountant de reactie van het college van B&W beoordeelt. Dit mede in het licht van de bevindingen over de wijze van indicatiestelling en het ontbreken van functiescheiding daarbij (blz. 24 en 28 van het rapport).
- Het college van B&W geeft ten aanzien van de aanbeveling om een eenduidige beslisboom voor de indicatiestelling van het PGB op te stellen, aan dat de consultants voldoende opgeleid zijn om een objectieve indicatie vast te kunnen stellen. De rekenkamercommissie wil nogmaals benadrukken dat een beslisboom een uitstekend hulpmiddel is voor de objectivering van de indicatiestelling.
- Het college van B&W geeft in reactie op de aanbeveling om periodiek managementinformatie over het aantal geconstateerde gevallen van misbruik of oneigenlijk gebruik van het PGB te genereren, aan hoe de huidige procesgang van verantwoording en vermoedens van fraude er uitziet. De rekenkamercommissie vraagt zich af waarom het college van B&W niet uiteenzet wat zijn argumenten zijn om wel of niet periodiek managementinformatie over het aantal geconstateerde gevallen van misbruik of oneigenlijk gebruik van het PGB te genereren.

De rekenkamercommissie hoopt dat uw raad besluit de (overige) aanbevelingen over te nemen.

De voorzitter van de rekenkamercommissie,

  
mr. W.R.J. van den Hende

# Nota van bevindingen / Rapport



commissie  
Z O E T E R M E E R

# Een onderzoek naar de WMO, gericht op het Persoonsgebonden Budget.

Auteur ACS

29 augustus 2011

**Auditing & Consulting Services**

Arnhemsebovenweg 40

3971 MK Driebergen

Telefoon: (0343) 524111

Telefax: (0343) 524139



## INDEX

<b>1. SAMENVATTING</b> .....	<b>6</b>
<b>2. INTRODUCTIE, DOEL EN CENTRALE ONDERZOEKSVRAGEN</b> .....	<b>7</b>
2.1. INTRODUCTIE .....	7
2.2. DOELSTELLING .....	8
2.3. ONDERZOEKSMODEL EN CENTRALE ONDERZOEKSVRAGEN.....	8
2.3.1. <i>Object en afbakening</i> .....	8
2.3.2. <i>Centrale vraag en deelvragen</i> .....	9
2.3.3. <i>Onderzoeksoptiek</i> .....	10
2.4. LEESWIJZER .....	12
<b>3. ONDERZOEKSMETHODE</b> .....	<b>13</b>
3.1. ONDERZOEKSVERLOOP .....	13
3.2. BRONNENOVERZICHT (INTERVIEWS EN DOCUMENTEN).....	13
3.2.1. <i>Geïnterviewden</i> .....	13
3.2.2. <i>Documenten</i> .....	14
<b>4. BEVINDINGEN EN CONCLUSIES OP DE DEELVRAGEN</b> .....	<b>15</b>
4.1. INTRODUCTIE .....	15
4.2. FINANCIËEL BEHEER.....	15
4.2.1. <i>Bevindingen</i> .....	15
4.3. TOEGANKELIJKHEID HH IN REGELGEVING .....	19
4.3.1. <i>Bevindingen</i> .....	19
4.4. BEHEERSING ADMINISTRATIEVE LASTEN .....	22
4.4.1. <i>Bevindingen</i> .....	22
4.5. BEHEERSING TEGENGAAN MISBRUIK EN ONEIGENLIJK GEBRUIK .....	27
4.5.1. <i>Bevindingen</i> .....	27

## 1. SAMENVATTING

### Achtergrond

In de gemeente Zoetermeer vindt periodiek een evaluatie plaats van het Wet Maatschappelijke Ontwikkeling (WMO)-beleid als geheel. Deze periodieke evaluatie stelt het college van B&W op en wordt aan de raad aangeboden, vergezeld van een conceptraadsbesluit. Deze periodieke evaluatie heeft een algemeen karakter. De rekenkamercommissie heeft besloten in aanvulling op deze algemene evaluatie een specifieke evaluatie uit te voeren van het beleid rond de verstrekking van huishoudelijke hulp. De rekenkamer richt zich daarbij in het bijzonder op de verstrekking van persoonsgebonden budgetten in het kader van de huishoudelijke hulp.

### Doelstelling

*Het doel van het onderzoek is het verschaffen van inzicht in de wijze van uitvoering en mogelijke verbeterpunten in de uitvoering van de WMO, door het beoordelen van de beheersing van het verstrekken van huishoudelijke hulp via een PGB, teneinde bij te dragen aan een doelmatige, rechtmatige en doeltreffende uitvoering van de WMO.*

Het gaat in dit onderzoek vooral om het creëren van bewustwording en verbetermogelijkheden en minder om het geven van aanvullende zekerheid of het afleggen van verantwoording over het verleden.

### Onderzoeksverloop

Het onderzoek is grotendeels verlopen zoals gepland. Het onderzoeksproces zelf verliep voorspoedig. Respondenten waren goed bereikbaar en verleenden op een prettige manier medewerking aan het onderzoek. Daarbij toonden zij een open houding en veel bereidheid om aspecten toe te lichten.

## 2. INTRODUCTIE, DOEL EN CENTRALE ONDERZOEKSVRAGEN

### 2.1. Introductie

In de gemeente Zoetermeer vindt jaarlijks een evaluatie plaats van het WMO-beleid als geheel. Deze jaarlijkse evaluatie stelt het college van B&W op en wordt aan de raad aangeboden, vergezeld van een concept-raadsbesluit,. Deze jaarlijkse evaluatie heeft een algemeen karakter. De rekenkamercommissie heeft besloten in aanvulling op deze algemene evaluatie een specifieke evaluatie uit te voeren van het beleid rond de verstrekking van huishoudelijke hulp. De rekenkamer richt zich daarbij in het bijzonder op de verstrekking van persoonsgebonden budgetten in het kader van de huishoudelijke hulp. De rekenkamercommissie heeft twee redenen voor de keuze van dit onderwerp. Allereerst blijkt uit eerdere onderzoeken dat misbruik en oneigenlijk gebruik van de PGB-regeling een risico voor gemeenten vormen. Dit risico dient onderkend te worden en een gemeente dient daarvoor adequate beheersmaatregelen te nemen. Daar staat tegenover dat maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik van PGB's tegen te gaan, kunnen leiden tot hoge administratieve lasten voor de burger.

In de tweede plaats blijkt uit de najaarsnota 2009 en de perspectiefnota 2010 dat het totaal aantal aanvragen voor huishoudelijke hulp jaarlijks toeneemt. Bovendien blijkt uit diezelfde documenten dat de prijs per uur van huishoudelijke hulp in 2010 fors zal stijgen, onder andere doordat de inzet van alfahulpen door gewijzigde regelgeving verminderd is. Daardoor ontstaat een flinke financiële druk op de begroting van de gemeente. In april 2008 hebben zowel het SCP als de VNG aan gemeenten geadviseerd om, vooruitlopend op deze wetswijziging, eventuele overschotten van 2007 te reserveren met het oog op de toekomstige financiële risico's. Mede tegen deze achtergrond acht de rekenkamercommissie het van belang onderzoek te doen naar het financiële beheer van de huishoudelijke hulp.

## 2.2. Doelstelling

*Het doel van het onderzoek is het verschaffen van inzicht in de wijze van uitvoering en mogelijke verbeterpunten in de uitvoering van de WMO, door het beoordelen van de beheersing van het verstrekken van huishoudelijke hulp via een PGB, teneinde bij te dragen aan een doelmatige, rechtmatige en doeltreffende uitvoering van de WMO.*

Het gaat in dit onderzoek vooral om het creëren van bewustwording en verbetermogelijkheden en minder om het geven van aanvullende zekerheid of het afleggen van verantwoordelijkheid over het verleden.

Centraal hierbij staan de, soms tegengestelde, belangen van de financiële beheersbaarheid en het tegengaan van misbruik & oneigenlijk gebruik voor de gemeente en de toegankelijkheid en het verminderen van de administratieve lasten voor de burger.

