

The background image shows two women in a living room. One woman is using a vacuum cleaner, and the other is leaning in to assist her. The scene is overlaid with a blue geometric pattern. In the bottom right corner, there is an inset image showing a person's hands holding a walker.

# HULP BIJ MAATWERK

EEN ONDERZOEK NAAR DE HULP BIJ HET  
HUISHOUDEN IN HET KADER VAN DE WMO 2015

# HULP BIJ MAATWERK - SAMENVATTING

## *Aanleiding*

Gemeenten zijn sinds 1 januari 2007 verantwoordelijk voor de hulp bij het huishouden (HbH) voor de ondersteuning van mensen met een beperking. Bij de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) vanaf 1 januari 2015 heeft het Rijk het beleid inhoudelijk gewijzigd. Gemeenten hebben meer taken voor de maatschappelijke ondersteuning van burgers gekregen. Terwijl de Wmo 2007 gebaseerd was op het compensatiebeginsel, spreekt de WMO 2015 over het geven van een ‘passende bijdrage aan zelfredzaamheid en participatie’. De rijksoverheid verwacht dat gemeenten deze ondersteuning beter en tegen lagere kosten kunnen organiseren. De bezuiniging op de rijksuitkering die gemeenten voor de hulp bij het huishouden krijgen, loopt op tot 40% vanaf 2016. De gemeente Utrecht besloot naar aanleiding daarvan te bezuinigen op de hulp bij het huishouden en het beleid te herzien. Om het verlies van werkgelegenheid te verzachten kregen de gemeenten, en ook de gemeente Utrecht, extra geld van het Rijk (Huishoudelijke Hulp Toelage, HHT). Met deze HHT-regeling kunnen klanten extra uren hulp inkopen.

In de periode februari tot en met 7 juli 2016 heeft de rekenkamer Utrecht onderzoek gedaan naar de hulp bij het huishouden. Centraal stond de vraag hoe het nieuwe beleid voor de hulp bij het huishouden in de praktijk uitwerkt voor klanten en voor de financiën van de gemeente. Om hierin inzicht te krijgen hebben wij de ervaringen van klanten, aanbieders van hulp bij het huishouden, Wmo-consulenten en hulpen bij het huishouden in beeld gebracht en gegevens uit de administratie van de gemeente geanalyseerd. De bereidheid tot medewerking was groot (o.a. 48% respons bij een steekproef van 1000 klanten op onze telefonische enquête, 37 verdiepende gesprekken bij klanten thuis).

## *Hoofdconclusie: onvoldoende maatwerk toegepast en bezuiniging is aanzienlijk hoger uitgevallen dan nodig was*

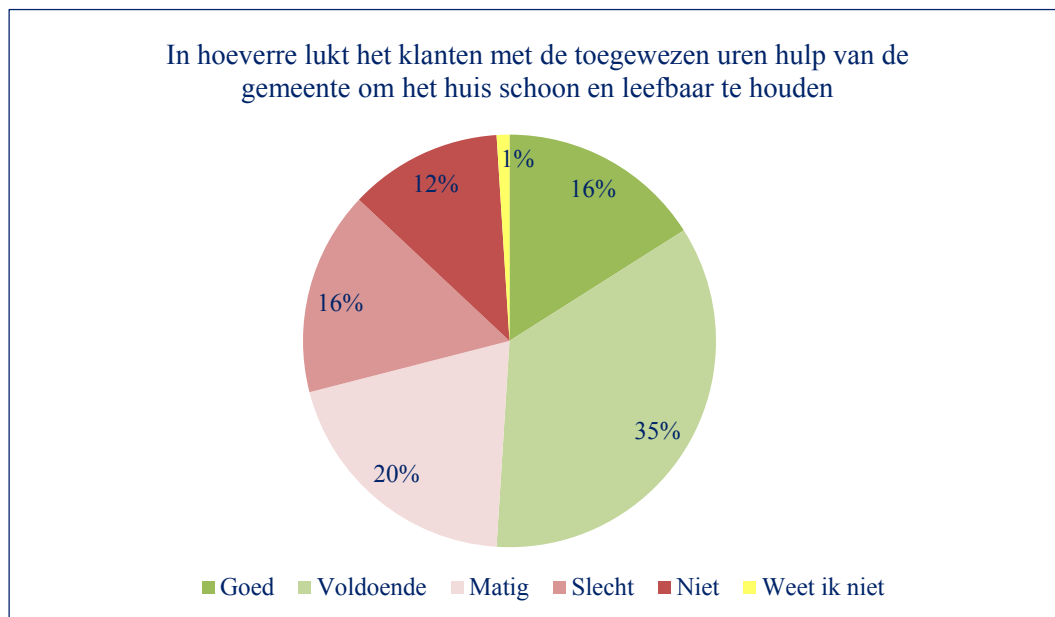
De noodzaak om het herziene beleid snel in gang te zetten en de bezuiniging te realiseren, heeft geprevaleerd boven een zorgvuldig onderzoek naar de daadwerkelijk aanwezige ruimte om de geboden uren hulp bij het huishouden bij klanten te verminderen. Doordat het aantal klanten en de mate van verzilvering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

