

Persoonsgebonden budgetten
in de Wmo en de Jeugdwet
in de gemeenten
Bedum, Eemsmond, De Marne en Winsum

G H J Hommels

September 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Beleidsvisie
3. Waarom een pgb
4. Wettelijke kaders en kwaliteit van zorg
5. Beleidsvrijheid en keuzemogelijkheden pgb
6. Aanvullende maatregelen ter bestrijding van onrechtmatig en oneigenlijk gebruik
7. De hoogte van de pgb tarieven
8. De verplichtingen tot het creëren van de mogelijkheid voor een pgb
9. Het 10-uren criterium
10. Gemeentebudget
11. Verplichtingen tot het informeren van de aanvrager over het pgb
12. Voorwaarden om in aanmerking te komen voor een pgb
13. Uitsluitingsgronden
14. Vaststellen van de tarieven
15. Ruimte voor onvoorzien
16. Trekkingsrecht
17. Heroverweging
18. Overgangsrecht 2015
19. Aanpassing hoogte pgb in 2015
20. Verschillen Wmo 2015 en Jeugdwet

Beleid persoonsgebonden budget (pgb)

1. Inleiding

Op grond van de Jeugdwet en de Wmo 2015 kunnen volwassenen, jeugdigen en hun ouders, net als onder de huidige wetgeving, onder voorwaarden kiezen voor een persoonsgebonden budget (pgb) in plaats van zorg in natura (zin).

De voorwaarden voor toekenning van een pgb en de wijze van uitbetaling veranderen door de nieuwe wettelijke regels.

In de 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 notitie 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, komen hier niet aan de orde. In deze notitie wordt tenslotte wel een beschrijving gegeven van het trekkingsrecht voor het pgb.

De notitie is zodanig opgesteld dat duidelijk wordt op welke onderdelen gemeenten stappen dienen te zetten bij het vormgeven van hun pgb-beleid. Van het ontwikkelen van een beleidsvisie op het pgb-beleid tot het afgeven van nieuwe beschikkingen voor het aflopen van de periode van het overgangsrecht.

2. Beleidsvisie

In de beleidsvisie worden de doelstellingen van de wettelijke bepalingen over het pgb in de Jeugdwet en de Wmo 2015 beschreven. Deze vormen de basis bij de ontwikkeling van de eigen beleidsvisie op het pgb.

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 het echt hard nodig hebben. Het pgb-beleid 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 jeugdigen. Hiermee kwam ook 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 in de

praktijk dat zorgkantoren 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.

De regering is al enkele jaren bezig om een solide pgb-regeling in de AWBZ te regelen. Dit is gedaan door onder meer de invoer van het persoonlijk werkplan, materiele controles en het afleggen van huisbezoeken bij indicatiestelling. De Wmo 2015 en de Jeugdwet zijn een volgende stap om de continuïteit van het pgb te garanderen. De regering wil de nadelen van 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 behoefte. 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.

3. Waarom een persoonsgebonden budget ?

Het pgb is, naast zorg in natura (zin), een instrument om tot individueel maatwerk te komen en om mensen zoveel mogelijk regie over hun eigen leven te geven. Daarnaast vergroot het pgb de keuzevrijheid. Omdat wordt voorzien in een uitgebreid, algemeen en collectief aanbod van zorg in natura, is het de verwachting dat de noodzaak van inzet van het pgb op termijn afneemt.

Voor sommige cliënten is de zorgvraag zo specifiek dat binnen het aanbod van zorg in natura geen passende oplossing gevonden kan worden. Deze cliënten mogen niet buiten de boot vallen. Bij de vaststelling van het pgb verdient het aandacht ook vast te leggen en te besluiten om de mogelijkheid tot verstrekking van een pgb ook na 2015 te behouden.

4. Wettelijke kaders en kwaliteit van zorg

Vanaf 2015 is een pgb beschikbaar voor alle maatwerkvoorzieningen (Wmo) en de individuele voorzieningen (jeugd) exclusief de kinderschermingsmaatregel, jeugdreclassering en de gesloten jeugdzorg met machtiging.

