

Uitvoering Wmo Amstelveen: Hulp bij het Huishouden

Rekenkamercommissie
September 2011

Inhoudsopgave

1. Conclusies en aanbevelingen	
1. Doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Hulp bij het huishouden	1
2. Kaderstellende en controlerende taak van de raad	2
3. Overstijgende conclusies	3
4. Aanbevelingen	3
2. Reactie college	5
3. Nawoord	8
Bijlage: Onderzoeksrapport Reasearch voor Beleid	9

Conclusies en aanbevelingen

Uitvoering Wmo Amstelveen: Hulp bij het huishouden

In opdracht van de Rekenkamercommissie van de gemeente Amstelveen heeft Research voor Beleid onderzoek gedaan naar de uitvoering van de Wmo in Amstelveen op gebied van de Hulp bij het huishouden. Doel van het onderzoek was inzicht te krijgen in enerzijds de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van Hulp bij het huishouden en anderzijds in de kaderstellende en controlerende rol van de raad bij deze uitvoering.

1. Doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Hulp bij het huishouden

De gemeente heeft *gemotiveerde* keuzes gemaakt bij de inrichting van de *aanbesteding* van de Hulp bij het huishouden. De aanbesteding van de Hulp bij het huishouden heeft plaats gevonden op basis van de in de Hoofdlijnennotitie Wmo Voorzieningenbeleid uit 2006 geformuleerde 'kritische succesfactoren' voor het voorzieningenbeleid. Deze succesfactoren (keuzevrijheid, deskundigheid, klantvriendelijkheid, snelle inzet hulp en rekening houden met bepaalde kenmerken) zijn vertaald naar kwaliteitseisen in het bestek voor de eerste aanbesteding in 2006. Daarmee sluiten de gemaakte keuzes aan bij de gemeentelijke Wmo- beleidsdoelen. Bij de tweede aanbesteding in 2010 zijn de kwaliteitseisen aangescherpt met name op gebied van de continuïteit van de Hulp bij het huishouden tijdens ziekte en vakantie. Dit is gedaan omdat meerdere aanbieders de afgelopen jaren er moeite mee hebben gehad de continuïteit te waarborgen.

De gemeente heeft *gemotiveerde* keuzes gemaakt bij vormgeving van het proces van *indicatiestelling*. De gemeente heeft ervoor gekozen het verstrekken van algemene informatie en advies en het stellen van indicaties zoveel mogelijk bij dezelfde medewerkers neer te leggen, het aanvraagproces zo eenvoudig mogelijk vorm te geven en de indicatiestelling en toewijzing van de ondersteuning te laten plaatsvinden op de plek van aanmelding (Wmo-loket). De gemeente Amstelveen voert de indicatiestelling zelf uit vanuit het Wmo-loket. De Wmo-consulenten zijn hiervoor intern opgeleid. Wanneer voor de indicatiestelling het oordeel van een arts nodig is, maakt de gemeente hiervoor gebruik van Scio Consult.

Het merendeel van de indicatiegesprekken wordt telefonisch gevoerd; bij complexere aanvragen vindt de indicatiestelling via huisbezoek plaats. De telefonische indicatiestelling geschiedt zonder afspraak. Uit eerder onderzoek¹ blijkt dat mensen zich overvallen voelen door onaangekondigde indicatiestelling. Het strekt dan ook tot de aanbeveling vooraf een afspraak te maken voor de telefonische indicatiestelling. Zo komt het gesprek niet ongelegen en kan de cliënt eventueel ondersteuning van een mantelzorger vragen bij het gesprek. Er wordt altijd geprobeerd bredere vraagverheldering toe te passen, maar dit is vooral goed mogelijk tijdens een huisbezoek. De wachttijd tussen het aanvragen van een indicatie en het voeren van het indicatiegesprek bedraagt op dit moment 2 à 3 weken.

De gecontracteerde aanbieders leveren Hulp bij het huishouden van *voldoende kwaliteit* aan cliënten. Deze conclusie is o.a. gebaseerd op het SGB0-cliënttevredenheidsonderzoek uit 2007, waarin bleek dat cliënten tevreden zijn over de geleverde diensten. Daarnaast komen er weinig klachten over de Hulp bij het huishouden binnen bij de gemeente, de raad en het KAT Wmo. De zorgaanbieder dient, na afgifte van een positief indicatiebesluit, binnen 3 weken de gevraagde hulp te leveren. Volgens de afdeling Sociale Voorzieningen wordt deze termijn ook feitelijk gehaald. In het bestek van 2010 zijn extra eisen en gunningcriteria opgenomen die de continuïteit van de dienstverlening nog beter moeten waarborgen. Aandachtspunt blijft de continuïteit van de dienstverlening bij ziekte of vakantie. In het jaarlijks evaluatiegesprek van de gemeente met aanbieders worden de klachten, de wachttijden en continuïteit van de dienstverlening besproken. De kwaliteitsmonitoring is echter nog niet optimaal. Het is de taak van de gemeente de levering van managementinformatie bij de aanbieders af te dwingen waaronder de kwaliteitsjaarverslagen. Tenslotte hebben alle 'kritische succesfactoren' uit de Wmo Hoofdlijnennotitie een plaats gekregen in het aanbestedingsbestek en de Wmo-verordening. Uitzondering hierop is de afstemming met andere Wmo-prestatievelden. Het is belangrijk dat deze afstemming in het nieuwe Wmo-beleidsplan (2012-2015) wel wordt vormgegeven.

¹ Research voor Beleid (2008) Indiciestelling en compensatieplicht nader bezien. Casuïstiekonderzoek naar klachten over de (her)indicatiestelling HH.

Het *pgb-systeem* werkt *doelgericht* en *efficiënt*. Cliënten die gebruik willen maken van huishoudelijk hulp hebben de keuze tussen zorg in natura of een persoonsgebonden budget (pgb). Cliënten die een indicatie krijgen voor Hbh worden geïnformeerd over de mogelijkheid om te kiezen voor een pgb door de medewerker die de indicatie stelt en via de folder 'Hulp in het Huishouden' van het Wmo-loket. Cliënten kunnen gebruik maken van de dienstverlening van de SVB voor de ondersteuning van hun werkgeversrol. De gemeente wijst cliënten op deze mogelijkheid door middel van het meegeven van een folder van de SVB en een informatiebrief bij het indicatiebesluit. De ondersteuning van de SVB werkt volgens het KAT Wmo naar behoren. Ook is de hoogte van het pgb (75% van het in natura tarief) volgens het KAT Wmo toereikend om huishoudelijke hulp mee in te kopen. Op dit moment worden nog alle pgb-budgetten gecontroleerd omdat er nog steeds een aanzienlijk bedrag wordt teruggevorderd van cliënten. Omdat de verkeerde besteding van pgb-budgetten vooral komt door onwetendheid over de regels is het van belang dat cliënten beter worden voorgelicht over deze regels en de verantwoordingswijze.

De gemeente heeft *gemotiveerde* keuzes gemaakt in het vaststellen van de systematiek en hoogte voor *eigen bijdragen* voor Hulp bij het Huishouden. Vanaf het begin van de uitvoering heeft de gemeente een inkomensafhankelijke eigen bijdrage gevraagd aan cliënten. De overweging is dat zo de zwaarste lasten komen bij de mensen die deze het best kunnen dragen. Minima worden ontzien in de eigen bijdrageheffing: burgers met een inkomen van minder dan 164% van het sociale minimum zijn vrijgesteld. Dit is in lijn met het uitgangspunt van het gemeentelijk Wmo-beleid dat burgers zoveel mogelijk zelfredzaam moeten zijn, maar dat de gemeente verantwoordelijkheid neemt wanneer zelfredzaamheid in het gedrang komt. De inning van de eigen bijdrage door het CAK blijft een aandachtspunt. Volgens meerdere respondenten verloopt de inning vaak onnauwkeurig en te laat. Een ander aandachtspunt is dat de communicatie over de (na)heffing van de eigen bijdrage door het CAK voor cliënten niet altijd voldoende duidelijk is.

2. Kaderstellende en controlerende taak van de raad

De *raad* heeft bij de eerste *aanbesteding* van de Hulp bij het huishouden in 2006 een *kaderstellende rol* vervuld. Bij de vaststelling van de Hoofdpijnennotitie Wmo Voorzieningenbeleid heeft de raad het college de opdracht gegeven de opgenomen kwaliteitseisen uit te werken in het aanbestedingsbestek. De Hoofdpijnennotitie is tot stand gekomen na participatie van onder meer een Wmo-Denk tank waarin raadsleden samen met beleidsambtenaren zitting namen. De raad is niet betrokken geweest bij de tweede aanbesteding van Hulp bij het huishouden in 2010. Na vragen vanuit de raadscommissie is de raad geïnformeerd over de planning van de tweede aanbesteding en over veranderingen in het aanbestedingsbestek van 2010 ten opzichte van 2006.

Ten aanzien van de *uitvoering van de Hulp bij het huishouden* is de *raad* niet goed in staat haar *kaderstellende en controlerende rol* goed te vervullen. Raadsleden hebben hiervoor onvoldoende inzicht in de uitvoering van Hulp bij het huishouden in de praktijk. Bij raadsleden bestaat onder meer onduidelijkheid over eventuele wachttijden bij de indicatiestelling en de mate van tevredenheid van cliënten over de geleverde dienstverlening. De raad wordt op dit moment door het college niet structureel geïnformeerd over de uitvoering van de Hulp bij het huishouden. Raadsleden merken op ook zelf weinig te informeren naar deze uitvoering. Reden hiervoor is dat de Wmo een groot onderwerp is en de agenda van de raad erg vol is, waardoor onderwerpen die minder prangend zijn naar de achtergrond schuiven.

De (toegankelijkheid van) informatie die de *raad* ontvangt over de *uitgaven* en (beheersbaarheid van) de *financiële risico's* ten aanzien van de Hulp bij het huishouden is niet toereikend om haar *controlerende taak* te vervullen. Periodiek ontvangt de raad financiële uitvoeringsinformatie over Hulp bij het huishouden. Deze financiële informatie wordt weergegeven in de begroting, de jaarrekening en twee tijdvakrapportages per jaar. De verantwoordingsinformatie is onvoldoende inzichtelijk voor de raadsleden voor toereikende budgetbewaking. De raadsleden zijn niet op de hoogte van de financiële risico's t.a.v. de Hulp bij het huishouden en de waarborgen die de gemeente hiervoor heeft ingesteld en welke maatregelen door de raad genomen kunnen worden om deze risico's te beperken.

De raad heeft beperkt inzicht in de wijze waarop de gemeente haar *regisserende rol* ten aanzien van *vraag en aanbod* vormgeeft om haar *controlerende taak* goed te vervullen. De raad heeft enige invloed kunnen uitoefenen op de aanbesteding (aanbod) en de indicatiestelling (vraag). Voor de raad is echter niet voldoende duidelijk hoe de gemeente regisseert als de vraag groter is dan het aanbod. De gemeente heeft wel maatregelen genomen om de vraag en het aanbod van Hulp bij

het huishouden op elkaar af te stemmen. In de aanbesteding voor Hulp bij het huishouden zijn eisen gesteld aan de minimale omvang van de Hulp die aanbieders moeten kunnen leveren. Nadat zich een capaciteitsprobleem heeft voorgedaan in de zomer van 2007, zijn bij de aanbesteding in 2010 vijf in plaats van vier aanbieders gecontracteerd. Ook zijn afspraken gemaakt met de gecontracteerde aanbieders over het verdelen van werk indien een bepaalde aanbieder te maken krijgt met een capaciteitstekort.

3. Overstijgende conclusies

Vindt de uitvoering van de Hulp bij het huishouden in de Wmo plaats op een doelmatige en doeltreffende wijze?

Geconcludeerd kan worden dat de uitvoering van Hulp bij het huishouden overwegend op doelmatige en doeltreffende wijze plaatsvindt. Doel van de Wmo is het compenseren van beperkingen van de burger op gebied van zelfredzaamheid, in dit geval het voeren van een huishouden. De gemeente Amstelveen heeft in haar Wmo-beleid als uitgangspunten geformuleerd dat de burger centraal staat, de toegankelijkheid van voorzieningen goed geregeld moet zijn, de inzet van middelen efficiënt en doelmatig is, er zo min mogelijk regelgeving is en de financiële risico's beperkt zijn. Met een keuzemogelijkheid aan aanbieders, uitgebreide kwaliteitseisen, de mogelijkheid om met een pgb (en eventueel ondersteuning van de SVB) zelf zorg in te kopen en het ontzien van minima wordt aan deze uitgangspunten grotendeels voldaan. Een zo efficiënt en doelmatig mogelijke inzet van middelen wordt nagestreefd door in de gunningscriteria in de aanbesteding de prijzen die de aanbieder hanteert in belangrijke mate mee te wegen. Verder draagt de heffing van de eigen bijdrage en de controle op de pgb-budgetten bij aan een efficiënte inzet van middelen. Of de aan de huishoudens toegezegde en door de gemeente betaalde huishoudelijke hulp ook echt wordt geleverd, wordt niet expliciet gecontroleerd. Daartegenover staat dat de vraag naar Hulp bij het huishouden als gevolg van de vergrijzing zal toenemen. In 2010 is voor het eerst het begrote budget voor Hulp bij het huishouden overschreden. Een aandachtspunt blijft het inzichtelijk maken van de financiële risico's voor de gemeente en het treffen van adequate waarborgen om deze risico's te beperken. Daarbij wordt aangenomen dat de cliënten zelf controleren of zij de toegezegde hulp waarvoor zij een eigen bijdrage betalen ook werkelijk krijgen en indien dit niet het geval is aan de bel trekken bij de aanbieder of de gemeente.

Wordt de raad op een adequate manier over de uitvoering ingelicht zodat indien nodig bijsturing of aanvulling van de betreffende beleidskaders kan plaatsvinden?

De raad heeft onvoldoende handvatten om, indien nodig, een sturende rol te vervullen bij de uitvoering van Hulp bij het huishouden. Hiervoor zijn meerdere redenen aan te wijzen. Ten eerste wordt de raad niet structureel geïnformeerd over de uitvoering van de Hulp bij het huishouden. Ten tweede is de financiële uitvoeringsinformatie voor de raad onvoldoende inzichtelijk. Ten derde is de raad zelf ook weinig proactief in het opvragen van informatie over de uitvoering van Hulp bij het huishouden. Dit komt deels door de volle agenda van de raad. Deels komt het ook doordat de raad erop vertrouwt dat zolang zij niets hoort de uitvoering goed gaat. Hier komt bij dat het college terughoudend is in het sturen van ongevraagde informatie naar de raad om de raadsleden niet te zeer te belasten. Deze redenen tezamen leiden ertoe dat de raad beperkt betrokken is bij de uitvoering van de Hulp bij het huishouden.

4. Aanbevelingen

Aan het college:

- Evalueer de inzichtelijkheid van de financiële informatie over de uitvoering van Hulp bij het huishouden voor de raad.
- Blijf alert op het naleven van de kwaliteitseisen uit het bestek door de gecontracteerde aanbieders. Aandachtspunt is de continuïteit van de Hulp bij het huishouden bij ziekte of vakantie van de hulpverlener.
- Stel een controle in op de relatie tussen de gedeclareerde uren en de werkelijk geleverde uren Hulp bij het huishouden door aanbieders ('prestatiemeting').
- Voer een nieuw cliënttevredenheidsonderzoek uit voor Hulp bij het huishouden en indien gewenst andere individuele Wmo-voorzieningen.
- Zorg ervoor dat aanbieders daadwerkelijk de gevraagde managementinformatie inclusief de kwaliteitsjaarverslagen (op tijd) leveren.

Aan de raad:

- Bepaal welke financiële en beleidsinhoudelijke informatie over de uitvoering van de Hulp bij het huishouden de raad wenst te ontvangen om daarmee invulling te geven aan haar kaderstellende en controlerende taak.
- Treedt met het college in gesprek over het aanleveren van deze informatie en de wijze waarop de raad en het college met elkaar willen communiceren over de uitvoering van de Hulp bij het huishouden.
- Gezien de drukke agenda van de raad is het wellicht mogelijk binnen de Raadscommissie één persoon aan te wijzen die Hulp bij het huishouden als aandachtspunt houdt.

Aan college en raad:

- Zorg voor een afstemming van Hulp bij het huishouden / prestatieveld 6 met de andere prestatievelden en verwante beleidsterreinen in het nieuwe Wmo-beleidsplan (2012-2015).
- Maak vooraf een afspraak voor de telefonische indicatie om te voorkomen dat cliënten zich overvallen voelen.
- De eis aan aanbieders een minimum aantal klanten te bedienen is een aantal keer opzij gezet ten gunste van de kleinere aanbieders in de vrije ruimte. Wanneer het niet haalbaar is deze eis te handhaven is het beter deze af te schaffen.
- Licht cliënten met een pgb beter voor over de naheffing van de eigen bijdrage.
- Probeer als gemeente de problemen rond de eigen bijdrage-administratie door het CAK aan te kaarten, bijvoorbeeld bij de VNG.
- Licht cliënten beter voor over deze regels voor het pgb en de verantwoordingswijze om verkeerde besteding en daarmee terugvordering te voorkomen.
- De gemeente heeft beperkte beleidsvrijheid en daarmee beperkte ruimte om de financiële risico's van Hulp bij het huishouden in te perken. Op de volgende punten is enige ruimte voor sturing:
 - aanscherpen indicatiecriteria, zover mogelijk binnen het compensatiebeginsel;
 - de ondergrens voor heffing van de eigen bijdrage verlagen;
 - de hoogte van de eigen bijdrage op het maximum houden.

Sociale Voorzieningen

Uw contact E. Tolsma
T (020) 540 46 18
F (020) 540 45 59
gemeente@amstelveen.nl

Rekenkamercommissie
T.a.v. C.P. Visser, voorzitter

Postbus 4, 1180 BA Amstelveen
Vermeld bij reactie ons kenmerk en datum van deze brief

Datum 3 augustus 2011
Uw brief van 20 juni 2011
Uw kenmerk RKC/V
Ons kenmerk 2011/4907

Betreft Bestuurlijke reactie conclusies en aanbevelingen rekenkamercommissie

Geachte heer Visser,

In uw brief van 20 juni 2011, waarin u het rapport en de conclusies en aanbevelingen van "Uitvoering Wmo Amstelveen: hulp bij het huishouden" aanbiedt, geeft u ons de gelegenheid onze zienswijze kenbaar te maken. Van deze gelegenheid maken wij graag gebruik. Hierbij hanteren wij dezelfde indeling als die van de conclusies en aanbevelingen.

Doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Hulp bij het huishouden

Het college is verheugd met de conclusie van de rekenkamercommissie dat de gemeente de hulp bij het huishouden op doelmatige en doeltreffende wijze uitvoert.

Kaderstellende en controlerende taak van de raad

Bij dit onderdeel trekt de commissie de conclusie dat de raad bij de eerste aanbesteding van de Hulp bij het huishouden in 2006 een kaderstellende rol heeft vervuld en dat de raad niet betrokken is geweest bij de tweede aanbesteding van Hulp bij het huishouden in 2010.

In 2006 heeft de denktank Wmo meegedacht met het aangeven van de kaders van de aanbesteding. Het college onderschrijft de conclusie dat de gemeenteraad niet direct betrokken is geweest bij de aanbesteding in 2010. De gemeentelijke richtlijnen betreffende aanbesteden schrijven dit ook niet voor.

Zoals uw commissie al aangeeft is de raad wel op de hoogte gesteld van de planning van de aanbesteding 2010 en de afwijkingen ten opzichte van de aanbesteding 2006. Behalve deze afwijkingen is de aanbesteding gedaan, zoals met de raad afgestemd in 2006. De raad was volgens het college in de gelegenheid op de wijzigingen te reageren en eventueel bij te sturen.

Bij de raadscommissie Burger & Samenleving heeft de stand van zaken Wet Maatschappelijke Ondersteuning vanaf 2006 als vast agendapunt op de agenda gestaan. Hier konden

Raadhuis Laan Nieuwer-Amstel 1
1182 JR Amstelveen
T (020) 540 49 11
www.amstelveen.nl
Bankrekening 28.50.00.314

Route per bus - Lijn 166, halte Raadhuis
Lijn 186/187, halte Dorpsstraat + 1 min.
Lijn 172, halte Huls aan de Poel + 8 min.

F000©ICT

[BRF315059 Bestuurlijke reactie



vragen gesteld worden over de uitvoering van de Wmo. Hier is door de jaren heen veelvuldig gebruik van gemaakt.

Uw commissie concludeert dat de raad ten aanzien van de uitvoering van de Hulp bij het huishouden niet in staat is geweest haar kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen en onvoldoende inzicht heeft in de wijze waarop de gemeente haar regisserende rol ten aanzien van vraag en aanbod vormgeeft. Het college is het niet eens met deze conclusie.

De (toegankelijkheid van) informatie die de raad ontvangt over de uitgaven en (beheersbaarheid van) de financiële risico's ten aanzien van de Hulp bij het huishouden, is naar de mening van het college toereikend om haar controlerende taak te vervullen. Immers, met de raad is afgesproken dat zij hun controlerende rol vervullen door middel van de begrotings- en verantwoordingscyclus. Dit betekent dat risico's worden benoemd in de begroting en (tussentijds) in de tijdvakrapportages. In dezelfde tijdvakrapportages wordt tussentijds gemeld wanneer er overschrijdingen worden verwacht. Hierin wordt gerapporteerd op afwijkingen. Wij zien geen reden bij de Hulp bij het huishouden af te wijken van de gemeentelijke procedures.

Aanbevelingen

Het college neemt de aanbeveling, om de inzichtelijkheid van de financiële informatie over de uitvoering van Hulp bij het huishouden voor de raad te evalueren, niet over. Zoals hierboven aangegeven, is inzichtelijkheid in lijn met afspraken tussen de raad en het college en zien wij geen reden om hier, bij Hulp bij het huishouden, van af te wijken.

Het college zal zeker alert te blijven op het naleven van de kwaliteitseisen uit het bestek door de gecontracteerde aanbieders. Het genoemde aandachtspunt betreffende de continuïteit van de Hulp bij het huishouden bij ziekte of vakantie van de hulpverlener, is al ondervangen bij de aanbesteding van 2010.

De aanbeveling om een controle in te stellen op de relatie tussen de gedeclareerde uren en de werkelijk geleverde uren Hulp bij het huishouden door aanbieders ('prestatiemeting') wordt door het college overgenomen. De eerste stappen in dit proces zijn in april gezet, wel zal onderzocht moeten worden hoe dit praktisch uitvoerbaar is.

Uw commissie geeft aan een nieuw klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren voor Hulp bij het huishouden en indien gewenst andere individuele Wmo-voorzieningen. Het college neemt deze aanbeveling over, er zal in 2012 een klanttevredenheidsonderzoek voor Hulp bij het huishouden uitgevoerd worden. Het klanttevredenheidsonderzoek zal vervolgens worden meegenomen bij de verlenging van de contracten van de aanbieders.

De aanbeveling om ervoor te zorgen dat aanbieders daadwerkelijk de gevraagde managementinformatie inclusief de kwaliteitsjaarverslagen (op tijd) leveren, wordt al uitgevoerd. Bij de aanbesteding 2010 zijn hiervoor extra mogelijkheden opgenomen. In de gesprekken met de aanbieders wordt dit onderwerp nadrukkelijk onder de aandacht gebracht en indien hier niet aan wordt voldaan worden de boeteclausules in de contracten ingezet.

Het college neemt de aanbeveling over om te zorgen voor een afstemming van Hulp bij het huishouden / prestatieveld 6 met de andere prestatievelden en verwante beleidsterreinen in het nieuwe Wmo-beleidsplan (2012-2015).

Uw commissie geeft voorts de aanbeveling om vooraf een afspraak te maken voor de telefonische indicatie om te voorkomen dat cliënten zich overvallen voelen. Het college is het eens met de achterliggende gedachte dat voorkomen moet worden dat de klant zich over-



vallen voelt. Naar de mening van het college zijn er echter voldoende waarborgen in het proces om dat te voorkomen. Wanneer er telefonisch contact wordt opgenomen, wordt altijd gevraagd of het op dat moment uitkomt en is het mogelijk een andere afspraak te maken. Bovendien kan bij de aanvraag een andere contactpersoon (bijvoorbeeld de mantelzorger) opgegeven worden, met wie telefonisch de indicatie kan worden gedaan. Door van tevoren telefonisch een afspraak te maken zal het proces vertraging oplopen en duurder worden.

Uw commissie geeft aan dat het beter zou zijn de eis, dat aanbieders een minimum aantal klanten moeten bedienen, af te schaffen. Het college neemt deze aanbeveling niet over. Het college hecht er waarde aan dat het uitgangspunt is dat de aanbieders een minimum aantal klanten heeft, om de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen. Hier kan, indien dit de beste oplossing is voor de klant, gemotiveerd van worden afgeweken. Dit is in het verleden bijvoorbeeld gebeurd bij het Joods Maatschappelijk Werk.

Het college neemt de aanbevelingen, om cliënten met een pgb beter voor te lichten over de naheffing van de eigen bijdrage en de regels voor het pgb en de verantwoordingswijze om verkeerde besteding en daarmee terugvordering te voorkomen, over. Op dit moment worden de klanten bij de aanvraagbevestiging en de beschikking voorgelicht over zowel het pgb als de heffing van de eigen bijdrage. Met de beschikking wordt ook extra informatie meegestuurd, waaronder een overzicht met veel gestelde vragen, waar deze problematiek uitgebreid aan bod komt. Om de boodschap beter over te laten komen bij de klanten zal er in de gesprekken met de klant extra aandacht besteed worden aan deze problematiek.

Ook de aanbeveling om als gemeente te proberen de problemen rond de eigen bijdrage-administratie door het CAK aan te kaarten, bijvoorbeeld bij de VNG, neemt het college vooralsnog niet over. De gemeente heeft weinig tot geen officiële klachten ontvangen over dit onderwerp. Een deugdelijke basis om bij de VNG aan de bel te trekken ontbreekt op dit moment dus nog. Wij zullen eerst onderzoeken in hoeverre er concrete klachten over het CAK bestaan en zullen hier met de participatiegroepen over in overleg treden.

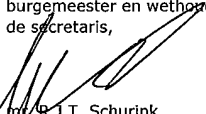
Ten slotte geeft de commissie nog aan dat de gemeente beperkte beleidsvrijheid en daarmee beperkte ruimte heeft om de financiële risico's van Hulp bij het huishouden in te perken. De commissie geeft aan dat er op de volgende punten enige ruimte is voor sturing:

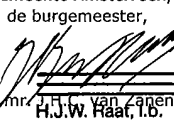
- aanscherpen indicatiecriteria, zover mogelijk binnen het compensatiebeginsel;
- de ondergrens voor heffing van de eigen bijdrage verlagen;
- de hoogte van de eigen bijdrage op het maximum houden.

Het college neemt de aanbevelingen (nu) niet over. De indicatiecriteria zijn, waar dit het meest efficiënt is, al aangescherpt tot het compensatiebeginsel. Voor wat betreft het aanpassen van de ondergrens van de heffing van de eigen bijdrage, sluit het college aan bij de uitgangspunten uit haar uitvoeringsprogramma. Het uitgangspunt hierin is om de minima buiten schot te houden. Hiertoe is de hoogte van de eigen bijdrage verhoogd naar het maximum, maar de ondergrens voor heffing van de eigen bijdrage juist verhoogd.

Het college dankt de rekenkamercommissie voor de door haar geleverde inzichten.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van de gemeente Amstelveen,
de secretaris,


mr. R.J.T. Schurink

de burgemeester,

mr. J.H.C. van Zanen
H.J.W. Haat, i.o.

Nawoord Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennis genomen van de reactie van het college. In zijn bestuurlijke reactie gaat het college in op de conclusies en aanbevelingen bij het rapport.

Het verheugt de Rekenkamercommissie dat het merendeel van de aanbevelingen door het college wordt overgenomen, dan wel dat het college aangeeft deze al in uitvoering te hebben genomen.

Met belangstelling ziet de rekenkamercommissie uit naar de resultaten van het onderzoek naar klachten over het CAK en het overleg dat het college hierover met de participatiegroepen zal voeren.

Op een tweetal punten in de reactie wil de Rekenkamercommissie nader ingaan, dit om eventuele misverstanden weg te nemen.

In de eerste plaats geeft het college aan het niet eens te zijn met de conclusie dat ten aanzien van de uitvoering van de Hulp bij het Huishouden de raad niet in staat is *geweest* zijn kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen². Het college verwijst hierbij in zijn algemeenheid naar de bestaande begrotings- en verantwoordingscyclus, en geeft aan geen reden te zien hiervan af te wijken bij de Hulp bij het Huishouden. Het college gaat daarmee voorbij aan wat er bij conclusie 2 en ook in het rapport onder paragraaf 4.5 naar voren is gebracht. Naar de mening van de Rekenkamercommissie worden de resultaten van het onderzoek hierdoor niet ten volle benut, waardoor eventuele verbeteringen moeilijk tot stand kunnen worden gebracht.

Het lijkt erop dat de reactie van het college is ingegeven door een verschil van opvatting met de raad over de inzichtelijkheid van de informatie over de uitvoering van de Hulp bij het Huishouden. Die verschillen in opvatting worden ook in het rapport beschreven. De Rekenkamercommissie is van mening dat als de raad aangeeft het lastig te vinden de aangereikte informatie doelgericht te benutten, de raad zijn kaderstellende en controlerende rol niet goed kan vervullen. De Rekenkamercommissie houdt dan ook vast aan de conclusie.

In verband met deze conclusie heeft de Rekenkamercommissie aanbevolen de inzichtelijkheid van de financiële informatie over de uitvoering van Hulp bij het Huishouden voor de raad te evalueren. Het college neemt deze aanbeveling niet over, waarbij dezelfde argumenten naar voren worden gebracht als hierboven. De Rekenkamercommissie betreurt deze opstelling van het college en begrijpt deze ook niet. Een evaluatie is de aangewezen weg om zaken te verhelderen. Het gaat hierbij niet om een diepgaande beleidsevaluatie, maar om in gesprek met de raad te treden over zijn behoefte aan financiële en beleidsinhoudelijke informatie over de uitvoering van de Hulp bij het Huishouden. Dit is in lijn met de aanbevelingen aan de raad op dit punt.

Ten tweede wil de Rekenkamercommissie opmerken dat de laatste aanbeveling (over de beleidsvrijheid om financiële risico's in te perken) alleen bedoeld is om de verschillende mogelijkheden die er zijn aan te geven. De aanbeveling is niet bedoeld als aansporing om die mogelijkheden ook te benutten. Of die mogelijkheden benut worden, en welke, is een politieke keuze waarover de Rekenkamercommissie uiteraard geen uitspraak doet.

De Rekenkamercommissie hoopt hiermee enige nadere duidelijkheid verschaft te hebben.

De reactie van het college is voor de Rekenkamercommissie geen aanleiding het rapport of de bijbehorende conclusies en aanbevelingen te wijzigen.

² Het woord 'geweest' komt niet voor in de oorspronkelijke conclusie bij het rapport. De Rekenkamercommissie gaat er bij het maken van de opmerkingen van uit dat de reactie van het college betrekking heeft op die oorspronkelijke conclusie.



Uitvoering Wmo Amstelveen: hulp bij het huishouden

Rapport

Een onderzoek in opdracht van Rekenkamercommissie
Amstelveen

Marieke Hoffman, Betty Noordhuizen, Felicie van Vree

Projectnummer: B3865

Zoetermeer, 14 juni 2011

Inhoudsopgave

1	Inleiding	2
1.1	Hulp bij het huishouden in de Wmo	2
1.2	Aanleiding voor het onderzoek	3
1.3	Doel van het onderzoek	3
1.4	Onderzoeksvragen	4
1.5	Opzet van het onderzoek	5
1.6	Leeswijzer	6
2	Totstandkoming Wmo-beleid Hulp bij het huishouden	8
2.1	Achtergrond van de Wmo	8
2.2	Kaderstelling door de raad	9
2.3	Het individuele voorzieningenbeleid	13
2.4	Eerste beleidsplan Wmo Amstelveen 2008-2011	24
3	Aanbesteding Hulp bij het huishouden	27
3.1	De inhoud van de aanbesteding	27
3.2	Keuzes t.a.v. de inhoud van de aanbesteding	32
3.3	Verloop van de aanbestedingsprocedure (het proces)	38
3.4	Uitkomst van aanbesteding	45
4	Uitvoering Hulp bij het huishouden	47
4.1	Indicatiestelling	47
4.2	Kwaliteit dienstverlening Hbh	57
4.3	De werking van het pgb-systeem	67
4.4	De eigen bijdrage voor Hulp bij het huishouden	71
4.5	Controlerende rol van de raad in de uitvoering	74
4.6	Fictieve casus	76
5	Kosten, financiële risico's en beheersbaarheid	81
5.1	Kosten van hulp bij het huishouden	81
5.2	Financiële risico's en beheersbaarheid	82
5.3	Controlerende rol van de raad	84
	Bijlage 1 Normenkader	86

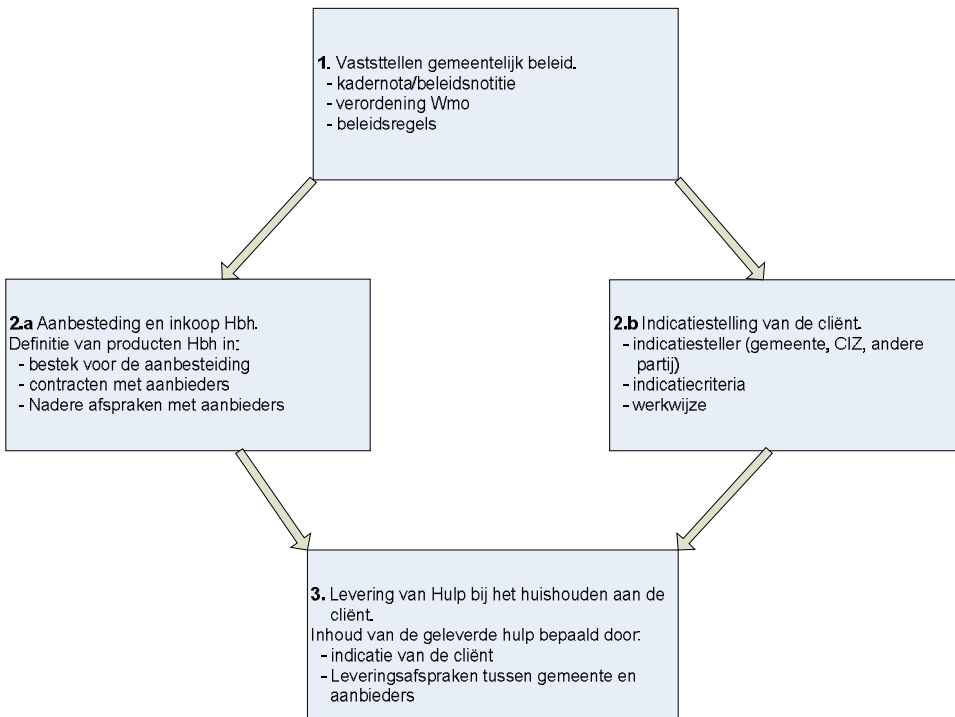


1 Inleiding

Hulp bij het huishouden in de Wmo

Met de invoering van de Wmo zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de maatschappelijke ondersteuning van hun burgers, waaronder Hulp bij het huishouden en de kortdurende huishoudelijke verzorging na een ziekenhuisopname. Een omvangrijke en uitdagende taak, zowel wat betreft de omvang van het budget dat hiermee gemoeid is, als het belang van deze ondersteuning voor individuele cliënten. In het traject van het vaststellen van het gemeentelijk beleid en de uiteindelijke levering van hulp bij het huishouden aan een cliënt, kunnen een aantal stappen worden onderscheiden. Deze stappen zijn grafisch weergegeven in figuur 1.

