

invoering Wmo +

# De Wmo en het pgb

## Handreiking voor gemeenten

september 2006, versie 2



## Colofon

### Auteurs

Marijke van Grafhorst (duo decimo)

Jos Kok

Frans van der Pas (Per Saldo)

Kees Dijkman (Per Saldo)

### Vormgeving

Besides Purple

### Druk

Chevalier International

### Copyright

Per Saldo, belangenvereniging van budgethouders voor hulp en hulpmiddelen.

Deze handreiking is geschreven in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, als onderdeel van de Invoering Wmo gereedheidskist.

Bijzondere dank geldt SGBO voor de adviezen in de opbouw en inhoudelijke bijdragen.

## *PerSaldo*

Postbus 19161

3501 DD Utrecht

Telefoon (030) 231 93 55

Internet [www.pgb.nl](http://www.pgb.nl)

E-mail [beleid@pgb.nl](mailto:beleid@pgb.nl)

Alles uit deze handreiking mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in druk, fotokopie of welke andere manier dan ook, mits voorzien van bronvermelding.

Aan de totstandkoming van deze publicatie is uiterste zorg besteed. Per Saldo kan echter niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele onjuistheden. Tevens kunnen aan de inhoud geen rechten worden ontleend.

# Inhoud

	<b>Voorwoord</b>	<b>2</b>
<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Aanleiding en doel van deze handreiking	3
1.2	Voor bestuurders én voor ambtenaren	4
1.3	Leeswijzer	4
<b>2.</b>	<b>Achtergronden</b>	<b>5</b>
2.1	Uitgangspunten van de Wmo	5
2.2	Het huidige pgb in de AWBZ	5
2.3	Het huidige pgb in de Wvg	10
2.4	De overgang van huishoudelijke verzorging naar de Wmo	11
<b>3.</b>	<b>Het pgb in de Wmo</b>	<b>13</b>
3.1	Keuzevrijheid	13
3.2	Pgb of financiële tegemoetkoming	14
3.3	Compensatiebeginsel	14
3.4	Marktwerking	15
3.5	Advies en ondersteuning	16
3.6	Financiële gevolgen	17
3.6.1	Directe kosten	17
3.6.2	Eigen bijdragen en inkomensgrenzen	21
3.6.3	Invoeringskosten	23
3.6.4	Uitvoeringskosten	23
3.7	Samenloop Wmo en AWBZ	24
3.8	Varianten	25
	<b>Bijlagen:</b>	
1:	Het wetsvoorstel Wmo over het pgb, amendementen en moties	27
2:	Meer informatie	29
	<b>Noten</b>	<b>31</b>

# Voorwoord

Het persoonsgebonden budget (pgb) in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) bestaat nu zo'n tien jaar. In deze periode is het een belangrijk instrument gebleken om burgers<sup>1</sup> met beperkingen<sup>2</sup> meer mogelijkheden te geven om zelf verantwoordelijkheid te dragen en eigen regie te voeren. Een verantwoordelijkheid die past bij de burger van vandaag en morgen.

De Tweede Kamer en de Eerste Kamer hebben inmiddels ingestemd met invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), per 1 januari 2007. Het persoonsgebonden budget voor individuele voorzieningen is in die wet verankerd.

De inpassing van een pgb voor individuele voorzieningen in de Wmo is één van de manieren om vraagsturing door burgers met een beperking verder te versterken. Maar met het invoeren van een regeling alleen, stimuleer je nog geen vraagsturing. Er moet meer gebeuren om dat voor elkaar te krijgen. De burger moet geïnformeerd worden, geadviseerd en ondersteund. Er moeten voldoende middelen beschikbaar zijn, zodat de burger over een budget kan beschikken waarmee hij adequaat voorzieningen kan inkopen. De betrokken partijen zullen anders moeten gaan werken, meer klantgericht, meer op maat en uitgaand van de wensen en behoeften die bij de burger leven. En er zal voldoende gedifferentieerd aanbod aan voorzieningen beschikbaar moeten komen, zodat de burger ook echt iets te kiezen heeft. De huidige ervaring met het pgb in de AWBZ laat zien dat dit aanbod van de grond komt, zodra aanbieders gaan inspelen op de groeiende vraag van budgethouders.

