

april 2014

Handreiking *pgb in de Wmo en de Jeugdwet*

TransitieBureau
Wmo



Colofon

Disclaimer: Deze rapportage is zorgvuldig en met medewerking van diverse partijen samengesteld; dit sluit eventuele onvolkomenheden niet uit. Aan de inhoud kunnen daarom geen rechten worden ontleend.

Auteurs

Betty Noordhuizen, Panteia
Nadine Langerak, Panteia

Vormgeving

Kris Kras Design

Handreiking pgb in de Wmo 2015 en de Jeugdwet

1.	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Doel van de handreiking	4
1.3	Leeswijzer	4
2.	Beleidsvisie	6
2.1	Beleidscontext wettelijke wijzigingen pgb	6
2.2	Beleidsruimte gemeenten in vormgeving lokaal pgb-beleid	7
3.	Verplichting tot het creëren van de mogelijkheid voor een pgb	11
4.	Verplichting tot het informeren van de aanvrager over het pgb	13
5.	Voorwaarden om in aanmerking te komen voor een pgb	15
5.1	Bekwaamheid van de aanvrager	16
5.2	Motivering door de aanvrager ten opzichte van aangeboden zorg in natura	17
5.3	Gewaarborgde kwaliteit van dienstverlening	17
6.	Mogelijkheid voor de gemeente om pgb uit te sluiten	19
7.	Beperking inzet pgb voor niet-professionals	20
8.	Vaststellen van de tarieven	21
9.	Trekkingsrecht	24
9.1	Werking trekkingsrecht en rol van de svb	24
9.2	Afspraken tussen gemeente en svb	26
9.3	Planning	28
10.	Heroverweging van het pgb	29
11.	Overgangsrecht	31
12.	Verschillen Wmo en Jeugdwet	33

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Voor u ligt de handreiking persoonsgebonden budget (pgb) in de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Op grond van de Jeugdwet¹ en concept-Wmo 2015² kunnen volwassenen, jeugdigen en hun ouders, net als onder de huidige wetgeving, onder voorwaarden kiezen voor een pgb in plaats van zorg in natura. De voorwaarden voor toekenning van een pgb en de wijze van uitbetaling veranderen door de nieuwe wettelijke regels.

Deze handreiking biedt u up-to-date informatie en kan u helpen om het pgb-beleid in uw gemeente vorm te geven. De handreiking is opgesteld door Panteia in opdracht van het ministerie van vws en de vng. De Transitiebureaus Jeugd en Wmo zijn betrokken bij de uitvoering van de opdracht. In de begeleidingscommissie zaten deskundigen van vws, de vng en Per Saldo.

1.2 Doel van de handreiking

In het wetsvoorstel Wmo 2015 en de Jeugdwet zijn beleidskeuzes vastgelegd ten aanzien van het pgb. Centrale uitgangspunten zijn in de wet verankerd, met mogelijkheden voor gemeenten om eigen keuzes te maken. Deze handreiking is ontwikkeld om gemeenten te ondersteunen en te stimuleren bij het ontwikkelen van een eigen visie op het gemeentelijk pgb-beleid. De handreiking geeft inzicht in de wettelijke kaders en in de beleidsruimte die gemeenten hebben bij de vormgeving van hun pgb-beleid. Daarnaast bevat de handreiking plannen, ideeën en tips van gemeenten die al actief bezig zijn met de voorbereidingen van het nieuwe pgb-beleid. Deze handreiking gaat daarmee tevens in op de praktische uitvoering van het pgb-beleid.

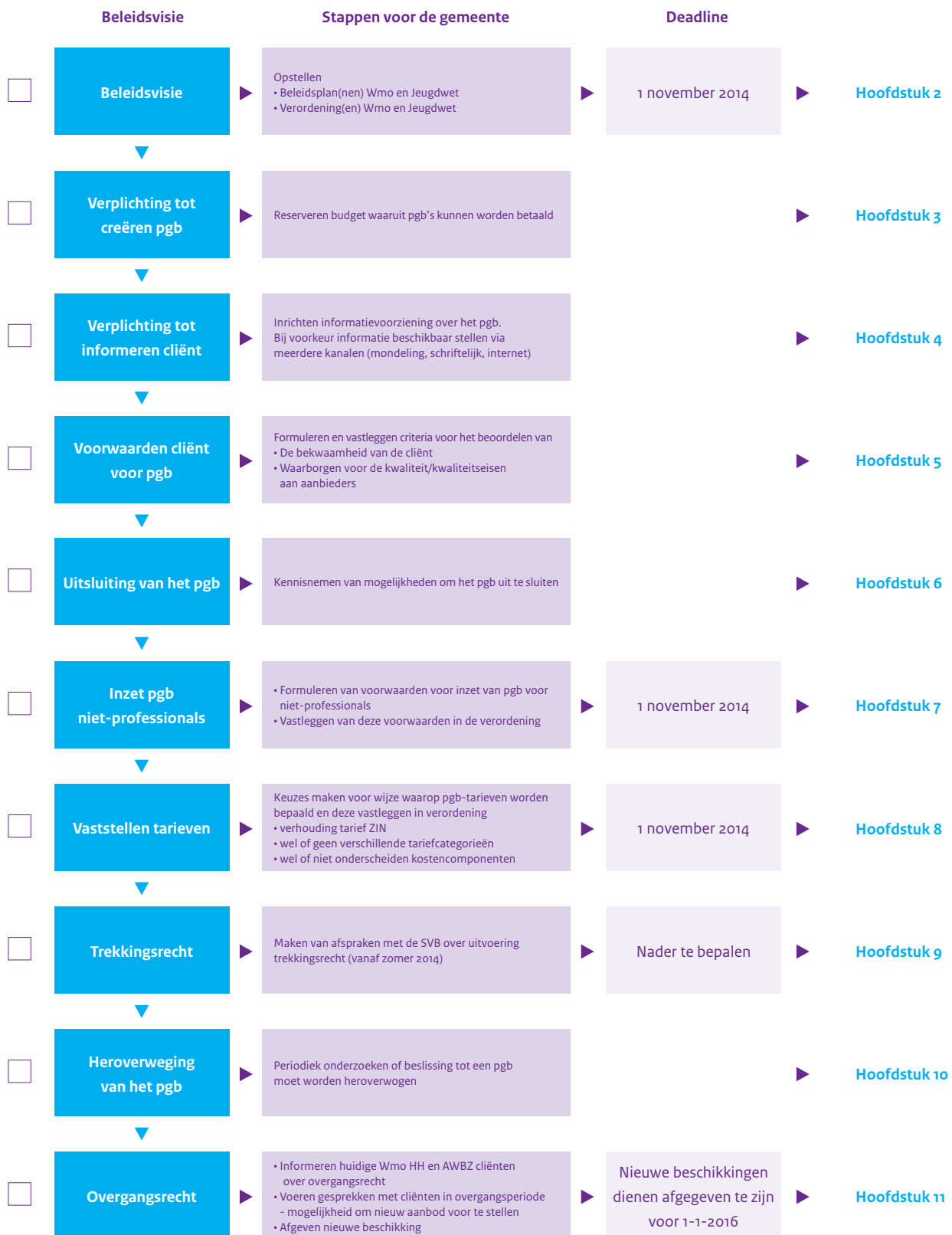
De handreiking beperkt zich tot de specifieke wijzigingen in de Jeugdwet en de Wmo 2015 die betrekking hebben op het pgb. Onderdelen die voor zowel zorg in natura (zin) als voor het pgb gelden, zijn niet in deze handreiking opgenomen. Daarnaast maakt de toegang tot voorzieningen in algemene zin geen onderdeel uit van deze handreiking. Dit onderwerp is apart beschreven in de handreiking Toegang tot de Wmo³. Het overgangsrecht komt aan de orde in deze handreiking, maar daarnaast verschijnt er eind april ook een aparte publicatie met meer informatie over het overgangsrecht. Tot slot beschrijft deze handreiking het trekkingsrecht voor het pgb op basis van de stand van zaken.

1.3 Leeswijzer

Deze handreiking is geordend op basis van het onderstaande schema. Dit schema geeft aan op welke onderwerpen gemeenten stappen dienen te zetten bij het vormgeven van hun pgb-beleid. Van het ontwikkelen van een beleidsvisie op het pgb tot het afgeven van nieuwe beschikkingen voor het aflopen van de periode van het overgangsrecht. Het schema dient tevens als checklist voor gemeenten. Bij elk onderwerp staat vermeld welke stappen gemeenten dienen te nemen en of hiervoor een deadline is. Aan de hand van het schema kan de gemeente nagaan of zij alle onderwerpen in haar pgb-beleid heeft ingevuld.

- 1 Wet van 1 maart 2014 inzake regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet).
- 2 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015: Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang.

- 3 Handreiking 'Toegang tot de Wmo' (april, 2012). http://www.invoering-wmo.nl/sites/default/files/Handreiking_toegang%20tot%20de%20Wmo_2.pdf



* De gemeente dient alle stappen te zetten voor 01-01-2015. Daar waar een afwijkende deadline geldt, is expliciet opgenomen in het figuur

Figuur 1.1 – Checklist voor een hernieuwd pgb-beleid

2.

Beleidsvisie

Dit hoofdstuk beschrijft de doelstellingen van de wettelijke bepalingen over het pgb in de Jeugdwet en in het wetsvoorstel Wmo 2015. Deze vormen voor gemeenten de basis bij het ontwikkelen van de eigen beleidsvisie op het pgb. Daarnaast geeft dit hoofdstuk een bondig overzicht van de aspecten waarop gemeenten keuzes maken en welke punten zij vastleggen in de verordening.

2.1 Beleidscontext wettelijke wijzigingen pgb

De regering beschouwt het pgb, naast zorg in natura (ZIN) als een goed instrument om tot individueel maatwerk te komen. Belangrijk voordeel van het pgb is dat het voor mensen met een beperking bijdraagt aan het behouden van de regie over hun eigen leven. Mensen hebben de vrijheid om zelf te kiezen welke zorgverleners zij willen en op welke tijdstippen zij die wensen te ontvangen.

Het pgb bevordert innovatie in het beschikbare zorgaanbod doordat aanbieders kunnen worden gefinancierd die niet door de gemeente zijn gecontracteerd. Door de beleidsvrijheid die gemeenten krijgen voor het vormgeven van hun pgb-beleid kunnen zij experimenteren met nieuwe zorgaanbieders en nieuwe vormen van ondersteuning en jeugdhulp. Gemeenten kunnen met hun pgb-beleid inzetten om (mede) vorm te geven aan hun eigen visie op het bieden van hulp en ondersteuning aan burgers die dit echt nodig hebben. Het pgb kan het sociale beleid van de gemeente ondersteunen als zij vooraf nadenkt over de doelen die zij met het pgb-beleid wil bereiken.

De afgelopen jaren is gebleken dat het pgb ook een aantal aandachtspunten en nadelen met zich meebrengt. Zo is het aantal pgb's de laatste jaren sterk gestegen, met name bij de functie begeleiding en bij de jeugdigen. Hiermee kwam de financiële houdbaarheid van het pgb onder druk te staan. Het pgb is in sommige gevallen gebruikt voor het financieren van informele zorg die voorheen door dezelfde persoon zonder financiële vergoeding werd geboden. Daarnaast bleek dat zorgkantoren in de praktijk niet altijd voldoende zicht hadden op de kwaliteit van de zorg die werd ingekocht met het pgb. Tot slot is gebleken dat in een aantal situaties sprake is geweest van oneigenlijk gebruik en fraude van het pgb.

De regering is al enkele jaren bezig om een solide pgb regeling in de AWBZ te realiseren. Dit is gedaan door onder meer de invoer van het persoonlijk plan, materiële controles en het afleggen van huisbezoeken bij de indicatiestelling. De wijzigingen in de Wmo 2015 en de Jeugdwet zijn een volgende stap om de continuïteit van het pgb te garanderen. De regering wil de nadelen binnen de huidige situatie tegengaan, zonder de voordelen van het pgb teniet te doen. Dit kan door een lokale aanpak, waarbij gemeenten meer verantwoordelijkheid krijgen om het pgb-beleid af te stemmen op de lokale behoeften. Aanvullend hierop worden er criteria gesteld om in aanmerking te komen voor een pgb. Tevens wordt het trekkingsrecht ingevoerd als een manier om oneigenlijk gebruik van het pgb te beperken. Zo beoogt de wetgever dat de voordelen van het pgb, waaronder de vrijheid van een persoon om te kiezen voor een pgb, behouden blijven.