Figuur 1.1 Van gemeentelijke beleid naar geleverde hulp bij het huishouden



← **Met opmaak:**
opsommingstekens en
nummering



Aanleiding voor het onderzoek

Vier jaar na de invoering van de Wmo wensen zowel de Rekenkamercommissie Amstelveen als raadsleden inzicht te krijgen in de mate waarin deze wet door de gemeente op doelmatige en doeltreffende wijze wordt uitgevoerd en meer specifiek de Hulp bij het huishouden.

De Wmo is een actueel onderwerp en de uitvoering ervan raakt burgers in de gemeente rechtstreeks. Daarnaast brengt de uitvoering van de Wmo een groot financieel belang³ en aanzienlijke financiële risico's met zich mee. Dit geldt zeker voor de Hulp bij het huishouden. Deze voorziening legt een relatief groot beslag op het Wmo-budget van de gemeente en de gemeente heeft, door de compensatieplicht die is opgenomen in de Wmo, beperkt invloed op de uiteindelijke kosten (openeinderegeling).

Daarbij geldt dat het huidige Wmo-beleidskader van de gemeente Amstelveen geldt voor de periode 2008-2011. Dit betekent dat de gemeente dit jaar een nieuw beleidskader dient te ontwikkelen en vast te stellen. Dit is een goed moment voor een onderzoek naar de huidige uitvoering van de Wmo. Sterke punten en leerpunten in de huidige uitvoering kunnen op deze manier worden meegenomen bij het vormgeven van nieuw beleid.

De Rekenkamercommissie Amstelveen heeft Research voor Beleid gevraagd de uitvoering van de Wmo wat betreft de Hulp bij het huishouden en de kaderstellende en controlerende taak van de raad op dit onderwerp te onderzoeken. Het onderzoek richt zich uitdrukkelijk op de Hulp bij het huishouden. Onder Hulp bij het huishouden valt de regulier aangevraagde en langdurige Hulp bij het huishouden en de huishoudelijke hulp na ziekenhuisopname.

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de Wmo, specifiek de Hulp bij het huishouden.

Met opmaak:
opsommingstekens en
nummering

In dit onderzoek hanteren wij in navolging van de Algemene Rekenkamer de volgende definities van doelmatigheid en doeltreffendheid⁴:

Doeltreffendheid: in hoeverre worden de gewenste beleidsresultaten behaald dankzij het ingezette gemeentelijke beleid? Beleidsresultaten zijn zowel prestaties (output) als daarmee gerealiseerde effecten (outcome).

Het eenduidig vaststellen van de doeltreffendheid wordt bemoeilijkt doordat naast het ingezette beleid ook externe factoren invloed hebben op de beleidsresultaten die worden behaald.

³ Welzijn en Wmo staat op de tweede plaats in de Top 10 van lasten van de gemeente Amstelveen. Bron: www.amstelveenweb.com.

⁴ Handleiding onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid. Algemene Rekenkamer, januari 2005.



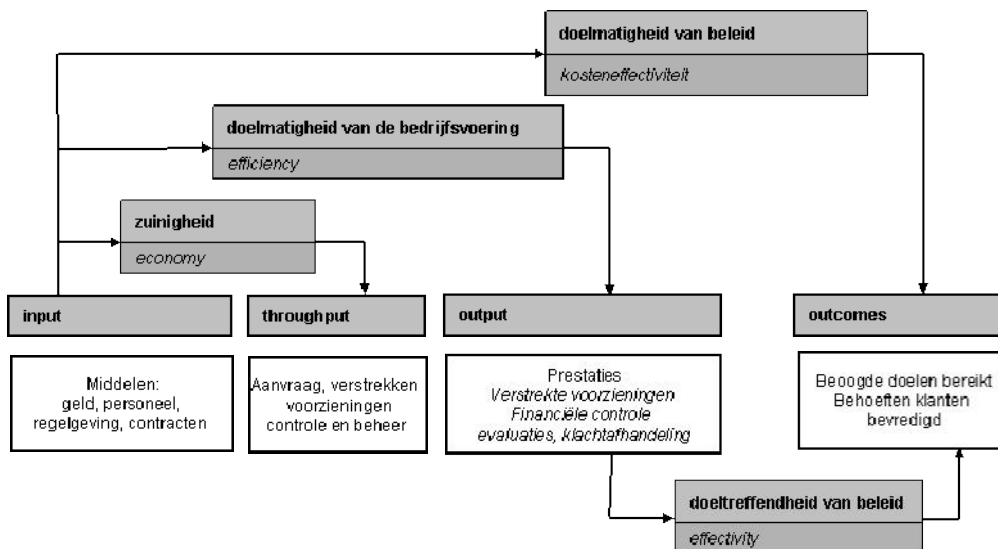
Doelmatigheid: de ingezette middelen staan in verhouding tot de resultaten die met de ingezette middelen zijn behaald.

Hier kun je op twee manieren naar kijken:

hadden de behaalde resultaten ook met minder middelen behaald kunnen worden?

had met dezelfde middelen méér resultaat behaald kunnen worden?

Figuur 1.2 Doelmatigheid en doeltreffendheid



Om de doeltreffendheid in kaart te brengen is het noodzakelijk eerst de beoogde beleidsresultaten te inventariseren. Deze beoogde beleidsresultaten kunnen worden teruggevonden in het Wmo-beleidsplan "Lang, actief en zelfstandig meedoen in Amstelveen 2008-2011", de kwaliteitseisen in het bestek, de contracten met de aanbieders, etc.

Met opmaak: opsommingstekens en nummering

Onderzoeksvragen

De Rekenkamercommissie Amstelveen heeft voor het onderzoek twee hoofdvragen geformuleerd:

- 1 Vindt de uitvoering van de Hulp bij het huishouden in de Wmo plaats op een doelmatige en doeltreffende wijze?
- 2 Wordt de raad op een adequate manier over de uitvoering ingelicht zodat indien nodig bijsturing of aanvulling van de betreffende beleidskaders kan plaatsvinden?

Per hoofdvraag kunnen een aantal onderzoeksvragen worden onderscheiden.

Doelmatige en doeltreffende uitvoering van de hulp bij het huishouden

- Op welke wijze is de aanbesteding van de Hulp bij het huishouden vormgegeven?
- Op welke wijze komt de indicatiestelling tot stand?
- Hoe voeren de uitvoerende instellingen hun taken uit richting de cliënten?
- Werkt het pgb-systeem efficiënt en doelgericht?
- In hoeverre zijn de bovenstaande aspecten meetbaar en controleerbaar?

Met opmaak: opsommingstekens en nummering

Kaderstellende en controlerende taal van de raad

- Op welke wijze en op welke momenten wordt de raad geïnformeerd over de uitvoering van de Hulp bij het huishouden?

Met opmaak: opsommingstekens en nummering



Welke rol speelt kwantitatieve informatie over kosten en baten daarbij?
In hoeverre is de informatie over prestaties meetbaar en controleerbaar, bijvoorbeeld in de vorm van prestatie-indicatoren?
Is deze informatie bruikbaar om het beleid eventueel te kunnen bijstellen?
Zijn de realisaties in overeenstemming met de begroting?
Waar liggen financiële risico's en hoe worden deze risico's beheersbaar gemaakt?
Op welke wijze is de regisserende rol van de gemeente bij het afstemmen van vraag en aanbod van huishoudelijke ondersteuning vormgegeven?

De onderzoeksperiode betreft de aanloop vooraf aan de eerste aanbesteding tot heden. De onderzoeksvragen met toetsingspunten zijn uitgewerkt in een normenkader. Het definitieve normenkader is in overleg met de Rekenkamercommissie vastgesteld. Tijdens het onderzoek vormde het normenkader de leidraad voor het verzamelen en analyseren van onderzoeksgegevens. Het normenkader met een schematische weergave van de onderzoeksresultaten per onderzoeksvraag is opgenomen in bijlage 1.

Opzet van het onderzoek

In het onderzoek is een uitgebreide documentenanalyse uitgevoerd, aangevuld met diepte-interviews.

Documentanalyse

Er is een documentenanalyse uitgevoerd op basis van de beschikbare relevante documenten over de uitvoering van de Hulp bij het huishouden en over de invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de raad voor dit onderwerp. Het onderzoek beslaat de periode van de voorbereidingen voor de invoering van de Wmo in 2006 tot heden.

Het doel van de documentenanalyse was inzicht te krijgen in de aanbesteding en uitvoering van de Hulp bij het huishouden, de financiële realisatie ten opzichte van de begroting en de financiële risico's behorende bij de Hulp bij het huishouden, en de invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de raad op dit onderwerp. We hebben documenten bestudeerd zoals college- en raadsstukken over de Hulp bij het huishouden, de kadernota over de Wmo en het bestek voor de aanbesteding met daarin de productdefinities voor Hulp bij het huishouden. Alle relevante documenten zijn bestudeerd en geanalyseerd aan de hand van het normenkader. Aan de hand van de resultaten uit de documentenanalyse hebben we checklists opgesteld voor de interviews. Hierin zijn de hiaten uit de documentanalyse aan de orde gesteld.



Interviews

Op basis van de checklists opgesteld in de fase van de documentenanalyse zijn interviews gehouden met personen betrokken bij de uitvoering van Hulp bij het huishouden in Amstelveen. Het doel van de deze fase was inzicht te krijgen in:

- het proces van de aanbesteding van Hulp bij het huishouden en de motieven en overwegingen die hierbij een rol speelden;
- de wijze waarop de levering van Hulp bij het huishouden in de praktijk verloopt;
- de mate waarin de raad haar kaderstellende en controlerende rol heeft kunnen vervullen en heeft vervuld bij de aanbesteding en uitvoering van de Hulp bij het huishouden.
- Inzicht in het cliëntperspectief vanuit het KAT-Wmo.

In deze onderzoeksfase hebben we gesproken met een aantal betrokkenen binnen en buiten de gemeente:

de verantwoordelijk wethouder (mevrouw Koops)

het hoofd van de afdeling Sociale Voorzieningen (mevrouw Tap)

contractbeheerder van de contracten met de zorgaanbieders (mevrouw Soekander)

lid aanbestedingsteam en mede verantwoordelijke eerste aanbesteding (de heer Zijlstra)

de concerncontroller (de heer Kouw)

de teamleider van het Wmo-loket (mevrouw Zwarts)

de indicatieadviseur (mevrouw Prijn)

afgevaardigden van de raadscommissie Burgers en Samenleving (mevrouw Mijksenaar, mevrouw Veenboer en mevrouw van Hertereyk)

afgevaardigden van KennisAdviesTeam (KAT) Wmo (de heer Hazeweyer en de heer Wagenaar)

Contactpersoon Joods Maatschappelijk Werk (mevrouw H. Kok-Cartens)

Contactpersoon Stichting Diakonie Thuiszorg (mevrouw Jansen)

Contactpersoon Amstering (mevrouw Nissen)

← Met opmaak:
opsommingstekens en
nummering

← Met opmaak:
opsommingstekens en
nummering

Fictieve casus

Op basis van de informatie uit de documentanalyse en de interviews is een casusbeschrijving over een fictieve cliënt uitgewerkt. Deze casusbeschrijving maakt de stappen inzichtelijk die een cliënt doorloopt van het aanvragen van Hulp bij het huishouden tot de uiteindelijke levering van de hulp en de activiteiten die plaatsvinden voor en achter de schermen bij de gemeente. De casusbeschrijving brengt de praktische uitvoering van de Wmo op het niveau van de cliënt tot leven en dient als illustratie bij de onderzoeksresultaten.

Leeswijzer

De uitvoering van de Wmo op het gebied van Hulp bij het huishouden kan worden opgedeeld in vier onderdelen: de beleidsvormende fase, de aanbesteding, de inhoudelijke uitvoering van Hulp bij het huishouden en de financiële aspecten van de uitvoering. Voor iedere fase gaan we in op de invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de raad in Amstelveen. De fasen komen overeen met stappen zoals beschreven in figuur 1.

Hoofdstuk 2 beschrijft de beleidsvormende fase vooraf aan de invoering van de Wmo. In dit hoofdstuk beschrijven we de keuzes die gemaakt zijn in de inrichting van Hulp bij het huishouden en de overwegingen hierbij. Tevens gaan we in op de kaderstellende rol die de raad in deze fase heeft gespeeld.

In hoofdstuk 3 staat de aanbesteding van Hulp bij het huishouden centraal. We beschrijven de inhoud van de aanbesteding (het bestek), welke keuzes hier aan ten grondslag lagen en welke overwegingen hierbij speelden. Hierbij gaan we in op de rol van de raad in het aanbestedingsproces.



Hoofdstuk 4 gaat in op de inhoudelijk uitvoering van Hulp bij het huishouden in de praktijk. We beschrijven de wijze van indicatiestelling, de kwaliteit van de dienstverlening, de werking van het pgb-systematiek, de eigen bijdrage systematiek en de controlerende rol van de raad bij de uitvoering van de Hulp bij het huishouden.

Hoofdstuk 5 beschrijft de financiële resultaten van de uitvoering van Hbh. We gaan hier in op de kosten, de financiële risico's voor de gemeente en beheersbaarheid van deze risico's.



In dit hoofdstuk beschrijven we de wijze waarop het gemeentelijke beleid ten aanzien van de Hulp bij het huishouden in Amstelveen tot stand is gekomen, de afwegingen die zijn gemaakt en de rol die de raad in dit beleidsvormingsproces heeft gespeeld. De wijze waarop dit beleid in de praktijk is gebracht bij de aanbesteding en de levering van Hulp bij het huishouden, wordt beschreven in hoofdstuk 3 en 4.

Achtergrond van de Wmo

Eind februari 2006 werd de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) door de Tweede Kamer vastgesteld. In de Wmo zijn verschillende wetten samengevoegd: de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg, de Welzijnswet, de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Vanuit de WCPV is alleen het onderdeel Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ) overgegaan naar de Wmo, vanuit de AWBZ alleen de functie huishoudelijke verzorging.

Ten aanzien van de uitvoering van de nieuwe taken, waaronder de Hulp bij het huishouden (Hbh), hebben gemeenten een bepaalde mate van beleidsvrijheid gekregen. Voor de Hulp bij het huishouden betekende dit dat gemeenten een aantal keuzes moesten maken, zoals:

Welke producten Hbh onderscheiden we, en welke activiteiten vallen daar wel en niet onder (boodschappen doen, koken, tuinonderhoud)?



- Welke aanbestedingsprocedure passen we toe (onder meer openbare vs. niet-openbare aanbesteding, 2A procedure of 2B procedure¹)? Welke kwaliteitseisen willen we daarbij stellen aan de aanbieders (o.a. de leveringstermijn, vervanging bij ziekte en vakantie, aanwezigheid van een kwaliteitssysteem en klanttevredenheidsmeting door aanbieders)?

Wie laten we de indicaties stellen (gemeente zelf, het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), andere organisatie)? En welke indicatiecriteria en protocollen hanteren we hierbij?

Hoe monitoren en evalueren we de vastgestelde kwaliteitscriteria in de praktijk?

Met opmaak:
opsommingstekens en nummering

Daarnaast legde de Wmo een aantal verplichtingen op aan gemeenten. Een van deze verplichtingen was 'in samenspraak met de inwoners een vierjarig beleidsplan op te stellen, waarin de gemeente aangeeft welk algemeen Wmo-beleid zij voert, wat zij doet op de negen prestatievelden, en welke voorzieningen de gemeente aanbiedt'.²

Daarnaast is een kenmerkend element van de Wmo de horizontale verantwoording die in de wet is opgenomen. Gemeenten leggen over het gevoerde Wmo-beleid verantwoording af aan hun burgers en de gemeenteraad. De raad heeft daarbij vanuit haar kaderstellende en controlerende taak een rol belangrijke rol in het vaststellen en, indien nodig, aanpassen en bijsturen van het Wmo-beleid van de gemeente. Om deze rol adequaat te kunnen uitvoeren, dient de raad door het college tijdig, helder en volledig te worden geïnformeerd.

Kaderstelling door de raad

Gezien de te maken keuzes en de opgelegde verplichtingen was het voor de gemeente Amstelveen van belang tot een visie en een kader te komen voor de invoering van de Wmo. De visie op de Wmo kon volgens de gemeente niet los gezien worden van de bestaande visie op maatschappelijke ontwikkelingen en het op basis daarvan ingezette beleid.

Deze paragraaf behandelt de ontwikkeling van de Amstelveense visie op de Wmo. Aan bod komt de Visienota uit 2004 en de verkenning van bestuurlijke en beleidsmatige uitgangspunten in 2005. Vervolgens gaan we in op de kaderstellende rol van de raad. We sluiten af met een overzicht van gemaakte keuzes op gebied van Hulp bij het huishouden.

Visienota (2004)

Al in 2004 stelde de gemeente Amstelveen de visienota 'Amstelveen kiest: keuzen bepaald' vast. In deze nota werd de visie van de gemeente op de toekomst van maatschappelijke ontwikkelingen in Amstelveen vastgelegd. Daarmee lag het beleid al

¹ Richtlijn 2004/18/EG (en daarmee ook het Bao) maakt onderscheid tussen twee soorten diensten: de primaire ofwel 2A-diensten en de residuaire ofwel 2B-diensten. Deze diensten zijn opgesomd in Bijlage 2A en 2B van deze Richtlijn. De 2A-diensten vallen volledig onder de werking van de Richtlijn en moeten geheel conform deze Richtlijn en de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht worden aanbesteed. Voorbeelden van dergelijke diensten zijn schoonmaakdienstverlening en accountantsdiensten. Voor de 2B-diensten geldt slechts het verlicht regime van de Richtlijn. Bron: <http://www.europees-aanbesteden.nl/>

² De WMO in Amstelveens perspectief: keuzen in beeld.



voor de invoering van de Wmo in lijn met de gedachte van de Wmo. Deze zelfde visie zou leidend worden in de opzet en uitvoering van de Wmo. De kern van de visie is:

“Er wordt een op het bevorderen van zelfredzaamheid gericht beleid gevoerd. De in de gemeente beschikbare voorzieningen zijn in samenhang en effectief georganiseerd. De maatschappelijke (zorg)voorzieningen zijn primair gericht op het bevorderen van maatschappelijke deelname van diegenen die in een (sociaal) isolement zitten dan wel dreigen te raken en daarnaast op ontplooiing. Op basis van een heldere politiek/bestuurlijke visie en een proactieve houding functioneert de lokale overheid met een eigentijdse taakopvatting.”

Deze visie werd januari 2006 opnieuw bekrachtigd in de kadernota: ‘De Wmo in Amstelveens perspectief: keuzen in beeld’. In de volgende paragraaf gaan we dieper in op deze nota en de kaderstellende rol van de raad.

Verkenning en bestuurlijke en beleidsmatige uitgangspunten (2005)

Hoewel nog onduidelijk was wanneer de Wmo precies in werking zou treden, en op sommige onderwerpen de concrete invulling van de Wmo ook onduidelijk was, wist men wel dat de Wmo uiteindelijk ingevoerd zou worden. In 2005 is Amstelveen daarom begonnen met een verkenning van de bestuurlijke en beleidsmatige uitgangspunten van de Wmo.

In dit verkennende onderzoek heeft de gemeente Amstelveen een aantal paden bewandeld. Ten eerste bekeek men in hoeverre het gemeentelijke beleid op gebied van maatschappelijk ondersteuning in Amstelveen reeds aansloot op de landelijke beleidsuitgangspunten van de Wmo. Hierbij werden de 9 prestatievelden en de 5 vormen en proceseisen van de Wmo als kapstok gebruikt. Verder werden de specifieke kenmerken van de Amstelveense situatie in beeld gebracht, zoals de – in verhouding tot de landelijke trend – gemiddeld sterkere vergrijzing en tegelijk een gemiddeld grote draagkracht van 65-plussers. Tevens is overleg gevoerd met verschillende partijen uit het zorgveld om na te gaan hoe zij vinden dat de gemeente zou moeten insteken op de Wmo. Tenslotte zijn de keuzes in kaart gebracht die gemaakt moeten worden om de Amstelveense ambitie t.a.v. de Wmo te bepalen.¹

Dit verkennende onderzoek resulteerde in een Verkenningsnota maatschappelijke ondersteuning. Het doel van de nota was als basis te dienen om de uitgangspunten voor de beleidsontwikkeling en de uitvoering van de nieuwe wet te bepalen. Daarnaast diende het als leidraad bij de standpuntbepaling over de kaders door de gemeenteraad. De verkenningnotitie vormde tevens de basis voor het opstellen van het stappenplan voor de implementatie van de Wmo.

De gemeenteraad van Amstelveen onderschreef nota en de voorbereidende activiteiten voor de Wmo. De raad stemde daarbij in met volgende bestuurlijke en beleidsmatige uitgangspunten²:

¹ Verkenning Wmo, Amstelveen, 2005.

² Raadsbesluit 30 maart 2005 (‘Voorbereiding op de invoering van de Wmo: een verkenning en kader’).



- a. De burger staat centraal en weet waar hij op kan rekenen.
- b. De toegankelijkheid van voorzieningen moet goed geregeld zijn.
- c. Efficiënte en doelmatige inzet van middelen.
- d. Zo min mogelijk regelgeving.
- e. Beperking financiële risico's.

Daarnaast gaf de raad opdracht aan het college de nota Verkenning Maatschappelijke ondersteuning verder uit te werken, ter voorbereiding op het kader voor de invoering van de Wmo.

De Wmo in Amstelveens perspectief: keuzen in beeld (2006)

Na het bepalen van de bestuurlijke en beleidsmatige uitgangspunten werden de kaders voor de invoering van de Wmo uitgewerkt. De nota 'De Wmo in Amstelveens perspectief: keuzen in beeld' was het sluitstuk van de fase van visieontwikkeling en kaderstelling.¹

De kadernota kwam tot stand in samenwerking met diverse groepen. In een Wmo-Denktank werd er samen met beleidsambtenaren en raadsleden gesproken en nagedacht over de vormgeving van het Wmo-beleid. Samen werden verschillende richtingen en keuzemogelijkheden doorlopen.

Ook vond er overleg plaats met de afdeling beleid en de met verschillende cliëntengroepen (gehandicapten, ouderen, ggz-cliënten en minima) over de invulling van het beleidskader.

Deze participatie wordt door de raadsleden als positief ervaren. De randvoorwaarden van de raad werden meegenomen. Zij vinden verder ook dat de beleidsambtenaren zelf veel kennis van zaken hadden. Dankzij de Denktank, de participatie van de cliëntengroepen en kwaliteit van de beleidsambtenaren kwam er een goede kadernota te liggen. De verdere raadsbehandeling van de kadernota verliep volgens de raadsleden daarom ook soepel.

In de nota werd allereerst overwogen in hoeverre de bestaande Amstelveense visie en het gevoerde beleid een koerswijziging vereiste en in hoeverre het huidige beleid al invulling gaf aan de negen prestatievelden. Deze visie houdt het volgende in:

¹ De Wmo in Amstelveens perspectief: keuzen in beeld (januari 2006).



“Eigen verantwoordelijkheid, ontplooiing, zelfredzaamheid (zowel wat betreft maatschappelijk functioneren als financieel) en het voorkomen van sociaal isolement van individuen, zijn de kernbegrippen bij de maatschappelijke infrastructuur in Amstelveen. Dit betekent dat in eerste instantie een appel wordt gedaan op het eigen probleemoplossend vermogen van de burger. Door middel van minimabeleid en maatregelen gericht op het verkrijgen van eigen inkomen is er echter specifiek aandacht voor sociaal zwakkeren.

Waar zelfredzaamheid, ontplooiing, of voorkomen/doorbreken van isolement in het gedrang komen neemt de overheid haar verantwoordelijkheid. Hierbij gaat het niet om generieke maatregelen maar om individueel maatwerk. Risicogroepen zoals 75+ ouderen, meervoudig gehandicapten, langdurig werklozen met lage kwalificaties, mensen met een psychische problematiek en voortijdig schoolverlaters krijgen bijzondere aandacht.”¹

De conclusie was dat de Wmo geen aanleiding gaf om het op basis van de Amstelveense visie ingezette beleid te wijzigen of aan te passen. Wel was het nodig om de ingezette koersbepaling nader uit te werken om de kaders te kunnen bieden voor de invoering van de Wmo.

Voor het uitwerken van de ingezette koersbepaling werd de bestaande Amstelveense visie op maatschappelijke ontwikkelingen als uitgangspunt genomen. Op basis hiervan werd een visie op de invoering van de Wmo vastgelegd. Deze visie houdt de volgende uitgangspunten in:

- Zelfredzaamheid en participatie zijn het primaire doel van de Wmo.
- De gemeente zorgt dat zorgvrager, vrijwilliger en zorgaanbieder hun weg en elkaar kunnen vinden.
- Amstelveen stelt de behoeften van haar inwoners centraal. Per domein van levensbehoefte is het beoogde effect van de Wmo aangegeven:
 - Onderdak en opvang: Het bieden van tijdelijk onderdak en opvang in crisissituaties (in samenwerking met de verantwoordelijke centrumgemeente Amsterdam).
 - Gezondheid: Het voorkomen en verminderen van gezondheids- en sociale problemen.
 - Zelfstandig wonen en mobiliteit: Het bevorderen van zelfstandig functioneren in en om de woning.
 - Sociale participatie: Het bevorderen van mogelijkheden van burgers om een persoonlijk netwerk op te bouwen en te onderhouden.
 - Maatschappelijke participatie: Het stimuleren van (groepen) burgers om een bijdrage te leveren aan het welzijn van anderen en de stad.
- Amstelveen hanteert een dienstverleningsconcept. Dit concept is uitgangspunt voor de ontwikkeling van een Wonen Welzijn en Zorg (WWZ)-loket.
- De Wmo is een brede participatiewet; inwoners en gebruikers zijn een gesprekspartner van de gemeente in de totstandkoming van beleid (interactieve beleidsvorming).
- Participatie bij de totstandkoming van de visie en de uitgangspunten door partners.²

Deze visie werd op 8 februari 2006 door de raad vastgesteld als kader voor de invoering van de Wmo. Daarnaast werden voor de invoering van de Wmo een aantal concrete besluiten genomen. Er werd besloten dat met het oog op duidelijkheid voor

¹ De Wmo in Amstelveens perspectief: keuzen in beeld (januari 2006).

² Raadsbesluit 8 februari 2006.



gebruikers er voor de eerste beleidscyclus Wmo geen ingrijpende koerswijzigingen zouden plaatsvinden. Hulp bij het huishouden was echter een nieuwe taak, waarvoor derhalve wel nieuw beleid moest worden ontwikkeld. Enkele uitgangspunten bij het vormgeven van het voorzieningenpakket waren dat de uitvoering van de voorzieningen zoveel mogelijk aan derden uitbesteed moest worden (behalve wanneer het zelf doen duidelijk kwaliteits- of efficiëntievoordeel had) en dat cliënten betrokken zouden worden bij formuleren van kwaliteitseisen en bij het ontwikkelen van het voorzieningenpakket.¹ Dit is in de praktijk ook zo gebeurd. De Hulp bij het huishouden is volledig aan derden uitbesteed op basis van een aanbestedingsprocedure volgens Europese richtlijnen (voortaan Europese aanbestedingprocedure). De aanbesteding komt in hoofdstuk 3 aan bod. Daarnaast zijn cliëntenvertegenwoordigers en inwoners betrokken geweest bij de formulering van kwaliteitseisen. Paragraaf 2.3.1 gaat verder in op de participatie in de totstandkoming van het individuele voorzieningenbeleid.

Het individuele voorzieningenbeleid

Een onderdeel van de invoering van de Wmo is het lokale individuele voorzieningenbeleid. Het onderwerp van dit onderzoek – Hulp bij het huishouden – valt onder het individuele voorzieningenbeleid.

Het individuele voorzieningenbeleid is de opvolger van het gemeentelijk beleid in het kader van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), het beleid over de huishoudelijke verzorging in de Algemene Wet Bijzondere ziektekosten (AWBZ) en het lokale beleid rond de individuele Welzijnsvoorzieningen (Welijnswet). Het voorzieningenbeleid vloeit voort uit de compensatieplicht die gemeenten kregen als onderdeel van de Wmo. De voorzieningen die gemeenten onder de Wmo verplicht zijn te regelen zijn woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen, rolstoelen en Hulp bij het huishouden.

Compensatieplicht

Met de invoering van de Wmo kregen gemeenten ook een compensatieplicht. De compensatieplicht verplicht de gemeente om de burgers voorzieningen te bieden ter compensatie van de belemmeringen die zij ondervinden op het gebied van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Artikel 4 van de Wmo definieert de compensatieplicht als volgt:

'De compensatieplicht houdt in dat er in elke individuele situatie de meest adequate voorziening wordt getroffen, waardoor de beperkingen van de burger op het gebied van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie zo volledig mogelijk wordt gecompenseerd.'

De gemeente moet beperkingen op deze punten compenseren zodat participatie op de volgende terreinen mogelijk wordt:

- 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.

Hoogste prioriteit voor het individuele voorzieningenbeleid

¹ Raadsbesluit 8 februari 2006.



De voorbereidingstijd voor de Wmo was kort. Eind februari 2006 werd de Wet Maatschappelijke Ondersteuning door de Tweede Kamer vastgesteld. In mei 2006 werd een voorbeeldverordening door de VNG beschikbaar gesteld waarin de Wmo juridisch nader was uitgewerkt en publiceerde de staatsecretaris een AMvB waarin een aantal zaken – waaronder de eigen bijdrage regeling – nader was uitgewerkt.

Het voorzieningenbeleid had voor de gemeente Amstelveen de hoogste prioriteit. Op 1 januari 2007 zou de Wmo in werking treden. De oude regelingen voor individuele voorzieningen die waren opgegaan in de Wmo zouden dan stoppen.

Het was voor de gemeente daarom van belang dat de raad de Wmo-verordening tijdig zou vaststellen. Deze relevantie was er des te meer omdat wettelijk is vastgelegd dat een gemeentelijke verordening pas drie maanden na de vaststelling door de raad in werking mag treden. Om burgers de tijd te geven te weten waar zij recht op hebben, moet er namelijk enige tijd zitten tussen het vaststellen en in werking treden van de wet. Wanneer de Wmo-verordening niet uiterlijk drie maanden voor de inwerkingtreding van de Wmo zou zijn vastgesteld – dus uiterlijk vóór 1 oktober 2006 - zou de gemeente de regels en de administratie van de AWBZ tijdelijk moeten uitvoeren.

Een andere reden voor de spoed was dat de inkoop van Hulp bij het huishouden (Hbh) Europees aanbesteed diende te worden. De verwachting was dat deze procedure minimaal zes maanden zou duren. Bovenal zou de aanbestedingsprocedure moeten plaatsvinden op basis van het gemeentelijke voorzieningenbeleid. Dit vereiste dat het Wmo-voorzieningenbeleid en de Wmo-verordening uiterlijk 12 juli 2006 door de raad zouden worden vastgesteld.

Gezien de korte voorbereidingstijd voor de Wmo werd besloten het voorzieningenbeleid, waaronder Huishoudelijke Hulp, niet geheel te heroverwegen. Vanuit het oogpunt dat de burger weet waar hij aan toe is en de kwaliteit gewaarborgd blijft, werd besloten voor 2007 een voorlopig voorzieningenbeleid vast te stellen. In dit eerste jaar zou ervaring kunnen worden opgedaan met de nieuwe taken. Het jaar 2007 zou gebruikt worden om mede op basis van deze ervaringen een nieuw voorzieningenbeleid (als onderdeel van het Wmo-beleidsplan 2008 – 2011) te overwegen.