De rekenkamer beveelt onder andere aan meer maatwerk toe te passen bij de beoordeling van aanvragen om hulp en de informatievoorziening en het toezicht op de kwaliteit van de hulp te verbeteren. Ook wordt aanbevolen de informatie uit het

klantenbestand diepgaander te analyseren om tot beter onderbouwde bedragen in de begroting en meer inzicht in de beleidsmatige en budgettaire risico's te komen.

*Helft van de klanten slaagt er onvoldoende in om het huis schoon en leefbaar te houden*

De helft van de klanten vindt de hulp die de gemeente verstrekt voldoende om het eigen huis schoon en leefbaar te houden. De andere helft geeft aan dat zij daar matig, slecht of niet in slagen.



Wanneer klanten daar niet in slagen, gaat het relatief vaker om bestaande klanten die minder uren dan in het verleden krijgen, klanten met een persoonsgebonden budget (PGB) en klanten van 65 jaar en jonger. Het niet slagen komt vooral doordat er te weinig tijd beschikbaar is, doordat klanten zelf niet meer kunnen schoonmaken en doordat er taken blijven liggen. Klanten die er wel in slagen om het huis schoon en leefbaar te houden, kunnen zelf nog veel in het huishouden, hebben een makkelijk, klein huis, geven aan dat zij een goede hulp hebben, krijgen hulp uit hun netwerk en/of zijn minder kieskeurig. Het oordeel van de aanbieders en de medewerkers over het realiseren van een schoon en leefbaar huis is positiever dan dat van de klanten zelf.

*De eigen kracht van klanten van hulp bij het huishouden is beperkt*

Veel klanten van hulp bij het huishouden geven aan dat de hulp bij het huishouden voor hen belangrijk is om zelfstandig te kunnen blijven wonen. Zij zijn vaker op hoge leeftijd, lager opgeleid, hebben een laag inkomen en hebben lichamelijke en/of psychische beperkingen. Daardoor beschikken zij over minder energie en vaardigheden om voor hun belang op te komen. Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat een aanzienlijke groep klanten geen of weinig extra schoonmaakhulp uit het eigen netwerk heeft gekregen en het zich evenmin financieel kan permitteren om uren bij te kopen. Hulp van derden en van vrijwilligersorganisaties – hoe waardevol ook –

is in de praktijk geen factor van betekenis om de bezuiniging op HbH te compenseren. Omdat zij niet over alternatieven beschikken, zijn veel klanten voor het verkrijgen van hulp bij het huishouden afhankelijk van de gemeente.

