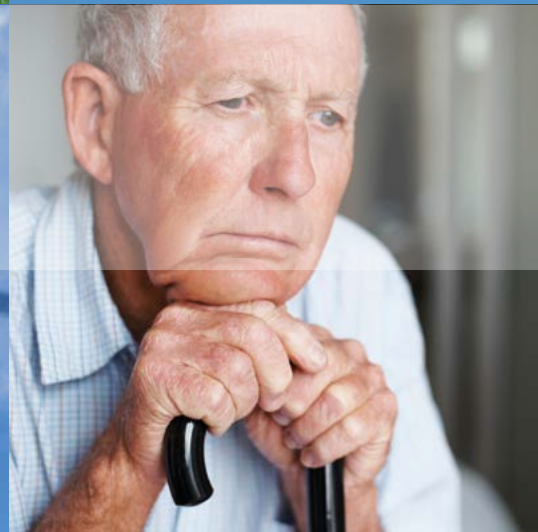


Onderzoek weigeringsgronden pgb in Wmo 2015 en Jeugdwet



Marc Soeters
Gerrold Verhoeks



ZORGMARKTADVIES

Onderzoek weigeringsgronden pgb in Wmo 2015 en Jeugdwet

Inhoud

Samenvatting	4
Hoofdstuk 1 Inleiding	6
1.1 Persoonsgebonden budgetten in de Wmo 2015 en de Jeugdwet	6
1.2 Motie Dik-Faber en onderzoek weigeringsgronden pgb in Wmo 2015 en Jeugdwet	7
1.3 Opbouw rapportage	8
Hoofdstuk 2 Onderzoeksaanpak	9
2.1 Doel onderzoek en te beantwoorden vragen	9
2.2 Aanpak onderzoek	9
2.3 Selectie 10 gemeenten	10
Hoofdstuk 3 Het gemeentelijke pgb beleid	11
3.1 Vastleggen van gemeentelijke beleid in verordening, nadere regels, etc.	11
3.2 Regels ten aanzien van competentie aanvrager	12
3.3 Regels ten aanzien van motivering pgb	14
3.4 Regels ten aanzien van kwaliteit zorg	14
3.5 Overige gronden om een pgb te weigeren	16
Hoofdstuk 4 Pgb uitvoering in de praktijk	18
4.1 Bewegingsruimte voor consultants, maar ook moeilijk om pgb te weigeren	18
4.2 Voorkeur zorg in natura bij voorkeur cliënt voor gecontracteerd aanbod	18
4.3 Wijkteams soms strenger geweest dan beleid	19
4.4 Beperkt aantal weigeringen van pgb's	19
4.5 Beeldvorming over geweigerde pgb's door strengere indicatie maatwerkvoorzieningen	20
Hoofdstuk 5 Conclusies	21
Bijlage 1 Overzicht geïnterviewde personen	22
Bijlage 2 Overzicht verdeling tien onderzochte gemeenten over spreidingscriteria	23

Samenvatting

Onderzoeksaanpak

Mede naar aanleiding van de motie Dik-Faber heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (ministerie van VWS) besloten om ZorgmarktAdvies een onderzoek uit te laten voeren naar de mate waarin pgb-aanvragen op grond van de Wmo 2015 en de Jeugdwet worden geweigerd en wat daarvoor de redenen zijn (Ministerie VWS, 17 maart 2016, kenmerk 910247-146671-J). Het gaat hierbij om een kwalitatief onderzoek, aangezien gemeenten hun beleid en uitvoering verschillend vormgeven. Het onderzoek heeft de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Wat is het beleid (o.a. beleidsregels en verordening) van de gemeenten ten aanzien van het toekennen en weigeren van een pgb? Zijn er hierbij verschillen tussen de Wmo 2015 en de Jeugdwet? Zie hiervoor hoofdstuk 3.
- 2 Welke houding hebben gemeenten in de praktijk ten aanzien van het toekennen en weigeren van een pgb? Welke weigeringsgronden hanteren gemeenten in de praktijk? Zijn er hierbij verschillen tussen de Wmo 2015 en de Jeugdwet? Zie hiervoor hoofdstuk 4.
- 3 Welk percentage van de toegekende maatwerkvoorzieningen wordt via een pgb gefinancierd? Welk percentage van de pgb-aanvragen wordt geweigerd? Zijn er hierbij verschillen tussen de Wmo 2015 en de Jeugdwet? Zie hiervoor hoofdstuk 4.

ZorgmarktAdvies heeft voor tien gemeenten het beleid en de uitvoeringspraktijk bij het toekennen en weigeren van pgb's in kaart gebracht. De tien gemeenten zijn zodanig gekozen dat de selectie van gemeenten een spreiding vertoont op omvang (aantal inwoners) en geografische ligging. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen heeft ZorgmarktAdvies ten eerste gebruik gemaakt van beschikbare literatuur. Het gaat met name om beleidsdocumenten, gemeentelijke verordeningen, nadere regels, etc.. Daarnaast heeft ZorgmarktAdvies bij elke gemeente een interview-gesprek gevoerd. ZorgmarktAdvies heeft als laatste voor de tien geselecteerde gemeenten de verzamelde informatie geanalyseerd en geïnterpreteerd om vervolgens conclusies te trekken en de onderzoeksvragen te beantwoorden. De interviews zijn afgenomen in de periode van medio mei tot begin juni 2016. De conclusies van het onderzoek hebben daarmee betrekking op de periode van 1 januari 2015 tot en met medio mei 2016 (inclusief herindicaties). Hierna volgen de belangrijkste conclusies uit het onderzoek.

Conclusies

- 1 De gemeenten zijn gevraagd cijfers te leveren over het aantal geweigerde pgb's. ZorgmarktAdvies heeft helaas vrijwel geen cijfers ontvangen over het aantal geweigerde pgb's. Alleen de gemeente Goeree Overflakkee heeft zowel voor de Wmo als voor de jeugd deze cijfers aangeleverd. De gemeente Den Haag heeft deze cijfers geleverd voor de jeugd. Meerdere gemeenten geven aan dat hun administratieve systemen geen overzicht kunnen opleveren van het aantal geweigerde pgb's. De conclusies uit het onderzoek zijn daarmee gebaseerd op de gevoerde interviewgesprekken en formele documentatie (verordeningen, beleidsregels etc.). Door het ontbreken van de cijfers kan het door de geïnterviewden geschetste beeld niet worden geverifieerd.
- 2 De onderzochte gemeenten geven zelf aan een neutrale houding te hebben ten opzichte van pgb's en ook de wettelijke keuzevrijheid te hanteren.
- 3 Gemeenten geven aan dat bij cliënten die recht hebben op een maatwerkvoorziening een pgb slechts in een beperkt aantal gevallen wordt geweigerd.
- 4 Gemeenten geven aan te worstelen met de mogelijkheden om een pgb te weigeren in het geval er sprake is van een 'niet-pluis-gevoel'.
- 5 De wettelijke weigeringsgronden worden in de praktijk beperkt geconcretiseerd en geven consulenten weinig aangrijpingspunten om pgb's te weigeren.
- 6 De globale regels betekenen ook dat consulenten enige bewegingsvrijheid hebben om in gesprek te gaan over de keuze van de cliënt en gezamenlijk tot een beslissing te komen over de meest passende leveringsvorm.
- 7 Geïnterviewde gemeenten hanteren geen aanvullende weigeringsgronden ten opzichte van de weigeringsgronden in de Wmo 2015 en de Jeugdwet.
- 8 Enkele onderzochte gemeenten sluiten wel bepaalde zorgvormen uit van een pgb.
- 9 In veel van de onderzochte gemeenten adviseren consulenten cliënten geen pgb aan te vragen indien deze een aanbieder wenst die door de gemeente gecontracteerd is.
- 10 Veel gemeenten zien de keuze voor een pgb als signaal dat ze onvoldoende diversiteit aan zorgaanbod contracteren. Meerdere gemeenten reageren hierop door zorgaanbieders die zorg leveren via pgb's het jaar daarop alsnog te contracteren. De bestaande pgb's bij die aanbieder worden in dat geval meestal omgezet in zorg in natura.
- 11 De beeldvorming over geweigerde pgb's en het moeilijk toegang krijgen tot een pgb is waarschijnlijk veroorzaakt door strengere indicatiestelling bij maatwerkvoorzieningen door gemeenten (in vergelijking met het CIZ). Deze strengere indicatiestelling geldt echter zowel voor pgb's als voor zorg in natura.