2.2 Beleidsruimte gemeenten in vormgeving lokaal pgb-beleid

Gemeenten krijgen in de Jeugdwet en in de nieuwe Wmo op veel onderwerpen beleidsvrijheid. In de wetten wordt wel beschreven op welke onderwerpen gemeenten lokaal beleid dienen te ontwikkelen ('wat'), maar niet hoe zij hun beleid moeten invullen ('hoe'). Hierdoor kunnen gemeenten inspelen op de lokale situatie en is er ruimte voor eigen invulling en innovatie.

Hieronder zijn puntsgewijs de wettelijke kaders aangegeven voor gemeenten en de ruimte waar zij een eigen invulling kunnen geven aan hun pgb-beleid. In het vervolg van de handreiking worden deze punten een voor een verder uitgewerkt en voorzien van voorbeelden.

Beleidsplan(nen) en verordening(en)

Gemeenten stellen periodiek een beleidsplan vast met betrekking tot de maatschappelijke ondersteuning⁴ en de jeugdhulp⁵. Naast het beleidsplan stellen gemeenten bij verordening de regels vast die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het plan, de te nemen besluiten of de te verrichten handelingen. Gemeenten stellen hun beleidsplan en verordening vast vóór 1 november 2014.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel Wmo 2015 en de Jeugdwet heeft de wetgever beoogd om het pgb in beide wetten zoveel mogelijk gelijkloend vorm te geven. In lijn met deze gedachte kunnen gemeenten ervoor kiezen hun pgb-beleid ten aanzien van de maatschappelijke ondersteuning en de jeugdhulp af te stemmen in een gezamenlijk beleidsplan. Hierbij kan ook gekozen worden voor een gezamenlijke verordening. Dit is geen verplichting.

Sommige gemeenten stellen een gezamenlijk beleidsplan op voor de Wmo en de Jeugdwet omdat deze wetten dezelfde uitgangspunten hebben. Een deel van deze gemeenten kiest er wel voor twee aparte verordeningen op te stellen.

De voorkeur van andere gemeenten gaat uit naar het opstellen van één beleidsplan en één verordening. De indruk van deze gemeenten is dat het beleid voor beide wetten grotendeels overeenkomt. Eventuele aanvullingen die specifiek gelden voor één van beide wetten komen in een apart hoofdstuk.

Onderwerpen in de verordening

In de Wmo 2015⁶ en Jeugdwet⁷ worden aan personen een drietal voorwaarden gesteld om in aanmerking te komen voor een pgb. Een persoonsgebonden budget wordt verstrekt, indien:

- 1) de cliënt naar het oordeel van het college op eigen kracht voldoende in staat is te achten tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake dan wel met hulp uit zijn sociale netwerk dan wel van een curator, bewindvoerder, mentor of gemachtigde, in staat is te achten de aan een persoonsgebonden budget verbonden taken op verantwoorde wijze uit te voeren;
- 2) de cliënt zich gemotiveerd op het standpunt stelt dat de individuele voorziening die wordt geleverd door een aanbieder, door hem niet passend wordt geacht;
- 3) naar het oordeel van het college is gewaarborgd dat de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot de individuele voorziening behoren en die de cliënt van het budget wil betrekken, van goede kwaliteit zijn.

Deze voorwaarden zijn in de wet vastgelegd. Het is aan de gemeenten om invulling te geven aan de beoordeling die leidt tot een toetsing van de eerste en de derde voorwaarde. Hoofdstuk 5 gaat hier verder op in.

⁴ Wmo, art. 2.1.2 lid 1.

⁵ Jeugdwet 2.2 lid 1.

⁶ Wmo, art. 2.3.6 lid 2.

⁷ Jeugdwet art. 8.1.1 lid 3.

8 Wmo art. 2.1.3 lid 2b; Jeugdwet art. 2.9c.

9 Wmo art. 2.1.3 lid 4; Jeugdwet art. 2.9d.

Hiernaast moet de gemeente in de verordening(en) ook de volgende punten opnemen:

- op welke wijze de hoogte van het pgb wordt vastgesteld⁸;
- welke regels er worden gehanteerd voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een pgb, misbruik of oneigenlijk gebruik.⁹

Het vaststellen van de tarieven voor het pgb wordt besproken in hoofdstuk 8.

Het tegengaan van oneigenlijk gebruik van het pgb en fraude is een van de redenen geweest voor de wetgever voor het invoeren van het trekkingsrecht (zie hoofdstuk 9). Aanvullend op het trekkingsrecht moeten gemeenten op basis van de wet zelf aanvullende regels opstellen voor het tegengaan van oneigenlijk gebruik en fraude. Gemeenten hebben beleidsvrijheid om deze regels zelf vorm te geven (zie hoofdstuk 10).

Tot slot kunnen gemeenten bepalen onder welke voorwaarden het pgb kan worden gebruikt voor het financieren van hulp uit het eigen sociale netwerk (zie hoofdstuk 7). Gemeenten kunnen ervoor kiezen dit in de verordening op te nemen, maar dit is op basis van de wet geen verplichting.

Huidig gebruik pgb's in de AWBZ

Gemeenten kunnen hun eigen keuzes maken bij het ontwikkelen van hun pgb-beleid voor de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Daarbij kan het zinvol zijn om op hoofdlijnen zicht te hebben op het huidige gebruik van pgb's in de AWBZ: welke doelgroepen maken gebruik van een pgb en welke hulp en ondersteuning kopen zijn met het budget in?

Binnen de AWBZ maakt de doelgroep jeugd (tot 18 jaar) relatief veel gebruik van het pgb. Een aanzienlijk deel van de groei in het aantal pgb's kwam in de afgelopen jaren voort uit deze doelgroep. Het Zorginstituut Nederland¹⁰ schat dat op dit moment 50% van de 120.000 budgethouders AWBZ in Nederland jonger is dan 18 jaar. In deze gevallen is het kind de budgethouder, maar wordt het budget meestal beheerd door de ouders/verzorgers.

Daarbij dient opgemerkt te worden dat jeugd een brede doelgroep is. Naast kinderen met GGZ problematiek (o.a. autisme, AD(H)D, gedragsproblematiek) behoren hiertoe ook kinderen met een (licht) verstandelijke beperking, een lichamelijke beperking, een somatische aandoening (zoals een chronische ziekte) en/of een zintuiglijke beperking. De behoefte aan jeugdhulp binnen de doelgroep is hierdoor ook erg divers. Daarbij is het binnen de Jeugdwet mogelijk om een pgb in te zetten voor vormen van hulp waarvoor tot dusver geen pgb mogelijk was. Voorbeelden hiervan zijn behandeling en opvoedingsondersteuning.

Volwassen cliënten maken binnen de AWBZ op dit moment relatief vaak gebruik van het pgb voor de huidige functie begeleiding. In 2013 hadden zo'n 260.000 personen een indicatie voor extramuraal begeleiding. Bijna 30 procent van hen kiest ervoor de begeleiding zelf in te kopen met een pgb¹¹. Bijna de helft van de budgethouders 18+ in de AWBZ koopt met het pgb (onder andere) zorg in binnen het eigen informele netwerk (in- en uitwonende familieleden, vrienden, burens en goede bekenden).¹²

De beleidsinformatie die gemeenten in maart 2014 hebben ontvangen, geven een algemeen beeld van de huidige pgb-houders. Later dit jaar ontvangen gemeenten gedetailleerde gegevens op cliëntniveau, ook over de AWBZ pgb-houders in hun gemeente (zie hoofdstuk 11).

10 Voorheen College voor zorgverzekeringen (cvz).

11 Centrum Indicatiestelling Zorg (ciz). http://ciz.databank.nl/quickstep/QsReportAdvanced.aspx?report=awbz_zorg&selcode=awbz_zorgo.73413381763834&geolevel=nederland&geoittem=1

12 Bron: ITS, 2011.

Korte procesbeschrijving

Om gemeenten een idee te geven van de stappen die zij doorlopen wanneer iemand zich meldt voor ondersteuning of jeugdhulp, wordt in figuur 2.1 een korte beschrijving gegeven van dit proces¹³:

¹³ Zie voor het gedeelte toegang tot voorzieningen ook de handreiking 'Toegang tot de Wmo' (april, 2012). http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/files/Handreiking_toegang%20tot%20de%20Wmo_2.pdf



Figuur 2.1 – Procesbeschrijving toekennen en handhaven pgb

Definities

Hieronder geven we een aantal belangrijke definities die in de Jeugdwet en Wmo 2015 worden gebruikt.

Algemene voorziening	Aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is en dat is gericht op het versterken van zelfredzaamheid en participatie, of op opvang. In de Jeugdwet wordt de <i>individuele voorziening</i> gebruikt daar waar in de Wmo 2015 de <i>maatwerkvoorziening</i> wordt gebruikt.
Individuele voorziening	Aanbod van ondersteuning of jeugdhulp dat wordt geboden door de gemeente aan een persoon, nadat er een onderzoek heeft plaatsgevonden naar de individuele behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden en gericht op het versterken van zelfredzaamheid of participatie. Dit kan een voorziening in natura betreffen of een budget (zie persoonsgebonden budget).
Maatwerkvoorziening	op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van een persoon afgestemd geheel van diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen: 1°. ten behoeve van zelfredzaamheid, daaronder begrepen kortdurend verblijf in een instelling ter ontlasting van de mantelzorger, het daarvoor noodzakelijke vervoer, alsmede hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen, 2°. ten behoeve van participatie, daaronder begrepen het daarvoor noodzakelijke vervoer, alsmede hulpmiddelen en andere maatregelen, 3°. ten behoeve van beschermd wonen en opvang;

<p>Jeugdhulp</p>	<p>1. Ondersteuning, hulp en zorg, met uitzondering van preventie, aan jeugdigen en hun ouders bij het verminderen, stabiliseren, behandelen en opheffen van of omgaan met de gevolgen van psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking van de jeugdige, opvoedingsproblemen van de ouders of adoptie gerelateerde problemen; 2. het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van jeugdigen met een somatische, verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem en die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, en 3. het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van de persoonlijke verzorging gericht op het opheffen van een tekort aan zelfredzaamheid bij jeugdigen met een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking of een somatische of psychiatrische aandoening of beperking, die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, met dien verstande dat de leeftijdsgrens van achttien jaar niet geldt voor jeugdhulp in het kader van het jeugdstrafrecht.</p>
<p>Jeugdwet</p>	<p>Wet van 1 maart 2014 inzake regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet).</p>
<p>Persoonlijk plan</p>	<p>Een plan opgesteld door de toekomstige budgethouder. In het plan concretiseert de aanvrager welke zorg hij zou willen inkopen met het budget, op welke manier deze ondersteuning bijdraagt aan zijn participatie en zelfredzaamheid en hoe de kwaliteit van de ondersteuning is gewaarborgd. Andere gebruikte termen voor het persoonlijk plan zijn zorgplan, budgetplan, familiegroepsplan of ondersteuningsplan. In deze handreiking hanteren we de term persoonlijk plan.</p>
<p>Persoonsgebonden budget (pgb)</p>	<p>Bedrag waaruit namens het college betalingen worden gedaan voor diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot een individuele voorziening behoren, en die een persoon van derden heeft betrokken.</p>
<p>Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015)</p>	<p>Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang. Het wetsvoorstel is op 14 januari 2014 naar de Tweede Kamer gestuurd.</p>
<p>Zorg in natura (zin)</p>	<p>De ondersteuning of jeugdhulp die aan personen wordt geleverd door aanbieders die door de gemeente gecontracteerd zijn.</p>

3.

