



Rekenkamer
ROTTERDAM

huishoudelijke verzorging

juni 2015

1 aanleiding

Op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zijn gemeenten sinds 2007 verantwoordelijk voor het bieden van huishoudelijke verzorging aan burgers die op dat gebied beperkingen ondervinden in hun zelfredzaamheid. Circa 13.000 Rotterdammers ontvangen via de gemeente huishoudelijke verzorging en worden hiermee ondersteund in het voeren van hun huishouden. Veelal zijn het oudere Rotterdammers die gebruik maken van huishoudelijke verzorging, maar bijvoorbeeld ook burgers met psychische klachten.

In 2012 kondigde het kabinet aanzienlijke taakstellingen op het gebied van huishoudelijke verzorging aan vanaf 2015.¹ De gemeente Rotterdam heeft bij het afsluiten van de contracten voor huishoudelijke verzorging in 2013 reeds geanticipeerd op de taakstelling van het kabinet. Per 22 april 2013 is in Rotterdam sprake van een andere werkwijze in de huishoudelijke verzorging, waarbij de overstap is gemaakt van het sturen op input (hoeveel uur zorg moeten aanbieders leveren) naar het sturen op output (welke resultaten moeten de aanbieders leveren). Er wordt onderscheid gemaakt in de volgende resultaten: een schoon en leefbaar huis, het beschikken over goederen voor primaire levensbehoeften (eten en drinken) en deze waar nodig bereiden, het beschikken over schone en draagbare kleding en het thuis zorgen voor minderjarige kinderen die tot het gezin behoren.

Naast het sturen op resultaten is er sinds 22 april 2013 nadrukkelijk aandacht voor het versterken van de zelfredzaamheid van burgers die bij de gemeente een beroep doen op huishoudelijke verzorging. Bovenstaande ontwikkeling past bij de inzet die zowel landelijk als lokaal op verschillende beleidsterreinen wordt gepleegd om 'de participatiesamenleving' te realiseren. Sinds 2007 verschuift de rol van de overheid langzaam van een overwegend verzorgende (van wieg tot het graf) naar een meer faciliterende, terugtrekkende overheid die burgers activeert om zelf oplossingen te bedenken. Zelfredzaamheid, eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid zijn de laatste jaren veel voorkomende begrippen in het zorgdomein. In relatie tot de participatiesamenleving is het versterken van zelfredzaamheid vooral een maatschappelijk doel. In praktische en bedrijfseconomische zin betekent meer zelfredzaamheid het inzetten van minder professionele hulp resulterend in lagere zorgkosten. Met dit onderzoek wil de rekenkamer nagaan wat vanaf 22 april 2013, zowel in maatschappelijke als in financiële zin, de effecten zijn van de inzet die in de huishoudelijke verzorging is gepleegd om de zelfredzaamheid van hulpvragende Rotterdammers te vergroten.

De volgende paragraaf licht de beleidscontext toe waarbinnen de gemeente huishoudelijke verzorging verstrekt. Paragraaf 3 gaat in op de doelstelling van dit onderzoek en de daaraan gerelateerde onderzoeksvragen. Vervolgens komt in paragraaf 4 de onderzoeksopzet aan de orde. De onderzoeksopzet sluit af met een toelichting op de planning en de organisatie van het onderzoek in paragraaf 5.

¹ VVD en PvdA, Regeerakkoord VVD – PvdA *'Bruggen Slaan'*, 29 oktober 2012, p. 55.

2 beleidscontext

2-1 Wmo

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) regelt sinds 2007 dat gemeenten ondersteuning bieden aan burgers die beperkingen ondervinden in hun zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. De Wmo is de basis van het stelsel voor welzijn en zorg. Huishoudelijke verzorging is een van de verantwoordelijkheden die voortvloeit uit de Wmo. Op grond van de Wmo zijn gemeenten verder verantwoordelijk voor vervoer op maat, hulpmiddelen (zoals een rolstoel), de opvang van dak- en thuislozen, het organiseren van individuele- en groepsbegeleiding, dagbesteding, vervoer naar dagbesteding, vervoer naar de locatie van begeleiding, kortdurend verblijf, beschermd wonen en een klein deel van de persoonlijke verzorging.

