



Toezicht op doeltreffendheid, rechtmatigheid en het beheer van het pgb

Een inventariserend onderzoek naar de doeltreffendheid, rechtmatigheid en het beheer van het pgb bij cliënten uit 5 Amstelland-gemeenten die voor hun Wmo-voorziening gebruikmaken van een persoonsgebonden budget (pgb).

Toezichthouder:	GGD Amsterdam
In opdracht van de gemeente (n):	Amstelveen, Aalsmeer, Diemen, Uithoorn, Ouder-Amstel
Periode onderzoek:	Augustus 2021 t/m oktober 2021
Type onderzoek:	Rechtmatigheidstoezicht
Status:	Definitief rapport

1 Voorwoord

Het persoonsgebonden budget (pgb) is voor personen die zelf ondersteuning willen inkopen en geen gebruik willen maken van het aanbod van de gemeente. Het verkrijgen van een persoonsgebonden budget brengt een grote verantwoordelijkheid met zich mee. De cliënt moet toezien op onder andere de kwaliteit en de continuïteit van de levering van ondersteuning, maar moet ook het budget goed beheren. Eventueel kunnen verantwoordelijkheden worden overgedragen aan een pgb-vertegenwoordiger.

Hoewel de cliënt, of zijn wettelijke vertegenwoordiger, verantwoordelijk is voor het organiseren en toezien op de ondersteuning moeten gemeenten op grond van artikel 2.1.1. Wmo 2015 zorgdragen voor de kwaliteit en de continuïteit van de voorzieningen.

Gezien de kwetsbaarheid van minder zelfredzame cliënten en de risico's op misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude, is het van belang dat de toezichthouder en/of een andere onafhankelijke partij toetst of de ondersteuning geleverd wordt, of de individuele doelen gehaald worden en of de cliënten of hun pgb-vertegenwoordigers voldoende vaardig zijn om het persoonsgebonden budget te beheren.

Redenen voor keuze persoonsgebonden budget (pgb)

In dit onderzoek heeft de toezichthouder gesproken met 33 cliënten die een persoonsgebonden budget ontvangen. Om uiteenlopende redenen kiezen zij ervoor om hun voorziening in de vorm van een persoonsgebonden budget (pgb) af te nemen en niet 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 deze gecontracteerde aanbieders;
- de behoefte aan een zorgverlener met dezelfde culturele achtergrond of een zorgverlener uit het sociale netwerk zodat het vertrouwd is;
- zelf het ondersteuningsmoment willen bepalen.

Inhoud

1 Voorwoord	2
2 Inleiding	4
2.1 Opzet onderzoek	4
2.2 Aanpak onderzoek.....	5
2.3 Landelijke en lokale pgb-regels.....	7
3 Doeltreffendheid	8
3.1 Samenvatting	8
3.2 Achtergrondinformatie.....	8
3.3 Resultaten.....	9
4 Rechtmatigheid	10
4.1 Samenvatting	10
4.2 Achtergrondinformatie.....	10
4.3 Resultaten	11
5 Beheer van het pgb	13
5.1 Samenvatting	13
5.2 Achtergrondinformatie.....	14
5.3 Resultaten	14
6 Aanvullende vragen	16
6.1 Hoe toets je de kwaliteit van de geleverde ondersteuning?	16
6.2 Hoe toets je of iemand in staat is de juiste hulp te bieden?	16
7 Conclusies en aanbevelingen	18
7.1 Conclusies	18
7.2 Aanbevelingen aan het college van B&W	19
8 Bestuurlijke reactie namens gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Diemen, Uithoorn en Ouderamstel	

2 Inleiding

2.1 Opzet onderzoek

Aanleiding

Al jaren zijn er landelijk via de media en andere kanalen signalen over oneigenlijk gebruik, misbruik en fraude met het persoonsgebonden budget (pgb). Het is lastig in te schatten in hoeverre hier binnen de Amstelland-gemeenten sprake van is en of het noodzakelijk is lokaal beleid hierop aan te passen.

In 2021 heeft de toezichthouder Wmo voor het eerst onderzoek gedaan naar de ondersteuning die wordt ingekocht met een persoonsgebonden budget.

Doel

Dit onderzoek verkent in hoeverre er sprake is van:

Doeltreffendheid	Draagt de ingekochte ondersteuning bij aan de behoefte van de cliënt?
Rechtmatigheid	Is er sprake van levering van ondersteuning?
Beheer van het pgb	Beschikt de cliënt (of zijn vertegenwoordiger) over voldoende vaardigheden om het pgb te beheren?

De kwaliteit van de pgb-aanbieder is in dit onderzoek niet onderzocht.