De wettelijke bepalingen in de Wmo en de Jeugdwet zijn bijna hetzelfde, met als belangrijkste verschil dat in de Jeugdwet wordt gesteld dat de algemene kwaliteitseisen voor zorg geleverd door een jeugdhulpaanbieder ook gelden voor het pgb. In de Wmo 2015 en de Jeugdwet worden drie voorwaarden beschreven om aanspraak te kunnen maken op een pgb. Gemeenten dienen hiervoor toetsingscriteria te formuleren.

1. De cliënt is, op eigen kracht dan wel met hulp van diens vertegenwoordiger of mentor, voldoende in staat tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake en om de aan het pgb verbonden taken op verantwoorde wijze uit te voeren.

2. De cliënt stelt gemotiveerd dat de geboden voorzieningen in natura door hem niet passend worden geacht. Dit houdt in dat de aanvrager moet onderbouwen dat het door de gemeente

gecontracteerde aanbod van maatwerk- of individuele voorzieningen niet passend is in zijn specifieke situatie. Bijvoorbeeld, de benodigde ondersteuning is vooraf niet goed in te plannen of moet op verschillende locaties worden geleverd. Hierbij is het oordeel van de cliënt leidend, niet het oordeel van het college.

3. De dienstverlening is van goede kwaliteit.

Kwaliteit van dienstverlening

De wet belegt de integrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wet, waaronder de kwaliteit van de geboden maatschappelijke ondersteuning bij het college van burgemeester en wethouders. De wet voorziet in basisnormen waaraan de geboden maatschappelijke ondersteuning dient te voldoen. Zo dient de ondersteuning veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht te worden geleverd, afgestemd op de reële behoefte, in afstemming met andere ondersteuning en zorg en met respect en inachtneming van de rechten van de cliënt. Verder dient de ondersteuning te voldoen aan landelijke professionele standaarden. De inzet van begeleiding of cliëntondersteuning is in sommige gevallen een passend instrument om onbekwaam gebruik van het pgb door een cliënt tegen te gaan.

Kort samengevat, de ondersteuning dient van goede kwaliteit te zijn en in veilige omstandigheden te worden geleverd.

Veel kenmerken van kwaliteit zijn redelijk goed te meten. Denk bijvoorbeeld aan de geschiktheid voor gebruik, het voldoen aan specificaties, normering van beroepsgroepen en certificering. Of instellingen die bijvoorbeeld een verklaring omtrent gedrag van hun medewerkers eisen en vaak een meld-code of klachtenregeling hebben.

Voor de cliënten zelf staat de kwaliteit van het leven en het welbevinden centraal. De cliënt geeft zelf aan hoe tevreden hij of zij is over de geleverde service. Sommige facetten van kwaliteit zijn dus ook afhankelijk van de perceptie en voorkeuren van personen.

Gemeenten worden primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geleverde ondersteuning en worden daarbij ondersteund door de inspectie voor de Volksgezondheid (IGZ). De IGZ houdt toezicht op het toepassen van de professionele standaarden door aanbieders en brengt hierover verslag uit aan de gemeentebesturen. Net als in de huidige Wmo legt de gemeente via horizontale verantwoording jaarlijks verantwoording af voor de geleverde kwaliteit.

Trekkingsrecht:

Om oneigenlijk gebruik van het pgb te voorkomen verplicht de wet dat het budget wordt beheerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Dit zogenoemde trekkingsrecht betekent dat het pgb niet meer beschikbaar wordt gesteld in de vorm van een geldbedrag op de rekening van de betrokkene. De cliënt blijft opdrachtgever richting de zorgverlener en de SVB betaalt zorgverleners (namens het College), nadat de cliënt hiertoe opdracht heeft gegeven.

5. Beleidsvrijheid en keuzemogelijkheden pgb

Gemeenten zijn, naast de wettelijke verplichtingen (waaronder de informatieplicht), vrij om naar eigen inzicht vorm te geven aan het pgb-beleid. Ons uitgangspunt is een uniform pgb-beleid, waarbij specifieke punten die enkel gelden voor de Wmo óf de Jeugdwet, expliciet worden benoemd. Uniform pgb-beleid zorgt voor een soepele overgang van een Jeugd-pgb naar een Wmo-pgb wanneer inwoners meerderjarig worden.