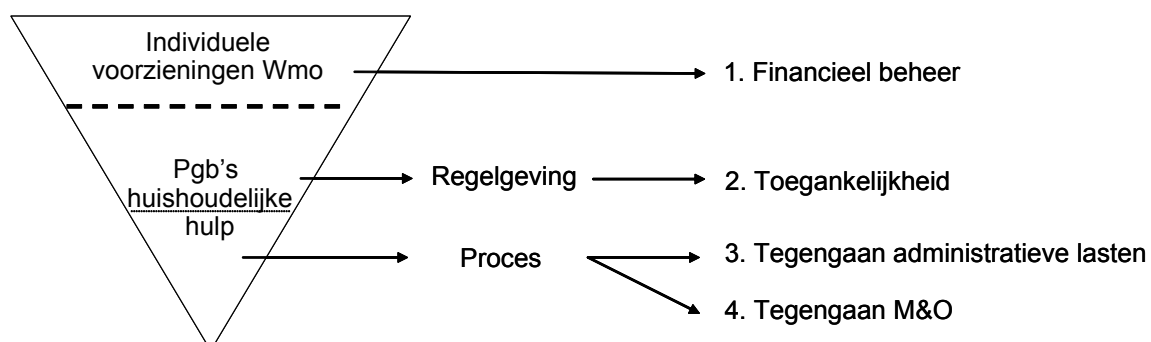
## 2.3. Onderzoeksmodel en centrale onderzoeksvragen

Het onderzoeksmodel beschrijft de wijze waarop de doelstelling van het onderzoek zal worden bereikt. Hierbij wordt nader ingegaan op de afbakening van het object van onderzoek en de onderzoeksoptiek (ofwel het normenkader dat is gehanteerd).

### 2.3.1. Object en afbakening

Dit onderzoek richt op de WMO en daarbinnen, zoals vermeld, op de PGB's voor huishoudelijke hulp. Dit is sinds 1 januari 2007, in het kader van de WMO, een taak van de gemeenten.

Onderstaande trechterfiguur verduidelijkt de afbakening van het onderzoek.



De eerste onderzoeksvraag kent een breed karakter, omdat het betrekking heeft op het financiële beheer van de gehele WMO. De andere onderzoeksvragen richten zich nadrukkelijk op de PGB's voor huishoudelijke hulp, waarbij vraag 2 kijkt naar de regelgeving en de onderzoeksvragen 3 en 4 naar de wijze waarop het proces wordt uitgevoerd.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat deze vragen vooral kijken naar de beheersing ofwel de waarborgen die de gemeente heeft getroffen om de processen goed uit te voeren. Juist daarin liggen de aangrijpingspunten voor mogelijke verbeteringen. Dit betekent dat het onderzoek niet wordt opgezet om een betrouwbare uitspraak te kunnen doen over tot nu toe behaalde resultaten of effecten, op het gebied van toegankelijkheid, administratieve lasten en M&O. Wel zal, als belangrijk onderdeel van de beheersing, worden gekeken naar de wijze waarop de gemeente bewust stuurt op deze resultaten en de daarbij gebruikte managementinformatie.

In de volgende paragraaf worden de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen behandeld.

### **2.3.2 Centrale vraag en deelvragen**

Teneinde een antwoord te kunnen geven op de doelstelling van het onderzoek is een centrale onderzoeksvraag en een viertal deelvragen geformuleerd. Deze deelvragen zijn gebaseerd op het onderzoeksmodel, zoals hierboven beschreven.

De centrale vraag in het onderzoek luidt:

*Heeft de gemeente Zoetermeer voldoende grip op de uitvoering van de PGB-regeling voor huishoudelijke hulp en is zij daarbij succesvol in het beperken van de administratieve last voor de burger én in het beperken van de financiële risico's voor de gemeente?*

Van deze centrale vraag zijn de volgende deelvragen afgeleid:

1. Is de wijze waarop de gemeente de financiële middelen voor de individuele voorzieningen in de WMO beheert, adequaat?
2. Waarborgt de gemeentelijke WMO-regelgeving en waardebeoordeling de toegankelijkheid van het persoonsgebonden budget voor hulp bij het huishouden?
3. Heeft de gemeente het toekenningsproces (de aanvraag, indicatie, toekenning en verantwoording) zodanig ingericht dat de administratieve lasten voor de PGB-aanvrager beperkt zijn?
4. In welke mate worden de door de gemeente gekozen regels en procedures voor aanvraag en verantwoording van de PGB's voor huishoudelijke hulp, misbruik en oneigenlijk gebruik tegengegaan?

### **2.3.3 Onderzoeksoptiek**

De onderzoeksoptiek is de 'soort bril waarmee' het onderzoeksobject wordt bekeken. Deze wordt achtereenvolgens uitgewerkt in:

- Onderzoeksvariabelen: de voor de beantwoording van de onderzoeksvraag relevante aspecten.
- Beoordelingscriteria: de eisen die aan de onderscheiden variabelen worden gesteld (zie bijlage 1).

Gegeven de aard van het onderzoek (probleemsignalerend) is een procedurele optiek gehanteerd: het proces is aan de hand van een lijst van variabelen en daarbij behorende beoordelingscriteria onderzocht. Daarbij is alleen gekeken of wordt voldaan aan de criteria en niet naar de oorzaken daarvan.

De genoemde onderzoeksvragen zijn in de tabel hieronder nader uitgewerkt in variabelen.

<b>Deelvraag</b>	<b>Onderzoeksvariabelen</b> <i>Er wordt zowel naar de opzet als werking gekeken.</i>
1. Financieel beheer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Besteding (realisatie)</li> <li>• Beleid</li> <li>• Begroting</li> <li>• Inrichting administratie</li> <li>• Evaluatie en bijsturing</li> </ul>
2. Toegankelijkheid vanuit regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keuzevrijheid PGB</li> <li>• Hoogte PGB</li> <li>• Ondersteuning budgethouder</li> </ul>
3. Beheersing administratieve lasten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beleidsuitgangspunten</li> <li>• Aanvraag</li> <li>• Indicatie</li> <li>• Verstrekking</li> <li>• Verantwoording</li> <li>• Evaluatie en bijsturing</li> </ul>
4. Beheersing M&O	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beleidsuitgangspunten en vertaling</li> <li>• Aanvraag</li> <li>• Indicatie</li> <li>• Verstrekking</li> <li>• Verantwoording</li> <li>• Evaluatie en bijsturing</li> </ul>

Tabel 1: onderzoeksvariabelen

Vervolgens zijn de variabelen nader uitgewerkt in beoordelingscriteria aan de hand waarvan wordt beoordeeld of de betreffende variabele adequaat is ingevuld. Deze criteria zijn te zien als de meest gedetailleerde onderzoeksvragen.

Voor een overzicht van de criteria per variabele wordt verwezen naar bijlage 1.

Het onderzoek geeft aan in welke mate de gemeente Zoetermeer voldoet aan deze criteria. Het inzicht is noodzakelijk om die zaken aan te kunnen wijzen die nu niet goed lopen en dus moeten worden verbeterd. Het onderzoek is gericht op het signaleren van verbetermogelijkheden en het doen van mogelijke aanbevelingen hieromtrent.

#### **2.4. Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk (3) wordt de onderzoeksmethode besproken. Aangegeven wordt hoe de uitvoering van het onderzoek is verlopen. In hoofdstuk 4 worden de bevindingen en conclusies gepresenteerd. Gestart wordt met de belangrijkste conclusies per deelvraag. Vervolgens worden de detailbevindingen, die aan de conclusies ten grondslag liggen, gepresenteerd. In hoofdstuk 5 wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord en worden aanbevelingen gepresenteerd.



### 3. ONDERZOEKSMETHODE

#### 3.1. Onderzoeksverloop

Het onderzoek is grotendeels verlopen zoals gepland. Het onderzoeksproces zelf verliep voorspoedig. Respondenten waren goed bereikbaar en verleenden op een prettige manier medewerking aan het onderzoek. Daarbij toonden zij een open houding en veel bereidheid om aspecten toe te lichten.

#### 3.2. Bronnenoverzicht (interviews en documenten)

##### 3.2.1. *Geïnterviewden*

Na bestudering van relevante documenten (zie 3.2.2.) is de hieruit verkregen informatie getoetst en aangevuld door middel van het afnemen van een aantal interviews.

Voor de interviews zijn de volgende functionarissen geïnterviewd:

- Wethouder.
- Manager WZI.
- Teammanager.
- Beleidsmedewerker.
- WMO-consulenten.
- Front-office medewerkers.
- Controller.
- Back-office medewerker.
- Juridisch medewerker.

Van de interviews is een verslag gemaakt dat ter beoordeling aan de geïnterviewde is voorgelegd. Alle interviewverslagen zijn, eventueel na kleine aanpassingen, geaccordeerd door de geïnterviewden.