Aanvullende vragen

De toezichthouder gaat in dit rapport in op beantwoording van onderstaande vragen:

- Hoe toets je de kwaliteit van de geleverde ondersteuning?
- Hoe toets je of iemand de juiste hulp kán bieden?

Rapportage

De bevindingen zijn anoniem beschreven in één onderzoeksrapport voor de Amstelland-gemeenten.

Aantal cliënten met een pgb

De gemeenten Amstelveen, Aalsmeer, Uithoorn, Diemen en Ouder-Amstel tellen in 2021 ongeveer 327 personen die een persoonsgebonden budget hebben voor hulp bij het huishouden, individuele begeleiding, dagbesteding of logeeropvang.

Het onderzoek is uitgevoerd onder 33 cliënten uit de bovenstaande gemeenten in de periode van augustus 2021 t/m oktober 2021.

Toezicht op doeltreffendheid, rechtmatigheid en het beheer van het pgb

2.2 Aanpak onderzoek

Doelgroepen

De doelgroepen in dit onderzoek zijn cliënten met een persoonsgebonden budget (pgb) voor hulp bij het huishouden, individuele begeleiding, dagbesteding en logeeropvang. Uiteindelijk is er geen onderzoek gedaan bij cliënten met logeeropvang omdat zij niet in de steekproef zaten.

Steekproef

De toezichthouder heeft per gemeente een willekeurige steekproef van 10% gedaan onder het pgb-cliëntenbestand. In totaal zijn dit 33 cliënten:

- Amstelveen (19)
 - 9 cliënten met Hbh
 - 7 cliënten met IB
 - 2 cliënten met zowel Hbh als IB
 - 1 cliënt met Dagbesteding
- Aalsmeer (4)
 - 2 cliënten met Hbh
 - 2 cliënten met IB
- Diemen (5)
 - 4 cliënten met Hbh
 - 1 cliënt met IB
- Ouder-Amstel (2)
 - 1 cliënt met Hbh
 - 1 cliënt met IB
- Uithoorn (3)
 - 1 cliënten met Hbh
 - 2 cliënten met IB

Cliënten die niet meewerken aan het onderzoek

Om aan 33 deelnemende cliënten te komen, heeft de toezichthouder 40 cliënten benaderd. 7 Cliënten hebben laten weten niet mee te willen of kunnen doen aan het onderzoek.

De redenen dat 7 cliënten niet deel wilden nemen aan het onderzoek zijn:

- cliënt is ernstig ziek of heeft psychische problemen en een onderzoek is te belastend (3x);
- cliënt/pgb vertegenwoordiger geeft aan het te druk te hebben (1x);
- de ondersteuning is nog niet gestart (1x);
- cliënt weigerde om deel te nemen (1x);
- de pgb-vertegenwoordiger is eerst wel bereikbaar, maar reageert daarna niet meer als de toezichthouder hem probeert te bereiken (1x).

Uitvoering onderzoek

De gemeenten hebben de pgb-beschikkingen, namen, adressen en telefoonnummers van de geselecteerde cliënten op veilige wijze naar de toezichthouder verzonden. De toezichthouder maakt telefonisch een afspraak voor een huisbezoek bij cliënt en vraagt aan de cliënt of zijn pgb-vertegenwoordiger de pgb-administratie klaar wil leggen. Vervolgens stuurt de toezichthouder

GGD Amsterdam
Toezicht Wet maatschappelijke ondersteuning

Toezicht op doeltreffendheid, rechtmatigheid en het beheer van het pgb

een afspraakbevestiging naar de cliënt. Tijdens het huisbezoek spreekt de toezichthouder met cliënt en eventuele pgb-vertegenwoordiger en/of mantelzorgers. De toezichthouder bekijkt de aanwezige documentatie zoals zorgovereenkomsten, facturen, betalingsoverzichten en de machtiging pgb-vertegenwoordiger. Bij cliënten met hulp bij het huishouden beoordeelt de toezichthouder ook of de woning voldoende schoon en leefbaar is.

Toezicht op doeltreffendheid, rechtmatigheid en het beheer van het pgb

2.3 Landelijke en lokale pgb-regels

Landelijke pgb-regelgeving

Over het pgb staat in Artikel 2.3.8.1 van de landelijke Wmo-regels:

'De cliënt doet aan het college op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij aanleiding kunnen zijn tot heroverweging van een beslissing als bedoeld in [artikel 2.3.5](#) of [2.3.6](#).'

Lokale pgb-regelgeving

De pgb-regelgeving in de 5 onderzochte Amstelland gemeenten is verschillend. Het valt op dat er in de lokale verordeningen en nadere regels weinig is opgenomen over doeltreffendheid, rechtmatigheid en het beheer van het pgb.

