



## Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

Is er reden is tot zorg? Een inventariserend onderzoek naar persoonsgebonden budgetten.

Toezichthouder:	GGD Amsterdam
In opdracht van de gemeente (n):	Landsmeer, Oostzaan, Purmerend, Waterland, Wormerland
Periode onderzoek:	Augustus 2021 t/m januari 2022
Type onderzoek:	Thematisch toezicht
Status:	Definitief
Datum vaststellen rapport:	7 maart 2022

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

## Voorwoord

Maatschappelijke ondersteuning is bedoeld om ervoor te zorgen dat alle inwoners van de gemeente Zaanstreek en Waterland (hieronder vallen de gemeenten Landsmeer, Oostzaan, Purmerend, Waterland en Wormerland) zo lang mogelijk zelfstandig de verantwoordelijkheid voor hun eigen leven kunnen dragen. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor een stelsel waarin voldoende voorzieningen zijn om dit mogelijk te maken. Dit zijn voorzieningen zoals dagbesteding, hulp bij het huishouden, maar ook beschermd wonen, individuele begeleiding, logeeropvang, hulpmiddelen, woonruimte-aanpassingen en vervoer.

De colleges hebben contracten met verschillende aanbieders om de ondersteuning te leveren. Soms past het aanbod van algemene voorzieningen niet bij de behoefte van de cliënt. Onder voorwaarden kan een maatwerkvoorziening worden verstrekt. Een cliënt kan deze maatwerkvoorziening eventueel inkopen met een persoonsgebonden budget (pgb). Met dit pgb kopen inwoners zelfstandig de ondersteuning in die zij nodig achten. Dit draagt bij aan meer eigen regie en eigen verantwoordelijkheid, maar levert ook risico's op voor kwaliteit en rechtmatigheid. Het eigen beheer vraagt tenslotte kennis en vaardigheden die niet altijd stroken met de kwetsbare positie van sommige cliënten.

In dit rapport vindt u de resultaten van een onderzoek naar het stelsel rondom persoonsgebonden budgetten van de en de uitvoering van het pgb. Uit dit onderzoek blijkt dat alle cliënten tevreden zijn met de ondersteuning die zij inkopen met een pgb. Tegelijkertijd blijkt dat de kwaliteitseisen aan de ondersteuning die ingekocht wordt met een pgb onvoldoende concreet zijn omschreven. Ditzelfde geldt voor de verantwoordelijkheden van cliënten die deze ondersteuning inkopen. Hierdoor zijn de cliënten minder goed op de hoogte van hun verplichtingen wat ten koste kan gaan van de kwaliteit van de ondersteuning en de regie over hun pgb.

Uit dit onderzoek blijkt verder dat een deel van de cliënten hun administratie niet op orde heeft en niet of onvoldoende pgb-vaardig zijn. Ook niet als zij door iemand geholpen worden uit hun omgeving. De algehele informatieverstrekking over het pgb vanuit de gemeenten aan de inwoners en de uitvoerende ambtenaren kan beter. De geldt voor de bestuurlijke producten tot aan de informatievoorziening aan de burgers.

Tijdens het onderzoek is een centrale vraag geformuleerd: Welke rol zien de colleges ten aanzien van het pgb-beleid? Door aan de slag te gaan met het ontwikkelen van duidelijke (kwaliteits)kaders en informatie, die zowel toegankelijk zijn voor cliënten als voor medewerkers die betrokken zijn bij de uitvoering van de Wmo, kunnen de gemeenten goede handvatten bieden om de kwaliteit en doelmatigheid van de ondersteuning met een pgb te vergroten.

José Manshanden  
Directeur Publieke Gezondheid

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

# Inhoud

<b>Inleiding</b> .....	<b>5</b>
<b>1 De onderzoeksofzet</b> .....	<b>8</b>
<b>2 Lokaal beleid en lokale regelgeving omtrent pgb</b> .....	<b>10</b>
2.1 Wettelijke verplichtingen voor gemeenten .....	10
2.2 Aanbieders van met pgb gefinancierde ondersteuning .....	10
2.3 Toezicht op met pgb gefinancierde ondersteuning .....	10
2.4 Bevindingen beleid en regelgeving .....	11
2.4.1 Algemeen .....	11
2.4.2 Kwaliteitseisen .....	11
2.4.3 Pgb-vaardigheid en pgb-vertegenwoordiging.....	12
2.4.4 Informele ondersteuning (uit sociaal netwerk).....	12
2.4.5 Aanwijzing toezichthouder Wmo.....	13
<b>3 Lokale processen omtrent pgb-aanvragen</b> .....	<b>14</b>
3.1 Werkproces.....	14
3.2 Informatie vooraf over aanvragen van een pgb .....	14
3.3 Onderzoek naar pgb vaardigheid .....	14
3.4 Informatie in de beschikking .....	15
3.5 Onderzoek naar het gebruik van het pgb .....	15
<b>4 Rechtmatigheid van de met pgb ingekochte ondersteuning</b> .....	<b>16</b>
4.1 Wat is rechtmatigheid? .....	16
4.2 Wat is onderzocht? .....	16
4.3 Is de ingekochte ondersteuning rechtmatig? .....	17
4.3.1 Is er een bewijs van levering van de ondersteuning, geleverd door de pgb-aanbieder?.....	17
4.3.2 Controleert de cliënt of pgb-vertegenwoordiger de levering op de declaratie/factuur?.....	17
4.4 Wordt de ondersteuning ingekocht volgens de beschikking .....	18
4.5 Wordt de ondersteuning geleverd en betaald volgens de zorgovereenkomst (ZOK).....	18
<b>5 Doelmatigheid van de met pgb ingekochte ondersteuning</b> .....	<b>19</b>
5.1 Wat is doelmatigheid? .....	19
5.2 Sluit de ondersteuning aan bij de doelen? .....	19
5.3 De kwaliteit van de pgb-aanbieders .....	19
5.4 Zorgplan en evaluaties.....	20

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

<b>6 Pgb-vaardigheid.....</b>	<b>22</b>
6.1 Wie is waarvoor verantwoordelijk? .....	23
6.2 Keuze voor het persoonsgebonden budget .....	23
6.3 Wie beheren allemaal het pgb? .....	23
6.4 Het beheer van het pgb .....	24
<b>7 Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>25</b>
<b>8 Bronvermeldingen en bijlagen .....</b>	<b>27</b>
8.1 Overzicht betrokken organisaties .....	27
8.2 Bronvermeldingen.....	28
8.2.1 Algemeen: .....	28
8.2.2 Beemster: .....	28
8.2.3 Landsmeer:.....	28
8.2.4 Oostzaan: .....	28
8.2.5 Purmerend:.....	29
8.2.6 Waterland:.....	29
8.2.7 Wormerland:.....	29
8.3 Gebruikte vragenlijst aan stakeholders .....	31

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

## Inleiding

De GGD Amsterdam is toezichthouder op de Wmo 2015 voor de gemeente Zaanstreek en Waterland. De GGD houdt toezicht op de kwaliteit van aanbieders, doet onderzoek bij calamiteiten en kijkt thematisch naar bepaalde onderdelen van het stelsel. Het pgb is zo'n onderdeel.

De toezichthouder kijkt naar de wijze waarop de gemeenten het stelsel rondom ondersteuning, die wordt ingekocht met een pgb, hebben ingericht; de lokale regelgeving, het daaruit voortvloeiende beleid, het proces, de uitvoering en de samenhang daartussen.

De gemeenten zoeken met name handvatten om het bestaande of nog te (her)vormen beleid te verbeteren ten behoeve van de kwaliteit. Er zijn soms zorgen over de kwaliteit van de geboden ondersteuning, maar ook over de rechtmatigheid. Er is soms twijfel over het pgb-aanbod in de informele sfeer en over de duur van het recht. Ook is er behoefte aan een afwegingskader en handvatten om het proces beter te kunnen beschrijven.

### Aanleiding voor het onderzoek

Vanuit landelijke media zijn er in de afgelopen jaren signalen geweest over oneigenlijk gebruik, misbruik en fraude met pgb's. Het is echter nog niet duidelijk in hoeverre hier binnen de gemeenten Landsmeer, Oostzaan, Purmerend, Waterland en Wormerland sprake van is en of het noodzakelijk is om het lokale beleid en de procesinrichtingen hierop aan te passen.

Ook hebben verschillende betrokken organisaties, waaronder De Sociale Verzekeringsbank (SVB), hun zorgen geuit over de kwetsbare doelgroep in combinatie met het beheren van het pgb.