Een aantal beleidskeuzes t.a.v. het voorzieningenbeleid moesten gemaakt worden. Wat betreft de Hulp bij het huishouden betrof het keuzes op de volgende terreinen:

- Eigen bijdrage voor de individuele voorzieningen
- Indicatiestelling voor de individuele voorzieningen
- Uitwerking van het persoonsgebonden budget (pgb)
- Kwaliteitseisen voor het leveren van Hbh

Het maken van deze keuzes diende echter plaats te vinden na participatie van inwoners en gebruikers. In het raadsbesluit van 8 februari 2006 was immers bekrachtigd dat de Wmo een brede participatiewet is, dat inwoners en gebruikers een gesprekspartner van de



gemeente zijn in de totstandkoming van beleid (interactieve beleidsvorming), en dat cliënten betrokken zouden worden bij formuleren van kwaliteitseisen en bij het ontwikkelen van het voorzieningenpakket.¹

Participatie bij het Wmo-voorzieningenbeleid

Zoals gezegd was de voorbereidingstijd voor het Wmo-voorzieningenbeleid zeer kort. Door de korte voorbereidingstijd die gemeenten hadden, was ook de tijd voor participatie beperkt. De gemeente Amstelveen had als voornemen/uitgangspunt om binnen de mogelijkheden betrokkenen zo intensief mogelijk bij de beleidsontwikkeling te betrekken. De participatie van betrokken groepen bestond uit vier onderdelen.²

1. Participatiegroep Wmo

Voor de projectgroep Wmo-voorzieningen is een Kennis Advies Team (KAT) Wmo opgericht. Dit KAT bestaat uit vertegenwoordigers van de participatiegroep gehandicapten (PGA), seniorenraad, de cliëntenraad Sociale zaken en van de cliëntenraden van GGZ-instellingen (nieuw in de participatiegroep).

Het KAT was betrokken bij de totstandkoming van de hoofdlijnennotitie Wmo-voorzieningenbeleid. Ook bij de uitwerking van deze notitie door het college en bij de voorbereiding op de aanbesteding (bestek, kwaliteitseisen en klachtenregeling) was het KAT-Wmo betrokken. Daarnaast is het concept van de Hoofdlijnennotitie voorgelegd aan en besproken met gebruikers en mantelzorgers.³

2. Denktank Wmo

Met vertegenwoordigers van alle fracties vanuit de commissie Burgers en Samenleving is een Denktank Wmo opgericht. Met deze Denktank is een aantal discussiebijeenkomsten georganiseerd om de verschillende keuzes in de Wmo helder te krijgen en de leden in staat te stellen een standpunt te ontwikkelen op de verschillende onderdelen. Daarnaast dienden de bijeenkomsten er voor te zorgen dat de notitie geschikt zou zijn voor de politieke besluitvorming in de raad.

3. Brede participatiebijeenkomst

Een derde onderdeel was een brede participatiebijeenkomst op 30 mei 2006 waarvoor cliënten- en patiëntenorganisaties waren uitgenodigd, alsmede diverse adviesraden en wijkplatforms, betrokken maatschappelijke organisaties zoals Humanitas, kerken, rode kruis, wijkcentra, MEE, SWO en cliëntenraden van Amstelveense zorg- en welzijnsinstellingen. Daarnaast waren burgers in het algemeen uitgenodigd via de krant en de website.

¹ Raadsbesluit 8 februari 2006

² Hoofdlijnennotitie 'Voorzieningenbeleid WMO', p. 6-8

³ Hoofdlijnennotitie 'Voorzieningenbeleid WMO', p. 21



Ter ondersteuning heeft op internet twee weken een stemming plaatsgevonden over stellingen met betrekking tot de belangrijkste beslispunten in het Wmo-voorzieningenbeleid. Deze is als input gebruikt voor de brede participatiebijeenkomst. Echter, slechts 14 mensen hebben gestemd op de stellingen.¹ Het is onduidelijk wat exact de opbrengst is geweest van de participatiebijeenkomst en hoe deze opbrengst is gebruikt in het vormgeven van het gemeentelijk Wmo-beleid.

4. Het WWZ-platform

Een laatste participatieonderdeel was een bijeenkomst van het WWZ-platform op 1 juni 2006. Hierin zijn de deelnemers geïnformeerd over de hoofdlijnen van het aankomende Wmo-voorzieningenbeleid en zijn de eerste reacties uit de participatie besproken. Deelnemers aan dit platform waren de lokale woningcorporaties, zorginstellingen (inclusief gehandicaptenzorg en geestelijke gezondheidszorg), welzijnsinstellingen en de GGD.

Oordeel over participatie bij voorzieningenbeleid

Het uitgangspunt van de gemeente Amstelveen was om binnen de mogelijkheden betrokkenen zo intensief mogelijk bij de beleidsontwikkeling te betrekken. Voor zover hier zicht op is, is de gemeente hierin geslaagd. De betrokken partijen zijn te spreken over de participatie bij de totstandkoming van het voorzieningenbeleid.

Volgens het KAT-Wmo verliep de participatie voortvarend. Aanvankelijk werd het KAT met wat scepsis ontvangen maar na een eerste gesprek was deze scepsis geheel verdwenen. Sindsdien wordt het KAT altijd door het college geraadpleegd bij nieuw beleid. Het KAT-Wmo heeft o.a. advies uitgebracht over de kwaliteitseisen voor Hbh (waaronder het opnemen van de eis dat medewerkers Hbh tenminste moeten kunnen communiceren op NT2-niveau).

Ook de raadsleden die deelnamen in de Wmo-Denktank zijn zeer tevreden over de participatie in de totstandkoming van het voorzieningenbeleid. Het bespreken van de verschillende keuzes, afwegingen en opties met de beleidsambtenaren werd door hen als zeer nuttig ervaren. Volgens de raadsleden leidde de brede participatieronde tot een goed Wmo-voorzieningenbeleid. Dit was volgens hen ook de reden dat de Hoofdlijnennotitie zonder aanpassingen op 12 juli 2006 door de raad werd vastgesteld.

Na de participatieronden zijn de verschillende beleidskeuzes uitgebreid uitgewerkt in de 'Hoofdlijnennotitie Voorzieningenbeleid Wmo (juni 2006)' met verschillende opties, voor- en nadelen. Hieronder beschrijven we verschillende de keuzes die voor Hbh gemaakt moesten worden en de bijbehorende afwegingen. De raad stemde met alle voorgestelde besluiten in.

Eigen bijdrage

Gemeenten kunnen voor individuele voorzieningen binnen de Wmo een eigen bijdrage heffen, maar zijn hiertoe niet verplicht. Het Rijk laat de gemeente vrij in het vaststellen

¹ Hoofdlijnennotitie 'Voorzieningenbeleid WMO', p. 6.



van de hoogte van de eigen bijdrage en de criteria tot het heffen ervan. De gemeente moet zich daarbij wel houden aan de grenzen die het Rijk stelt; binnen deze grenzen heeft de gemeente de beleidsvrijheid. Hiervoor zijn door het Rijk kaders vastgesteld in het Besluit maatschappelijke ondersteuning.¹

De uit de AWBZ overgehevelde budgetten voor Hbh zijn vastgesteld op basis van de aanname dat gemeenten een eigen bijdrage regeling hanteren. In 2006 was de verwachting dat het totaal over te hevelen budget voor Hbh voor Amstelveen €4,9 miljoen zou bedragen. Daarop zou een korting van €1,2 miljoen worden toegepast in verband met heffing eigen bijdrage. De gemeente Amstelveen zou dus naar verwachting in totaal € 3,7 miljoen ontvangen voor het leveren van Hbh. Indien de gemeente zou besluiten geen eigen bijdrage te heffen voor Hbh, dan zou dit de gemeente dus €1,2 miljoen kosten.

Gezien de omvang van de eigen bijdragen die bij Hbh omgaan, vond de gemeente de uitvoeringskosten ruimschoots opwegen tegen de opbrengsten. Dit zou zelfs gelden bij een inkomensafhankelijke eigen bijdrage, welke de duurste systematiek is wat betreft uitvoering.²

Ten aanzien van de vormgeving van de eigen bijdrage moesten de volgende keuzes worden gemaakt:

Voor welke voorzieningen wordt een eigen bijdrage gevraagd?

Welke eigen bijdragesystematiek wordt gebruikt?

Opties

Er werden vier opties voor de *vorm* van eigen bijdrage voorgesteld: geen eigen bijdrage, een vaste eigen bijdrage, een procentuele eigen bijdrage en een eigen risico. Voor alle vormen eigen bijdrage zijn de voor- en nadelen op een rij gezet en zijn ook de eerste reacties uit de participatiebijeenkomsten meegenomen.³ Daarnaast zijn er vier opties voorgesteld om de *hoogte* van de eigen bijdrage te bepalen: inkomen, profiel cliënt, aard van activiteiten (drempel bedrag) of de duur van de huishoudelijke zorg. Ook voor alle opties voor de hoogte van de eigen bijdrage zijn de voor- en nadelen afgewogen.⁴

Besluit

Een uitgangspunt bij de invoering van de Wmo was dat de klant niet geconfronteerd zou mogen worden met te grote veranderingen. Daarnaast was er de verwachting dat de financiering vanuit het Rijk afgestemd zou worden op de bestaande praktijk. Deze overwegingen leidden tot het besluit om zowel de huidige eigen bijdrage-systematieken voor de verschillende voorzieningen te handhaven als de hoogte van de eigen

¹ <http://www.invoeringwmo.nl/onderwerpen/eigen-bijdrage>

² Hoofdlijnennotitie 'Voorzieningenbeleid Wmo', p. 9.

³ Hoofdlijnennotitie 'Voorzieningenbeleid Wmo', p. 10-11.

⁴ Hoofdlijnennotitie 'Voorzieningenbeleid Wmo', p. 11.



bijdragen. Voor Hulp bij het huishouden betekende dit voorstel dat een inkomensafhankelijke eigen bijdrage bleef gelden. De verwachting was dat dit voorstel kostenneutraal zou kunnen worden uitgevoerd, ervan uitgaande dat de middelen die voor Hulp bij het huishouden overkwamen daadwerkelijk toereikend waren.

Daarnaast werd besloten bij de beleidsontwikkeling voor het eerste vierjarig Wmo-beleidsplan te bezien wat de voor- en nadelen zouden zijn van de gekozen eigen bijdragesystematiek.



Indicatiestelling

Indicatiestellingen zijn nodig voor voorzieningen waarvan de verwachting is dat er zonder selectie aan de poort, er (veel) meer mensen gebruik van maken dan degenen die het echt nodig hebben. Indicatiestelling is ook van belang wanneer een specialistische beoordeling noodzakelijk is om te bepalen wat iemand precies nodig heeft. Omdat indicatiestelling voor cliënten zelf weinig toegevoegde waarde heeft, vond de gemeente Amstelveen het belangrijk bij indicatiestelling de procedures zo eenvoudig mogelijk te houden.¹

Voor de invoering van de Wmo vond de indicatiestelling voor huishoudelijke verzorging als functie binnen de AWBZ plaats door het Centrum Indicatieorgaan Zorg (CIZ). Met de overheveling van taken vanuit de AWBZ naar de Wmo moesten t.a.v. de indicatiestelling een aantal keuzes worden gemaakt:

Voor welke voorzieningen vindt indicatiestelling plaats?

Welke uitgangspunten hanteert Amstelveen bij de organisatie van het aanmeldingsproces Wmo-voorzieningen?

Wie voert de indicatiestelling uit? (bijvoorbeeld de gemeente, het CIZ of de zorgleverancier).

Opties

In de hoofdlijnennotitie 'Voorzieningenbeleid Wmo' van de gemeente Amstelveen uit 2006 zijn vijf verschillende mogelijkheden (of 'modellen') voor de indicatiestelling in kaart gebracht: het *zorgkantoormodel* (gehanteerd voor de AWBZ-functies), het gemeentemodel (destijds praktijk voor de WVG-voorzieningen e.d.), het CIZ-model, het Zorgleveranciermodel en het samenwerkingsmodel gemeente-CIZ. Voor alle modellen zijn de voor- en nadelen opgesomd.

Besluit

Voor de keuze van het organisatiemodel voor de organisatie van aanmelding en indicatiestelling voor Hulp bij het huishouden zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

Aanvragen Awbz en Wmo moeten op dezelfde plek (Wmo-loket) en in samenhang plaatsvinden.

Aanvraagproces moet voor de klant zo eenvoudig en kort mogelijk zijn (zoveel mogelijk direct antwoord of iemand ergens voor in aanmerking komt).

Aanvragen/indicaties moeten zoveel mogelijk door dezelfde mensen gedaan worden als degenen die algemene informatie en advies verstrekken (in het Wmo-loket dus).

In het merendeel van de gevallen moet de indicatiestelling en toewijzing van de ondersteuning plaatsvinden op de plek van aanmelding (Wmo-loket). De klant mag in het merendeel van de gevallen niet doorverwezen worden naar derden voor indicatiestelling of toewijzing van ondersteuning.

De aanvraagprocedure moet zo mogelijk objectiveerbaar zijn (geprotocolleerd).

Aanvragen/indicaties/informatie en advies moeten onafhankelijk van de leveranciers geleverd worden.

¹ Hoofdlijnennotitie Wmo-voorzieningenbeleid 2006.



Het samenwerkingsmodel gemeente-CIZ sloot van alle opties het meeste aan bij bovengenoemde uitgangspunten.¹

Bij dit model wordt aan de hand van beslisbomen in het gemeentelijk loket de indicatie gesteld en zo mogelijk ook meteen afgewerkt. De beslisbomen worden beschikbaar gesteld door het CIZ. Dit geschiedt op basis van een inkooprelatie: de gevallen die door de beslisboom werden uitgeworpen omdat zij te complex waren voor de gemeenten werden geïndiceerd door het CIZ. De aanvragen en indicatiestelling waar zeer specialistische deskundigheid vereist is, worden ondergebracht bij het CIZ.

Het samenwerkingsmodel gemeente-CIZ zou een aantal voordelen met zich meebrengen:

Eenvoudige meldingen kunnen op een snelle manier worden geïndiceerd.

De gemeente kan de uitvoering geheel aanpassen aan lokale omstandigheden en beleid.

Klant weet in het merendeel van de gevallen meteen waar hij aan toe is, krijgt beschikking meteen mee.

Ervaring met Wvg-indicatiestelling wordt behouden.

Het CIZ is ook in staat protocollen en beslisbomen te ontwikkelen voor de voormalige Wvg-voorzieningen.

Indicatiestelling hoeft niet worden aanbesteed, mits de samenwerking met het CIZ in de verordening wordt opgenomen.

Het nadeel van het samenwerkingsmodel gemeente-CIZ zou zijn dat complexe zaken moeten worden overgedragen aan het CIZ (naar verwachting 20% van de gevallen). Dit betekent een overdracht voor de klant en een langere doorlooptijd. Daar staat een deskundige beoordeling tegenover.²

Omdat het college de voordelen tegen de nadelen vond opwegen is voorgesteld om de indicatiestelling in te richten volgens het samenwerkingsmodel gemeente-CIZ. Tijdens de participatieronde in de Wmo -voorbereidingsfase in 2006 bleek dat er veel draagvlak was voor het samenwerkingsmodel Gemeente-CIZ bij de raad en cliëntenorganisaties. De onafhankelijkheid van het CIZ werd als positief ervaren, evenals de ambitie om alle indicatiestellingen te bundelen en in samenhang te bekijken met het Wmo-loket.³

Persoonsgebonden budget

Met de invoering van de Wmo kregen gemeenten de verplichting ondersteuning zowel in natura als in de vorm van een persoonsgebonden budget (pgb) aan te bieden aan burgers. In de praktijk maakte ongeveer 10% van de AWBZ-gerechtigden gebruik van het pgb.

¹ Voorzieningenbeleid Wmo – Hoofdlijnennotitie. Juni 2006, p.15.

² Ibid.

³ Hoofdlijnennotitie 'Voorzieningenbeleid WMO', p.7.



Met een pgb ontvangen burgers een geldbedrag waarmee ze zelf de benodigde ondersteuning kunnen regelen, bijvoorbeeld door een kennis in te huren om het huishouden te verzorgen. Voor de burger betekent een pgb een grotere keuzevrijheid: de cliënt kan zelf bepalen door wie en op welk tijdstip de benodigde Hulp bij het huishouden wordt verleend.



Naast grotere keuzevrijheid brengt een pgb voor de burger echter ook extra lasten met zich mee: de cliënt moet zelf personeel werven, zelf afspraken maken, zelf de zorgverlener uitbetalen, zelf de administratie bijhouden en over de besteding van het pgb verantwoording afleggen aan de gemeente.

Verder komt de pgb-houder in een werkgever-werknemerrelatie te staan tot degene die zijn zorg levert. Dit betekent dat de cliënt werkgeverstaken krijgt. Vanuit de AWBZ werd de Sociale Verzekeringsbank (SVB) gesubsidieerd om pgb-houders bij deze werkgeverstaken te ondersteunen. Deze dienstverlening zou komen te vervallen voor cliënten die werden overgeheveld vanuit de AWBZ naar de Wmo. Verder moeten pgb-houders hun uitgaven verantwoorden. De vraag was hoe gemeente Amstelveen dat zou gaan organiseren.¹

Keuzes

Ten aanzien van de vormgeving van het persoonsgebonden budget (pgb) moest o.a. op de volgende onderdelen keuzes worden gemaakt:

Hoogte van het pgb, t.o.v. de kosten van de ondersteuning in natura.

Ondersteuning voor pgb-houders bij werkgeversrol²

Vormgeving pgb incl. beheer en controle

Besluit³

Besloten werd de hoogte van het pgb voor Hbh vast te stellen op 75% van de natura-equivalent, gelijk aan de hoogte als destijds onder de AWBZ. Voor overige individuele voorzieningen werd het pgb op 100% vastgesteld.

De onderbouwing van dit verschil was dat cliënten die Hbh met een pgb inkopen op 75% van het tarief voor zorg in natura zouden uitkomen, omdat zij de ondersteuning meestal goedkoper kunnen regelen dan een zorginstelling. Voor de voormalige Wvg-voorzieningen vond men deze redenering niet logisch, omdat pgb-houders van voormalige Wvg-voorzieningen hun voorzieningen bij dezelfde leveranciers inkopen als de gemeente. Daarom vond met het logischer om 100% van de natura-equivalent te kiezen, uitgaande van wat de kosten voor de gemeente waren.

Verder werd besloten pgb-gebruikers de mogelijkheid te (blijven) bieden om gebruik te maken van een algemene voorziening voor ondersteuning bij de werkgeversrol. Deze ondersteuning zou vergelijkbaar zijn met de SVB-dienstverlening uit de AWBZ.

Tenslotte werd het college de opdracht gegeven de besteding van het pgb te controleren. Voorwaarde was wel dat de bureaucratie en regellast voor cliënten zo klein mogelijk moest zijn. De verwachting was dat deze controle zou kunnen leiden tot een kleine besparing op de uitvoeringskosten ten opzichte van de AWBZ.

¹ Hoofdlijnennotitie 'Voorzieningenbeleid WMO', p. 18-20.

² Hoofdlijnennotitie 'Voorzieningenbeleid WMO', p. 18.

³ Raadbesluit Voorzieningenbeleid, 12 juli 2006.



Kwaliteitseisen voor leveranciers van hulp bij het huishouden

De vraag aan welke eisen de ondersteuning moet voldoen is zowel voor de gemeente als de gebruikers van groot belang. Het opnemen van kwaliteitscriteria is niet verplicht, maar volgens de gemeente Amstelveen wel wenselijk: door in de Wmo-verordening de belangrijkste kritische succesfactoren op te nemen, houdt de gemeente grip op de gewenste kwaliteit.

De kwaliteitscriteria kunnen echter per ‘stakeholder’ verschillen: cliënten houden er wellicht andere kwaliteitscriteria op na dan de gemeente. Daarom heeft de gemeente per stakeholder – cliënten, mantelzorg, gemeente, zorgleverancier, wet- en regelgeving en inkoop/aanbesteding – een inventarisatie gemaakt van de belangrijkste kritische succesfactoren voor een goede dienstverlening. Dit is gedaan op basis van kwaliteitseisen die zorgleveranciers zelf stellen aan hun dienstverlening, huidige contracten tussen zorgkantoor en leveranciers en suggesties van gebruikers en mantelzorgers.

Onderstaand overzicht is een weergave van de opgenomen ‘kritische succesfactoren’ zoals opgesteld in het ‘Hoofdlijnennotitie Wmo Voorzieningenbeleid, 2006’.¹

Kritische succesfactoren Hulp bij het huishouden (Hoofdlijnennotitie Wmo Voorzieningen-beleid)

Klanten (de personen die de hulp bij het huishouden ontvangen)

1. De zorg moet op een klantvriendelijke manier worden geleverd.
2. De zorgverlening moet deskundig zijn.
3. De klant moet keuzevrijheid hebben.
4. De zorg moet snel ingezet worden.
5. Er moet rekening gehouden worden met bepaalde kenmerken.

Mantelzorg

1. De Hbh moet ingezet kunnen worden ter voorkoming van overbelasting van de mantelzorger.
2. De Hbh moet worden afgestemd op de mantelzorg.

Gemeente

1. De zorgleverancier moet klantvriendelijk en professioneel werken.
2. De financiële risico's moeten beheersbaar zijn (geen openeinde regeling).
3. Er dient een afstemming plaats te vinden met de andere resultaatvelden vanuit de Wmo en het gemeentelijke beleid.
4. De zorgleverancier moet beschikken over een kwaliteitsbeleid.

Wet- en regelgeving

Bij kwaliteitscriteria die vanuit wet- en regelgeving worden gesteld, kan een onderscheid worden gemaakt in inhoudelijke wetten en regelingen zoals de Wmo, de AWBZ en gemeentelijke regelingen en de kwaliteitswetten die van toepassing zijn.

Zorgleverancier

De zorgleverancier zal ook zelf nog een aantal kwaliteitscriteria definiëren. Deze komen voort uit het kwaliteitssysteem en de bedrijfsvoering van de leverancier. De criteria kunnen per leverancier verschillen. Als gemeente is het wel interessant om te weten op welke wijze de organisatie van de leverancier wordt aangestuurd en hoe de kwaliteit wordt bewaakt en verbeterd.

¹ Hoofdlijnennotitie 'Voorzieningenbeleid WMO', p. 21-22.



Het valt op dat een paar punten vrij ongedefinieerd blijven. Het punt 'De klant moet keuzevrijheid hebben' geeft niet aan waarin de klant keuzevrijheid zou moeten hebben. Ook het punt 'Er moet rekening gehouden worden met bepaalde kenmerken' zegt niets over de kenmerken waarmee rekening gehouden moet worden.

Besluit

Besloten werd bovenstaande set van kritische succesfactoren voor Hulp bij het huishouden op te nemen in de Wmo-verordening. Verder kreeg het college de opdracht deze in het bestek voor de Europese aanbesteding verder uit te werken, inclusief de wijze waarop de kwaliteitscontrole plaatsvindt. Uiteindelijk zouden de kwaliteitseisen hun weerslag moeten krijgen in het aanbestedingsbestek voor de inkoop van Hulp bij het huishouden.

In de raadsvergadering van 12 juli 2006 werden bovenstaande besluiten over de eigen bijdrage, de indicatiestelling, het persoonsgebonden budget (pgb) en de kwaliteitseisen vastgesteld.

Eerste beleidsplan Wmo Amstelveen 2008-2011

De doelen en keuzes zijn ook verwerkt in het Wmo-beleidsplan 2008-2011. Deze paragraaf vat de Wmo-beleidsdoelen en -keuzes op gebied van Hulp bij het huishouden nog eens samen.

Individuele voorzieningen als compensatiebeginsel¹

De gemeente Amstelveen wil ter compensatie van de beperkingen die een inwoner ondervindt in zijn zelfredzaamheid en zijn maatschappelijke participatie, voorzieningen bieden die inwoners in staat stellen om:

- 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.

Op de onderstaande terreinen zijn in 2006 beleidskeuzes gemaakt die bijdragen aan de gestelde doelen.

Indicatiestelling voor de individuele Wmo-voorzieningen

Onder dezelfde voorwaarden worden voorzieningen geïndiceerd als eerder onder de Wvg, AWBZ en het gemeentelijk welzijnsbeleid en kunnen met ingang van 2007 via het Wmo-loket plaatsvinden.

De indicatiestelling vindt plaats in een model waarin de gemeente een inkooprelatie heeft met het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) voor indicatiestelling bij meer complexe zorgvragen.

¹ Lang, actief en zelfstandig meedoen in Amstelveen! Beleidsplan maatschappelijke ondersteuning en participatie (Wmo) 2008-2011.



Kwaliteitseisen voor aanbieders van Hulp bij het huishouden

De zorgleverancier moet de zorg deskundig en op een klantvriendelijke manier leveren.
De klant moet keuzevrijheid hebben en de zorg moet snel worden ingezet.
Ook moet rekening worden gehouden met bepaalde kenmerken van de klant.
De zorgleverancier moet beschikken over een kwaliteitsbeleid en voldoen aan alle relevante wettelijke kwaliteitseisen.

Uitwerking persoonsgebonden budget (pgb)

De hoogte van het pgb is voor Hulp bij het huishouden vastgesteld op 75 procent van de natura-equivalent (net als voorheen in de AWBZ) en voor de overige voorzieningen vastgesteld op 100 procent van de natura-equivalent.
De pgb-houder kan gebruikmaken van ondersteuning door de Sociale verzekeringsbank (SVB) bij de werkgeversrol. Hierover heeft de gemeente afspraken met de SVB gemaakt. Het uitgangspunt is dat bij de controle op de besteding van de pgb, de bureaucratie en regellast zo klein mogelijk zijn.

Eigen bijdrage voor Hulp bij het huishouden

Voor Hulp bij het huishouden is een eigen bijdrage van toepassing zoals voorheen in de AWBZ ook het geval was. Voor de andere voorzieningen niet.
Bij de evaluatie van het voorzieningenbeleid in 2008 zou de eigen bijdrage-systematiek worden geëvalueerd.

In de volgende hoofdstukken gaan we na hoe aan deze Wmo-beleidsdoelen praktische invulling is gegeven. Na de eerste beleidsfase (de totstandkoming van de Hoofdlijnennotitie Wmo Voorzieningenbeleid) brak de aanbestedingsfase aan. Deze fase komt in hoofdstuk 3 aan bod. In dit hoofdstuk zullen we onder andere ingaan op hoe de door de raad en het college vastgesteld kwaliteitseisen zijn vertaald naar het aanbestedingsbestek. In hoofdstuk 4 komt de uitvoering van Hulp bij het huishouden aan bod. In dit hoofdstuk bekijken we hoe zorg wordt gedragen dat de gestelde kwaliteitseisen ook worden nageleefd. Verder bekijken we hoe het proces van indicatiestelling in de praktijk verloopt, hoe het persoonsgebonden budget (pgb) –systeem werkt en hoe de uitvoering van de eigen bijdrage in praktijk werkt.



In de Wet maatschappelijke ondersteuning is opgenomen dat de gemeente het verlenen van maatschappelijke ondersteuning zoveel mogelijk uitbesteedt aan derden (Wmo, artikel 10). Tevens bepalen gemeenten zelf welke diensten en voorzieningen in het kader van de Wmo worden aangeboden en wie deze diensten en voorzieningen leveren. Bij de aanbesteding van Hulp bij het huishouden hebben gemeenten zich moeten houden aan de Richtlijn voor Europese aanbestedingprocedures.

Aanbesteding van de Hulp bij het huishouden heeft in Amstelveen inmiddels tweemaal plaatsgevonden: in 2006 en in 2010. Hierbij wordt het meest uitgebreid ingegaan op de eerste aanbesteding in 2006. De aanbesteding in 2010 is voor een belangrijk deel gebaseerd op de eerste aanbesteding. Daar waar verschillen zijn tussen beide aanbestedingen wordt dit in de tekst weergegeven.

De aanbesteding van de Hulp bij het huishouden kan worden opgedeeld in drie onderdelen: de inhoud van de aanbesteding, het verloop van de aanbesteding (het aanbestedingsproces) en de resultaten van de aanbesteding. Deze drie onderdelen worden in dit hoofdstuk achtereenvolgens behandeld.

De inhoud van de aanbesteding

In de Hoofdlijnennotitie Wmo Voorzieningenbeleid heeft de gemeente ervoor gekozen zoveel mogelijk uit te besteden aan derden. Deze uitbesteding moest plaatsvinden via een Europese aanbestedingsprocedure. In de aanbesteding geldt het gemeentelijke Wmo-beleid als uitgangspunt: de gemeente bepaalt wat zij belangrijk vindt bij Hulp bij het huishouden. Deze punten worden vertaald in een bestek. Het bestek is uiteindelijk bepalend voor de geleverde Hbh.

Gemeenten dienen in hun bestek keuzes te maken ten aanzien van de *procedure* en de *inhoud* van de aanbesteding:



Keuzes t.a.v. de procedure van aanbesteding:

openbare of niet-openbare procedure

2A of 2B procedure

selectiecriteria

gebruik percelen

vastgesteld aantal aanbieders

(betrokken interne afdelingen) → verloop (procedure)

Keuzes t.a.v. de inhoud van de aanbesteding:

gestelde kwaliteitseisen

(weginq van) gunningcriteria

onderscheiden producten Hbh



Keuzes t.a.v. de procedure van aanbesteding

Openbare of niet-openbare procedure

Bij de invoering van de Wmo was Hulp bij het huishouden voor gemeenten een nieuwe taak. Om deze reden had de gemeente Amstelveen in 2006 nog weinig zicht op de markt van aanbieders van Hulp bij het huishouden. Een Europese openbare procedure zou er toe kunnen leiden dat de gemeente overspoeld zou worden met inschrijvingen van aanbieders, zo was de vrees bij het aanbestedingsteam. Hoewel er inderdaad inschrijvingen van buiten de regio kwamen, bleek het aantal inschrijvingen mee te vallen.

Vanwege de onbekendheid met de markt koos de gemeente in 2006 voor een Europese niet-openbare procedure. Dit is een aanbesteding die verloopt in twee rondes. De eerste ronde is een voorselectiefase. Alle partijen die dit wensen, kunnen kenbaar maken dat zij willen meedoen aan de aanbesteding. De gemeente toetst de gegadigden vervolgens aan de selectiecriteria.

De partijen die voldoen aan de selectiecriteria gaan door naar de tweede ronde. De tweede ronde is de gunningsfase waarin de offerte zelf beoordeeld wordt. Deze ronde bestaat uit twee onderdelen. Eerst wordt gekeken of de partij voldoet aan het gestelde eisenpakket. Partijen moeten aan iedere eis voldoen. Naast een eisenpakket is ook een 'wensenpakket' opgesteld. Dit wensenpakket bestaat uit een set criteria op basis waarvan de uiteindelijke gunning plaatsvindt. Naarmate aanbieders beter aan de gunningscriteria voldoen is de kans groter dat zij een contract gegund krijgen. Het eisenpakket en de gunningscriteria beschrijven we in de paragrafen 3.1.3 en 3.1.4.

Inmiddels heeft de gemeente beter zicht op de markt van aanbieders. In 2010 is daarom gekozen aan te besteden volgens de Europese openbare procedure, dus zonder voorselectie.

2A of 2B dienst

De Europese regelgeving¹ voor aanbestedingen onderscheidt twee soorten diensten: de primaire ofwel 2A-diensten en de residuaire ofwel 2B-diensten. De 2A-diensten moeten geheel conform deze Richtlijn voor aanbestedingen (Richtlijn 2004/18/EG) en de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht worden aanbesteed. De 2B-diensten moeten wel aan de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht voldoen, maar er is geen verplichting om een openbare aanbestedingprocedure te volgen. Deze opdrachten mogen onderhands – via de daarvoor geldende procedure – worden gegund. Voor de wijze van aanbesteding en gunning was het daarom belangrijk te bepalen of Hulp bij het huishouden een 2A of een 2B dienst is.

Deels is Hulp bij het huishouden een gezondheid- en sociale dienst. Dit geldt met name wanneer de Hulp bij het huishouden niet alleen schoonmaken inhoudt, maar ook het ondersteunen van cliënten in het organiseren van het huishouden en het geven van advies, instructie en voorlichting aan de cliënt over huishoudelijke werk. Anderzijds is

¹ (Richtlijn 2004/18/EG) en daarmee het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao)



Hulp bij het huishouden een schoonmaakdienst. Zeker bij de eenvoudige vorm (Hbh1) is er voornamelijk sprake van schoonmaakwerk.

Omdat gezondheid- en sociale diensten 2B-diensten zijn en schoonmaakdiensten 2A-diensten, bevat Hbh zowel elementen van 2A als van 2B-diensten. Omdat van beide aspecten sprake is, heeft het aanbestedingsteam voor de zekerheid gekozen voor een 2A-procedure.

Selectiecriteria

Zoals in paragraaf 3.2.1 wordt beschreven, is de eerste aanbesteding (2006) verlopen volgende een Europese niet-openbare procedure. Een niet-openbare procedure is in feite een openbare procedure met voorselectie. In deze voorselectiefase werden partijen beoordeeld op geschiktheid.

Partijen die zich wilden aanmelden voor de aanbesteding van Hulp bij het huishouden moesten in hun aanmelding aan een set formele administratieve eisen voldoen. Zo moest het aanmeldingsformulier volledig worden ingevuld, alle gevraagde bijlagen zijn toegevoegd (aanvullende gegevens, bewijsstukken en verklaringen), de aanmelding in tweevoud worden ingediend, in het juiste formaat en op tijd. Vervolgens werden de aanmeldingen beoordeeld op volledigheid en of de gegadigden onvoorwaardelijk voldoen aan alle eisen. Deden zij dat niet dan viel hun aanmelding af.

Van de aanbieders die overbleven werd, een kwalitatieve selectie gemaakt van de beste gegadigden. Op basis van de volgende criteria werd een selectie gemaakt:

- Referenties: 40 %
- Omzet specifiek: 25 %
- Kwaliteit: 25 %
- Personeel: 10 %

Het verwervingssteam bepaalde vervolgens aan de hand van een afgewogen scoringsmodel welke van de aanbieders uiteindelijk de opdracht gegund kreeg.¹

¹ Selectieleidraad Hulp bij het huishouden. Gezamenlijke aanbesteding van Haarlemmermeer, Amstelveen en Ouder-Amstel. Versie 3.0, 3 juli 2006.