Inleiding

1.1 Persoonsgebonden budgetten in de Wmo 2015 en de Jeugdwet

Het proces voor de aanvraag van een pgb

Indien een cliënt behoefte heeft aan hulp, ondersteuning, zorg of hulpmiddelen (in het vervolg kortweg zorg) vanuit de Wmo 2015 of de Jeugdwet dan volgt een gesprek met een consulent of een lid van een wijkteam. In het gesprek onderzoekt de hulpverlener de vraag van de cliënt. Er wordt besproken wat nodig is om de vraag op te lossen. Hierbij wordt ten eerste vastgesteld wat de cliënt nodig heeft om zijn vraag zelf op te lossen. Ook wordt er in het gesprek bepaald in hoeverre familieleden een bijdrage kunnen leveren uit het oogpunt van gebruikelijke zorg. Gebruikelijke zorg betreft de normale, dagelijkse zorg die partners, ouders, inwonende kinderen en/of andere huisgenoten geacht worden elkaar te bieden. Daarnaast wordt bekeken of mantelzorgers en vrijwilligers in het sociale netwerk van de cliënt kunnen bijdragen aan het oplossen van de vraag.

Uit het gesprek volgt uiteindelijk welke zorg de cliënt vanuit de gemeente krijgt. Dit kan een algemene voorziening betreffen vanuit de Wmo 2015, zoals hulp vanuit maatschappelijk werk of de mogelijkheid om een maaltijd te nuttigen bij een buurtrestaurant. Cliënten kunnen hier zonder een beschikking van de gemeente gebruik van maken. Soms wordt een eigen bijdrage gevraagd. Veel gemeenten voeren beleid om cliënten waar mogelijk te helpen met algemene voorzieningen. Met name bij de ernstigere vragen kan de cliënt recht hebben op een maatwerkvoorziening vanuit de Wmo 2015 of een niet-vrij toegankelijke voorziening vanuit de Jeugdwet. De gemeente geeft hiervoor een beschikking af. In het vervolg van dit rapport zullen we de term maatwerkvoorziening hanteren. Deze term kan zowel slaan op een maatwerkvoorziening in de Wmo 2015 als een niet-vrij toegankelijke voorziening vanuit de Jeugdwet.

Indien een cliënt recht heeft op een maatwerkvoorziening wordt hij of zij in het gesprek geïnformeerd over de keuze om zorg in natura te ontvangen of om zelf zorg in te kopen met een persoonsgebonden budget (pgb). In het gesprek wordt de cliënt voorgelicht over de mogelijkheden en verplichtingen die horen bij een pgb.

Drie weigeringsgronden

De Wmo 2015 en de Jeugdwet bevatten waarborgen die als doel hebben dat het pgb een gelijkwaardig alternatief voor zorg in natura is.

Bij een cliënt die in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening heeft de gemeente op grond van de Wmo 2015 respectievelijk de Jeugdwet verschillende gronden om een pgb te weigeren. Een gemeente kan een pgb weigeren indien niet aan de volgende voorwaarden is voldaan:

1. Het college acht de aanvrager in staat de aan het persoonsgebonden budget verbonden taken op een verantwoorde wijze uit te voeren.
2. De aanvrager heeft in het geval van de Wmo 2015 gemotiveerd dat het pgb passend is in zijn specifieke situatie. In het geval van de Jeugdwet heeft de aanvrager gemotiveerd dat de door de gemeente ingekochte ondersteuning niet passend is.
3. Naar het oordeel van het college is gewaarborgd dat de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen, andere maatregelen of hulp van goede kwaliteit zijn.

De eerste voorwaarde houdt in dat het college de aanvrager in staat acht de aan het pgb verbonden taken op een verantwoorde wijze uit te voeren (o.a. het sluiten van overeenkomsten en het aansturen en aanspreken van de hulpverlener op zijn verplichtingen). Uit het onderzoek zal moeten blijken of de budgethouder aan deze voorwaarde voldoet. De aanvrager kan zich ook laten vertegenwoordigen door iemand uit zijn sociale netwerk, een wettelijk vertegenwoordiger, een curator, een mentor of een gemachtigde. Het college moet in dat geval beoordelen of de vertegenwoordiger dit namens de cliënt mag en of de vertegenwoordiger hiertoe in staat is.

De tweede voorwaarde houdt in dat de aanvrager moet toelichten waarom hij een voorkeur heeft voor een pgb. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als ondersteuning niet goed vooraf is in te plannen, op ongebruikelijke tijden of op veel korte momenten per dag geboden moet worden of op verschillende locaties moet worden geleverd. In de Jeugdwet moeten de jeugdige en zijn ouder(s) aantonen dat zij zich voldoende hebben georiënteerd op de voorziening 'in natura'.

De derde wettelijke voorwaarde stelt dat naar het oordeel van het college gewaarborgd is dat de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen van goede kwaliteit zijn. Doordat de budgethouder zelf regie krijgt over de ondersteuning die hij met het pgb contracteert, krijgt hij de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de geleverde ondersteuning en kan hij zo nodig bijsturen. Het college kan met deze bepaling vooraf toetsen of de kwaliteit door de budgethouder voldoende is gegarandeerd door van de aanvrager te vragen, 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.

Overige voorwaarden ten aanzien van een pgb

Gemeenten kunnen ook weigeren een pgb te verstrekken wanneer zich in het verleden één of meer van de volgende gevallen heeft voorgedaan:

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

Daarnaast hebben gemeenten de mogelijkheid een pgb te weigeren voor zover de kosten van het betrekken van de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen van derden hoger zijn dan de kosten van de maatwerkvoorziening. Indien de budgethouder desondanks een pgb wenst, kan hij zelf de extra kosten bijbetalen.