De ondersteuning aan burgers is maatwerk. De ondersteuning verstekken wij in principe in de vorm van Zorg in Natura. Maatwerk kan er ook om vragen dat de ondersteuning wordt verleend in de vorm van een pgb. Bij het verlenen van een pgb worden kwaliteitseisen gesteld die garanties moeten bieden dat de ingekochte hulp de doelstelling van het ondersteuningsplan realiseert. Voor de uitvoering van een pgb kunnen personen uit het eigen sociale netwerk worden ingezet wanneer het reguliere zorgaanbod niet aansluit bij de specifieke hulpvraag en dat aanbod wel vanuit het sociale netwerk kan worden gerealiseerd. Voor zorg die in redelijkheid verwacht mag worden van het eigen netwerk (eigen kracht) wordt geen indicatie en dus geen pgb verstrekt.

Wij willen de volgende aanvullende criteria gebruiken.

Aanvullende criteria pgb:

1. Informele zorg

Informele zorg is die zorg die geleverd wordt door mantelzorgers en vrijwilligers. Het gaat hierbij om activiteiten in aanvulling op zorg die door beroepskrachten zoals verpleegkundigen, huishoudelijke hulp en activiteitenbegeleiders geleverd wordt. De zorg wordt verleend door mensen die dat niet als beroep doen. Zij krijgen geen loon voor hun dienstverlening. Zij helpen omdat ze een familieband hebben met de zorgafhankelijke persoon, uit liefde of vriendschap of vanuit een idealistische inzet.

Informele zorg is bijvoorbeeld mantelzorg. Een mantelzorger gaat zorgen als iemand in zijn of haar omgeving zorg nodig heeft. Een familielid, buur en/of vriend waar al een emotionele band mee bestaat. Mantelzorgers zorgen soms 24 uur per dag, kunnen de zorg niet zomaar beëindigen en verrichten soms verpleegkundige handelingen. Vrijwilligers echter kiezen ervoor om te zorgen. Als zij met vrijwilligerswerk starten, is er (nog) geen emotionele band. Zij kunnen daarnaast de zorg op eigen initiatief beëindigen.

Het is belangrijk om te voorkomen dat een pgb niet de binnen het maatschappelijk verkeer als normaal beschouwde (mantel-)zorg verdringt. Bij deze vormen van pgb gaat het om uitzonderingen waarbij de aanvrager overtuigend moet aantonen dat er geen acceptabele alternatieven zijn. Het is echter wel wenselijk om de mogelijkheid te openen dat iemand uit het eigen sociale netwerk de zorg in het kader van het pgb uitvoert, in die gevallen wanneer andere gevallen van zorg in natura of pgb niet goed aansluiten bij de hulpvraag. Het uitgangspunt is dat met een pgb geen mensen uit het sociaal netwerk worden gefinancierd, tenzij alle andere vormen van zorg in natura of pgb niet goed aansluiten bij de hulpvraag en maatwerk nodig is.

Het uitgangspunt is dat met een pgb geen mensen uit het sociaal netwerk worden gefinancierd.

2. Bemiddelingsbureaus

De kosten voor bemiddelingsbureaus worden niet vergoed uit het pgb.

3. Vervoerskosten

Op dit moment wordt in een breder verband gekeken naar de (on)mogelijkheden van het gebruik van collectief vervoer en de hiermee gepaard gaande kosten. Meerdere vervoersstromen, waaronder het reizen van en naar de dagbesteding, worden daarbij tegen het licht gehouden. Voor de huidige en nog toekomstige cliënten, die straks onder het overgangsrecht vallen, verandert er gedurende deze overgangsperiode nog niets. Een voorwaarde daarbij is wel dat de vervoerscomponent onderdeel uitmaakt van de gestelde indicatie. Zowel voor zin- als pgb-voorzieningen geldt dat wanneer aan cliënt een passend aanbod is gedaan, maar deze de voorkeur geeft aan een dagbesteding elders, of aan een andere vorm van vervoer, de meerkosten van het vervoer in ieder geval voor rekening van cliënt komen.

6. Aanvullende maatregelen ter bestrijding van onrechtmatig en oneigenlijk gebruik

Het pgb kent voorbeelden van oneigenlijk gebruik en fraude in het verleden. Om dat te beperken is onder meer het **trekkingsrecht** ingevoerd. Gemeenten moeten zelf aanvullende regels stellen voor het tegengaan van oneigenlijk gebruik en fraude. Wij stellen de volgende aanvullende regels voor:

1. Privacy

In de eerste plaats is het van groot belang dat de privacy van de cliënt is gewaarborgd. De borging hiervan is bij de pgb-doelgroep extra belangrijk omdat dit een kwetsbare doelgroep is. De uitwerking van de richtlijnen rondom de privacy van burgers met een pgb sluit aan bij de wettelijke kaders zoals deze zijn geformuleerd in de Wet Bescherming Persoonsgegevens. In de praktijk betekent dit dat op basis van bestaande protocollen de privacy wordt bewaakt.