Gebruik percelen

Gemeenten hadden de mogelijkheid in hun bestek percelen te onderscheiden waarop aanbieders zich apart konden inschrijven. De gemeente Amstelveen heeft in de aanbesteding gebruik gemaakt van percelen voor verschillende gemeenten en percelen voor specifieke aanbieders, zowel in 2006 als in 2010.

Percelen voor verschillende gemeenten

De gemeente Amstelveen heeft de Hulp bij het huishouden aanbesteed samen met de gemeente Haarlemmermeer en Ouder-Amstel. De gemeenten kozen ervoor gebruik te maken van percelen in hun aanbesteding, waar iedere gemeente telde voor één perceel. Dit werd gedaan omdat de verschillende lokale situaties in Amstelveen, Haarlemmermeer en Ouder-Amstel tot enigszins verschillende wensen leidden. Zo kon iedere gemeente invulling geven aan de lokale wensen.¹

Het voordeel van gezamenlijke aanbesteding is dat de gemeenten daardoor een interessante partij worden voor zorgaanbieders. De werkwijze zou de aanbieders verder tijd en geld moeten besparen omdat ze slechts één offerte hoeven te schrijven. Gemeenten kunnen wel een aantal aanvullende (kwaliteits)eisen stellen. In de nieuwe aanbesteding van 2010 is alleen met de gemeente Ouder-Amstel aanbesteed. Ook in deze aanbesteding gelden Amstelveen en Ouder-Amstel beiden voor één perceel.

Percelen voor specifieke aanbieders

De gemeente Amstelveen heeft tevens gekozen percelen in het bestek op te nemen voor specifieke doelgroepen. Binnen de beschikbare wettelijke ruimte (artikel 9 lid 11 van het Bao) is het mogelijk om een beperkt deel van de contracten buiten de aanbesteding te houden, de zogenaamde 'vrije ruimte' in de aanbesteding. De vrije ruimte mag maximaal 80.000 euro per perceel en maximaal 20% van de gehele aanbesteding bestrijken. Op deze manier kan een deel van de werkzaamheden voor Hbh aan specifieke doelgroepen uitbesteed worden aan aanbieders buiten de aanbesteding om. Er is besloten deze vrije ruimte op te nemen om zo kleine zorgaanbieders te kunnen contracteren en op deze manier te kunnen voldoen aan de specifieke behoefte van een aantal kleine doelgroepen binnen de gemeente. Een eerste doelgroep waren ouderen die in Vita-geïndiceerde woningen woonden en tevens AWBZ-zorg ontvingen. De zorgaanbieders Brentano, Stichting Nieuw Vredeveld en de Zonnehuisgroep zijn de aanbieders die gecontracteerd zijn om deze doelgroep te blijven bedienen. De tweede doelgroep zijn joodse ouderen die Hbh ontvingen van Joods Maatschappelijk Werk. Ook deze partij is in de vrije ruimte gecontracteerd om de joodse ouderen te blijven bedienen.

¹ Een vorm van percelen was het opnemen van percelen voor verschillende gemeenten.

Dit is het gevolg van het feit dat veel gemeenten bij de aanbesteding hebben samengewerkt. Een aantal van deze samenwerkingsverbanden beslaat een (groot deel van) een regio of provincie. Door gebruik te maken van percelen konden aanbieders zich in een gedeelte van het werkgebied inschrijven. Ook kan door gebruik te maken van verschillende percelen de uitvoering van de Hulp bij het huishouden in verschillende gemeenten verschillend geregeld worden. Iedere gemeente heeft immers een eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid voor deze uitvoering binnen de eigen gemeentegrenzen. Bron: Research voor Beleid (2007) *Aanbesteding Hulp bij het huishouden*, p. 20.



Vastgesteld aantal aanbieders

De keuze voor een Europese niet-openbare aanbestedingsprocedure betekende dat een beperkte selectie van partijen werd uitgenodigd zich in te schrijven. De samenwerkende gemeenten kozen voor een selectie van maximaal 10 partijen per perceel die zich als beste hadden gekwalificeerd in de voorselectie. Dit werd door het aanbestedingsteam gezien als een voldoende grote groep om er zeker van te zijn dat voldoende kwalitatief goede aanbieders gecontracteerd zouden kunnen worden, waarbij een selectie van 10 partijen ook hanteerbaar zou blijven voor de gemeente.

Deze partijen zouden worden uitgenodigd om een inschrijving te doen. De opdracht zou worden gegund aan de opdrachtnemers die per perceel op grond van hun inschrijving als bestaen werden beoordeeld. Voor Amstelveen zouden dit vier opdrachtnemers zijn, voor Ouder-Amstel drie, voor Haarlemmermeer vijf.¹

Daarnaast wilde men een aantal aanbieders contracteren in de vrije ruimte om specifieke doelgroepen te bedienen. Dit zou uiteindelijk om vier aanbieders gaan, zowel in 2006 als in 2010.

Keuzes t.a.v. de inhoud van de aanbesteding

Naast procedurele keuzes diende de gemeente Amstelveen een aantal keuzes te maken t.a.v. de inhoud van de aanbesteding. Hierbij gaat het om de gestelde kwaliteitseisen, de keuze voor en de weging van de gunningscriteria, en de onderscheiden producten in Hbh.

Gestelde kwaliteitseisen²

In het aanbestedingsbestek is het uiteindelijke eisenpakket aan de zorgaanbieders vastgelegd. Het eisenpakket bestaat uit een set materie-eisen (ofwel eisen aan het product Hbh), eisen aan personeel en organisatie, commerciële eisen, eisen t.a.v. communicatie, rapportage en controle, juridische eisen en een set eisen t.a.v. kwaliteitsborging. Het eisenpakket geldt overigens zowel voor de raamcontractpartijen als voor de aanbieders in de vrije ruimte.

Hieronder worden kort de verschillende sets eisen toegelicht. Per set eisen wordt bekeken of er in het bestek van 2010 nieuwe eisen zijn toegevoegd en zo ja, welke eisen dat zijn.

Materie-eisen

De materie eisen zijn de eisen die aan het product Hulp bij het huishouden worden gesteld. In het bestek van 2006 zijn 20 materie-eisen opgenomen. Deze eisen stellen dat de aanbieder alle soorten Hbh moet kunnen leveren, de termijn waar binnen de dienstverlening aan een klant dient te starten, de plicht iedere klant te accepteren, de plicht een individueel hulpplan of zorgplan op te stellen, de tijden waarop de leverancier de Hbh moet kunnen leveren, etc.

¹ Offerteaanvraag Hulp bij het huishouden. Kenmerk 40.172. Gezamenlijke aanbesteding van de gemeenten Haarlemmermeer, Amstelveen en Ouder-Amstel, P.4.

² Offerteaanvraag Hulp bij het huishouden. Kenmerk 40.172. Gezamenlijke aanbesteding van de gemeenten Haarlemmermeer, Amstelveen en Ouder-Amstel, P. 11-19.



In 2010 zijn er drie materie-eisen bijgekomen; de belangrijkste eisen noemen we. Zo geldt nu tevens de regel dat de gemeente, voor de aanvrager die zelf geen keuze aangeeft, opdracht geeft aan de aanbieder die op kwalitatieve criteria het beste is op dat moment. De criteria hierin zijn de snelheid van de inzet van hulp aan de cliënt, het aantal klachten per periode en de mate van continuïteit van de levering.

Tevens is het boetebeding aangescherpt voor het niet tijdig leveren van hulp. Wanneer de aanbieder niet binnen 15 werkdagen de zorg levert, zal de gemeente per cliënt per dag een boete heffen, tenzij er sprake is van een gegronde reden waardoor de zorg niet op tijd kon worden verstrekt. Naarmate de overschrijding voortduurt wordt de boete verhoogd.

Werkdag 1 t/m 5: € 15,- per cliënt per dag
Werkdag 6 t/m 10: € 20,- per cliënt per dag
Werkdag 11 en verder: € 50,- per cliënt per dag

De gemeente hoopt door de toevoeging van deze eisen beter in staat te zijn de regie over de uitvoering van Hbh in handen te houden. De toegevoegde eisen gelden vanaf 1 januari 2011. Het is op dit moment nog niet mogelijk om uitspraken te doen over de toegevoegde waarde van deze eisen in de praktijk.

Eisen aan organisatie en personeel

De organisatie- en personele eisen beschrijven onder andere:

- de personele capaciteit waaraan de aanbieder dient te voldoen
- de minimale opleidingseisen waar medewerkers in de verschillende functies (van Hbh 1 t/m Hbh3) aan moeten voldoen
- dat de medewerkers de Nederlandse taal voldoende beheersen (tenminste NT-2-niveau)
- scholing van de medewerkers in adequate bejegening van klanten
- tijdige signalering van een veranderende hulpvraag door de medewerkers

In 2006 werden er totaal 12 eisen aan het personeel van de aanbieder gesteld, in 2010 is daar een eis bijgekomen. Naast een set minimale opleidingseisen per functie (van Hbh 1 t/m Hbh3) is nu ook een set met basiscompetenties per functie geformuleerd. Hiermee is concreter vastgelegd over welke competenties medewerkers minimaal moeten beschikken om Hulp in het huishouden te kunnen leveren aan cliënten in Amstelveen.

Commerciële eisen

De commerciële eisen gaan in op de commerciële voorwaarden die aan de aanbieder en aan zijn offerte worden gesteld.

Zo beschrijven de commerciële eisen o.a.:

- dat de gemeente geen verplichting heeft in het aantal af te nemen uren
- tarieven mogen niet hoger zijn dan vastgesteld door de gemeente (zowel voor hulp in natura als via het pgb)
- dat er aan klanten met een pgb nooit hogere tarieven gehanteerd mogen worden dan voor hulp in natura,
- dat de leverancier beschikt over een systeem waar uit de daadwerkelijke inzet en urenregistratie blijkt





Eisen t.a.v. communicatie, rapportage en controle

Zowel in 2006 als in 2010 werden er 5 eisen gesteld t.a.v. communicatie, rapportage en controle. De eisen t.a.v. communicatie, rapportage en controle gaan in op de voorwaarden waaraan de aanbieder moet voldoen in de communicatie naar de gemeente, de wijze van rapportage en controle op de uitvoering van Hbh.

Deze set eisen beschrijft o.a.:

- de informatie die de aanbieder aan de klant moet verstrekken (over het soort Hbh dat hij te bieden heeft, de rechten en plichten van de klant, etc.)
- de periodieke rapportageverplichting aan de gemeente Amstelveen over de procesbeheersing en de uitvoeringskwaliteit van de Hbh
- het jaarlijkse evaluatieoverleg met de gemeente

Juridische eisen

De juridische eisen gaan in op de juridische voorwaarden die gesteld worden aan de aanbieder en het contract tussen aanbieder en gemeente.

Deze juridische eisen beschrijven o.a.:

- de contractduur
- zorgvuldige omgang met persoonsgegevens
- eis te handelen naar CAO thuiszorg of de CAO verzorgings- en verpleeghuizen

In 2006 werden er 11 juridische eisen gesteld, in 2010 18. De extra eisen moeten de gemeente Amstelveen meer juridische houvast ten opzichte van de aanbieder bieden. Zo wordt nu expliciet vereist dat schade voor de gemeente, wanneer deze door nalatigheid van de aanbieder veroorzaakt wordt, ten laste komt van de aanbieder. Daarnaast wordt geëist dat bij beëindiging van het contract de aanbieder zorg draagt voor een sluitende overdracht van relevante gegevens en achtergrondinformatie. Daarnaast moet de aanbieder zich inspannen hulp te blijven leveren aan klanten die nog niet bij een zorgaanbieder geplaatst kunnen worden. De klant mag geen hinder ondervinden van de wisseling van zorgaanbieder.¹

Eisen t.a.v. kwaliteitsborging

De eisen t.a.v. kwaliteitsborging gaan in op de voorwaarden die aan de aanbieder gesteld worden om de kwaliteitsborging van Hbh te garanderen.

Deze eisen beschrijven o.a. dat de aanbieder mee moet werken aan externe klanttevredenheidsmetingen in opdracht van de gemeente, dat de leverancier zelf (in het eerste kwartaal van 2008 en na eventuele verlenging van het contract in het eerste kwartaal van 2010) een klanttevredenheidsonderzoek uitvoert, de leverancier jaarlijks een kwaliteitsjaarslag uitbrengt, dat de Hulp bij het huishouden op doelmatige en professioneel verantwoorde wijze geleverd wordt, etc.

In 2006 werden er 4 eisen t.a.v. kwaliteitsborging gesteld, in 2010 zijn dit er 6. Eén nieuwe eis is dat de aanbieder gedurende de looptijd van het contract om de 2 jaar een

¹ Offerteaanvraag Hulp bij het Huishouden. Kenmerkt WI/01-2010. P. 20.



cliënttevredenheidsonderzoek uitvoert. Hierin moeten de kwaliteitsaspecten van de uitvoering van Hbh gemeten en getoetst worden. De resultaten en verbeteracties moeten, voorzien van een schriftelijk oordeel van de cliëntenraad, beschikbaar worden gesteld aan de gemeente.¹

Daarnaast zijn de aanbieders nu verplicht jaarlijks een kwaliteitsjaarverslag uit te brengen en te bespreken met de gemeente. Dit kwaliteitsjaarverslag dient minimaal conform het door de IGZ opgestelde 'Kwaliteitsdocument voor Verantwoorde Hulp bij het Huishouden, juni 2009' te worden opgesteld.²

Gunningscriteria en de weging hiervan³

Gemeenten hebben de gunningscriteria en de weging die zij hanteren moeten vastleggen in

hun bestek. De gemeente Amstelveen heeft deze gunningscriteria in het bestek geformuleerd als 'wensen'. De contractpartijen dienen aan te geven in hoeverre ze aan deze wensen voldoen. De wensen hebben een verschillend gewicht. Onderstaand overzicht geeft weer welke gunningscriteria in 2006 en 2010 zijn gebruikt en welke weging de gemeente daarbij hanteerde.

Tabel 3.1 Gunningscriteria en weging aanbesteding 2006 en 2010

<i>Gunningscriteria</i>	Weging in 2006 (gewicht in percentage, totaal is 100%)	Weging in 2010 (gewicht in waarderings- factor, totaal is 100)
Materiewensen	50%	38
Wensen aan organisatie en personeel	10%	24
Commerciële wensen	13%	35
Kwaliteitswensen	20%	Onderdeel geworden van de materiewensen
Juridische wensen	7%	3

Bron: Offerteaanvraag Hulp bij het huishouden, Amstelveen (2006; 2010)

Het valt op dat in het bestek van 2010 de nadruk sterker is komen te liggen op de wensen aan organisatie en personeel. Tevens is er een sterkere nadruk komen te liggen op de commerciële wensen. Daarentegen is het gewicht van de kwaliteits- en materiewensen is bij de aanbesteding in 2010 afgenomen ten opzichte van de aanbesteding in 2006.

¹ Offerteaanvraag Hulp bij het Huishouden. Kenmerkt WI/01-2010. P. 18.

² Offerteaanvraag Hulp bij het Huishouden. Kenmerkt WI/01-2010. P. 18.

³ Offerteaanvraag Hulp bij het huishouden. Kenmerk 40.172. Gezamenlijke aanbesteding van de gemeenten Haarlemmermeer, Amstelveen en Ouder-Amstel, P. 20-22.



Onderscheiden producten Hbh

In de aanbesteding van Hulp bij het huishouden moesten gemeenten weergeven welke producten zij wilden onderscheiden. Het Implementatiebureau Wmo (het Ministerie van VWS en de VNG) heeft in 2006 een voorbeeldbestek Hulp bij het Huishouden beschikbaar gesteld.¹ In het modelbestek worden voor de Hulp bij het huishouden drie categorieën diensten (producten) onderscheiden op basis van een vertaling vanuit de AWBZ naar de Wmo:

- Huishoudelijke hulp (Hbh1);
- Huishoudelijke hulp met andere lichte ondersteuning in de huishouding (Hbh2);
- Huishoudelijke hulp met ondersteuning binnen een ontregelde huishouding (Hbh3).

De gemeente Amstelveen heeft in haar bestek de drie categorieën Hbh overgenomen en deze als volgt gespecificeerd:

Hbh1: alleen huishoudelijke werkzaamheden

Licht poetswerk in huis; kamers opruimen;
Huis schoonmaken, stofzuigen, wc/badkamer reinigen;
Kleding/linnengoed wassen ('de was doen');
Huishoudelijke spullen op orde houden (kleding, apparaten, etc.).

In het eerste bestek (2006) werd Hbh1 onderverdeeld in Hbh1 regulier en Hbh1 alfa. Hbh1 alfa was de meeste eenvoudige vorm van huishoudelijke hulp, hoofdzakelijk schoonmaakwerk. Deze vorm van Hbh was bedoeld voor klanten die in staat zijn een werkgeversrol te vervullen. In het tweede bestek (2010) is dit onderscheid in vormen Hbh1 eruit gehaald nadat een wetwijziging heeft plaatsgevonden in 2008 waardoor het voor aanbieders niet meer toegestaan is Hulp bij het huishouden in natura te leveren door middel van de inzet van een alfahulp.

Hbh2: huishoudelijke werkzaamheden, aangevuld met hulp bij de organisatie van het huishouden

Voor deze categorie klanten geldt aanvullend op de functies van Hbh1:
Boodschappen voor het dagelijks leven doen;
Maaltijden bereiden: broodmaaltijd en/of warme maaltijd;
Anderen in verzorging helpen met zelfverzorging;
Anderen helpen in huishouding met bereiden van de maaltijd;
Dagelijkse organisatie van het huishouden (bijv. lichte administratieve werkzaamheden).

Hbh3: huishoudelijke werkzaamheden, aangevuld met de organisatie van het huishouden en hulp bij een ontregeld huishouden

Voor deze categorie klanten geldt aanvullend op de functies van Hbh1 en Hbh2 de volgende functies:
Instructie gericht op het voeren van een huishouden (bijv. dagelijkse routine)
Advies gericht op het voeren van een huishouden (bijv. administratieve werkzaamheden)
Voorlichting gericht op het voeren van een huishouden (bijv. hygiëne)
Eenvoudige psychosociale begeleiding

¹ [www.invoeringwmo.nl](http://www invoeringwmo.nl)



Verloop van de aanbestedingsprocedure (het proces)

In de vorige paragraaf hebben we beschreven hoe inhoudelijk invulling is gegeven aan de keuzes in de aanbesteding van Hulp bij het huishouden. In deze paragraaf gaan we in op hoe deze keuzes tot stand zijn gekomen. We beschrijven het verloop van de aanbestedingsprocedure (het proces).

We gaan in op:

- het proces van de totstandkoming van het aanbestedingsbestek
- het selectie- en gunningsproces
- samenwerking tussen deelnemende gemeenten bij de aanbesteding;
- de betrokken partijen bij het aanbestedingsproces;
- de rol van de raad in het aanbestedingsproces.

Proces totstandkoming aanbestedingsbestek

Gezien de korte voorbereidingstijd voor de invoering van de Wmo was ook de tijd voor de aanbesteding erg kort. In een korte tijd moest veel werk worden verzet. Er moesten keuzes gemaakt worden t.a.v. de aanbestedingsprocedure en de inhoud van de aanbesteding (de kwaliteitseisen aan de aanbieders). De aanbesteding moest juridisch sluitend zijn en de aanbesteding moest administratief uitgevoerd worden. Daar kwam bij dat dit voor de gemeente de eerste aanbesteding was voor een dienst op het gebied van zorg.

Bij de gemeente Amstelveen was de afdeling Beleid verantwoordelijk voor de aanbesteding van Hbh. De afdeling Beleid bestond voor een groot deel uit externe krachten en het was voor afdeling nog onduidelijk hoe de lokale markt van zorgaanbieders te benaderen. Het aanbestedingsteam van de gemeente is door de afdeling Beleid gevraagd te helpen het aanbestedingsbestek vorm te geven.

Hierop volgde een zo'n twee maanden durende discussie over de juridische aspecten van de aanbestedingsprocedure en de concrete invulling van het aanbestedingsbestek. Hieronder beschrijven we hoe de volgende keuzes tot stand zijn gekomen bij de aanbesteding in 2006:

- Keuze voor samenwerking met andere gemeenten
- Keuze voor aanbestedingsprocedure
- Keuze voor kwaliteitseisen (en mate waarin kwaliteitseisen voldoen aan door de raad en college vastgestelde randvoorwaarden)
- Keuze voor producten
- Keuze voor gunningscriteria
- Keuze voor 'vrije ruimte'.



Keuze voor samenwerking met andere gemeenten

Het overgrote deel van de Nederlandse gemeenten (92%) dat begin 2007 een bestek had vastgesteld, heeft bij de eerste aanbesteding samengewerkt met één of meerdere andere gemeenten. Slechts 8% van de gemeenten heeft de aanbesteding alleen uitgevoerd.¹

Ook de gemeente Amstelveen heeft ervoor gekozen gezamenlijk aan te besteden met andere gemeenten. In 2006 heeft de gemeente Amstelveen samen met Haarlemmermeer en Ouder-Amstel de aanbesteding uitgevoerd. In 2010 heeft Amstelveen samen met Ouder-Amstel aanbesteed.

De keuze voor een samenwerkingsverband met de gemeenten Haarlemmermeer en Ouder-Amstel komt voort uit de geografische nabijheid en ervaring met eerdere samenwerking. In gezamenlijk overleg is besloten aan te besteden volgens de Europese niet-openbare procedure. Ook de kwaliteitseisen zijn mede tot stand gekomen in gezamenlijk overleg tussen de kwaliteitsmedewerkers van de gemeente Amstelveen, Haarlemmermeer en Ouder-Amstel.

Keuze voor aanbestedingsprocedure

In het eerste aanbestedingstraject was er nog weinig zicht op de markt. De vrees was dat een openbare aanbesteding een aanzuigende werking zou hebben en heel veel partijen zich zouden inschrijven. Op basis van veel interne discussies en discussies met de andere gemeenten in de aanbesteding (Haarlemmermeer en Ouder-Amstel) is gekozen voor een Europese niet-openbare procedure.

Keuze voor kwaliteitseisen

Reeds vooraf aan de aanbestedingsfase moest worden besloten welke kwaliteitseisen de gemeente Amstelveen aan de Hulp bij het huishouden wilde stellen. De kwaliteitseisen moesten immers onderdeel worden van het aanbestedingsbestek om zo de beste aanbieders te kunnen selecteren. In de raadsvergadering van 12 juli 2006 werd de Hoofdlijnnotitie Voorzieningenbeleid Wmo door de raad vastgesteld. Er werd besloten een set van 'kritische succesfactoren' voor Hulp bij het huishouden op te nemen in de Wmo-verordening. Verder kreeg het college de opdracht deze succesfactoren in het bestek voor de Europese aanbesteding verder uit te werken, inclusief de wijze waarop de kwaliteitscontrole plaatsvindt. Uiteindelijk zouden de kwaliteitseisen hun weerslag moeten krijgen in het aanbestedingsbestek voor de inkoop van Hulp bij het huishouden. In het uiteindelijke bestek voor de eerste aanbesteding hebben bijna alle 'kritische succesfactoren' uit de Hoofdlijnnotitie op een of andere wijze een plaats gekregen. Uitzondering is de beschreven succesfactor dat er afstemming dient plaats te vinden met de andere prestatievelden vanuit de Wmo en het gemeentelijke beleid. Aan deze factor is binnen het beleid voor de Hulp bij het huishouden door de gemeente tot op heden geen expliciete invulling gegeven.

¹ Research voor Beleid (2007) *Aanbesteding Hulp bij het Huishouden*.



De randvoorwaarden voor kwaliteitseisen waren door het college en de raad vastgesteld. Het was nu aan de afdeling Beleid en het aanbestedingsteam om deze randvoorwaarden om te zetten naar concrete kwaliteitseisen in het bestek. De totstandkoming van de concrete kwaliteitseisen vond in overleg plaats met meerdere partijen. Zo vond er regelmatig overleg plaats tussen de kwaliteitsmedewerkers van de gemeente Amstelveen, Haarlemmermeer en Ouder-Amstel over de inhoud en vormgeving van de kwaliteitseisen. Daarnaast is het CIZ geraadpleegd over het indicatiedeel van de kwaliteitseisen. Er is gebruik gemaakt van de website invoering Wmo en men heeft gekeken naar het bestek van andere gemeenten. Tenslotte vond er regelmatige terugkoppeling plaats naar de cliëntenvertegenwoordiging, om na te gaan welke criteria voor hen belangrijk waren. Tevens is het conceptbestek aan hen voorgelegd en zijn hun opmerkingen verwerkt in het definitieve bestek.

Voor het bepalen van de kwaliteitseisen in het bestek in 2010 is gebruik gemaakt van bestaande lijsten met kwaliteitseisen uit de eerste aanbesteding, van de ervaringen van andere gemeenten en van de aandachtspunten die zijn gebleken uit de uitvoering van Hbh in de periode 2007-2010.

Keuze voor producten

De keuze voor drie vormen Hulp bij het huishouden (Hbh 1, 2 en 3) is gebaseerd op de indeling die er reeds in de AWBZ bestond. Het onderscheid in het eerste aanbestedingsbestek van Hbh1 naar Hbh1-regulier en Hbh1-alfa is volgens de respondenten in een late fase in het aanbestedingsbestek gekomen. Hbh1-alfa is opgenomen als de meest eenvoudige vorm van Hulp bij het huishouden. Deze vorm van Hbh was bedoeld voor cliënten die zelf de regie in hand willen houden over de uitvoering van de hulp (welke taken, op welk tijdstip). Deze cliënten dienden wel in staat te zijn een werkgeversrol te vervullen. In de tweede aanbesteding (2010) is Hbh1-alfa uit het pakket gehaald als gevolg van de wetswijziging in 2008. In bestekken voor beide aanbestedingen is opgenomen dat aanbieders alle onderscheiden vormen van Hbh moeten kunnen leveren.

Keuze voor gunningscriteria

De vaststelling van de weg van de gunningscriteria is in overleg tot stand gekomen, aldus de respondenten. Steeds is afgewogen wat belangrijk was in de uiteindelijk toekenning. In het eerste bestek is zeer sterk de nadruk komen liggen op de kwaliteit van de dienstverlening (een gewicht van 70%). In het tweede bestek zijn de weegfactoren wat meer verdeeld: 38% voor kwaliteit, 24% voor personeel en organisatie, 35% voor de commerciële aspecten van de offerte.

Keuze voor 'vrije ruimte'

Een belangrijk onderwerp van discussie in de totstandkoming van het aanbestedingsbestek was het al dan niet opnemen van percelen voor aanbieders die specifieke doelgroepen bedienen, in de zogenaamde 'vrije ruimte' van het aanbestedingsbestek.



Het was de vraag welke specifieke doelgroepen in Amstelveen onderscheiden konden worden die om culturele, religieuze, sociaal/medische of etnische redenen niet adequaat door de gecontracteerden bediend zouden kunnen worden. De leveranciers van Hbh aan deze groepen zouden in aanmerking komen voor een contract in de vrije ruimte.

Aan het Zorgkantoor, MEE, de Stichting Welzijn Ouderen (SWO) en de participatieraad Wmo is gevraagd of zij bekend zijn met specifieke doelgroepen die, vanuit het oogpunt van de kwaliteit van de zorg, onvoldoende bediend zouden kunnen worden door één van de vier geselecteerde aanbieders van Hbh-zorg in natura. De participatieraad Wmo achtte het van belang rekening te houden met culturele, religieuze, etnische of sociaal/medische factoren die een rol spelen in de hulpverlening en bijzondere eisen stellen aan hulpverleners. Alle organisaties wezen op het belang van continuïteit van de bestaande hulp. De SWO onderstreepte het belang van continuïteit van zorg aan ouderen.¹

Volgens de partijen waren er twee typen aanbieders die in aanmerking kwamen voor een contract in de vrije ruimte.

- Ten eerste zijn er in Amstelveen enkele instellingen en WWZ-combinaties waar men het wenselijk vond om Hbh te (blijven) laten verzorgen door de bestaande aanbieders. Het betrof mensen die reeds woonden in Vita-geïndiceerde woningen en ook AWBZ-zorg ontvangen van deze aanbieder. Argumenten hiervoor waren volgens de partijen gelegen in de kwaliteit van de zorg, de continuïteit, de afstemming in de keten en het verminderen van het aantal hulpverleners per hulpbehoevende huishouding.
- Ten tweede kent Amstelveen een grote Joodse gemeenschap. Joods Maatschappelijk Werk (JMW) levert thuiszorg specifiek ten behoeve van deze doelgroep. JMW richt zich op hulp en dienstverlening aan joodse oorlogsgetroffenen en hun kinderen. Het JMW wijst erop dat de joodse doelgroep te maken heeft met bijzondere klachten en dat de vertrouwensrelatie tussen hulpvrager en hulpverlener essentieel is.²

Het selectie- en gunningsproces

In de hier voorliggende deelparagraaf beschrijven we het selectie- en gunningsproces van de aanbesteding van Hulp bij het huishouden.

Selectie en gunning: een tweetrapsraket

Gezien de aanbestedingsprocedure een Europese niet-openbare procedure was (ofwel een procedure met voorselectie) bestond de gunningsfase uit een tweetrapsraket: eerst werd gekeken of aanbieders aan de geschiktheidseisen voldeden. Wanneer een aanbieder aan een eis niet voldeed viel hij af. Vervolgens werden 10 aanbieders geselecteerd die door mochten naar de tweede ronde. In deze tweede ronde werd getoetst of de offerte voldeed aan het eisenpakket. Onder de aanbieders die voldeden aan het eisenpakket werden vier aanbieders gekozen die het best voldeden aan de

¹ Notitie Gemeentelijk beleid vrije ruimte aanbesteden hulp bij het huishouden. Bijlage bij 06/23309, p. 3.

² Notitie Gemeentelijk beleid vrije ruimte aanbesteden hulp bij het huishouden. Bijlage bij 06/23309.



gestelde gunningscriteria. De Europese aanbesteding had zoals verwacht een enigszins aanzuigende werking: ook aanbieders uit andere regio's meldden zich in de eerste ronde aan. Van deze aanbieders is echter geen aanbieder gecontracteerd.

Onbekendheid met Europese aanbesteding

De onbekendheid met Europese aanbesteding in de eerste aanbesteding in 2006 betekende voor een aantal zorgaanbieders dat zij op procedurele gronden afvielen in de eerste fase van de aanbestedingsprocedure. De Wmo-aanbesteding was nieuw, voor de gemeente Amstelveen maar ook voor de meeste zorgaanbieders. Daarnaast hadden grotere aanbieders op het gebied van aanbestedingen meer kennis dan kleinere aanbieders. Met name kleinere partijen zijn volgens de gemeente hierdoor afgevallen. Ondanks dat er in de offerteaanvraag nadrukkelijk op gewezen was, melden de kleinere zorgaanbieders zich aan als hoofdaannemer zonder de mogelijkheden van een combinatie of onderaanneming te overwegen. Hierdoor konden deze partijen niet voldoen aan de omzet en ervaringseisen.

Volgens een van de respondenten vertrouwden de kleine aanbieders er teveel op dat hun trouwe en goede staat van dienst en bekendheid binnen de gemeente voldoende waren en hebben zij zich onvoldoende het belang van de procedurele kant van de aanbesteding gerealiseerd. In een aanbesteding kan echter alleen beoordeeld worden op de gegevens die aanbieders indienen.

Afgewezen aanbieders naar raad en college

Een aantal zorgaanbieders heeft uit ontevredenheid met de afwijzing contact gezocht met de verantwoordelijk wethouder en raadsleden. Daarnaast is er door instellingen gelobbyd voor de levering aan eerder genoemde specifieke doelgroepen: de joodse cliënten van Joods Maatschappelijk Werk (JMW) en aan kwetsbare ouderen in Vita-geïndiceerde woningen. Na intern overleg heeft de gemeente besloten gebruik te maken van vrije ruimte.

Het viel de respondenten die mede verantwoordelijk waren voor de aanbestedingsprocedures op dat aanbieders hebben geleerd van de eerste aanbestedingsronde en veel beter zijn geworden in de inschrijvingsprocedure zelf. Het gevaar is dat iedereen op papier netjes aan alle eisen voldoet maar dit niet tot uitvoer kan brengen in de praktijk. Het wordt daarom voor de gemeente steeds meer de kunst 'door de inschrijvingen heen te prikken'.

Rol van de raad in de aanbesteding

De raad heeft op een aantal momenten in de aanbesteding een rol gespeeld in het aanbestedingsproces van 2006 en in 2010.

Eerste aanbesteding (2006)

Denktank Wmo



In aanloop naar het eerste Wmo-beleidskader en de Wmo hoofdlijnennotitie zijn er verschillende participatierondes gehouden met inwoners, cliëntenvertegenwoordigers en met raadsleden. Raadsleden uit de raadscommissie Burgers en Samenleving hebben met de beleidsambtenaren in een zogeheten Denktank gesproken en nagedacht over de verschillende keuzes die gemaakt moesten worden voor het individueel voorzieningenbeleid. De input gegeven in deze Denktank-bijeenkomsten is meegenomen in de kadernota en Hoofdlijnennotitie Wmo Voorzieningenbeleid. De Hoofdlijnennotitie stelde vervolgens weer de randvoorwaarden voor een aantal onderdelen uit de aanbesteding, waaronder de gehanteerde kwaliteitseisen.

Hoofdlijnennotitie Wmo Voorzieningenbeleid (juni 2006)

In de Hoofdlijnennotitie Wmo Voorzieningenbeleid uit juni 2006 zijn verschillende keuzes aan de raad voorgelegd over het beleid voor Hulp bij het huishouden. Onderdeel hiervan waren de kwaliteitscriteria die vertaald, uitgewerkt moesten worden in het aanbestedingsbestek. De raad heeft de Hoofdlijnennotitie integraal overgenomen.