Verplichting tot het creëren van de mogelijkheid voor een pgb

Het wetsvoorstel Wmo 2015 en de Jeugdwet geven gemeenten de verplichting om de mogelijkheid van het pgb te creëren¹⁴. De vrijheid van personen om te kiezen voor een pgb blijft daarmee behouden en hiermee kan innovatie in het zorgaanbod worden gestimuleerd.

¹⁴ Wmo, art. 2.3.6 lid 1; Jeugdwet, art. 8.1.1 lid 1.

Het kiezen voor een pgb dient altijd een bewuste en vrijwillige keuze van de aanvrager te zijn. De Jeugdwet schrijft voor dat gemeenten verplicht zijn te zorgen voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod aan jeugdhulp voorzieningen¹⁵. Uiteraard is het daarbij ook van belang te kijken naar het eigen netwerk. Het ontbreken van een passende voorziening in natura kan geen reden zijn om een persoon te verplichten gebruik te maken van een pgb. De gemeente kan wel, met goedkeuring van de aanvrager, een pgb inzetten om personen te ondersteunen waarvoor tijdelijk geen passend ondersteuningsaanbod kan worden gerealiseerd. In deze gevallen kan de gemeente tijdens de looptijd van het pgb een aanbieder contracteren die de gewenste zorg kan leveren in natura.

¹⁵ Jeugdwet 2.6 lid 1a.

Minderjarigen die een kindbescherminingsmaatregel of jeugdreclassering hebben gekregen, of jeugdigen die zijn opgenomen in een gesloten accommodatie met een machtiging, komen niet in aanmerking komen voor een pgb¹⁶.

¹⁶ Jeugdwet art. 8.1.1 lid 2 a, b.

Voor zowel de Jeugdwet als de Wmo geldt dat, om in aanmerking te komen voor een pgb, de aanvrager zich gemotiveerd op het standpunt dient te stellen dat het door de gemeente gecontracteerde aanbod niet passend is in zijn specifieke situatie (zie ook paragraaf 5.2). Het kan daarbij gaan om de aard van de hulpvraag, waarbij godsdienstige, levensbeschouwelijke of culturele overwegingen ook een rol kunnen spelen. Indien de aanvrager dit heeft beargumenteerd, is deze voorwaarde geen grond voor de gemeente om een pgb te weigeren. Uiteindelijk is het de gemeente die, op basis van de voorwaarden in de wet en de verordening, een besluit neemt en een beschikking treft. Indien een gemeente weigert de voorziening in de vorm van een pgb te verstrekken, is dat een besluit van de gemeente waarbij voor de cliënt de mogelijkheid van bezwaar en beroep open staat¹⁷.

¹⁷ Nota naar aanleiding van het verslag Wmo, Kamerstuk 33 841, nr. 34, hoofdstuk 3, p 138.

Het 10-uur criterium

Het feit dat er een beschikking is afgegeven voor minder dan tien uur ondersteuning of jeugdhulp per week is zowel vanuit de Jeugdwet als vanuit de Wmo geen geldige reden voor het afschermen van de mogelijkheid voor een pgb (het zogenaemde '10-uur criterium' in de huidige AWBZ). Om in aanmerking te komen voor een pgb gelden enkel de drie voorwaarden die in hoofdstuk 5 verder worden toegelicht. Wel is het zo dat, door de huidige toepassing van dit criterium, het aantal huidige pgb-houders is afgenomen.

Gemeentebudget

Bij het inkoopbeleid dat vooraf gaat aan de verordeningen, dienen gemeenten rekening te houden met het feit dat een deel van het gemeentebudget gereserveerd moet worden voor de kosten voor zorg ingekocht met een pgb. Gemeenten hebben in maart 2014 beleidsinformatie ontvangen over de omvang van de huidige pgb's in de AWBZ.

Hier dient nog opgemerkt te worden dat het budget van de gemeente niet bepalend mag zijn voor het aanbieden van een voorziening in natura of in de vorm van een budget. In hoofdstuk 11 wordt beschreven wanneer gemeenten informatie op cliëntniveau kunnen verwachten.

Pgb Zorgverzekeringswet en Wet langdurige zorg

Naast de Wmo 2015 en de Jeugdwet bevatten ook de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Zorgverzekeringswet (Zvw) de mogelijkheid van een pgb. Hierdoor is het mogelijk dat een persoon vanuit verschillende wettelijke kaders een pgb ontvangt. Ook gemeenten dienen zich hiervan bewust te zijn. Nadere informatie over hoe gemeenten, zorgkantoren en verzekeraars om kunnen gaan met situaties waarin personen meerdere pgb's hebben komt in een later stadium beschikbaar vanuit het Transitiebureau.

4.

Verplichting tot het informeren van de aanvrager over het pgb

Gemeenten zorgen ervoor dat de aanvrager (en bij minderjarigen ook de ouders) wordt geïnformeerd over de mogelijkheid om te kiezen voor een pgb en de gevolgen van deze keuze¹⁸. Dat geldt zowel in het algemeen als voor individuele (nieuwe) cliënten.

¹⁸ Wmo, art. 2.3.2 lid 3; Jeugdwet, art. 8.1.6

Nadat gemeenten een verzoek hebben gekregen voor maatschappelijke ondersteuning of jeugdhulp wordt door de gemeenten¹⁹ een onderzoek ingesteld om in samenspraak met de aanvrager te bepalen welke zorg passend is (zie voor informatie over dit onderzoek de handreiking Toegang tot de Wmo²⁰). De aanvrager wordt tijdens dit onderzoek, wanneer blijkt dat de persoon in aanmerking komt voor een individuele voorziening, ingelicht over het pgb²¹. De informatie aan de aanvrager is vindbaar, toegankelijk, betrouwbaar, authentiek en volledig.²² Het is aan gemeenten hoe zij in de praktijk vormgeven aan deze eisen. De gesprekken die professionals met cliënten hebben spelen een belangrijke rol. Aspecten om hierbij in ogenschouw te nemen zijn:

¹⁹ De gemeente is verantwoordelijk voor de beschikking. De uitvoering van het onderzoek kunnen zij eventueel uitbesteden aan een andere partij.

²⁰ Zie voor het gedeelte toegang tot voorzieningen ook de handreiking 'Toegang tot de Wmo' (april, 2012), http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/files/Handreiking_toegang%20tot%20de%20Wmo_2.pdf

²¹ Wmo, art. 2.3.2 lid 1.

²² Deze eisen gelden voor overheidsinformatie in het algemeen. Kamerbrief 29 juni 2006, 29 362, nr. 101.

- **Informatievoorziening zowel mondeling als schriftelijk**
Het is belangrijk informatie zowel mondeling als schriftelijk te geven. Het geven van mondelinge uitleg in het gesprek met de aanvrager ('aan de keukentafel') heeft als voordeel dat de consulent hierbij kan toetsen of de informatie door de burger wordt begrepen. Tevens kan de cliënt direct vragen stellen.
- **Begrijpelijk taalgebruik**
Het is belangrijk voor personen dat de gegeven informatie in begrijpelijk woorden is opgesteld. Het taalniveau NT2 is voor veel mensen een goede keuze.
- **Toegankelijkheid**
Ten bate van de vindbaarheid is het belangrijk om informatie via meerdere kanalen beschikbaar te stellen: mondeling, schriftelijk en via internet. Let hierbij op de toegankelijkheid van bijvoorbeeld de website voor mensen met een visuele beperking.

Naast dat mensen moeten worden ingelicht over de mogelijkheid van een pgb, dient de burger (en bij minderjarigen ook diens ouders) vooraf volledig, objectief en in voor hen begrijpelijke bewoordingen te worden ingelicht over de gevolgen van de keuze voor een pgb in plaats van een voorziening in natura²³. Wanneer cliënten (en bij minderjarigen hun ouders) vooraf helder en volledig geïnformeerd worden over wat er komt kijken bij het beheer van een pgb, vergroot dit de kans dat men weloverwogen kiest voor het pgb en hier op adequate wijze mee om kan gaan.

²³ Wmo art. 2.3.2 lid 3; Jeugdwet art. 8.1.6.

24 Contactgegevens Per Saldo
<http://www.pgb.nl/contact>

De svb draagt hier op dit moment aan bij door voorlichting te geven aan medewerkers van gemeenten en aan budgethouders zelf. Gemeenten kunnen hier gebruik van blijven maken. Burgers met een ondersteuningsvraag kunnen ook informatie over het pgb inwinnen bij Per Saldo, de belangenvereniging van mensen met een persoonsgebonden budget²⁴.

25 Zelftest Per Saldo <http://www.pgb.nl/test-uzelf-pgb-iets-voor-u/zelftest>

Vanuit dezelfde gedachtegang heeft Per Saldo een zelftest voor cliënten ontwikkeld. Cliënten kunnen de zelftest op internet invullen en krijgen aan de hand van een aantal vragen inzicht in de vaardigheden die nodig zijn voor het beheren van een pgb en de mate waarin zij zelf reeds over deze vaardigheden beschikken. Gemeenten kunnen, aanvullend op hun eigen informatievoorziening, mensen op deze zelftest wijzen. Meer informatie kan gevonden worden op de website van Per Saldo²⁵.

5.

Voorwaarden om in aanmerking te komen voor een pgb

²⁶ Wmo, art. 2.3.6 lid 2.

²⁷ Jeugdwet art. 8.1.1 lid 3.

In de Wmo 2015²⁶ en Jeugdwet²⁷ worden drie voorwaarden beschreven waar personen aan moeten voldoen, willen zij aanspraak kunnen maken op een pgb. Een persoonsgebonden budget wordt verstrekt, indien:

- 1) de cliënt naar het oordeel van het college op eigen kracht voldoende in staat is te achten tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake dan wel met hulp uit zijn sociale netwerk dan wel van een curator, bewindvoerder, mentor of gemachtigde, in staat is te achten de aan een persoonsgebonden budget verbonden taken op verantwoorde wijze uit te voeren;
- 2) de cliënt zich gemotiveerd op het standpunt stelt dat de individuele voorziening die wordt geleverd door een aanbieder, door hem niet passend wordt geacht;
- 3) naar het oordeel van het college is gewaarborgd dat de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot de individuele voorziening behoren en die de cliënt van het budget wil betrekken, van goede kwaliteit zijn.

Gemeenten dienen zelf invulling te geven aan de toetsingscriteria die zij hanteren voor de eerste en de derde voorwaarde. Gemeenten krijgen hierin beleidsruimte en de mogelijkheid om criteria te formuleren en vast te leggen in hun verordening (zie ook paragraaf 2.2). In paragraaf 5.1 t/m 5.3 werken we de drie voorwaarden achtereenvolgens verder uit. Hierbij benoemen we per voorwaarde aandachtspunten en voorbeelden van gemeenten die op dit moment reeds bezig zijn met de invulling van de toetsingscriteria.

In een grote gemeente gaan de wijkteams de voorwaarden toetsen. De wijkteams ontvangen de aanvraag. Na toetsing gaan zij naar de 'backoffice' van de gemeente voor een beschikking. De gemeente zet in op een stevige voorkant (wijkteams, gesprekken, toetsen voorwaarden) en minder op controle en verantwoording achteraf. Hierdoor hopen zij de achterkant goedkoper neer te kunnen zetten.

Een andere gemeente was betrokken bij een pilot met het trekkingsrecht. Hierbij merkten zij dat de samenwerking met de svb ervoor zorgde dat minder mensen gebruik maakten van het pgb. Aan de andere kant bleek dat een groot deel van het pgb niet besteed werd door pgb-houders (ongeveer een derde van het jaarbudget). Deze twee observaties heeft de gemeente doen besluiten om met name in te zetten op een strenge controle achteraf.

Tot slot zijn er gemeenten die zoveel mogelijk open willen laten. Het vastleggen van criteria kan ervoor zorgen dat je je als gemeente op een later moment beperkt. Deze gemeenten willen ruimte om te experimenteren. Een mogelijkheid is om wijk-/buurteams onder te brengen bij een aparte stichting. Deze wijkteams doen het onderzoek en adviseren vervolgens de gemeente (het Wmo-loket) waarna de beschikking wordt afgegeven.