3 Doeltreffendheid

Onderzoeksvraag: Draagt de ingekochte ondersteuning bij aan de behoefte van de cliënt?

3.1 Samenvatting

De ondersteuning is bij alle cliënten gericht op de ondersteuningsdoelen en dus doeltreffend. Bij individuele begeleiding wordt bij 93% (13) de ondersteuning geëvalueerd. Bij 57% (7) van hen gebeurt dit tijdens een regulier contactmoment en wordt het niet vooraf ingepland. Bij hulp bij het huishouden vindt er bij 65% (13) van de cliënten een evaluatiegesprek plaats en vindt dit altijd tussendoor plaats. In het onderzoek heeft maar 1 cliënt dagbesteding. Het evaluatiegesprek daarvoor wordt vooraf ingepland. Bij alle cliënten die evaluatiegesprek(ken) voeren met de zorgverlener zijn de doelen naar aanleiding van de evaluatie bijgesteld. Ook zijn alle cliënten tevreden over de ondersteuning.

3.2 Achtergrondinformatie

Doeltreffendheid geeft aan dat het doel van een activiteit gerealiseerd wordt.

Wat is doeltreffendheid?

Als een cliënt ondersteuning wil inkopen via een persoonsgebonden budget, wordt dit tijdens het indicatiegesprek met de Wmo-consulent van de gemeente besproken. Tijdens het indicatiegesprek worden de doelen samen met de cliënt opgesteld. Deze doelen staan beschreven in de toekenningsbeschikking. Deze doelen moeten vallen binnen het kader van de voorziening zoals beschreven in het gemeentelijk beleid.

Het is van belang dat de ingekochte ondersteuning goed aansluit op de ondersteuningsvraag en de doelen die in de beschikking staan. Voor de doeltreffendheid is het ook van belang dat geëvalueerd wordt of de doelen nog steeds aansluiten bij de behoefte van de cliënt, en of de cliënt tevreden is over de uitvoering van de voorziening.

3.3 Resultaten

Sluit de ondersteuning aan bij de doelen?

Bij alle cliënten is de ondersteuning gericht op de doelen die in de beschikking van de cliënt beschreven staan en is de geboden ondersteuning gericht op de Wmo-doelen zoals beschreven in het gemeentelijk beleid.

Alle cliënten verklaren dat ze tevreden zijn over de geboden ondersteuning. In een enkele situatie is de ondersteuning nog maar net gestart en geeft de cliënt een eerste positieve indruk van de geboden ondersteuning.

Evaluatie

Om na te gaan of er voldoende voortgang is ten aanzien van de ondersteuningsdoelen, is het van belang dat de cliënt en de zorgverlener de ondersteuning evalueren. Daarnaast biedt een evaluatie een goed moment om na te gaan of de ondersteuningsvraag van de cliënt is gewijzigd en/of er misschien ook andere ondersteuning nodig is. Dit is overigens geen verplichting volgens de landelijke en lokale Wmo-regelgeving. Bij individuele begeleiding voert de gemeente meestal binnen het jaar een herindicatiegesprek met de cliënt en betrokkenen. Bij de voorziening hulp bij het huishouden is de looptijd van de beschikking meestal 3 tot 5 jaar en vindt het herindicatiegesprek pas aan het einde van de looptijd plaats. In de tussentijd kan er veel veranderd zijn.

Evaluatie bij individuele begeleiding

Bij de 15 cliënten met individuele begeleiding vindt er bij 93% (14) een evaluatie met de zorgverlener plaats. Bij 43% (6) wordt het evaluatiegesprek vooraf ingepland zodat de cliënt, zorgverlener en anderen zich erop kunnen voorbereiden. Bij de andere 57% (8) vindt dit gesprek tussendoor plaats en is het meestal een gesprek tussen de cliënt en de zorgverlener. Van de groep cliënten bij wie de ondersteuning wordt geëvalueerd, hebben de meeste cliënten een evaluatieverslag.

Evaluatie bij hulp bij het huishouden

Van de 17 cliënten met hulp bij het huishouden en de 2 cliënten met zowel hulp bij het huishouden als individuele begeleiding heeft 35% (7) nooit een evaluatiegesprek gehad met de zorgverlener. Het evaluatiegesprek vindt bij hulp bij het huishouden tussendoor plaats, bijvoorbeeld tijdens het koffiedrinken wordt besproken hoe ze het vinden gaan. Er wordt geen evaluatieverslag opgesteld.

Evaluatie bij dagbesteding

In het onderzoek is 1 cliënt betrokken die de voorziening dagbesteding inkoop. Hiervoor vinden vooraf geplande evaluaties met de zorgverlener, cliënt en de mantelzorger plaats.