### **3.2.2 Documenten**

De volgende documenten zijn onderzocht

- Besluit maatschappelijke ondersteuning.
- WMO meerjaren beleidsplan 2008-2011.
- WMO verordening.
- Verstrekkingen boek.
- Jaarverslag 2009.
- Programmabegroting 2009-2012.
- Tussenevaluatie WMO meerjarenbeleid 2008-2011.
- Benchmark WMO 2008.
- Proces en procedurebeschrijvingen.
- Brochures en formulieren PGB HH.
- Aansluitovereenkomst SVB.
- Managementinformatie PGB.
- P x Q rapportages.
- Voortgangsrapportages.

## 4. BEVINDINGEN EN CONCLUSIES OP DE DEELVRAGEN

### 4.1. Introductie

In de volgende paragraaf worden de bevindingen per deelvraag gepresenteerd. Gestart wordt met de conclusie per deelvraag. Vervolgens worden de detailbevindingen, op onderzoeksvariabelen niveau gepresenteerd. Per onderzoeksvariabele wordt eerst de ‘norm’ weergegeven, waarna op detailniveau de bevindingen worden gepresenteerd.

### 4.2. Financieel beheer

Deelvraag 1:

*Is de wijze waarop de gemeente de financiële middelen voor de individuele voorzieningen in de WMO beheert, adequaat?*

#### 4.2.1. Bevindingen

De eerste deelvraag is onderverdeeld in vijf onderzoeksvariabelen.

Deelvraag	Onderzoeksvariabelen
Financieel beheer	<ul style="list-style-type: none"><li>• Besteding (realisatie)</li><li>• Beleid</li><li>• Begroting</li><li>• Inrichting administratie</li><li>• Evaluatie en bijsturing</li></ul>

Tabel 2. Onderzoeksvariabelen deelvraag 1

De onderzoeksvariabelen worden afzonderlijk toegelicht door per onderzoeksvariabele te beginnen met de gehanteerde ‘norm’. Vervolgens worden de bevindingen gepresenteerd zoals deze uit de interviews en documentstudie naar voren zijn gekomen.

## **Besteding**

### Norm

De WMO wordt binnen het door het Rijk overgedragen budget uitgevoerd. Er is geen sprake van overbesteding.

### Bevindingen

Uit documentenstudie is gebleken dat er sprake is van een overbesteding. Deze overbesteding bedraagt ongeveer 800.000<sup>1</sup> euro per jaar. Deze overbesteding wordt onder andere veroorzaakt door een toename van het gebruik van de WMO voorzieningen. Daarbij zijn de kosten voor huishoudelijke hulp gestegen door een nieuwe aanbesteding en een wetswijziging. Opgemerkt wordt dat de gemeente niet altijd direct invloed kan uitoefenen op de daadwerkelijke uitgave. De individuele voorzieningen van de WMO zijn namelijk een 'open einde regeling'. Hierdoor kan de gemeente ook niet borgen dat er geen overbesteding plaats zal vinden.

## **Beleid**

### Norm

Het financieel beleid inzake de uitvoering van de WMO is vastgelegd, waarbij in de WMO verordening is opgenomen dat de budgethouder verplicht is om zijn PGB te besteden aan een compenserende voorziening naar keuze.

### Bevindingen

Uit documentstudie is gebleken dat het financieel beleid voor de uitvoering van de WMO goed is vastgelegd. Daarbij is geconstateerd dat de budgethouder verplicht is om zijn PGB te besteden aan een compenserende voorziening, ook al is dit niet expliciet opgenomen in de

---

<sup>1</sup> Procentueel is dit ongeveer 3% van het totale budget van programma 2, Welzijn en Zorg. Uit de documentenstudie is niet goed af te leiden wat het exacte budget is voor de gehele WMO. Daarbij is niet geheel duidelijk welk budget is overgedragen vanuit het Rijk.

WMO verordening. Deze bevindingen worden ondersteund door de interviews. Er wordt dus voldaan aan de norm.

## **Begroting**

### Norm

De begroting is onderbouwd en specifiek opgesteld. Dit wil zeggen: gebaseerd op de huidige bevolkingsopbouw, verwachte demografische ontwikkelingen en uitgesplitst naar geplande voorzieningen maal budget per voorziening.

### Bevindingen

Documentenonderzoek toont aan dat binnen de programmabegroting de 'WMO voorzieningen' niet specifiek zijn opgesteld. Geconstateerd is dat deze specifieke onderbouwing van de begroting gebaseerd wordt op basis van zogenaamde P x Q rapportages. In deze rapportages wordt per voorziening aangegeven hoeveel voorzieningen er verwacht worden inclusief het budget per voorziening. Deze gegevens zijn ook onderbouwd door middel van de huidige bevolkingsopbouw en de te verwachten demografische ontwikkelingen. Hierdoor kan exact bijgehouden worden in welke mate de werkelijkheid afwijkt van de begroting.

## **Inrichting administratie**

### Norm

De WMO verordening en nadere regels zijn uitgewerkt in administratieve procedures. Deze procedures waarborgen vervolgens de rechtmatigheid, juistheid en volledigheid van de administratie.

### Bevindingen

Op basis van documentenstudie en interviews is geconstateerd dat de WMO verordening adequaat is uitgewerkt in administratieve procedures. Geconstateerd is dat deze procedures

in opzet de rechtmatigheid, juistheid en volledigheid waarborgen. Zo zijn er stroomschema's en werkprocessen per voorziening opgesteld, zijn er afspraken gemaakt over hoe het CAK geïnformeerd moet worden en is er een format voor het vergoedingendossier. Hiermee wordt voldaan aan de norm.

## **Evaluatie en bijsturing**

### Norm

Het college wordt via tijdige en betrouwbare financiële informatie geïnformeerd over uitputting en ontwikkeling van het WMO-budget. Aan de hand van deze informatie stuurt het college bij. Daarbij legt het college aan de raad verantwoording af over de uitputting en de ontwikkeling van het WMO-budget, conform de normale P&C-cyclus. Tenslotte worden de inrichting van de administratie en de naleving van de procedures periodiek geëvalueerd.

### Bevindingen

Uit zowel interviews als documentstudie is gebleken dat de verantwoordelijke portefeuillehouder per kwartaal geïnformeerd wordt over de uitputting en ontwikkeling van het WMO-budget. Door middel van de tussenberichten informeert het college vervolgens periodiek de gemeenteraad. De respondenten geven unaniem aan dat het college bijstuurt aan de hand van deze voortgangsrapportages. Deze constatering wordt bevestigd door de bijsturingsmaatregelen uit de tussenberichten.

De evaluatie van de inrichting van de administratie en de evaluatie van de naleving van de verschillende procedures wordt nog niet gedaan, zo blijkt uit de interviews en documentstudie. Hierdoor is de gemeente Zoetermeer niet in staat om te borgen dat het financiële beheer in de toekomst ook adequaat blijft.

### 4.3. Toegankelijkheid HH in regelgeving

#### Deelvraag 2

*Waarborgt de gemeentelijke WMO-regelgeving en waardebeoordeling de toegankelijkheid van het persoonsgebonden budget voor hulp bij het huishouden?*

#### 4.3.1. Bevindingen

De tweede deelvraag is onderverdeeld in drie onderzoeksvariabelen.

Deelvraag	Onderzoeksvariabelen
Toegankelijkheid vanuit regelgeving	<ul style="list-style-type: none"><li>• Keuzevrijheid PGB</li><li>• Hoogte PGB</li><li>• Ondersteuning budgethouder</li></ul>

Tabel 3. Onderzoeksvariabelen deelvraag 2

De onderzoeksvariabelen worden afzonderlijk toegelicht door per onderzoeksvariabele te beginnen met de gehanteerde ‘norm’. Vervolgens worden de bevindingen gepresenteerd zoals deze uit interviews en documentstudie naar voren zijn gekomen.