Persoonlijk plan

28 Meer informatie over het onderzoek kan gevonden worden in de handreiking 'Toegang tot de Wmo' (april, 2012). http://www.invoering-wmo.nl/sites/default/files/Handreiking_toegang%20tot%20de%20Wmo_2.pdf

29 Wmo art. 2.3.2 lid 1.

30 Andere termen voor het persoonlijk plan zijn zorg- en budgetplan, familiegroepsplan of ondersteuningsplan. In deze handreiking wordt de term persoonlijk plan gehanteerd.

Het toetsen van de voorwaarden gebeurt in de onderzoeksfase. Het onderzoek²⁸ vindt plaats nadat er een aanvraag is gedaan voor maatschappelijke ondersteuning of jeugdhulp en dient te gebeuren in samenspraak met de cliënt²⁹.

Sinds 2012 is het voor nieuwe budgethouders in de AwbZ verplicht om een persoonlijk plan³⁰ op te stellen. Door het opstellen van een persoonlijk plan stimuleer je de budgethouder na te denken over zijn zorgvraag, deze uit te werken en te concretiseren, en tevens het doelbereik en daarmee de kwaliteit van de zorg te evalueren. Het persoonlijk plan werkt naar verwachting bevorderend voor doelmatige zorginkoop. De ervaringen van twee geïnterviewde zorgkantoren met het persoonlijk plan zijn in deze zin positief. Ook hebben sommige gemeenten de afgelopen jaren in de Wmo al gebruik gemaakt van een persoonlijk plan. Met het oog op het toetsen van de voorwaarden zouden gemeenten ervoor kunnen kiezen budgethouders te verplichten een dergelijk plan op te stellen, en te toetsen of dit plan voldoet. Door periodiek het plan te gebruiken om vast te stellen wat de zorg heeft opgeleverd, wordt ook de kwaliteit en doelmatigheid van de maatschappelijke ondersteuning of jeugdhulp inzichtelijk (zie paragraaf 5.3).

Bij een aantal gemeenten onderzoekt men de mogelijkheid, om net als nu in de huidige Wmo, om bepaalde vormen van maatschappelijke ondersteuning uit te sluiten van een pgb. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om het aanvullend openbaar vervoer (vervoer op maat). Door hiervoor de mogelijkheid van een pgb te scheppen kan de financiële houdbaarheid van een voorziening, in dit geval het vervoerssysteem, onder druk kunnen komen te staan. Let wel, het uitsluiten van de mogelijkheid voor een pgb is alleen mogelijk indien de algemene voorziening volledig toereikend is om passende ondersteuning te bieden aan de individuele aanvrager.

5.1 Bekwaamheid van de aanvrager

31 Wmo art. 2.3.6 lid 2a; Jeugdwet art. 8.1.1 lid 3a.

32 Hiermee wordt in het vervolg bedoeld de cliënt zelf, dan wel met hulp uit zijn sociale netwerk dan wel van een curator, bewindvoerder, mentor of gemachtigde.

33 Wmo, Memorie van toelichting p. 125; Jeugdwet, Memorie van toelichting, p. 186.

34 Jeugdwet, Memorie van toelichting, p. 186.

De eerste voorwaarde betreft de bekwaamheid³¹ van de aanvrager³². Allereerst wordt van een burger verwacht dat deze zelfstandig een redelijke waardering kan maken van zijn belangen ten aanzien van de zorgvraag. Een persoon kan bijvoorbeeld door de gemeente worden gevraagd duidelijk te maken welke problemen hij heeft, hoe deze zijn ontstaan en bij welke ondersteuning de aanvrager gebaat zou zijn. Ten tweede wordt van de aanvrager verwacht dat deze de aan het pgb verbonden taken op een verantwoorde wijze kan uitvoeren. Bij deze taken kan gedacht worden aan het kiezen van een zorgverlener die in de zorgvraag voldoet, het aangaan van een contract, het in de praktijk aansturen van de zorgverlener en het bijhouden van een juiste administratie. Door de invoering van het trekkingsrecht, waarbij het belangrijkste deel van het budgetbeheer wordt overgenomen door de svb, gaat het bij het toetsen van de bekwaamheid niet om de vaardigheden van de cliënt om een budget te beheren³³. Bij jeugdigen onder de 16 jaar zijn het de ouders die over de bekwaamheid moeten beschikken om zorg in te kopen. Bij jeugdigen tussen de 16 en 18 jaar (met uitloop tot 23 jaar) kan het echter voorkomen dat de jeugdige zelf het contract aangaat. Het is aan het college om hier bij verordening nadere regels over te stellen³⁴. Verder dient nog te worden opgemerkt dat wettelijk bepaald is dat een pgb-houder die voor 4 dagen of meer per week ondersteuning of jeugdhulp inkoopt een werkgever is, met de werkgeversplichten die hierbij horen. Denk hierbij onder meer aan het overeenkomen van een redelijk uurloon, het doorbetalen van loon bij ziekte en het hanteren van een redelijke opzegtermijn.

De bekwaamheid voor het hebben van een pgb wordt in samenspraak met de aanvrager getoetst, maar het oordeel van de gemeente is hierin leidend. Mocht de gemeente van oordeel zijn dat de persoon niet bekwaam is voor het houden van een pgb, dan kan de gemeente het pgb weigeren. Dat is een beslissing van de gemeente waarop een aanvrager vervolgens bezwaar kan maken³⁵.

35 Nota naar aanleiding van het verslag Wmo, Kamerstuk 33 841, nr. 34, hoofdstuk 3, p. 138.

5.2 Motivering door de aanvrager ten opzichte van aangeboden zorg in natura

De tweede voorwaarde betreft de motivering door de aanvrager dat het bestaande aanbod van zorg in natura niet passend is. Hierbij gaat het om de argumenten van een persoon om aan te geven dat de voorziening in natura die door de gemeente is voorgesteld niet passend is, waardoor de burger gebruik wenst te maken van een budget³⁶.

³⁶ Wmo, art. 2.3.6 lid 2b; Jeugdwet 8.1.1 lid 3b.

Met de argumentatie moet duidelijk worden dat de aanvrager zich voldoende heeft georiënteerd op de voorziening in natura. Wanneer een persoon de onderbouwing in redelijkheid heeft beargumenteerd mag de gemeente de aanvraag niet weigeren. Anders dan bij de eerste en derde voorwaarde is bij de motivering niet het oordeel van het college leidend, maar het oordeel van de aanvrager. Dit geldt ook wanneer de gemeente in haar ogen een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod in natura heeft gedaan aan de cliënt. In deze gevallen kan de gemeente het pgb omwille van de motivering niet weigeren, mits ook wordt voldaan aan de eerste en derde voorwaarde. Uiteindelijk ligt de keuze om wel of geen beschikking af te geven bij de gemeente. Als de gemeente weigert een pgb te verstrekken, dan is dat een besluit waartegen een aanvrager in bezwaar kan gaan.

Er zijn enkele concrete voorbeelden van argumenten te noemen die aanvragers redelijkerwijs kunnen aanvoeren om te motiveren dat de jeugdhulp³⁷ of ondersteuning³⁸ in natura niet passend is. Het betreffen voorbeelden. Het is dus denkbaar dat er nog meer argumenten mogelijk zijn waardoor de door de gemeente geboden jeugdhulp of ondersteuning niet passend wordt geacht:

³⁷ Jeugdwet, eerste nota van wijziging, kamerstukken II 2013/14, 33 684, nr. 11.

³⁸ Wmo, Memorie van toelichting, p. 31.

- de benodigde ondersteuning of jeugdhulp is niet goed vooraf in te plannen;
- de benodigde ondersteuning of jeugdhulp moet op ongebruikelijke tijden geleverd worden;
- de benodigde ondersteuning of jeugdhulp moet op veel korte momenten per dag geboden worden;
- de benodigde ondersteuning of jeugdhulp moet op verschillende locaties worden geleverd;
- als het noodzakelijk is om 24 uur ondersteuning of jeugdhulp op afroep te organiseren;
- als de ondersteuning of jeugdhulp door de aard van de beperking door een vaste hulpverlener moet worden geboden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een persoon met autisme of hechtingsproblematiek.

Motieven van budgethouders

In meerdere onderzoeken³⁹ is in kaart gebracht wat overwegingen zijn voor personen om te kiezen voor een pgb. De drie belangrijkste motieven om te kiezen voor een pgb in plaats van zorg in natura zijn 1) keuze voor regie op de levering van de hulp; 2) keuze voor een pgb uit noodzaak (omdat de noodzakelijke en/of gewenste hulp in natura niet beschikbaar is); en 3) de aanvrager wil de mantelzorg betalen met het pgb.

³⁹ Op weg naar een solide pgb. ITS. Januari 2011; Zelf kiezen voor zorg. Onderzoek naar keuze en regie bij diverse cliëntgroepen. Research voor Beleid. Maart 2011; Hoe regelt u uw zorg met een pgb? Regioplan. September 2011.

Tot slot dienen gemeenten rekening te houden met de behoeften van personen op het gebied van godsdienstige gezindheid, levensovertuiging of culturele achtergrond. Deze kunnen een reden vormen voor cliënten om te kiezen voor een pgb, omdat zij met het budget een aanbieder kunnen contracteren passend bij de eigen levensovertuiging.

5.3 Gewaarborgde kwaliteit van de dienstverlening

De derde en laatste voorwaarde om in aanmerking te komen voor een pgb betreft de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning⁴⁰ en jeugdhulp⁴¹. De kwaliteit dient naar het oordeel van het college gewaarborgd te zijn. Voor de zorg die ingekocht wordt met het pgb gelden dezelfde kwaliteitseisen als voor voorzieningen in natura. Echter, er is wel een duidelijk verschil tussen de kwaliteitseisen in de Jeugdwet en de Wmo. Dit wordt hieronder kort beschreven.

⁴⁰ Wmo art. 2.3.6 lid 2c.

⁴¹ Jeugdwet 8.1.1 lid 3c.

Kwaliteitseisen in de Jeugdwet

Er geldt een zelfstandig kwaliteitsregime voor alle aanbieders van jeugdhulp. De reden hiervoor is dat het begrip jeugdhulp het brede spectrum omvat van lichtere vormen van jeugdhulp tot aan zware vormen van geestelijke gezondheidszorg en jeugdhulp die ingezet wordt in het kader van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. In hoofdstuk 4 van de Jeugdwet staan de kwaliteitseisen beschreven die worden gesteld aan jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Het uitgangspunt van de wetgever is dat jeugdhulp beter, efficiënter en effectiever op lokaal niveau geregeld kan worden. Daarmee worden gemeenten ook verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering.

Bij de financiering van de jeugdhulp kunnen gemeenten middels het contract kwaliteitseisen stellen aan de te leveren diensten. Verder kunnen gemeenten gebruik maken van keurmerken, klachtenregistratie en onderzoeken naar klanttevredenheid. De wetgever acht een aantal kwaliteitseisen zo fundamenteel dat deze in de Jeugdwet uniform zijn vastgelegd⁴². De volgende kwaliteitseisen gelden voor alle professionele jeugdhulpaanbieders:

- de norm van verantwoorde hulp, inclusief de verplichting om geregistreerde professionals in te zetten⁴³;
- gebruik van een hulpverleningsplan of plan van aanpak als onderdeel van verantwoorde hulp;
- systematische kwaliteitsbewaking door de jeugdhulpaanbieder;
- verklaring omtrent het gedrag (VOG) voor alle medewerkers van een jeugdhulpaanbieder, uitvoerders van kinderschermingsmaatregelen of jeugdreclassering;
- de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling;
- de meldplicht calamiteiten en geweld;
- verplichting om de vertrouwenspersoon in de gelegenheid te stellen zijn taak uit te oefenen.

Gemeenten hebben, naast de wettelijke kwaliteitseisen, de ruimte om in de voorwaarden bij hun contractuele overeenkomsten met jeugdhulpaanbieders aanvullende eisen te stellen aan de kwaliteit van de professionele jeugdhulp.