Bij alle cliënten die evaluatiegesprek(ken) voeren met de zorgverlener zijn de doelen naar aanleiding van het gesprek bijgesteld.

4 Rechtmatigheid

Onderzoeksvraag: Is er sprake van levering van de ondersteuning?

4.1 Samenvatting

Uit de interviews blijkt dat de voorziening bij alle 33 cliënten wordt geleverd. De levering is bij 1 cliënt een aandachtspunt, doordat het onvoldoende lukt om aan zorgverleners te komen en deze te behouden.

Enkele cliënten en/of pgb-vertegenwoordigers doen geen controle op de door de zorgverlener opgegeven uren. Daarnaast is de controle bij individuele begeleiding soms moeilijk uit te voeren. De zorgverlener declareert namelijk zowel de face-to-face contacturen met cliënt, als de handelingen die hij voor of namens de cliënt uitvoert, zoals contact met officiële instanties voor de cliënt.

De ingekochte ondersteuning komt bij alle cliënten overeen met de doelen in de beschikking. Het type zorgverlener (uit sociaal netwerk of professioneel) komt telkens overeen met wat is opgenomen in de beschikking. Het aantal geleverde uren wijkt bij 2 cliënten af van het aantal uren dat is opgenomen in de zorgovereenkomst.

4.2 Achtergrondinformatie

Wat is rechtmatigheid?

Voor het bepalen van de rechtmatigheid van het pgb wordt onderzocht of de ondersteuning, waarvoor betaald is, ook daadwerkelijk is geleverd. De toezichthouder onderzoekt dit aan de hand van een aantal voorwaarden.

De voorwaarden die onderzocht zijn:

- wordt de ondersteuning geleverd?
- is er een bewijs van levering van de ondersteuning, geleverd door de zorgverlener?
- wordt de levering, zoals vermeld op de declaratie/factuur, gecontroleerd?
- wordt de ondersteuning ingekocht volgens beschikking?
- wordt de ondersteuning geleverd volgens de zorgovereenkomst?

4.3 Resultaten

Is er sprake van levering van de ondersteuning?

Om de levering te beoordelen is de toezichthouder uitgegaan van het verhaal van de cliënt en/of de pgb-vertegenwoordiger en zijn daarnaast de schriftelijke bewijzen gecontroleerd. Uit de interviews blijkt dat de voorziening bij alle 33 cliënten wordt geleverd.

De ondersteuning wordt bij 1 cliënt deels geleverd. Deze cliënt lukt het niet, ondanks vele inspanningen, om zorgverleners te krijgen die alle toegekende uren hulp bij het huishouden kunnen uitvoeren.

Bij 15% (5) van de cliënten ontbreekt een schriftelijk bewijs van levering, zoals een urenbriefje, factuur, betalingsoverzicht of bijvoorbeeld een afspraak in de agenda of een whatsapp-bericht over een afspraak. De meesten van hen hebben 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.

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

De cliënt of zijn pgb-vertegenwoordiger heeft de keuze om de salarisadministratie door de Sociale Verzekeringsbank uit te laten voeren of om dit zelf te doen. In het laatste geval wordt er per uur of per dagdeel gedeclareerd. De cliënt of zijn pgb-vertegenwoordiger moet de declaraties of facturen of urenbriefjes van de zorgverlener controleren voordat hij ze indient bij de Sociale Verzekeringsbank. Maar dit gebeurt niet altijd. Een aantal cliënten en/of pgb-vertegenwoordigers doet geen controle op de urenbriefjes, declaraties of facturen die de zorgverlener aanlevert.

Bij individuele begeleiding is het vanwege de aard van de voorziening vaak moeilijk om de urenbriefjes, declaraties of facturen van de zorgverlener te controleren. Naast de face-to-face contacturen met cliënt, declareert de zorgverlener vaak ook tijd voor handelingen die hij voor of namens de cliënt uitvoert. Bijvoorbeeld het hebben van contact met officiële instanties voor de cliënt. De cliënt of pgb-vertegenwoordiger laat weten dat hij erop vertrouwt dat de zorgverlener dit juist declareert/factureert.

Bij hulp bij het huishouden en dagbesteding worden alleen face-to-face contacturen gedeclareerd en is het voor de cliënt en/of pgb-vertegenwoordiger eenvoudig om na te gaan of deze kloppen. Het aantal contacturen is bij de meeste cliënten elke week of elke 2 weken hetzelfde.

Komt de levering van ondersteuning overeen met de zorgovereenkomst?

Bij 24% (8) van de cliënten en/of pgb-vertegenwoordigers is het niet mogelijk om te controleren of het aantal uren op de zorgovereenkomst overeenkomt met de levering. Dit komt omdat men geen zorgovereenkomst kan laten zien, deze verlopen is, of niet ondertekend en dus niet geldig is. Ook hebben sommigen op de zorgovereenkomst geen uren ingevuld.