De verschillende gemeenten hanteren ieder ook een ander beleid wanneer het gaat om het toekennen van het pgb. Om deze redenen hebben de gemeenten opdracht gegeven aan de toezichthouder om onderzoek te doen naar de organisatie en de kwaliteit van de ondersteuning bij deze groep cliënten. Het onderzoek geeft antwoord op de vraag of de zorgen terecht zijn.

Om bovenstaande redenen heeft de toezichthouder een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de procesinrichting en -uitvoering van aanvraag en verstrekking van maatwerkvoorzieningen in de vorm van een persoonsgebonden budget (pgb) door middel van het trekkingsrecht.

### Wat is onderzocht?

De focus is gelegd op het verkrijgen van inzicht in de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de ingekochte ondersteuning en de vaardigheden van cliënten die gebruik maken van een of meerdere maatwerkvoorzieningen.

Hierbij is onderzocht gemeenten hoeverre de cliënten of de door hen gemachtigde pgb-vertegenwoordigers vaardig genoeg zijn om het pgb te beheren.

Hiernaast is het proces van aanvraag tot toewijzing van een pgb bij de verschillende gemeenten onderzocht. Hiervoor zijn de verschillende lokale werkprocessen en lokale regelgeving in kaart gebracht.

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

## Effecten van Covid-19

Ondanks dat het onderzoek is uitgevoerd in een periode waarin we allemaal met het coronavirus te maken hebben, heeft dat niet tot belemmeringen geleid. Door het volgen van de RIVM-maatregelen rondom Covid-19 en hierover in gesprek te gaan met de cliënten, was er bij geen van de cliënten bezwaar om de gesprekken bij hen thuis te voeren. Door gesprekken bij cliënten thuis te voeren is de cliënt meer op zijn of haar gemak. Ook kan de toezichthouder observaties doen en de aanwezige pgb-administratie bekijken.

## Onderzoek naar de ervaringen van betrokken stakeholders

De betrokken stakeholders zijn voor dit onderzoek op verschillende manieren betrokken. Er zijn vragenlijsten verstuurd, interviews gehouden of huisbezoeken uitgevoerd. Ook zijn de meesten uitgenodigd voor een reflectiebijeenkomst waarbij de-eerste bevindingen uit dit onderzoek zijn besproken.

De betrokken stakeholders zijn:

- Cliënten met een pgb en hun eventuele pgb-vertegenwoordigers;
- Ambtenaren van de gemeenten die direct of indirect betrokken zijn bij het aanvragen en verstrekken van een pgb;
- Cliëntenondersteuners van MEE Amstel en Zaan;
- Adviesraden Sociaal Domein;
- Per Saldo;
- Sociale verzekeringsbank

## Opbouw rapport

In hoofdstuk 1 leest u hoe wij het onderzoek hebben uitgevoerd. In hoofdstuk 3 tot en met 6 leest u de resultaten van het onderzoek. In hoofdstuk 7 staan de conclusies en aanbevelingen van de toezichthouder.

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

# Leeswijzer

## Uitleg van in dit onderzoek gebruikte begrippen

<b>Aanbieder:</b>	een natuurlijke persoon of rechtspersoon die jegens het college gehouden is een algemene voorziening of een maatwerkvoorziening te leveren.
<b>Cliënt:</b>	een persoon aan wie een maatwerkvoorziening – in dit geval een persoonsgebonden budget – is verstrekt.
<b>Persoonsgebonden budget:</b>	een bedrag waaruit namens het college betalingen worden gedaan voor diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot een maatwerkvoorziening behoren, en die een cliënt van derden heeft betrokken.
<b>Maatwerkvoorziening:</b>	een op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van een persoon afgestemd geheel van diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen.
<b>Algemene voorziening:</b>	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 maatschappelijke ondersteuning.
<b>Pgb-aanbieder:</b>	de derde (een persoon of instelling) die ondersteuning levert aan cliënten die dat zelf inkopen met het persoonsgebonden budget.  N.B. De wet maakt onderscheid tussen een <b>aanbieder</b> die een contract heeft met de gemeente en een <b>derde</b> die wordt betaald uit het pgb. Voor de leesbaarheid van het rapport wordt de term pgb-aanbieder gebruikt.
<b>Pgb-vertegenwoordiger:</b>	iemand die door de cliënt wordt gemachtigd om het persoonsgebonden budget te beheren.
<b>Trekkingsrecht:</b>	Het pgb budget wordt door de gemeenten gestort op de rekening bij de SVB. De SVB betaald vervolgens de pgb-verleners uit

## Afkortingenlijst

<b>Wmo</b>	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
<b>DB</b>	Dagbesteding
<b>Hbh</b>	Hulp bij het huishouden
<b>IB</b>	Individuele Begeleiding
<b>ZiN</b>	Zorg in natura
<b>ZOK</b>	Zorgovereenkomst
<b>SVB</b>	Sociale Verzekeringsbank

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

# 1 De onderzoeksopzet

Sinds 2018 doet de Wmo toezichthouder namens GGD Amsterdam niet alleen onderzoek naar calamiteiten of naar de naleving van de kwaliteitseisen door individuele aanbieders maar voert de toezichthouder ook thematisch onderzoek uit. Hierbij wordt breder gekeken naar de werking en de kwaliteit van de uitvoering van de Wmo 2015. De onderwerpen worden gekozen op basis van maatschappelijke signalen, beleidsvraagstukken of is een verdieping van het nalevingstoezicht. Dit onderzoek is zo'n thematisch onderzoek. In dit hoofdstuk leest u hoe het onderzoek is uitgevoerd.

## De onderzoeksvraag

Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van de procesinrichting en -uitvoering van aanvraag en verstrekking van maatwerkvoorzieningen in de vorm van een persoonsgebonden budget (pgb) door middel van het trekkingsrecht.

Om dit inzicht te verkrijgen zijn de volgende 3 vragen opgesteld:

- Stelt de lokale regelgeving de gemeenten in staat om zich te vergewissen dat Wmo-voorzieningen in de leveringsvorm pgb veilig, doeltreffend, doelmatig, rechtmatig en cliëntgericht geleverd worden?
- Ondersteunen de lokale werkprocessen de gemeenten om bij pgb-aanvragen te kunnen voldoen aan wet- en regelgeving?
- Is er reden tot zorg over de rechtmatigheid, doelmatigheid en pgb-vaardigheid door een steekproef onder cliënten die maatwerkvoorzieningen inkopen met een pgb?

## Activiteiten

Om antwoord te krijgen op deze vragen zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- er zijn interviews gehouden met 33 cliënten (en hun pgb-vertegenwoordigers);
  - ✓ 22 cliënten ontvangen IB
  - ✓ 8 cliënten ontvangen Hbh
  - ✓ 2 cliënten ontvangen zowel IB en Hbh
  - ✓ 1 cliënt ontvangt dagbesteding, maar ten tijde van het onderzoek is de ondersteuning gestopt
- van de 33 cliënten is het dossier onderzocht met hierin de toewijzingsindicatie, het pgb-budgetplan en de pgb-beschikking. Hiernaast is ook gekeken naar de zorgovereenkomsten, de budgetoverzichten, declaraties en facturen;
- de landelijke en gemeentelijke regelgeving en beleidskaders zijn in beeld gebracht;
- er zijn interviews gehouden met medewerkers van de gemeenten die betrokken zijn bij het proces van aanvraag tot toewijzing van pgb;
- er is een vragenlijst gestuurd naar stakeholders die betrokken zijn bij de Wmo (zie hieronder de opsomming van de deelnemende organisaties); en
- er is een reflectiebijeenkomst met de betrokken stakeholders georganiseerd.



Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

## Toelichting op de vragenlijst

Er is een vragenlijst gestuurd naar de stakeholders die betrokken zijn bij deze doelgroep. 6 Organisaties hebben de vragenlijst ingevuld. De volgende stakeholders hebben de vragenlijst ingevuld:

- MEE Amstel en Zaan
- Adviesraden sociaal domein
- Medewerkers die betrokken zijn bij de uitvoering van de Wmo en beleidsmedewerkers van de gemeenten
- Klachtenfunctionarissen van de gemeenten.

In 2020 is voor de gemeente Amsterdam ook een thematisch onderzoek rondom pgb uitgevoerd. De bijdrage van de stakeholders: De Sociale verzekeringsbank en Per Saldo is ook toepasbaar op dit onderzoek is daarom, met toestemming, meegenomen in dit onderzoek.