1.2 Motie Dik-Faber en onderzoek weigeringsgronden pgb in Wmo 2015 en Jeugdwet

Mede naar aanleiding van de motie Dik-Faber (zie box 1.1) heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (ministerie van VWS) besloten een onderzoek uit te laten voeren naar de mate waarin pgb-aanvragen op grond van de Wmo 2015 en de Jeugdwet worden geweigerd en wat daarvoor de redenen zijn (Ministerie VWS, 17 maart 2016, kenmerk 910247-146671-J). Voor het gemeentelijk domein is er geen centrale registratie van de redenen van weigering van een pgb door de verschillende gemeenten. Om inzicht te krijgen in de mate waarin pgb-aanvragen op grond van de Wmo 2015 en de Jeugdwet worden geweigerd en wat daarvoor de redenen zijn, dient separaat onderzoek te worden uitgevoerd. Het ministerie van VWS heeft ZorgmarktAdvies gevraagd dit onderzoek uit te voeren. Voorliggende rapportage bevat de onderzoeksresultaten.

Box 1.1 – Tekst motie Dik-Faber

“ constaterende dat het pgb binnenkort in alle zorgwetten is verankerd;

overwegende dat in de praktijk blijkt dat cliënten moeilijk toegang krijgen tot een pgb;

van mening dat, hoewel er in elke wet voorwaarden zijn opgenomen waaraan voldaan moet worden wil men recht hebben op een pgb, dit niet mag betekenen dat een pgb geen volwaardig alternatief meer is voor zorg in natura;

verzoekt de regering, in kaart te brengen waarom de toegang tot een pgb wordt geweigerd en de Kamer hierover te informeren ”

1.3 Opbouw rapportage

Samenvatting	
Hoofdstuk 1	Inleiding
Hoofdstuk 2	Onderzoeksaanpak
Hoofdstuk 3	Het gemeentelijke pgb beleid
Hoofdstuk 4	Pgb uitvoering in de praktijk
Hoofdstuk 5	Conclusies
Bijlage 1	Overzicht geïnterviewde personen
Bijlage 2	Overzicht verdeling tien onderzochte gemeenten over spreidingscriteria

Onderzoeksaanpak

2.1 Doel onderzoek en te beantwoorden vragen

Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de verschillende weigeringsgronden die gemeenten hanteren voor het verstrekken van pgb's en de motivaties van gemeenten om te weigeren. Het gaat hierbij om een kwalitatief onderzoek, aangezien gemeenten hun beleid en uitvoering verschillend vormgeven. Het onderzoek heeft de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Wat is het beleid (o.a. beleidsregels en verordening) van de gemeenten ten aanzien van het toekennen en weigeren van een pgb? Zijn er hierbij verschillen tussen de Wmo 2015 en de Jeugdwet? Zie hiervoor hoofdstuk 3.
- 2 Welke houding hebben gemeenten in de praktijk ten aanzien van het toekennen en weigeren van een pgb? Welke weigeringsgronden hanteren gemeenten in de praktijk? Zijn er hierbij verschillen tussen de Wmo 2015 en de Jeugdwet? Zie hiervoor hoofdstuk 4.
- 3 Welk percentage van de toegekende maatwerkvoorzieningen wordt via een pgb gefinancierd? Welk percentage van de pgb-aanvragen wordt geweigerd? Zijn er hierbij verschillen tussen de Wmo 2015 en de Jeugdwet? Zie hiervoor hoofdstuk 4.

2.2 Aanpak onderzoek

Conform de toezegging aan de Tweede Kamer (d.d. 17 maart 2016) heeft ZorgmarktAdvies voor 10 gemeenten het beleid en de uitvoeringspraktijk bij het toekennen en weigeren van pgb's in kaart gebracht. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen heeft ZorgmarktAdvies ten eerste gebruik gemaakt van beschikbare literatuur. Het gaat met name om beleidsdocumenten, gemeentelijke verordeningen, nadere regels, etc..

Daarnaast heeft ZorgmarktAdvies bij elke gemeente een interviewgesprek gevoerd. Zie paragraaf 2.3 voor de wijze waarop de te interviewen gemeenten geselecteerd zijn. ZorgmarktAdvies heeft de geïnterviewde gemeenten verzocht de gespreksdelegatie zodanig samen te stellen dat de volgende kennisgebieden vertegenwoordigd waren:

- Kennis van gemeentelijke beleid ten aanzien van pgb's Wmo 2015
- Kennis van gemeentelijke beleid ten aanzien van pgb's jeugd
- Ervaringskennis beoordelen pgb-aanvragen Wmo 2015 in de praktijk
- Ervaringskennis beoordelen pgb-aanvragen jeugd in de praktijk

Bij elk interviewgesprek zijn twee senior onderzoekers van ZorgmarktAdvies aanwezig geweest. De interviewgesprekken zijn opgenomen met de app Audionote.

ZorgmarktAdvies heeft als laatste voor de 10 geselecteerde gemeenten de verzamelde informatie geanalyseerd en geïnterpreteerd om vervolgens conclusies te trekken en de onderzoeksvragen te beantwoorden. De interviews zijn afgenomen in de periode van medio mei tot begin juni. De conclusies van het onderzoek hebben daarmee betrekking op de periode van 1 januari 2015 tot en met medio mei 2016.

De gemeenten zijn gevraagd cijfers te leveren over het aantal geweigerde pgb's. ZorgmarktAdvies heeft helaas vrijwel geen cijfers ontvangen over het aantal geweigerde pgb's. Alleen de gemeente Goeree Overflakkee heeft zowel voor de Wmo als voor de jeugd deze cijfers aangeleverd. De gemeente Den Haag heeft deze cijfers geleverd voor de jeugd. Meerdere gemeenten geven aan dat hun administratieve systemen geen overzicht kunnen opleveren van het aantal geweigerde pgb's. De conclusies uit het onderzoek zijn daarmee gebaseerd op de gevoerde interviewgesprekken en formele documentatie (verordeningen, beleidsregels etc.). Door het ontbreken van de cijfers kan het door de geïnterviewden geschetste beeld niet worden geverifieerd.

In overleg met Per Saldo en de VNG is ervoor gekozen de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek te presenteren in een klankbordgroep met een vertegenwoordiger van de VNG en leden van Per Saldo. De klankbordgroep heeft feedback gegeven op de bevindingen uit het onderzoek.

2.3 Selectie 10 gemeenten

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de tien gemeenten die zijn geselecteerd in het onderzoek. De tien gemeenten zijn zodanig gekozen dat de selectie van gemeenten een spreiding vertoont op:

- Omvang (aantal inwoners)
- Geografische ligging

Bijlage 2 maakt inzichtelijk hoe de tien gemeenten 'scoren' op de twee spreidingscriteria. Binnen bovenstaande spreidingscriteria zijn de gemeenten willekeurig gekozen.