2. Periodiek onderzoek

Uit het thematisch onderzoek van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) blijkt dat door de lange looptijd van AWBZ-indicaties, deze niet altijd aansluiten bij de actuele zorgbehoefte van de budgethouder. Om dit te voorkomen is het soms wenselijk dat de looptijd van indicaties wordt verkort. Aan de andere kant blijkt dat te vaak heroverwegen tot veel onzekerheid leidt. De noodzaak hiertoe verschilt bovendien sterk per persoon. Wij zetten daarom in om de duur van de pgb-beschikking afhankelijk van de situatie (maatwerk) te bepalen. Hierbij kunnen de intensiteit van de zorg, maar ook bijvoorbeeld de leeftijd en de omstandigheden van de cliënt een rol spelen. Omdat de zorgvraag na verloop van tijd kan veranderen, is het wenselijk om frequenter te evalueren of het pgb nog passend is en om (tenzij sprake is van een stabiele en langdurige zorgvraag) de doorlooptijd van indicaties te verkorten. Deze (tussentijdse) evaluatiemomenten maken onderdeel uit van het ondersteuningsplan. In de praktijk zullen wij alert zijn op signalen (bijvoorbeeld declaratiegedrag van de cliënt) welke aanleiding kunnen zijn voor een gesprek. Wanneer de cliënt een tijd lang niet heeft gedeclareerd, zullen wij hem of haar hierop bevragen. Dit zal ook het geval zijn wanneer de cliënt

ineens een paar periodes declareert. We willen ervoor waken dat het onderzoek niet disproportioneel is.

3. Toetsing achteraf

Het pgb wordt toegewezen op basis van intensief persoonlijk klantcontact. De inzet wordt gepleegd op een gerichte toetsing vooraf, onder andere door het opstellen van een ondersteuningsplan en bijbehorend budgetplan. Aanvullend daarop is een meer of minder gerichte controle achteraf mogelijk. Uitgangspunt is dat de cliënt correct omgaat met zijn pgb maar dat alertheid geboden blijft. De verwachting is dat een sterke voorkant in combinatie met het (verplichte) trekkingsrecht via de SVB een doelmatige zorginkoop realiseert en veel oneigenlijk gebruik of misbruik voorkomt. Om onnodige bureaucratie en kosten te voorkomen wordt de controle achteraf beperkt tot het opsporen van directe signalen voor misbruik. Hiertoe dienen werkafspraken gemaakt te worden met de SVB (te denken valt aan de situatie dat een cliënt een tijdlang niet en dan een hele lange periode ineens declareert). De VNG komt met een handreiking voor deze afspraken. Eventueel kunnen op basis hiervan aanvullende regels gesteld worden voor het tegengaan van oneigenlijk gebruik en fraude.

We sturen op een cliëntvriendelijke benadering en leggen gelijktijdig de verantwoording voor de besteding van het pgb nadrukkelijk bij de cliënt zelf.

7. De hoogte van de pgb tarieven

Gemeenten bepalen zelf de hoogte van en eventuele differentiatie binnen de tarieven. Het tarief moet (wettelijke verplichting, na amendement 93 door D66, SGP en ChristenUnie) wel toereikend zijn om de zorg en ondersteuning in te kopen. De VNG adviseert om het pgb-tarief te baseren op de benodigde zorg volgens het door de cliënt opgestelde plan en deze af te leiden van de kostprijs van een vergelijkbare voorziening in natura.

Uitgangspunt is dat het zin-tarief een maximumtarief is om soortgelijke zorg in te kunnen kopen. In de praktijk kan het tarief echter gedifferentieerd worden. Hiermee wordt voorkomen dat een onbedoelde prikkel ontstaat om juist wel of juist niet te kiezen voor het pgb. Op dit moment zijn de tarieven van ZIN nog niet bekend. Pas als deze bekend zijn kunnen we nagaan wat een reëel afgeleid tarief is voor een pgb.