Achterin het rapport is een voorbeeld van de vragenlijst opgenomen.

## Selectie van de cliënten

Het doel was om cliënten te selecteren die gebruik maken van het pgb met trekkingsrecht. Hier vallen de volgende voorzieningen onder: hulp bij huishouden, individuele begeleiding, dagbesteding en logeeropvang.

De gemeenten hebben een overzicht van de cliënten anoniem aangeleverd. De toezichthouder heeft middels een steekproef een ruime selectie gemaakt van de cliënten. De gemeenten hebben daarna inhoudelijke informatie zoals de contactgegevens en eventuele toewijzingsbeschikkingen aangeleverd.

Tijdens het onderzoek waren er 5 cliënten die om verschillende redenen niet mee wilden werken aan het onderzoek. Zo waren er cliënten die bang waren dat de anonimiteit niet gewaarborgd zou zijn of hadden zij geen tijd om mee te werken aan het onderzoek.

Het blijkt dat de gemeenten de rol van de toezichthouder soms niet communiceren of alleen via hun website. Ook is hier niets over opgenomen in bestuurlijke producten zoals de beschikking. Dit maakt het lastig om cliënten te verplichten mee te werken aan onderzoek.

## De reflectiebijeenkomst

Na het uitvoeren van het onderzoek is een reflectiebijeenkomst georganiseerd met de stakeholders die betrokken zijn bij het onderzoek. Het doel van de reflectiebijeenkomst was om te reflecteren op de bevindingen uit het onderzoek. Met de aanwezige stakeholders zijn de voorlopige onderzoeksresultaten besproken en hebben de aanwezigen de mogelijkheid gekregen om te reageren op de bevindingen. De uitkomsten zijn in dit rapport meegenomen.

Cliënten zijn niet voor de bijeenkomst uitgenodigd. Hiervoor is gekozen omdat er op macroniveau gereflecteerd is terwijl cliënten juist persoonlijk betrokken zijn. Ook was het waarborgen van de privacy hierbij een afweging.

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

## 2 Lokaal beleid en lokale regelgeving omtrent pgb

### 2.1 Wettelijke verplichtingen voor gemeenten

De gemeenten hebben een taak om te controleren of het pgb juist wordt ingezet. In de Wmo 2015 staat het volgende daarover opgenomen:

- *In de gemeentelijke verordening moet de gemeente regels stellen voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een maatwerkvoorziening of een pgb, misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet (art. 2.1.3, lid 4).*
- *Ook moet de gemeente periodiek heronderzoek doen naar toegekende maatwerkvoorzieningen en pgb's (art. 2.3.9, lid 1).*
- *Het pgb wordt bovendien alleen verstrekt als naar het oordeel van het college is gewaarborgd dat de ondersteuning veilig, doeltreffend en cliëntgericht wordt verstrekt, en geschikt is voor het doel waarvoor het pgb wordt verstrekt (art. 2.3.6, lid 2 en lid 3).*

### 2.2 Aanbieders van met pgb gefinancierde ondersteuning

Het is echter niet vanzelfsprekend om ook de kwaliteit van pgb-ondersteuning te laten toetsen door de Wmo-toezichthouder. De kwaliteitseisen uit de Wmo zijn immers niet rechtstreeks van toepassing, omdat de gemeente geen directe contractrelatie met pgb-aanbieders heeft. De gedachte achter het pgb is dat de cliënt zelf de regie voert en zelf verantwoordelijk is voor kwaliteitsafspraken met de pgb-aanbieder. In de Wmo 2015 is de verantwoordelijkheid van de gemeenten beschreven dat zijn ervan verzekerd moeten zijn dat de ondersteuning van goede kwaliteit is.

### 2.3 Toezicht op met pgb gefinancierde ondersteuning

Toch is het mogelijk om toezicht op de kwaliteit van pgb-ondersteuning uit te oefenen als het college expliciet voorwaarden voor pgb-ondersteuning in de verordening heeft opgenomen. Wanneer voor professionele met pgb gefinancierde ondersteuning dezelfde voorwaarden en kwaliteitseisen opgenomen worden als voor Zorg in Natura (ZiN), dan bestaat er, wanneer het gaat om toezicht op de kwaliteit van ondersteuning, geen verschil tussen de twee vormen. Deze beleidskeuzes zorgen voor een eenduidige toepassing van kwaliteitstoezicht tussen ZiN en met pgb gefinancierde ondersteuning. Het is daarbij wel noodzakelijk dat de toepassing van deze kwaliteitseisen is opgenomen in de verordeningen, anders kunnen het college en de toezichthouder deze kwaliteitseisen niet toetsen.

Een andere manier om grip te houden op ondersteuning die wordt ingekocht met een pgb, is via de toegang. Het college kan eisen stellen aan de kwaliteit van de met pgb gefinancierde ondersteuning via de toets vooraf en door de pgb-vaardigheden van de aanvrager te beoordelen. Het nauwkeurig beoordelen van de pgb-vaardigheid van cliënten is belangrijk om misbruik en oneigenlijk gebruik van het pgb te voorkomen. Immers, hoe 'strikter' de gemeente de pgb-vaardigheid beoordeelt, hoe meer een gemeente kan vertrouwen op de waardering van belangen door de budgethouder, zijn sociale netwerk en/of eventuele vertegenwoordiger(s). De gemeenten bepalen zelf hoe de wettelijke eisen vertaald worden naar de beoordeling van pgb-vaardigheid.

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

## 2.4 Bevindingen beleid en regelgeving

Om een oordeel te kunnen geven over beleid en regelgeving heeft de toezichthouder diverse bestuurlijke producten doorgenomen en geanalyseerd. Naast de wettekst van de Wmo 2015 zelf heeft de toezichthouder de lokale verordeningen, toelichtingen, besluiten, beleidsregels, nadere regels, beschikkingen en websites doorgenomen. De bevindingen van de toezichthouder staan hieronder beschreven.

### 2.4.1 Algemeen

Uit dit onderzoek blijkt dat alle regiogemeenten informatie en regelgeving over het pgb in de bestuurlijke producten hebben opgenomen. De meeste informatie gaat over de tarieven en de totstandkoming ervan.

### 2.4.2 Kwaliteitseisen

Diverse kwaliteitseisen in de Wmo 2015 worden overgenomen in de verordeningen van de regiogemeenten. Omdat deze in de Wmo gestelde kwaliteitseisen betrekking hebben op aanbieders hebben ze géén betrekking op derden (pgb-aanbieders) van wie cliënten de maatwerkvoorziening betrekken. Dat betekent dat de gemeenten kwaliteitseisen aan met pgb gefinancierde voorzieningen moeten stellen in hun bestuurlijke producten.

Hoewel in het ene bestuurlijke product (bijvoorbeeld een verordening) voor de kwaliteitseisen gewezen kan worden naar een ander bestuurlijk product (bijvoorbeeld een beschikking) heeft geen enkele gemeente concrete kwaliteitseisen gesteld in de bestuurlijke producten. Gevolg is dat de kwaliteit van met pgb gefinancierde ondersteuning niet beoordeeld kan worden omdat er geen eisen zijn waaraan moet worden voldaan. De regiogemeenten stellen wel dat de met pgb gefinancierde ondersteuning moet voldoen aan de kwaliteitseisen, maar benoemen vervolgens alleen voorwaarden voor een pgb en/of de te bereiken resultaten. Concrete kwaliteitseisen worden niet genoemd. Dat maakt het mogelijk dat er ondersteuning van onvoldoende kwaliteit geleverd wordt terwijl er wel voldaan wordt aan voorwaarden.

In de verordeningen van de gemeenten Beemster en Purmerend worden in artikel 12 de aanbieders van zorg in natura en pgb gefinancierde ondersteuning gelijkgetrokken met betrekking tot de kwaliteit. Hierbij zijn de genoemde eisen overgenomen uit de wet. Dat is een goede basis voor verdere regelgeving omtrent pgb, maar de in de wet gestelde kwaliteitseisen zijn nog te abstract om goed te kunnen beoordelen.

Zowel in de beleidsregel als het besluit en op de website van de gemeente Oostzaan staat veel informatie over het pgb. Bijvoorbeeld over de verantwoordelijkheid van een cliënt voor een juiste besteding van het pgb, voorwaarden om in aanmerking te komen voor een pgb en de kwaliteit van de ingekochte ondersteuning. Er wordt echter verwezen naar kwaliteitseisen die vervolgens nergens concreet benoemd zijn.