GGD Amsterdam
Toezicht Wet maatschappelijke ondersteuning

Toezicht op doeltreffendheid, rechtmatigheid en het beheer van het pgb

Komt de levering van ondersteuning overeen met de beschikking?

De ingekochte ondersteuning komt bij alle cliënten overeen met de doelen in de beschikking. Het type zorgverlener (uit sociaal netwerk of professioneel) komt telkens overeen met de beschikking. Het aantal geleverde uren is bij 2 cliënten minder dan in hun beschikking staat.

5 Beheer van het pgb

Onderzoeksvraag: Beschikt de cliënt (of zijn vertegenwoordiger) over voldoende vaardigheden om het pgb te beheren?

5.1 Samenvatting

66% (22) van de cliënten beheert het pgb zelf en 33% (11) heeft een pgb-vertegenwoordiger aangesteld. Bijna alle pgb-vertegenwoordigers zijn familieleden. De cliënten en pgb-vertegenwoordigers hebben in bijna alle gevallen voldoende zicht op de kwaliteit en op de benodigde ondersteuning; bij 1 cliënt is dit onvoldoende. Bij alle cliënten is er voldoende zicht op andere vormen van ondersteuning die de cliënt ontvangt.

Bij 27% (9) van de cliënten en pgb-vertegenwoordigers is de administratie om uiteenlopende redenen niet in orde. Wellicht zijn zij onvoldoende bekend met de pgb-regels. In de administratie van cliënten ontbreken zorgovereenkomsten of declaraties. Client was de zorgovereenkomst kwijt of de zorgovereenkomst was onvolledig. Bij enkelen zijn de wijzigingen in de ondersteuning niet doorgegeven aan de gemeente. Dit is wel een verplichting.

Bij 18% (6) van de cliënten is de zorgverlener ook de pgb-vertegenwoordiger of voert de zorgverlener grotendeels de taken van pgb-vertegenwoordiger uit. De toezichthouder vindt deze dubbelrol van zorgverleners zorgelijk. Er is sprake van een belangenconflict wanneer een pgb-vertegenwoordiger zijn eigen declaraties moet controleren. Bij 2 cliënten laat de zorgverlener zich betalen voor het uitvoeren van het pgb-beheer, terwijl dit niet de bedoeling is volgens de memorie van toelichting op de Wmo.

5.2 Achtergrondinformatie

Wat houdt pgb-vaardigheid in?

Voor de organisatie van het pgb-beheer zijn vaardigheden nodig. De cliënt beheert niet altijd zelf het pgb. De cliënt kan de verantwoordelijkheid overdragen aan een pgb-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 pgb-vertegenwoordiger genoemd.

Wie het pgb ook beheert, die persoon moet pgb-vaardig zijn. Hieronder de 10 vaardigheidspunten die helpen om na te gaan of het zelf inkopen van ondersteuning met een pgb passend is.

Dit zijn de 10 punten voor Pgb-vaardigheid

Een cliënt of diens pgb-vertegenwoordiger is pgb-vaardig als deze de volgende activiteiten beheerst:

1. Een goed overzicht van de eigen situatie houden
2. Weten welke regels er horen bij een pgb
3. Een overzichtelijke pgb-administratie bijhouden
4. Communiceren met de gemeente, zorgverzekeraar of zorgkantoor, de SVB en zorgverleners
5. Zelfstandig handelen en zelf voor zorgverleners kiezen
6. Zelf afspraken maken en deze afspraken bijhouden en zich hieraan houden
7. Beoordelen of de ondersteuning uit het pgb bij de cliënt past
8. Zelf de ondersteuning regelen met 1 of meer zorgverleners
9. Ondersteuning die de zorgverleners die voor de cliënt werken weten wat ze moeten doen
10. Weten wat hij/zij moet doen als werkgever of opdrachtgever van een zorgverlener

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

5.3 Resultaten

Pgb-vertegenwoordiger

Uit het onderzoek blijkt dat 33% (11) van de cliënten een pgb-vertegenwoordiger heeft aangesteld omdat de cliënt onvoldoende in staat is om het pgb zelf te beheren. Bij de cliënten in dit onderzoek blijkt dat de pgb-vertegenwoordiger bijna altijd een familielid is.

Is er voldoende zicht op de kwaliteit van de ondersteuning en op andere vormen van ondersteuning die de cliënt ontvangt?

Op 1 cliënt na zijn alle cliënten en pgb-beheerders in staat om voldoende zicht te houden op de kwaliteit.