Tabel 2.1 – Geselecteerde gemeenten	
1	Amersfoort
2	Amsterdam
3	Assen
4	's-Hertogenbosch
5	Den Haag
6	Goeree-Overflakkee
7	Hilversum
8	Meppel
9	Roosendaal
10	Zoeterwoude

Het gemeentelijke pgb beleid

3.1 Vastleggen van gemeentelijke beleid in verordening, nadere regels, etc.

Verschillen tussen gemeenten bij vastleggen gemeentelijke pgb-beleid

Gemeenten zijn verplicht om hun Wmo- en jeugdbeleid vast te leggen in een verordening. In de Wmo-verordening stellen gemeenten ook regels op voor het pgb. De mate van detail in de verordening verschilt echter per gemeente. Enkele gemeenten zoals Hilversum, Roosendaal en Zoeterwoude stellen in de (toelichting bij de) Wmo-verordening bijvoorbeeld vrij gedetailleerde criteria op voor het pgb. Andere gemeenten zoals Amersfoort, Assen, Den Haag, Goeree Overflakkee en Meppel beperken de regels voor een pgb in de Wmo-verordening tot 4 à 5 korte algemene artikelen.

De meeste gemeenten kiezen er daarnaast voor om hun beleid gedetailleerder uit te werken in een besluit nadere regels. Nadere regels zijn algemeen verbindende voorschriften die de verordening verder uitwerken. In een besluit nadere regels kunnen bijvoorbeeld pgb-tarieven worden vastgelegd. Soms wordt ook apart een financieel besluit vastgesteld dat voornamelijk betrekking heeft op tarieven en andere financiële aspecten.

Ook kan er sprake zijn van beleidsregels die aangeven hoe een bestuursorgaan, in dit geval het college, met een bepaalde bevoegdheid om gaat. Bijvoorbeeld met een bevoegdheid om een pgb te weigeren.

Hoewel het geen formele regeling betreft geven sommige gemeenten tot slot ook handreikingen aan de uitvoering. De wijkteams krijgen dan bijvoorbeeld een uitgebreid boekwerk met allerlei casussen en hoe daar mee kan worden omgegaan.

Inhoudelijke overeenkomsten gemeentelijke beleid pgb's

Hoewel het beleid van gemeenten rond pgb's op verschillende wijzen kan worden vastgelegd zijn er inhoudelijk veel overeenkomsten. Zo is het gebruikelijk om een artikel op te nemen waarin staat dat de hoogte van het pgb maximaal de kostprijs van een voorziening in natura bedraagt. Ook ten aanzien van de weigeringsgronden voor een pgb nemen gemeenten vergelijkbare passages op. De volgende paragrafen beschrijven de uitwerking van het beleid rond de drie weigeringsgronden voor pgb's. Daarnaast wordt in paragraaf 3.5 ook ingegaan op overige gronden om een pgb te kunnen weigeren.

3.2 Regels ten aanzien van competentie aanvrager

Inhoudelijke concretisering weigeringsgrond competentie aanvrager

In de Wmo 2015 staat als voorwaarde voor het toekennen van een pgb dat de cliënt naar het oordeel van het college voldoende competent is om de aan een pgb verbonden taken op een verantwoorde wijze uit te voeren. Deze eis is in de Jeugdwet op vergelijkbare wijze geformuleerd. Het is aan gemeenten om deze voorwaarden nader te concretiseren en te beoordelen. Box 3.1 geeft een voorbeeld van de gemeente 's-Hertogenbosch. Deze gemeente heeft vrij uitgebreid geformuleerd aan de hand van welke criteria de competentie van een cliënt wordt vastgesteld. Bij de meeste onderzochte gemeenten blijft de operationalisatie en concretisering van de weigeringsgrond 'competentie aanvrager' echter heel globaal.

Box 3.1 – Uitwerking criterium competentie burger in gemeente 's-Hertogenbosch

Om na te gaan of de belanghebbende burger, op eigen kracht, of met hulp van iemand uit zijn sociaal netwerk of een vertegenwoordiger, op een verantwoorde wijze kan omgaan met een PGB wordt de bekwaamheid vooraf beoordeeld door de gemeente 's-Hertogenbosch. De beoordelingscriteria zijn:

- Is de belanghebbende burger in staat de eigen situatie te overzien en zelf de benodigde hulp te kiezen, te regelen en te sturen?
- Is de belanghebbende burger goed op de hoogte van de rechten en plichten die horen bij het beheer van een PGB en kan hij hiermee omgaan?
- Is de belanghebbende burger in staat de opdrachtgeverstaak op zich te nemen, zoals een aanbieder uit zoeken, sollicitatiegesprekken te voeren, contracten af te sluiten, facturen af te handelen, de kwaliteit te bewaken evenals de voortgang van de hulpverlening?

Overwegende bezwaren zijn er als er een ernstig vermoeden is dat de belanghebbende burger, ook met hulp uit zijn sociaal netwerk of zijn vertegenwoordiger, problemen zal hebben met het omgaan met PGB. De situaties waarbij het risico groot is dat het PGB niet wordt besteed aan het daarvoor bestemde doel zijn:

- De belanghebbende burger is handelingsonbekwaam
- De belanghebbende burger heeft als gevolg van dementie, een verstandelijke beperking, niet aangeboren hersenletsel of ernstige psychische problemen onvoldoende inzicht in de eigen situatie
- Er is sprake van verslavingsproblematiek
- Er is sprake van schuldenproblematiek
- Er is eerder misbruik gemaakt van PGB
- Er is eerder sprake geweest van fraude

Deze opsomming is niet limitatief. Er kunnen andere situaties denkbaar zijn waarin het verstrekken van een PGB niet gewenst is. In deze situaties kan een PGB geweigerd worden. Het kan wel zo zijn dat een belanghebbende burger zelf niet of onvoldoende bekwaam is, maar er mensen in zijn omgeving zijn die hem of haar dusdanig kunnen helpen en bijstaan dat er toch een PGB verstrekt kan worden. Om een PGB af te wijzen op overwegende bezwaren moet er feitelijke onderbouwing zijn op grond waarvan afgewezen kan worden. Dit kan een medische onderbouwing zijn, maar ook het aantonen van schulden en eerder misbruik. De onderbouwing wordt in de beschikking vermeld.

Bron: beleidsregels Wmo 's-Hertogenbosch

Eisen bij de aanvraagprocedure voor een pgb

Naast de eventuele inhoudelijke concretisering van de weigeringsgrond 'competentie aanvrager' stellen alle gemeenten daarnaast eisen bij de aanvraagprocedure voor een pgb. Gemeenten stellen bijvoorbeeld als voorwaarde dat de cliënt een zorg- en/of een budgetplan opstelt. Het zorgplan wordt ook wel pgb-plan of ondersteuningsplan genoemd. De competentie van een cliënt wordt in dat geval mede bepaald op grond van het ingediende zorg- en/of budgetplan. Daarnaast hanteren enkele gemeenten de pgb-zelftest van Per Saldo. Gemeente Amersfoort hanteert deze test als een verplicht deel van de aanvraagprocedure. Gemeenten Amsterdam, 's-Hertogenbosch, Goeree Overflakkee en Roosendaal suggereren cliënten de pgb-zelftest te doen. Tabel 3.2 geeft een overzicht van enkele formele eisen die gemeenten stellen bij de aanvraagprocedure voor een pgb.