### Keuzevrijheid PGB

#### Norm

Het college legt de keuzemogelijkheid voor zorg in natura en PGB vast in een door de gemeenteraad vastgestelde WMO-verordening. Hierin bevat de gemeentelijke regelgeving een nauwkeurige omschrijving van doel en doelgroep waarbij uitzonderingsbepalingen (“overwegende bezwaren”) voor het toekennen van een PGB tot een minimum worden beperkt. Eventuele beslissingen tot het niet verstrekken van een PGB worden gemotiveerd in een voldoende onderbouwd en voor beroep vatbaar besluit

### Bevindingen

Documentstudie toont aan dat de keuzemogelijkheid voor zorg in natura of PGB vast ligt in de door de gemeenteraad vastgestelde WMO-verordening. Daarbij blijkt zowel uit interviews als uit documentstudie dat de gemeentelijke regelgeving de uitzonderingsbepalingen voor het toekennen van een PGB tot een minimum beperkt. Als de gemeente Zoetermeer eventueel besluit de voorziening niet te verstrekken door middel van een PGB, wordt de cliënt hierover goed geïnformeerd. Daarbij motiveert de gemeente Zoetermeer dit adequaat in een voldoende onderbouwd en in een voor beroep vatbaar besluit.

### **Hoogte PGB**

#### Norm

De hoogte van de waardebeoordeling PGB ligt vast in de regelgeving. Deze waardebeoordeling is zodanig dat het een vergelijkbaar alternatief biedt voor zorg in natura. Tenslotte dient de hoogte van de 'PGB's periodiek geëvalueerd te worden.

### Bevindingen

De hoogte van de waardebeoordeling ligt goed vast in de gemeentelijke regelgeving, zo blijkt uit documentstudie. Ook is geconstateerd dat de waardebeoordeling van het PGB een vergelijkbaar alternatief is voor zorg in natura. De waardebeoordeling is namelijk gelijk aan de laagste prijs van de gecontracteerde zorgaanbieders. De indexering van de PGB bedragen zijn vastgesteld in de WMO verordening (artikel 40). Hierin is bepaald dat de indexering plaatsvindt conform de ontwikkelingen van de prijsindex consumentenprijzen (CBS-CPI).

### **Ondersteuning budgethouders**

#### Norm

De gemeente biedt de budgethouder adequate ondersteuning rond de keuze voor een PGB en de gevolgen daarvan. Zo wordt inzicht geboden in de administratieve consequenties en wordt ondersteuning geboden bij het voldoen aan de verplichtingen. Daarbij wordt de kwaliteit van de ondersteuning periodiek geëvalueerd.



### Bevindingen

Unaniem komt uit interviews naar voren dat de gemeente Zoetermeer haar budgethouders een adequate ondersteuning biedt rondom de keuze voor een PGB. Dit is bevestigd door de documentstudie. Zo wordt bijvoorbeeld:

- uitgebreid aandacht besteed aan het inzichtelijk maken voor de budgethouder wat de administratieve consequenties zijn;
- de budgethouder namens de gemeente Zoetermeer ondersteund bij het voldoen aan de diverse verplichtingen zoals, een arbeidsovereenkomst met de hulp, het geven van informatie op arbeidsrechtelijk terrein, etc.

Als aandachtspunt komt bij de respondenten naar voren dat de kwaliteit van de ondersteuning nog niet geëvalueerd wordt. Hierdoor heeft de gemeente Zoetermeer onvoldoende inzicht in hoe burgers deze ondersteuning waarderen, zodat ook moeilijk effectief op dit onderdeel bijgestuurd kan worden.

#### 4.4. Beheersing administratieve lasten

Deelvraag 3:

*Heeft de gemeente het toekenningsproces (de aanvraag, indicatie, toekenning en verantwoording) zodanig ingericht dat de administratieve lasten voor de PGB-aanvrager beperkt zijn?*

##### 4.4.1 Bevindingen

De derde deelvraag is onderverdeeld in zes onderzoeksvariabelen.

Deelvraag	Onderzoeksvariabelen
Beheersing administratieve lasten	<ul style="list-style-type: none"><li>• Beleidsuitgangspunten</li><li>• Aanvraag</li><li>• Indicatie</li><li>• Verstrekking</li><li>• Verantwoording</li><li>• Evaluatie en bijsturing</li></ul>

Tabel 4. Onderzoeksvariabelen deelvraag 3

De onderzoeksvariabelen worden afzonderlijk toegelicht door per onderzoeksvariabele, te beginnen met de gehanteerde 'norm'. Vervolgens worden de bevindingen gepresenteerd zoals deze uit interviews en documentstudie naar voren zijn gekomen.

#### Beleidsuitgangspunten

##### Norm

Het college heeft beleid ontwikkeld voor het tegengaan van administratieve lasten voor de burgers en heeft dit schriftelijk vastgelegd

### Bevindingen

Op basis van documentstudie is geconstateerd dat het college geen expliciet beleid heeft ontwikkeld voor het tegengaan van de administratieve lasten voor de budgethouder van een PGB. Deze constatering wordt ondersteund door de respondenten.

### **Aanvraag**

#### Norm

Het is voor de burger duidelijk waar hij of zij huishoudelijke hulp kan aanvragen. Daarbij dient het aanvraagformulier voor huishoudelijke hulp eenvoudig, transparant en toegankelijk te zijn. Bij het aanvragen van een PGB hoeven burgers hun gegevens maar één keer te verstrekken. Tenslotte ondersteunt de gemeente de budgethouder bij het werken met het PGB.

### Bevindingen

Uit het Omnibus onderzoek en het SGBO klanttevredenheidsonderzoek blijkt dat het voor de burger duidelijk is waar hij of zij huishoudelijke hulp kan aanvragen. Het algemene aanvraagformulier voor WMO voorzieningen is op zich eenvoudig en transparant, maar geconstateerd is wel dat er geen specifiek aanvraagformulier voor huishoudelijke hulp is. Dit heeft als consequentie dat de aanvrager voor huishoudelijke hulp eerst, een aantal voor hem niet relevante vragen moet doorlopen, voordat hij bij het gedeelte van huishoudelijke hulp komt. Verder geven de respondenten aan dat de gemeente Zoetermeer ernaar streeft dat de burgers hun gegevens maar één keer hoeven in te leveren, maar dit is volgens deze zelfde respondenten niet altijd geborgd. Zoals al eerder opgemerkt ondersteunt de gemeente Zoetermeer de budgethouder goed bij het aanvragen van een PGB.

### **Indicatie**

#### Norm

De indicatiestelling is transparant en de besluiten over de toekenning van huishoudelijke hulp voldoen aan de Awb en de WMO.

### Bevindingen

De besluiten over de toekenning van huishoudelijke hulp voldoen aan de Awb en de WMO, zo blijkt uit de documentstudie. De indicatiestelling rapportage over de huishoudelijke hulp wordt volledig ingevuld, maar er blijkt niet eenduidig uit hoe de WMO consulent tot de geïndiceerde uren is gekomen, zo blijkt uit dossierstudie. Deze bevinding wordt ondersteund door de respondenten. Er zijn weliswaar normtijden voor huishoudelijke hulp opgenomen in het verstrekkingenboek, maar uit de rapportage kan niet eenduidig opgemaakt worden waarom voor een bepaald aantal uur geïndiceerd is. Deze bevinding maakt dat de indicatiestelling niet altijd even transparant is, waardoor het per WMO consulent kan verschillen hoeveel uren er geïndiceerd worden. Dit wordt mede veroorzaakt doordat er niet met een eenduidige beslisboom wordt gewerkt.

## **Verstrekking**

### Norm

De gemeente heeft om budgethouders te ontlasten een overeenkomst met de SVB afgesloten. Daarbij verstrekt de gemeente het PGB netto.

### Bevindingen

Om de budgethouders te ontlasten heeft de gemeente Zoetermeer een overeenkomst met de SVB afgesloten. De SVB heeft bijvoorbeeld:

- een modelovereenkomst voor het aangaan van een contract met de zorgverlener;
- een regeling die de loonkosten bij ziekte van de zorgverlener vergoedt;
- een kenniscentrum op arbeidsrechtelijk terrein.

Geconstateerd is dat de gemeente Zoetermeer de PGB's bruto verstrekt. Aan de hand van de interviews is gebleken dat de gemeente bewust het PGB bruto verstrekt aangezien zij

afhankelijk is van het CAK. Het CAK is de instantie die de eigen bijdrage int. De procedures van het CAK, duurt volgens de respondenten soms langer dan redelijkerwijs van de cliënt kan worden gevraagd. Indien de gemeente hiervan gebruik maakt ontvangt de cliënt zijn of haar beschikking 'te laat'. Daarbij beschikt het CAK eerst voorlopig en daarna pas definitief. Dit is een belangrijke reden waarom de gemeente Zoetermeer kiest voor het verstrekken van een bruto PGB. Andere overwegingen van de gemeente Zoetermeer om het PGB bruto te verstrekken zijn:

- Het is duidelijker voor de klant: bij een netto verstrekking kan onduidelijkheid bestaan bij de klant over wie nu precies verantwoordelijk is voor (het innen van) de eigen bijdrage: de gemeente of het CAK.
- Het netto betalen van een PGB is strijdig met de visie PGB, namelijk dat de klant zelf verantwoordelijk is voor budgetbeheer.

