

Voorstel van de Rekenkamer

Opgesteld door	Rekenkamer
Vergadering	Commissie Mens en Samenleving
Vergaderdatum	6 oktober 2016
Jaargang en nummer	2016 74
Geheim	Nee

Rekenkameronderzoek: 'Hulp bij maatwerk. Een onderzoek naar de hulp bij het huishouden in het kader van de Wmo 2015'

De rekenkamer stelt de raad voor te besluiten om het college van burgemeester en wethouders te verzoeken:

- 1 Meer maatwerk toe te passen bij het beoordelen van aanvragen om hulp door meer rekening te houden met verschillen in de persoonlijke situatie van klanten.
- 2 De informatievoorziening aan nieuwe en bestaande klanten te verbeteren.
- 3 Te zorgen voor meer duidelijkheid waar klanten ondersteuning kunnen krijgen wanneer zij problemen ervaren rond de hulp bij het huishouden.
- 4 Het toezicht op de kwaliteit van geleverde hulp bij het huishouden te verbeteren.
- 5 Informatie uit het klantenbestand diepgaander te analyseren om tot betere begrotingen te komen en tot meer inzicht in het niet (langer) gebruik maken van de hulp bij het huishouden.
- 6 Klanten tijdig helderheid te geven over het al dan niet voortbestaan van de HHT-regeling vanaf 2017 en eventuele alternatieven daarvoor.

Conclusie commissie

De Rekenkamer,

De secretaris,

dr. G. Molenaar

De voorzitter,

drs. P.J.C.M van den Berg

Bijlages

Eerdere besluitvorming

Uitvoering

Context

De Rekenkamer Utrecht heeft onderzoek gedaan naar de hulp bij het huishouden in de gemeente Utrecht. De gemeente is sinds 2007 verantwoordelijk voor deze hulp. Bij de invoering van Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) heeft het Rijk het beleid inhoudelijk gewijzigd en fors bezuinigd op het budget dat de gemeente daarvoor krijgt. In de WMO 2007 werd uitgegaan van het compensatiebeginsel terwijl de WMO 2015 spreekt over het geven van een 'passende bijdrage aan zelfredzaamheid en participatie'. De gemeente Utrecht heeft het beleid voor de verstrekking van hulp bij het huishouden (hierna: HbH) in 2015 dan ook aangepast om deze beleidswijziging en bezuiniging te realiseren. De gevolgen daarvan grijpen rechtstreeks in op het dagelijks leven van veel kwetsbare inwoners van Utrecht. De uitvoering van het beleid heeft geleid tot veel onrust, bezwaren en juridische procedures.

Met dit onderzoek wil de rekenkamer inzicht bieden in de manier waarop het nieuwe Utrechtse beleid voor hulp bij het huishouden in de praktijk uitwerkt. Centraal daarbij staan het perspectief van de klant en de gemeentefinanciën.

Het onderwerp is regelmatig in het nieuws en in beweging onder druk van de maatschappelijke en politieke discussie en als gevolg van uitspraken van de Centrale Raad van Beroep in mei 2016. De gemeente Utrecht heeft aangekondigd dat de basisvoorziening hulp bij het huishouden vanaf 10 oktober 2016 met 26 uur per jaar wordt uitgebreid (van 78 naar 104 uur). Om invulling te geven aan de uitspraak van de rechter heeft de gemeente de bureaus KPMG Plexus en Bureau HHM nader onderzoek laten uitvoeren naar de vraag hoeveel tijd nodig is om een 'schoon en leefbaar huis' te realiseren, om de omvang van de basisvoorziening beter te onderbouwen. Deze ontwikkelingen doen geen afbreuk aan de bruikbaarheid van onze onderzoeksresultaten. De rekenkamer verwacht met dit rapport een bijdrage te leveren aan verbeteringen van het beleid inzake hulp bij het huishouden.

De hoofdconclusie van de rekenkamer over de beleidswijzigingen van de hulp bij het huishouden is dat er onvoldoende maatwerk is toegepast en de bezuiniging aanzienlijk hoger is uitgevallen dan nodig was.