Tijdens aanbestedingsproces zelf

Tijdens het aanbestedingsproces zelf was de rol van de raad kleiner. De raad had het college opdracht gegeven de set 'kritische succesfactoren' zoals vastgesteld in de Hoofdlijnennotitie Wmo Voorzieningenbeleid uit te werken tot kwaliteitseisen en deze op te nemen in het aanbestedingsbestek. Daarnaast heeft de raad het college gemandateerd de aanbesteding uit te voeren. Het uiteindelijke aanbestedingsbestek is niet meer aan de raad voorgelegd. Toen aanbesteding al in gang was gezet en het bleek dat Joods Maatschappelijk Werk (JMW) geen contract zou krijgen, hebben enkele raadsleden contact gezocht met het college over deze kwestie. De positie van kleine aanbieders voor specifieke doelgroepen is uiteindelijk verzekerd door middel van gebruik van vrije ruimte.

Tweede aanbesteding (2010)

Voor de tweede aanbesteding (2010) zijn de raadsleden niet gehoord. De raad heeft het conceptbestek opnieuw niet gezien. Wel is vanuit de raadscommissie contact opgenomen met de afdeling Beleid over de planning van de aanbestedingsprocedure, over de kwaliteitseisen, de continuïteit van de dienstverlening en basiscompetenties van de medewerkers in het nieuwe bestek. Op 22 juni 2010 is schriftelijk antwoord gegeven op de gestelde vragen. Er is door de wethouder uitgebreid uitleg gegeven over de planning en over veranderingen in het aanbestedingsbestek van 2010 t.o.v. 2006.¹

Oordeel raadsleden over rol bij opstellen aanbestedingsbestek

De geïnterviewde raadsleden zelf vinden dat zij weinig invloed hebben kunnen hebben op het aanbestedingsproces. De raadscommissie heeft bij de eerste aanbesteding in 2006 het college gevraagd inzage te krijgen in het conceptbestek. Volgens het college was het opstellen van het bestek echter een privaatrechtelijke handeling waarbij voor de raad geen rol is weggelegd. Volgens de geïnterviewde raadsleden waren de verdere argumenten van het college om de raad niet te betrekken bij de aanbesteding dat de tijdsdruk voor de aanbesteding te hoog was, en dat het in de openbaarheid brengen van cijfers en feiten over de aanbesteding het gehele aanbestedingsproces in gevaar zou kunnen brengen, met het risico op juridische stappen tegen de gemeente.

Bij de tweede aanbesteding in 2010 heeft een raadslid bij de afdeling Beleid gevraagd naar het nieuwe aanbestedingsbestek. Daar werd haar verteld dat alle wensen vanuit de raad waren opgenomen in het bestek. Verder heeft zij schriftelijk antwoord gekregen op haar vragen over de veranderingen in kwaliteitseisen, continuïteit van de dienstverlening en basiscompetenties van de medewerkers in het nieuwe bestek.

¹ Interne notitie, 22 juni 2010. Antwoord op de vraag van mevrouw Mijksenaar over de planning en kwaliteitseisen binnen de nieuwe aanbesteding Hulp bij het huishouden.



Uitkomst van aanbesteding

Onderstaande tabel geeft weer welke partijen in 2006 en 2010 door de gemeente zijn gecontracteerd.

Tabel 0.1 gecontracteerde aanbieders in 2006 en 2010

	2006	2010
Raamcontractpartijen	Amstelring Groot Rijnland Zorgbalans Take Good Care	Amstelring Osiragroep ActiVita Thuiszorg Groot Rijnland Flexicure / Zorgbalans ThuiszorgInholland Thuiszorg Diakonie
Partijen in vrije ruimte	Joods Maatschappelijk Werk Brentano Stichting Nieuw Vredeveld Zonnehuisgroep	Joods Maatschappelijk Werk Brentano Stichting Nieuw Vredeveld Zonnehuisgroep

Bron: gemeente Amstelveen

Eerste aanbesteding

Per 1 januari 2007 zijn er raamcontracten afgesloten voor de levering van Hbh met vier aanbieders: Amstelring, Groot Rijnland, Zorgbalans en Take Good Care.

Om toch de joodse burgers Hbh te verlenen, evenals de Hbh aan kwetsbare ouderen in Vita-geïndiceerde woningen, is er gekozen gebruik te maken van de vrije ruimte binnen de percelenregeling. De aanbieders van specifieke doelgroepen zijn er overigens door de gemeente op gewezen dat zij ook via onderaanneming hun clientèle zouden kunnen bedienen. Het is echter onduidelijk waarom hebben zij hier geen gebruik van hebben gemaakt. De contractpartijen in de vrije ruimte werden Joods Maatschappelijk Werk (JMW), Stichting, Brentano, Stichting Nieuw Vredeveld en de Zonnehuisgroep.

Tweede aanbesteding

Per 1 januari 2011 zijn er raamcontractpartijen afgesloten met vijf aanbieders: Amstelring Osiragroep B.V., Flexicure / Zorgbalans, Stichting ActiVite Groot Rijnland, ThuiszorgInholland en Stichting Thuiszorg Diakonie.

In 2010 is gekozen voor vijf aanbieders in het raamcontract en voor vier aanbieders in de vrije ruimte. Drie van de aanbieders in de tweede aanbesteding zaten ook in de eerste aanbesteding (Amstelring Osiragroep, ActiVita Thuiszorg Groot Rijnland en Flexicure / Zorgbalans). Twee aanbieders zijn nieuw (ThuiszorgInholland en Thuiszorg Diakonie). De aanbieder Take Good Care is failliet gegaan en deed daarmee niet mee aan de tweede aanbesteding.

De aanbieders in de vrije ruimte zijn in de tweede aanbesteding dezelfde gebleven. In de vrije ruimte zijn opnieuw contracten afgesloten met de aanbieders Joods



Maatschappelijk Werk (JMW), Stichting, Brentano, Stichting Nieuw Vredeveld en de Zonnehuisgroep.

Er zijn opnieuw contracten met deze partijen afgesloten ondanks dat niet alle partijen voldeden aan het minimum aantal klanten. Op 20 november 2007 heeft het college ingestemd met het toevoegen van het criterium dat een aanbieder tenminste 25 klanten per jaar moet bedienen uit het oogpunt van efficiency. Terwijl op 1 januari 2009 twee van de aanbieders hier aan voldeden (Brentano en Joods Maatschappelijk Werk) waren er ook twee aanbieders die hier niet aan voldeden (Stichting Nieuw Vredeveld en de Zonnehuisgroep). Toch werd op 18 november 2008 besloten voor alle vier de aanbieders de contracten per 1 januari 2009 met 2 jaar te verlengen. De overwegingen die tot dit besluit leidden, waren dat het verlengen van de contracten continuïteit zou bieden aan de klanten, dat zij een tegenwicht zouden bieden op de markt en zouden kunnen worden ingeschakeld als de drie grotere aanbieders niet gezamenlijk de hulp zouden kunnen leveren.¹

¹ Advies aan B en W, 18 november 2008.



In dit hoofdstuk komt de uitvoering van de Hulp bij het huishouden (Hbh) aan de orde. We gaan hierbij in op de indicatiestelling, de kwaliteit van de dienstverlening Hbh, de werking van het pgb-systeem en de werking van het eigen bijdrage-systeem.

De onderwerpen worden per paragraaf behandeld. Aan het begin van iedere paragraaf geven we steeds de toetsingspunten weer die in de betreffende paragraaf behandeld worden.

Indicatiestelling

In deze paragraaf gaan we in op de indicatiestelling voor Hulp bij het huishouden. We kijken naar de uitvoerende organisatie, de wijze van indicatiestelling en de mogelijkheden voor klachten, bezwaar en beroep tegen een gestelde indicatie.

Uitvoerende organisatie en personeel

Keuze uitvoerende organisatie

Bij de overheveling van de Hulp bij het huishouden naar gemeenten heeft de gemeente Amstelveen in eerste instantie gekozen voor een samenwerkingsmodel met het CIZ. Hierbij werd de beslisboom van het CIZ gebruikt. Deze beslisboom geeft aan wanneer er sprake is van een complexere indicatie. Deze indicatieaanvragen werden vervolgens voorgelegd aan het CIZ. Al vrij snel bleek echter dat de beslisboom van het CIZ ertoe leidde dat veel aanvragen aan het CIZ voorgelegd diende te worden ('uitworp') en dat bij de gemeente voldoende expertise aanwezig was om ook complexere indicatieaanvragen zelf te behandelen. Dit was mede het geval doordat de gemeente reeds langere tijd zelf de indicatiestelling voor de toenmalige Wet Voorzieningen Gehandicapten (Wvg) uitvoerde. Ook is door middel van trainingen de kennis bij de Wmo-consulenten vergroot. Na anderhalf jaar is besloten niet langer te werken met de beslisboom van het CIZ en alle indicaties zelf uit te voeren. Wanneer voor de indicatiestelling het oordeel van een arts nodig is, maakt de gemeente hiervoor gebruik van Scio Consult. Dit komt met name voor bij complexe ziektebeelden en wanneer de partner stelt dat hij/zij dusdanig overbelast is dat hij/zij geen gebruikelijke zorg kan leveren.

Opleidingsniveau/scholing indicatiestellers



Binnen het Wmo-loket werken 10 medewerkers die roulerend twee dagdelen per week werkzaam zijn in het Wmo-loket. Daarnaast voeren zij vakspecialistische taken uit op verschillende vakafdelingen. De vakafdeling van het Wmo-loket voor Hulp bij het huishouden behandelt 1300 aanvragen voor Hbh per jaar. Hiervoor is 1,4 fte beschikbaar. Naast Wmo-consulenten zijn er indicatieadviseurs werkzaam in het team VGO. De indicatieadviseurs behandelen met name de gecombineerde aanvragen waarbij meerdere voorzieningen uit de Wmo worden aangevraagd door één cliënt (o.a. hulp bij het huishouden, woonvoorzieningen, rolstoelen, vervoersvoorzieningen en ondersteuning).

De Wmo-consulenten en indicatieadviseurs hebben volgens de respondenten voldoende expertise opgebouwd om alle aanvragen zelf af te handelen. De indicatieadviseurs hebben allen een medische achtergrond. De Wmo-consulenten hebben hiervoor o.a. een cursus paramedische kennis gevolgd. Deze kennis is nodig om een goede beoordeling te kunnen maken van de benodigde hulp op basis van de medische klachten en problemen die aanvragers noemen. In deze cursus werden de Wmo-consulenten ondersteund door de medewerkers van het team Voorzieningen gehandicapten en ouderen (Vgo). Deze medewerkers hadden reeds ervaring met de indicatiestelling voor WVG-aanvragen. Dankzij de cursus en de ondersteuning door ervaren medewerkers hebben, aldus de respondenten, nu alle Wmo-consulenten voldoende kennis om goede telefonische indicaties te kunnen stellen.

Afstemming en overdracht tussen gemeente en CIZ

Op dit moment legt de gemeente geen indicatieaanvragen meer voor aan het CIZ. Het komt sporadisch voor dat het CIZ een indicatieadvies voor hulp bij het huishouden voorlegt aan de gemeente nadat een cliënt door het CIZ al is geïndiceerd voor AWBZ-functies. Cliënten die AWBZ-zorg nodig hebben, hebben vaak ook hulp bij het huishouden nodig, tenzij er een gezonde partner aanwezig is die gebruikelijke zorg kan leveren.



Wijze van indicatiestelling

Figuur 0.1 Aanvraagformulier Wmo-voorzieningen: Hulp bij het huishouden

5 HULP BIJ HET HUISHOUDEN

Indien u kiest voor PGB; stuur dan mee een kopie bankpas of recent bankafschrift

Waarbij heeft u hulp nodig in het huishouden?	

Welke vorm van zorg wilt u aanvragen?	<input type="checkbox"/> Zorg in natura
	<input type="checkbox"/> Persoonsgebonden budget
	<input type="checkbox"/> Weet ik niet

Hoelang wilt u hulp bij het huishouden hebben per week?	uur per week
---------------------------------------------------------	--------------

Is er mantelzorg aanwezig?	<input type="checkbox"/> Ja
	<input type="checkbox"/> Nee

Indien u geen andere voorzieningen wilt aanvragen ga verder naar vraag 11 en 12

Bron: Aanvraagformulier Wmo-voorzieningen, gemeente Amstelveen

Wijze waarop indicatieaanvraag kan worden ingediend

De indicatieaanvraag kan telefonisch, via het invullen van een formulier aan het loket of via het digitale loket van gemeente worden ingediend.

Cliënten kunnen ook een aanvraagformulier Wmo-voorzieningen bij de gemeente ophalen of downloaden en printen van de website en per post versturen. Daarnaast kan een aanvraag persoonlijk worden ingediend bij het Wmo-loket. Tenslotte kan met een Digi-D een digitaal formulier worden verstuurd vanaf het digitale loket. In al deze gevallen komt de aanvraag binnen bij het Wmo-loket. Een medewerker van de vakafdeling neemt telefonisch contact op voor de indicatiestelling met de cliënt.



Wijze van indicatiestelling

Telefonische indicatiestelling

Het merendeel van de indicatiegesprekken wordt telefonisch uitgevoerd door de Wmo-consulenten. Er is gekozen voor overwegend telefonische indicatiestelling omdat dit sneller en goedkoper is dan indicatiestelling via huisbezoeken. Redenen om na het telefoongesprek nog een huisbezoek af te leggen zijn als de Wmo-consulent signaleert dat er sprake is van zorgmijdend gedrag, als er psychische problematiek aanwezig is of als de cliënt een complexere aandoening heeft waarvoor ook al andere (AWBZ) zorg aanwezig is.

Op het moment dat iemand telefonisch bij het Wmo-loket een aanvraag doet is geen handtekening nodig. Er wordt dan door de loketmedewerker geen aanvraagformulier ingevuld maar meteen een aanmeldingsformulier. Op het moment dat voor de indicatiestelling Hbh medische gegevens moeten worden opgevraagd bij een (huis) arts, moet de aanvrager hier schriftelijk toestemming voor verlenen.

Voor een telefonisch indicatiegesprek wordt geen afspraak gemaakt, de aanvrager wordt gewoon gebeld. In principe wordt door de Wmo-consulent gesproken met de aanvrager, tenzij de aanvrager hiertoe niet in staat is (bijvoorbeeld een oudere met dementie). Voor ouderen (75+) geldt dat Wmo-consulenten in een aantal gevallen spreken met de familie/mantelzorger van de cliënt en niet met de cliënt zelf. Vaak heeft de contactpersoon bij de aanvraag dan aangegeven dat hij/zij gebeld wil worden in plaats van de cliënt. De gemeente geeft dan gehoor aan dit verzoek.

Huisbezoek door de indicatieadviseur

Bij complexere aanvragen vindt de indicatiestelling via huisbezoek plaats. Het criterium om over te gaan tot een huisbezoek is dat de Wmo-consulent in het telefonisch gesprek geen goed beeld heeft kunnen krijgen van de situatie van de cliënt. Dit kan zijn omdat de cliënt zijn of haar hulpvraag niet goed kan formuleren, omdat er psychische problemen zijn, omdat de cliënt de Nederlandse taal niet genoeg beheerst of in het algemeen een 'niet plus gevoel' bij de Wmo-consulent. Vooral voor cliënten die weinig mantelzorg hebben, kan het lastig zijn hun hulpvraag te formuleren. Indien een mantelzorger aanwezig is, kan deze vaak de hulpvraag voor de cliënt verwoorden.

Voor een huisbezoek wordt vooraf wel een afspraak gemaakt. De huisbezoeken worden uitgevoerd door een indicatieadviseur of Wmo-consulent van de gemeente. In het vraagesprek wordt eerst de medische situatie van de cliënt besproken. Welke medische problemen zijn er en welke gevolgen heeft dit voor het functioneren in het dagelijks leven? Kan een cliënt bijvoorbeeld bukken en tillen? Vervolgens maakt de indicatieadviseur de koppeling met activiteiten in het huishouden (licht huishoudelijk werk, zwaar huishoudelijke werk etc.). Welke activiteiten kan de cliënt wel uitvoeren en welke niet? Ten slotte brengt de indicatieadviseur / Wmo-consulent in beeld welke hulp er al aanwezig is rond de cliënt (huisgenoten, mantelzorg die niet inwonend is). Op basis van deze informatie kan worden vastgesteld welke Hulp bij het huishouden nodig is uit de Wmo.





Vastgestelde indicatiecriteria en indicatieprotocollen

De gemeente Amstelveen heeft geen eigen indicatieprotocol voor Hbh ontwikkeld. In de eerste periode na de invoering van de Wmo heeft de gemeente Amstelveen gebruik gemaakt van een samenwerkingsmodel gemeente-CIZ. In deze periode werd door de gemeente de beslisboom voor Hulp bij het huishouden van het CIZ gebruikt. Ook op dit moment nog dient deze beslisboom als leidraad voor het indicatiegesprek. In het indicatiegesprek wordt onder meer ingegaan op de aandoeningen of beperkingen die de aanvrager heeft, de beperkingen die hij/zij ervaart bij het voeren van het huishouden, de woonsituatie en de gezinssamenstelling. Daarnaast worden verbredende vragen gesteld over andere aspecten van het dagelijks leven waar de aanvrager wellicht beperkingen ondervindt ('zijn er andere zaken in het dagelijks leven waar u problemen ondervindt? Heeft u behoefte aan ondersteuning op andere terreinen? etc).

Gebruik protocol Gebruikelijke Zorg

De gemeente Amstelveen hanteert bij de indicatiestelling het protocol Gebruikelijke Zorg van het CIZ. Dit betekent dat een gezonde inwonende partner of ouder inwonend kind geacht wordt de benodigde taken in het huishouden uit te voeren.

De gemeente Amstelveen hanteert de regel dat partners of andere huisgenoten boven de 75 jaar die aangeven dat zij het huishouden niet kunnen doen of niet weten hoe dat moet (nooit gedaan hebben), geen gebruikelijke zorg meer hoeven te leveren. Van huisgenoten jonger dan 75 jaar wordt dit wél verwacht, ook als de persoon een fulltime baan heeft of nog nooit iets in het huishouden heeft gedaan. Als de huisgenoot claimt overbelast te zijn dan volgt een huisbezoek door de indicatieadviseur of eventueel invoeren advies externe adviseur.

De regels rond Gebruikelijke Zorg gelden overigens alleen voor mensen die deel uit maken van hetzelfde huishouden als de aanvrager. Soms zijn andere familieleden wel in staat en bereid om te helpen in het huishouden, maar dan nog heeft de aanvrager recht op de voorziening.

Gebruikelijke zorg is soms een lastig onderwerp in het indicatiegesprek en een reden voor aanvragers om ontevreden te zijn als de aanvraag wordt afgewezen. Partners voeren soms aan dat ze nog nooit huishoudelijke taken hebben uitgevoerd en het niet kunnen of dat ze het huishouden niet kunnen doen naast hun baan. Gebruikelijke zorg is de meest voorkomende reden waarom mensen een bezwaar indienen als de aanvraag voor Hbh is afgewezen.

Voorliggende voorzieningen

In het indicatiegesprek wordt tevens in kaart gebracht welke huishoudelijke taken door voorliggende voorzieningen kunnen worden geleverd. Zo is in Amstelveen een vrijwillige boodschappendienst actief en kunnen cliënten gebruik maken van maaltijdvoorziening. Deze is voor alle burgers aan te vragen zonder indicatie van de gemeente. Hiernaast wordt hulp bij de administratie geboden door vrijwilligers. Op het moment dat in de huishoudelijke taken die een aanvrager nodig heeft, kan worden



voorzien door middel van de in Amstelveen aanwezige voorliggende voorzieningen bestaat geen aanspraak op Hulp bij het huishouden.

Bij de voorliggende voorziening boodschappendienst wordt gekeken naar de geschiktheid van deze voorziening voor de aanvrager. Door bepaalde persoonskenmerken kan een boodschappendienst ongeschikt zijn. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer iemand dieetvoeding nodig heeft die door de boodschappendienst niet wordt geleverd of wanneer de bezorgkosten van een supermarkt te hoog zijn gezien het inkomen van de aanvrager. In deze gevallen wordt door de gemeente naar andere oplossingen gezocht.

Voorwaarde om goed gebruik te maken van de boodschappendienst is dat iemand in staat is zelf het huishouden te organiseren: bijvoorbeeld een boodschappenlijstje maken, dingen weggooien die over de datum zijn en de juiste boodschappen bestellen om een complete maaltijd te kunnen bereiden. Als een aanvrager hiertoe niet in staat is, is dit voor de gemeente een reden om alsnog een indicatie te stellen voor Hulp bij het huishouden waarbij de hulpverlener boodschappen doet voor de cliënt.

Reikwijdte van het indicatiegesprek

Zowel bij telefonische indicatiestellingen als indicatiestellingen via huisbezoek is steeds het uitgangspunt dat de cliënt zo zelfstandig mogelijk moet kunnen functioneren. Daar hoort ook het voeren van het huishouden bij. In de indicatiestelling wordt brede vraagverheldering toegepast en gekeken naar verschillende domeinen van het leven (wonen, verplaatsen en huishouden). De indicatieadviseur doet vervolgens een uitspraak over de mogelijkheden voor de aanvrager om zelfstandig te functioneren en kan naast Hbh ook andere voorzieningen toekennen om dit vermogen te vergroten (zoals hulpmiddelen of een vervoersvoorziening). In telefonische indicatiestellingen is er echter beperkter zicht op de leefsituatie van de cliënt dan bij huisbezoeken. Bij huisbezoeken ziet men de cliënt, zijn fysieke conditie en leefomstandigheden. Daarmee is brede vraagverheldering beter mogelijk bij huisbezoeken.

Doorlooptijd proces van indicatiestelling

Standaard aanvraag

De wachttijd tussen het aanvragen van een indicatie en het voeren van het indicatiegesprek bedraagt op dit moment 2 à 3 weken. Deze periode is in het verleden wel eens opgelopen tot 7 weken. Dit was mede het gevolg van langdurige uitval door ziekte van een medewerker en de vernieuwde procedure ivm invullen vacature indicatieadviseur. Nadat een indicatiegesprek heeft plaatsgevonden kan op korte termijn, meestal binnen een dag, het indicatiebesluit worden afgegeven. Wanneer het indicatiebesluit afwijkt van de gevraagde indicatie wordt contact opgenomen met de cliënt. Wanneer er sprake is van een dusdanig complexe situatie dat een medische beoordeling wordt gevraagd, duurt de afgifte van het indicatiebesluit iets langer.

Na afgifte van een positief indicatiebesluit en aanmelding bij een zorgaanbieder, dient de zorgaanbieder volgens contract binnen 3 weken de gevraagde hulp te leveren.



Spoedaanvraag

De gemeente Amstelveen heeft een spoedprocedure voor het aanvragen van Hulp bij het huishouden. Een spoedaanvraag voor Hulp bij het huishouden kan worden ingediend door de cliënt zelf, de familie of bijvoorbeeld de huisarts of de transferverpleegkundige van een ziekenhuis. Binnen 24 uur wordt de indicatie gesteld. De gemeente heeft hierover ook afspraken gemaakt met het Amstellandziekenhuis. De transferverpleegkundige stelt daar de indicatie. De zorgaanbieder dient bij een spoedaanvraag binnen 24 uur na een positief indicatiebesluit de hulp te leveren.

Geldigheidsduur indicaties en herindicatie

Geldingsduur indicatie

Indicaties worden in veel gevallen afgegeven voor een periode van 5 jaar. Wanneer er verbetering verwacht mag worden in de situatie van de cliënt wordt de indicatie voor een kortere periode afgegeven. Wanneer er verslechtering in de situatie van de cliënt kan worden verwacht, wordt in het indicatiegesprek de cliënt er reeds op gewezen dat hij/zij meer hulp kan aanvragen bij de gemeente op het moment dat de hulp die in eerste instantie wordt toegewezen niet meer toereikend is.

Herindicatie

Bij een herindicatie wordt de actuele situatie van de cliënt opnieuw in beeld gebracht. Hierbij staan de volgende vragen centraal:

Hoe gaat het met de cliënt?

Is de Hbh die was toegekend nog toereikend?

Is de cliënt nog tevreden met de aanbieder?

Dit is ook een moment om de cliënt te wijzen op de mogelijkheid om indien gewenst te wisselen van zorgaanbieder voor het leveren van Hbh.

Het komt voor dat cliënten de herindicatie te laat aanvragen zodat de oude indicatie al is verlopen. Met alle aanbieders heeft de gemeente recent afspraken gemaakt dat de hulp in de tussenliggende periode wel wordt geleverd¹. De nieuwe indicatie wordt later administratief aangesloten op de oude indicatie.

Klachten, bezwaar en beroep

Interne toetsing afwijzingen

Op het moment dat een aanvraag voor Hulp bij het huishouden wordt afgewezen, wordt dit indicatiebesluit altijd intern getoetst door een indicatieadviseur. Zeer sporadisch worden er aanpassingen gedaan na toetsing. Deze aanpassingen gaan echter meer over de motivatieomschrijving binnen de beschikking dan om de afwijzing zelf. Ook kunnen Wmo-consulenten met vragen in de loop van de indicatiestelling terecht bij collega

¹ Deze eis is opgenomen in het tweede aanbestedingsbestek (2010).



Wmo-consulenten en de indicatieadviseurs. Positieve indicatiebesluiten worden niet intern getoetst. Hiervoor ontbreekt volgens de indicatieadviseur de capaciteit.

Mogelijkheid van bezwaar en beroep

Wanneer een aanvraag voor Hulp bij het huishouden wordt afgewezen, worden cliënten hiervan telefonisch op de hoogte gesteld en ontvangen zij daarna een negatief indicatiebesluit. In deze brief staat de mogelijkheid tot bezwaar en beroep vermeld. Cliënten worden hier in het telefoongesprek niet expliciet op gewezen. Ook in een positief indicatiebesluit staat de mogelijkheid van bezwaar en beroep vermeld, als cliënten het niet eens zijn met het type Hbh dat zij krijgen en/of het aantal uren.



Ingediende klachten en bezwaren

Afdeling SV ontvangt in totaal op alle producten (van armoedebestrijding tot voorzieningen Wmo) weinig bezwaarschriften, zo'n 90 per jaar voor alle aanvragen van de afdeling Sociale Voorzieningen tezamen. In 2010 zijn er totaal 10 bezwaarschriften over Hbh ingediend. Daarvan zijn er 3 ingetrokken, 6 ongegrond verklaard en is er 1 niet ontvankelijk verklaard.

Klachten over de wijze van behandeling (bejegening) kunnen worden ingediend bij de burgerraadsman van Amstelveen. Deze heeft over de indicatiestelling voor Hbh geen bejegeningklachten ontvangen.

De geïnterviewde teamleider Wmo benadrukt het belang van een duidelijke uitleg richting de cliënt waarom een aanvraag is afgewezen. Dit maakt voor de cliënt begrijpelijk waarom hij/zij geen recht heeft op hulp en voorkomt bezwaarschriften.

Ideeën over wijziging indicatiestelling

De respondenten zouden er de voorkeur aan geven meer indicaties te stellen door middel van een huisbezoek. Bij een huisbezoek krijgt de indicatiesteller een duidelijker beeld van de situatie van de cliënt. Ook geeft een huisbezoek meer mogelijkheden om integrale vraagverheldering toe te passen, waarbij niet alleen gekeken wordt naar de voorziening die de cliënt heeft aangevraagd maar ook naar andere mogelijke diensten en voorzieningen waar de cliënt behoefte aan heeft. Op deze manier kan aan de cliënt een afgestemd pakket van voorzieningen worden aangeboden dat toereikend is gezien de ondersteuningbehoefte van de cliënt. Dit voorkomt dat de cliënt zich meerdere malen achtereenvolgens met verschillende vragen meldt bij het Wmo-loket, zo verwachten meerdere respondenten.

Op dit moment werkt de gemeente aan een evaluatie van de Wmo-nota 2008-2011 en het Wmo-loket. Daarnaast wordt gekeken naar een vereenvoudiging van het indicatieproces Hbh voor 75-plussers. Een nadeel volgens de respondenten van een vereenvoudigd indicatieproces is dat er geen integrale vraagverheldering meer plaats vindt. Voorbeelden van een vereenvoudigd indicatieproces zijn: de indicatietermijn voor cliënten van 75 jaar en ouder te verlengen naar 8 jaar, omdat verwacht mag worden dat hun ondersteuningsbehoefte niet meer zal afnemen. Ook wordt nagedacht over de mogelijkheid om aanvragen Hbh voor mensen van 75 jaar en ouder automatisch toe te kennen. De respondenten merken hierbij als nadeel op dat er geen hulpvraagverduidelijking plaats vindt met cliënten, er geen gesprek en uitleg is en dat als gevolg hiervan deze cliënten vaker naar het Wmo-loket zullen terugkeren met een vraag.



Kwaliteit dienstverlening Hbh

In deze paragraaf gaan we in op de kwaliteit van de dienstverlening van Hulp bij het huishouden. We gaan in op de leveringstijd en continuïteit van de dienstverlening, de monitoring van dienstverlening en de klachten en cliënttevredenheid.



Leveringstijd en aansluiting vraag een aanbod

Leveringstijd

Na afgifte van een positief indicatiebesluit en aanmelding bij een zorgaanbieder, dient de zorgaanbieder volgens contract binnen 3 weken de gevraagde hulp te leveren.

Volgens het hoofd afdeling Sociale Voorzieningen en de Teamleider Voorzieningen Gehandicapten en Ouderen (VGO) en Wmo-loket wordt deze termijn ook feitelijk gehaald.

Continuïteit tijdens ziekte en vakantie

Capaciteitstekort

In de zomer van 2007 was er een groot capaciteitstekort onder de grote aanbieders: allen hadden een cliëntenstop ingevoerd. Vanuit de afdeling Sociale Voorzieningen is hierop gereageerd door een deel van de aanvragen voor Hbh naar de kleine partijen door te schuiven. Hierdoor was het capaciteitstekort tijdelijk opgelost.

Door de recessie in 2008 wilden ineens veel mensen in de Hbh werken. Hierdoor was het capaciteitstekort in een keer opgelost. Het is de vraag echter hoe duurzaam deze personele bezetting is. Wanneer de markt weer aantrekt, is de verwachting dat een deel van de medewerkers de thuiszorginstelling weer verlaat.

Extra waarborgen continuïteit dienstverlening Hbh bij de tweede aanbesteding (2010)

Er zijn echter met het nieuwe bestek een aantal waarborgen gecreëerd om een nieuw capaciteitsprobleem en daarmee cliëntenstop te voorkomen. In het bestek zijn de volgende eisen en wensen opgenomen die de continuïteit in de dienstverlening aan cliënten moet waarborgen ook wanneer medewerkers ziek zijn.

- Bestaande eisen in het bestek uit 2006
 - Bij ziekte en vakantie van de hulpverlener moet vervanging beschikbaar zijn.
 - Bij beëindigen van het contract moet aanbieder zich zoveel mogelijk moet inspannen om Hbh aan cliënt te blijven leveren. Aanbieder moet zorg dragen voor goede overdracht van cliënten.

- Nieuwe eis in het bestek in 2010
 - Wanneer de cliënt geen voorkeursaanbieder opgeeft, geeft de gemeente de opdracht aan die aanbieder die op kwalitatieve criteria op dat moment het beste is. De volgende criteria worden gehanteerd:
 - snelheid inzet hulp bij de klant;
 - aantal klachten per periode;
 - mate van continuïteit van levering.
 - Indien er twee aanbieders of meer bij deze punten gelijk scoren dan geeft de prijs de doorslag bij de keuze.

- De medewerkers Hbh moeten, afhankelijk van de functie medewerker Hbh1, 2 of 3, voldoen aan een uitgebreide lijst van basiscompetenties.



- Gunningscriteria. In de lijst van wensen wordt de inschrijvers gevraagd hoe zij de continuïteit waarborgen:
 - Hoe voorkomt u dat door bijvoorbeeld ziekte, vakantie of andersoortig verlof/uitval van personeel de cliënt geen hulp ontvangt?
 - Op welke wijze kunt u kwalitatief goede vervanging/back-up voor dit soort situaties regelen?

Maatregelen afstemming vraag en aanbod door gemeente

De gemeente Amstelveen heeft de een aantal extra maatregelen getroffen om de vraag naar en het aanbod van Hulp bij het huishouden (beter) op elkaar af te stemmen.

- In het nieuwe bestek (2010) zijn contracten afgesloten met vijf raamcontracten in plaats van vier.
- De contracten in de vrije ruimte zijn gehandhaafd in het tweede aanbestedingsbestek om keuzevrijheid voor de cliënt te blijven behouden. Hiervoor is gekozen om de plaatselijke aanbieders te kunnen behouden. Omdat zij alleen leveren in aanleunwoningen geldt dat er sprake is van meer specifieke problematiek. In het kader van ketenzorg wordt er de voorkeur aangegeven dat één aanbieder zowel AWBZ als Wmo-zorg kan leveren.
- Er worden eisen gesteld aan de minimale omvang cliënten die een aanbieder moet bedienen.
- Wanneer er een capaciteitstekort is bij een aanbieder kan er worden geschoven naar een andere aanbieder.
- De toewijzing van een aanbieder aan een cliënt die geen voorkeur opgeeft is mede afhankelijk van de continuïteit van dienstverlening van de aanbieder.

Zicht van de raad op afstemming vraag en aanbod

De raad heeft geen duidelijk zicht op de aansluiting van vraag en aanbod van Hulp bij het huishouden. Ook is het voor de raad niet duidelijk of de gemeente voldoende voorwaarden heeft gecreëerd om in te grijpen wanneer vraag en aanbod niet goed aansluiten. De geïnterviewde raadsleden herinneren zich niet meer of zij in 2007 geïnformeerd zijn over slechte aansluiting van de vraag op aanbod en de daarop ondernomen actie.