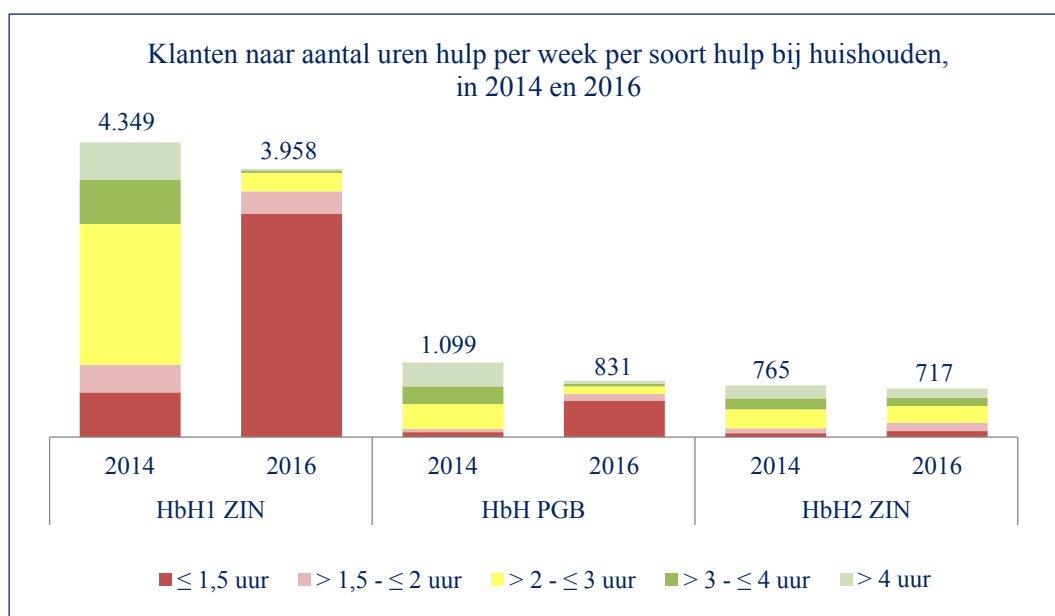
*Veel ontevredenheid onder klanten over het aantal uren hulp van de gemeente*

Over het aantal uren hulp van de gemeente is meer dan de helft (55%) van de klanten ontevreden, terwijl 39 % aangeeft tevreden tot zeer tevreden te zijn met het aantal uren hulp. Deze vrij grote spreiding in de scores illustreert ook dat er van onvoldoende maatwerk sprake is.

Aanbieders van hulp bij het huishouden zijn van mening dat het aantal uren in de basisvoorziening in het algemeen toereikend is, medewerkers (hulpen bij het huishouden) ervaren een hoge werkdruk en zien dat er taken blijven liggen. De ontevredenheid over het aantal uren hulp bij het huishouden is groter onder de klanten met een PGB dan onder de klanten met zorg in natura.

*Te weinig maatwerk toegepast*

De rekenkamer is van oordeel dat er bij de indicaties hulp bij het huishouden te weinig maatwerk is toegepast. Klanten met hulp bij het huishouden zijn een gevarieerde populatie. Het merendeel is op hogere leeftijd, maar de klanten kunnen flink verschillen qua zelfredzaamheid, beperkingen, woonsituatie etc. Ondanks deze verschillen ontvangen de meeste klanten in 2016 dezelfde hoeveelheid hulp: alleen de basisvoorziening van 78 (straks 104) uur per jaar. Onder de 3.958 klanten met HbH1 is dit 83%, onder de 831 klanten met een PGB 65% en onder de 717 klanten met HbH2 12%. De maatwerkmodules zijn terughoudend toegepast.



Ruim drie kwart van de herindicaties heeft eind 2014 telefonisch plaatsgevonden of via dossieronderzoek en minder dan een kwart van de situaties via een huisbezoek. Veel klanten zijn van mening dat het destijds meer een mededeling dan een gesprek