2-2 versterken zelfredzaamheid binnen de huishoudelijke verzorging

Met de heroriëntatie van huishoudelijke verzorging in 2013 is de gemeente ingesprongen op het versterken van de zelfredzaamheid van hulpvragende burgers.

Met het versterken van zelfredzaamheid op het gebied van huishoudelijke verzorging bedoelt de gemeente het volgende:²

- het versterken van eigen kracht en de vaardigheden van de persoon (zowel fysiek als sociaal);
- het versterken van de inzet van het informele netwerk (familie/eigen netwerk, netwerk van de buurt, inzet vrijwilligers);
- het gebruik maken van collectieve voorzieningen (zoals een maaltijdservice, boodschappendienst, etc.).

Burgers die ondersteuning willen ontvangen in het voeren van hun huishouden moeten hiervoor een aanvraag indienen bij de gemeente. In het kader van het versterken van de zelfredzaamheid kijkt de gemeente bij iedere aanvraag of er mogelijkheden zijn om de zelfredzaamheid van de aanvrager te vergroten. Volgens de gemeente is in veel gevallen de zelfredzaamheid van een persoon te versterken en hoeft een maatwerkvoorziening huishoudelijke verzorging niet nodig te zijn.³ Een gemeentelijke indicatiesteller (Wmo–adviseur) maakt op basis van een (keukentafel)gesprek een totaaloverweging, waarbij de volgende aspecten worden betrokken:

- of de persoon leerbaar is;
- of de persoon een informeel netwerk heeft of in staat is deze op te bouwen en te onderhouden;
- of de persoon meerdere personen over de vloer kan hebben.

Wanneer de maatregelen (eigen kracht, inzet van het informele netwerk, gebruik maken van collectieve voorzieningen) het probleem van de hulpvragende burger oplossen is een maatwerkvoorziening huishoudelijke verzorging niet nodig.

² Gemeente Rotterdam, Beleidsregels individuele voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Rotterdam 2012, 21 november 2012.

³ Gemeente Rotterdam, Beleidsregels individuele voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Rotterdam 2012, 21 november 2012.

De gemeente zal in dat geval geen maatwerkvoorziening huishoudelijke verzorging verstrekken. Dit betekent dat er geen professionele hulp wordt ingezet voor het ondersteunen van een burger bij het voeren van zijn huishouden.⁴

Als de maatregelen de zorgvraag van de burger niet oplossen komt de hulpvragende burger in aanmerking voor een maatwerkvoorziening huishoudelijke verzorging.⁵ Wanneer een burger een maatwerkvoorziening huishoudelijke verzorging heeft, hoeft dit niet te betekenen dat hij voor alle resultaten professionele ondersteuning ontvangt. Een burger ontvangt alleen professionele ondersteuning voor de resultaten waar dit noodzakelijk is. Er zullen bijvoorbeeld maar weinig aanvragers zijn met minderjarige thuiswonende kinderen, want veelal zijn het oudere Rotterdammers die een beroep doen op het ontvangen van huishoudelijke hulp.⁶ Daarnaast kan het zijn dat een burger alleen professionele hulp ontvangt voor het verkrijgen van een schoon en leefbaar huis en voor het doen van boodschappen wordt verwezen naar een boodschappenservice. Tot slot kijkt de gemeente ook binnen de geïndiceerde resultaten of versterking van de zelfredzaamheid van een cliënt mogelijk is. De gemeente stimuleert dit middels een financiële prikkel (zie paragraaf 2-3).⁷

2-3 zorg in natura of persoonsgebondenbudget

Zo'n 13.000 Rotterdammers worden middels professionele ondersteuning ondersteund in het voeren van hun huishouden. Wanneer iemand professionele ondersteuning ontvangt, heeft hij of zij de keuze om deze voorziening in natura of in de vorm van een persoonsgebonden budget (PGB) te ontvangen.⁸ Dit onderzoek zal zich richten op beide groepen.