Kwaliteit in de Wmo

In het geval van de Wmo heeft de budgethouder zelf de regie over de ondersteuning die hij met het persoonsgebonden budget contracteert. Daarmee krijgt hij de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de geleverde ondersteuning en kan hij deze zo nodig bijsturen. Het college kan op basis van deze bepaling vooraf toetsen of de kwaliteit bij de budgethouder voldoende is gegarandeerd. Dit kan door van de aanvrager te vragen deze inzichtelijk te maken. Bijvoorbeeld in een persoonlijk plan, waar hij zijn ondersteuning zal inkopen, op welke manier deze ondersteuning bijdraagt aan zijn participatie en zelfredzaamheid en hoe de kwaliteit van de ondersteuning is gewaarborgd. De gemeente is vrij in de manier waarop zij hier invulling aan geeft. Zo kan een gemeente periodiek in gesprek gaan met de budgethouder over de behaalde resultaten met het persoonsgebonden budget of (steekproefsgewijs) toezicht houden op de daaraan verbonden voorwaarden, waaronder de vraag of de ingekochte ondersteuning aan de kwaliteitseisen voldoet.

De vng ontwikkelt een modelverordening Wmo en een modelverordening voor de Jeugdhulp die gemeenten onder meer kunnen gebruiken bij ook het vaststellen van hun pgb-beleid. De modelverordeningen behandelen ook het kwaliteitsaspect van de ondersteuning of jeugdhulp. De vng geeft gemeenten hierbij het advies om, bij het verstrekken van een voorziening in de vorm van een pgb, in de beschikking in ieder geval de volgende punten vast te leggen:

- voor welk resultaat het pgb kan worden aangewend;
- welke kwaliteitseisen gelden voor de besteding van het pgb;
- wat de hoogte van het pgb is en hoe hiertoe is gekomen;
- wat de duur is van de verstrekking waarvoor het pgb is bedoeld;
- de wijze van verantwoording van de besteding van het pgb.

De modelverordening Wmo is rond 1 april naar gemeenten verstuurd. De modelverordening Jeugdhulp wordt half april gepubliceerd. Daarnaast werkt de vng nog aan een handreiking die specifiek is gericht op de kwaliteit van voorzieningen.

⁴² Jeugdwet, art. 4.1.1 t/m art. 4.1.7 en 4.1.9; Jeugdwet, Memorie van Toelichting, p. 37.

⁴³ Zie voor uitzonderingen op deze kwaliteitseis Jeugdwet, Memorie van Toelichting, paragraaf 6.5.

6.

Mogelijkheid voor de gemeente om pgb uit te sluiten

⁴⁴ Jeugdwet art. 8.1.1 lid 5b.

⁴⁵ Wmo art. 2.3.6 lid 4b.

Gemeenten mogen zowel in de Jeugdwet⁴⁴ als in de Wmo⁴⁵, het pgb weigeren wanneer:

- blijkt dat de cliënt onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beslissing zou hebben geleid;
- de cliënt niet voldoet aan de aan het pgb verbonden voorwaarden;
- de cliënt het pgb niet of voor een ander doel gebruikt.

⁴⁶ Wmo art. 2.3.6 lid 4a.

Daarnaast mogen gemeenten op basis van het wetsvoorstel Wmo 2015⁴⁶ weigeren een pgb te verstrekken indien de kosten van de zorgverlener die met het budget zou worden gefinancierd, hoger zijn dan de kosten die gemaakt worden voor het gebruik van een individuele voorziening in natura. Dit is niet het geval in de Jeugdwet. Wanneer de jeugdhulp die gefinancierd wordt uit het pgb duurder blijkt te zijn dan de hulp in natura, mag het pgb niet op voorhand worden geweigerd. Gemeenten mogen in dit geval ervoor kiezen alleen een budget te verstrekken ter hoogte van het ingekochte ZIN-tarief. De extra kosten om de jeugdhulp uit het pgb te contracteren, kunnen dan bijbetaald worden door de aanvrager (zie hoofdstuk 7 voor het vaststellen van de tarieven voor een pgb).

Een van de grotere gemeenten wil graag de mogelijkheid onderzoeken om het aanvullend openbaar vervoer (vervoer op maat) en maatschappelijke opvang uit te sluiten van het pgb. De reden hiervoor is dat de afgelopen jaren flink is geïnvesteerd om dit goed te organiseren in de gemeente. Door de mogelijkheid van een pgb te scheppen zou de houdbaarheid van het systeem onder druk kunnen komen te staan. Het uitsluiten van de mogelijkheid voor een pgb is alleen mogelijk indien de algemene voorziening volledig toereikend is om passende ondersteuning te bieden aan de individuele aanvrager.

7.

Beperking inzet pgb voor niet-professionals

Het pgb kan worden ingezet om niet-professionele zorgverleners mee te betalen. Dit kan bijvoorbeeld iemand zijn uit het sociale netwerk van de aanvrager. Het uitgangspunt van de wetgever hierbij is dat het pgb voor niet-professionele zorgverleners beperkt dient te blijven tot die gevallen waarin dit aantoonbaar tot betere en effectievere ondersteuning leidt en aantoonbaar doelmatiger is.

Gemeenten krijgen in de Wmo en Jeugdwet de ruimte om zelf te bepalen wanneer pgb-houders maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp mogen inschakelen uit het eigen sociale netwerk. In de verordening kunnen gemeenten vastleggen in welke situaties en onder welke voorwaarden dit mogelijk is⁴⁷. Het is niet mogelijk om in de verordening het gebruik van het pgb voor niet-professionele zorg geheel uit te sluiten.

⁴⁷ Wmo art. 2.3.6 lid 3; Jeugdwet art. 8.1.1 lid 4.

Tot het sociale netwerk worden personen gerekend uit de huiselijke kring en andere personen met wie iemand een sociale relatie onderhoudt. Bij deze laatste groep kan gedacht worden aan familieleden die niet in hetzelfde huis wonen, burens, vrienden, kennissen, etc. Voor gezinsleden binnen hetzelfde huishouden als de aanvrager kan de gemeente gebruik maken van de bepalingen rond gebruikelijke zorg die zijn vastgelegd in het protocol Gebruikelijke Zorg van het ciz⁴⁸. Dit protocol wordt reeds binnen de huidige AWBZ gehanteerd en door veel gemeenten ook voor de hulp bij het huishouden in de Wmo.

⁴⁸ Protocol Gebruikelijke Zorg, Centrum voor Indicatiestelling, 2005.

Gemeenten ervaren een grijs gebied als het gaat om niet-gezinsleden: wanneer is er sprake van meer dan het leveren van een 'vriendendienst'? En wanneer is het afgeven van een pgb hiervoor ongewenst? Het betalen van hulp die anders zonder betaling geleverd zou worden uit het sociale netwerk van de cliënt wordt door veel gemeenten als niet wenselijk geacht. Daarbij dienen en willen gemeenten iedere situatie apart beoordelen. Om duidelijkheid te creëren voor aanvragers en consulenten kan de gemeente vooraf een lijst opstellen van aspecten die een rol spelen bij de beoordeling. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan:

- het type hulp dat wordt geleverd (boodschappen doen versus het huis schoonhouden)
- de frequentie van de hulp (1 keer per maand versus 4 keer per week)
- of er sprake is van een tijdelijke hulpvraag of van hulp over een lange periode
- de mate van verplichting (kan degene die de hulp levert een keer overslaan als hij/zij ziek is of op vakantie wil, of is dit niet mogelijk?). Dit laatste aspect wordt door geïnterviewde gemeenten als zwaarwegend punt gezien.

8.

Vaststellen van de tarieven

Gemeenten krijgen de vrijheid om zelf de hoogte van het tarief voor het pgb te bepalen. Hierbij krijgen de gemeente ook ruimte om indien gewenst te kiezen voor differentiatie binnen de tarieven. Wel wordt van gemeenten verwacht dat zij in de verordening vastleggen hoe zij de tarieven voor het pgb bepalen. Gemeenten kunnen in de verordening bijvoorbeeld onderscheid maken tussen ondersteuning die wordt geleverd door professionele hulpverleners en ondersteuning geleverd door het sociale netwerk van de aanvrager. Zo kan ook onderscheid gemaakt worden tussen ondersteuning die wordt geleverd door hulpverleners die werken volgens de bepaalde kwaliteitsstandaarden en ondersteuning geleverd door hulpverleners die dat niet doen (zoals werkstudenten, en zzp'ers zonder gespecialiseerde opleiding).

De tarieven voor het pgb dienen in ieder geval een situatie te realiseren waarbij de cliënt in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid of participatie en dat deze persoon zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kan blijven⁴⁹ (Wmo), of waarbij het pgb de aanvrager in staat stelt de jeugdhulp die tot de individuele voorziening behoort ook echt te kunnen 'inkopen' (jeugd).

⁴⁹ Wmo art. 2.3.5 lid 3; Jeugdwet art. 8.1.1 lid 1.

De modelverordeningen Wmo en Jeugdwet van de vng behandelen het vaststellen van de tarieven voor een pgb. De vng geeft gemeenten het advies dat het tarief voor een pgb is:

- gebaseerd op een door de cliënt (bij minderjarigen de ouders) opgesteld plan over hoe hij het pgb gaat besteden;
- toereikend om effectieve en kwalitatief goede zorg in te kopen;
- afgeleid van de kostprijs van de maatwerkvoorziening in natura;
- ten hoogste 75 procent van de kostprijs van de maatwerkvoorziening in natura.

Voor het pgb in de Jeugdwet geeft de modelverordening nog aan dat indien het tarief van de door de cliënt gewenste aanbieder hoger is dan de kostprijs van de individuele voorziening in natura, de hoogte van het pgb gelijk blijft aan het tarief dat is bepaald op basis van de hierboven genoemde punten.

De VNG modelverordeningen Wmo en Jeugd worden medio april gepubliceerd. Daarnaast werkt de vng nog aan een handreiking specifiek gericht op de kwaliteit van voorzieningen.

Wijze van bepalen van de tarieven

Door de beleidsruimte op dit onderwerp staan voor gemeenten vele manieren open om te komen tot een of meerdere gedifferentieerde pgb-tarieven. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld bepalen dat er een vast pgb-tarief komt dat gelijk is aan het tarief voor dezelfde ondersteuning in natura minus een percentage voor de overheadkosten die onderdeel uitmaken van het tarief voor z/n. Veel gemeenten hanteren deze aanpak op dit moment al voor het pgb-tarief voor hulp in het huishouden.

Een andere optie is het hanteren van verschillende tariefcategorieën voor het pgb. Bij het bepalen van mogelijke tariefcategorieën voor het pgb is het belangrijk rekening te houden met de volgende factoren die van invloed zijn op het benodigde budget:

- Intensiteit van zorggebruik (aantal uur);
- Zwaarte van de ondersteuning (begeleiding in groep of individueel, НН1 of НН2)
- Gebruikmaking van vervoer of niet;
- Fiscale en arbeidsrechtelijke verplichtingen als gevolg van een af te sluiten arbeidsovereenkomst;
- Mate waarin professionele zorgverlening noodzakelijk is.

Met deze factoren kan een tariefindeling worden gemaakt waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende categorieën. Bijvoorbeeld mantelzorg, formele inzet (MBO-niveau) en specialistische zorg (HBO-niveau).

Een grote gemeente heeft het voornemen om voor het pgb één basistarief te ontwikkelen met daarnaast een aantal kostencomponenten. Wanneer er gebruik wordt gemaakt van informele zorg in plaats van formele zorg dalen deze kostencomponenten, waardoor ook de tarieven dalen. Deze aanpak wordt ingevoerd voor de hulp bij het huishouden en naar verwachting ook voor andere typen ondersteuning. Een andere gemeente zal naar verwachting een kostprijsberekening gaan hanteren die gekoppeld is aan ZIN. Het rekenmodel daarvoor moet nog worden gemaakt.