## **Verantwoording**

### Norm

Vooraf wordt duidelijk aangegeven op welke wijze en wanneer verantwoording moet worden afgelegd. De wijze en de termijn van verantwoording is risicogeorieënteed en sluit aan bij de omvang van het PGB

### Bevindingen

Uit zowel interviews als documentstudie blijkt dat er duidelijk voorafgaand aan het PGB wordt aangegeven hoe en wanneer er verantwoording moet worden afgelegd. Dit gebeurt zowel mondeling als door middel van folders en brochures. De wijze van verantwoording is niet risicogeorieënteed, maar 100% volledig. Dit betekent dat alle PGB-houders verantwoording moeten afleggen ongeacht de hoogte van het bedrag en of ze wel of niet tot een 'risicogroep' behoren.

## **Evaluatie en bijsturing**

### Norm

De gemeente evalueert periodiek de administratieve lasten en gebruikt de resultaten hiervan om het proces bij te sturen. Daarbij zijn de administratieve lasten bij het proces van aanvraag, toekenning en verantwoording voor een PGB huishoudelijke hulp gelijk aan of minder dan de administratieve lasten die burgers met een PGB voor huishoudelijke verzorging onder de oude situatie van het AWBZ hadden.

### Bevindingen

Door de gemeente Zoetermeer worden diverse evaluaties uitgevoerd aangaande de WMO. Echter uit documentstudie blijkt dat deze niet specifiek ingaan op hoe de burgers de administratieve lasten rondom de PGB's ervaren. Hierdoor kan ook niet vastgesteld worden of de administratieve lasten zijn toegenomen ten opzichte van de oude situatie.

#### 4.5. Beheersing tegengaan misbruik en oneigenlijk gebruik

Deelvraag 4:

*In welke mate worden de door de gemeente gekozen regels en procedures voor aanvraag en verantwoording van de PGB's voor huishoudelijke hulp, misbruik en oneigenlijk gebruik tegengegaan?*

##### 4.5.1. Bevindingen

De centrale vraag is onderverdeeld in vijf onderzoeksvariabelen.

Deelvraag	Onderzoeksvariabelen
Beheersing M&O	<ul style="list-style-type: none"><li>• Beleidsuitgangspunten en vertaling</li><li>• Aanvraag</li><li>• Indicatie</li><li>• Verantwoording</li><li>• Evaluatie en bijsturing</li></ul>

Tabel 5. Onderzoeksvariabelen deelvraag 4

De onderzoeksvariabelen worden afzonderlijk toegelicht door per onderzoeksvariabele te beginnen met de gehanteerde 'norm'. Vervolgens worden de bevindingen gepresenteerd zoals deze uit interviews en documentstudie naar voren zijn gekomen.

#### Beleidsuitgangspunten en vertaling

##### Norm

Het college heeft beleid ontwikkeld over het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) en heeft dit schriftelijk vastgelegd. Daarnaast wordt er een risicoanalyse uitgevoerd op M&O-gevoelige aspecten. Daarbij geldt dat er voor de medewerkers duidelijke en werkbare procedurebeschrijvingen zijn, inclusief functiescheiding en met duidelijke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Deze functiescheiding is zodanig dat niet het gehele inhoudelijke proces per klant door 1 medewerker kan worden afgehandeld.

### Bevindingen

Een ruime meerderheid van de respondenten geeft aan dat het college geen beleid heeft ontwikkeld voor het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit is bevestigd door middel van documentonderzoek, waar ook geen expliciet en integraal beleid over het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik is aangetroffen. Zoals eerder aangegeven in deze rapportage wordt er geen risicoanalyse uitgevoerd, zelfs niet op M&O- gevoelige aspecten.

Uit zowel documentstudie als interviews is naar voren gekomen dat er werkbare, en voor medewerkers duidelijke procedurebeschrijvingen zijn. Hierbij is wel geconstateerd dat er geen functiescheiding is bij het verstrekken van PGB's HH. De WMO consulenten verstrekken namelijk zelfstandig een PGB HH. Het werk van de WMO consulent wordt wel gecontroleerd maar alleen in de vorm van een dossiercontrole. Tijdens deze controle wordt bijvoorbeeld gecontroleerd of de indicatie wel klopt ten opzichte van de door de WMO-consulent zelf opgestelde rapportage. Er wordt echter niet gecontroleerd of de klant daadwerkelijk een PGB HH nodig heeft. Samenvattend betekent dit dat een WMO-consulent ten onrechte een PGB kan verstrekken aan bijvoorbeeld een bekende zonder dat daar iemand achter komt. Ook de her-indicatie wordt veelal toegewezen aan de desbetreffende WMO-consulent vanuit de reden dat die WMO-consulent deze klant al kent. Het risico op fraude neemt hierdoor toe.

### **Aanvraag**

#### Norm

Er zijn duidelijke criteria voor wat betreft aan te leveren gegevens om een aanvraag in behandeling te nemen. Op deze criteria wordt ook gericht gecontroleerd.

#### Bevindingen

Er zijn duidelijke criteria aanwezig voor wat betreft de aan te leveren gegevens om een aanvraag in behandeling te nemen, zo blijkt uit de interviews. Daarbij geven de respondenten unaniem aan dat er ook gecontroleerd wordt op deze criteria.



## **Indicatie**

### Norm

Er is een duidelijke beslisboom over de taakverdeling en wijze van indicatiestelling. Daarbij dient de klant bij de beschikking gewezen te worden op zijn verplichtingen ten aanzien van het gebruik van de PGB en de wijze en termijn van verantwoording.

### Bevindingen

Zoals al eerder opgemerkt beschikt de gemeente Zoetermeer niet over een beslisboom voor de indicatiestelling. Diverse malen is tijdens een interview aangegeven dat gewerkt wordt aan een beslisboom die gebaseerd wordt op de Europese normen ten aanzien de indicatiestelling.

Geconstateerd is dat de klant bij de beschikking adequaat gewezen wordt op zijn verplichtingen ten aanzien van het gebruik van de PGB, inclusief de wijze en de termijnen van verantwoording.

## **Verantwoording**

### Norm

De specificatie van de wijze en de termijn van verantwoording is duidelijk geregeld waarbij de frequentie van verantwoording voldoende is om misbruik voldoende snel te signaleren. Daarnaast wordt de controle op verantwoording ook daadwerkelijk uitgevoerd.

### Bevindingen

De wijze van verantwoording is duidelijk geregeld en voorgeschreven door middel van standaard verantwoordingsformulieren. PGB's van >300 euro per maand worden eens per half jaar gecontroleerd en PGB's < 300 euro eens per jaar. Geconstateerd is dat deze frequentie voldoende is om misbruik voldoende snel te signaleren. Ook de controle op de verantwoording wordt 100% uitgevoerd, aldus de respondenten.

## **Evaluatie en bijsturing**

### Norm

Er is periodieke, betrouwbare managementinformatie beschikbaar over de verstrekte PGB's HH en over de geconstateerde M&O. Daarbij evalueert de gemeente periodiek het proces van verstrekkingen en de controle van de verantwoordingen om M&O te verminderen.

### Bevindingen

Op basis van interviews is gebleken dat er geen managementinformatie beschikbaar is over het aantal geconstateerde gevallen van misbruik en/of oneigenlijk gebruik. Deze informatie is ook niet aangetroffen tijdens het documentonderzoek. Wel is er periodieke managementinformatie beschikbaar over het aantal verstrekte PGB's per categorie, maar dit is niet gericht op het aantal geconstateerde gevallen misbruik en oneigenlijk gebruik. Verder is uit interviews gebleken dat de gemeente Zoetermeer regelmatig het proces van verstrekkingen evalueert en waar nodig verbetert. Als voorbeeld is aangedragen dat momenteel bekeken wordt of de 100% controle nog wel gehandhaafd moet blijven.