Deze handreiking beschrijft zo goed mogelijk de overwegingen, achtergronden, pluspunten en dilemma's rond het pgb en de daarmee samenhangende vraagstukken, zoals de financiële beheersbaarheid en het compensatiebeginsel. Omdat het pgb voor velen beleidsmatig en inhoudelijk een onbekend verschijnsel is, zijn in deze handreiking ook veel antwoorden opgenomen op praktische vragen.

We hopen dat u deze handreiking met plezier zult lezen en dat u er daadwerkelijk door gesteund wordt bij de invoering van persoonsgebonden financiering voor de ondersteuning van burgers in uw gemeente.

*Mr. A. Saers-Molenaar*  
*Directeur Per Saldo*

# 1

## Inleiding

### 1.1

#### Aanleiding en doel van deze handreiking

Om de gemeenten te ondersteunen en een succesvolle invoering van de Wmo te bewerkstelligen, hebben het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een groot aantal praktische instrumenten laten ontwikkelen die gemeenten in staat stellen die invoering effectief ter hand te nemen. Met deze reeks van instrumenten zullen gemeenten in staat zijn hun eigen lokale keuzes te maken, zodat de Wmo snel kan worden ingevoerd en goed kan worden uitgevoerd. Deze handreiking over de mogelijkheden van het pgb past in de reeks en is samengesteld door Per Saldo, de vereniging van mensen met een persoonsgebonden budget (pgb).

#### Positie van het pgb in de Wmo

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is op 14 februari 2006 door de Tweede Kamer aanvaard. De Eerste Kamer heeft de wet aanvaard op 27 juni 2006. Het persoonsgebonden budget is in verschillende artikelen in de Wmo verankerd.

#### Keuzevrijheid en vraagsturing

De Wmo heeft nadrukkelijk tot doel de participatie van mensen met een beperking te bevorderen. De omslag van aanbodsturing naar vraagsturing is daarbij onontkoombaar. Immers, volwaardig en als gelijke deelnemen in de samenleving vraagt om mondige, zelfstandige burgers, die aangesproken kunnen en willen worden, niet alleen op hun rechten, maar ook op hun plichten en hun verantwoordelijkheden. Die verantwoordelijkheid strekt zich – als de burger daar toe in staat is en er zelf voor kiest – ook uit tot het op een goede manier invullen van de hulp en de voorzieningen waar men gebruik van maakt. Voor de gemeente ligt de vraag dus voor op welke manier zij die keuzevrijheid en vraagsturing zal inrichten. Het persoonsgebonden budget is een van de vormen, naast bevordering van keuzevrijheid bij de verstrekking van voorzieningen in natura.

#### Vragen van huidige budgethouders

In de wet wordt alle huishoudelijke verzorging per 1 januari 2007 vanuit de AWBZ overgebracht naar de Wmo. Daarbij geldt een overgangsregeling voor mensen die op de overgangsdatum al een indicatie hebben voor deze zorg, voor de duur van maximaal één jaar (of korter, als de huidige indicatie eerder afloopt). Veel mensen met een indicatie voor huishoudelijke verzorging vanuit de AWBZ, kopen die zorg zelf in met een pgb.<sup>3</sup> Van hen is bekend<sup>4</sup> dat ze in overgrote meerderheid dat budget willen houden. Zij zullen daarom vanaf de invoeringsdatum van de Wmo bij de gemeente aankloppen met allerlei vragen, waarbij de twee belangrijkste vragen zijn: (1) of zij na afloop van hun overgangstermijn nog in aanmerking komen voor verstrekking van hulp bij het huishouden vanuit de gemeente, volgens de regels die de gemeente hiervoor heeft vastgesteld en (2) zo ja, hoe het gemeentelijke persoonsgebonden budget voor deze hulp bij het huishouden werkt.

Bovendien kan de gemeente vragen verwachten van mensen die nu nog geen persoonsgebonden budget hebben voor individuele voorzieningen (zoals rolstoelen, scootmobielen, individuele vervoersvoorzieningen, hulpmiddelen in en om de woning en woningaanpassingen), maar daar wel belangstelling voor hebben.