Burgers kunnen ervoor kiezen om de voorziening huishoudelijke verzorging in de vorm van zorg in natura (ZIN) te ontvangen. Circa 11.000 Rotterdammers hebben gekozen voor deze financieringsvorm. Zorg in natura wordt geleverd door zorgaanbieders waarmee de gemeente een contract heeft afgesloten. De gecontracteerde zorgaanbieders krijgen van de gemeente de opdracht om de geïndiceerde resultaten te realiseren en waar dit kan de zelfredzaamheid van cliënten te versterken. Bij cliënten waar versterking van de zelfredzaamheid mogelijk is, wordt een lager budget verstrekt aan de zorgaanbieder dan bij cliënten waar geen potentie is om de zelfredzaamheid te versterken.⁹ Cliënten mogen zelf hun zorgaanbieder kiezen. Alle zorg in natura-clianten ontvangen huishoudelijke hulp op basis van de nieuwe resultaatgestuurde werkwijze.

Bij een PGB is de burger zelf verantwoordelijk voor de inkoop van zijn zorg en moet hij of zij zich aan de gemeente verantwoorden over de besteding van het toegekende budget. Op dit moment zijn er circa 2.000 PGB –houders die een voorziening huishoudelijke verzorging hebben. Bij cliënten waar versterking van de zelfredzaamheid mogelijk is, wordt een lager budget verstrekt aan de cliënt dan aan

⁴ Gemeente Rotterdam, Toelichting verordening maatschappelijke ondersteuning Rotterdam 2015.

⁵ Idem.

⁶ College van B en W, Vaststelling van basistarieven huishoudelijke verzorging, 27 april 2012.

⁷ Idem.

⁸ Niet iedereen komt automatisch in aanmerking voor een PGB. Voorwaarden om in aanmerking te komen voor een PGB zijn bijvoorbeeld dat iemand de verantwoordelijkheden kan dragen die bij een PGB horen en beschikt over de vaardigheden die nodig zijn om de regie over het PGB te voeren.

⁹ College van B en W, Vaststelling van basistarieven huishoudelijke verzorging, 27 april 2012.

de cliënt waar het niet mogelijk is om de zelfredzaamheid te versterken.¹⁰ Op dit moment ontvangen nog niet alle PGB-houders huishoudelijke hulp volgens de nieuwe werkwijze. Een aantal PGB-houders hebben nog een uren-indicatie. Het herindicatieproces van deze cliënten zal pas aan het einde van 2015 zijn afgerond.

2-4 financieel kader gemeente

In het regeerakkoord van oktober 2012 kondigde het kabinet aan dat het gemeentelijk budget voor huishoudelijke verzorging met ingang van 2015 met 75% zou worden gekort. In het zorgakkoord van april 2013 werd deze maatregel verzacht tot een structurele budgetkorting van 40%.¹¹ Een doelstelling die ten grondslag ligt aan de veranderingen die de gemeente Rotterdam heeft doorgevoerd in de huishoudelijke verzorging, is het uitvoeren van de huishoudelijke verzorging binnen het budget dat het rijk hiervoor ter beschikking stelt aan de gemeente Rotterdam.