Toezicht op doeltreffendheid, rechtmatigheid en het beheer van het pgb

Bij alle cliënten heeft de cliënt of zijn pgb-vertegenwoordiger voldoende zicht op andere vormen van ondersteuning die de cliënt ontvangt.

In hoeverre is de pgb-administratie in orde?

27% (9) van de cliënten en/of pgb-vertegenwoordigers is onvoldoende in staat of heeft onvoldoende kennis om de pgb-administratie te beheren. In de administratie van deze cliënten en/of pgb-vertegenwoordigers ontbreekt vaak een zorgovereenkomst; is deze verlopen; is deze maar deels ingevuld; klopt deze niet meer met de levering; of is hij niet ondertekend en dus niet geldig. Ook hebben enkele cliënten 1 zorgovereenkomst voor 2 zorgverleners. De ene zorgverlener betaalt dan de andere zorgverlener uit. Soms is het toegekende aantal uur op de beschikking meer dan wat de zorgverlener wekelijks aan ondersteuning biedt. Bij 1 cliënt is het onduidelijk wie de pgb-vertegenwoordiger is.

Dubbelrol: de zorgverlener is ook de pgb-vertegenwoordiger

18% (6) van de zorgverleners is ook pgb-vertegenwoordiger of voert deze taken uit. Dat betekent dat zij hun eigen facturen controleren. Deze belangenverstrengeling verhoogt de kans op onrechtmatigheid ten koste van de ondersteuning aan de cliënt en de zorggelden van de gemeenten.

- 9% (3) van de cliënten heeft een pgb-vertegenwoordiger die ook de ondersteuning verleent uit het pgb en die familie is. Ze zijn zorgverlener omdat het vanwege de psychische problematiek van deze cliënten momenteel de beste oplossing is.
- 9% (3) van de zorgverleners is niet de pgb-vertegenwoordiger, maar voert wel deze taken uit omdat de cliënt en/of pgb-vertegenwoordiger hiertoe niet in staat is, vanwege lichamelijke of psychische gebreken, of onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal.

2 Zorgverleners declareren voor taken die bij het pgb-beheer horen. Volgens de memorie van toelichting op de Wmo is het niet toegestaan om te declareren voor het uitvoeren van het pgb-beheer. Het is niet de bedoeling dat de gemeente de kosten van de vertegenwoordiger zoals een bemiddelingsbureau financiert. Het persoonsgebonden budget is daar niet voor bedoeld.

6 Aanvullende vragen

6.1 Hoe toets je de kwaliteit van de geleverde ondersteuning?

De toezichthouder adviseert de gemeenten om kwaliteitseisen voor met pgb gefinancierde voorzieningen op te nemen in de bestuurlijke producten.

De gemeente is verantwoordelijk voor de kwaliteit en continuïteit van de voorzieningen, óók wanneer het gaat om voorzieningen die verstrekt worden in de vorm van een persoonsgebonden budget.

Gemeenten moeten vaststellen wanneer er sprake is van goede kwaliteit. De Wmo biedt slechts richting. Deze wet schrijft namelijk voor dat er sprake is van kwaliteit, als de ondersteuning veilig, doeltreffend en cliëntgericht wordt geleverd. Maar wanneer is er sprake van veiligheid, doeltreffendheid en cliëntgerichtheid? Het antwoord daarop is niet eenduidig want gemeenten hebben de vrijheid om dit in te vullen.

Voor een goede beoordeling door zowel indicatiesteller als toezichthouder, is het dan ook van belang dat gemeenten concrete, toetsbare eisen stellen aan de kwaliteit van de met pgb gefinancierde voorzieningen. Aan de hand van die eisen kunnen indicatiestellers vooraf beoordelen of een goede kwaliteit verwacht kan worden. Zodat toezichthouders achteraf kunnen beoordelen of de geleverde voorzieningen van goede kwaliteit zijn.

6.2 Hoe toets je of iemand in staat is de juiste hulp te bieden?

Om als gemeenten te kunnen toetsen of een persoon of organisatie de juiste hulp kan bieden zijn er voorwaarden nodig waaraan een pgb-zorgverlener en/of- organisatie moet voldoen.

Het meest eenvoudig voor gemeenten is na te gaan hoe zij zorgaanbieders hebben gecontracteerd. Want hoe hebben gemeenten in die gevallen bepaald dat zorgaanbieders de ondersteuning wel kunnen leveren? De in de aanbesteding gevraagde voorwaarden kunnen gemeenten als voorbeeld gebruiken of zelfs deels overnemen als voorwaarden voor een beoordeling van pgb-aanbieders en -zorgverleners.