Deze handreiking wil ook bijdragen aan de voorbereiding van de gemeente op de beantwoording van deze vragen.

## 1.2 Voor bestuurders én voor ambtenaren

Het pgb heeft in de praktijk bewezen voordelen, maar het levert ook vragen en dilemma's op, zowel in beleid als in uitvoering. Om een weloverwogen besluitvorming rond persoonsgebonden budgetten en een geslaagde invoering ervan in de Wmo mogelijk te maken, moet de gemeente dus goed geïnformeerd zijn over alle aspecten van het werken met een pgb.

### **Bestuurders**

Deze handreiking biedt aan bestuurders en raadsleden de belangrijkste informatie om te beslissen hoe het pgb deel kan uitmaken van het pakket aan Wmo-voorzieningen dat de gemeente aanbiedt aan de burgers.

### **Ambtenaren**

Voor ambtenaren biedt deze handreiking praktische informatie over de invoering van persoonsgebonden budgetten in de Wmo en hoe er in de praktijk met persoonsgebonden budgetten gewerkt kan worden. Deze handreiking biedt aan hen dus houvast bij het daadwerkelijk invoeren van persoonsgebonden budgetten in de gemeente.

## 1.3 Leeswijzer

De handreiking start in hoofdstuk 2 met algemene achtergrondinformatie over de uitgangspunten van de Wmo en vertelt hoe de huidige pgb regelingen in de AWBZ en de Wvg functioneren. Hoofdstuk 3 gaat in op de mogelijkheden en de dilemma's rond de invoering van een pgb in de Wmo. Deze handreiking besluit met twee bijlagen: (1) citaten over het pgb uit de voorliggende wet Wmo en (2) verwijzing naar organisaties en andere bronnen van informatie.

## 2. Achtergronden

### 2.1 Uitgangspunten van de Wmo

In de Wmo krijgen gemeenten één wettelijk kader voor de maatschappelijke ondersteuning. De gemeente voert de regie over een samenhangend stelstel van wonen, zorg en welzijn, dat de participatie van mensen in de samenleving bevordert.

De uitgangspunten van de Wmo verwijzen naar een grote eigen verantwoordelijkheid van de burgers voor zichzelf en de mensen om hen heen. Is de burger niet in staat om zelf - met behulp van de mensen in zijn omgeving - zijn participatie te regelen, dan springt de gemeente in.

De kabinetsuitgangspunten in de Wmo zijn samen te vatten in de volgende punten.

- grote eigen verantwoordelijkheid voor de burger;
- maatschappelijke participatie van mensen met beperkingen;
- goede zorg voor mensen met beperkingen;
- gewoon waar het kan en speciaal waar het moet;
- gemeenten zijn verantwoordelijk voor samenhangend beleid en regie;
- houdbaarheid van de AWBZ als landelijke regeling voor mensen die langdurig intensieve zorg nodig hebben;
- minder overheidsregels;
- betrokkenheid van burgers bij beleidsvorming;
- verantwoording over het beleid op lokaal niveau.

### 2.2 Het huidige pgb AWBZ

Op dit moment maken meer dan 85.000 mensen gebruik van het persoonsgebonden budget (pgb) in de AWBZ. Volgens de meest recente cijfers van het College voor Zorgverzekeringen, heeft 65% van alle budgethouders een indicatie voor huishoudelijke verzorging. Het gaat dus om ruim 55.000 budgethouders die straks met de Wmo te maken krijgen. Van die budgethouders heeft ongeveer tweederde een indicatie voor enkelvoudige huishoudelijke verzorging, dus zonder dat er een indicatie is voor andere vormen van zorg, hulp of begeleiding.

#### Indicatie

Alle budgethouders<sup>5</sup> hebben een indicatie van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) of het Bureau Jeugdzorg (alleen voor kinderen en jongeren met uitsluitend psychiatrische problematiek) voor één of meer van de zogenoemde zorgfuncties: huishoudelijke verzorging, persoonlijke verzorging, verpleging, ondersteunende begeleiding, activerende begeleiding of tijdelijk verblijf (respijtzorg of logeeropvang). Ondersteunende begeleiding en activerende begeleiding kan daarbij in uren geïndiceerd zijn of in dagdelen. In dat laatste geval gaat het om dagopvang in groepen, waarbij ook een indicatie kan worden afgegeven voor medisch noodzakelijk aangepast vervoer van en naar de instelling.