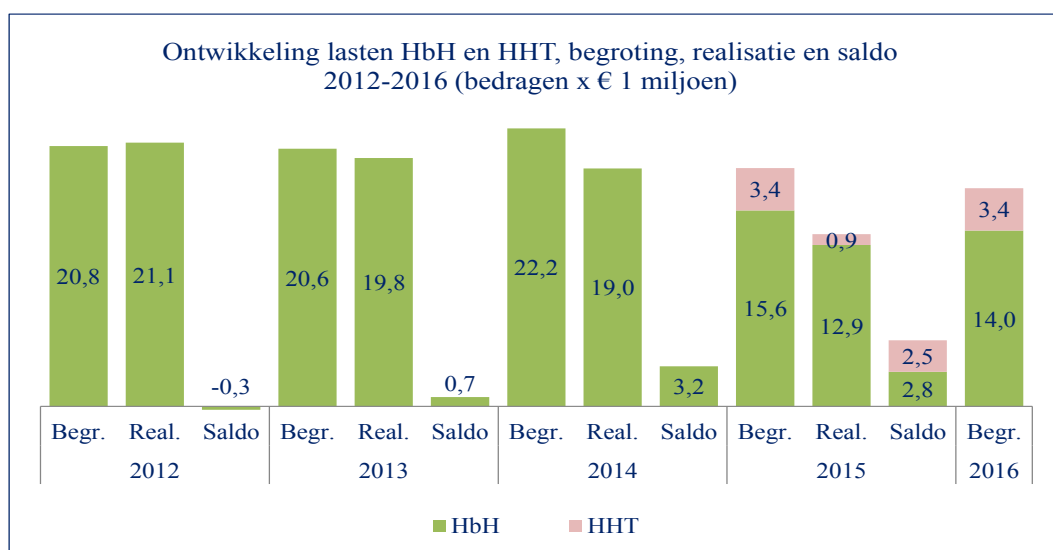
was en dat de persoonlijke situatie onvoldoende in beeld is gebracht en vinden dat hierdoor onzorgvuldige beslissingen genomen zijn. De beleidsregels Wmo 2015 en 2016 zijn volgens ons te sterk gebaseerd op de gedachte dat een standaardmaat geschikt is voor bijna alle klanten en houden onvoldoende rekening met verschillen tussen klanten in zelfredzaamheid, beperkingen en woonsituatie.

Omdat op bestaande klanten met HbH2 niet zou worden bezuinigd, zijn deze niet betrokken in onze telefonische enquête. Toch zien we ook daar een (bescheidener) vermindering van het gemiddeld aantal toegekende uren hulp. Voor nieuwe klanten HbH2 en bij herindicatie van bestaande HbH2-klanten, gelden dezelfde beleidsregels als voor klanten met HbH1.

De hulp bij het huishouden is volgens klanten heel belangrijk om zelfstandig te kunnen blijven wonen en om dingen te kunnen doen die zij belangrijk vinden. Vermindering van de uren hulp bij het huishouden heeft ervoor gezorgd dat er minder wordt schoongemaakt in het huishouden. Een kwart van de klanten ging zelf meer doen, maar dat gaat soms ten koste van de eigen gezondheid. Klanten geven aan dat zij na de bezuinigingen weinig extra schoonmaakhulp hebben gekregen uit hun eigen netwerk. Een kwart heeft extra hulp ingekocht via de HHT-regeling. Andere klanten vinden dit te duur (35%), hebben er geen behoefte aan (22%) of zijn niet van de regeling op de hoogte (24%). De rest gebruikt de regeling niet om andere redenen. Een klein deel van de klanten was niet goed van de HHT-regeling op de hoogte, maar zou deze alsnog willen gebruiken (3 tot 6%).

*Opbrengst bezuinigingen zijn hoger uitgevallen dan nodig was, betere onderbouwing van de bedragen in de begroting is gewenst*