Tabel 3.2 – Overzicht formele eisen bij de aanvraagprocedure

	Amersfoort	Amsterdam	Assen	's-Hertogenbosch	Den Haag	Goeree Overflakkee	Hilversum	Meppel	Roosendaal	Zoeterwoude
Zorg/pgb-plan	✓	✓	✓	✓	✓		deels ¹		✓	deels ²
Budgetplan	✓		✓	✓	✓	✓	deels ²		✓	
Pgb-test Per Saldo verplicht	✓									
Pgb-test Per Saldo vrijwillig		✓		✓		✓			✓	

Hoewel er procedures zijn om de competentie van de cliënt of zijn vertegenwoordiger te beoordelen blijft het mensenwerk. De betreffende medewerker die het keukentafelgesprek voert, bepaalt of de cliënt of zijn vertegenwoordiger competent is om een pgb te krijgen. Hoofdstuk 4 gaat hier nader op in.

¹ Gemeente Hilversum hanteert bij Jeugd de verplichting van een zorg-/budgetplan. Bij de Wmo wordt deze verplichting nog ingevoerd.

² Gemeente Zoeterwoude stelt voor jeugdhulp een (gezins-)plan verplicht voor de aanvraag van een pgb. Het plan wordt door de aanvrager samen met het Jeugd- en gezinsteam opgesteld.

3.3 Regels ten aanzien van motivering pgb

In de Wmo 2015 staat als voorwaarde voor het toekennen van een pgb dat de cliënt zich gemotiveerd op het standpunt stelt dat hij de maatwerkvoorziening als persoonsgebonden budget geleverd wenst te krijgen. De cliënt moet met andere woorden motiveren waarom hij een pgb wenst in plaats van zorg in natura. De passage in de Jeugdwet stelt als voorwaarde voor het toekennen van een pgb dat 'de jeugdige of zijn ouders zich gemotiveerd op het standpunt stellen dat zij de individuele voorziening die wordt geleverd door een aanbieder, niet passend achten'. Met andere woorden de pgb-houder moet voor een jeugd-rgb beargumenteren waarom het reguliere aanbod naar zijn mening niet passend is.

De procedure die wordt gevolgd is vervolgens vergelijkbaar met de gang van zaken voor het beoordelen van de competentie. De pgb-houder moet in de Wmo in het zorgplan beschrijven of in het gesprek motiveren waarom hij de ondersteuning in de vorm van een pgb wenst te ontvangen. In het geval van een Jeugd-rgb moet de pgb-houder beschrijven waarom reguliere zorg (in natura) niet volstaat. De consulent die het keukentafelgesprek voert moet vervolgens bepalen of de aanvraag gemotiveerd is. De wet, verordening, beleidsregels en nadere regels van de onderzochte gemeenten geven hier verder geen nadere invulling aan. In de praktijk vindt daarom geen formele inhoudelijke toets plaats van de motivering. De cliënt voldoet al snel aan deze voorwaarde indien hij aangeeft waarom hij de voorkeur heeft voor een pgb (Wmo 2015) of dat hij zich heeft georiënteerd op zorg in natura en aangeeft waarom dat naar zijn mening niet voldoet (Jeugdwet).

3.4 Regels ten aanzien van kwaliteit zorg

Inleiding

In de Wmo 2015 staat als voorwaarde voor het toekennen van een pgb "dat naar het oordeel van het college is gewaarborgd dat de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot de maatwerkvoorziening behoren, veilig, doeltreffend en cliëntgericht worden verstrekt". De vergelijkbare passage in de Jeugdwet is iets anders verwoord: "naar het oordeel van het college is gewaarborgd dat de jeugdhulp die tot de individuele voorziening behoort en die de jeugdige of zijn ouders van het budget willen betrekken, van goede kwaliteit is".

Algemene gemeentelijke kwaliteitseisen aan aanbieders maatwerkvoorzieningen

In het algemeen stellen gemeenten eisen aan de kwaliteit van aanbieders van maatwerkvoorzieningen. In de modelverordening van de VNG zijn bijvoorbeeld de volgende passages opgenomen: "Aanbieders zorgen voor een goede kwaliteit van voorzieningen, eisen met betrekking tot de deskundigheid van beroepskrachten daaronder begrepen, door:

- a. het afstemmen van voorzieningen op de persoonlijke situatie van de cliënt
- b. het afstemmen van voorzieningen op andere vormen van zorg
- c. erop toe te zien dat beroepskrachten tijdens hun werkzaamheden in het kader van het leveren van voorzieningen handelen in overeenstemming met de professionele standaard"

Deze eisen en eventuele aanvullende eisen van gemeenten gelden voor aanbieders van maatwerkvoorzieningen in het algemeen.

Gemeentelijke kwaliteitseisen specifiek voor pgb's

Specifiek voor pgb's vragen gemeenten cliënten veelal in het zorgplan te beschrijven hoe de kwaliteit van de zorg geborgd is. Ook moeten cliënten vaak beschrijven hoe de in te kopen zorg bijdraagt aan het resultaat. De gemeente Assen stelt daarbij als voorwaarde dat de cliënt aantoont dat de kwaliteit van de verstrekking bij een pgb tenminste gelijk is aan de kwaliteit bij zorg in natura. Deze informatie uit het zorgplan dient vervolgens samen met de informatie uit het keukentafelgesprek als bron om de kwaliteit te beoordelen.

Aangezien de budgethouder volgens de wet primair verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de ingekochte zorg, is het logisch dat gemeenten vragen naar de wijze waarop budgethouders de kwaliteit van de geleverde zorg waarborgen. Daarnaast stellen enkele gemeenten in beleidsregels en nadere regels ook zelf enkele kwaliteitseisen aan aanbieders van pgb-zorg. De mate waarin specifiek voor pgb's gemeentelijke kwaliteitseisen worden opgenomen verschilt sterk tussen gemeenten.

De gemeente Amersfoort, Amsterdam, 's-Hertogenbosch, Den Haag en Hilversum stellen opleidingseisen aan (professionele) aanbieders van pgb-zorg. De gemeente Den Haag stelt bijvoorbeeld als voorwaarde dat als voor de ingekochte zorg landelijk kwaliteitscriteria gelden of een minimale opleiding vereist is dat de zorgverlener voor het pgb ook over deze kwalificatie beschikt. De andere gemeenten hebben enigszins vergelijkbare formuleringen. In de gemeente Amersfoort wordt wel aangegeven dat van deze eisen kan worden afgeweken in het kader van maatwerk.

Verder verschilt de mate waarin gemeenten specifieke kwaliteitseisen hebben opgesteld voor aanbieders van pgb-zorg sterk tussen gemeenten. Ter illustratie staan in box 3.3 de kwaliteitseisen van gemeente 's-Hertogenbosch vermeld.

Box 3.3 – Uitwerking kwaliteitseisen pgb gemeente 's-Hertogenbosch

Afhankelijk van het type hulp en ondersteuning worden meer of minder eisen gesteld over de kwaliteit van hulp en ondersteuning die wordt geboden met een PGB. In alle gevallen zijn de volgende kwaliteitseisen van toepassing:

- De zorgovereenkomst moet zijn afgestemd op het plan van aanpak dat de consulent Wmo/Jeugd, werker SWT of C3 met de belanghebbende burger en/of de vertegenwoordiger van zijn sociaal netwerk heeft opgesteld en moet leiden tot de daarin afgesproken resultaten.
- Degene die hulp/ondersteuning verleent moet een VOG kunnen overleggen.
- Degene die hulp/ondersteuning verleent moet over een passende opleiding/registratie beschikken.
- De hulpverlener neemt bij zijn werkzaamheden de zorg voor een goede hulpverlening in acht en handelt daarbij in overeenstemming met de op hem rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de voor die hulpverlener geldende professionele standaard, uiteraard voor zover de hulpverlener een professional is.
- De consulent Wmo/Jeugd, werker SWT of C3 toetst periodiek de voortgang en de mate waarin de resultaten worden bereikt.