Door koppeling van de tarieven wordt tevens voldaan aan de wettelijke voorwaarde dat de gemeente een pgb alleen mag weigeren voor dat deel van het budget dat hoger is dan zorg in natura voor een vergelijkbare hulpvraag. In geval van hogere kosten bij een pgb mag het pgb niet geheel worden afgewezen. Er dient dan een budget ter hoogte van het ingekochte ZIN-tarief verstrekt te worden, waarbij de cliënt bijbetaalt uit eigen middelen.

Wij kiezen ervoor om in het overgangsjaar 2015 de tarieven te koppelen aan de Zin tarieven waarbij geldt dat het pgb budget in redelijkheid toereikend moet zijn en de cliënt in staat moet zijn te wennen aan mogelijk lagere tarieven na 2015. Bij nieuwe vragen willen wij de mogelijkheid van differentiatie in de hoogte van het pgb in redelijkheid, en op basis van maatwerk, toepassen.

Beslispunten:

Wettelijke voorwaarden

De toetsingscriteria om te beoordelen of de aanvrager van een pgb en zijn aanvraag voldoen aan de drie wettelijke voorwaarden worden uitgewerkt in de beleidsregels Jeugd en Wmo.

Aanvullende voorwaarden

-Het pgb wordt ingezet voor formele en informele zorg. Voor informele zorg geldt, dat een pgb alleen ingezet kan worden wanneer deze aanvullend is op de zorg die in redelijkheid verwacht mag worden van het eigen netwerk. De criteria hiervoor worden uitgewerkt in de beleidsregels Wmo en Jeugd.

-De kosten van bemiddelingsbureaus kunnen niet worden vergoed uit het pgb.

-Meerkosten voor vervoer worden niet vergoed uit het pgb, wanneer er sprake is van een passend aanbod.

- Overige (niet wenselijk te achten) kosten zoals een kersgratificatie, feestdagen, cadeaus etc.) zullen wij in de verordening nader concretiseren.

-Maatregelen voor bestrijding oneigenlijk gebruik

- De genoemde aanvullende maatregelen voor bestrijding van onrechtmatig en oneigenlijk gebruik worden opgenomen en uitgewerkt in de verordeningen en beleidsregels Jeugd en Wmo.

8. De verplichting tot het creëren van de mogelijkheid voor een pgb

In de Wmo 2015 en de Jeugdwet worden gemeenten verplicht om de mogelijkheid van het pgb te creëren. De vrijheid van personen om te kiezen voor een pgb blijft daarmee behouden en hiermee kan innovatie in het zorgaanbod worden gecreëerd.

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 van jeugdhulpverlening. 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 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.

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

Voor de Jeugdwet 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. Voor de Wmo geldt dat de aanvrager zich gemotiveerd op het standpunt stelt dat hij de maatwerkvoorziening als persoonsgebonden budget geleverd wenst te krijgen. Het kan daarbij gaan om de aard van de hulpvraag, waarbij godsdienstige, levensbeschouwelijke of culturele overwegingen een rol kunnen spelen. Indien aanvrager dit goed beargumenteerd, is deze voorwaarde geen grond meer 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 staat.

9. Het 10-uren criterium

Het feit dat er een beschikking is afgegeven voor minder dan 10 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 zogenaamde 10-uur criterium” in de huidige AWBZ). Om in aanmerking te komen voor een pgb gelden enkel de bekende/geldende voorwaarden (zie paragraaf 4).

We streven er naar om in voorkomende gevallen een maatwerkoplossing te bieden.

10. Gemeentebudget

Bij het inkoopbeleid dat vooraf gaat aan het vaststellen van 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 het huidige pgb's in de Awbz.

Hierbij 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 pgb¹.

Momenteel is de informatie over de beschikbare budgetten nog niet definitief bekend. Dit maakt dat de gevolgen van beleidskeuzes nu niet kunnen worden afgezet tegen de beschikbare middelen. Het is derhalve belangrijk dat er monitoring op de uitgaven 2015 plaatsvindt zodat op transparante wijze uitleg kan worden gegeven over de kostenontwikkelingen. Het jaar 2015 is een overgangsjaar. Wij zullen dit maximaal moeten benutten om ervaring op te doen die vervolgens na een evaluatie vertaald zal moeten worden.