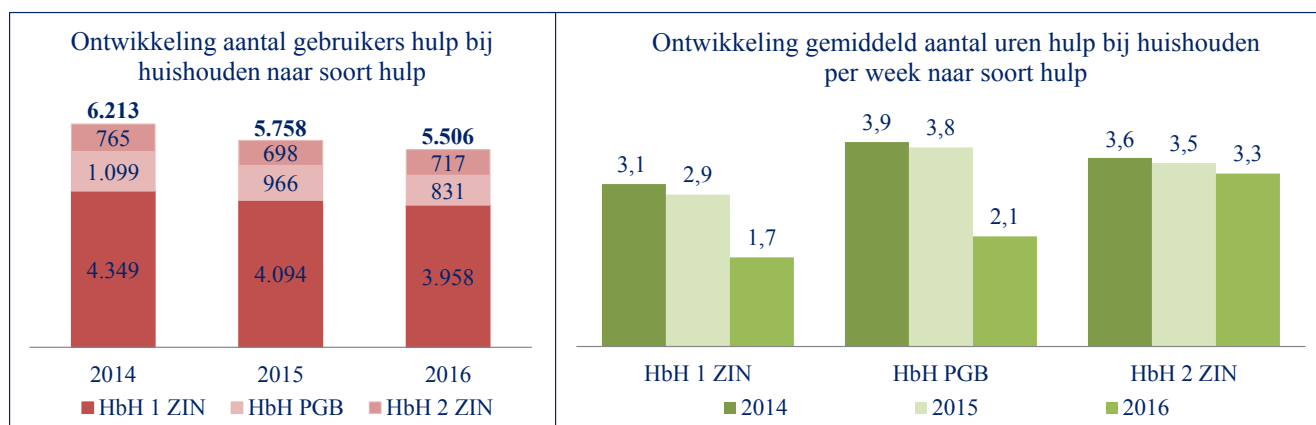
De gemeente Utrecht besloot de rijksbezuiniging, oplopend tot 40% vanaf 2016, in één keer uit te voeren vanaf 23 maart 2015. Doordat ook het aantal klanten en de mate van verzilvering van de geïndiceerde uren lager zijn dan geraamd, is meer bezuinigd dan nodig was om bezuiniging op te vangen. Op de beschikbare budgetten zijn aanzienlijke overschotten ontstaan.



Het door de gemeente geraamde budget voor hulp bij het huishouden (HbH en HHT) was in 2015 14% lager dan in 2014 en in 2016 bijna 22% lager. De realisatiecijfers laten het dalend gebruik zien en de gerealiseerde lasten nemen in 2015 sterk af door het gewijzigde beleid. Vanaf 2013 wordt jaarlijks minder geld aan hulp bij het huishouden uitgegeven dan beschikbaar is. Het batig saldo liep in 2015 op tot € 5,3 miljoen (incl. HHT).

*Dalend aantal klanten en daling gemiddeld aantal uren hulp bij het huishouden*

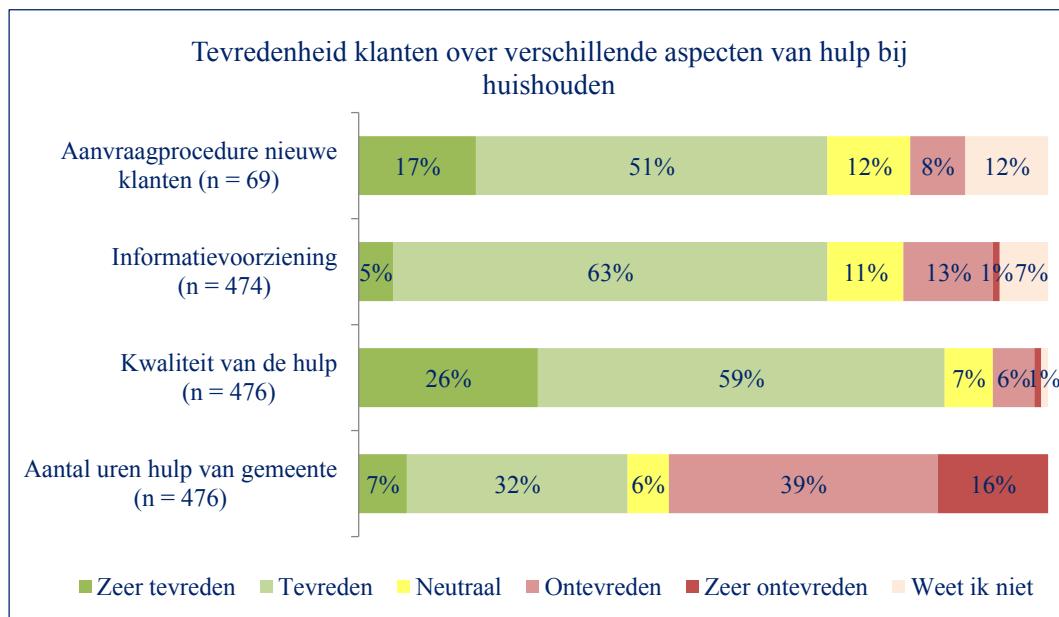
Het aantal klanten met hulp bij het huishouden via de Wmo neemt in Utrecht al enkele jaren af, ook vóór de invoering van het nieuwe beleid. In 2012 ontvingen 6.535 mensen hulp bij het huishouden, in 2014 waren dat er nog 6.213, en begin 2016 was dat gedaald naar 5.506. Dit betekent een daling over de periode 2012-2016 van bijna 16%. Onder de Utrechters van 76 jaar en ouder maakt op dit moment 19% gebruik van HbH, onder de 86-plussers is dat bijna 26%. Het gemiddeld aantal uren hulp bij het huishouden dat klanten met HbH1 en HbH-PGB ontvangen, is van 2014 tot 2016 met bijna de helft gedaald. Het aantal uren hulp aan klanten met HbH2 daalde met 8%.