Bron: beleidsregels Wmo 's-Hertogenbosch

Specifieke kwaliteitseisen pgb Jeugdwet

De Jeugdwet stelt kwaliteitseisen voor alle vormen van jeugdhulp. Deze eisen gelden ook voor pgb's. Deze eisen uit de Jeugdwet worden vaak ook opgenomen in de nadere regels van gemeenten. Het betreft de volgende zeven kwaliteitseisen:

- De norm van verantwoorde hulp, inclusief de verplichting om geregistreerde professionals in te zetten
- Gebruik van een hulpverleningsplan
- Systematische kwaliteitsbewaking door de jeugdhulpaanbieders
- Verklaring omtrent het gedrag (VOG)
- 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

Gezien deze wettelijke kwaliteitseisen in de Jeugdwet is het niet verwonderlijk dat de gemeentelijke kwaliteitseisen ten aanzien van pgb's Jeugd strenger zijn dan bij de Wmo.

3.5 Overige gronden om een pgb te weigeren

Naast de drie uitsluitingsgronden in de wet worden door enkele gemeenten nog enkele zorgvormen uitgesloten van een pgb.

Gemeente Den Haag: geen pgb voor gecontracteerde zorg

Een belangrijke meerwaarde van een pgb is dat de cliënt naar eigen inzicht de zorg kan inkopen naar zijn behoefte. Vaak worden met een pgb zorgverleners ingezet waarmee de gemeente geen contract heeft afgesloten. De gemeente Den Haag is van mening dat indien de cliënt een zorgverlener wil betrekken die de gemeente heeft gecontracteerd een pgb weinig meerwaarde heeft. Er is echter wel veel administratieve rompslomp gemoeid met de afhandeling van een pgb. De gemeente Den Haag stelt daarom als eis dat een cliënt niet van plan mag zijn om het pgb (uitsluitend) te gebruiken voor het inkopen van zorg bij een door de gemeente gecontracteerde of gesubsidieerde zorgaanbieder of zijn onderaannemer.

De werkwijze van de gemeente Den Haag is enigszins vergelijkbaar met verschillende gemeenten uit het noorden van het land die de voorwaarde stellen dat een door de gemeente gecontracteerde aanbieder diezelfde reeds ingekochte zorg niet ook aan pgb-houders in het kader van het pgb mag aanbieden. Het hof heeft met de voorzieningenrechter geoordeeld dat deze voorwaarde onrechtmatig is. Op dit moment wacht de gemeente Den Haag de procedure bij de Centrale Raad van Beroep af.

Gemeente Goeree Overflakkee: geen pgb voor vervoer

De gemeente Goeree Overflakkee heeft gekozen voor het primaat collectief vervoer, zoals onder de oude Wmo al gebruikelijk was en door jurisprudentie bevestigd is. De gemeente heeft hiervoor gekozen omdat collectief vervoer een goedkopere voorziening is dan individueel vervoer. Collectief vervoer vraagt een bepaalde omvang. Naarmate de omvang afneemt moeten de overheadkosten van het systeem over een kleinere doelgroep verdeeld worden en worden de kosten hoger. Een pgb is wel mogelijk indien het collectief systeem niet geschikt is voor de klant.

Gemeente Amersfoort: beperkingen bij beschermd wonen en dagbesteding

De gemeente Amersfoort heeft in haar nadere regels opgenomen dat een pgb Beschermd Wonen in beginsel alleen mogelijk is indien sprake is van een kleinschalige woonvorm die bestaat uit minimaal 3 en maximaal 26 bewoners en waarbij aan een aantal cumulatieve eisen wordt voldaan. In concrete situaties is het in het kader van het leveren van maatwerk toegestaan gemotiveerd van deze regel af te wijken. Ook heeft de gemeente Amersfoort expliciet in haar nadere regels opgenomen dat verblijf bij ouders of wettelijke vertegenwoordigers niet onder een kleinschalige woonvorm valt. Met andere woorden, een pgb Beschermd Wonen in de thuissituatie is niet mogelijk.

Daarnaast wordt een pgb niet toegestaan voor het inkopen van dagbesteding indien de dagbesteding wordt ingekocht in het informele circuit. Hiervan kan in het kader van het leveren van maatwerk worden afgeweken. Deze bepaling is opgenomen omdat dagbesteding in een collectief dan wel georganiseerd verband plaatsvindt en niet één op één via het informeel circuit.

Pgb uitvoering in de praktijk

4.1 Bewegingsruimte voor consulenten, maar ook moeilijk om pgb te weigeren

Zoals uit hoofdstuk 3 blijkt zijn de wettelijke eisen aan het toekennen van een pgb vrij globaal. Aangezien het lastig is om begrippen als motivering, competentie en kwaliteit scherp te definiëren in nadere regels, blijven de regels op gemeentelijk niveau over het algemeen ook vrij globaal.

De globale regels betekenen enerzijds dat gemeenten het in de praktijk lastig vinden om een pgb te weigeren. Het is voor consulenten namelijk niet eenvoudig om aan te tonen dat motivering, competentie en/of kwaliteit onvoldoende zijn. Dit speelt bijvoorbeeld in gevallen dat de cliënt met zijn pgb een aanbieder wil contracteren waarbij de gemeente een 'niet-pluis gevoel' heeft. De aanbieder heeft in die gevallen vaak ook geholpen bij het invullen van de formulieren zodat de aanvraag aan de eisen voldoet. Hoewel er dan sprake is van een 'niet-pluis gevoel' zien gemeenten echter meestal geen mogelijkheden om een pgb te weigeren.

De globale regels betekenen ook dat consulenten enige bewegingsvrijheid hebben om in gesprek te gaan over de keuze van de cliënt en gezamenlijk tot een beslissing te komen over de meest passende leveringsvorm. Indien een consulent een cliënt niet geschikt acht voor een pgb of ernstige twijfels heeft over de kwaliteit van de met het pgb in te kopen zorg, dan zal de consulent de cliënt bijvoorbeeld wel nadrukkelijker wijzen op de voordelen van zorg in natura.

Gezien de globale regels speelt de houding van de consulenten een belangrijke rol. In de interviews geven de onderzochte gemeenten zelf aan een neutrale houding te hebben ten opzichte van pgb's en de wettelijke keuzevrijheid te hanteren.

4.2 Voorkeur zorg in natura bij voorkeur cliënt voor gecontracteerd aanbod

De gemeente Den Haag is van mening dat indien de cliënt een zorgverlener wil betrekken die de gemeente heeft gecontracteerd een pgb weinig meerwaarde heeft, terwijl er wel veel administratieve rompslomp gemoeid is met de afhandeling van een pgb. De gemeente Den Haag stelt daarom als eis dat een cliënt niet van plan mag zijn om het pgb (uitsluitend) te gebruiken voor het inkopen van zorg bij een door de gemeente gecontracteerde of gesubsidieerde zorgaanbieder of zijn onderaannemer. De andere gemeenten hebben deze regel niet.