In het kwartaaloverzicht van het derde kwartaal 2007 (stand van zaken Wmo) wordt uitgebreid ingegaan op de wachttijden, vraag en (problemen) met het aanbod. Het kwartaaloverzicht heeft op 4 december 2007 ter kennisname op de agenda van B&S gestaan, met een extra verwijzing ernaar bij het punt Wmo. Het punt is summier besproken in de commissie.

Vanuit de huidige wethouder vindt er geen structurele informatieverstrekking plaats over de aansluiting van de vraag naar Hbh op het aanbod, zolang er geen problemen zijn. Wanneer vraag en aanbod niet corresponderen wordt hierover gerapporteerd. Ook wanneer er om informatie gevraagd wordt, wordt deze informatie ook gegeven. In de aanbesteding van 2010 zijn er door een raadlid van de Commissie B&S vragen gesteld over o.a. de continuïteit van de dienstverlening van Hbh. Zij wilde weten welke maatregelen er in het bestek genomen waren om de continuïteit beter te waarborgen. Op deze vraag heeft de wethouder uitgebreid schriftelijk antwoord gegeven.



(Waarborgen zijn o.a. de keuze voor 5 ipv 4 aanbieders.) Er is correspondentie geweest over de kwaliteitseisen van de hulpverleners / het personeel.

Monitoring kwaliteit dienstverlening

Zowel gemeente als zorgaanbieders zijn verplicht de kwaliteit van Hbh te monitoren. Onderdeel hiervan zijn cliënttevredenheidsonderzoeken die zowel door de zorgaanbieders als de gemeente uitgevoerd moeten worden.

Monitoring kwaliteit dienstverlening door aanbieders

De aanbieders zijn verplicht de kwaliteit van hun dienstverlening te monitoren. Op een aantal manieren moeten aanbieders inzicht geven in de kwaliteit van hun eigen dienstverlening.

Cliënttevredenheidsonderzoek

Aanbieders zijn verplicht gedurende de looptijd van het contract iedere twee jaar een cliënttevredenheidsonderzoek uit te voeren. Het doel van dit onderzoek is de verschillende kwaliteitsaspecten te meten en te toetsen. Deze eis is opgenomen in het bestek.

Kwaliteitsjaarverslag

Jaarlijks moeten aanbieders een kwaliteitsjaarverslag uitbrengen. Deze eis is in het bestek opgenomen. Het verslag moet minimaal conform het door de IGZ opgestelde 'Kwaliteitsdocument voor Verantwoorde Hulp bij het Huishouden (juni 2009)' worden opgesteld. Het verslag wordt besproken met de opdrachtgever in het jaarlijkse overleg (zie hieronder). Op de website van het CIBG zijn van een deel van de organisaties kwaliteitsjaarverslagen terug te vinden.¹ Zorginstellingen moeten namelijk elk jaar verantwoording afleggen over de manier waarop zij het geld uit de AWBZ en Zorgverzekeringswet besteden. Die verantwoording leggen zij af in de jaarverantwoording zorginstellingen. Aangezien veel aanbieders van Hulp bij het huishouden ook zorg uit de AWBZ verlenen hebben zij één kwaliteitsjaarverslag gemaakt. Van de aanbieders van Hbh in Amstelveen die ook voor het CIBG een kwaliteitsjaarverslag moesten aanleveren (Amstelring, Brentano, Nieuw Vredenveld en Zonnehuisgroep) hebben dit allen voor alle jaren gedaan.

Rapporteren managementinformatie t.b.v. verantwoording aan gemeente

Tenslotte dienen aanbieders managementinformatie te verzamelen en te rapporteren t.b.v. de verantwoording die zij periodiek dienen af te leggen aan de gemeente. Deze managementinformatie wordt hieronder besproken.

¹ <http://www.desan.nl/net/DoSearch/Search.aspx>



De kwaliteitsmonitoring door de zorgaanbieders is volgens de voormalig contractbeheerder echter nog niet geheel op gang gekomen. Er worden wel cliënttevredenheidsonderzoeken gehouden, maar nog niet door alle aanbieders en niet iedere twee jaar. Dit zou mede komen door tijdsgebrek en door veranderingen en reorganisaties bij de aanbieders.

Ook het aanleveren van managementinformatie wordt niet door alle aanbieders even goed gedaan. De gemeente probeert dit wel te stimuleren, maar volgens de contractbeheerder is het lastig dit af te dwingen. Het aanleveren van de kwaliteitsjaarverslagen wordt door de aanbieders echter wel keurig gedaan.

Verantwoording naar de gemeente

Aanbieders moeten op twee manieren verantwoording afleggen naar gemeenten: door het aanleveren van periodieke (vierwekelijkse) managementinformatie aan de gemeente en tijdens het evaluatiegesprek met de gemeente dat (tenminste) één keer per jaar plaatsvindt. Deze eisen zijn opgenomen in het bestek van 2006 als van 2010.

Periodieke managementinformatie

De aanbieders moeten per vier weken de volgende informatie leveren:

Aantallen cliënten naar vorm (Hbh 1, 2 en 3)

Gemaakte kosten per cliënt

Aantal ingediende klachten met aard van de klacht

Inzicht in continuïteit dienstverlening

Overzicht van doorgegeven uren aan CAK

Per cliënt startdatum indicatie en startdatum zorg

Overzicht op cliëntniveau met cliënten die nieuw in de zorg zijn

Jaarlijks evaluatiegesprek

In het jaarlijkse evaluatiegesprek worden de volgende actiepunten besproken:

Rapportage over de resultaten van de verbeteracties vanuit het kwaliteitsjaarverslag

Rapportage over aantal klachten van cliënten en wijze van afwikkeling

De opgestelde overzichten van gerealiseerde productie

Plannen en realisaties inzake productontwikkeling

Telefonische en digitale bereikbaarheid

Lijst met gevolgde relevante cursussen/voorlichting door het personeel van Hbh 1, 2 en 3 in Amstelveen.

Monitoring door de gemeente

De gemeente monitort de kwaliteit van de aanbieder op basis van klachten die tussentijds binnenkomen, tussentijdse gesprekken indien nodig, het kwaliteitsjaarverslag en een jaarlijks evaluatiegesprek met de aanbieders.

Jaarlijkse evaluatiegesprekken

In dit jaarlijkse gesprek vertellen de aanbieders wat er goed is gegaan, welke ontwikkelingen er waren, wat knelpunten waren, wat er is gedaan om dit op te lossen etc. In deze gesprekken is volgens de contractbeheerder ook gesproken over



capaciteitsproblemen, klachten zoals hulp die te laat wordt ingezet, hulp die niet is gekomen.

Volgens de gemeente wordt tijdens de jaarevaluatie goed werkgeverschap getoetst op: het aantal aan uren dat aan opleiding is besteed, tevredenheid van het personeel (aangetoond door onafhankelijk onderzoek) en de hoeveelheid klachten die zijn binnengekomen.

De jaarlijkse besprekingen komen in de documentenanalyse terug. In 2007, 2008 en 2009 heeft de gemeente jaarlijkse besprekingen gehad met de zorgaanbieders. Deze besprekingen vonden steeds na de zomer plaats, in september of oktober. De besprekingen werden met alle zorgaanbieders afzonderlijk gehouden. In deze jaarlijkse gesprekken werd de evaluatie van het afgelopen jaar doorgenomen. In deze evaluaties kwamen personeel, cliënten en klachten aan de orde. Verder werden ontwikkelingen in de nabije toekomst van de zorgaanbieder besproken, de werkafspraken en de contractverlengingen.

Cliënttevredenheidsonderzoeken door gemeente

Ook de gemeente is verplicht een cliënttevredenheidsonderzoek over de Wmo uit te voeren. Op gebied van Hbh is dit gedaan in 2007. Hieruit is voortgekomen dat de continuïteit van de zorg (vervangings tijdens ziekte of vakantie) een aandachtspunt was. Dit punt was ook al voortgekomen uit de gesprekken tussen de gemeente en de aanbieders. Een nieuw cliënttevredenheidsonderzoek voor de individuele Wmo-voorzieningen, waaronder de Hulp bij het huishouden, staat gepland voor 2011.

Ingrijpen door gemeente

De gemeente heeft een aantal keer ingegrepen om de kwaliteit en de continuïteit van de dienstverlening van Hbh te bewaken:

Toen in de zomer van 2007 alle grote aanbieders een capaciteitstekort hadden en een cliëntenstop invoerden greep de gemeente in. In overleg met de grote aanbieders is besloten een deel van de aanvragen voor Hbh naar de kleine aanbieders door te schuiven.

Daarnaast zijn in het bestek van 2010 extra eisen en gunningcriteria opgenomen die de continuïteit van de dienstverlening nog beter moeten waarborgen (zie vorige paragraaf 4.2.1).

Klachten over de aanbieder die binnenkomen bij de gemeente worden meteen teruggekoppeld naar de aanbieder. De gemeente wil vervolgens weten hoe de aanbieder de klachten oppakt.

Uit de documentenanalyse blijkt dat er in de 2007 met alle aanbieders overleg is geweest over o.a. de klachtenregistratie. Deze schoot toen tekort. De aanbieder is gewezen op het belang van klachtenrapportage.

In 2007 ging zorgaanbieder Take Good Care failliet. De gemeente heeft er toen met de aanbieder voor gezorgd dat zowel cliënten als personeel overgedragen werden naar Amstelring.

Klachten en cliënttevredenheid

In de folder 'Hulp bij het Huishouden' worden de mogelijkheden aangegeven voor het indienen van klachten. Wanneer men een klacht heeft over de geleverde voorziening,



dan dient men dit in eerste instantie aan te geven bij de eigen zorgaanbieder. Mensen kunnen met hun klacht echter ook terecht bij de gemeente Amstelveen.

Klacht indienen bij aanbieders

In het bestek is niet expliciet de eis opgenomen dat aanbieders een klachtenregeling moeten hebben. Aanbieders dienen echter in de vierwekelijkse aanlevering van managementinformatie ook het aantal gemelde klachten en de aard van de klachten te vermelden. Daarnaast is een goede beschrijving van de klachtenprocedure opgenomen als gunningscriterium in het bestek (met een weegfactor van 5%). Volgens de contractbeheerder hebben in praktijk alle aanbieders een klachtenprotocol.

De gemeente krijgt in de klachtenrapportage alleen officiële klachten te zien. Klachten die door aanbieders intern zijn opgelost worden niet zichtbaar voor de gemeente.

In de documentenanalyse zijn we voornamelijk klachtenrapportages tegengekomen van Amstelring. De contractbeheerder verklaart dit uit het feit dat Amstelring zo'n 75 tot 80% van alle klanten heeft en hierdoor in absolute aantallen ook de meeste klachten krijgt. De klachten hadden meestal te maken met het ontbreken van vervangende hulp bij vakantie of ziekte. Ook werden klachten ingediend over te laat op gang gekomen huishoudelijke hulp.

Klacht indienen bij de gemeente

Mensen kunnen met hun klacht ook terecht bij de gemeente Amstelveen. Zij kunnen daarvoor telefonisch contact opnemen met het loket Wmo-loket. Als de persoon er dan nog niet uitkomt kan hij of zij telefonisch of schriftelijk contact opnemen met de burgerraadsman.¹

Ingediende klachten bij het Wmo-loket

Bij het Wmo-loket komen sporadisch opmerkingen en klachten binnen over huishoudelijke hulp. Klachten die worden ingediend bij de gemeente worden direct teruggekoppeld naar de zorgaanbieder. Volgens de voormalig contractbeheerder worden op deze manier klachten meestal direct opgelost. Deze klachten worden door de gemeente niet geregistreerd.

Ingediende klachten bij Burgerraadsman

In de jaren 2007 t/m 2010 zijn er respectievelijk 19, 19, 21 en 10 klachten binnengekomen die te maken hadden met de Wmo. Geen enkele klacht had echter betrekking op huishoudelijke hulp.²

Clïenttevredenheid

¹ Folder 'Hulp bij het Huishouden', gemeente Amstelveen.

² De Burgerraadsman Amstelveen.

³ Bron: SBGO 2007



Een belangrijke vraag is of cliënten tevreden zijn over de kwaliteit van de geleverde Hulp bij het huishouden. Een aantal bronnen levert inzicht in de tevredenheid van cliënten die Hulp bij het huishouden ontvangen in Amstelveen: de cliënttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd door de gemeenten, de kwaliteitsjaarverslagen uitgevoerd door de aanbieders, de 'Kwaliteitskaarten' op de website van KiesBeter en de geluiden uit het praktijk die via cliëntenraden binnenkomen bij het KAT-Wmo.

Klanttevredenheidsonderzoeken

Het houden van klanttevredenheidsonderzoeken is een wettelijke verplichting van de Wmo.

In de periode tussen oktober 2007 en februari 2008 is door SGBO in opdracht van de gemeente een klanttevredenheidsonderzoek gehouden onder cliënten die Hulp bij het huishouden ontvangen. In dit onderzoek zijn verschillende onderdelen van de dienstverlening aan cliënten geëvalueerd. Onderstaand overzicht geeft per onderdeel de scores weer.

Tabel 0.1 Scores op verschillende onderdelen dienstverlening Hbh 2007 ³

	Waarderingcijfer of percentage
Aanvraagprocedure	7,5
Uitvoering Hbh	7,5
Vervanging van personeel tijdens ziekte of vakantie	60% tevreden
Keuzemogelijkheden tussen aanbieders	85% tevreden

De gemeente Amstelveen scoorde gemiddeld tot goed in vergelijking tot de referentiegroep. Voor de aanvraagprocedure gaven de respondenten gemiddeld een 7,5. Over de Hbh zelf gaf men eveneens een 7,5. Klanten waren het meest tevreden over vervanging van personeel bij ziekte: 40% was hier ontevreden over, tegenover 22% in de referentiegroep.¹

¹ SGBO (2007) Rapport Tevredenheid Cliënten Wmo Amstelveen, p.12.



Kwaliteitsjaarverslagen

De aanbieders zijn verplicht de kwaliteit van hun dienstverlening te verantwoorden in een kwaliteitsjaarverslag. Helaas hadden we slechts toegang tot de kwaliteitsjaarverslagen van de aanbieders die ook aan het CIBG moeten verantwoorden via de website van het CIBG¹. Voor zover deze verslagen een volledig en betrouwbaar beeld geven, lijken cliënten vrij tevreden over de dienstverlening. Er zijn echter ook een aantal aandachtspunten die in meerdere kwaliteitsjaarverslagen terugkwamen. Door cliënten worden de onderstaande aspecten het vaakst benoemd als aandachtspunten:

Wachttijd start Hulp bij het huishouden

Informatie, communicatie en overbrugging wachttijd

Rechten van de cliënt

Bekendheid met contactpersoon

Vervanging bij ziekte of vrije dag medewerker

KiesBeter

Op de website van KiesBeter is de kwaliteit van de verschillende aanbieders in kaart gebracht via 'kwaliteitskaarten'. Deze kwaliteitskaarten² zijn gebaseerd op het Kwaliteitskader Verantwoorde Zorg³. Onderstaand overzicht geeft de ervaringen weer van cliënten van Amstelring, Joods Maatschappelijk Werk (JMW), Brentano en ActiVita Thuiszorg Groot Rijnland. De ervaringen van cliënten zijn in 2009 gemeten. De beoordeling loopt van één ster (veel minder goed dan gemiddeld) tot vijf sterren (veel beter dan gemiddeld).⁴ Op de meeste punten scoren de bovenstaande aanbieders gemiddeld tot goed.

Tabel 0.2 Beoordeling kwaliteit aanbieders volgens cliënten (gemeten in 2009)

	Amstelring	JMW	Brentano	ActiVita Thuiszorg Groot Rijnland
Hebben de zorgverleners voldoende aandacht of het goed gaat met de cliënten?	***	***	***	****
Hoe vakkundig en veilig werken de zorgverleners?	**	**	***	***
Gaan de zorgverleners op een prettige manier om met de cliënten?	***	***	***	***
Hoe betrouwbaar en zorgvuldig zijn de zorgverleners?	**	***	***	***

¹ Via: <http://www.jaarverslagenzorg.nl/>

² Het Kwaliteitskader van de kwaliteitskaarten is vastgesteld door de Stuurgroep Verantwoorde zorg, bestaande uit: Cliëntenorganisatie LOC, de beroepsorganisaties NVVA, V&VN en Sting, brancheorganisatie ActiZ, IGZ, Zorgverzekeraars Nederland en VWS.

³ In het Kwaliteitskader Verantwoorde Zorg staat per sector een exacte omschrijving van alle zorginhoudelijke en cliëntgebonden indicatoren.

⁴ * Veel minder goed dan gemiddeld

** Minder goed dan gemiddeld

*** Gemiddeld

**** Beter dan gemiddeld

***** Veel beter dan gemiddeld



Zijn er goede afspraken over de zorg gemaakt en zijn deze vastgelegd?	**	***	*	*
Hebben cliënten voldoende invloed op de zorg?	**	***	****	****
Krijgen de cliënten genoeg informatie?	*	***	***	**
Hoe gemakkelijk kunnen cliënten de zorgorganisatie bellen?	*	****	***	*

Bron: Website KiesBeter (www.kiesbeter.nl)



De werking van het pgb-systeem

In deze paragraaf gaan we in op de werking van het persoonsgebonden budget (pgb) systeem. We bespreken de informatieverstrekking over het pgb richting cliënten, de hoogte van het pgb en de verantwoording van het pgb en de ondersteuning daarbij.

Algemeen

In 2007 hadden 120 mensen een pgb voor Hulp bij het huishouden. (In 2008 kwamen overgangsklanten met een pgb naar de gemeente. In 2007 werden zij nog uitbetaald door het Zorgkantoor.) Dit aantal is opgelopen tot 250 vorig jaar. Het afgelopen jaar is het aantal cliënten dat een pgb voor Hulp bij het huishouden heeft echter teruggelopen van 250 naar 125. De reden hiervoor is dat één van de aanbieders, Brentano, voorheen Hbh ook leverde door middel van een pgb en nu nog enkel Hbh wil leveren in natura. Cliënten zijn om deze reden overgestapt van pgb naar zorg in natura. De respondenten verwachten dat de doelgroep cliënten die kiest voor een pgb voor Hbh in de nabije toekomst opnieuw kan groeien, naarmate meer 65-plussers in staat zijn met een pgb om te gaan.

Informatie over pgb richting cliënt

Keuze pgb of zorg in natura

Cliënten die gebruik willen maken van huishoudelijk hulp hebben de keuze tussen zorg in natura of een pgb. Zij worden op een aantal manieren geïnformeerd over de mogelijkheid Hulp bij het huishouden via een pgb in te kopen.

Via de folder 'Hulp in het Huishouden' van het Wmo-loket worden cliënten op deze mogelijkheid gewezen. Ook op het aanvraagformulier moeten cliënten aangeven of ze de huishoudelijke hulp in natura of via een pgb willen. Volgens de teamleider van het Wmo-loket worden cliënten die een indicatie krijgen voor Hulp bij het huishouden altijd geïnformeerd over de mogelijkheid om te kiezen voor een pgb.

Toch kiest slechts zo'n 5 à 10% van de cliënten voor een pgb. Cliënten zijn volgens de teamleiders vaak al bekend (in ieder geval van naam) met de grootste zorgaanbieder Amstelring en melden bij aanvraag van Hbh meteen dat zij van deze aanbieder zorg willen ontvangen.

Voor- en nadelen pgb

In de folder 'Hulp in het Huishouden' worden cliënten er kort op gewezen dat het pgb voor- en nadelen biedt. Zij worden er op gewezen dat zij daardoor werkgever worden en dat dit administratieve lasten met zich meebrengt. Bovendien dienen zij zich te verantwoorden over de besteding van het pgb. De flyer 'Extra informatie over het persoonsgebonden budget voor Hulp bij het huishouden' geeft meer informatie over het pgb. Deze flyer is gericht aan mensen die een pgb toegekend hebben gekregen, maar is ook beschikbaar via het (digitale) Wmo-loket. In deze flyer wordt kort informatie verstrekt over de hoogte van het pgb, de rol als werkgever, de zorgovereenkomst,



verantwoording, eigen bijdrage en de mogelijkheid te ruilen tussen zorg in natura en pgb. Verder wordt antwoord gegeven op de meest gestelde vragen.

Volgens het KAT-Wmo schiet de communicatie over de eigen bijdrage voor het pgb tekort. Mensen vergeten vaak dat nog een eigen bijdrage geheven gaat worden. Dit gebeurt vaak pas veel later achteraf. Volgens het KAT-Wmo moet naar cliënten beter gecommuniceerd worden dat zij een eigen bijdrage moeten betalen én dat deze eigen bijdrage lange tijd achteraf geheven wordt.

Verantwoording pgb

Verantwoording pgb

Cliënten die gebruik maken van een pgb moeten hiervoor een zorgovereenkomst afsluiten met de zorgverlener en een urenregistratie bijhouden. Cliënten dienen ieder jaar een verantwoording over hun pgb in te dienen bij de gemeente. De afgelopen twee jaar is de verantwoording van alle pgb's gecontroleerd. Op basis hiervan is een aanzienlijk bedrag teruggevorderd bij cliënten. Het gaat hierbij volgens de afdeling Sociale Voorzieningen niet altijd om bewuste fraude, het komt ook voor dat cliënten het pgb-budget uit onwetendheid over de regels anders uitgeven dan is bedoeld.

Het KAT-Wmo is het er niet mee eens dat alle pgb-budgetten gecontroleerd worden. Hoewel 1% het pgb mogelijk onjuist besteedt, wordt volgens hen nu 99% van de mensen onterecht met controle belast. Volgens de afdeling SV vindt echter in 36% van de gevallen terugvordering plaats.

Het KAT-Wmo is kortom groot voorstander van het persoonsgebonden budget (pgb). Het pgb heeft volgens het KAT grote voordelen: mensen kunnen zelf de regie voeren, zelf hun hulpverlener kiezen en zelf bepalen wanneer hij of zij komt. Daarnaast is het pgb volgens het KAT veel efficiënter dan zorg in natura. Ook over de ondersteuning in de werkgeversrol die de SVB biedt, is het KAT-Wmo zeer positief. Het enige knelpunt bij het pgb is de eigen bijdrage: mensen vergeten vaak dat nog een eigen bijdrage geheven gaat worden, en dit gebeurt vaak veel later achteraf. Dit is een punt dat volgens het KAT beter gecommuniceerd moet worden naar cliënten.

Bruto/netto-uitbetaling

De uitkering van het pgb is een aantal keer veranderd van een bruto-uitbetaling naar een netto-uitbetaling en weer terug naar een bruto-uitbetaling. Aanvankelijk werd het pgb bruto uitgekeerd. Het ministerie van VWS had bepaald dat de uitkering (via verrekening) van het netto Persoongebonden Budget Wmo door gemeenten niet was toegestaan. Reden was dat binnen het Wmo-domein het CAK de enige aangewezen instantie is die bevoegd is tot vaststelling, oplegging en inning van de eigen bijdrage Wmo. Veel gemeenten, waaronder Amstelveen, hadden echter de uitdrukkelijke voorkeur het pgb toch netto te kunnen uitkeren. Ook Per Saldo, de belangenvereniging van pgb-houders, heeft toen een sterke voorkeur uitgesproken om niet af te wijken van de systematiek zoals die geldt voor pgb-houders in het AWBZ-domein. Hierop heeft het CAK een voorstel gedaan voor een juridische constructie waardoor het wederom mogelijk werd het pgb netto uit te keren.



Vanaf 1 januari 2008 hanteerde de gemeente Amstelveen daarom een netto-pgb. Dit hield in dat het pgb uitbetaald werd zonder de (te verwachten) eigen bijdrage. De verwachting was dat dit minder administratieve rompslomp zou opleveren voor klanten. Dit bleek echter niet het geval. Doordat het CAK meestal eerst een voorlopige eigen bijdrage vaststelde en deze daarna aanpaste tot de eigen bijdrage definitief was, leidde dit tot veel tussentijdse mutaties en een stroom van brieven naar de klant van het CAK en de gemeente. Daarnaast was het voor klanten niet duidelijk waarom zij zich over een bruto-pgb moesten verantwoorden terwijl zij een netto-pgb ontvangen hadden.

Gezien de onduidelijkheden voor de klanten en extra administratieve rompslomp voor de gemeenten werd besloten vanaf 1 januari 2010 het pgb opnieuw bruto uit te keren aan klanten. Dit zou moeten leiden tot minder administratieve lasten voor de gemeente, terwijl het voor de klant niet meer werk zou opleveren. Daarnaast zou de uitbetaling van het bruto-pgb duidelijker voor de klant zijn.

Zoals eerder gezegd kan volgens het KAT de communicatie over de eigen bijdrage bij het pgb verbeterd worden. Het feit dat de heffing van de eigen bijdrage vaak (veel later) achteraf gebeurt, is voor veel mensen onduidelijk.

Ondersteuning bij het pgb door de SVB

Cliënten die gebruiken maken van een pgb kunnen ondersteuning krijgen van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) bij het uitvoeren van hun werkgeversrol. Op 1 januari 2007 heeft de gemeente Amstelveen een tweearig contract afgesloten met de SVB. Sindsdien wordt het contract iedere twee jaar verlengd met een prijsindexatie.

De gemeente wijst cliënten op deze mogelijkheid door middel van het meegeven van een folder van de SVB en een informatiebrief bij het indicatiebesluit. Volgens de afdeling Sociale Voorzieningen maakt ongeveer 10% van de cliënten met een pgb gebruik van ondersteuning van de SVB bij het voeren van hun salarisadministratie.

Toereikendheid ondersteuning SVB

Een belangrijke vraag is of de ondersteuning die de SVB biedt ook helpt in de ondersteuning van de rol als werkgever. Het KAT-Wmo is er zeer over te spreken dat de gemeente gebruik maakt van de diensten van de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De SVB neemt de werkgeversrol over van cliënten die deze rol niet willen of niet goed kunnen vervullen. Volgens het KAT zijn cliënten zeer tevreden over de rol van het SVB.

Er is bij de gemeente niet bekend hoe tevreden cliënten zijn over de ondersteuning van de SVB. Hier is geen onderzoek naar gedaan. Wel voert de contractbeheerder van de gemeente eens per jaar een gesprek met de SVB over de uitvoering van hun taak. Ook krijgt de gemeente met enige regelmaat gegevens van de SVB over het aantal cliënten dat



gebruikt maakt van de ondersteuning door de SVB. De SVB stuurt vier keer per jaar een kwartaalrapportage over de geleverde diensten naar de gemeente.¹

De SVB zelf maakt van iedere mondelinge of schriftelijke uiting van ongenoegen een klacht.² De meeste klachten worden volgens de SVB snel en naar de tevredenheid van de klant opgelost. Als een klant niet tevreden is over het resultaat, start de SVB een procedure voor formele klachten, waaronder een intern onderzoek naar het handelen van de SVB. In de zes rapportages waar wij inzicht in hadden die liepen over de periode april 2008 t/m oktober 2010, werd steeds melding gemaakt van nul ontvangen klachten. Voor zover wij hier zicht op hebben, zijn er dus geen grote problemen met de dienstverlening van de SVB.

Toereikendheid hoogte pgb

Bij het vaststellen van het Wmo-voorzieningenbeleid werd besloten de hoogte van het pgb vast te stellen op 75% van het in natura tarief,³ gelijk aan de hoogte als destijds onder de AWBZ. Hiertoe werd het gemiddelde uurtarief genomen van de gecontracteerde aanbieders. De verwachting was dat deze keuze kostenneutraal zou zijn omdat het pgb voor HH ook al praktijk was onder de AWBZ en deze middelen 'schoon aan de haak' werden overgeheveld.⁴

In 2008 werd het voorzieningenbeleid herijkt. Ook al bleken de kosten voor het pgb 81% in plaats van 75% van het in natura tarief te bedragen, werd toch besloten geen 100% pgb in te voeren, maar het bestaande systeem te handhaven. Reden hiervoor was dat het inkopen van individuele zorg 'in de markt' goedkoper zou zijn dan het tarief van de zorg in natura variant.⁵ Volgens het KAT-Wmo is de huidige hoogte van het pgb inderdaad toereikend om Hulp bij het huishouden mee in te kopen.

Mate van overeenstemming pgb met Wmo-beleidsdoelen

Eén van de Wmo-beleidsdoelen is dat cliënten keuzevrijheid moeten hebben. De mogelijkheid om te kiezen voor een pgb is onderdeel van deze keuzevrijheid. Of cliënten werkelijk keuzevrijheid hebben, hangt af van de hoogte van het pgb (is dit toereikend?) en de verantwoording van het pgb (is het niet een te zware administratieve last?). Volgens het KAT-Wmo is de hoogte van het pgb toereikend. Bij de verantwoording van het pgb kunnen cliënten gebruik maken van ondersteuning door de SVB. Ook dit lijkt goed te werken. Toch maakt lang niet iedereen gebruik van de ondersteuning door de SVB. Op dit moment vindt

¹ In de documentenanalyse zijn wij echter slechts zes kwartaalrapportages tegengekomen (nr. 1, 3, 5, 9, 10 en 11) over de periode april 2008 t/m oktober 2010.

² SVB Kwartaalberichten.

³ Raadbesluit Voorzieningenbeleid, 12 juli 2006.

⁴ Hoofdlijnennotitie 'Voorzieningenbeleid WMO', p. 18-20.

⁵ Horizontale verantwoording WMO 2009. Uitvoering van de WMO 2009 in de gemeente Amstelveen, p. 16.



er ook nog controle van de persoonsgebonden budgetten plaats op individueel cliëntniveau (in plaats van steekproefsgewijs). Volgens het KAT-Wmo is dit een onnodige zware belasting voor cliënten. Op dit punt zou men kunnen zeggen dat de keuzevrijheid van cliënten beperkt wordt. De gemeente stelt hier tegenover dat dankzij de controle op de budgetten een aanzienlijk bedrag is teruggevorderd.

De eigen bijdrage voor Hulp bij het huishouden

Deze paragraaf bespreekt de eigen bijdrage voor Hulp bij het huishouden. We gaan in op de gekozen vorm en hoogte van de eigen bijdrage en op vraag of de gekozen vorm en hoogte aansluiten op de gemeentelijke Wmo-beleidsdoelen.

Vorm en hoogte eigen bijdrage en gehanteerde criteria

In de hoofdlijnennotitie Wmo Voorzieningenbeleid (2006) werden de verschillende systematieken voor de heffing van de eigen bijdrage afgewogen. Er bestond bijvoorbeeld de mogelijkheid geen eigen bijdrage te heffen, een vaste eigen bijdrage, een eigen risico of een procentuele eigen bijdrage. Daarnaast waren er verschillende mogelijkheden om de hoogte van de eigen bijdrage te bepalen. Onderstaand overzicht geeft de verschillende opties met de voor- en nadelen weer.

Tabel 0.3 Keuzes bepalen hoogte eigen bijdrage

Eigen bijdrage afhankelijk van	Voordelen	Nadelen
Geen eigen bijdrage	Geen administratieve lasten	Risico op grote toename aantal aanvragen. Inkomstenderving.
Inkomen	De zwaarste lasten komen bij de mensen die deze het best kunnen dragen. Groot draagvlak	Administratieve lasten hoog aangezien van elke cliënt een berekening van inkomen nodig is.
Profiel cliënt	Gemeente heeft sturingsinstrument om bepaalde groepen extra te ondersteunen.	Niet eenvoudig om profiel van cliënt vast te leggen. Bepaalde groepen worden sterker benadeeld.
Aard van activiteiten (drempelbedrag)	Cliënt betaalt mee aan producten; bewustzijn groeit.	Administratieve last voor kleine bedragen is naar verhouding erg hoog.
Duur van huishoudelijke zorg	Bijv. hogere eigen bijdrage aan begin, leidt tot een lagere vraag naar kortdurende Hbh.	Bijv. hogere eigen bijdrage na een langere periode van Hbh, maakt Hbh niet vanzelfsprekend. Administratieve berekeningen zijn naar verwachting duurder.

Bron: Hoofdlijnennotitie Wmo Voorzieningenbeleid, 2006

Er is uiteindelijk gekozen de bestaande eigen bijdrage-systematieken voor de verschillende voorzieningen te handhaven evenals als de hoogte van de eigen bijdragen. Voor huishoudelijke hulp betekende dit dat een inkomensafhankelijke eigen bijdrage bleef gelden. Een tweetal overwegingen heeft tot dit besluit geleid. Ten eerste



was een uitgangspunt van het Wmo-beleidskader dat de klant niet geconfronteerd zou mogen worden met te grote veranderingen. Daarnaast was er de verwachting dat de financiering vanuit het Rijk afgestemd zou worden op de bestaande praktijk.¹

Vanaf het begin van de uitvoering van Hulp bij het huishouden heeft de gemeente daarom een eigen bijdrage gevraagd aan cliënten. De maximale eigen bijdrage die cliënten dienden te betalen was gelijk gesteld aan de maximale eigen bijdrage in de AWBZ. Voor andere individuele voorzieningen, woningaanpassingen en vervoersvoorzieningen, gold aanvankelijk nog geen eigen bijdrage. Vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid is per januari 2009 een eigen bijdrage ingelast voor alle individuele voorzieningen. Tegelijk met deze maatregel is hoogte van de maximale periodebijdrage gehalveerd. Hiervoor bestond destijds de financiële ruimte bij de gemeente. De Hulp bij het huishouden werd zo minder duur voor cliënten. Dit jaar (per juli 2011) wordt de eigen bijdrage opnieuw verhoogd omdat de gemeente de financiële ruimte niet meer heeft.