Voor de juridische verankering is het van groot belang dat dergelijke voorwaarden door gemeenten worden opgenomen in de bestuurlijke producten. Denk hierbij aan de verordening, toelichting, besluit of beleidsregels. Ook communicatie op de websites van gemeenten en in de beschikkingen aan cliënten, geven een juridische basis en vormen dan bestuurlijke producten.

Toezicht op doeltreffendheid, rechtmatigheid en het beheer van het pgb

Op basis van de voorwaarden kunnen gemeenten de toetsing van (potentiële) pgb-aanbieders en pgb-zorgverleners verankeren in hun werkprocessen. Hoe concreter de voorwaarden zijn geformuleerd, hoe gemakkelijker ze te toetsen zijn door zowel gemeenten als door toezichthouders. Kwaliteitscriteria kunnen een onderdeel zijn van de voorwaarden.

Voorbeelden van mogelijke voorwaarden zijn: inschrijving in de Kamer van Koophandel, relevante diploma('s), verklaring omtrent het gedrag.

7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies op een rij gezet. Uit de resultaten van het onderzoek is een aantal leerpunten te halen. Deze kunnen bijdragen aan verbetering van de uitvoering van de Wmo als het gaat om het persoonsgebonden budget. Op basis van de bevindingen doet de toezichthouder enige aanbevelingen.

7.1 Conclusies

Op basis van dit onderzoek concludeert de toezichthouder het volgende:

- dat de doeltreffendheid van het pgb grotendeels in orde is, alhoewel het aan te raden is om in de regelgeving een evaluatieplicht op te nemen;
- dat de rechtmatigheid van het pgb grotendeels in orde is;
- dat de pgb-vaardigheid van de cliënt en/of zijn pgb-vertegenwoordiger in 27% (9) van de onderzochte gevallen onvoldoende is.

Doeltreffendheid

De ondersteuning is bij alle cliënten doeltreffend. Om na te gaan of de ondersteuning in de nabije toekomst ook nog op de doelen gericht is, is het van belang dat cliënt en zorgverlener de zorgverlening evalueren. Het regelmatig evalueren van de ondersteuning geeft zicht op de voortgang van de ondersteuningsdoelen, of de ondersteuningsvraag van de cliënt is gewijzigd en/of er misschien ook andere ondersteuning nodig is. De gemeenten zouden kunnen overwegen een periodiek ingepland evaluatiegesprek tussen de zorgverlener en de cliënt, zijn pgb-vertegenwoordiger en eventueel andere betrokkenen verplicht te stellen.

Rechtmatigheid

De ondersteuning wordt geleverd en de continuïteit van levering is bij bijna alle cliënten gewaarborgd. Aandachtspunten zijn dat sommige cliënten en/of pgb-vertegenwoordigers de geleverde uren niet controleren. Bij individuele begeleiding is het vaak moeilijk om het aantal uren ondersteuning te controleren. De zorgverleners kunnen ook uren declareren waarvoor ze geen face-to-face contact hebben gehad met de cliënt, maar wel handelingen uitvoeren voor of namens de cliënt.

Pgb-vaardigheid

Bij bijna alle cliënten is er voldoende zicht op de kwaliteit van de benodigde ondersteuning. Ook is er voldoende overzicht over andere vormen van ondersteuning die de cliënt ontvangt.

Hoewel een groot deel van de cliënten en pgb-vertegenwoordigers wel pgb-vaardig is, blijkt dat aan 27% (9) van de onderzochte cliënten een pgb is verstrekt ondanks dat hun pgb-vaardigheden

Toezicht op doeltreffendheid, rechtmatigheid en het beheer van het pgb

en -kennis onvoldoende zijn. Het is aan te raden om de cliënt of zijn pgb-vertegenwoordiger vooraf beter te toetsen op pgb-vaardigheid en kennis van de taken die horen bij een pgb.

Zorgelijk is dat bij 18% (6) van de cliënten de zorgverlener een dubbelrol heeft. Naast zorgverlener is hij ook de pgb-vertegenwoordiger of voert grotendeels de taken van een pgb-vertegenwoordiger uit. Er is sprake van belangenverstrengeling als een pgb-vertegenwoordiger de declaraties controleert die hij zelf als zorgverlener heeft ingediend.

7.2 Aanbevelingen aan het college van B&W

De toezichthouder doet op basis van het onderzoek, de getrokken conclusies en de aanvullende vragen van de gemeenten 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 hoe de cliënt of zijn pgb-vertegenwoordiger beter beoordeeld kunnen worden op pgb-vaardigheid. Evalueer de bestuurlijke producten en beoordeel of deze voldoende bijdragen aan een zorgvuldige beoordeling van de pgb-vaardigheid;
- onderzoek of de dubbelrol van zorgverlener en pgb-vertegenwoordiger voorkomen kan worden door dit op te nemen in de bestuurlijke producten;
- onderzoek of door het invoeren van een evaluatieplicht voor zorgverleners, cliënten en pgb-vertegenwoordigers, de doeltreffendheid verbeterd kan worden;
- stel concrete (kwaliteits)eisen 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 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 toekenning of afwijzing.