In de praktijk zien we bij andere gemeenten wel dat veel consulenten een cliënt adviseren om geen pgb aan te vragen indien deze een aanbieder wenst die reeds door de gemeente is gecontracteerd. De consulent kan hiervoor meerdere redenen hebben:

- Indien het door de cliënt gewenste zorgaanbod al gecontracteerd is, leidt een pgb tot meer administratieve lasten voor zowel de cliënt, de aanbieder als de gemeente. Indien cliënten horen dat ze dezelfde zorg kunnen krijgen zonder de administratieve rompslomp van een pgb, kiezen ze vervolgens veelal voor zorg in natura.
- Gemeenten hanteren soms iets lagere tarieven voor pgb's ten opzichte van zorg in natura. Dit wordt door gemeenten gemotiveerd vanwege lagere kosten voor overhead bij een pgb. Indien cliënten de zorg vervolgens toch van een gecontracteerde aanbieder (met overheadkosten) betrekken, bestaat het risico dat cliënten minder zorg kunnen inkopen via een pgb dan zij via zorg in natura zouden ontvangen. Consulenten adviseren cliënten om die reden te kiezen voor zorg in natura.

- Enkele gemeenten geven aan dat de kwaliteit van de zorg beter is geborgd bij zorg in natura.
- Gemeenten Amsterdam en Assen gaven aan dat uit het oogpunt van risicobeheersing en de opgelegde taakstelling vanuit het rijk plafondcontracten met aanbieders zijn afgesloten (met een doorleververplichting). Het financiële risico dat de gemeente loopt bij zorg in natura was hiermee beperkt. Deze risicobeheersing zou echter deels teniet worden gedaan als bij gecontracteerde zorgaanbieders zorg via pgb's zou worden ingekocht.

Veel gemeenten zien de keuze voor een pgb overigens ook als een signaal dat ze onvoldoende diversiteit aan zorgaanbod hebben gecontracteerd. Meerdere gemeenten reageren hierop door zorgaanbieders die zorg leveren via pgb's het jaar daarop alsnog te contracteren. De bestaande pgb's bij die aanbieder worden in dat geval meestal omgezet in zorg in natura (vanwege bovenstaande overwegingen).

Gemeente 's-Hertogenbosch heeft samen met de Meierijgemeenten zzp'ers en kleine aanbieders gecontracteerd via een coöperatie voor de Wmo. Hiermee komen zij ook de cliënten tegemoet die niet pgb-vaardig zijn en toch ondersteuning willen van die specifieke aanbieder (die voorheen niet gecontracteerd was). Cliënten hoeven niet meer voor het pgb te kiezen om ondersteuning van een bepaalde aanbieder te krijgen.

4.3 Wijkteams soms strenger geweest dan beleid

Bij twee gemeenten werd opgemerkt dat wijkteams begin 2015 aanvankelijk soms strenger waren dan het beleid van de gemeente. Door alle onrust bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB) rond de betaling van pgb's zijn consultants in de gemeente Meppel bijvoorbeeld een tijd terughoudend geweest om mensen een pgb aan te raden. Dit is ondertussen echter verleden tijd.

4.4 Beperkt aantal weigeringen van pgb's

Slechts enkele gemeenten kunnen exacte cijfers geven over het aantal geweigerde pgb's. Alleen de gemeente Goeree Overflakkee heeft deze cijfers zowel voor de Wmo als voor de jeugd aangeleverd. In de gemeente Goeree Overflakkee is er geen sprake geweest van een weigering van de leveringsvorm pgb. De gemeente Den Haag heeft cijfers geleverd over het aantal geweigerde pgb's bij de jeugd. Gemeente Den Haag geeft aan streng maar rechtvaardig te zijn. Circa 7% van de aangevraagde pgb's jeugd (incl. herindicaties) is in de periode 1-1-2015 tot en met 29-4-2016 afgewezen. Gemeente Den Haag benadrukt dat cliënten met een indicatie voor een maatwerkvoorziening die niet aan de eisen van een pgb voldoen wel zorg krijgen.

Meerdere gemeenten geven aan dat hun administratieve systemen geen overzicht kunnen opleveren van het aantal geweigerde pgb's. In de interviews geven gemeenten aan dat zij in beperkte mate pgb's weigeren bij cliënten die in aanmerking komen voor een maatwerkvoorziening. Een groot deel van de geïnterviewde gemeenten kan zich alleen enkele gevallen herinneren op grond van fraude. Uit de interviews komt verder het volgende naar voren:

- In 's-Hertogenbosch bleek bij herbeoordeling van pgb's bij beschermd wonen dat meerdere cliënten niet pgb-vaardig zijn. De leveringsvorm is in die gevallen omgezet in hulp in natura.
- De gemeente Meppel had bij een aantal pgb-houders zorgen of ze wel competent waren om een pgb te beheren. Ondanks dat pgb's in de gemeente Meppel lagere tarieven kennen dan zorg in natura hebben de consultants van deze gemeente om zorginhoudelijke redenen meerdere pgb's geweigerd. Deze cliënten hebben vervolgens zorg in natura gekregen.
- De gemeente Zoeterwoude heeft in het interview aangegeven geen pgb's te hebben geweigerd.

4.5 Beeldvorming over geweigerde pgb's door strengere indicatie maatwerkvoorzieningen

De motie Dik-Faber die de aanleiding is voor dit onderzoek stelt dat cliënten in de praktijk moeilijk toegang krijgen tot een pgb. In de interviewgesprekken geven gemeenten echter aan dat er weinig pgb's geweigerd worden. De beeldvorming over geweigerde pgb's is mogelijk ontstaan door de strengere indicatiestelling van gemeenten bij maatwerkvoorzieningen.

In theorie wordt bij het keukentafelgesprek eerst vastgesteld of de cliënt recht heeft op een maatwerkvoorziening en wordt vervolgens de vraag gesteld of de cliënt de zorg eventueel zelf wil inkopen via een pgb. Een deel van de cliënten komt in de praktijk echter naar het keukentafelgesprek met de expliciete wens om een pgb aan te vragen. Een ander deel van de cliënten had al een pgb onder de AWBZ en krijgt naar verloop van tijd een herindicatie. Indien in het keukentafelgesprek vervolgens blijkt dat de cliënt geen recht (meer) heeft op een maatwerkvoorziening (en in het verlengde hiervan dus ook niet op een pgb), dan zal de cliënt het gevoel hebben dat hem het pgb wordt geweigerd. In dit geval wordt de cliënt echter ook een maatwerkvoorziening in natura geweigerd. Er is dus geen sprake van een weigering van de leveringsvorm pgb, maar van strenger beleid van gemeenten ten aanzien van maatwerkvoorzieningen in het algemeen. In het bijzonder speelt dit in twee gevallen:

- **Weigering maatwerkvoorziening door strengere beoordeling gebruikelijke zorg**

Het beeld over geweigerde pgb's komt wellicht voort uit de strengere beoordeling door gemeenten van gebruikelijke zorg. Enkele geïnterviewden geven aan dat het CLZ minder scherp toetste op de invulling van gebruikelijke zorg dan gemeenten nu. Ook in de AWBZ was gebruikelijke zorg niet verzekerd. In de Wmo wordt echter meer nadruk gelegd op mogelijke zorg vanuit het sociaal netwerk. Gemeenten verkennen in een keukentafelgesprek over het algemeen zeer serieus wat familie, vrienden en burens aan zorg kunnen bieden. Dit is ook in lijn met de bedoeling van de wet. Dat kan in enkele gevallen betekenen dat deze cliënten bij herindicatie in de Wmo of de Jeugdwet hun zorg kunnen kwijtraken. Dit geldt zowel voor zorg in natura als de leveringsvorm pgb.