Wij zullen de ervaring nauwlettend monitoren en zullen de inhoud van zorg niet primair laten bepalen door de beschikbare middelen.

¹ Memorie van Toelichting Wmo 2015 1.1.1
Handreiking pgb in de Wmo en de Jeugdwet, TransitieBureau (juli 2014)

11. Verplichtingen tot het informeren van de aanvrager over het pgb

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

De informatie moet vindbaar, toegankelijk, betrouwbaar, authentiek en volledig zijn. Het is aan de gemeente hoe zij dit vorm gaat geven. Belangrijke aspecten hierbij zijn:

- Informatievoorziening zowel mondeling en schriftelijk
- Begrijpelijk taalgebruik
- Toegankelijkheid

De gemeente zal via de gebruikelijke kanalen en in helderen goed leesbare en begrijpelijke bewoording (website-info bladen-voorlichtingsbijeenkomsten etc.) de informatie moeten doorgeven.

Wanneer cliënten (en bij minderjarige 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 een adequate wijze mee om kan gaan.

Wij zullen de burgers en cliënten tijdig en volledig van informatie voorzien over het pgb in al haar facetten.

12. Voorwaarden om in aanmerking te komen voor een pgb

In de Wmo 2015 en Jeugdwet 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, dan wel met hulp uit zijn sociale netwerk of van zijn vertegenwoordiger, voldoende in staat is, 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 (Jeugdwet). De cliënt zich gemotiveerd op het standpunt stelt dat hij de maatwerk voorziening als persoonsgebonden budget wenst geleverd te krijgen (Wmo).
- 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 (veilig, doeltreffend en cliëntgericht) zijn.

Gemeenten dienen zelf invulling te geven aan de toetsingscriteria die zij hanteren voor de eerste en de derde voorwaarde (dit moet in de verordening worden opgenomen).

Vooralsnog wordt niet gekozen voor aanvullende voorwaarden. Op basis van praktijkervaringen zal bij een evaluatie hier opnieuw aandacht voor zijn.

Ondersteuningsplan

Het toetsen van de voorwaarden gebeurt in de onderzoeksfase. Door het opstellen van een ondersteuningsplan stimuleer je de budgethouder na te denken over zijn zorgvraag, deze uit te werken en te concretiseren, het doel te bepalen en de kwaliteit van de zorg of ondersteuning vast te stellen. Door periodiek het plan te gebruiken om vast te stellen wat de hulp of ondersteuning heeft opgeleverd, wordt ook de kwaliteit en doelmatigheid van de maatschappelijke ondersteuning of jeugdhulp inzichtelijk. Is het laatste niet het geval en is er geen verbetering in het beoogde eindresultaat te verwachten, dan kan het pgb worden stopgezet. Dit gebeurt uiteraard niet wanneer zwaarwegende argumenten zich hiertegen verzetten.

In geval de cliënt zich in de onderzoeksfase (m.n. tijdens de indicatie) bezwaard voelt, achten wij uit oogpunt van onafhankelijkheid het instrument van “second opinion” wenselijk. In voorkomende situatie is de inzet van een mediator hierbij eveneens wenselijk.

Bekwaamheid van de aanvrager

De eerste voorwaarde betreft de bekwaamheid van de aanvrager. Allereerst wordt van een burger verwacht dat deze zelfstandig een redelijke waardering kan maken van zijn belangen ten aanzien van de zorgvraag. De bekwaamheid voor het hebben van een pgb wordt in samenspraak met de aanvrager getoetst, maar het oordeel van de gemeenten is hierin leidend. Mocht de gemeente van oordeel zijn dat de aanvrager niet bekwaam is voor het houden van een pgb, dan kan de gemeente het pgb weigeren. Dat is een beslissing van de gemeente waartegen aanvrager vervolgens bezwaar kan maken.

13. Mogelijkheid voor de gemeente om pgb uit te sluiten

Gemeenten mogen zowel in de Jeugdwet als in de Wmo, het pgb intrekken of herzien, wanneer:

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

Gemeenten mogen op basis van de Wmo 2015 en de Jeugdwet een pgb niet volledig weigeren wanneer de ondersteuning uit het pgb duurder blijkt te zijn dan de hulp in natura. In dat geval mogen zij ervoor kiezen alleen een budget te verstrekken ter hoogte van het ingekochte zin-tarief. De extra kosten kunnen dan bijbetaald worden door de aanvrager.