Uit dit onderzoek is gebleken dat er in de bestuurlijke producten een goede basis ligt voor het opstellen van kwaliteitseisen. De kwaliteitseisen voor pgb moeten echter nog opgesteld en in minimaal één bestuurlijk product opgenomen worden.

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

### 2.4.3 Pgb-vaardigheid en pgb-vertegenwoordiging

Alle regiogemeenten citeren in hun bestuurlijke producten dat de pgb aanvragende cliënt “naar het oordeel van het college op eigen kracht voldoende in staat moet zijn te achten tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake dan wel met hulp uit zijn sociale netwerk of van zijn vertegenwoordiger in staat is te achten de aan een persoonsgebonden budget verbonden taken op verantwoorde wijze uit te voeren.” Eenvoudig verwoord moet een cliënt, eventueel met hulp uit zijn netwerk, zelf pgb-vaardig zijn of een pgb-vaardige vertegenwoordiger (pgb-vertegenwoordiger) hebben.

Geen van de regiogemeenten omschrijft in de bestuurlijke producten de eisen of kenmerken waaraan een cliënt of pgb-vertegenwoordiger moet voldoen om pgb-vaardig te zijn. Er wordt ook niet verwezen naar een wijze waarop de pgb-vaardigheid wordt getoetst. De enige verwijzing naar pgb-vaardigheid die wel gegeven wordt is een goede omschrijving van het door de cliënt zelf in te vullen budgetplan. Op basis hiervan bepalen gemeenten of iemand in aanmerking komt voor een pgb.

In relatie tot pgb-vaardigheid stelt de gemeente Purmerend dat personen onder bepaalde voorwaarden geen pgb verstrekt kunnen krijgen. Het gaat dan om:

- *Personen die eerder willens en wetens misbruik hebben gemaakt van een pgb;*
- *Personen die een verslaving hebben (een alcohol-, drugs- of gokverslaving) en geen zaakwaarnemer hebben;*
- *Personen die wilsonbekwaam zijn en geen zaakwaarnemer hebben.*

De regiogemeenten Oostzaan en Wormerland hebben in hun bestuurlijke producten opgenomen dat de rollen van pgb-aanbieder en pgb-vertegenwoordiger niet door één persoon of organisatie mogen worden ingevuld in verband met conflicterende belangen.

Een verbod op deze dubbelrol is in de bestuurlijke producten van de andere regiogemeenten niet opgenomen.

### 2.4.4 Informele ondersteuning (uit sociaal netwerk)

De gemeente Purmerend heeft geen informatie of regels in de bestuurlijke producten opgenomen over met pgb ingekochte ondersteuning vanuit het sociale netwerk. Dat maakt een informeel pgb nog niet onmogelijk, maar verhoogt de kans op inconsequent handelen door deze gemeenten wanneer informeel pgb wordt aangevraagd.

De andere regiogemeenten hebben wel regelgeving opgenomen. Deze regelgeving betreft vooral de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om met een pgb de ondersteuning in te kopen bij het sociale netwerk.

De gemeenten Oostzaan en Wormerland geven in hun beleidsregels daarbij nog uitgebreide toelichting op die voorwaarden.

De gemeente Waterland heeft op de website algemene uitleg gepubliceerd over waar het pgb besteed kan worden. Daarmee is het de enige gemeente die informatie via de website verstrekt die relateert met een informeel pgb.

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

#### **2.4.5 Aanwijzing toezichthouder Wmo**

Alle regiogemeenten hebben op hun website gepubliceerd dat de GGD Amsterdam is aangewezen als toezichthouder Wmo. De lezer wordt hierbij geïnformeerd over calamiteiten, het doen van een melding, regulier toezicht en de contactgegevens.

De gemeente Waterland heeft ook het besluit tot aanwijzing van de GGD Amsterdam als toezichthouder Wmo openbaar gemaakt. Dit is via internet, maar niet via de gemeentelijke website vindbaar.

De gemeenten hebben niet specifiek beschreven dat er ook toezicht gehouden kan worden op de met pgb gefinancierde ondersteuning.

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

## 3 Lokale processen omtrent pgb-aanvragen

Om een oordeel te kunnen geven over de lokale processen omtrent de pgb-aanvragen heeft de toezichthouder beleidsmedewerkers, kwaliteitsmedewerkers en Wmo consulenten van de verschillende gemeenten geïnterviewd. Achterin het rapport is een voorbeeld van een vragenlijst opgenomen. De bevindingen van de toezichthouder staan hieronder beschreven.

### 3.1 Werkproces

Als een cliënt ondersteuning nodig heeft, dan neemt hij contact op met het Wmo loket. De Wmo consulent kijkt tijdens een indicatiegesprek samen met cliënt wat hij nodig heeft en waar ondersteuning van de gemeente nodig is. Hier wordt een verslag van gemaakt. Hierna beslist de gemeente of de aanvraag toegekend of afgewezen wordt. Bij toewijzing geeft de gemeente een toewijzingsbeschikking af. Dit is een besluit waarin staat waar de cliënt recht op heeft.

### 3.2 Informatie vooraf over aanvragen van een pgb

Hoe een cliënt een Wmo voorziening in de vorm van een Pgb kan aanvragen is niet altijd goed te vinden. De toetsingscriteria voor het krijgen van een Pgb zijn slechts bij één gemeente op de website terug te vinden. Andere gemeenten geven mondelinge informatie of hebben een informatiefolder die opgevraagd kan worden. Een lid van een gemeentelijke adviesraad vertelt dat de informatie rondom het aanvragen van een pgb niet toereikend is. Tijdens de reflectiebijeenkomst is gesproken over de informatieverstrekking door de gemeenten. De gemeenten stellen dat er ruimte is voor verbetering ten aanzien van de interne en externe informatievoorziening met betrekking tot pgb aanvragen. Adviesraden vinden het taalgebruik onvoldoende begrijpelijk en dat werkt ontmoedigend.

De gemeenten vertellen tijdens de reflectiebijeenkomst geen ontmoedigingsbeleid ten aanzien van pgb aanvragen te hanteren. Maar eerder dat duidelijke kaders rondom kwaliteitseisen, pgb vaardigheden en verantwoordelijkheden ontbreken. Ook stellen de gemeenten dat door strenge regels op te stellen de kwaliteit van de ondersteuning verbeterd kan worden. Hierdoor zal een groep cliënten mogelijk niet in aanmerking komen voor een pgb met het risico buiten het zicht te blijven van de gemeenten.

### 3.3 Onderzoek naar pgb vaardigheid

Tijdens een keukentafelgesprek/indicatiegesprek kan de cliënt de wens voor een pgb aangeven. In dit gesprek wordt de motivatie voor een pgb verder uitgevraagd. De cliënt moet ook een pgb-plan of een budgetplan indienen waarin de doelen en de kosten worden vastgelegd. Er wordt een inschatting gemaakt van de pgb vaardigheid van de cliënt. In een enkel geval wordt de vaardigheid getoetst middels de 10 regels voor pgb vaardigheid. In de meeste gevallen wordt de vaardigheid getoetst volgens de werkinstructies van de Wmo consulenten. Er is niet in alle gevallen sprake van vastlegging van het toetsen van pgb vaardigheid.

Bij een herindicatie wordt opnieuw de indicatie vastgesteld en onderzocht of het pgb op de juiste manier wordt gebruikt. Er is weinig aandacht voor het toetsen van de pgb-vaardigheid.

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

### **3.4 Informatie in de beschikking**

Alle gemeenten geven een beschikking voor pgb af voor maximaal 1 jaar. Voor het juiste gebruik van het pgb verwijzen de gemeenten in de beschikking naar de website van de SVB. De gemeenten verschillen in de beschrijving van toegekende budgetten. Sommige gemeenten geven een jaarbudget en/of maanbudget aan in de beschikking. Anderen gemeenten beschrijven de zwaarte van de ingekochte ondersteuning zonder bedragen op te nemen.

### **3.5 Onderzoek naar het gebruik van het pgb**

Bij 2 van de 5 gemeenten wordt gedurende het jaar onderzocht of het pgb gebruikt wordt. Dit gebeurt aan de hand van de gegevens van de SVB. Als het pgb niet gebruikt wordt, wordt de cliënt gevraagd wat hier de reden van is. Indien nodig wordt het pgb omgezet naar Zorg in natura. Het is bij geen van de onderzochte gemeenten voorgekomen dat een toewijzing van pgb is ingetrokken. Na één jaar moet er een herindicatie plaats vinden. Bij een aantal gemeenten ligt de verantwoordelijkheid voor de vraag om herindicatie bij de cliënt. Deze moet zelf een afspraak maken voor de herindicatie. Bij andere gemeenten wordt de cliënt door de gemeente benaderd voor het maken van een afspraak. Er vindt opnieuw een indicatiegesprek met de cliënt plaats. Tijdens deze herindicatie wordt het gebruik van het pgb onderzocht. Er is weinig tot geen onderzoek naar eventuele fraude.