# Bestuurlijke nota

## **Bestuurlijke nota**

*Onderzoek Persoonsgebonden  
Budget Huishoudelijke Hulp*

---

14 september 2011

## Inleiding

Misbruik en oneigenlijk gebruik van het Persoonsgebonden budget (PGB), een onderdeel van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) vormt voor gemeenten, zo blijkt uit verschillende onderzoeken, een risico. Dit risico dient onderkend te worden en er dienen beheersmaatregelen voor genomen te worden. Aan de andere kant kunnen deze beheersmaatregelen weer zorgen voor hoge administratieve lasten voor de burger. Het is dan ook zaak hier een evenwicht in te vinden.

De WMO vormde al voor de invoering een onderwerp waarover in de raadsvergaderingen van de gemeente Zoetermeer menigmaal van gedachten is gewisseld. Ook na de invoering hield de WMO de gemoederen binnen de raad bezig. Vooral het Persoonsgebonden Budget Huishoudelijke Zorg leidde regelmatig tot vragen. Het onderwerp stond en staat politiek gezien hoog op de agenda. Bovendien zijn er aanzienlijke bedragen mee gemoeid. Ook is gebleken dat het totaal aantal aanvragen voor huishoudelijke hulp in Zoetermeer jaarlijks toeneemt. Tevens is gebleken dat de prijs per uur van huishoudelijke hulp in 2010 fors is gestegen. Daardoor ontstaat een flinke financiële druk op de begroting van de gemeente. Dit alles in ogenschouw nemend heeft de rekenkamercommissie in 2010 besloten de focus van het onderzoek te richten op het financieel beheer van het PGB huishoudelijke hulp. Doel hierbij was vooral het creëren van bewustwording en verbetermogelijkheden. Het onderzoek is gestart in oktober 2010. Inmiddels zijn op rijksniveau besluiten genomen, die ook gevolgen hebben voor de toekomst van het PGB huishoudelijke hulp. Niettemin is de rekenkamercommissie van oordeel dat de praktijk en de ervaringen totnogtoe nuttige gegevens opleveren voor (verdere) toepassing van een systeem als dat van het PGB

Hoofdvraag van het onderzoek was:

***Heeft de gemeente Zoetermeer voldoende grip op de uitvoering van de PGB-regeling voor huishoudelijke hulp en is zij daarbij succesvol in het beperken van de administratieve lasten voor de burger en in het beperken van de financiële risico's voor de gemeente?***

Aanpak van het onderzoek

De rekenkamercommissie heeft voor het onderzoek offertes gevraagd aan 3 adviesbureaus en heeft de opdracht gegund aan ACS.

Het onderzoek heeft geresulteerd in een nota van bevindingen. Op een aantal onderdelen had de rekenkamercommissie, na afsluiting van de rapportage en het ambtelijk wederhoor, behoefte aan extra gegevens. Eén van de zaken die de rekenkamercommissie graag duidelijker wilde krijgen was het specifieke budget voor het PGB HH. Het initiële onderzoek had zich gericht op het WMO-budget als geheel. Dit heeft geleid tot een aanvullende rapportage. Beide documenten zijn als separate bijlage bij deze bestuurlijke nota gevoegd. Op basis van de nota's van bevindingen heeft de rekenkamercommissie vervolgens conclusies en aanbevelingen geformuleerd, die in deze bestuurlijke nota zijn opgenomen.

De te onderzoeken deelvragen in het initiële onderzoek waren:

1. Is de wijze waarop de gemeente de financiële middelen voor de individuele voorzieningen in de WMO beheert adequaat?
2. Waarborgt de gemeentelijke WMO-regelgeving en waardebeoordeling de toegankelijkheid van het persoonsgebonden budget voor hulp bij het huishouden?

3. Heeft de gemeente het toekenningsproces (de aanvraag, indicatie, toekenning en verantwoording) zodanig ingericht dat de administratieve lasten voor de PGB-aanvrager beperkt zijn?
4. In welke mate worden met de door de gemeente gekozen regels en procedures voor aanvraag en verantwoording van de PGB's voor huishoudelijke hulp, misbruik en oneigenlijk gebruik tegengaan?

De te onderzoeken vragen in het aanvullend onderzoek waren:

1. In welke mate wijken de werkelijke uitgaven van de WMO (specifiek gericht op PGB HH) af ten opzichte van de begroting over de periode 2008-2010?
2. Indien er overschrijdingen zijn ten opzichte van de begroting, hoe worden deze overschrijdingen dan gedekt?
3. De gemeente Zoetermeer heeft ervoor gekozen om zogenaamde 100% controles uit te voeren. Wat kost het om deze 100% controles uit te voeren?

### **Onderzoeksverantwoording**

Het initiële onderzoek is uitgevoerd in de periode van eind oktober 2010 tot eind februari 2011. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van deskresearch en interviews met betrokkenen. Na afronding van het onderzoek is de conceptnota van bevindingen besproken met de rekenkamercommissie en voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan betrokken ambtenaren. Toen de rekenkamercommissie vervolgens de bestuurlijke nota op wilde stellen, stuitte zij op nog een aantal vragen die zij via een aanvullende onderzoeksopdracht door ACS heeft laten beantwoorden. Dit aanvullend onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van begin april 2011 tot half juni 2011. Ook de resultaten van het aanvullend onderzoek zijn voorgelegd voor ambtelijk wederhoor. De reactie naar aanleiding van het ambtelijk wederhoor heeft geen aanleiding gegeven het rapport aan te passen, wel hebben er een paar kleine aanvullingen plaatsgevonden.

### **Samenwerking met de ambtelijke organisatie**

Tot onze spijt verliep de samenwerking met de ambtelijke organisatie nog niet optimaal. Er is een vertraging van meerdere maanden opgetreden door het niet tijdig leveren van stukken. Hierover heeft de rekenkamercommissie contact gehad met zowel het college als met de gemeentesecretaris. Helaas vindt hierdoor de uiteindelijke voorlegging aan de raad veel later plaats dan de rekenkamercommissie voornemens was.

## Conclusies en aanbevelingen

In het algemeen kan geconcludeerd worden dat het stelsel stevig is en in het licht van rechtmatigheid goed georganiseerd. In 2008 en 2009 waren er ruime overschrijdingen van het budget voor het PGB HH, in 2010 was er slechts sprake van een relatief kleine overschrijding. De rekenkamercommissie heeft de redenen voor de overschrijdingen niet onderzocht. Wel is het goed te realiseren dat het een open-einde regeling betreft, zodat overschrijdingen voor kunnen komen. Mogelijk is in 2008 en 2009 te voorzichtig geraamd. Voor 2010 lijkt dat nauwelijks het geval. De rekenkamercommissie heeft niet onderzocht of de overbesteding op het PGB HH mogelijk gecompenseerd wordt door een afname van zorg in natura.

### Conclusies

*Conclusie 1:*

***Zoetermeer heeft voldoende grip op de uitvoering van de PGB-regeling voor huishoudelijke hulp en het beperken van de financiële risico's voor de gemeente.***

*Conclusie 2:*

***Het is niet geborgd dat de financiële beheersing in de toekomst ook adequaat blijft.***

De inrichting van de administratie en de naleving van de procedures worden niet (periodiek) geëvalueerd. Hierdoor is niet geborgd dat de financiële beheersing in de toekomst ook adequaat blijft.

*Conclusie 3:*

***De regeling voor het persoonsgebonden budget huishoudelijke hulp is voor de burger toegankelijk.***

In de waardebepaling is vastgelegd wat de spelregels zijn.

*Conclusie 4:*

***De gemeente Zoetermeer heeft het toekenningsproces (de aanvraag, indicatie, toekenning en verantwoording) nog onvoldoende ingericht om de administratieve lasten voor de PGB-aanvrager beperkt te houden.***

De belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- Er is geen expliciet beleid voor het tegengaan van de administratieve lasten voor de budgethouder van een PGB.
- Het is niet geborgd dat een cliënt haar gegevens maar één keer hoeft aan te leveren.
- De wijze van verantwoorden is 100% en niet risicogeorieënterd.
- Er worden geen evaluaties uitgevoerd over hoe de burgers de administratieve lasten ervaren.

*Conclusie 5:*

***De door de gemeente Zoetermeer gekozen regels en procedures voor de aanvraag en verantwoording van de PGB's voor huishoudelijke hulp zijn voldoende om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan.***

Er is geen managementinformatie beschikbaar over het aantal geconstateerde gevallen van misbruik en/of oneigenlijk gebruik.