In 2011 bedroegen de uitgaven aan de huishoudelijke verzorging in Rotterdam € 66,4 miljoen.¹² In juli 2014 was de verwachting dat de uitgaven voor huishoudelijke verzorging in 2014 uitkomen op circa € 43 miljoen. Dit komt overeen met het bedrag dat naar verwachting vanaf 2015 beschikbaar is voor de huishoudelijke verzorging.¹³

2-5 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het bieden van huishoudelijke verzorging ligt bij de wethouder onderwijs, jeugd en zorg. De ambtelijke verantwoordelijkheid is neergelegd bij de directie gebiedsorganisatie MO van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling.¹⁴ Ambtenaren werkzaam in de gebiedsorganisatie MO zijn verantwoordelijk voor het beleid, de indicatiestelling en het contractmanagement rond huishoudelijke verzorging.¹⁵

3 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- te beoordelen of de gemeente Rotterdam erin slaagt de zelfredzaamheid van hulpvragende burgers op het gebied van huishoudelijke verzorging adequaat te versterken.
- te beoordelen of de inzet op het versterken van de zelfredzaamheid heeft bijgedragen aan de kostenbesparing op het gebied van huishoudelijke verzorging.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

In hoeverre slaagt de gemeente erin de zelfredzaamheid van hulpvragende burgers op het gebied van huishoudelijke verzorging adequaat te versterken en daarmee de kosten te besparen?

De centrale vraag zal de rekenkamer beantwoorden aan de hand van de volgende deelvragen:

¹⁰ College van B en W, Vaststelling van basistarieven huishoudelijke verzorging, 27 april 2012.

¹¹ Brief VNG – overgangsrecht en besparingsopgave WMO huishoudelijke hulp, 16 oktober 2013.

¹² Brief wethouder onderwijs, jeugd en gezin – afdoening toezegging 14BB2976 (huishoudelijke verzorging), 9 juli 2014.

¹³ Brief wethouder onderwijs, jeugd en gezin – afdoening toezegging 14BB2976 (huishoudelijke verzorging), 9 juli 2014.

¹⁴ De gebiedsorganisatie Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) is niet dezelfde als de gebiedsorganisatie van de gebiedscommissies.

¹⁵ Gemeente Rotterdam, Organisatieplan Gebiedsorganisatie MO 2014.

Met betrekking tot het beleid:

- 1 Welke eisen stelt de Wmo aan de ondersteuning die gemeenten moeten bieden op het terrein van huishoudelijke verzorging?
- 2 Welke maatregelen treft de gemeente om de zelfredzaamheid van hulpvragende burgers op het gebied van huishoudelijke verzorging te versterken en zijn deze maatregelen in opzet adequaat?
- 3 Worden deze maatregelen adequaat uitgevoerd?
- 4 Wat zijn de effecten van deze maatregelen op het versterken van de zelfredzaamheid van hulpvragende burgers op het terrein van huishoudelijke verzorging en wat zijn de neveneffecten van deze maatregelen?

Met betrekking tot de financiën:

- 5 Is de verwachte kostenbesparing op het product huishoudelijke verzorging gerealiseerd?
- 6 Welke maatregelen, naast de inzet op het versterken van de zelfredzaamheid, hebben invloed gehad op de kostenbesparing?
- 7 Wat is het aandeel van de versterking van de zelfredzaamheid in de kostenbesparing?

4 onderzoeksaanpak

proces van indicatiestelling tot en met uitvoering zorg

Uit paragraaf 2 komt naar voren dat de gemeente in verschillende onderdelen van de beleidsuitvoering versterking van de zelfredzaamheid van zorgvragende burgers beoogt, zoals 'aan de voorkant' bij de indicatiestelling, maar ook in de fase daarna bij de daadwerkelijke uitvoering van de geïndiceerde zorg door de gecontracteerde aanbieders. Het onderzoek van de rekenkamer richt zich op het gehele dienstverleningsproces aan de burger, dus zowel op de aanvraag als de uitvoering van de huishoudelijke hulp.

cliënten.