De indicatie wordt gesteld in klassen met een bepaalde bandbreedte, bijvoorbeeld 2,0 - 3,9 uur per week of 7,0 - 9,9 uur per week.

Voor de AWBZ zorgfuncties behandeling en langdurig verblijf is geen pgb mogelijk. Dat betekent dat het pgb op dit moment niet beschikbaar is voor intramurale zorg, maar uitsluitend voor extramurale zorg, eventueel gecombineerd met tijdelijk verblijf tot een maximum van 104 etmalen per kalenderjaar.

## Eigen keuze

Op basis van de indicatie kan de burger per zorgfunctie kiezen voor zorg in natura of een pgb. Veel mensen combineren daardoor het pgb met zorg in natura. Ze kopen bijvoorbeeld zelf huishoudelijke verzorging en persoonlijke verzorging in, maar laten de functie verpleging invullen door een instelling voor thuiszorg.

## Hoogte van het budget

Kiest men voor een pgb, dan wordt de zorgaanspraak die is vastgelegd in het indicatiebesluit, omgezet in een bruto persoongebonden budget (pgb). Dat gebeurt door het zorgkantoor, die het AWBZ geld voor een bepaalde zorgregio beheert. Zorgkantoren zijn ondergebracht bij grote zorgverzekeraars in de regio.

Bij de omrekening van het indicatiebesluit naar een pgb gelden landelijke richtlijnen, opgesteld door het College voor Zorgverzekeringen (CvZ). Er geldt daarbij een gedetailleerde tabel, waarbij voor elke zorgfunctie en elke klasse nauwkeurig is vastgelegd wat het jaarbudget is.

Dit bruto pgb wordt verminderd met de eigen bijdrage die van de burger verwacht wordt. Die eigen bijdrage wordt vastgesteld op basis van het geïndiceerde aantal uren en niet (zoals bij zorg in natura) op basis van het daadwerkelijk aantal geleverde uren zorg, hulp of begeleiding. Omdat de eigen bijdrage al bij voorbaat wordt ingehouden op het budget, zijn er in het pgb geen invorderingsproblemen. De eigen bijdrage (korting van het bruto pgb naar een netto pgb) bedraagt voor huishoudelijke verzorging 60%, voor persoonlijke verzorging 33% en voor verpleging 20%. Voor ondersteunende begeleiding, activerende begeleiding en tijdelijk verblijf geldt geen eigen bijdrage. Kinderen en jongeren tot 18 jaar betalen nooit een eigen bijdrage.

Net als bij zorg in natura geldt ook bij het pgb een maximale eigen bijdrage, een plafond, afhankelijk van het inkomen. Voor mensen met een minimuminkomen bedraagt dat plafond hoogstens € 4,10 per week.

Het zorgkantoor maakt het overgebleven netto pgb rechtstreeks over aan de budgethouder, in de vorm van voorschotten. Die voorschotten komen per maand, per kwartaal, per halfjaar of per jaar, afhankelijk van de hoogte van het totale budget. Hoe hoger dat budget, hoe korter de voorschotperiode, om te voorkomen dat mensen plotseling over grote bedragen beschikken.

### Rekenvoorbeeld bepaling netto pgb

- mevrouw Jaspers heeft een indicatie voor huishoudelijke verzorging, klasse 2 (2,0-3,9 uur per week);
- volgens de tabellen die zijn vastgesteld door het College voor Zorgverzekeringen (CvZ) staat daar een bruto pgb tegenover van € 2.654 per jaar;
- voor huishoudelijke verzorging geldt een eigen bijdrage van 60%. Dat betekent dat van mevrouw Jaspers een eigen bijdrage wordt verwacht van € 2.654 x 60% = € 1.592,40. Maar mevrouw Jaspers leeft van een bijstandsuitkering. Dat betekent dat haar eigen bijdrage voor extramurale AWBZ niet hoger kan worden dan € 4,10 per week, ofwel € 213,77 per jaar;
- dat laatste bedrag wordt vervolgens door het zorgkantoor in mindering gebracht op haar bruto persoonsgebonden budget. Ze krijgt dus € 2.654 - 213,77 = € 2.440,23 als netto pgb op haar rekening gestort;
- ze krijgt dit bedrag als jaarbudget in één keer op haar rekening overgemaakt.