*Tevredenheid groot deel klanten over de aanvraagprocedure en de informatievoorziening*

Uit de telefonische enquête onder klanten met hulp bij het huishouden blijkt dat een groot deel (68%) van de nieuwe klanten (aanvang hulp na 1 januari 2015) tevreden is over de aanvraagprocedure via het Wmo-loket. Het loket is goed vindbaar, de procedure is eenvoudig ingericht en verloopt meestal snel.

Over de informatievoorziening is 68% van de klanten tevreden. De focus van de gemeente op telefonische en mondelinge communicatie en een beperkt aantal brieven sluit goed aan bij de doelgroep. Toch zijn klanten niet altijd goed op de hoogte. Een groot deel van de HbH-klanten is niet in staat informatie op internet op te zoeken en bij een deel van de klanten is er behoefte aan meer schriftelijke informatie. Klanten kunnen actiever geïnformeerd worden over bijvoorbeeld de eigen bijdrage, de huishoudelijke hulp toelage, het inhalen van gemiste uren, beoordelingscriteria bij urenindicatie en de mogelijkheid tot herindicatie. De rekenkamer beveelt aan de informatievoorziening te verbeteren, bijvoorbeeld door meer schriftelijke informatie te verstrekken.



*Tevredenheid over kwaliteit hulp, onvoldoende toezicht door gemeente*

Over de kwaliteit van de hulp bij het huishouden is het merendeel (85%) van de klanten tevreden. De kwaliteit kan (verder) worden verbeterd rondom de inzet van vervangende hulp bij ziekte, vakantiedagen of feestdagen, de beschikbaarheid van vaste hulpen en de kwaliteit van de vervangende hulpen. De gemeente heeft met de aanbieders wel kwaliteitsafspraken gemaakt, maar houdt niet actief genoeg toezicht op de naleving daarvan. Het contractmanagement van de gemeente bevat geen kwaliteitsaudits of andere periodieke toetsing op de geleverde kwaliteit. De gemeente kan bijvoorbeeld de klanttevredenheidsonderzoeken die aanbieders jaarlijks moeten uitvoeren opvragen en beoordelen en de resultaten daarvan beschikbaar maken voor de gemeenteraad en voor haar inwoners. Ook toetsing van bijvoorbeeld klachtenprocedures en privacyregelingen van aanbieders zou periodiek onderdeel moeten uitmaken van het gemeentelijk toezicht.

*Actualiteit*

De gemeente heeft aangekondigd dat de basisvoorziening vanaf oktober 2016 wordt uitgebreid naar 104 uur per jaar (gemiddeld 2 uur per week). Bij het afnemen van de enquête onder klanten was dat nog niet bekend. De rekenkamer tekent aan dat uit het rekenkameronderzoek blijkt dat vooral het ontbreken van maatwerk knelt. De hulp is onvoldoende afgestemd op de specifieke situatie van klanten. De spreiding in de scores over tevredenheid resp. ontevredenheid over het aantal uren is hier een goede illustratie van; 55% van de klanten is ontevreden of zeer ontevreden met het aantal uren hulp terwijl tegelijkertijd 39% zegt tevreden of zeer tevreden te zijn over het aantal uren dat zij krijgen. Het generiek verruimen van deze basisvoorziening speelt niet in op deze vrij grote differentiatie in de behoefte en is naar het inzicht van de rekenkamer dan ook niet afdoende.