Om een goed inzicht te krijgen in de effecten van de maatregelen om zelfredzaamheid te bevorderen, zal de rekenkamer in dit onderzoek nadrukkelijk cliënten van huishoudelijke verzorging betrekken. Er zullen interviews worden gehouden met burgers die via de gemeente huishoudelijke verzorging ontvangen en ook met burgers van wie de gemeente de aanvraag voor huishoudelijke hulp heeft afgewezen. Dit alles uiteraard onder de voorwaarde dat die burgers zelf toestemming geven voor een interview. De rekenkamer zal burgers uit verschillende doelgroepen van de Wmo interviewen, zoals ouderen en mensen met een lichamelijke beperking of chronische ziekte. De rekenkamer verwacht in dit onderzoek in totaal 100 burgers te interviewen.

uitvoerders

Om goed inzicht te krijgen in de uitvoering van de maatregelen zal de rekenkamer in dit onderzoek meelopen met uitvoerders van maatregelen en (mits de betreffende cliënt daarmee instemt), observaties uitvoeren van de dienstverlening. Daarbij gaat het zowel om observaties van de indicatiestelling (het zogenoemde 'keukentafelgesprek'), als ook van de uitvoering van de huishoudelijke verzorging door zorgaanbieders bij cliënten thuis.

Hieronder is per deelvraag toegelicht welke onderzoeksmethoden de rekenkamer voor de beantwoording zal gebruiken. Tevens zal per deelvraag worden aangegeven welke normen de rekenkamer hanteert voor de beantwoording. Wanneer hiervoor aanleiding is, zullen normen in de loop van het onderzoek aangevuld en/of aangescherpt worden.

1. *Welke eisen stelt de Wmo aan de ondersteuning die gemeenten moeten bieden op het terrein van huishoudelijke verzorging?*

normen

Vraag 1 is een beschrijvende vraag. De rekenkamer heeft daarom geen normen geformuleerd.

methoden

Voor de beantwoording van deze vraag zal de rekenkamer de Wmo raadplegen, specifiek welke eisen worden gesteld aan gemeenten met betrekking tot het bieden van huishoudelijke verzorging. De beantwoording van deze vraag zal inzichtelijk maken welke eisen gesteld worden aan de gemeente Rotterdam.

2. *Welke maatregelen treft de gemeente om de zelfredzaamheid van hulpvragende burgers op het gebied van huishoudelijke verzorging te versterken en zijn deze maatregelen in opzet adequaat?*

normen

- maatregelen voldoen aan de eisen van de Wmo;
- aan de maatregelen ligt een adequate probleemanalyse ten grondslag;
- maatregelen voldoen in opzet aan bestaande (wetenschappelijke) inzichten over zelfredzaamheid;
- per maatregel is inzichtelijk gemaakt op welke wijze deze bij zal dragen aan het bevorderen van de zelfredzaamheid;
- maatregelen leiden logischerwijs tot het versterken van de zelfredzaamheid;
- per maatregel is duidelijk wat het beoogde effect is;
- maatregelen zijn onderling consistent.

methoden

Voor de beantwoording van deze vraag zal de rekenkamer documenten bestuderen die inzicht geven in de maatregelen die de gemeente treft om de zelfredzaamheid van hulpvragende burgers te versterken. Daarnaast zal de rekenkamer een secundaire literatuurstudie doen naar bestaande inzichten over zelfredzaamheid en de mogelijkheden om de zelfredzaamheid van burgers te versterken.

3. *Worden deze maatregelen adequaat uitgevoerd?*

normen

- de uitvoering van de maatregelen is vormgegeven in de werkprocessen;
- de gemeente borgt dat de maatregelen worden uitgevoerd conform het beleidsontwerp;
- de gemeente monitort de uitvoering van de maatregelen.

methoden

Maatregelen ter versterking van de zelfredzaamheid worden onder andere door de gemeente en zorgaanbieders uitgevoerd. De rekenkamer zal documenten raadplegen die inzicht geven in de wijze waarop de maatregelen worden uitgevoerd. Verder zullen hulpvragende burgers, indien zij hiertoe bereid zijn, geïnterviewd worden om te beoordelen of de maatregelen worden uitgevoerd conform het beleidsontwerp (zie de toelichting hiervoor onder het kopje 'cliënten'). Daarnaast zullen interviews gehouden worden met personen die betrokken zijn in de uitvoering. (zie de toelichting hiervoor onder het kopje 'uitvoerders')