*Conclusie 6:*

***De uitvoering van de regels en procedures door WMO-consulenten bevat risico's voor misbruik en oneigenlijk gebruik van de regelingen.***

De drie belangrijke aandachtspunten zijn:

- Er is geen beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan.
- Er is geen functiescheiding bij het verstrekken van een PGB HH, toekenning gebeurt door de WMO-consulent en hierop wordt niet onafhankelijk gecontroleerd.
- Voor de indicatie wordt er niet met een beslisboom gewerkt.

*Conclusie 7:*

***De overschrijdingen van het WMO-budget in de jaren 2008 en 2010 zijn gedekt binnen het programma, in 2009 was dit niet volledig het geval.***

De overschrijdingen van de jaren 2008 en 2010 zijn gedekt binnen programma 2, 'Welzijn en Zorg', waar het PGB HH onderdeel van uitmaakt. In deze jaren is er een 'voordeel' behaald binnen dit programma, waardoor het 'nadeel' van de PGB HH hieruit gedekt kon worden. Het nadeel uit 2009 kon niet volledig gedekt worden binnen programma 2 vanwege een nadeel van € 235.000 op programmaniveau zelf. De overschrijding van € 358.000 is dus voor een bedrag van € 123.000 binnen programma 2 gedekt. De overschrijding van € 235.000 is gedekt uit de algemene middelen. De raad is hierover niet specifiek geïnformeerd.

*Conclusie 8:*

***De kosten om 100% controles uit te voeren zijn relatief laag ten opzichte van het te besteden budget en ten opzichte van het bedrag dat jaarlijks wordt teruggevorderd.***

De kosten voor de 100% controle bedragen € 18.500,-. Dit bedrag is gebaseerd op een gemiddelde tijdsbesteding van 15 uur per week voor een administratieve medewerker in schaal 6. Alhoewel 100% controle niet nodig is is het bedrag zo gering dat afschaffing om financiële redenen niet noodzakelijk is. Met betrekking tot de teruggevorderde bedragen is uit het onderzoek niet duidelijk geworden of deze terugvorderingen het gevolg zijn van de 100% controle. Ook is niet onderzocht of het hier terugvorderingen betreft vanwege onrechtmatige besteding, of dat het gaat om niet bestede gelden.

Naar aanleiding van de conclusies doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen:

#### **Aanbevelingen**

*Aanbeveling 1:*

***Evalueer periodiek de inrichting van de administratie en de naleving van de procedures.***

*Aanbeveling 2:*

***Neem in evaluaties mee hoe de burgers (budgethouders) de kwaliteit van de ondersteuning vanuit de gemeente Zoetermeer ervaren.***

Hierdoor wordt geborgd dat het PGB HH in de toekomst toegankelijk blijft.



*Aanbeveling 3:*

***Stel beleid op waarin de gemeente Zoetermeer de balans aangeeft tussen het zoveel mogelijk terugdringen van de administratieve lasten voor de burgers aan de ene kant en aan de andere kant het tegen gaan van misbruik en oneigenlijk gebruik.***

Neem in dit beleid in ieder geval het volgende op:

- Borg zoveel mogelijk dat een cliënt gegevens maar één keer hoeft aan te leveren.
- Stel expliciet beleid op voor het tegengaan van administratieve lasten voor cliënten.
- Maak een specifiek aanvraagformulier voor huishoudelijke hulp, nu moeten cliënten ook meerder niet relevante vragen doorlopen.
- Evalueer periodiek hoe burgers de administratieve lasten ervaren.
- Richt functiescheiding in bij het *verstrekken* van een PGB HH door de WMO consulent.
- Stel een eenduidige beslisboom op voor indicatiestelling.
- Genereer periodiek managementinformatie over het aantal geconstateerde gevallen van misbruik en/of oneigenlijk gebruik zodat het beleid daarop aangepast kan worden. Hierdoor kan er gefundeerd een keuze gemaakt worden over de balans tussen het tegengaan van de administratieve lasten voor de burgers en de verantwoording die afgelegd moet worden over de verstrekte PGB's.

Bestuurlijke reactie



gemeente

**Zoetermeer**

Directie Inwoners

Postbus 15  
2700 AA Zoetermeer

Werk, Zorg en Inkomen  
B&I

Rekenkamercommissie Zoetermeer  
T.a.v. de voorzitter  
mr. W.R.J. van der Hende

Uw kenmerk	Datum
-	13 oktober 2011
Ons kenmerk	Doorkiesnummer
-	079-3469271
Uw brief van	Bijlage
14 september 2011	1
Onderwerp	
Bestuurlijk wederhoor onderzoek Persoonsgebonden Budget Huishoudelijke Hulp	

Geachte heer van der Hende,

Hartelijk dank voor de door uw commissie uitgebrachte rapporten over het persoonsgebonden Budget voor de Hulp bij het Huishouden. In uw brief van 14 september vraagt u om een schriftelijke reactie van het college op de rapporten. In deze brief treft u aan de reactie van college op de door uw commissie geformuleerde aanbevelingen. De volledige reactie van het college op de rapporten is opgenomen als bijlage bij deze brief.

Aanbeveling 1: Het proces rondom het PGB periodiek evalueren.  
Deze aanbeveling wordt niet overgenomen omdat het proces al voldoende gecontroleerd wordt, onder andere door middel van een halfjaarlijkse interne controle.

Aanbeveling 2: Onder budgethouders onderzoeken hoe zij de ondersteuning ervaren.  
Deze aanbeveling wordt overgenomen. Hiertoe zal een vraag worden opgenomen in het klanttevredenheidsonderzoek dat de gemeente jaarlijks uitvoert onder klanten met een individuele Wmo-voorziening.

Aanbeveling 3: Beleid op stellen waarin een aantal punten omtrent het PGB worden vastgelegd.  
Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. Alle afzonderlijke punten die uw commissie opgenomen wil zien in dit beleid zijn goed geregeld, met waarborgen die voorzien in de door de rekenkamercommissie gedane aanbevelingen. Het opstellen van apart beleid hiervoor is niet nodig.

Tot slot wil het college u er nog graag op wijzen dat de gemeente Zoetermeer op dit moment al bezig is met een onderzoek naar het efficiënter en klantvriendelijker inrichten van de verantwoording.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Zoetermeer  
de secretaris, — de burgemeester,

  
(drs. H.M.M. Koek)

  
(drs. J.B. Waaijer)

## Bijlage: volledige reactie college op rapporten rekenkamercommissie

- **Proces:**

De Rekenkamer meldt in haar rapport dat een vertraging van meerdere maanden is opgetreden in het onderzoek door het niet tijdig aanleveren van stukken door de ambtelijke organisatie. Dat is niet correct. Voor het vervolgonderzoek is een groot aantal documenten opgevraagd. Dit verzoek is begin april ontvangen door de vakafdeling. Half april is een deel van de gevraagde informatie aangeleverd. Daarbij is direct afgestemd dat niet alle gevraagde informatie op dat moment voor handen was. Sommige informatie was alleen voor handen in de vorm van een ambtelijke voorcalculatie. Het was onduidelijk of deze informatie geschikt was als antwoord op de vragen van de rekenkamer. Eind april is de resterende informatie aangeleverd aan de rekenkamer. De rekenkamer heeft hierover op 21 april een brief verstuurd aan het college. Die brief is door het college beantwoord. In de beantwoording staat nogmaals uitgelegd waardoor er enige vertraging is opgetreden in het aanleveren van de gegevens.

In haar rapport geeft de Rekenkamer zelf aan dat het vervolgonderzoek heeft gelopen van begin april tot half juni. Het concept-rapport is begin juli ontvangen, een totale doorlooptijd dus van 3 maanden. Gezien deze doorlooptijd is het onmogelijk dat het onderzoek door het later aanleveren van informatie een vertraging heeft opgelopen van 'meerdere maanden', er is hoogstens sprake van een vertraging van enkele weken.

- **Samenvatting:**

De Rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar het Persoonsgebonden budget (PGB) voor hulp bij het huishouden in het kader van de Wmo. Op 19 september 2011 is het definitieve rapport ontvangen. De algemene strekking van het rapport is dat het proces rond het verstrekken en verantwoorden van het PGB goed op orde is, maar dat niet alle processen expliciet zijn vastgelegd.

De Rekenkamer doet naar aanleiding van het onderzoek drie aanbevelingen. Samenvattend adviseert de rekenkamer om:

- Het proces rondom het PGB periodiek evalueren.

Deze aanbeveling wordt niet overgenomen omdat het proces als voldoende gecontroleerd wordt, onder andere door middel van een halfjaarlijkse interne controle.