Vooralsnog wordt niet gekozen om een maximum tarief te koppelen aan de hoogte van het Zin tarief. Op basis van een evaluatie zal dit opnieuw aan de orde komen.

14. Vaststellen van de tarieven

Gemeenten krijgen de vrijheid om zelf de tarieven voor het pgb vast te stellen. Hier is echter sprake van een groot dilemma, omdat de definitieve budgetten nu nog niet bekend zijn. Verder krijgen gemeenten de ruimte om te kiezen voor differentiatie binnen de tarieven. Wel wordt van de gemeenten verwacht dat zij in de verordening vastleggen hoe zij de tarieven voor het pgb bepalen. Uitgangspunt is dat de gemeente stuurt op het resultaat. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld onderscheid maken tussen ondersteuning geleverd door professionele hulpverleners en ondersteuning geleverd door het sociale netwerk. De hoogte van het pgb moet toereikend zijn. Dat betekent dat de tarieven in ieder geval een situatie dienen te realiseren waarbij de cliënt in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid of participatie en dat deze persoon zo lang mogelijk in zijn eigen leefomgeving kan blijven.

Uitgangspunt is dat het pgb toereikend moet zijn. Dat betekent dat de tarieven in ieder geval een situatie dienen te realiseren waarbij de cliënt in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid of participatie en dat deze persoon zo lang mogelijk in zijn eigen leefomgeving kan blijven.

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 (in procenten of bedragen). Zo kan de gemeente bijvoorbeeld bepalen dat er een vast pgb-tarief komt dat gelijk is aan het tarief voor dezelfde ondersteuning als natura minus een percentage voor overheadkosten die onderdeel uitmaken van het tarief voor ZIN.

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

- Intensiteit van zorggebruik (het aantal uren);
- Zwaarte van de ondersteuning (begeleiding in groep of individueel, HH1 of HH2);
- Gebruikmaking van vervoer of niet;
- Fiscale en arbeidsrechtelijke verplichtingen als gevolg van een af te sluiten arbeidsovereenkomst;
- Mate waarin professionele zorgverlening noodzakelijk is.

Voor het bepalen van de hoogte is nog nader onderzoek nodig. Wij denken dat tariefdifferentiatie een goed instrument is om de verschillen in de zorgverlening tot uitdrukking te brengen. Dit zal in de verordening opgenomen worden.

15. 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. 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.

Uitgangspunt is dat de geleverde zorg toereikend is maar dat in bijzondere situatie een aanvullende maatwerkvoorziening mogelijk blijft.

16. Trekkingsrecht

In de Wmo 2015 en in de Jeugdwet is voor pgb's het trekkingsrecht via de Sociale VerzekeringsBank (SVB) als verplichting opgelegd. 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 bijvoorbeeld individuele hulpmiddelen. In situaties waarbij de cliënt niet het gehele pgb budget besteedt, zullen wij hem of haar bevragen, om zo vast te stellen of er sprake is van een bijzondere situatie dan wel er sprake is van minder zorgbehoefte. In deze gevallen heeft de SVB een signalerende functie en zal de gemeente met de cliënt in contact treden en onderzoeken of het ondersteuningsplan nog voldoet.

Cliënten kunnen via de SVB gebruik blijven maken voor bijv. hun salarisadministratie. Deze extra dienstverlening is boven de dienstverlening van het trekkingsrecht.

Vanwege het belang dat ook dit onderdeel van het werkgeverschap goed geregeld blijft moeten cliënten ook deze extra kosten van dienstverlening door de SBV via hun pgb vergoed kunnen krijgen.

De SVB draagt hier op dit moment aan bij door voorlichting te geven aan medewerkers van gemeenten en aan budgethouders

Planning

Voordat het trekkingsrecht door de SVB kan worden uitgevoerd op 1 januari 2015 moet nog een aantal stappen worden gezet. 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.

17. Heroverweging

Gemeenten onderzoeken periodiek of er aanleiding is om het besluit tot een pgb te heroverwegen. Bij heroverweging van het besluit wordt door de wetgever een onderscheid gemaakt tussen twee aspecten.