4. *Wat zijn de effecten van deze maatregelen op het versterken van de zelfredzaamheid van hulpvragende burgers op het terrein van huishoudelijke verzorging en wat zijn de neveneffecten van deze maatregelen?*

normen

- de gemeente monitort de effecten van de maatregelen;
- de maatregelen versterken de zelfredzaamheid van hulpvragende burgers;
- de gemeente heeft inzicht in de neveneffecten van de maatregelen.

methoden

Voor de beantwoording van deze vraag zal de rekenkamer rapportages of andere documenten bestuderen die inzicht geven in de (neven)effecten van de maatregelen. Daarnaast zal de rekenkamer hulpvragende burgers, indien zij hiertoe bereid zijn, interviewen. De rekenkamer zal hiervoor niet-geïndiceerde en geïndiceerde hulpvragende burgers benaderen.

5. *Is de verwachte kostenbesparing op het product huishoudelijke verzorging gerealiseerd?*
6. *Welke maatregelen, naast de inzet op het versterken van de zelfredzaamheid, hebben invloed gehad op de kostenbesparing?*
7. *Wat is het aandeel van de maatregelen ter versterking van de zelfredzaamheid in de kostenbesparing?*

norm vraag 5

- de verwachte kostenbesparing op het product huishoudelijke verzorging is gerealiseerd door de gemeente.

norm vraag 6

- de gemeente heeft een beeld van de maatregelen die invloed hebben gehad op de kostenbesparing.

normen vraag 7

- de gemeente heeft inzicht in de bijdrage van de maatregelen ter versterking van de zelfredzaamheid op de kostenbesparing;
- het is aannemelijk dat de maatregelen ter versterking van de zelfredzaamheid een kostenbesparing hebben gerealiseerd.

methoden

De rekenkamer zal voor de beantwoording van deze vraag financiële rapportages of andere documenten bestuderen die inzicht geven in de gerealiseerde kosten op het product huishoudelijke verzorging.

5 afbakening

Met betrekking tot de afbakening van dit onderzoek zijn de volgende punten relevant:

- Dit onderzoek richt zich alleen op het versterken van de zelfredzaamheid van burgers op het gebied van huishoudelijke verzorging, niet op het versterken van de zelfredzaamheid van burgers op andere onderdelen binnen de Wmo.
- Het onderzoek richt zich zowel op de zorg in natura als op het PGB. Het onderzoek richt zich daarbij op de werkelijke uitvoering van de zorg, en niet op de administratieve uitvoering, zoals processen als registratie en uitbetaling van het PGB.
- Het herindicatieproces voor een groot deel van de PGB-houders is pas in 2015 gestart. Dit betekent dat op dit moment nog niet alle PGB-houders huishoudelijke verzorging ontvangen zoals ingezet per 22 april 2013. Dit herindicatieproces wordt naar verwachting aan het eind van dit jaar afgerond. Met betrekking tot het onderzoek betekent dit dat alleen de geherindiceerde PGB-houders en de PGB-houders die sinds 22 april 2013 zijn ingestroomd meegenomen worden in het onderzoek.

6 organisatie en planning

6-1 organisatie

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de rekenkamer Rotterdam:

- Mevrouw Annemijn Cazander (junior onderzoeker)
- De heer Willem Gordijn (onderzoeker)
- De heer Thijs Kwakernaak (stagiair)
- De heer Kees de Waijer (senior onderzoeker)
- De heer Rolf Willemse (projectleider)

6-2 planning

De uitvoering van het onderzoek zal in de zomer van 2015 starten. De bevindingen en conclusies zullen in een concept-onderzoeksrapport worden vastgelegd. De rekenkamer stelt het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling in de gelegenheid hierop te reageren. Hiertoe zal de conceptnota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor worden aangeboden.

Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college worden voorgelegd. De reactie van het college wordt, samen met het nawoord van de rekenkamer, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal naar verwachting in het eerste halfjaar van 2016 aan de raad worden aangeboden.