Bij het vaststellen van het tarief voor het pgb kan de gemeente ook kiezen voor het onderscheiden van verschillende kostencomponenten. De waarde van de ondersteuning en jeugdhulp wordt hierbij bepaald door de kosten die de burger maakt om met een pgb zelf de benodigde voorziening te regelen. De gemeente gaat hierbij uit van 'de markt' waarop de budgethouder de ondersteuning in gaat kopen en die verschilt van de gemeentelijke inkoopmarkt. De waardebepaling brengt de verschillende kostencomponenten in beeld en benoemt deze voor zover mogelijk naar aard en omvang. Als een budgethouder via een persoonsgebonden budget ondersteuning of jeugdhulp wil inkopen, komt hij meer kostencomponenten tegen dan alleen het salaris. Het budget zou dan ook de totale kosten van het inkopen van ondersteuning of jeugdhulp moeten vergoeden om hem in staat te stellen adequate hulp in te kopen. Hieronder is in beeld gebracht voor welke kosten een budgethouder komt te staan:

- salaris;
- vervanging tijdens vakantie;
- werkgeverslasten;
- verzekeringen;
- reiskosten;
- arbeidsomstandigheden;
- administratie, regel en bemiddelingskosten.

Ruimte voor onvoorziene omstandigheden

Wanneer verschillende tarieven worden gehanteerd voor het pgb is het mogelijk dat door onvoorziene omstandigheden het toegekende pgb te hoog of te laag blijkt te zijn. Een voorbeeld: de gemeente heeft op grond van het persoonlijk plan van de cliënt het pgb-tarief vastgesteld voor de inzet van een student als begeleider. In de praktijk blijkt echter dat het de budgethouder niet lukt om een student in te huren voor de benodigde taken en in plaats hiervan een professionele hulpverlener moet inhuren. Andersom kan het ook voorkomen dat een budgethouder in latere instantie alsnog in staat is om een goedkopere zorgvorm te organiseren. Het is daarom aan te raden dat de gemeente periodiek, bijvoorbeeld op basis van verantwoording en/of in contact met de budgethouder, ruimte laat voor aanpassing van het budget. Dit kan bijvoorbeeld plaatsvinden bij de periodieke heroverweging van het pgb (zie hoofdstuk 10).

Tot twee jaar geleden was bij een middelgrote gemeente het pgb voor hulp bij het huishouden gerelateerd aan ZIN. Hierbij maakte de gemeente in eerste instantie nog gebruik van klassen, maar vanaf 2012 werden dit uren. Nu is er enkel nog sprake van een hoog tarief (professional) en een laag tarief (particulier).

Een zorgkantoor werkt met maximale tarieven voor zowel zorgverleners uit het sociale netwerk als professionele zorgverleners. In de praktijk is hen opgevallen dat sommige cliënten en zorgverleners dan zoeken naar manieren om 'het meeste' uit het pgb te halen. Dit doen zij bijvoorbeeld door:

- opvallend vaak de maximale tarieven in rekening te brengen;
- opvallend meer uren ondersteuning in te zetten;
- mensen geneigd zijn het hele budget op te maken ook wanneer dit wellicht niet nodig was voor de zorgbehoefte.

Het zorgkantoor raadt gemeenten aan om alert te zijn op dergelijke bijeffecten.

9.

Trekkingsrecht

In het wetsvoorstel Wmo 2015 en in de Jeugdwet is voor pgb's het trekkingsrecht via de Sociale Verzekeringsbank (svb) als verplichting vastgelegd. Gemeenten maken het pgb niet meer rechtstreeks over op de rekening van de cliënt, maar op de rekening van de svb. De svb betaalt uit dit budget de rekeningen die de cliënt indient voor de geleverde ondersteuning. De wetgever beoogt mede door middel van het trekkingsrecht fraude met pgb's tegen te gaan en daarmee de houdbaarheid van het pgb te vergroten.

Het trekkingsrecht geldt voor alle pgb's in de Wmo en de Jeugdwet, dus ook voor pgb's voor incidentele betalingen voor bijvoorbeeld woningaanpassingen, hulpmiddelen en incidentele vervoerskosten. Deze paragraaf beschrijft de werking van het trekkingsrecht, de rol van de gemeenten en de svb hierbij en de planning ter voorbereiding op het trekkingsrecht in 2015. Tijdens het schrijven van deze handreiking was er nog niet op alle onderdelen van het trekkingsrecht, de inrichting ervan en de samenwerking hierbinnen tussen gemeenten en de svb, volledige helderheid.

De Sociale Verzekeringsbank (svb) is de uitvoerder van volksverzekeringen in Nederland. In opdracht van de overheid verzorgt de svb de uitbetaling van de kinderbijslag, het AOW-pensioen en de nabestaandenuitkering Anw en geeft burgers informatie over sociale regelingen. Het Servicecentrum pgb is een apart kantoor van de svb dat ondersteuning en advies biedt aan mensen met een persoonsgebonden budget (pgb). Pgb-houders kunnen bij het Servicecentrum pgb terecht voor onder andere hulp bij de salarisadministratie, vergoeding van loondoorbetaling wanneer een zorgverlener ziek wordt, hulp bij schade en conflict en het verantwoorden van hun budget via Mijn pgb. Veel gemeenten hebben voor deze dienstverlening aan pgb-houders in de Wmo een zogenoemde 'aansluitovereenkomst' met de svb. Sinds 2012 lopen er bij een aantal gemeenten pilots op het gebied van trekkingsrecht. Steeds meer gemeenten, en vanaf 2014 ook drie zorgkantoren, doen hier aan mee. Vanaf 2015 voert de svb trekkingsrechten voor alle budgethouders uit, namens alle gemeenten en zorgkantoren.

9.1 Werking trekkingsrecht en rol van de svb

De werking van het trekkingsrecht wordt hier toegelicht aan de hand van de stappen in het proces van ondersteuningsaanvraag door de cliënt tot het betalen van declaraties door de svb (zie onderstaande figuur). Verschillende stappen in het proces worden in de tekst onder de figuur verder toegelicht.

50 De gespreksvoerder kan een ambtenaar zijn, maar ook een professional van bijvoorbeeld een welzijn-, of zorgaanbieder die hiervoor door de gemeente is aangesteld.

Stap 1	Stap 2	Stap 3	Stap 4	Stap 5
De gespreksvoerder ⁵⁰ voert een gesprek met de aanvrager en voert een onderzoek uit.	De gemeente kent een maatwerk/ individuele voorziening toe en beoordeelt of deze voorziening als pgb verstrekt kan worden. De gemeente geeft vervolgens een beschikking af.	De pgb-houder sluit een of meerdere zorgcontracten af met zorgverleners.	De gemeente voert een inhoudelijke toets uit op de contracten. De svb beoordeelt en controleert deze zorgcontracten op arbeidsrechtelijke aspecten.	De budgethouder dient declaraties in bij de svb en flatteert deze.
Stap 6	Stap 7	Stap 8	Stap 9	Stap 10
De svb controleert de declaraties en betaalt uit aan de zorgverlener.	De svb verzorgt het budgetoverzicht zodat de pgb-houder en de gemeente op ieder moment inzicht hebben in de uitgaven en het resterende budget.	Aan het einde van het kalenderjaar/ de looptijd van het budget ⁵¹ stelt de svb een eindoverzicht op. De svb vraagt bij de budgethouder na of er nog openstaande facturen zijn en sluit hierna de periode af.	De svb geeft gegevens over het pgb door aan het cak of aan de gemeente voor de berekening van de eigen bijdrage ⁵² .	Aan het einde van het kalenderjaar/ de looptijd van het budget periode, stort de svb het eventuele restant pgb terug naar de gemeente. ⁵³

51 Afhankelijk van de afspraken tussen de gemeente en de svb.

52 Hierover worden nog nadere afspraken gemaakt tussen de svb en de vwg.

53 Idem.

Figuur 9.1 – Stappen in het proces

Bij een beschikking om een pgb toe te kennen stelt de gemeente in de beschikking ook de hoogte van het budget vast. De gemeente maakt het budget (periodiek) over aan de svb, bevoorschot de svb en de pgb-houder sluit contracten af met een of meerdere zorgverleners voor de inkoop van de benodigde hulp en ondersteuning.

De gemeente is verantwoordelijk voor de inhoudelijke toets op de contracten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de functies/taken die worden ingekocht, het type zorgverlener (professioneel/niet-professioneel, opleidingsniveau) en het uurtarief. De gemeente toetst hiervoor de contracten die de pgb-houder afsluit aan zijn/haar persoonlijk plan. De verantwoordelijkheid voor deze toets ligt bij de gemeente. Zonder goedkeuring van de gemeente kan de svb geen uitbetalingen doen. De svb toetst de contracten vanuit arbeidsrechtelijk oogpunt. Denk hierbij onder meer aan het overeenkomen van een redelijk uurloon, het doorbetalen van loon bij ziekte en het hanteren van een redelijke opzegtermijn. De svb heeft modelovereenkomsten beschikbaar waar pgb-houders gebruik van kunnen maken.

De pgb-houder dient de facturen voor de zorg en ondersteuning die hij/zij heeft ingekocht in bij de svb en fiatteert deze. De svb toetst hierna de ingediende facturen aan de afgesloten zorgcontracten en betaalt deze vervolgens vanuit het pgb aan de zorgverlener. De svb heeft hierbij ook een signalerende functie, afhankelijk van de afspraken die de gemeente hierover maakt met de svb (zie paragraaf 9.3).

Een middelgrote gemeente heeft voor de pgb-houders 'hulp bij het huishouden' een pilot uitgevoerd met trekkingsrecht via de svb. De gemeente is positief over haar ervaringen met het trekkingsrecht. Via een ICT-systeem heeft de gemeente inzicht in het aandeel van het pgb-budget dat de cliënt reeds heeft verbruikt. Dit geeft de gemeente de mogelijkheid om tussentijds in te grijpen, mocht een cliënt het pgb te snel uitgeven. Hiernaast heeft de gemeente afspraken gemaakt over signalering door de svb, waarbij de svb in eerste instantie zelf contact opnam met de pgb-houder wanneer zij constateerde dat het budget te snel werd opgemaakt. Dit bleek vaak al voldoende om de inzet van uren door de pgb-houder beter te doseren. Indien dit niet afdoende bleek, gaf de svb dit signaal door aan de gemeente.

9.2 Afspraken tussen gemeenten en svb

De svb verzorgt per 2015 het trekkingsrecht voor de Wmo en de Jeugdwet voor alle Nederlandse gemeenten en voor de Wlz⁵⁴. In deze voorbereidende fase trekken vws, vng, het cak, zn, Per Saldo en de svb samen op. Zo hebben gemeenten en de svb onder leiding van de vng een klankbordgroep van gemeenten gevormd die de wensen en vragen van gemeenten goed in kaart brengt, evenals de mogelijkheden voor individuele afspraken tussen gemeenten en de svb.

De svb verwerkt de inbreng van de verschillende organisaties in haar werkwijze. Gemeenten worden in de komende periode op de hoogte gehouden van de actuele stand van zaken via het Transitiebureau Wmo en de andere communicatiekanalen van vws, vng en de svb. Ook bij de regiobijeenkomsten in april zal dit onderwerp op de agenda staan.

In 2014 ligt voor gemeenten, zorgkantoren en de svb de nadruk op een zorgvuldige en tijdige invoering van het trekkingsrecht en de invoering van gegevens in het systeem van de svb, dit jaar moeten bijvoorbeeld alle contracten tussen pgb-houders en hulpverleners in het systeem van de svb staan. Deze moeten worden opgehaald bij de huidige pgb-houders Wmo en awbz. Ook na 1-1-2015 blijft de svb in gesprek met gemeenten over de samenwerking en leveren van maatwerk aan gemeenten.

Hieronder worden onderwerpen beschreven die van belang zijn in de afspraken die gemeenten en de svb met elkaar gaan maken.