Het onvoldoende toepassen van maatwerk baseert de rekenkamer op het volgende:

- Bij de (her-)indicaties heeft 80% van de klanten met HbH1 en HbH PGB alleen de basisvoorziening van 78 uur per jaar (per oktober 2016 104 uur) gekregen. Deze klanten verschillen in behoorlijke mate qua woonsituatie, in de ernst van hun beperkingen en in de beschikbaarheid van hulp uit hun eigen netwerk, maar ontvangen bijna allemaal evenveel uren hulp. Na uitbreiding van de basisvoorziening voor alle klanten zal dat niet veranderen, al krijgt iedereen dan een maatje ruimer.
- Ongeveer de helft van de klanten geeft aan dat het met de toegewezen uren hulp niet lukt om het eigen huis voldoende schoon en leefbaar te houden.
- Het Wmo-loket heeft de herindicaties van bestaande klanten eind 2014 onder grote tijdsdruk uitgevoerd. In korte tijd is met man en macht gewerkt om de klantenpopulatie grotendeels te herindicieren. Daarbij heeft het Wmo-loket de nieuwe beleidsregels loyaal en strikt uitgevoerd. Deze regels zijn te sterk gebaseerd op de gedachte dat een standaardmaat geschikt is voor bijna alle klanten, boden in 2015 beperkte mogelijkheden tot maatwerk en de maatwerkmodules zijn terughoudend toegepast. De beleidsregels 2016 bieden meer ruimte om de omvang van de maatwerkmodules af te stemmen op de individuele situatie van de klant.
- Ruim drie kwart van de herindicaties is telefonisch of via dossieronderzoek uitgevoerd, terwijl een gesprek bij de klant thuis een beter inzicht geeft in de persoonlijke situatie en de ondersteuningsbehoefte. De sterke vermindering van de hulp, de beperkte ruimte om maatwerkmodules toe te passen en de herindicatie per telefoon of via dossieronderzoek, maken dat een deel van de klanten het gevoel heeft dat er niet naar hen geluisterd is.
- Naar aanleiding van bezwaarprocedures, huishoudcoaches en rechterlijke uitspraken moest een flink aantal indicaties later weer aangepast worden. Dat de herindicatieronde eind 2014 geen schoonheidsprijs verdiende, heeft de gemeente ook zelf ingezien.

Dat de bezuiniging hoger uitgevallen is dan nodig was, baseert de rekenkamer op het volgende:

- In 2015 bedraagt het batig saldo op HbH € 2,8 miljoen (18% van het budget in 2015) en het batig saldo op HHT bedraagt € 2,5 miljoen (75% van het budget in 2015). Feitelijk was er in 2013 al sprake van een batig saldo op het budget HbH van € 0,7 miljoen in 2013, dat toenam tot € 3,2 miljoen in 2014.
- Het batig saldo is ontstaan door gebrekkig onderbouwde en te voorzichtige ramingen.

De gerealiseerde kosten voor 2015 en 2016 zijn lager dan begroot door vier factoren:

- Al minstens sinds 2012 vertoont het aantal klanten met hulp bij het huishouden een dalende trend, zowel in Utrecht als landelijk. Ondanks de extramuralisering in de zorg heeft deze trend zich doorgezet, terwijl de ramingen gebaseerd zijn op een gelijkblijvend aantal klanten vanaf 2013.
- Doordat het Rijk de Wtcg-korting afschafte, ging de netto eigen bijdrage voor de Wmo in 2015 omhoog, terwijl het gemiddeld aantal uren hulp omlaag ging. Daardoor werd de eigen bijdrage per uur HbH voor een deel van de klanten hoger dan de gangbare tarieven via de particuliere markt. Dit heeft waarschijnlijk bijgedragen aan de daling van het aantal klanten. Bij de ramingen werd daarmee geen rekening gehouden. Dat de eigen bijdrage in 2016 door de gemeente verlaagd is, zal niet bij alle vertrokken klanten bekend zijn.
- De gemeente had onvoldoende inzicht in de mate waarin afgegeven indicaties daadwerkelijk worden gebruikt en de oorzaken daarvan. De ramingen zijn gebaseerd op 100% verzilvering van de geïndiceerde uren. Klanten gebruiken in de praktijk niet alle uren waar zij volgens de afgegeven indicatie recht op hebben, maar gemiddeld 81% daarvan. In 2015 waren er 241 klanten met recht op zorg in natura (HbH1 en HbH2) die er geheel geen gebruik van maakten en 645 die minder dan twee derde van de uren 'verzilverden'.
- Drie kwart van de klanten maakt geen gebruik van de mogelijkheid om aanvullende uren via de HHT-regeling bij te kopen.