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

## 4 Rechtmatigheid van de met pgb ingekochte ondersteuning

### 4.1 Wat is rechtmatigheid?

Met rechtmatigheid wordt bedoeld: wordt de ondersteuning daadwerkelijk geleverd? De toezichthouder onderzoekt aan de hand van een aantal voorwaarden de rechtmatigheid.

### 4.2 Wat is onderzocht?

In dit onderzoek is controle uitgevoerd om de rechtmatigheid op cliëntniveau vast te stellen. Dit onderzoek heeft als doel om een breder beeld te krijgen van de mate van rechtmatigheid bij gebruik van Wmo-voorzieningen die met een pgb worden ingekocht.

Om dit beeld te vormen zijn gesprekken met cliënten gevoerd en zijn cliëntendossiers en financiële documenten bekeken, waaronder zorgovereenkomsten en budgetoverzichten.

**De voorwaarden die onderzocht zijn:**

- is er een bewijs van levering van de ondersteuning, geleverd door de pgb-aanbieder?
- worden de urenbriefjes/declaraties (bewijs) gecontroleerd?
- is er een urenregistratie van de geleverde ondersteuning?
- wordt de ondersteuning ingekocht volgens beschikking?
- wordt de ondersteuning geleverd volgens ZOK?
- kloppen de betalingen met de ZOK en met de levering van hulp?



Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

### **4.3 Is de ingekochte ondersteuning rechtmatig?**

Om de levering te beoordelen is de toezichthouder uitgegaan van de informatie die de cliënt en/of de pgb-vertegenwoordiger heeft verstrekt en zijn daarnaast de schriftelijke bewijzen gecontroleerd.

#### **4.3.1 Is er een bewijs van levering van de ondersteuning, geleverd door de pgb-aanbieder?**

Uit de interviews blijkt dat de voorziening bij alle 33 cliënten wordt geleverd. Bij twee derde van de cliënten was dit bewijs een factuur van de pgb-aanbieder, een urenregistratie of een rooster op de kalender.

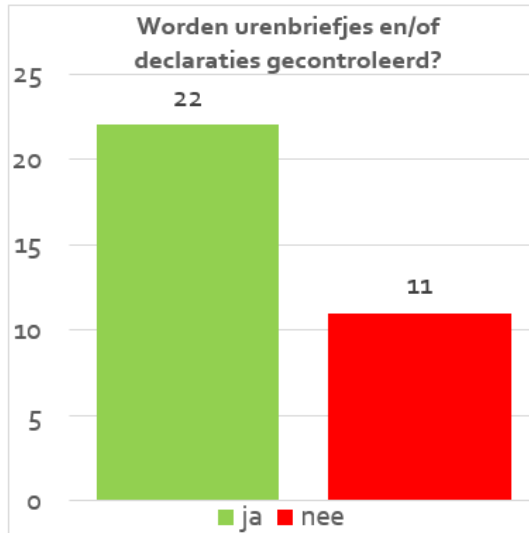
Bij een derde van de cliënten ontbreekt een schriftelijk bewijs van levering. De meesten van hen ontvangen hulp bij het huishouden en de toezichthouder constateert dat hun woning schoon en leefbaar is. Dit is een bewijs dat het doel behaald wordt en dat de voorziening geleverd wordt.

#### **4.3.2 Controleert de cliënt of pgb-vertegenwoordiger de levering op de declaratie/factuur?**

Bij het afsluiten van de zorgovereenkomst met de Sociale Verzekeringsbank (SVB) maakt de cliënt of zijn pgb-vertegenwoordiger een keuze tussen betaling per maand of per declareerbare uren. De ondersteuning die geleverd wordt door een professionele pgb-aanbieder wordt altijd per uur of dagdeel gedeclareerd. Bij niet-professionele ondersteuning wordt vaak gekozen voor een vast maandloon. In dat geval is het indienen van declaraties bij de SVB niet van toepassing. Bij veel cliënten is er hiernaast geen sprake van een urenregistratie. Bij ongeveer de helft van de cliënten was er sprake van een vast maandloon. In de andere gevallen dient de cliënt een declaratie in bij de SVB. De cliënt of zijn pgb-vertegenwoordiger moet de declaraties of facturen of urenbriefjes van de pgb-aanbieder controleren voordat hij ze indient bij de SVB. Dit gebeurt niet altijd. Een aantal cliënten en/of pgb-vertegenwoordigers controleren niet de urenbriefjes, declaraties of facturen die de pgb-aanbieder aanlevert.

Meerdere cliënten vertellen dat bij individuele begeleiding het soms moeilijk is om de urenbriefjes, declaraties of facturen van de pgb-aanbieder te controleren. Dit komt doordat er naast de 'face-to-face' contacturen met cliënt ook indirecte tijd voor wordt gedeclareerd. Dit is de tijd die pgb-aanbieder besteed in de afwezigheid van de cliënt. Bijvoorbeeld het hebben van contact met officiële instanties voor de cliënt. Cliënten vertellen dat zij sommige indirecte uren niet kunnen controleren. De cliënt of pgb-vertegenwoordiger laat weten dat hij erop vertrouwt dat de pgb-aanbieder dit juist declareert/factureert. Er zijn geen andere afspraken gemaakt om wel controle te kunnen uitvoeren.

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget



#### 4.4 Wordt de ondersteuning ingekocht volgens de beschikking

De ingekochte ondersteuning komt bij alle cliënten overeen met de doelen in de beschikking. Het aantal geleverde uren is niet bij alle gemeenten genoemd in de beschikking. In die gevallen wordt er gesproken over de zwaarte van de voorziening bijvoorbeeld laag of midden.

#### 4.5 Wordt de ondersteuning geleverd en betaald volgens de zorgovereenkomst (ZOK)

Alle cliënten kunnen de actuele zorgovereenkomst tonen. Het blijkt dat de levering en betaling van de ondersteuning conform zorgovereenkomst uitgevoerd wordt. Bij 3 cliënten is er sprake van vergoeding voor gemaakte reiskosten door de pgb-aanbieder. Gemeenten bepalen of het pgb gebruikt mag worden voor reiskosten. De toezichthouder heeft niet onderzocht of in deze 3 gevallen sprake is van toestemming van de gemeente.

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

## 5 Doelmatigheid van de met pgb ingekochte ondersteuning

### 5.1 Wat is doelmatigheid?

'Een (voorgenomen) handelwijze is doelmatig als de inspanningen en uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel en de kosten in verhouding staan tot de opbrengsten. Met de eis dat de voorziening cliëntgericht moet worden verleend, wordt tot uitdrukking gebracht dat bij het leveren van de voorziening rekening moet worden gehouden met de preferenties van de cliënt.'

Bron: Memorie van toelichting Wmo 2015

Het is van belang dat de ondersteuning die wordt ingekocht ook goed aansluit op de ondersteuningsvraag. Er moet een goede balans zijn tussen de kwaliteit van de ondersteuning, de intensiteit van de ondersteuning en de kosten, en of deze aansluiten bij de ondersteuningsvraagvragen van de cliënt.

### 5.2 Sluit de ondersteuning aan bij de doelen?

Uit dit onderzoek blijkt dat er bij alle cliënten sprake is van doelmatigheid en zij vertellen dat er gewerkt wordt aan de doelen zoals deze in de toewijzingsbeschikking beschreven staan. Ook is bij alle cliënten de ontvangen ondersteuning passend en voldoet aan de behoefte van de cliënt.

Ook blijkt dat psychiatrische problematiek, zoals autisme de voornaamste reden is voor het inkopen van individuele begeleiding. Er zijn geen zin aanbieders voor de doelgroep autisme? Een cliëntondersteuner van MEE bevestigt ook dat de grootste doelgroep jongvolwassenen is met een verstandelijke beperking. Daarna is de grootste groep mensen met een lichamelijke beperking.