Ontzien van minima

Op wens van het college is ervoor gekozen om de eigen bijdrage bij minima niet te innen. Ook als per 1 juli 2011 de eigen bijdrage wordt verhoogd, is ervoor gekozen minima te ontzien. Er is gekozen voor een redelijk hoge inkomenseis om zo de lastenverhoging niet aan minima of mensen met een inkomen net boven het bijstandniveau op te leggen. De lat is gelegd bij 165% van het sociale minimum.

Informatieverstrekking over eigen bijdrage richting cliënt

De eigen bijdrage voor Hulp bij het huishouden wordt aangekondigd in de ontvangstbevestiging die een aanvrager krijgt na het indienen van de aanvraag voor Hbh. Later in het indicatiegesprek wordt de cliënt hier opnieuw op gewezen. Ook in de folder Hulp bij het huishouden worden cliënten gewezen op de eigen bijdrage.

De wisselende hoogte van de eigen bijdrage vinden de respondenten begrijpelijk en op zich geen probleem. Het KAT-Wmo vindt wel dat de communicatie op dit punt naar de cliënten duidelijker kan.

Inning van eigen bijdrage door het CAK

De vaststelling en inning van de eigen bijdrage vindt plaats door het Centraal Administratie Kantoor (CAK). Het CAK int ook de eigen bijdragen van de AWBZ. Volgens meerdere partijen is de inning van het de eigen bijdrage door het CAK een heikel punt.

¹ Hoofdlijnennotitie Wmo Voorzieningenbeleid, 2006.



Het CAK heeft de administratie volgens het KAT vaak niet goed op orde waardoor de inning van de eigen bijdrage vaak rommelig verloopt. De berekening van de eigen bijdrage gaat vaak mis en er worden verkeerde peildata genomen. Ook wanneer cliënten bijvoorbeeld overgaan van salaris op pensioen en een salarisval krijgen wordt dit vaak niet of te laat doorberekend in de eigen bijdrage. Verder vinden afrekeningen vaak pas maanden later plaats en blijven bezwaarschriften liggen. Volgens het KAT zou de gemeente Amstelveen hier iets aan moeten doen, bijvoorbeeld via de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). De gedwongen winkelnering maakt het voor gemeenten echter lastig vat te krijgen op het CAK, zo stellen de respondenten.



Mate van overeenstemming eigen bijdrage met Wmo-beleidsdoelen

Twee aspecten van uit het Wmo-beleidskader en -beleidsplan geven de kaders om de eigen bijdrage-systematiek te beoordelen.

Ten eerste is een belangrijke kern van de Amstelveense visie op de Wmo de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid. Waar zelfredzaamheid in het gedrag komt neemt de gemeente haar verantwoordelijkheid. Dit geldt zowel voor minima en sociaal zwakkeren als voor risicogroepen zoals 75plus-ouderen, meervoudig gehandicapten, langdurig werklozen en mensen met een psychische problematiek.¹

Ten tweede wil de gemeente ter compensatie van de beperkingen die een inwoner ondervindt in zijn zelfredzaamheid o.a. voorzieningen bieden die inwoners in staat stellen om een huishouden te voeren.²

De eigen bijdrage onderstreept enerzijds de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers: de gemeente wil burgers de toegang tot Hulp bij het huishouden mogelijk maken, maar burgers hebben een eigen verantwoordelijkheid voor een deel van de kosten. Anderzijds bekrachtigd het ontzien van de minima in de eigen bijdrage de verantwoordelijk die de gemeente wil nemen voor de sociaal zwakkeren. In deze zin komt het eigen bijdrage beleid dan ook overeen met de Wmo-beleidsdoelen. De hoogte van de eigen bijdrage wordt mede bepaald door de financiële ruimte bij de gemeente.

Controlerende rol van de raad in de uitvoering

Wmo als vast agendapunt

Aanvankelijk was de uitvoering van de Wmo een vast punt op de agenda van de raadscommissie B&S. Het diende voor raadsleden als een moment waarin vragen gesteld konden worden over uitvoering van de Wmo. Ook het college kon het agendapunt gebruiken om mededelingen te doen over de uitvoering. De Wmo als vast agendapunt is kort geleden vervallen. Het werd volgens de raadsleden teveel gebruikt om incidenten ter sprake te brengen; te weinig ging het over de grote lijnen. Vragen over de Wmo kunnen altijd gesteld worden, maar dienen nu uiterlijk 24 uur van tevoren worden ingediend. Volgens de wethouder leidt dit tot een hogere kwaliteit van de vraagbeantwoording, doordat zij van tevoren de betrokken ambtenaren kan raadplegen om goed antwoord te geven op de gestelde vraag.

Periodieke verantwoording

Periodiek ontvangt de raad financiële uitvoeringsinformatie over Hulp bij het huishouden. Deze financiële informatie wordt inzichtelijk gemaakt in de begroting, de jaarrekening en de tijdvakrapportage (twee keer per jaar). In 2010 was er een overschrijding van de begroting. Deze budgetoverschrijding is in de tijdvakrapportage gerapporteerd.

¹ De Wmo in Amstelveens perspectief: keuzen in beeld (januari 2006), p 15.

² Lang, actief en zelfstandig meedoen in Amstelveen! Beleidsplan maatschappelijke ondersteuning en participatie (Wmo) 2008-2011.



Jaarlijks vindt er een horizontale verantwoording Wmo plaats richting de raad. De horizontale verantwoording Wmo is tot nu toe uitgebracht in 2008 en 2009. Het verslag bestaat uit gemiddeld 20 pagina's waarvan 1 tot 1,5 pagina aan Hulp bij het huishouden en Voorzieningen Gehandicapten en Ouderen wordt besteed. In deze paragraaf wordt beknopt informatie gegeven over de (ontwikkelingen in) indicatiestelling, het pgb, de eigen bijdrage en over de uitgaven.

Informatieverstrekking buiten periodieke verantwoordingsmomenten

De raadsleden zijn van mening dat zij sinds het verdwijnen van de Wmo als vast agendapunt niet structureel geïnformeerd worden over de uitvoering van Hbh. Zij onderstrepen echter dat de Wmo een groot onderwerp is. In raadsvergaderingen worden steeds delen van de Wmo behandeld en dit zijn altijd onderwerpen die op dat moment spelen. Op het moment dat een onderwerp 'speelt' worden de raadsleden hun inziens wel geïnformeerd. Toch geven de raadsleden aan dat zij niet geïnformeerd zijn over bijvoorbeeld het capaciteitsprobleem en de cliëntenstoppen in 2007.

De wethouder bevestigt dat wanneer er andere relevante ontwikkelingen zijn buiten de periodieke verantwoordingsmomenten om, de wethouder deze per brief of mondeling meedeelt in de commissie B&S. Dit gaat bijvoorbeeld over de mededeling aan de raad over de aanbieders die het raamcontract hebben gewonnen. De wethouder is van mening dat raadsleden niet overspoeld moeten worden met informatie. Raadsleden weten volgens haar vaak niet welke reactie van hen wordt verwacht op informatie die zij krijgen van het college.

Als er vragen vanuit de raad over Hbh zijn, worden deze altijd door de commissie B&S aan de verantwoordelijk wethouder gesteld. Volgens de raadsleden gaan vragen in feite altijd over wachttijden. Er zijn prestatieafspraken gemaakt over de wachttijden, maar die worden volgens de raadsleden niet gehaald. In andere steden gaat het volgens hen veel beter. Volgens het nieuwe bestek wordt er een boete ingezet voor als de inzet van hulp niet binnen 15 werkdagen gebeurt. Volgens de geïnterviewde raadsleden wordt deze termijn in praktijk niet gehaald.

Volgens de afdeling Sociale Voorzieningen wordt deze termijn wel bijna altijd gehaald. De afdeling merkt op dat de termijn van 15 dagen geldt voor de levertijd tussen het *indicatiebesluit* en de *levering door de zorgaanbieder*. Het is dus niet zo dat een klant 15 werkdagen na aanvraag bij de gemeente de zorg geleverd hoort te krijgen. Wanneer de termijn tussen indicatiebesluit en levering door de zorgaanbieder niet gehaald wordt, en er geen gegronde reden wordt opgegeven, legt de afdeling SV een boete op. Tevens wordt de vertraging besproken met de aanbieder.

Meetbaarheid en controleerbaarheid informatie

De raad ontvangt financiële informatie over Hbh via de begroting, tijdvakrapportage en het jaarverslag. Voor zover inzichtelijk wordt de informatie over de uitvoering van Hbh door het college echter niet in expliciet in meetbare prestatie-indicatoren weergegeven

Bruikbaarheid en toereikendheid informatie



Volgens de wethouder zijn de periodieke rapportages heel inzichtelijk, ook voor raadsleden. De raadsleden zijn het hier mee oneens. De raadsleden geven aan geen zicht te hebben op de financiële risico's van Hulp bij het huishouden voor de gemeente en waarborgen die de gemeente hiervoor getroffen heeft. Voor raadsleden is het lastig de verkregen informatie doelgericht te benutten.

Informatievergaring door de raad zelf

Signalen en klachten over de uitvoering van Hbh bereiken de raad slecht. De raadsleden krijgen informatie over de uitvoering van Hbh door individueel contact met burgers en eigen ervaringen (of ervaringen van familieleden) met Hbh. De raadsleden hebben het idee dat zij individuele gevallen niet ter sprake kunnen brengen tegenover het college of beleidsambtenaren. Zelf vinden zij dit onterecht, omdat hun inziens één geval vele andere gevallen vertegenwoordigt.

Lessen en vooruitblik op het nieuwe beleidsplan

De raadsleden hebben een aantal lessen getrokken uit de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid ten aanzien van Hulp bij het huishouden tot nu toe. Ze zouden een aantal punten veranderd of verbeterd willen zien.

De raadsleden hebben behoefte aan meer inzicht. De raadsleden zouden willen weten:

- hoe de aanvraagprocedures nu verlopen en of deze efficiënter zouden kunnen worden ingericht;
- hoeveel mensen gebruik maken van Hbh;
- wat de kosten zijn.

Daarnaast merken de raadsleden zelf op dat zij ook meer het initiatief kunnen nemen tot het vragen van informatie over de uitvoering van Hbh. Doordat er veel onderwerpen zijn die behandeld moeten worden in de raad heeft Hbh geen echte prioriteit. De focus ligt vooral op actuele onderwerpen en Hbh is een onderdeel binnen een zeer volle agenda.

Fictieve casus

Beschrijving cliëntsituatie

Mevrouw Van de Berg is 76 jaar. Ze woont met haar man in een huurwoning. Mevrouw Van den Berg heeft reuma waarvoor zij al meerdere jaren medicijnen gebruikt. De reumatische klachten zijn door de jaren heen verergerd. Als gevolg hiervan kan mevrouw niet meer goed bukken en niet zwaar tillen. Ze is op dit moment niet meer in staat om zwaardere huishoudelijke taken te verrichten, zoals het sanitair schoonmaken en de vloer dweilen en om boodschappen te tillen. Ook heeft zij moeite om zichzelf te douchen en haar kousen aan te trekken. Meneer Van den Berg is 81 jaar. Hij heeft rugklachten en een kunstheup en loopt moeizaam. Meneer en mevrouw Van den Berg hebben een inkomen op 145% van het sociaal minimum. Ze hebben twee volwassen kinderen die zelfstandig wonen. De dochter komt regelmatig bij haar ouders op bezoek en verricht dan lichte schoonmaakwerkzaamheden. Mevrouw Van den Berg wil graag hulp krijgen bij het huishouden en bij het douchen en aankleden.



1. Informatie verzamelen en aanvraag zorg

Mevrouw Van den Berg belt het algemene nummer van de gemeente Amstelveen. Zij wordt doorgeschakeld naar het Wmo-loket. De medewerker van het Wmo-loket vult samen met mevrouw het aanmeldformulier individuele voorzieningen in. Hiervoor vraagt de loketmedewerker naar haar NAW-gegevens, haar woonsituatie, de voorziening die zij wil aanvragen en de beperkingen die zij ondervindt in het dagelijks leven. Mevrouw Van den Berg hoeft het formulier niet te ondertekenen.

Drie weken na het indienen van de aanvraag wordt mevrouw Van den Berg gebeld door een Wmo-consulent die een telefonisch intakegesprek met haar houdt. Voor een telefonisch indicatiegesprek wordt vooraf geen afspraak gemaakt met de aanvrager.

Voor het aanvragen van hulp bij het douchen en aankleden (AWBZ-functie persoonlijke verzorging) wordt mevrouw Van den Berg door de medewerker van het Wmo-loket doorverwezen naar het CIZ.

2. Indicatiestelling

Het indicatiegesprek

Mevrouw wordt gebeld door een Wmo-consulent voor een indicatiegesprek. In het gesprek vraagt de Wmo-consulent welke aandoening(en) mevrouw Van de Berg heeft en welke taken in het huishouden ze niet meer goed kan uitvoeren.

Gebruikelijke zorg

Mevrouw Van den Berg woont samen met haar echtgenoot. De gemeente Amstelveen hanteert het protocol Gebruikelijke Zorg, wat betekent dat inwonende partners en kinderen (afhankelijk van hun leeftijd) geacht worden huishoudelijke taken over te nemen. Voor huisgenoten boven 75 jaar geldt een uitzondering. Ze worden door de gemeente niet geacht huishoudelijke taken over te nemen wanneer zij zichzelf hiertoe niet in staat achten of nooit hebben geleerd het huishouden te voeren. Mevrouw Van den Berg stelt dat haar man, door zijn leeftijd en beperkingen, niet in staat is de huishoudelijke taken van haar over te nemen. Van de heer Van den Berg wordt gezien zijn leeftijd niet verwacht dat hij de huishoudelijke taken van zijn vrouw zal overnemen.

Voorliggende voorzieningen

Omdat mevrouw Van den Berg niet kan tillen, kan zij niet meer zelf de boodschappen doen. In de gemeente Amstelveen is een boodschappendienst actief die geldt als algemene voorliggende voorziening. Ook kunnen de heer en mevrouw Van den Berg indien gewenst gebruik maken van Tafeltje Dek-je. Voor het boodschappen doen wordt geen Hulp bij het huishouden geïndiceerd.

Afgifte indicatiebesluit

Mevrouw Van den Berg ontvangt het indicatiebesluit per post, binnen enkele werkdagen nadat het indicatiegesprek heeft plaatsgevonden. Mevrouw Van den Berg krijgt een indicatie voor hulp bij het huishouden HbH1 met een geldigheidsduur van 5 jaar.



Het indicatiebesluit vermeldt de mogelijkheid om in bezwaar te gaan indien mevrouw Van den Berg het niet eens is met de afwijzende beschikking op de aanvraag of de vorm en omvang van de toegewezen hulp.

Keuze zorg in natura of pgb

Mevrouw Van den Berg kan kiezen tussen het ontvangen van hulp bij het huishouden in natura of zelf inkopen door middel van een pgb. Mevrouw Van den Berg weet niet wat een pgb inhoudt. Ze krijgt hierover informatie van de medewerker van het Wmo-loket op het moment dat zij de hulp bij het huishouden aanvraagt. Ook ontvangt zij bij het Wmo-loket een document met informatie over het pgb.¹ Mevrouw Van den Berg kiest voor zorg in natura omdat dit haar makkelijker lijkt dan het zelf beheren van een pgb-budget.

Eigen bijdrage

Amstelveense burgers die vanuit de Wmo Hulp bij het huishouden ontvangen dienen hiervoor in veel gevallen een eigen bijdrage te betalen. De hoogte van de eigen bijdrage is inkomensafhankelijk, waarbij de laagste inkomens zijn vrijgesteld. Mevrouw Van den Berg is geïnformeerd over het feit dat zij een eigen bijdrage moet betalen op het moment dat zij Hulp bij het huishouden aanvraegt bij het Wmo-loket en tijdens het indicatiegesprek. Ook in de ontvangstbevestiging wordt informatie gegeven over de eigen bijdrage. Het CAK berekent de hoogte van de eigen bijdrage en int de eigen bijdrage namens de gemeente. Op basis van het relatief lage gezamenlijke inkomen van de heer en mevrouw Van den Berg betalen zij geen eigen bijdrage voor de geleverde Hulp bij het huishouden.

3. Levering van de zorg

Keuze zorgaanbieder

Met ingang van het jaar 2011 heeft de gemeente Amstelveen vijf aanbieders gecontracteerd voor de Hulp bij het huishouden. Mevrouw Van den Berg mag zelf kiezen van welke aanbieder zij de hulp wil ontvangen. De vijf aanbieders staan vermeld op de website van de gemeente Amstelveen, met een link naar de websites van de betreffende aanbieders. Mevrouw Van den Berg ontvangt van de gemeente geen inhoudelijke informatie over eventuele verschillen in de dienstverlening tussen deze aanbieders of aspecten waarop mevrouw Van den Berg haar keuze kan baseren. Mevrouw Van den Berg kiest voor Amstelring, de grootste aanbieder, omdat de buurvrouw ook van deze aanbieder Hulp bij het huishouden ontvangt.

Wachttijd voor levering zorg

Nadat mevrouw Van den Berg een positief indicatiebesluit heeft ontvangen, wordt zij door de gemeente aangemeld bij de zorgaanbieder van haar keuze. De zorgaanbieder belt mevrouw Van den Berg enkele dagen later voor het maken van een afspraak voor een intakegesprek bij haar thuis. In dit intakegesprek wordt een zorgovereenkomst getekend door de mevrouw Van den Berg en de aanbieder waarin is vastgelegd hoeveel hulp wordt geleverd, welke taken worden uitgevoerd en op welke dagen. Ook krijgt mevrouw Van den Berg informatie over onder meer de klachtenprocedure van de aanbieder en de verzekering

¹ Document 'Extra informatie over het persoonsgebonden budget voor hulp bij het huishouden'. Gemeente Amstelveen.



van de aanbieder in geval van schade. Een week na dit intakegesprek, in totaal vijf weken na de aanvraag, komt voor de eerste een hulp bij mevrouw Van den Berg thuis schoonmaken.

Klachten

Vier weken nadat de hulp is gestart, heeft mevrouw Van de Berg een klacht. De hulpverlener komt regelmatig veel later aan bij het huis van mevrouw van den Berg dan is afgesproken. Mevrouw Van den Berg belt met de servicemanager van de aanbieder, zoals haar is uitgelegd in het intakegesprek met de aanbieder. Hierna verbetert de situatie en is mevrouw Van den Berg tevreden over de hulp die zij ontvangt.



Voor gemeenten is de Hulp bij het huishouden binnen de Wmo een belangrijke uitgavenpost. In de gemeente Amstelveen bedroegen de kosten voor de Hulp bij het huishouden in 2010 ruim 5.500.000 euro. Daarbij komt dat naar verwachting de vraag naar Hulp bij het huishouden in de komende periode zal toenemen, met name als gevolg van de vergrijzing. Immers, het gebruik van Hulp bij het huishouden is onder ouderen het hoogst. Voor de gemeente Amstelveen geldt hierbij dat zij te maken heeft met een relatief hoge 'grijze druk'¹, met andere woorden: er zijn relatief veel ouderen in de gemeente. De gemeenteraad heeft ten aanzien van uitgaven voor Hulp bij het huishouden en de financiële risico's hierbij een controlerende taak en beschikt over budgetrecht.

In dit hoofdstuk gaan we in op de kosten van Hulp bij het huishouden in de gemeente Amstelveen, de financiële risico's bij het verstrekken van deze individuele voorziening, de beheersbaarheid van deze risico's en invulling van haar controlerende taak door de raad.

Kosten van Hulp bij het huishouden

De onderstaande tabel geeft inzicht in een aantal kerncijfers voor Hulp bij het huishouden in Amstelveen voor het eerste uitvoeringsjaar 2007 en het afgelopen jaar 2010.

Tabel 5.1 Kerncijfers Hulp bij het huishouden Amstelveen

	2007	2010
Begrote kosten netto Hbh	€5.721.000	€5.503.000
(netto = Hbh minus eigen bijdrage)		
Realisatie netto Hbh	€4.246.000	€5.557.000
Eigen bijdrage: begroting	€1.604.000	€613.000
Eigen bijdrage: realisatie	€1.158.000	€776.000
Aantal cliënten Hbh (per jaar)	2402	2589
<i>Waarvan Hbh 1</i>	2111	2191

¹ Grijze druk is het demografische begrip dat de verhouding aangeeft tussen het aantal personen van 65 jaar en ouder en het aantal personen in de zogenaamde 'productieve leeftijdsgroep' van 20-64 jaar. De grijze druk in de gemeente Amstelveen in 2009 was hoger dan het landelijk gemiddelde. Bron: www.zorgatlas.nl.



<i>Waarvan Hbh 2</i>	281	369
<i>Waarvan Hbh 3</i>	10	29
Aantal pgb gebruikers	356	184
Aantal cliënten raamcontractpartijen	2263	2395
Aantal cliënten in vrije ruimte	116	174

In 2010 is het budget dat was begroot voor Hulp bij het huishouden overschreden. Dit is het eerste jaar dat er sprake was van een overschrijding. De overschrijding bedroeg ruim 50.000 euro. Deze overschrijding is het gevolg van een toegenomen vraag die, zo stelt de wethouder, wordt veroorzaakt door de vergrijzing in de gemeente.

In de programmabegroting staat een tekort van €389.000. Dit wordt grotendeels veroorzaakt doordat de eigen bijdrage voor hulp bij het huishouden niet te scheiden is van de overige Wmo-voorzieningen. De netto-overschrijding over de gehele Wmo betreft €128.000.

De directe kosten voor Hulp bij het huishouden bestaan voor de gemeente uit de betalingen aan de zorgaanbieders die Hbh leveren en de betaling van de pgb's aan pgb-houders. Tegenover deze uitgaven staat een klein deel inkomsten in de vorm van de eigen bijdrage die cliënten (afhankelijk van hun inkomen) moeten betalen voor de Hulp bij het huishouden. In hoofdstuk 4 is ingegaan op de keuzes die de gemeente Amstelveen heeft gemaakt ten aanzien van deze eigen bijdrage en de overwegingen hierbij.

Financiële risico's en beheersbaarheid

Zoals uit de voorgaande paragraaf blijkt, is de Hulp bij het huishouden een individuele voorziening waar een behoorlijk budget mee gemoeid is. De overschrijding van het begrote budget in 2010 laat zien dat er concrete financiële risico's zijn verbonden aan deze voorziening. Door de gemeente worden ten aanzien van de Hulp bij het huishouden meerdere financiële risico's onderkend:

- De Wmo is een zogenaamde openeinderegeling. De compensatieplicht die in de wet is opgenomen, stelt dat de gemeente burgers die beperkt worden in het voeren van hun huishouden hiervoor dient te compenseren. De gemeente wordt hierdoor beperkt in haar sturingsmogelijkheden op de totale uitgaven die voor deze individuele voorziening moeten worden gedaan.
- De vergrijzing in de gemeente, waardoor de vraag naar Hulp bij het huishouden in de komende jaren zal toenemen.
- Het niet toereikend zijn van de middelen die door de Rijksoverheid beschikbaar worden gesteld. De gemeente verwacht bovendien dat deze middelen niet zullen meegroeien met de toenemende vraag waardoor het verschil tussen de beschikbare rijksmiddelen en de vraag zal groeien.
- Het onterecht toekennen van Hulp bij het huishouden en het onterecht betalen van declaraties is een financieel risico voor de gemeente.

Risicomanagement en waarborgen



De gemeente Amstelveen heeft gekozen voor een integraal managementmodel. Dit betekent dat de afdelingshoofden verantwoordelijkheid zijn voor het financiële management van hun afdeling. De concerncontroller is betrokken bij het (financiële) management van afdelingsoverstijgende onderwerpen en van de gemeente als geheel. De Wmo maakt deel uit van het takenpakket van de afdeling Sociale Voorzieningen. De eerste verantwoordelijkheid voor het financiële management rond de Wmo ligt bij het hoofd van deze afdeling.

Het openeinde karakter van de Wmo, de sterke vergrijzing in Amstelveen en aankomende bezuinigingen maken Hbh een financieel risico, zo ervaart de gemeente Amstelveen. Naast de compensatieplicht in de Wmo heeft het Rijk bovendien een bovengrens gesteld aan de maximale eigen bijdrage. Door deze opgelegde randvoorwaarden ervaart de gemeente Amstelveen beperkte beleidsvrijheid bij het invullen van het beleid rond de Hulp bij het huishouden. Vanaf de invoering van de Wmo heeft de gemeente de bereidheid uitgesproken om uit gemeentelijke middelen budget toe te voegen aan de toegekende rijksmiddelen, waar dit nodig is om de gewenste kwaliteit van Hulp bij het huishouden voor burgers te behouden. Wel is eind 2010 gekozen voor een verhoging van de eigen bijdrage ten opzichte van 2009. Er is hierbij gekozen voor een redelijk hoge inkomenseis om zo de lastenverhoging niet aan minima of mensen met een inkomen dicht boven het sociale minimum op te leggen (tot 164% van het sociaal minimum).

De waarborgen die door de gemeente Amstelveen zijn ingebouwd richten zich op het voorkomen en tijdige signaleren van onterechte declaraties bij de gemeente. In de gevoerde interne audit van de gemeente zijn drie waarborgen opgenomen:

- er is een check tussen de rekening die de zorgaanbieder indient en het contract dat de gemeente met de zorgaanbieder heeft;
- er is een check tussen de rekening die de zorgaanbieder indient en de indicatie die een cliënt heeft, en
- er is een check tussen het aantal uren waarvoor het CAK een eigen bijdrage int en de rekening van de zorgaanbieder.

Wat in de optiek van de gemeente nog onvoldoende toetsbaar is, is of de Hulp bij het huishouden ook conform de rekening wordt geleverd bij de cliënt (een zogenoemde 'prestatiemeting'). De vraag hierbij is of in de praktijk niet bijvoorbeeld 6 uur schoongemaakt is in plaats van de 8 uur die gedeclareerd wordt? Aanbieders declareren in de praktijk meestal het aantal geïndiceerde uren. Onvoldoende inzichtelijk is nog voor de gemeente of al deze uren hulp ook worden geleverd. Er is een vorm van een 'piepsysteem' aanwezig doordat cliënten een eigen bijdrage moeten betalen voor de uren Hulp bij het huishouden die zij ontvangen. Indien zij minder uren ontvangen dan waarvoor zij eigen bijdrage betalen, mag verwacht worden dat cliënten hierover aan de bel trekken. Een tegenargument is dat bekend is dat met name ouderen niet altijd zullen klagen wanneer zij niet tevreden zijn over de zorg die zij ontvangen, bijvoorbeeld omdat zij bang zijn de zorg helemaal kwijt te raken.



De gemeente ziet meerdere mogelijkheden om in de toekomst op dit aspect te gaan toetsen (materieel inhoudelijke toets). Een optie voor de gemeente is bijvoorbeeld om een belronde te maken onder cliënten en na te vragen of het aantal uur hulp dat op hun indicatiebesluit staat ook daadwerkelijk geleverd wordt. Hieraan zijn echter ook weer kosten verbonden. Als eerste stap heeft de gemeente voor het jaar 2010 voor de eerste keer alle gecontracteerde aanbieders gevraagd naar een accountantsverklaring dat de hulp geleverd is zoals op de rekeningen die zijn ingediend (materieel geleverde zorg). Tot op dit moment hebben twee van de vijf zorgaanbieders een dergelijke accountantsverklaring ingeleverd bij de gemeente, waaronder de grootste aanbieder die een ruime meerderheid van de cliënten in Amstelveen bedient. Bij het opstellen van het Interne Controleplan 2011 zal verder worden nagedacht over instellen van eventuele verdere waarborgen ten aanzien van de Hulp bij het huishouden.

Controlerende rol van de raad

Naast een kaderstellende rol heeft de gemeenteraad een controlerende rol, mede ten aanzien van de financiële realisaties bij beleid en eventuele budgetoverschrijdingen. De raad heeft het budgetrecht. Hieruit vloeit voort dat het college, gevoed door de ambtelijke organisatie, een actieve informatieplicht heeft richting de raad bij grote budgetoverschrijdingen (meer dan een ton in euro's). Financiële informatie over Hbh wordt voor de raad inzichtelijk gemaakt in de begroting, de jaarrekening en de tijdvakrapportage (2x per jaar). Risico's worden benoemd in de begroting en (tussentijds) in de tijdvakrapportages. In dezelfde tijdvakrapportages wordt tussentijds gemeld wanneer er overschrijdingen worden verwacht. Relevante ontwikkelingen ten aanzien van de Hulp bij het huishouden worden daarnaast door de verantwoordelijk wethouder per brief of mondeling mee gedeeld aan de commissie Burgers en Samenleving. De raad ontvangt hiermee volgens de gemeente de informatie die het college dient aan te leveren.

De geïnterviewde raadsleden merken echter op dat zij geen zicht hebben op de financiële realisaties voor Hulp bij het huishouden, de financiële risico's voor de gemeente en waarborgen die de gemeente hiervoor getroffen heeft. De raadsleden stellen dat zij hierover geen informatie ontvangen van het college en hier ook zelf niet naar gevraagd hebben. Volgens de raadsleden is er overigens op dit moment geen overschrijding van het budget voor de individuele voorzieningen als geheel. Zij zijn niet op de hoogte van een overschrijding van het budget voor Hbh. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de toegankelijkheid van de verantwoordingsinformatie aan de raad op dit moment niet optimaal is. Ook de concerncontroller betwijfelt of de aangeleverde informatie voldoende toegankelijk is voor de raad. Bij het opstellen van de verantwoordingsinformatie is het steeds zoeken naar een evenwicht tussen aan de ene kant beknopte en makkelijke toegankelijke informatie en voldoende diepgang en toelichting, zo is de ervaring. De raadsleden zijn in algemene termen geïnformeerd over aankomende bezuinigingen. Het college heeft tot op heden aangegeven dat een concreet overzicht van deze bezuinigingen nog niet gegeven kan worden.



Zowel de geïnterviewde raadsleden als de verantwoordelijk wethouder signaleren dat de invulling van de controlerende taak door de gemeenteraad van Amstelveen op het gebied van Hulp bij het huishouden beperkt is. De volle agenda van de raad en onduidelijkheid over de reactie die door het college van de raad wordt verwacht, worden genoemd als factoren die hieraan bijdragen.

Raadsleden hebben onvoldoende zicht op de mogelijke maatregelen om financiële risico's te kunnen beheersen. Er zijn een aantal mogelijke 'knoppen' om aan te draaien om deze financiële risico's in te perken:

- de indicatiecriteria zouden aangescherpt kunnen worden, zover dit mogelijk is binnen het compensatiebeginsel.
- de ondergrens voor heffing van de eigen bijdrage ligt nu op 164% van het sociale minimum. Deze lat zou men lager kunnen leggen.
- de hoogte van de eigen bijdrage op het maximum houden

Een onderscheid kan daarbij gemaakt worden tussen de beperking van de kleine geldstroom (via indicatiestelling) en grote geldstroom (via de uitvoering). Op dit moment maakt de raad echter nog geen gebruik van de mogelijkheden tot budgetbewaking en sturing.



Uitvoering Hulp bij het huishouden

Toetsing a.d.h.v. volgende normen	Toetsingspunten in norm
N.1: De gemeente heeft gemotiveerde keuzes gemaakt bij de inrichting van de aanbesteding van de Hulp bij het huishouden, die aansluiten bij de gemeentelijke Wmo-beleidsdoelen.	<p><i>Keuzes t.a.v. de procedure van aanbesteding</i></p> <p>1 openbare of niet-openbare procedure Omdat er in 2006 weinig zicht was op de markt van aanbieders is destijds gekozen voor een Europese niet-openbare procedure. Dit komt neer op een openbare procedure met voorselectie. Inmiddels is dit inzicht er wel. In 2010 is daarom ook gekozen voor een openbare procedure.</p> <p>2 2A of 2B procedure⁶⁴ Gezondheid- en sociale diensten zijn 2B-diensten, schoonmaakdiensten zijn 2A-diensten. Hbh bevat dus zowel elementen van 2A als van 2B-diensten. Omdat van beide aspecten sprake is heeft het aanbestedingsteam voor de zekerheid gekozen voor een 2A-procedure.</p> <p>3 selectiecriteria indien openbare aanbesteding De voorselectie vond plaats op basis van selectiecriteria naar omzet, referenties, kwaliteit en personeel. Met name kleine aanbieders vielen door deze selectiecriteria af.</p> <p>4 gebruik percelen Er is in 2006 aanbesteed samen met twee andere gemeenten: Ouder Amstel en Haarlemmermeer. Er is gekozen voor een percelenregeling waarbij iedere gemeente voor één perceel telde. Op deze manier kon invulling worden gegeven aan lokale wensen. Daarnaast zijn percelen gebruikt voor het opnemen van vrije ruimte in het contract, waarmee aanbieders gecontracteerd konden worden die specifieke doelgroepen bedienen. Deze aanbieders zijn Brentano, Zonnehuisgroep,</p>

⁶⁴ Richtlijn 2004/18/EG (en daarmee ook het Bao) maakt onderscheid tussen twee soorten diensten: de primaire ofwel 2A-diensten en de residuaire ofwel 2B-diensten. Deze diensten zijn opgesomd in Bijlage 2A en 2B van deze Richtlijn. De 2A-diensten vallen volledig onder de werking van de Richtlijn en moeten geheel conform deze Richtlijn en de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht worden aanbesteed. Voorbeelden van dergelijke diensten zijn schoonmaakdienstverlening en accountantsdiensten. Voor de 2B-diensten geldt slechts het verlicht regime van de Richtlijn. Bron: <http://www.europees-aanbesteden.nl/>



Stichting Nieuw Vredeveld (voor HbB aan ouderen in Vita-geïndiceerde woningen) en Joods Maatschappelijk Werk (voor HbB aan Joodse ouderen) geworden. In 2010 is alleen aanbesteed met gemeente Ouder Amstel.