- *Transacties tussen gemeenten en svb*

Op dit moment maken gemeenten voor iedere cliënt individueel het pgb over op zijn of haar rekeningnummer. Vanaf 01-01-2015 maken gemeenten het geld voor de budgetten periodiek over aan de svb. Het is de verantwoordelijkheid van gemeenten om de svb tijdig en voldoende te bevoorschotten, opdat de svb de gecontroleerde en goedgekeurde declaraties kan betalen.

- *Aanleveren gegevens door gemeenten*

De svb heeft een abonnement op de Basisregistratie Personen (BRP). Bij het aanmelden van een nieuwe budgethouder hoeft de gemeente enkel het Burgerservicenummer (BSN) door te geven aan de svb. De svb kan mutaties, zoals een verhuizing of overlijden, zelf inzien in het BRP. De gemeente hoeft deze mutaties niet door te geven aan de svb. De gemeente dient wel de beschikking en de zorgcontracten van de budgethouder aan te leveren bij de svb.

⁵⁴ Het trekkingsrecht geldt niet voor het pgb uit de Zorgverzekeringswet (Zvw).

- *Productcodering per gemeente*
Bij de voorbereiding voor de invoering van het trekkingsrecht door de svb wordt door betrokken gemeenten aangedrongen op het mogelijk maken van apart coderingen voor de producten zoals die door een specifieke gemeente zijn gedefinieerd. Dit aspect is op dit moment onderdeel van overleg met de svb.
- *Hanteren van termijnen voor het pgb*
Het wordt mogelijk om termijnen te hanteren bij het beschikbaar stellen van het pgb aan cliënten. Een aantal gemeenten maakt bijvoorbeeld het pgb voor hulp bij het huishouden in termijnen van 4 weken over aan de cliënt. Dit verkleint het financiële risico voor gemeenten indien achteraf toch blijkt dat een cliënt het pgb niet op de juiste wijze heeft ingezet. De ervaring leert dat eenmaal uitgekeerd budget lastig terug te vorderen is. Gemeenten kunnen dus met de svb afspraken maken over de termijnen die zij willen hanteren voor het pgb.
- *Invulling signaleringsfunctie svb*
Gemeenten kunnen met de svb afspreken in welke situaties zij van de svb tussentijds een signaal wensen te ontvangen (ook wel 'red flags' genoemd). Denk voorbeeld aan een situatie waarin de pgb-houder het budget veel sneller besteedt dan op basis van het persoonlijk plan kan worden verwacht of juist veel minder zorg declareert dan verwacht. De svb hanteert hiervoor op dit moment in de awbz al een signaleringslijst die als uitgangspunt gebruikt kan worden in de gesprekken tussen gemeenten en de svb over dit onderwerp. In de afspraken tussen de gemeente en de svb kan tevens worden vastgelegd in welke situaties ook de cliënt een signaal krijgt vanuit de svb.

Een van de grote gemeenten heeft op dit moment al afspraken met de svb over situaties waarin de svb een signaal dient af te geven aan de gemeente. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer het rekeningnummer van de zorgverlener waar de svb het pgb aan dient over te maken, wordt veranderd. De gemeente denkt op dit moment na over mogelijkheden voor het maken van frauderisicoprofielen voor pgb-houders.

- *Inzicht in en verantwoording van de budgetten*
Opgeteld hebben de pgb's in de Wmo en in de Jeugdwet een aanzienlijke omvang en vormen een grote post op de gemeentebegroting waarover het College van B&W verantwoording dient af te leggen aan de gemeenteraad. Inzicht in de besteding van pgb's en een solide verantwoording op de rechtmatigheid hiervan is voor gemeenten van groot belang. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het niveau van de individuele pgb-houder en het niveau van de gemeente als geheel.

Op individueel niveau heeft per 01-01-2015 de svb, de pgb-houder zelf en de gemeente op ieder gewenst moment inzicht in de besteding van het (eigen) pgb.

Op gemeentelijk niveau geldt dat het College verantwoordelijk is voor de rechtmatigheid van de besteding van de pgb's. Hierin wordt voorzien door de controle vooraf op het persoonlijk plan van de cliënt en de inhoudelijke toetsing van de af te sluiten contracten met de beoogde hulpverleners door de gemeente.

De svb is voornemens met gemeenten een 'third party mededeling' (TPM) af te geven in het kader van de verantwoording over het werkproces. De accountant van de svb geeft per boekjaar één accountantsverklaring over de inzet van de budgetten af voor alle gemeenten. Gemeenten kunnen deze verklaring gebruiken als een van de informatiebronnen voor hun eigen accountantscontrole.

9.3 Planning

Voordat het trekkingsrecht door de svb kan worden uitgevoerd op 1 januari 2015 moet nog een aantal stappen gezet worden. De svb werkt op dit moment aan het opstellen van een gedetailleerde planning voor de periode 1 juli 2014 tot 1 januari 2015. In deze periode zullen alle cliënten die nu een pgb hebben vanuit de Wmo en/of de Awbz door de svb worden overgenomen.

Voor gemeenten zijn op dit moment de volgende stappen van belang:

- Vanaf dit moment kunnen gemeenten zich aanmelden bij de svb voor invoering van het trekkingsrecht voor de huidige pgb-houders hulp in het huishouden in de Wmo. Dit biedt gemeenten de mogelijkheid om al in 2014 ervaring op te doen met het werken met het trekkingsrecht voor een beperktere groep cliënten dan straks in de nieuwe Wmo en de Jeugdwet. Hieraan zijn wel kosten verbonden voor de gemeente. Op dit moment hebben zo'n 45 gemeenten afspraken gemaakt met de svb over het invoeren van het trekkingsrecht in de loop van 2014.
- Na april worden tussen iedere gemeente individueel en de svb zo spoedig mogelijk werkafspraken gemaakt. De svb begint met de G4 en G32 gemeenten.
- Na 1 juli zal de svb in overleg met de vng en de gemeenten de budgetten en contracten van de huidige pgb-houders hulp bij het huishouden achter de schermen klaarzetten. De svb ontvangt van de gemeente de beschikkingen van de pgb-houders en zal bij de cliënten hun zorgcontracten opvragen. De betalingen via de svb starten pas per 1-1-2015. Alle communicatie richting cliënten wordt door de svb vooraf afgestemd met de gemeente. Cliënten hoeven geen machtiging meer af te geven aan de svb voor het beheer van hun pgb nu er een wettelijke basis is voor het trekkingsrecht.
- De cliënten (budgetten en contracten) die op dit moment een pgb vanuit de Awbz ontvangen verwacht de svb voor 1 oktober 2014 over te krijgen vanuit de zorgkantoren. Hierover is de svb op dit moment in gesprek met de zorgkantoren.

10.

Heroverweging

⁵⁵ Wmo art. 2.3.9; Jeugdwet art. 8.1.3.

⁵⁶ Wmo art. 2.3.10; Jeugdwet art. 8.1.4.

Gemeenten onderzoeken periodiek of er aanleiding is de beslissing tot een pgb te heroverwegen⁵⁵. Bij de heroverweging van de beschikking wordt door de wetgever een onderscheid gemaakt tussen twee aspecten⁵⁶:

- *Passendheid*
Gemeenten kunnen de beschikking inhoudelijk opnieuw bekijken om te bepalen of de gegeven ondersteuning of jeugdhulp (nog steeds) goed aansluit bij de behoefte van de cliënt, en of deze ondersteuning efficiënt is. Gemeenten kunnen dit praktisch vormgeven doordat zij de duur kunnen bepalen van de beschikking die wordt afgegeven. Wanneer er bijvoorbeeld twijfels zijn rondom de bekwaamheid van de pgb-houder om zelf zorg in te kopen of indien er sprake is van een niet-stabiel ziektebeeld, kan door het gebruik van een korte looptijd op korte termijn worden bekeken of de pgb-houder over de vaardigheden beschikt om een budget te houden.
- *Handhaving*
Het periodiek heroverwegen van de beschikking is ook een middel om fraude en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Zo kan het zijn dat een cliënt bewust of onbewust het budget heeft gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het pgb is afgegeven. De gemeente kan deze vorm van heroverweging in de praktijk vormgeven door bijvoorbeeld steekproefsgewijze controles uit te voeren of signalen te hanteren die op oneigenlijk gebruik of fraude zouden kunnen wijzen.

Voor gemeenten kan het verkorten van de looptijd van alle pgb's organisatorisch moeilijk te realiseren zijn. Hierdoor werkt een grote gemeente nu aan een lijstje met punten voor de svb, waarbij idealiter een signaal wordt afgegeven aan de gemeente ('red flags'). Een signaal kan bijvoorbeeld zijn wanneer het rekeningnummer van de zorgverlener wordt veranderd. Daarnaast worden er mogelijk ook risicoprofielen of classificaties gemaakt. Deze kunnen worden gebruikt om te bepalen welke cliënten in aanmerking komen voor een heroverweging (zoals cliënten met een hoog budget).

Een andere grote gemeente werkte de afgelopen jaren met een periodieke verantwoording. De focus hierbij lag op de financiële verantwoordelijkheid. Door het trekkingsrecht achten zij dit minder nodig. Daarom wil de gemeente nu bekijken of cliënten periodiek zich op resultaat kunnen verantwoorden.

Gemeenten kunnen op beide aspecten bepalen hoe zij dit in hun lokale aanpak vormgeven en waar zij bijvoorbeeld de nadruk op willen leggen. Als een gemeente vaststelt bij de heroverweging dat de hulp ingekocht met een pgb niet passend is of dat er sprake is van oneigenlijk gebruik van of fraude met een pgb, dan kan de gemeente besluiten de beschikking te herzien of in te trekken⁵⁷.

⁵⁷ Wmo art. 2.3.10; Jeugdwet art. 8.1.4.

Er kunnen zich situaties voordoen waarbij een cliënt met opzet onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt. Bij de heroverweging kan dan blijken dat de juiste gegevens tot een andere beslissing zou hebben geleid. In deze situatie kan het college van de cliënt en van degene die daaraan opzettelijk zijn medewerking heeft verleend, geheel of gedeeltelijk het ten onrechte ontvangen pgb opeisen⁵⁸.

⁵⁸ Wmo art. 2.4.1.

Sommige gemeenten werken nu al met steekproeven en voeren controles uit onder de huidige budgethouders in de Wmo. Een van de geïnterviewde gemeenten merkt op dat door (onder andere) betere controles, er minder gebruik wordt gemaakt van een pgb.

Een zorgkantoor stelt dat periodieke controle nodig is om te bepalen of de behoefte verandert van de budgethouder. Een optie zou zijn om een herhaalgesprek te laten plaatsvinden of gebruik te maken van een schriftelijke vragenlijst. Deze vragenlijst kan per doelgroep verschillen. Bij sommige beperkingen en stoornissen verandert de behoefte nu eenmaal niet veel.

11.

Overgangsrecht 2015

Met de invoering van de Wmo 2015 en de Jeugdwet verandert voor huidige cliënten de toegang tot en de aanspraak op maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp. Hierbij dient uiteraard zorgvuldig te worden omgegaan met de belangen van de huidige cliënten. Om deze reden creëert de wetgever een periode waarin voor deze cliënten overgangsrecht van toepassing is. De paragraaf beschrijft het overgangsrecht voor zover deze betrekking heeft op pgb-houders.

Geldigheid van huidige AWBZ indicaties

Voor de huidige AWBZ-budgethouders geldt dat zij de AWBZ-indicatie behouden als deze in 2015 doorloopt tot uiterlijk 1 januari 2016, tenzij de indicatie eerder afloopt. Een benodigde herindicatie wordt als een nieuwe aanvraag beschouwd. Aanvullend hierop geldt voor de Jeugdwet dat een zittende cliënt recht heeft op continuïteit van zorg bij de huidige aanbieder, indien dit redelijkerwijs mogelijk is. De rechten vanuit het oude pgb worden tot uiterlijk 1 januari 2016 eerbiedigd, maar gemeenten kunnen wel eerder dan dat moment met budgethouders met 'oude' pgb-rechten in gesprek gaan om te komen tot een nieuw aanbod op grond van de Wmo 2015. Tot het moment dat de cliënt een nieuw aanbod, al dan niet wederom een pgb, onder nieuwe voorwaarden heeft aanvaard, blijven de condities van het bestaande pgb gelden.