### 5.3 De kwaliteit van de pgb-aanbieders

Cliënten kunnen kiezen voor een professionele pgb-aanbieder, zoals een instelling of ZZP'er. Ook kunnen cliënten een informele pgb-aanbieder kiezen. Dit is vaak een partner, familielid of kennis. Bij iets meer dan de helft van de cliënten is binnen dit onderzoek de een professionele pgb-aanbieder betrokken.

Vrijwel alle cliënten vertellen dat hun keuze voor een professionele pgb-aanbieder vanuit pgb gebaseerd is op het hebben van een specifieke hulpvraag waar de pgb-aanbieder goed bij aansluit. Een voorbeeld hiervan is een cliënt met autisme waarbij een specialistische aanpak vereist is. Bij informele ondersteuning is het vertrouwen in de pgb-aanbieder de belangrijkste reden voor de inzet van de hulp.

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

De kwaliteit van de pgb-aanbieders wordt niet altijd gecontroleerd door cliënten en de gemeenten. Aangezien de cliënt optreedt als werkgever ligt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de geleverde dienst bij de cliënt. Tijdens de herindicatie of tijdens een evaluatiemoment wordt de doelmatigheid van de ondersteuning wel met de cliënt besproken. Als de cliënt tevreden is, dan is dat voldoende voor gemeenten om aan te nemen dat er sprake is van kwalitatieve ondersteuning.

Tijdens de reflectiebijeenkomst is gesproken over controle op de kwaliteit van de pgb-aanbieders. Een aantal gemeenten zien reden voor verbetering door concrete kwaliteitseisen te omschrijven. Hiermee kan de cliënt de kwaliteit ook beter bewaken. Een gemeente vertelt soms de cliënt hierin te ondersteunen door de pgb-aanbieder te controleren, maar ziet dat niet als een standaard taak voor de gemeente.

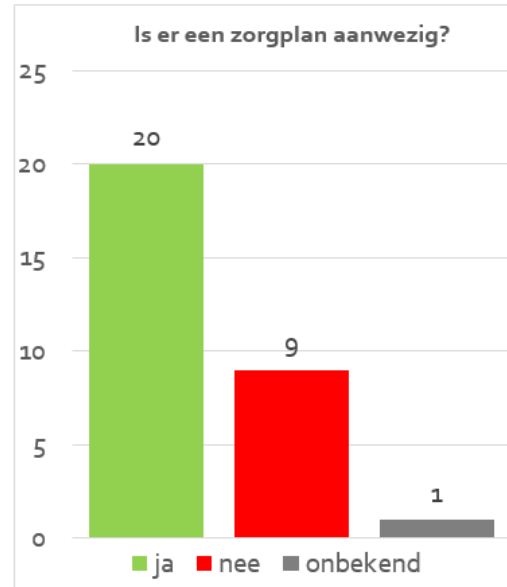
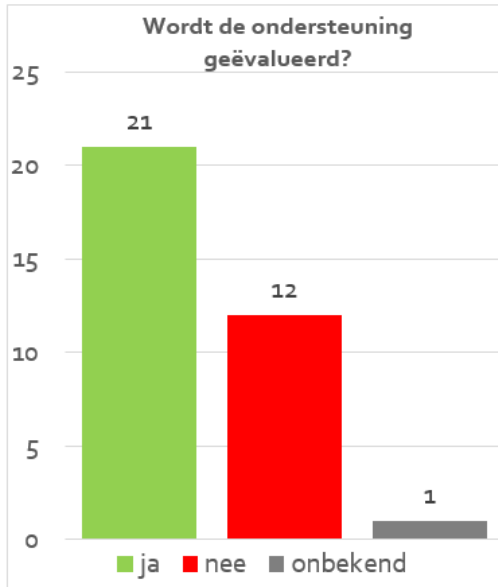
## 5.4 Zorgplan en evaluaties

De meeste cliënten vertellen dat zij toezien op de kwaliteit door evaluatiegesprekken te voeren met de pgb-aanbieder. Sommigen plannen regelmatig evaluatiemomenten in en anderen stemmen af tijdens de werkzaamheden. Dat gebeurt voornamelijk bij Informele ondersteuning, die meestal wordt geboden door een familielid.

Uit het onderzoek blijkt onvoldoende hoe de evaluaties leiden tot een aanpassing van de ondersteuning en het zorgplan. Iets minder dan de helft van alle cliënten vertelt dat doelen bijgesteld worden na een evaluatie. Bij 2 cliënten heeft tussentijds een evaluatie plaatsgevonden met de gemeenten, de cliënten en de pgb-aanbieder en de gemeente. De gemeenten maken verder weinig gebruik van evaluaties tijdens een herbeoordeling van een indicatieaanvraag. Tijdens de reflectiebijeenkomst wordt dit beaamd voor de gemeenten. De gemeenten willen onderzoeken welke rol zij hierin moeten hebben.

Bij de meeste cliënten is ook een zorgplan aanwezig, namelijk bij bijna twee derde van de cliënten. Voor 1 pgb-vertegenwoordiger is niet bekend of er wordt geëvalueerd en of er een zorgplan aanwezig is. Het gesprek is alleen met de pgb-vertegenwoordiger gevoerd zonder de cliënt. De doelen die in de zorgplannen voorkomen komen in alle gevallen overeen met de doelen die in de beschikking staan opgenomen.

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget



Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

## 6 Pgb-vaardigheid

De Wet maatschappelijke ondersteuning (2015) regelt dat mensen met een bepaalde kwetsbaarheid recht hebben op ondersteuning. Hiermee kunnen zij zolang als mogelijk thuis blijven wonen. Wanneer algemene voorzieningen niet toereikend zijn, kunnen cliënten in aanmerking komen voor een maatwerkvoorziening. De gemeente heeft met een aantal aanbieders, die deze vorm van maatwerkvoorzieningen kunnen leveren, afspraken gemaakt. Een andere mogelijkheid bij een maatwerkvoorziening is dat cliënten een persoonsgebonden budget (pgb) aanvragen waarbij zij de keuzevrijheid hebben om zelf iemand te zoeken die de ondersteuning levert. Hiermee heeft de cliënt meer mogelijkheden, maar heeft hij ook vaardigheden nodig om dit te kunnen organiseren.

De cliënt beheert niet altijd zelf het pgb. De cliënt kan de verantwoordelijkheid ook overdragen aan een vertegenwoordiger. Dit kan een wettelijke vertegenwoordiger zijn zoals een bewindvoerder of curator. Ook kan het een informele vertegenwoordiger zijn. Dit is vaak een persoon uit het eigen netwerk van de cliënt. De persoon die het pgb-beheer overneemt van de cliënt wordt door de toezichthouder pgb-vertegenwoordiger genoemd. Wie het pgb ook beheert, die persoon moet pgb-vaardig zijn. Hieronder de 10 vaardigheidspunten die de cliënt helpt om na te gaan of het zelf organiseren van ondersteuning met een budget passend is.

### Dit zijn de 10 punten voor pgb-vaardigheid

- Een cliënt of dienst pgb-vertegenwoordiger is pgb-vaardig als deze de volgende activiteiten beheerst:
- Een goed overzicht van de eigen situatie houden
- Weten welke regels er horen bij een pgb
- Een overzichtelijke pgb-administratie bijhouden
- Communiceren met de gemeente, zorgverzekeraar of zorgkantoor, de SVB en pgb-aanbieders
- Zelfstandig handelen en zelf voor pgb-aanbieders kiezen
- Zelf afspraken maken en deze afspraken bijhouden en zich hier aan houden
- Beoordelen of de zorg uit het pgb bij de cliënt past
- Zelf de zorg regelen met 1 of meer pgb-aanbieders
- Zorgen dat de pgb-aanbieders die voor de cliënt werken weten wat ze moeten doen
- Weten wat hij/zij moet doen als werkgever of opdrachtgever van een pgb-aanbieder

Bron: handreiking voor toetsing op (minimale) pgb-vaardigheid, opgesteld door de Rijksoverheid

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

## 6.1 Wie is waarvoor verantwoordelijk?

Als een cliënt ondersteuning nodig heeft, dan gaat hij naar de gemeente. De loketmedewerker kijkt samen met cliënt wat hij nodig heeft en waar ondersteuning van de gemeente nodig is. Wanneer gekozen wordt voor pgb legt cliënt dit vast in een pgb-plan of budgetplan. Cliënt krijgt hierbij vaak hulp van een cliëntondersteuner van MEE. De gemeente onderzoekt de aanvraag voor het pgb en beoordeelt ook of de cliënt pgb-vaardig is. Hierna beslist de gemeente op de aanvraag en geeft een toewijzingsbeschikking af. Dit is een besluit waarin staat waar de cliënt recht op heeft.