5 vastgesteld aantal aanbieders

In 2006 is gekozen voor vier aanbieders in het raamcontract en voor vier aanbieders in de vrije ruimte. In 2010 is gekozen voor vijf aanbieders in het raamcontract en voor vier aanbieders in de vrije ruimte. Drie van de aanbieders in de tweede aanbesteding zaten ook in de eerste aanbesteding, twee zijn nieuw (één aanbieder in de eerste aanbesteding – Take Good Care – is failliet gegaan). De aanbieders in de vrije ruimte zijn in de tweede aanbesteding dezelfde gebleven.

6 betrokken interne afdelingen

Bij de eerste aanbesteding zijn de betrokken wethouder, de afdeling Sociale Voorzieningen, de afdeling Beleid, het aanbestedingsteam, en het KAT-Wmo (toen nog de afzonderlijke cliëntenraden) betrokken geweest.

Keuzes t.a.v. de inhoud van de aanbesteding

7 gestelde kwaliteitseisen

De kwaliteitseisen aangaande cliënten en mantelzorgers uit Hoofdlijnennotitie Voorzieningenbeleid Wmo (2006) zijn overgenomen in het aanbestedingsbestek. Aangaande de dienstverlening aan klanten wordt o.a. vereist dat de hulp snel wordt ingezet (binnen 15 dagen), dat de aanbieder alle vormen van HbB moet kunnen leveren (HbB 1, 2 en 3), dat medewerkers deskundig zijn (minimale opleidingseisen voor medewerkers in de verschillende functies), dat medewerkers geschoold zijn in adequate bejegening en dat zij veranderingen tijdig kunnen signaleren. Aangaande de mantelzorg is als gunningscriterium opgenomen de mate waarin de aanbieder kan beschrijven hoe hij vormgeeft aan lokale samenwerking en samenwerking met vrijwilligers en mantelzorgers.

8 (weging van) gunningscriteria

In zowel het bestek van 2006 als 2010 zijn gunningscriteria opgenomen over de inhoud van de dienstverlening, het personeel, de prijs, de kwaliteit en de juridische randvoorwaarden. In het bestek van 2010 is de nadruk sterker komen te liggen op de wensen aan organisatie en personeel. Tevens is er een sterkere nadruk komen te liggen op de prijs. Het gewicht van de kwaliteitscriteria en inhoudelijke productcriteria is bij de aanbesteding in 2010 afgenomen ten opzichte van de aanbesteding in 2006.

9 onderscheiden producten HbB

In het eerste bestek (2006): HbB 1 (alfa en regulier), HbB 2 en HbB3

In het tweede bestek (2010): HbB 1 (één vorm), HbB 2 en HbB3

N.2: De gemeente heeft gemotiveerde keuzes gemaakt bij vormgeving van het proces van indicatiestelling, die leiden tot een objectieve en klantvriendelijke indicatiestelling.

10 Keuze uitvoerende organisatie

In de indicatiestelling vond de gemeente het o.a. belangrijk dat aanvragen/indicaties zoveel mogelijk door dezelfde mensen gedaan worden als degenen die algemene informatie en advies verstrekken (in het Wmo-loket dus), dat het aanvraagproces voor de klant zo eenvoudig en kort mogelijk is en dat in het merendeel van de gevallen de indicatiestelling en toewijzing van de ondersteuning plaatsvinden op de plek van aanmelding (Wmo-loket). Ook uit de participatieronde in de Wmo-voorbereidingsfase in 2006 bleek dat er veel draagvlak was voor het samenwerkingsmodel Gemeente-CIZ. In 2006 heeft de gemeente Amstelveen ervoor gekozen de indicatiestelling in samenwerking te doen met het CIZ.

11 Afstemming en overdracht tussen gemeente en CIZ

Aanvankelijk werd er gebruik gemaakt van de beslisboom van het CIZ om te bepalen welke cliënten door het CIZ en welke cliënten door de gemeente geïndiceerd zouden worden. Al vrij snel bleek echter dat de beslisboom van het CIZ leidde tot veel uitworp en dat bij de gemeente voldoende expertise aanwezig was om ook complexere indicatieaanvragen zelf te behandelen. Na anderhalf jaar is besloten niet langer te werken met het CIZ en alle indicaties zelf uit te voeren. Wanneer voor de indicatiestelling het oordeel van een arts nodig is, maakt de gemeente hiervoor gebruik van Scio Consult. Dit komt



met name voor bij complexe ziektebeelden en wanneer de partner stelt dat hij/zij dusdanig overbelast is dat hij/zij geen gebruikelijke zorg kan leveren.

12 Opleidingsniveau/scholing indicatiestellers

De indicatiestellingen worden uitgevoerd door de Wmo-consulenten. Complexere indicatiestellingen worden uitgevoerd door indicatiadviseurs. De indicatiadviseurs hebben allen een medische achtergrond. De Wmo-consulenten hebben allen een cursus paramedische kennis gevolgd. Deze kennis is nodig om een goede beoordeling te kunnen maken van de benodigde hulp op basis van de medische klachten en problemen die aanvragers noemen. In deze cursus werden de Wmo-consulenten ondersteund door de medewerkers van het team Voorzieningen gehandicapten en ouderen (Vgo). Deze medewerkers hadden reeds ervaring met de indicatiestelling voor WVG aanvragen. Volgens de respondenten hebben, dankzij de cursus en de ondersteuning door ervaren medewerker, nu alle Wmo-consulenten voldoende kennis om goede telefonische indicaties te kunnen stellen.

13 Wijze waarop indicatieaanvraag kan worden ingediend

De indicatieaanvraag kan telefonisch, via het invullen van een formulier aan het loket of via het digitale loket van gemeente worden ingediend.

14 Wijze van indicatiestelling

Het merendeel van de indicatiegesprekken wordt telefonisch uitgevoerd door de Wmo-consulenten. Bij complexere aanvragen vindt de indicatiestelling per huisbezoek plaats. Het criterium om over te gaan tot een huisbezoek is dat de Wmo-consulent in het telefonische gesprek geen goed beeld heeft kunnen krijgen van de situatie van de cliënt

15 Vastgestelde indicatiecriteria en indicatieprotocollen

De gemeente Amstelveen heeft geen eigen indicatieprotocol voor Hbh ontwikkeld. In de eerste periode na de invoering van de Wmo heeft de gemeente Amstelveen gebruik gemaakt van een samenwerkingsmodel gemeente-CIZ. In deze periode werd door de gemeente de beslissboom voor Hulp bij het huishouden van het CIZ gebruikt. Ook op dit moment nog dient deze beslissboom als leidraad voor het indicatiegesprek. In het indicatiegesprek wordt onder meer ingegaan op de aandoeningen of beperkingen die de aanvrager heeft, de beperkingen die hij/zij ervaart bij het voeren van het huishouden, de woonsituatie en de gezinssamenstelling. Daarnaast worden verbredende vragen gesteld over andere aspecten van het dagelijks leven waar de aanvrager wellicht beperkingen ondervindt ('zijn er andere zaken in het dagelijks leven waar u problemen ondervindt? Heeft u behoefte aan ondersteuning op andere terreinen? etc).

16 Gebruik protocol Gebruikelijke Zorg

De gemeente Amstelveen hanteert bij de indicatiestelling het protocol Gebruikelijke Zorg van het CIZ. Dit betekent dat een gezonde inwonende partner of ouder inwonend kind geacht wordt de benodigde taken in het huishouden uit te voeren. De gemeente Amstelveen hanteert de regel dat partners of andere huisgenoten boven de 75 jaar die aangeven dat zij het huishouden niet kunnen doen of niet weten hoe dat moet (nooit gedaan hebben), geen gebruikelijke zorg meer hoeven te leveren. Van huisgenoten jonger dan 75 jaar wordt dit wél verwacht, ook als de persoon een fulltime baan heeft of nog nooit iets in het huishouden heeft gedaan. Als de huisgenoot claimt overbelast te zijn dan volgt een huisbezoek door de indicatiadviseur of wordt eventueel advies van een externe adviseur ingeroepen.

17 Reikwijdte van de indicatie (alleen aangevraagde voorzieningen of brede vraagverheldering)

Zowel bij telefonische indicatiestellingen als indicatiestellingen per huisbezoek is steeds het uitgangspunt dat de cliënt zo zelfstandig mogelijk moet kunnen functioneren. Daar hoort ook het voeren van het huishouden bij. In de indicatiestelling wordt brede vraagverheldering toegepast en gekeken naar verschillende domeinen van het leven (wonen, verplaatsen en huishouden). De indicatiadviseur doet vervolgens een uitspraak over de mogelijkheden voor de aanvrager om zelfstandig te functioneren en kan naast Hbh ook andere voorzieningen toekennen om dit vermogen te vergroten (zoals hulpmiddelen of een vervoersvoorziening). In telefonische indicatiestellingen is er echter beperkter zicht op de leefsituatie van de cliënt dan bij huisbezoeken. Bij huisbezoeken ziet men de cliënt, zijn fysieke conditie en leefomstandigheden. Daarmee is brede vraagverheldering beter mogelijk bij huisbezoeken.

18 Doorlooptijd proces van indicatiestelling

De wachttijd tussen het aanvragen van een indicatie en het voeren van het indicatiegesprek bedraagt op dit moment 2 á 3 weken. Deze periode is in het verleden wel eens opgelopen tot 7 weken. Dit was mede het gevolg van langdurige ziekte van een medewerker in combinatie met een opstaande



vacature die, door een vacaturestop bij de gemeente, niet snel kon worden ingevuld. Nadat een indicatiegesprek heeft plaatsgevonden kan op korte termijn, meestal binnen een dag, het indicatiebesluit worden afgegeven. Wanneer het indicatiebesluit afwijkt van de gevraagde indicatie wordt contact opgenomen met de cliënt. Wanneer er sprake is van een dusdanig complexe situatie dat een medische beoordeling wordt gevraagd duurt de afgifte van het indicatiebesluit iets langer.

19 Mogelijkheid van bezwaar en beroep

Wanneer een aanvraag voor Hulp bij het huishouden wordt afgewezen, worden cliënten hiervan telefonisch op de hoogte gesteld en ontvangen zij daarna een negatief indicatiebesluit. In deze brief staat de mogelijkheid tot bezwaar en beroep vermeld. Cliënten worden hier in het telefoongesprek niet expliciet op gewezen. Ook in een positief indicatiebesluit staat de mogelijkheid van bezwaar en beroep vermeld, als cliënten het niet eens zijn met het type Hbh dat zij krijgen en/of het aantal uren.

20 Ingediende klachten en bezwaren

De gemeente Amstelveen ontvangt weinig bezwaarschriften, zo'n 90 per jaar voor alle individuele voorzieningen tezamen. In 2010 zijn er totaal 10 bezwaarschriften over Hbh ingediend. Daarvan zijn er 3 ingetrokken, 6 ongegrond verklaard en is er 1 niet ontvankelijk verklaard.

Klachten over de wijze van behandeling (bejegening) kunnen worden ingediend bij de burgerraadsman van Amstelveen. Deze heeft over de indicatiestelling voor Hbh geen bejegeningklachten ontvangen.

N.3: De gecontracteerde aanbieders leveren Hbh van voldoende kwaliteit aan cliënten.

21 De Hbh wordt na aanvraag op korte termijn geleverd.

Na afgifte van een positief indicatiebesluit en aanmelding bij een zorgaanbieder, dient de zorgaanbieder volgens contract binnen 15 dagen de gevraagde hulp te leveren. Volgens het hoofd afdeling Sociale Voorzieningen en de Teamleider VGO en Wmo-loket wordt deze termijn ook feitelijk gehaald. Wanneer de termijn tussen indicatiebesluit en levering door de zorgaanbieder niet gehaald wordt, en er geen gegronde reden wordt opgegeven, legt de afdeling SV een boete op. Tevens wordt de vertraging besproken met de aanbieder. Over de leveringstermijn van Hbh verschillen de meningen echter. Volgens het KAT-Wmo en de raadsleden duurt het te lang (tot 2 maanden). Het hoofd afdeling Wmo en de wethouder denken dat het hier om een beeldvorming- en communicatieprobleem gaat. Zij benadrukken dat de leveringstermijn ingaat na afgifte van het indicatiebesluit en niet na de eerste aanvraag bij het Wmo-loket.

22 Bij ziekte en vakantie van de hulpverlener is vervanging beschikbaar.

In de zomer van 2007 was er een groot capaciteitstekort onder de grote aanbieders: allen hadden een cliëntenstop ingevoerd. Vanuit de afdeling Sociale Voorzieningen is hierop gereageerd door een deel van de aanvragen voor Hbh naar de kleine partijen door te schuiven. Hierdoor was het capaciteitstekort tijdelijk opgelost. Er zijn echter met het nieuwe bestek een aantal waarborgen gecreëerd om een nieuw capaciteitsprobleem en daarmee cliëntenstop te voorkomen. Naast de eis dat bij ziekte en vakantie van de hulpverlener vervanging beschikbaar moet zijn, is het gunningscriterium opgenomen dat aanbieders zo goed mogelijk beschrijven hoe ze bij ziekte en vakantie vervanging garanderen. Verder is met het toewijzen van aanbieder aan een cliënt die geen voorkeur heeft opgegeven de continuïteit van de Hbh in het nieuwe bestek een belangrijk criterium geworden.

23 Cliënten zijn tevreden over de kwaliteit van de geleverde hulp (schoonmaken, bejegening etc.)

Uit het SBGO cliënttevredenheidsonderzoek (2007) bleek dat cliënten tevreden zijn over de geleverde diensten. Men gaf gemiddeld een 7,5 voor de Hbh. Wel kwam uit het onderzoek voort dat de continuïteit van de zorg (vervanging tijdens ziekte of vakantie) een aandachtspunt was. Dit punt was ook al voortgekomen uit de gesprekken tussen de gemeente en de aanbieders. Een nieuw cliënttevredenheidsonderzoek voor de individuele Wmo-voorzieningen, waaronder de Hulp bij het huishouden, staat gepland voor 2011.

24 Cliënten kunnen een klacht indienen bij de aanbieder.

In het bestek is niet expliciet de eis opgenomen dat aanbieders een klachtenregeling moeten hebben. Aanbieders dienen echter in de vierwekelijkse aanlevering van managementinformatie ook het aantal gemelde klachten en de aard van de klachten te vermelden. Daarnaast is een goede beschrijving van de klachtenprocedure opgenomen als gunningscriterium in



het bestek (met een weegfactor van 5%). Volgens de contractbeheerder hebben in praktijk alle aanbieders hebben een klachtenprotocol.

25 Cliënten kunnen een klacht indienen bij de gemeente.

Mensen kunnen met hun klacht ook terecht bij de gemeente Amstelveen. Zij kunnen daarvoor telefonisch contact opnemen met het loket Maatschappelijke Ondersteuning. Als de persoon er dan nog niet uitkomt kan hij of zij telefonisch of schriftelijk contact opnemen met de burgerraadsman.

26 De kwaliteit van de dienstverlening wordt door de aanbieders gemonitord.

De gemeente monitort de kwaliteit van de aanbieder op basis van klachten die tussentijds binnenkomen, tussentijdse gesprekken indien nodig, het kwaliteitsjaarverslag en een jaarlijks evaluatiegesprek met de aanbieders.

27 Aanbieders leggen verantwoording af over de kwaliteit van de dienstverlening aan de gemeente.

Aanbieders moeten op twee manieren verantwoording afleggen naar gemeenten: door het aanleveren van periodieke (vierwekelijkse) managementinformatie aan de gemeente en tijdens het evaluatiegesprek met de gemeente dat (tenminste) één keer per jaar plaatsvindt. Deze eisen zijn opgenomen in het bestek van 2006 en 2010.

28 De gemeente monitort de geleverde kwaliteit en onderneemt indien nodig actie richting de zorgaanbieders.

De gemeente monitort de kwaliteit van de aanbieder op basis van klachten die tussentijds binnenkomen, tussentijdse gesprekken indien nodig, het kwaliteitsjaarverslag en een jaarlijks evaluatiegesprek met de aanbieders. Klachten over de aanbieder die binnenkomen bij de gemeente worden meteen teruggekoppeld naar de aanbieder. De gemeente wil vervolgens weten hoe de aanbieder de klachten oppakt. De gemeente heeft een aantal keer ingegrepen om de kwaliteit en de continuïteit van de dienstverlening van Hbh te bewaken. In het bestek van 2010 zijn extra eisen en gunningcriteria opgenomen die de continuïteit van de dienstverlening nog beter moeten waarborgen.

N.4: Het pgb-systeem werkt doelgericht en efficiënt.

29 Cliënten hebben voor Hbh de keuze tussen zorg in natura of een pgb.

Cliënten die gebruik willen maken van huishoudelijk hulp hebben de keuze tussen zorg in natura of een pgb. Via de folder 'Hulp in het Huishouden' van het Wmo-loket worden cliënten op deze mogelijkheid gewezen. Ook op het aanvraagformulier moeten cliënten aangeven of ze de Hbh in natura of via een pgb willen. Volgens de teamleider van het Wmo-loket worden cliënten die een indicatie krijgen voor Hulp bij het huishouden altijd geïnformeerd over de mogelijkheid om te kiezen voor een pgb.

30 Cliënten worden vooraf duidelijk geïnformeerd over de voor- en nadelen van een pgb.

In de folder 'Hulp in het Huishouden' worden cliënten er kort op gewezen dat het pgb voor- en nadelen biedt. Zij worden er op gewezen dat zij werkgever worden en dat dit administratieve lasten met zich meebrengt, omdat zij zich dienen te verantwoorden over de besteding van het pgb. De flyer 'Extra informatie over het persoonsgebonden budget voor Hulp bij het huishouden' geeft meer informatie over het pgb. Deze flyer is gericht aan mensen die een pgb toegekend hebben gekregen, maar is ook beschikbaar via het (digitale) Wmo-loket. In deze flyer wordt kort informatie verstrekt over de hoogte van het pgb, de rol als werkgever, de zorgovereenkomst, verantwoording, eigen bijdrage en de mogelijkheid te ruilen tussen zorg in natura en pgb. Volgens het KAT-Wmo schiet de communicatie over de eigen bijdrage bij het pgb tekort. Mensen vergeten vaak dat nog een eigen bijdrage geheven gaat worden, en dit gebeurt vaak veel later achteraf. Dit is een punt dat volgens het KAT beter gecommuniceerd moet worden naar cliënten.

31 Cliënten kunnen indien gewenst ondersteuning krijgen bij het pgb.

Cliënten die gebruiken maken van een pgb kunnen ondersteuning krijgen van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) bij het uitvoeren van hun werkgeversrol. De gemeente wijst cliënten op deze mogelijkheid door middel van het meegeven van een folder van de SVB en een informatiebrief bij het indicatiebesluit. Volgens de afdeling Sociale Voorzieningen maakt ongeveer 10% van de cliënten met een pgb gebruik van ondersteuning van de SVB bij het voeren van hun salarisadministratie.



32 De ondersteuning ingekocht bij de SVB helpt cliënten om hun werkgeversrol te vervullen.

Het KAT-Wmo is er zeer over te spreken dat de gemeente gebruik maakt van de diensten van de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De SVB neemt de werkgeversrol over van cliënten die deze rol niet willen of niet goed kunnen vervullen. Volgens het KAT zijn cliënten zeer tevreden over de rol van de SVB.

33 De hoogte van het pgb is toereikend om de Hbh in te kopen die is geïndiceerd.

Bij het vaststellen van het Wmo-voorzieningsbeleid werd besloten de hoogte van het pgb vast te stellen op 75% van het in natura tarief, gelijk aan de hoogte als destijds onder de AWBZ. Hiertoe werd het gemiddelde uurtarief genomen van de gecontracteerde aanbieders. Bij de herijking van het Wmo Voorzieningsbeleid in 2008 bleken de kosten voor het pgb 81% in plaats van 75% van het in natura tarief te bedragen. Toch werd besloten geen 100% pgb in te voeren, maar het bestaande systeem te handhaven. Reden hiervoor was dat het inkopen van individuele zorg 'in de markt' goedkoper zou zijn dan het tarief van de zorg in natura variant. Volgens het KAT-Wmo is de huidige hoogte van het pgb inderdaad toereikend om Hulp bij het huishouden mee in te kopen.

34 De verantwoording van het pgb vindt plaats op een voor cliënten duidelijke en eenvoudige wijze.

Cliënten die gebruik maken van een pgb moeten hiervoor een zorgovereenkomst afsluiten met de zorgverlener en een urenregistratie bijhouden. Cliënten dienen ieder jaar een verantwoording over hun pgb in te dienen bij de gemeente. De afgelopen twee jaar is de verantwoording van alle pgb's gecontroleerd. Op basis hiervan heeft in 36 % van de gevallen terugvordering plaats gevonden. Het gaat hierbij volgens de afdeling Sociale Voorzieningen niet altijd om bewuste fraude, het komt ook voor dat cliënten het pgb-budget uit onwetendheid over de regels anders uitgeven dan is bedoeld. Het KAT-Wmo is het er niet mee eens dat alle pgb-budgetten gecontroleerd worden. Hoewel 1% het pgb mogelijk onjuist besteedt, wordt volgens hen nu 99% van de mensen onterecht met controle belast.

N. 5 De gemeente heeft *gemotiveerde* keuzes gemaakt in het vaststellen van de systematiek en hoogte voor eigen bijdragen voor Hulp bij het Huishouden.

35 Keuze systematiek eigen bijdrage.

Vanaf het begin van de uitvoering van Hulp bij het huishouden heeft de gemeente een eigen bijdrage gevraagd aan cliënten. De maximale eigen bijdrage die cliënten dienden te betalen was gelijk gesteld aan de maximale eigen bijdrage in de AWBZ. Op wens van het college is ervoor gekozen om de eigen bijdrage bij minima niet te innen.

De vaststelling en inning van de eigen bijdrage vindt plaats door het Centraal Administratie Kantoor (CAK). Volgens meerdere partijen is de inning van het de eigen bijdrage door het CAK een heikel punt. Het CAK heeft de administratie volgens het KAT-Wmo vaak niet goed op orde waardoor de inning van de eigen bijdrage vaak rommelig verloopt. Voor mensen met een pgb is de eigen bijdrage verwarrend, omdat deze soms pas zeer laat achteraf geheven wordt.

36 Keuze hoogte eigen bijdrage en gehanteerde criteria.

Op 1 januari 2009 is de maximale hoogte van de eigen bijdrage per periode gehalveerd omdat hier financiële ruimte voor was, dit jaar (2011) is de eigen bijdrage opnieuw verhoogd omdat de financiële ruimte er niet meer was. Minima worden echter ontzien, ook toen vorig jaar de eigen bijdrage werd verhoogd. Er is gekozen voor een redelijk hoge inkomenseis om zo de lastenverhoging niet aan minima of mensen met een inkomen net boven het bijstandniveau op te leggen. De lat is gelegd bij 165% van het sociale minimum.

37 De keuzes die gemaakt zijn voor de systematiek en hoogte van de eigen bijdrage sluiten aan op de gemeentelijke Wmo-beleidsdoelen.

De eigen bijdrage onderstreept enerzijds de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers: de gemeente wil burgers de toegang tot Hulp bij het huishouden mogelijk maken, maar burgers hebben een eigen verantwoordelijkheid voor een deel van de kosten. Anderzijds bekrachtigt het ontzien van de minima de verantwoordelijkheid die de gemeente wil nemen voor de sociaal zwakkeren. In deze zin komt het eigen bijdrage beleid dan ook overeen met de Wmo-beleidsdoelen. De wisseling van de hoogte van de eigen bijdrage afhankelijk van de financiële speelruimte die de gemeente is vooral pragmatisch.

Kaderstellende en controlerende taak van de raad

Toetsing a.d.h.v. volgende normen	Toetsingspunten in norm
-----------------------------------	-------------------------

N. 6 De raad heeft	1 Het college heeft de raad tijdig, voldoende en begrijpelijk geïnformeerd over
--------------------	---------------------------------------------------------------------------------



bij de aanbesteding van de Hulp bij het huishouden haar kaderstellende rol kunnen vervullen.

de voorgenomen aanbesteding van de Hulp bij het huishouden.

Op basis van de documentenanalyse en de interviews blijft onduidelijk wanneer de raad precies voor het eerst geïnformeerd is over de voorgenomen aanbesteding voor Hbh en of dit tijdig, voldoende en begrijpelijk was. Wel is duidelijk dat in de vaststelling van de Hoofdlijnennotitie Wmo Voorzieningenbeleid de raad het college de opdracht heeft gegeven de kwaliteitseisen uit te werken in het aanbestedingsbestek en de aanbesteding uit te voeren. Over de tweede aanbesteding is de raad niet expliciet geïnformeerd. Wel zijn er vragen gesteld vanuit de raadcommissie B&S over het nieuwe aanbestedingsbestek en deze zijn ook beantwoord.

2 De raad heeft actief geïnformeerd over de voorgenomen aanbesteding van de Hulp bij het huishouden.

In 2006 hebben enkele raadsleden, toen tijdens de aanbesteding bleek dat Joods Maatschappelijk Werk (JMW) geen contract zou krijgen, contact gezocht met het college over deze kwestie. De positie van kleine aanbieders voor specifieke doelgroepen is uiteindelijk verzekerd door middel van gebruik van vrije ruimte. In 2010 is vanuit de raadcommissie contact opgenomen met de afdeling Sociale Voorzieningen over de planning van en over de kwaliteitseisen, continuïteit van de dienstverlening en basiscompetenties van de medewerkers in het nieuwe bestek.

3 Het college heeft de raad de gelegenheid gegeven om zijn wensen en bedenkingen te uiten over de voorgenomen aanbestedingsprocedure huishoudelijke verzorging en de af te sluiten contracten met zorgaanbieders.

Voorafgaand aan de Hoofdlijnennotitie Wmo Voorzieningenbeleid hebben raadsleden van de commissie B&S geparticipeerd in een Wmo-Denktank, samen met beleidsmedewerkers. Mede op basis van deze Denktank is een set 'kritische succesfactoren' vastgesteld. Deze succesfactoren zijn opgenomen in Hoofdlijnennotitie Wmo Voorzieningenbeleid. De raad heeft vervolgens het college de opdracht gegeven deze succesfactoren uit te werken tot kwaliteitseisen en deze op te nemen in het aanbestedingsbestek. Daarnaast heeft de raad het college gemandateerd de aanbesteding uit te voeren. Het uiteindelijke aanbestedingsbestek is niet meer aan de raad voorgelegd.

4 Het college heeft in zijn besluit beargumenteerd wat is gedaan met de wensen en bedenkingen van de raad over de aanbestedingsprocedure en de af te sluiten contracten met zorgaanbieders.

Het college heeft op de vanuit de raadcommissie gestelde vragen over kwaliteitseisen, continuïteit van de dienstverlening en basiscompetenties van de medewerkers schriftelijk antwoord gegeven. Er is uitgebreid uitleg gegeven over de planning en over veranderingen in het aanbestedingsbestek van 2010 t.o.v. 2006.

N.7 De raad kan t.a.v. de uitvoering van de Hulp bij het huishouden haar kaderstellende en controlerende rol vervullen.

5 Het college informeert de raad periodiek over de uitvoering van de Wmo en specifiek de Hulp bij het huishouden.

Jaarlijks vindt er een horizontale verantwoording Wmo plaats richting de raad, tot nu toe gehouden in 2008 en 2009. Er is éénmaal (in 2007) een cliënttevredenheidsonderzoek over de Hbh in opdracht van de gemeente uitgevoerd. Over inhoudelijke uitvoeringsaspecten zoals eventuele wachttijden, cijfers over de continuïteit van Hbh bij ziekte of vakantie, of over de tevredenheid met dienstverlening wordt de raad niet structureel geïnformeerd. De Wmo als vast agendapunt is kort geleden vervallen. Vragen over de Wmo kunnen altijd gesteld worden, maar dienen nu uiterlijk 24 uur van tevoren worden ingediend.

6 Het college informeert de raad indien nodig buiten de periodieke verantwoordingsmomenten om, over belangrijke (tussentijdse) resultaten en ontwikkelingen omtrent de Wmo.

Wanneer er andere relevante ontwikkelingen zijn buiten de periodieke verantwoordingsmomenten om, deelt de wethouder deze per brief of mondeling mede in de commissie B&S. Dit gaat bijvoorbeeld over de mededeling aan de raad over de



aanbieders die het raamcontract hebben gewonnen. De raadsleden zijn van mening dat zij sinds het verdwijnen van de Wmo als vast agendapunt niet structureel geïnformeerd worden over de uitvoering van Hbh. Zij onderstrepen echter dat de Wmo een groot onderwerp is. In raadsvergaderingen worden steeds delen van de Wmo behandeld en dit zijn altijd onderwerpen die op dat moment spelen. Op het moment dat een onderwerp 'speelt' worden de raadsleden hun inziens echter wel geïnformeerd.

7 De informatie over de uitvoering van Hbh wordt door het college in meetbare prestatie-indicatoren weergegeven en is voor de raad meetbaar en controleerbaar.

Voor zover inzichtelijk wordt de informatie over de uitvoering van Hbh door het college niet in expliciet in meetbare prestatie-indicatoren weergegeven.

8 De informatie over de uitvoering van de Hbh die door het college aan de raad wordt verstrekt is bruikbaar en toereikend om het beleid indien nodig bij te stellen.

De raad ontvangt geen structurele inhoudelijke uitvoeringsinformatie (zoals cijfers over continuïteit Hbh bij ziekte of vakantie, eventuele wachttijden en de cliënttevredenheid) wanneer er geen problemen zijn. Er wordt gerapporteerd op (financiële) afwijkingen. De raad ervaart onvoldoende instrumenten in handen te hebben om zonnig de gestelde beleidskaders bij te sturen of aan te vullen. Volgens het college hoeft de raad echter pas bij structurele afwijkingen bij te sturen, in lijn met de wettelijke taakverdeling tussen gemeenteraad en college.

N.8 De raad ontvangt toereikende informatie over de uitgaven en (beheersbaarheid van) de financiële risico's t.a.v. de Hulp bij het huishouden om haar controlerende taak te vervullen.

9 De realisaties voor Hbh komen overeen met de begroting.

In de jaren 2007, 2008 en 2009 kwam de realisatie voor Hulp bij het huishouden overeen met de begroting. In 2010 heeft zich een overschrijding van het begrote budget voorgedaan.

10 Door het college aan de raad voorgestelde aanpassingen van het budget voor Hbh zijn inzichtelijk gemotiveerd.

Niet van toepassing.

11 De verantwoordingsinformatie is begrijpelijk en wordt aangeboden op een abstractieniveau dat aansluit bij de taken en bevoegdheden van de raad.

De verantwoordingsinformatie is onvoldoende toegankelijk voor de raadsleden. Voor raadsleden is onvoldoende duidelijk welke informatie zij waar kunnen vinden, hoe zij deze informatie dienen te interpreteren en wat de relevantie is voor hun eigen taken en bevoegdheden.

12 Het jaarverslag en de jaarrekening zijn zodanig ingericht dat controle op doelstellingen uit kaderstellende stukken van de raad, mogelijk is.

Dit is onvoldoende het geval, zie norm 11.

13 De financiële risico's t.a.v. de Hulp bij het huishouden zijn door het college voor de raad inzichtelijk gemaakt, evenals de maatregelen die zijn genomen om deze risico's beheersbaar te maken.

De raadsleden zijn onvoldoende op de hoogte van de financiële risico's t.a.v. de Hulp bij het huishouden en de waarborgen die de gemeente hiervoor heeft ingesteld.

N.9 De raad heeft voldoende inzicht in

14 De gemeente heeft de voorwaarden gecreëerd voor een toereikende afstemming van vraag en aanbod van Hulp bij het huishouden



de wijze waarop de gemeente haar regisserende rol t.a.v. vraag en aanbod vorm geeft om haar controlerende taak te vervullen.

(informatievoorziening/communicatie met aanbieders/monitoring mate van afstemming in de praktijk).

De gemeente Amstelveen heeft een aantal extra maatregelen getroffen om de vraag naar en het aanbod van Hulp bij het huishouden (beter) op elkaar af te stemmen.

In het nieuwe bestek (2010) zijn contracten afgesloten met vijf raamcontracten in plaats van vier.

De contracten in de vrije ruimte zijn in het tweede aanbestedingsbestek gehandhaafd om de keuzevrijheid voor de cliënt te blijven behouden.

Er worden eisen gesteld aan de minimale omvang van cliënten die een aanbieder moet bedienen.

Wanneer er een capaciteitstekort is bij een aanbieder kan er worden geschoven naar een andere aanbieder.

De toewijzing van een aanbieder aan een cliënt die geen voorkeur opgeeft is mede afhankelijk van de continuïteit van dienstverlening van de aanbieder.

15 De gemeente onderneemt doelgericht actie op het moment dat vraag en aanbod onvoldoende op elkaar aansluiten.

In de zomer van 2007 was er een groot capaciteitstekort onder de grote aanbieders: alle aanbieders hadden een cliëntenstop ingevoerd. Vanuit de afdeling Sociale Voorzieningen is hierop gereageerd door een deel van de aanvragen voor Hbh naar de kleine partijen door te schuiven. Hierdoor was het capaciteitstekort tijdelijk opgelost.

16 Het college informeert de raad over de aansluiting tussen vraag en aanbod en eventuele bijsturing die hierop heeft plaatsgevonden.

De raad heeft geen duidelijk zicht op de aansluiting van vraag en aanbod van Hulp bij het huishouden. Ook is het voor de raad niet duidelijk of de gemeente voldoende voorwaarden heeft gecreëerd om in te grijpen wanneer vraag en aanbod niet goed aansluiten. De geïnterviewde raadsleden herinneren zich niet meer of zij in 2007 geïnformeerd zijn over slechte aansluiting van de vraag op aanbod en de daarop ondernomen actie. Er vindt geen structurele informatieverstrekking plaats over de aansluiting van de vraag naar Hbh op het aanbod. Wanneer er om informatie gevraagd wordt, dan wordt deze echter ook gegeven.



|

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 322 22 22
fax: 079 322 22 12
e-mail: info@research.nl
www.research.nl