- Onder budgethouders te onderzoeken hoe zij de ondersteuning ervaren.

Deze aanbeveling wordt overgenomen door het opnemen van een vraag hierover in het jaarlijkse klanttevredenheidsonderzoek dat gehouden wordt onder Wmo-klanten.

- Beleid op te stellen waarin een aantal punten omtrent het PGB worden vastgelegd.

Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. Alle afzonderlijke punten die de rekenkamer opgenomen wil zien in dit beleid zijn goed geregeld, met waarborgen die voorzien in de door de rekenkamercommissie gedane aanbevelingen. Het opstellen van apart beleid hiervoor is niet nodig.

Los van het onderzoek van de rekenkamercommissie loopt op dit moment al een onderzoek naar de mogelijkheden om de verantwoording van het PGB klantvriendelijker en efficiënter in te richten. De resultaten hiervan worden te zijner tijd ter kennisname gebracht van de raad.

- Inhoudelijke reactie:

In het rapport doet de rekenkamer drie aanbevelingen ( waarvan de derde aanbeveling bestaat uit 7 verschillende onderdelen). Hieronder worden de aanbevelingen beschreven met daarbij de reactie van het college.

#### **Aanbeveling 1:**

Evalueer periodiek de inrichting van de administratie en de naleving van de procedures:

##### Reactie:

De gemeente Zoetermeer onderzoekt 2 x per jaar de uitvoering van de Wmo, waaronder ook het PGB (interne controle). De uitkomsten van deze onderzoeken worden aangeboden aan het Managementteam. Indien nodig worden op basis van de bevindingen van deze controles aanpassingen gedaan in het werkproces.

Verder is elk werkproces dynamisch en wordt permanent gemonitord door de mensen die er mee werken. Op het moment dat dat nodig is wordt bijgestuurd. Zo is het werkproces met betrekking tot het PGB op initiatief van de medewerkers in 2010 nog op enkele punten verbeterd. Op dit moment wordt bezien of de verantwoording efficiënter en klantvriendelijker ingericht kan worden.

#### **Aanbeveling 2:**

Neem in evaluaties mee hoe de burgers (budgethouders) de kwaliteit van de ondersteuning vanuit de gemeente Zoetermeer ervaren:

##### Reactie:

Het PGB is bedoeld voor mensen die een bewuste keuze maken om hun hulp zelf te regelen, en hiertoe ook in staat zijn. De gemeente biedt ondersteuning in de vorm van informatie en advies, maar niet in de vorm van individuele begeleiding bij het beheren van een PGB.

Voor specifieke ondersteuning en begeleiding heeft de gemeente Zoetermeer een overeenkomst afgesloten met de Sociale Verzekeringsbank. Alle budgethouders kunnen gratis gebruik maken van de dienstverlening van de SVB. Die dienstverlening bevat naast informatie en advies ook concrete producten zoals modelovereenkomsten en een verzekering voor vergoeden van loonkosten bij ziekte van de hulp. Het doen van de individuele salarisadministratie valt hier niet standaard onder, dit wordt alleen gedaan in bijzondere gevallen.

De tevredenheid onder budgethouders over de ondersteuning van zowel de gemeente als de SVB wordt nu niet geëvalueerd. Hierover zal een vraag opgenomen worden in het jaarlijkse klanttevredenheidsonderzoek onder Wmo-klanten, dat uitgevoerd wordt door SGBO.

#### **Aanbeveling 3:**

Stel beleid op waarin de gemeente Zoetermeer de balans aangeeft tussen het zo veel mogelijk terugdringen van de administratieve lasten voor de burgers aan de ene kant, en aan de andere kant het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik. Neem in dit beleid in ieder geval het volgende op:

- a) Borg zo veel mogelijk dat een klant zijn gegevens maar één keer hoeft aan te leveren:

##### Reactie:

Op grond van de Wet Eenmalige gegevensuitvraag is het hele (aanvraag) proces er op gericht dat klanten hun gegevens maar één keer aan hoeven te leveren. Incidenteel kan het voorkomen dat een klant zijn gegevens vaker dan één keer aan moet leveren, het betreft dan een uitzondering.

- b) Stel expliciet beleid op voor het tegengaan van administratieve lasten voor de klant:

##### Reactie:

De gemeente Zoetermeer kent organisatiebreed een project over deregulering. In het collegeakkoord van 2006 is opgenomen dat er in 2010 ten opzichte van 2006 30% minder regeldruk is gerealiseerd. Dit resultaat is behaald. Het project wordt in de nieuwe collegeperiode voortgezet.

Specifiek voor het PGB geldt dat de klant bij een keuze voor een PGB ook expliciet kiest voor de verantwoordelijkheden die daarbij horen. De PGB-houder wordt hierin wel ondersteund. Zij kunnen hiervoor onder meer allemaal een beroep doen op ondersteuning van de Sociale verzekeringsbank.

Tevens is het verantwoordingsproces zo klantvriendelijk mogelijk ingericht, te weten:

- De klant wordt vooraf uitgebreid geïnformeerd over zijn rechten en plichten
- De klant wordt schriftelijk herinnerd aan het overleggen van de verantwoording
- Voor de verantwoording zijn standaardformulieren beschikbaar. Maar de klant mag ook een eigen formulier gebruiken, mits alle benodigde gegevens daar op staan.

c) Maak een specifiek aanvraagformulier voor de huishoudelijke hulp:

Reactie:

Zoetermeer heeft een algemeen Wmo-aanvraagformulier, juist uit het oogpunt van klantvriendelijkheid. Dit is in lijn met het landelijke Wmo-beleid, waarbij breed gekeken moet worden naar de beperkingen die een klant ervaart en op welke manier die beperkingen gecompenseerd kunnen worden. Het gericht aanvragen van een specifieke voorziening ( en dat ook nog met een apart aanvraagformulier per voorziening) is strijdig met dit landelijke beleid, en niet klantvriendelijk.

d) Evalueer periodiek hoe burgers de administratieve lasten ervaren.

Reactie:

Dit is breder dan alleen het PGB. Onderzocht zal worden of er een algemene vraag in de Omnibusenquête opgenomen kan worden over het ervaren van administratieve lasten door burgers.

e) Richt functiescheiding in bij het verstrekken van een PGB HH door de Wmo-consulent:

Reactie:

Als het gaat om het voorkomen van misbruik door consulenten heeft Zoetermeer een keus gemaakt voor vertrouwen en klantvriendelijkheid. De gemeente Zoetermeer heeft vertrouwen in de klant en in de deskundigheid en de integriteit van de Wmo-consulenten. Dit vertrouwen uit zich in het inzetten van de Wmo-consulenten als all-rounders met veel eigen verantwoordelijkheid. De consulenten handelen onder andere zelf de gehele aanvraag af, van de indicatie tot het verstrekken. Dit is een zeer klantvriendelijk proces omdat de klant niet apart gekeurd hoeft te worden, altijd één vast aanspreekpunt heeft en de consulent altijd volledig op de hoogte is van de situatie van de klant. De voorgestelde functiescheiding doet afbreuk aan deze klantvriendelijke en efficiënte werkwijze. Verder zijn de consulenten gecertificeerd en wordt jaarlijks per consulent een steekproef genomen van de afgehandelde dossiers. Daarnaast vindt een interne controle plaats ( zie aanbeveling 1).

f) Stel een eenduidige beslisboom op voor de indicatiestelling:

Reactie:

De consulenten zijn voldoende opgeleid om een objectieve indicatie te kunnen (vast)stellen. Als richtlijn zijn in het verstrekkingenboek ( bijlage bij de Verordening) de normtijden voor de HH opgenomen. De consulenten bepalen de indicatie op basis van deze richtlijn, aangevuld met hun deskundigheid en hun kennis van de individuele situatie van de klant ( maatwerk).

g) Genereer periodiek managementinformatie over het aantal geconstateerde gevallen van fraude en/ of oneigenlijk gebruik, zodat het beleid daarop aangepast kan worden.

Reactie:

De budgethouders leggen verantwoording af over de besteding van hun PGB. Budget waarvan niet aangetoond kan worden dat het rechtmatig besteed is wordt altijd teruggevorderd. Daarbij maakt het feitelijk niet uit of het gaat om fraude of om budget dat om een legitieme reden niet besteed is (bijvoorbeeld omdat een klant een periode in het ziekenhuis heeft gelegen). Als er een vermoeden is van fraude wordt dat gemeld aan de consulent, die een nader onderzoek doet.