Het budget wordt vervolgens klaargezet bij De Sociale Verzekeringsbank (SVB). De cliënt of diens pgb-vertegenwoordiger gaat een zorgovereenkomst aan met een pgb-aanbieder. Deze zorgovereenkomst wordt naar de SVB gestuurd. De SVB toetst de zorgovereenkomst arbeidsrechtelijk en de gemeente zorginhoudelijk. Zodra alles akkoord is, dan kunnen pgb-aanbieders uitbetaald worden.

## 6.2 Keuze voor het persoonsgebonden budget

Cliënten kiezen om uiteenlopende redenen voor een voorziening of ondersteuning in de vorm van een persoonsgebonden budget (pgb) in plaats van ondersteuning via een door de gemeente gecontracteerde aanbieder (ZIN). De hiervoor genoemde redenen zijn:

- de gemeente heeft geen contract met aanbieders die de benodigde, specialistische ondersteuning bieden;
- slechte ervaringen met gecontracteerde aanbieders;
- de behoefte aan een pgb-aanbieder met dezelfde culturele achtergrond of een pgb-aanbieder uit het sociale netwerk zodat het vertrouwd is;
- zelf het ondersteuningsmoment willen bepalen.

In de interviews valt op dat de meeste cliënten zich onvoldoende bewust zijn van de verantwoordelijkheden en risico's die horen bij het pgb.

Adviesraden vertellen dat de pgb-vaardigheden waarover de cliënt moet beschikken niet duidelijk te vinden zijn of worden gecommuniceerd aan het grote publiek. Ook zijn er zorgen dat er teveel van cliënten wordt gevraagd als het gaat om de pgb vaardigheden zoals het bijhouden van de administratie. Zij hebben de indruk dat er een ontmoedigingsbeleid is. In één gemeente is mogelijk daardoor het aantal pgb cliënten gedaald ten opzichte van de vorige jaren. De gemeenten herkennen niet dat er sprake is van een ontmoedigingsbeleid. Zij zien wel dat de kaders duidelijker vastgesteld moeten worden maar dat hiermee een risico ontstaat dat minder cliënten kiezen of in aanmerking komen voor een pgb.

## 6.3 Wie beheren allemaal het pgb?

Bijna de helft van de cliënten beheren het pgb zelf. 17 Cliënten hebben een pgb-vertegenwoordiger aangesteld. Het merendeel (11) van de betrokken pgb-vertegenwoordigers zijn familieleden of bekenden oftewel informele vertegenwoordigers. In 1 geval is de pgb-vertegenwoordiger een curator. In 4 gevallen is de pgb-vertegenwoordiger bewindvoerder.

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

## 6.4 Het beheer van het pgb

In 9 gevallen was er onvoldoende pgb-vaardigheid bij de cliënten of hun pgb-vertegenwoordiger.

Er ontbreekt administratie of cliënt heeft hulp nodig bij het voeren van de administratie.

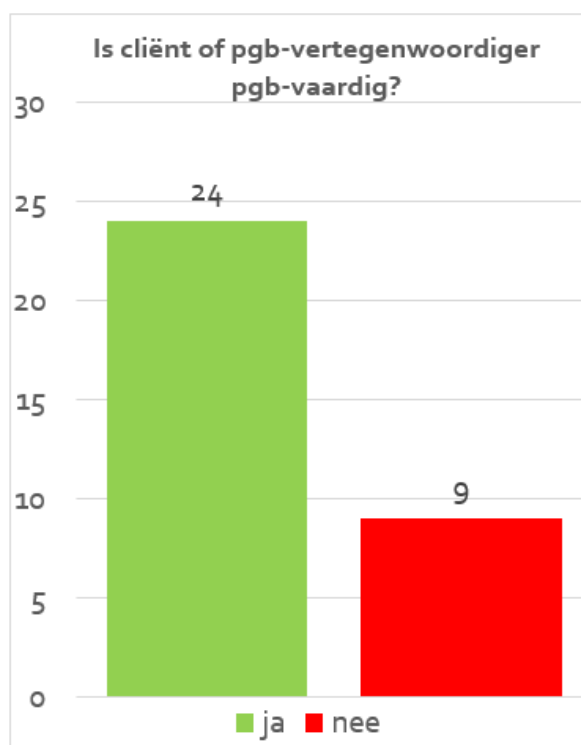
2 Bewindvoerders vertelden dat zij te weinig tijd hebben om als pgb-vertegenwoordiger op te treden en inhoudelijk geen zicht te hebben op de geleverde ondersteuning. 1 bewindvoerder beschikt daarnaast ook niet over alle administratie zoals de ZOK die door de cliënt zelf is opgesteld.

Bij 5 cliënten die zelf het pgb beheren, voert de pgb-aanbieder grotendeels de taken van het beheer uit.

Bij 3 cliënten is de pgb-aanbieder ook de pgb-vertegenwoordiger.

De cliënten en pgb-vertegenwoordigers hebben in bijna alle gevallen voldoende zicht op de kwaliteit en op de benodigde ondersteuning. Bij alle cliënten is er voldoende zicht op andere vormen van ondersteuning die de cliënt ontvangt.

De toezichthouder concludeert dat, ondanks het gemis aan pgb vaardigheden of dat de pgb-aanbieder ook de pgb-vertegenwoordiger is, er geen signalen zijn van oneigenlijk gebruik of fraude. Toch is het risico van misbruik of fraude wel aanwezig wanneer de pgb-aanbieders een dubbelrol hebben. Er is sprake van een belangenconflict wanneer een pgb-vertegenwoordiger zijn eigen declaraties moet controleren.





Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

## 7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de vier belangrijkste conclusies op een rij gezet. Op basis van de bevindingen doet de toezichthouder enige aanbevelingen. Doordat het onderzoek beperkt van omvang was en een verkennend karakter had, lenen de onderzoeksresultaten zich niet voor stevige uitspraken. Toch zijn een aantal leerpunten te halen uit de resultaten van het onderzoek. Deze kunnen bijdragen aan verbetering van de doelmatigheid en rechtmatigheid van het Persoonsgebonden budget.

### Conclusies

Op basis van dit onderzoek concludeert de toezichthouder het volgende:

#### Clienttevredenheid

- Alle geïnterviewde cliënten zijn tevreden over de ingekochte ondersteuning.

#### De ingekochte ondersteuning is doelmatig en rechtmatig

- De toezichthouder heeft geen fraude of oneigenlijk gebruik van het pgb geconstateerd bij de onderzochte cliënten;
- De gemeenten en hun Wmo consultants hebben goed zicht op de cliënten die hun ondersteuning met een pgb inkopen;
- Alle cliënten werken aan de doelen zoals deze zijn opgenomen in de toekenningsbeschikking

#### De ontwikkeling van de gestelde doelen worden door de gemeenten onvoldoende getoetst

- De gemeenten maken weinig gebruik van de uitkomsten van de evaluaties tussen de cliënten en hun aanbieders waardoor onvoldoende getoetst wordt hoe effectief de ondersteuning is. Ook worden tussentijdse evaluatiegesprekken met de gemeenten niet structureel uitgevoerd.

#### De informatievoorziening vanuit de gemeente is onvoldoende:

- Op de websites van de gemeenten is weinig informatie te vinden over pgb, onder andere over het aanvraagproces en de verantwoordelijkheden voor het beheren van een pgb;
- De gemeenten hebben weinig of geen kwaliteitseisen voor pgb aanbieders geformuleerd. De pgb-aanbieders worden daarom niet getoetst op kwaliteit. De gemeenten stellen dat hiervoor de verantwoordelijkheid bij de cliënten ligt. De cliënten hebben hier echter, over het algemeen, te weinig zicht op en zijn onvoldoende in staat om dit goed te kunnen beoordelen;
- De gemeenten omschrijven niet voldoende aan welke pgb-vaardigheden de cliënten of de pgb-vertegenwoordigers moeten voldoen;
- De rol van toezichthouder is onvoldoende beschreven in de bestuurlijke producten.