Tot 1 januari 2015 kunnen burgers met zorgvraag nog een indicatiebesluit aanvragen voor zorg vanuit de AWBZ bij het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). De door het CIZ genomen indicatiebesluiten die doorlopen na 01-01-2015 hebben inhoudelijke en financiële gevolgen voor de gemeente die na deze datum verantwoordelijk wordt voor het leveren van de hulp en ondersteuning in de overgangperiode. De wetgever acht het daarom wenselijk om de geldigheidsduur van indicatiebesluiten die door het CIZ worden genomen te beperken. Het CIZ zal, nadat de Wmo 2015 is aanvaard en gepubliceerd in het Staatsblad, aan de besluiten die in de maanden juli en augustus 2014 worden genomen een geldigheidsduur van acht maanden hechten. Aan de besluiten genomen in de laatste vier maanden van dit jaar is een geldigheidsduur van zes maanden gekoppeld. De voorgenomen beperking in geldigheidsduur van AWBZ-indicaties zal worden geregeld in de Zorgindicatieregeling.

De gemeente zal in 2015 met alle cliënten in gesprek gaan over hun ondersteuningsbehoefte. Alle personen waarvoor het onderzoek uitwijst dat ondersteuning vanuit de Wmo 2015 of de Jeugdwet noodzakelijk is, krijgen uiterlijk op 01-01-2016 een nieuwe beschikking. Over het overgangsrecht in de Wmo is een handreiking 'overgangsmaatregelen/regime' in de maak. De geplande publicatiedatum hiervan is 30 april 2014.

Aanpassing hoogte pgb in 2015

In de periode van het overgangsrecht staat centraal dat de cliënt zijn of haar huidige indicatie met het budget moet kunnen verzilveren. In het geval dat de gemeente de geldende indicatie kan eerbiedigen met een lager budget, dan is dit toegestaan. Echter, wanneer de cliënt aantoonbaar dat hij/zij hetzelfde zorgaanbod (binnen de bandbreedte van de CIZ indicatie) niet met een lager budget kan inkopen, dan dient de gemeente een toereikend budget beschikbaar te stellen. Dit geldt uiteraard alleen voor de periode dat de indicatie nog geldig is en uiterlijk tot 1-1-2016. Indien een gemeente niet voldoende budget beschikbaar stelt om de indicatie te verzilveren, dan kan de cliënt bezwaar aantekenen tegen de beschikking.

De optie van het inzetten van een andere (goedkopere) zorgverlener (of dat de pgb houder een lager uurtarief overeenkomt met de hulpverlener) zal voor pgb-houders mogelijk niet altijd passend zijn. Indien zeer specifieke zorg wordt ingekocht bij een specifiek persoon, zou het overstappen naar een andere zorgverlener kunnen leiden tot niet passende zorg en daarmee het niet eerbiedigen van de bestaande AWBZ-indicatie.

Wanneer het overstappen naar een andere, goedkopere zorgverlener voor de cliënt wel mogelijk is, dan kan de gemeente dit meenemen in haar overweging om de hoogte van het pgb in 2015 bij te stellen.

Gegevensoverdracht over huidige pgb-houders AWBZ

Gemeenten dienen zich tijdig te kunnen voorbereiden op de groep mensen die straks onder hun verantwoordelijkheid komt te vallen. Continuïteit van ondersteuning voor de cliënt is ook voor gemeenten een belangrijk uitgangspunt bij de invoering van beide wetten. Ook hebben gemeenten voldoende tijd nodig om zich te bereiden op hun nieuwe inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheden.

Om zich te kunnen voorbereiden ontvangen gemeenten gegevens over de cliënten die op dit moment een pgb ontvangen vanuit de AWBZ. Het plan van aanpak heeft hiervoor een privacy impact assessment ondergaan, waarvan alle aanbevelingen zijn overgenomen. Voor de overdracht van cliëntgegevens wordt een geautomatiseerde technische voorziening gerealiseerd. Op de overdracht van cliëntgegevens zijn de beveiligingseisen uit de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing.⁵⁹

⁵⁹ Wet bescherming persoonsgegevens, artikel 4.2.7.

Voor Jeugd hebben gemeenten op groepsniveau in december 2013 beleidsinformatie ontvangen die inzicht geeft in de doelgroepen die nu gebruik maken van een pgb en de aard van de ondersteuningsvraag. In mei 2014 komt er een update, n.a.v. het definitieve macrobudget. De eenmalige gegevensoverdracht van cliënten op de wachtlijst en pgb-houders op individueel niveau vindt in september 2014 plaats. Voor de Wmo komt er in april 2014 een update van de beleidsgegevens vanuit Vektis. Op de website van het CIZ kunt u de beleidsgegevens over het aantal indicaties nalezen. Na publicatie van het wetsvoorstel zullen gemeenten op cliëntniveau gegevens krijgen (verwachting is juli 2014).

Veranderingen voor huidige pgb-houders in de Wmo

In de Wmo 2015 is geen overgangsrecht opgenomen voor cliënten die op dit moment hulp bij het huishouden ontvangen vanuit de Wmo. Gemeenten hebben echter wel overgangsverplichtingen ten opzichte van deze cliënten. De gemeente zal in haar verordening zelf een overgangsregeling voor de huidige cliënten moeten op nemen. Hierbij is de gemeente gehouden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur: het zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.⁶⁰ In de praktijk betekent dit dat gemeenten de huidige cliënten met hulp bij het huishouden een redelijke overgangstermijn dienen te bieden voordat hun voorziening wordt beëindigd, veranderd of versoberd. De lengte van deze overgangstermijn hangt mede af van de duur van de beschikking. Een overgangstermijn van een half jaar is redelijk. Een kortere termijn kan in sommige gevallen gehanteerd worden, mits de burger tijdig van de mogelijke komende wijzigingen op de hoogte is gesteld en/of er goede alternatieven geboden kunnen worden aan de cliënt. Gemeenten kunnen hierbij ook gebruik maken van de ledenbrief van de vng⁶¹.

⁶⁰ Algemene beginselen van behoorlijk bestuur op basis van Algemene wet bestuursrecht (Awb).

⁶¹ Ledenbrief vng. <http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2013/lbr.pdf>

In een grote gemeente wordt waarschijnlijk nog voor de zomer een informatiebijeenkomst georganiseerd voor de huidige pgb-houders voor hulp bij het huishouden. Na de zomer willen zij alle klanten gaan informeren over de wijzigingen.

Ondersteuning pgb-houders

Een deel van de budgethouders heeft baat bij ondersteuning bij het omgaan met hun pgb. Dit geldt met name voor het eerste jaar dat zij budgethouder zijn. Daarnaast veranderen er voor bestaande pgb-houders een aantal praktische punten, onder andere door de invoering van het trekkingsrecht. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om pgb-houders ondersteuning aan te bieden. Er zijn op landelijk en lokaal niveau verschillende organisaties die dit kunnen verzorgen. Daarnaast kunnen gemeenten, wanneer zij zelf vragen hebben over het pgb of het inrichten van hun pgb-beleid, contact opnemen met de rapid respons teams van de vng⁶².

⁶² De contactgegevens van de vng kunnen verkregen worden op de website van de vng. <http://www.vng.nl/vereniging/contactgegevens>

12.

Verschillen Wmo en Jeugdwet

Het beleid ten aanzien van het pgb in de Wmo en Jeugdwet komt grotendeels overeen. Zo gelden de eerder in de handreiking genoemde voorwaarden voor pgb-houders uit zowel de Wmo als uit de Jeugdwet (hoofdstuk 5). Ook wordt het trekkingsrecht ingevoerd voor alle uitgegeven pgb's, ongeacht de grondslag (hoofdstuk 9). Er is echter ook een aantal punten waarin de Wmo en Jeugdwet ten aanzien van het pgb verschillen⁶³. Deze verschillen zijn in de handreiking ondergebracht bij de relevante paragrafen, maar hieronder zijn ze nogmaals onder elkaar gezet:

⁶³ De verschillen die in hoofdstuk 12 worden aangestipt zijn op basis van de Jeugdwet en Wmo 2015. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de Jeugdwet volledig is goedgekeurd door de Tweede en Eerste Kamer, waardoor hier geen wijzigingen meer in verwacht worden. Voor de Wmo geldt dat niet. Deze ligt op het moment van schrijven van de handreiking bij de Tweede Kamer. Er bestaat daarmee de mogelijkheid dat verschillen tussen de wetten ten gevolge van dit proces kunnen wijzigingen.

⁶⁴ Wmo art. 2.3.6 lid 4a.

⁶⁵ Jeugdwet art. 8.1.1 lid 2 a, b.

⁶⁶ Wmo art. 2.4.1.

- *Uitsluiten van cliënten*
Op basis van het wetsvoorstel Wmo 2015 mogen gemeenten weigeren een pgb te verstrekken indien de kosten van de zorgverlener die met het budget zou worden gefinancierd, hoger zijn dan de kosten die gemaakt worden voor het gebruik van een individuele voorziening in natura⁶⁴. Dit is niet het geval in de Jeugdwet. Wanneer de jeugdhulp die gefinancierd wordt uit het pgb duurder blijkt te zijn dan de hulp in natura, mag het pgb niet op voorhand worden geweigerd. Gemeenten mogen in dit geval ervoor kiezen alleen een budget te verstrekken ter hoogte van het ingekochte ZIN-tarief. De extra kosten om de jeugdhulp uit het pgb te contracteren, kunnen dan bijbetaald worden door de aanvrager.

Daarnaast volgt uit de Jeugdwet⁶⁵ dat minderjarigen die een kindbeschermingsmaatregel of jeugd-reclassering hebben gekregen, of jeugdigen die zijn opgenomen in een gesloten accommodatie met een machtiging, niet in aanmerking komen voor een pgb.

- *Heroverweging*
Er kunnen zich situaties voordoen waarbij een aanvrager met opzet onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt. Bij de heroverweging kan dan blijken dat de juiste gegevens tot een andere beslissing zou hebben geleid. In de situaties waarbij het pgb is verstrekt voor ondersteuning (en dus niet voor jeugdhulp) kan het college van de cliënt (en van degene die daaraan opzettelijk zijn medewerking heeft verleend), geheel of gedeeltelijk het ten onrechte ontvangen pgb opeisen⁶⁶.

Naast de verschillen tussen de Wmo en Jeugdwet, zijn er ook nog een aantal aandachtspunten. Zo blijkt de groei van pgb's de afgelopen jaren met name te hebben plaatsgevonden bij jeugdigen en bij de functie begeleiding in de AWBZ. Het is aan te raden dat gemeenten in de onderzoeksfase alert zijn op deze zorgvragen en nagaan of niet in de behoefte kan worden voorzien met een voorziening in natura. Een ander aandachtspunt is de overgang van het pgb bij een budgethouder die meerderjarig wordt. De aanspraak op een pgb op grond van de Jeugdwet wijzigt dan mogelijk naar een pgb op grond van de Wmo. Gemeenten kunnen hun beleid dusdanig proberen vorm te geven dat budgethouders hier zo min mogelijk hinder van ondervinden.

Aan de totstandkoming van deze publicatie is de grootst mogelijke zorg besteed. Het ministerie van vws en de vng kunnen niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele onjuistheden, noch kunnen aan de inhoud rechten worden ontleend.

Deze handreiking is mede tot stand gekomen met medewerking van:

Kim Coenraad, gemeente Tilburg
Ronnie van Gaal, gemeente 's-Hertogenbosch
Ebeth van Loon, gemeente Amsterdam
Harm Brouwer, gemeente Groningen

De begeleidingscommissie bestond uit:

Evert Schot, vws
Koen Pijnenborg, vws
Hanneke Oosterveld, vws
Marjan Schuring, Per Saldo
Annelies Schutte, vng
Ronald Bellekom, vng

Rijksoverheid
Postbus 00000 | 2500 aa Den Haag
t 0800 646 39 51 (ma t/m vrij 9.00 – 21.00 uur)

© Rijksoverheid | April 2014