- **Weigering maatwerkvoorziening door verschuiving naar algemene voorzieningen**

Vrijwel alle gemeenten voeren beleid om een verschuiving te realiseren van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen. In de praktijk betekent het dat cliënten minder snel recht hebben op een maatwerkvoorziening. De door gemeenten gewenste verschuiving naar algemene voorzieningen kan er toe leiden dat cliënten uit de AWBZ en de Jeugdwet na herindicatie niet in aanmerking komen voor een maatwerkvoorziening en dus ook niet voor de leveringsvorm pgb. Bij deze cliënten kan het gevoel ontstaan dat hen een pgb wordt geweigerd.

Conclusies

- 1 De gemeenten zijn gevraagd cijfers te leveren over het aantal geweigerde pgb's. ZorgmarktAdvies heeft helaas vrijwel geen cijfers ontvangen over het aantal geweigerde pgb's. Alleen de gemeente Goeree Overflakkee heeft zowel voor de Wmo als voor de jeugd deze cijfers aangeleverd. De gemeente Den Haag heeft deze cijfers geleverd voor de jeugd. Meerdere gemeenten geven aan dat hun administratieve systemen geen overzicht kunnen opleveren van het aantal geweigerde pgb's. De conclusies uit het onderzoek zijn daarmee gebaseerd op de gevoerde interviewgesprekken en formele documentatie (verordeningen, beleidsregels etc.). Door het ontbreken van de cijfers kan het door de geïnterviewden geschetste beeld niet worden geverifieerd.
- 2 De onderzochte gemeenten geven zelf aan een neutrale houding te hebben ten opzichte van pgb's en ook de wettelijke keuzevrijheid te hanteren.
- 3 Gemeenten geven aan dat bij cliënten die recht hebben op een maatwerkvoorziening een pgb slechts in een beperkt aantal gevallen wordt geweigerd. Slechts enkele gemeenten kunnen exacte cijfers opleveren vanuit de administratie.
- 4 Gemeenten geven aan te worstelen met de mogelijkheden om een pgb te weigeren in het geval er sprake is van een 'niet-pluis-gevoel'.
- 5 De wettelijke weigeringsgronden worden in de praktijk beperkt geconcretiseerd en geven consultants weinig aangrijpingspunten om pgb's te weigeren.
- 6 De globale regels betekenen ook dat consultants enige bewegingsvrijheid hebben om in gesprek te gaan over de keuze van de cliënt en gezamenlijk tot een beslissing te komen over de meest passende leveringsvorm.
- 7 Geïnterviewde gemeenten hanteren geen aanvullende weigeringsgronden ten opzichte van de weigeringsgronden in de Wmo 2015 en de Jeugdwet.
- 8 Enkele onderzochte gemeenten sluiten wel bepaalde zorgvormen uit van een pgb.
- 9 In veel van de onderzochte gemeenten adviseren consultants cliënten geen pgb aan te vragen indien deze een aanbieder wenst die door de gemeente gecontracteerd is.
- 10 Veel gemeenten zien de keuze voor een pgb als signaal dat ze onvoldoende diversiteit aan zorgaanbod contracteren. Meerdere gemeenten reageren hierop door zorgaanbieders die zorg leveren via pgb's het jaar daarop alsnog te contracteren. De bestaande pgb's bij die aanbieder worden in dat geval meestal omgezet in zorg in natura.
- 11 De beeldvorming over geweigerde pgb's en het moeilijk toegang krijgen tot een pgb is waarschijnlijk veroorzaakt door strengere indicatiestelling bij maatwerkvoorzieningen door gemeenten (in vergelijking met het CIZ). Deze strengere indicatiestelling geldt echter zowel voor pgb's als voor zorg in natura.

Overzicht geïnterviewde personen

Amersfoort	Femke Hendriksen	Senior beleidsadviseur jeugd/pgb
Amsterdam	Henk Broersma	Medewerker Wmo backoffice
	Martine Goosens	Senior juridisch adviseur
	Anita Visscher	Beleidsmedewerker Zorg voor de Jeugd
Assen	Jaccoline Caprino	Coördinator afdeling jeugd
	Peter Oldejans	Beleidspecialist Jeugd
	Irma Twickler	Coördinator Inwonersplein
Den Haag	Sigrid Orgers	Manager Kwaliteit en Processen a.i.
	Theijs van Welij	Projectleider PGB
Goeree-Overflakkee	Laura Heindijk	Beleidsadviseur Maatschappelijke Zaken
	Gerrit de Jong	Wethouder Sociale Zaken, Welzijn en Cultuur
's-Hertogenbosch	Stèphanie Lalihatu	Senior beleidsmedewerker Maatschappelijke Ontwikkeling (Wmo)
	Ingrid de Vries	Senior beleidsmedewerker Maatschappelijke Ontwikkeling (Jeugd)
Hilversum	Serge Kaan	Beleidsadviseur Sociaal Domein
	Lonneke Mestrum	Waarnemend adviseur kwaliteit
Meppel	Hetty Thijssen	Regisseur Wmo
Roosendaal	Kyara Baselier	Jeugd-professional
	Eveliëne van Gils	Wmo-professional
	Toon Schijven	Beleidsadviseur Sociaal Domein
Zoeterwoude	Maarten Gerding	Beleidsambtenaar Wmo
	Roel van Oers	Wmo-consulent / beleidsmedewerker Wmo

Overzicht verdeling tien onderzochte gemeenten over spreidingscriteria

Spreidingscriterium	Categorieën	Geïnterviewde gemeenten
Omvang: aantal inwoners	< 20.000	Zoeterwoude
	20.000 - 49.999	Goeree Overflakkee Meppel
	50.000 - 99.999	Assen Hilversum Roosendaal
	100.000 - 249.999	Amersfoort 's-Hertogenbosch
	≥ 250.000 (G4)	Amsterdam Den Haag
Geografische ligging	Randstad	Amsterdam Den Haag Hilversum Zoeterwoude
	Niet-Randstad	Amersfoort Assen 's-Hertogenbosch Goeree Overflakkee Meppel Roosendaal

ZORGMARKTADVIES

Colofon

Tekst: Marc Soeters
Gerrold Verhoeks
Uitgave: ZorgmarktAdvies
www.zorgmarktadvies.nl
Vormgeving: Mariej Vormgeving, Amsterdam

1 juli 2016
© 2016 *ZorgmarktAdvies*