8 Bestuurlijke reactie

Wij hebben kennis genomen van het toezichtsonderzoek naar de doeltreffendheid, rechtmatigheid en het beheer van het Persoonsgebonden Budget (PGB) in de Amstelland gemeenten. Allereerst bedanken wij de GGD Amsterdam hartelijk voor al het werk dat is verzet voor deze rapportage. De aanbevelingen helpen ons om de uitvoering van het PGB te verbeteren. We stellen het op prijs dat de toezichthouder ons hier concrete adviezen voor geeft.

Het PGB is voor ons een belangrijk instrument om maatwerk te bieden aan inwoners die ondersteuning nodig hebben en geen gebruik kunnen of willen maken van Zorg in Natura. Wij zijn verheugd dat alle geïnterviewde cliënten tevreden zijn en dat hun ondersteuning gericht is op de Wmo doelen die in de beschikking staan.

Hieronder geven wij een algemene reactie. De praktische vervolgstappen zullen per gemeente vorm krijgen. In Amstelveen en Aalsmeer zal de voorbereiding van PGB 2.0 een goed aanknopingspunt zijn om de aanbevelingen in praktijk te brengen. Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel zullen waar mogelijk gezamenlijk de implementatie van de aanbevelingen realiseren. Voor Uithoorn en Ouder-Amstel geldt dat dit in samenspraak met de uitvoeringsorganisatie DUO+ wordt gerealiseerd. Uiteraard leren wij hierbij van elkaar en bevorderen waar nodig en mogelijk de synergie in ons handelen.

Reactie op de aanbevelingen

In de aanvraagprocedure informeren wij inwoners al over de vereisten voor het beheer van een PGB, en zetten we in op verwachtingenmanagement. Wij onderschrijven dat hier ruimte is voor verbetering. Wij zullen nagaan hoe wij met cliënten concreter kunnen afspreken wat ze moeten registreren.

Wij vinden het belangrijk dat cliënten of hun PGB vertegenwoordigers goed in staat zijn om het PGB beheer uit te voeren. Wij zullen bezien hoe we de voorlichting kunnen verbeteren, zodat aanvragers goed weten wat er bij een PGB op administratief gebied komt kijken. Daarnaast wil-len wij ook een goede inschatting maken of aanvragers en hun PGB beheerders voldoende be-rekend zijn op deze taak. Wij onderschrijven dat beleidsregels of nadere regels hierin helpend kunnen zijn. Het betekent ook dat wij mensen een passend alternatief willen bieden als (na verloop van tijd) blijkt dat ze het PGB beheer niet adequaat kunnen uitvoeren.

Het is wat ons betreft volstrekt onwenselijk dat zorgverleners ook als PGB vertegenwoordiger optreden. In de Wmo beleidsregels van Uithoorn en Ouder-Amstel is in de Wmo beleidsregels al expliciet vastgelegd dat dit niet is toegestaan. In Diemen is in de nadere regels vastgelegd dat een zorgverlener uit het sociaal netwerk geen budgetbeheerder kan zijn. In Uithoorn en Ouder-Amstel is dit in de Beleidsregels Wmo opgenomen. In Amstelveen en Aalsmeer wordt met aanvragers besproken dat de zorgverlener niet tevens PGB beheerder mag zijn, maar is het nog niet expliciet

GGD Amsterdam
Toezicht Wet maatschappelijke ondersteuning

Toezicht op doeltreffendheid, rechtmatigheid en het beheer van het pgb

vastgelegd in de beleidsregels Wmo. Wij zullen nagaan hoe wij dit duidelijker kunnen vastleggen, en de naleving in praktijk monitoren.

We snappen dat een evaluatieplicht voor zorgverleners, cliënten, en PGB-vertegenwoordigers kan helpen om de doeltreffendheid mogelijk kan verbeteren. We willen hierop inzetten waarbij we overmatige administratieve lastendruk willen voorkomen.

In algemene zin hebben wij in de Wmo verordeningen, -nadere regels en/of -beleidsregels al opgenomen dat maatwerkvoorzieningen een passende bijdrage aan de zelfredzaamheid en participatie van inwoners moeten leveren. Wij zullen nagaan waar we kwaliteitseisen willen verbijzonderen bij de verstrekking van PGB's. We nemen de concrete suggesties van de GGD op dit thema's hierin mee.

Het college van B&W van:

Aalsmeer, Amstelveen, Diemen, Ouder-Amstel, Uithoorn.