De noodzaak om het herziene beleid snel in gang te zetten en de bezuiniging te realiseren, heeft geprevaleerd boven een zorgvuldig onderzoek naar de daadwerkelijk aanwezige ruimte om de geboden uren huishoudelijke hulp bij klanten te verminderen. Doordat het aantal klanten en de mate van verzilvering lager waren dan geraamd, is meer bezuinigd dan nodig was om de structurele verlaging van de Integratie-uitkering Wmo van het Rijk op te vangen. De financiële doelen zijn ruimschoots gerealiseerd. Op de beschikbare budgetten zijn aanzienlijke overschotten ontstaan. Er zijn minder uren hulp geleverd dan mogelijk was geweest binnen het budget en er is onvoldoende inhoud gegeven aan de wettelijke eis om individueel maatwerk toe te passen op basis van zorgvuldig onderzoek naar de individuele situatie van de klant.

Verder concludeert de rekenkamer het volgende.

1. Veel klanten van hulp bij het huishouden zijn kwetsbaar en de eigen kracht om meer zelf te doen of hulp in te roepen is vaak beperkt. De Wmo 2015 vraagt van gemeenten om een groter beroep te doen op de eigen kracht van burgers en om het mogelijk te maken dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig thuis kunnen blijven wonen. Veel klanten geven aan dat hulp bij het huishouden voor hen belangrijk is om zelfstandig te kunnen blijven wonen. Een aanzienlijke groep klanten krijgt geen of weinig extra schoonmaakhulp uit het eigen netwerk en kan het zich evenmin financieel permitteren om uren bij te kopen. Veel klanten zijn voor het verkrijgen van hulp bij het huishouden afhankelijk van de gemeente.

2. Ongeveer de helft van de klanten geeft aan niet genoeg te hebben aan het aantal uren hulp dat wordt verstrekt.
Minder uren hulp betekent veelal dat er minder wordt schoongemaakt. De taken die volgens deze klanten onvoldoende gedaan worden, vallen grotendeels onder de takenlijst voor hulp bij het huishouden die de gemeente met aanbieders heeft opgesteld. De verminderde uren leggen niet zelden (te) veel druk op mantelzorgers en professionele hulpen. Sommige klanten doen nu meer zelf in het huishouden dan zij aan kunnen. De andere helft van de klanten geeft aan dat de hulp die zij krijgen voldoende is om een schoon en leefbaar huis te realiseren. De aangekondigde uitbreiding van de basisvoorziening HbH met 26 uur per jaar (gemiddeld een half uur per week) vanaf oktober 2016 betekent dus dat de helft van de klanten uitbreiding krijgt, terwijl zij dat niet nodig hebben om een schoon en leefbaar huis te realiseren. Een deel van de andere helft zal de uitbreiding met 26 uur juist wellicht niet genoeg vinden.
3. Afgezien van het aantal uren is een grote meerderheid van de klanten tevreden over de kwaliteit van de hulp en over de aanvraagprocedure en informatievoorziening; ongeveer de helft van de klanten wordt met het huidige beleid voldoende ondersteund.
Een grote meerderheid van de klanten is tevreden over de aanvraagprocedure (68%), de informatievoorziening (68%) en de kwaliteit van de hulp (85%). Over het aantal uren HbH zijn beduidend minder klanten tevreden (39%). Ongeveer de helft van de klanten geeft aan dat het met de hulp van de gemeente lukt om het eigen huis schoon en leefbaar te houden. Met name klanten die zelf nog veel in het huishouden kunnen doen, die een klein huis hebben, een goede hulp hebben, hulp uit hun eigen netwerk krijgen en/of niet zo kieskeurig zijn, hebben vaker voldoende aan de basisvoorziening van 78 uur per jaar.
4. De informatievoorziening is voor het merendeel van de klanten toereikend, maar er is ook ruimte voor verbetering.
Ruim twee derde van de klanten is tevreden over de huidige informatievoorziening. Klanten blijken echter niet altijd goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden en hun rechten. Zo weet de helft van de klanten niet dat zij gedurende het hele jaar gemiste uren mogen inhalen. Ook had de gemeente meer kunnen doen om bekendheid te geven aan de HHT-regeling.
5. De HHT-regeling wordt minder gebruikt dan verwacht, maar de HHT is voor deze klanten wel een belangrijke uitweg om de gevolgen van de bezuiniging op te vangen.
De mogelijkheid om uren bij te kopen met de HHT-regeling wordt door 23% van de klanten HbH1 en HbH-PGB benut. Gemiddeld kopen zij ongeveer 1 uur per week bij. Ondanks het lage tarief van € 5 per uur vormt de inkomenspositie van 35% van de klanten een belemmering om hiervan gebruik te maken. De voorgenomen uitbreiding van de basisvoorziening vanaf oktober 2016 kan tot een lager gebruik van de HHT leiden.
6. Het toezicht van de gemeente op de kwaliteit van de geleverde hulp bij het huishouden is niet actief genoeg.
De gemeente is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit en continuïteit van de voorziening die de klant krijgt en heeft daarover afspraken gemaakt in de raamcontracten met de aanbieders. De gemeente gaat onvoldoende na of aanbieders die afspraken ook daadwerkelijk realiseren. In de contracten met aanbieders van hulp bij het huishouden zijn ook enkele bepalingen opgenomen over het uitvoeren van metingen onder klanten en het toesturen van rapportages over klanttevredenheid. De gemeente stelt vooraf weinig voorwaarden aan de wijze waarop de klanttevredenheid gemeten dient te worden en vraagt de uitkomsten van de klanttevredenheidsmetingen niet bij de aanbieders op. De gemeente onthoudt zichzelf hiermee de gelegenheid om op een meer systematische manier geïnformeerd te worden over de tevredenheid onder klanten en waar nodig bij te sturen.