- Passendheid

Gemeenten kunnen het besluit 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 die in de beschikking 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 maken van een korte looptijd worden bekeken of de pgb-houder over de vaardigheden beschikt om een budget te houden.

- Handhaving

Het periodiek heroverwegen van het besluit is ook een middel om fraude of 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 het handhavingsbeleid in de praktijk vorm geven door bijvoorbeeld steekproefsgewijs controles uit te voeren en door signalen op te pikken die op oneigenlijk gebruik of fraude kunnen wijzen.

Gemeenten kunnen op beide aspecten bepalen hoe zij dit in hun lokale aanpak vorm willen geven en waar zij bijvoorbeeld de nadruk op willen leggen. Te denken valt aan een situatie waarbij de gemeente bij de heroverweging vaststelt dat de hulp, ingekocht met een pgb, niet passend is of dat er sprake is van oneigenlijk gebruik of van fraude met een pgb. Dan kan de gemeente besluiten de beschikking te herzien of in te trekken.

Er kunnen zich situaties voordoen waarbij een cliënt met opzet onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt. Bij de heroverweging kan dan blijken dat het verstrekken van 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, gehele of gedeeltelijk het ten onrechte ontvangen pgb opeisen.

Wij zullen toezien op een juist gebruik van het pgb en wanneer hiertoe aanleiding is handhavend optreden zulks met in achtneming van zorgvuldigheid en de situatie van de cliënt.

18. Overgangsrecht 2015

Met de invoering van de Wmo 2015 en de Jeugdwet verandert voor de 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 een overgangsrecht van toepassing is.

Geldigheid van de 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 eerder de indicatie afloopt. Een benodigde herindicatie wordt als een nieuwe aanvraag gezien. Aanvullend hierop geldt voor de Jeugdwet dat een bestaande 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 geëerbiedigd, maar gemeenten kunnen wel eerder dan dat moment met budgethouders in gesprek gaan om te komen tot een nieuw aanbod op grond van de Wmo 2015. Tot het moment dat de cliënt, 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 een 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 1 januari 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 zijn genomen te beperken. Het CIZ zal aan de besluiten die in de maanden juli en augustus 2014 worden genomen een geldigheidsduur van 8 maanden hechten. Aan de besluiten genomen in de laatste 4 maanden van dit jaar is een geldigheidsduur van 6 maanden gekoppeld.

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 1 januari 2016 een nieuwe beschikking.

19. 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 de gemeente de geldende indicatie kan eerbiedigen met een lager budget, dan is dat toegestaan. Echter, wanneer een 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 januari 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.

Wij zullen de toegekende pgb rechten in het overgangsjaar respecteren

20. Verschillen Wmo en Jeugdwet

Het beleid ten aanzien van het pgb in de Wmo en Jeugdwet komt grotendeels overeen. Zo gelden de eerder genoemde voorwaarden voor pgb-houders uit zowel de Wmo als uit de Jeugdwet. Verder mag op grond van beide wetten het pgb niet worden geweigerd wanneer de kosten van het pgb hoger zijn dan die voor zin. Ook wordt het trekkingsrecht ingevoerd voor alle uitgegeven pgb's, ongeacht de grondslag. Er zijn echter ook een aantal punten waarin de Wmo en de Jeugdwet ten aanzien van het pgb verschilt. Eén van de verschillen is:

- uitsluiten van cliënten

Uit de Jeugdwet volgt dat minderjarigen die een kinderschermingsmaatregel of jeugdreclassering 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 onderzoek kan dan blijken dat het verstrekken van 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 opeisen.

Naast de verschillen tussen de Wmo en de 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. In de praktijk kan dit betekenen dat de gemeente "actief helpt" of kiest voor een piepsysteem.

Tot slot;

In de notitie is uitvoerig ingegaan op de Wmo 2015 en de Jeugdwet. De notitie geeft inzicht in de reikwijdte van de wetgeving en de beleidsvrijheid van de gemeenten. Ten aanzien van de keuzemogelijkheden is inzichtelijk gemaakt op welke aspecten en onderdelen de gemeente een keuzevrijheid heeft en deze moet invullen met beleid. Aan de definitieve keuzes kunnen forse financiële risico's verbonden zijn. Op dit moment is nog geen duidelijkheid te geven over de beschikbare middelen en hoogte van de gehanteerde pgb-tarieven.