#### Niet alle cliënten zijn vaardig genoeg om het pgb te beheren

- De pgb vaardigheid van de cliënten wordt door de gemeenten op verschillende manieren getoetst. De handreiking voor toetsing op (minimale) vaardigheid die is opgesteld door de rijksoverheid wordt weinig gebruikt. Ook is geen informatie te vinden over welke eisen of kenmerken leidend zijn bij het beoordelen van de pgb-vaardigheid;

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

- Bij toetsing van de vaardigheid komt regelmatig voor dat de pgb administratie niet goed was bijgehouden wordt. Bijvoorbeeld:
  - cliënten kunnen de beschikking niet terugvinden.
  - Een derde van de cliënten houdt niet bij hoeveel uur zorg de pgb-aanbieder heeft geleverd;
- Cliënten worden geholpen bij het beheren van het pgb door pgb-aanbieders. Wanneer de regie uit handen wordt gegeven vergroot dit het risico op misbruik.

## **Aanbevelingen aan het college van B&W**

Op basis van het onderzoek en de getrokken conclusies doet de toezichthouder de volgende aanbevelingen:

- Besteed bij de toegang tot de Wmo (meer) aandacht aan de informatieverstrekking; in het bijzonder over wat er bij het beheren van een pgb komt kijken. Maak concrete afspraken met cliënten over wat er met betrekking tot de geleverde ondersteuning die wordt ingekocht met een pgb geregistreerd moet worden;
- Onderzoek de wijze waarop de cliënt of diens pgb-vertegenwoordiger beoordeeld wordt op pgb-vaardigheid. Evalueer de bestuurlijke producten en beoordeel of deze voldoende bijdragen aan een zorgvuldige beoordeling van de pgb-vaardigheid. Houd hierbij rekening met de bestaande pgb-houders;
- Onderzoek hoe de doelmatigheid van met Pgb-gefinancierde ondersteuning kan worden verbeterd door middel van evaluatie van de geboden ondersteuning en ontwikkeling van het ondersteuningsaanbod;
- Onderzoek hoe de kwetsbaarheid van cliënten en hun eventuele afhankelijkheid van hun pgb-aanbieder kan worden voorkomen wanneer zij door de pgb-aanbieder worden ondersteunt bij het pgb beheer;
- Onderzoek of de dubbelrol van pgb-aanbieder en pgb-vertegenwoordiger voorkomen kan worden door dit op te nemen in de bestuurlijke producten.
- Stel kwaliteitseisen op voor pgb-gefinancierde ondersteuning en neem deze op in de bestuurlijke producten. Denk hierbij aan 'De ondersteuning dient passend te zijn en bij te dragen aan de ondersteuningsdoelen', 'de pgb- aanbieder dient over een kwaliteitsbeleid te beschikken', 'zijn er zorgplannen die aansluiten bij de ondersteuningsvraag', et cetera. Dit biedt een grondslag voor de beoordeling en eventuele toewijzing of afwijzing en hiermee worden ook eisen gesteld aan de pgb-houder/cliënt.
- Overweeg de rol van de toezichthouder en andere vormen van onderzoek/controle op te nemen in de beschikking met daarin dat de cliënten dienen mee te werken aan onderzoek.

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

## 8 Bronvermeldingen en bijlagen

### 8.1 Overzicht betrokken organisaties

Bij dit onderzoek zijn de volgende stakeholders betrokken geweest:

- Mee Amstel en Zaan onafhankelijke cliëntondersteuning, gemeente Purmerend
- Adviesraden Sociaal Domein gemeenten Beemster, Landsmeer en Wormerland
- Input van Per Saldo, landelijke vereniging van pgb-cliënten en belangenbehartiging en de Sociale Verzekeringsbank, uitvoerder trekkingsrecht pgb uit het rapport 'Intensieve ondersteuning met een Persoonsgebonden budget' d.d. 28 juni 2021, opgesteld door de GGD Amsterdam voor de gemeente Amsterdam
- Beleidsmedewerkers, kwaliteitsmedewerkers, klachtenfunctionarissen en betrokken medewerkers bij de uitvoering van de onderstaande gemeenten



Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

## 8.2 Bronvermeldingen

### 8.2.1 Algemeen:

Wet maatschappelijke ondersteuning 2015  
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2021-07-01>

VNG Handreiking Wmo-toezicht  
[https://vng.nl/sites/default/files/2020-12/handreiking-wmo-toezicht\\_20201215.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2020-12/handreiking-wmo-toezicht_20201215.pdf)

### 8.2.2 Beemster:

Verordening maatschappelijke ondersteuning Beemster 2020  
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR637373>

Besluit maatschappelijke ondersteuning Beemster 2020  
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR654602>

Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning Beemster 2015  
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR374201/1>

Website gemeente Beemster  
<https://www.beemster.net/>

### 8.2.3 Landsmeer:

Verordening Maatschappelijke ondersteuning gemeente Landsmeer 2019  
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR622409/1>

Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Landsmeer 2021  
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR653420>

Website gemeente Landsmeer  
<https://www.landsmeer.nl/>

### 8.2.4 Oostzaan:

Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Oostzaan houdende regels omtrent maatschappelijke ondersteuning (Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Oostzaan 2020)  
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR634140/1>

Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Oostzaan houdende regels omtrent maatschappelijke ondersteuning (Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning Oostzaan 2020)  
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR643756/1>

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

Besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Oostzaan houdende regels omtrent maatschappelijke ondersteuning (Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Oostzaan 2021)

<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR653559/1>

Website gemeente Oostzaan

<https://www.oostzaan.nl/>

### **8.2.5 Purmerend:**

Verordening maatschappelijke ondersteuning Purmerend 2020

<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR637268>

Besluit maatschappelijke ondersteuning Purmerend 2020

<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR653793/1>

Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning Purmerend 2015

<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR351297/1>

Website gemeente Purmerend

<https://www.purmerend.nl/>

### **8.2.6 Waterland:**

Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Waterland houdende regels omtrent WMO (Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Waterland 2020)

<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR640993/1>

Toelichting Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Waterland 2020

<https://www.waterland.nl/sites/default/files/Bijlage-3---Toelichting-verordening-2020-maatschappelijke-ondersteuning-gemeente-Waterland-2020.pdf>

Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Waterland houdende regels omtrent maatschappelijke ondersteuning (Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning gemeente Waterland 2020)

<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR649766/1>

Website gemeente Waterland

<https://www.waterland.nl/>

### **8.2.7 Wormerland:**

Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Wormerland houdende regels omtrent maatschappelijke ondersteuning (Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Wormerland 2020)

<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR634183>

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

Besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Wormerland houdende regels omtrent maatschappelijke ondersteuning (Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Wormerland 2020)

<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR637144>

Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Wormerland houdende regels omtrent maatschappelijke ondersteuning (Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning Wormerland 2020)

<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR643759>

Website gemeente Wormerland

<https://www.wormerland.nl/>

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

### 8.3 Gebruikte vragenlijst aan stakeholders



*Vragenlijst Externe Stakeholders (cliëntondersteuners zoals MEE):*

***Datum:*** \_\_\_\_\_

***Contactpersoon:*** \_\_\_\_\_

***Organisatie:*** \_\_\_\_\_

***Functie:*** \_\_\_\_\_

***Werkzaam in de gemeente:*** \_\_\_\_\_

Algemeen

1. Hoe kom je in contact met cliënten die pgb willen aanvragen?
2. Welke ondersteuning bied je aan de cliënt?
3. Welke doelgroep maakt volgens jouw gebruik van in vorm van een pgb?
4. Welke pgb-voorzieningen kom je het meeste tegen?
5. Weet je van cliënten of ze wettelijke vertegenwoordiging hebben en is er afstemming met deze vertegenwoordiger?
6. Wat is de rol van de vertegenwoordiger en hoe is het contact. En waarover gaat dit contact?

Wmo voorzieningen ingekocht met een persoonsgebonden budget

7. Wat zijn voor jou belangrijke voorwaarden binnen de pgb-vaardigheden? En wat zijn de sterke en zwakke punten?

Sterke punten en knelpunten

8. Wat zijn positieve kanten van het hebben van een pgb?
9. Wat zijn negatieve kanten van het hebben van een pgb?

Beleidsveranderingen

10. Zijn er veranderingen op het gebied van ondersteuningsbehoefte van pgb cliënten in vergelijking met een aantal jaren geleden?
11. Zijn er ontwikkelingen waardoor de pgb houders hinder ondervinden in het juist beheren van het pgb. Staan ze onder druk?
12. Is er een samenwerking met (een afdeling) van de gemeente? En hoe ziet dit eruit?
13. Geven jullie input vanuit jullie expertise aan de gemeente wanneer jullie ergens tegenaan lopen? Zo ja, kunnen jullie voorbeelden noemen?
14. Wat zou je de gemeente als aandachtspunt(en) of verbeteringspunt(en) mee willen geven?