Een nadere toelichting op deze conclusies is opgenomen in het rapport, evenals de onderliggende bevindingen.

De rekenkamer doet zes aanbevelingen, die zijn verwoord in voorliggende beslispunten.

Beslispunt

- 1 Meer maatwerk toe te passen bij het beoordelen van aanvragen om hulp door meer rekening te houden met verschillen in de persoonlijke situatie van klanten.

Argumenten

- 1.1 Ongeveer de helft van de klanten geeft aan niet genoeg te hebben aan het aantal uren hulp dat wordt verstrekt.

Zie de toelichting bij conclusie 2.

- 1.2 Er is onvoldoende maatwerk toegepast. De kwaliteit van de (her)indicatiestelling en de toekenning van hulp op maat van de individuele situatie van de klant is onder druk komen te staan bij het implementeren van het gewijzigde beleid om de beoogde bezuinigingen op te vangen.

Dit is te verbeteren door:

- a) Bij de indicatiestelling meer rekening te houden met verschillen in beperkingen van klanten, de woonsituatie en de omvang en samenstelling van het huishouden en hun sociaal netwerk. Dat zou kunnen door meer soorten maatwerkmodules te onderscheiden en/of bestaande maatwerkmodules ruimhartiger toe te passen, of door over te stappen op een heel andere methode om de omvang van de hulp te bepalen. Indien besloten wordt tot aanpassing van het beleid dan zal dat zijn beslag moeten krijgen in aangepaste beleidsregels.
- b) De gehanteerde normen voor de omvang van de basisvoorziening en de maatwerkmodules beter te onderbouwen (takenlijst met bijbehorende tijden, norm voor een schoon en leefbaar huis e.d.) waarmee de indicatiestelling zorgvuldiger kan verlopen en op meer begrip bij de klant zal mogen rekenen. De onderbouwing van de norm voor de omvang van de basisvoorziening is een goede stap, maar ook de benodigde omvang van maatwerkvoorzieningen moet zorgvuldig onderbouwd worden.
- c) Indicatiegesprekken standaard bij de klant thuis te voeren ook al kost dat meer tijd.
- d) Bestaande en nieuwe klanten actief te informeren dat zij om een herindicatie kunnen vragen als zij vinden dat de indicatie onvoldoende is om het huis schoon en leefbaar te houden of als hun situatie verslechterd is.
- e) Na te gaan of de nieuwe beleidsregels bij HbH2-klanten in de praktijk leiden tot voldoende hulp om een schoon en leefbaar huis te realiseren.
De meest kwetsbare klanten te identificeren op basis van informatie uit de indicatiegesprekken en gemeentelijke registraties (op grond van risicofactoren zoals hoge leeftijd, alleenstaand zonder kinderen, instabiele gezondheid/ progressieve ziekte, financiële problemen, beperkt sociaal netwerk, stapeling van gebruik van voorzieningen). Als deze klanten een vaste contactpersoon bij het Wmo-loket en de aanbieder krijgen, kunnen deze vinger aan de pols houden en tijdig signaleren of de verstrekte ondersteuning nog toereikend is.

Beslispunt

- 2 De informatievoorziening aan nieuwe en bestaande klanten te verbeteren.

Argumenten

- 2.1 Informatievoorziening is voor merendeel klanten toereikend, maar er is ook ruimte voor verbetering.

- a) Bij het indicatiegesprek kan worden nagegaan op welke manier de klant bij voorkeur informatie ontvangt. Meerdere klanten gaven aan dat zij tevreden zijn over de telefonische en mondelinge informatie, maar dat zij ook graag meer schriftelijke informatie zouden willen en/of een vaste contactpersoon bij het Wmo-loket. Een groot deel van de klanten is niet in staat informatie op internet op te zoeken.

- b) Concreet kan de informatievoorziening worden verbeterd door twee informatiekaarten uit te geven: een met informatie voor mensen die hulp bij het huishouden aanvragen en een voor klanten die de hulp gebruiken (zie bijlage 7 van het rapport). Deze informatie kan op de website geplaatst worden, maar zou ook op papier verstrekt kunnen worden.
- c) Ook goede afspraken met de aanbieders van hulp bij het huishouden over hoe te communiceren met de klant zijn belangrijk.

Beslispunt

- 3 Te zorgen voor meer duidelijkheid waar klanten ondersteuning kunnen krijgen wanneer zij problemen ervaren rond de hulp bij het huishouden.

Argumenten

- 3.1 Veel klanten van hulp bij het huishouden zijn kwetsbaar en de eigen kracht om meer zelf te doen of hulp in te roepen is vaak beperkt. Klanten zijn niet altijd op de hoogte van de mogelijkheid van onafhankelijke cliëntondersteuning.

Sommige klanten ontvangen niet de hulp die geïndiceerd is of die zij nodig hebben, of zij hebben klachten over de kwaliteit van de hulp. Niet alle klanten beschikken over de energie, kennis en vaardigheden om zulke knelpunten zelf adequaat op te lossen. Overeenkomstig de Wmo kunnen zij gebruik maken van onafhankelijke cliëntondersteuning. In Utrecht is dit primair belegd bij het buurtteam. Klanten zijn niet altijd op de hoogte van de mogelijkheden hiertoe. Gezien de kwetsbaarheid van de doelgroep en de geringe eigen kracht, bevelen wij aan de klanten actief te informeren wie hen kan helpen als zij problemen ervaren met de hulp in het huishouden.

Beslispunt

- 4 Het toezicht op de kwaliteit van geleverde hulp bij het huishouden te verbeteren.

Argumenten

- 4.1 Het toezicht van de gemeente op de kwaliteit van de geleverde hulp bij het huishouden is niet actief genoeg.
 - a) De rekenkamer beveelt de gemeente aan om als opdrachtgever actiever toezicht te houden op de kwaliteit van de aanbieders en de geleverde hulp. Eén van de stappen hierin is het daadwerkelijk opvragen en beoordelen van de klanttevredenheidsonderzoeken die aanbieders volgens het raamcontract jaarlijks moeten uitvoeren. De resultaten daarvan zou de gemeente beschikbaar kunnen maken voor de gemeenteraad en voor haar inwoners.
 - b) De gemeente zou aanbieders ook aan moeten spreken op veel voorkomende klachten (in dit onderzoek: wisselende hulpen en de kwaliteit van invallers). Ook bespreking van veel voorkomende klachten en toetsing van bijvoorbeeld klachtenprocedures en privacyregelingen van aanbieders zouden periodiek onderdeel moeten uitmaken van het gemeentelijk toezicht.

Beslispunt

- 5 Informatie uit het klantenbestand diepgaander te analyseren om tot betere begrotingen te komen en tot meer inzicht in het niet (langer) gebruik maken van de hulp bij het huishouden.

Argumenten

- 5.1 Begrotings- en realisatiecijfers over HbH de afgelopen jaren laten grote verschillen zien. De bezuiniging op HbH is aanzienlijk hoger uitgevallen dan nodig was.
- a) De analyse van trends in de omvang en samenstelling van het klantenbestand en daadwerkelijk gebruik van de geïndiceerde uren zijn relevant voor de begroting van het budget voor HbH. Vanwege het grote verschil tussen begroting en realisatie de afgelopen jaren, is het van belang om te komen tot een betere benutting van het beschikbare budget vanaf 2017.
 - b) Vanwege het lage verzilveringspercentage is het ook van belang dat de gemeente beter inzicht krijgt in de redenen waarom geïndiceerde hulp niet of slechts gedeeltelijk gebruikt wordt. Door declaratiegegevens van aanbieders of informatie over geïnde bijdragen van het CAK op klantniveau te vergelijken met afgegeven indicaties kan de gemeente achterhalen om welke klanten het gaat. Door met deze klanten contact te leggen kan achterhaald worden of deze klanten de hulp niet meer nodig hebben, of dat zich problemen voordoen bij het gebruik van de afgegeven indicatie.
 - c) Bij beëindiging van deelname is belangrijk te achterhalen wat de redenen hiervan zijn en deze redenen beleidsmatig te beoordelen. De telefonische enquête die in dit onderzoek wordt besproken bevat alleen informatie over de deelnemers begin 2016 en niet over de vrij forse uitstroom uit de regeling in het jaar daarvoor. Nader onderzoek naar de redenen van vertrek kan nuttige inzichten opleveren.

Beslispunt

- 6 Klanten tijdig helderheid te geven over het al dan niet voortbestaan van de HHT-regeling vanaf 2017 en eventuele alternatieven daarvoor.

Argumenten

- 6.1 De HHT-regeling wordt minder gebruikt dan verwacht, maar is voor deze klanten wel een belangrijke uitweg om de gevolgen van de bezuiniging op te vangen.
- Voor klanten die nu gebruik maken van de HHT is het van belang tijdig duidelijkheid te krijgen. Mocht de gemeente besluiten de HHT te stoppen, dan hebben zij tijd nodig om vervangende hulp te zoeken of herindicatie aan te vragen. Een deel van het HHT-budget wordt vanaf 2017 structureel aan de Integratie-uitkering toegevoegd. De gemeente is vrij te besluiten hoe zij deze middelen inzet en of zij de HHT-regeling in 2017 voortzet of niet.

Raadsbesluit

Opgesteld door	Raadsorganen Ulsamer, L. (Linda)
Vergadering	Gemeenteraad
Vergaderdatum	8 december 2016
Jaargang en nummer	2016 74

Rekenkameronderzoek: 'Hulp bij maatwerk. Een onderzoek naar de hulp bij het huishouden in het kader van de Wmo 2015'

besluit

- 1 Meer maatwerk toe te passen bij het beoordelen van aanvragen om hulp door meer rekening te houden met verschillen in de persoonlijke situatie van klanten.
- 2 De informatievoorziening aan nieuwe en bestaande klanten te verbeteren.
- 3 Te zorgen voor meer duidelijkheid waar klanten ondersteuning kunnen krijgen wanneer zij problemen ervaren rond de hulp bij het huishouden.
- 4 Het toezicht op de kwaliteit van geleverde hulp bij het huishouden te verbeteren.
- 5 Informatie uit het klantenbestand diepgaander te analyseren om tot betere begrotingen te komen en tot meer inzicht in het niet (langer) gebruik maken van de hulp bij het huishouden.
- 6 Klanten tijdig helderheid te geven over het al dan niet voortbestaan van de HHT-regeling vanaf 2017 en eventuele alternatieven daarvoor.

Aldus besloten in de vergadering van de raad, gehouden op 8 december 2016

De griffier	De voorzitter gemeenteraad
mr. M. van Hall	mr. J.H.C. van Zanen