## Verantwoording achteraf

De budgethouder moet zijn uitgaven uit het pgb verantwoorden aan het zorgkantoor. De budgethouder hoeft geen verantwoording af te leggen over zijn eigen bijdrage. De budgethouder hoeft ook geen verantwoording af te leggen over 1,5% van zijn pgb, met een minimum van € 250 en een maximum van € 1.250 per jaar, het zogenoemde 'vrij besteedbare bedrag'.

Verantwoording afleggen betekent dat de budgethouder op basis van schriftelijke overeenkomsten moet kunnen aantonen dat hij voor tenminste dat bedrag aan zorg heeft ingekocht. Hij is bovendien verplicht om de sofi-nummers van de hulpverleners die hij heeft ingehuurd, door te geven aan het zorgkantoor, die deze gegevens weer doorspeelt aan de belastingdienst. Het is dus niet mogelijk om 'zwart' hulp in te huren uit het pgb.

Een budgethouder die zijn uitgaven niet kan verantwoorden, zal het niet verantwoorde deel van zijn pgb moeten teruggeven aan het zorgkantoor. In de praktijk wordt de onderbesteding van het pgb verrekend met het voorschot voor een volgende periode.

### Rekenvoorbeeld verantwoording pgb

- het zorgkantoor heeft € 2.440,23 overgemaakt op de bankrekening van mevrouw Jaspers, als jaarbudget pgb;
- mevrouw Jaspers moet aan het eind van de voorschotperiode, binnen zes weken verantwoording afleggen over haar uitgaven. In dit geval dus vóór half februari van het jaar volgend op de budgetperiode;
- ze hoeft geen verantwoording af te leggen over het vrij besteedbare bedrag van € 250 per jaar. Mevrouw Jaspers hoeft ook geen verantwoording af te leggen over de besteding van de eigen bijdrage;
- dat betekent dat ze verantwoording moet afleggen over  $€ 2.440,23 - 250 = € 2.190,23$ .

## Kwaliteit

Budgethouders zijn zelf verantwoordelijk voor het inkopen van 'kwalitatief goede' zorg, hulp en begeleiding. Bij de invoering van het pgb in de AWBZ heeft het ministerie van VWS er uitdrukkelijk voor gekozen om die verantwoordelijkheid bij de budgethouders zelf neer te leggen. Wel vallen bepaalde 'voorbehouden handelingen' onder de regels van de wet Beroepen Individuele Gezondheidszorg (BIG). Die handelingen mogen alleen uitgevoerd worden door mensen die daartoe 'bevoegd en bekwaam' zijn. Het gaat hierbij met name om verpleegkundige handelingen.

## Flexibiliteit

Budgethouders mogen 'schuiven' tussen de verschillende zorgfuncties waarvoor een pgb mogelijk is, ook als ze voor die zorgfuncties geen indicatie hebben. Een budgethouder met een pgb op basis van een indicatie voor huishoudelijke verzorging, mag dit pgb dus uitgeven aan bijvoorbeeld persoonlijke verzorging of ondersteunende begeleiding.

Ook mag een budgethouder de hulp verspreid over het jaar flexibel inzetten en de ene periode meer hulp inkopen dan een andere periode. Budgethouders mogen 10% van hun budget meenemen (overhevelen) naar een volgend kalenderjaar, als ze het in het lopende jaar niet kunnen of willen besteden. Het budget mag ook in het buitenland worden ingezet, maar er wordt dan wel een korting toegepast naar het prijsniveau van het betreffende land, het zogenoemde 'aanvaardbaarheidspercentage'.

Bovendien mogen budgethouders ten hoogste drie maanden per jaar in het buitenland verblijven - bij permanent verblijf in het buitenland vervalt het recht op een persoongebonden budget.

## Ondersteuning door het Servicecentrum pgb

Een aantal taken in het kader van de ondersteuning van budgethouders is landelijk georganiseerd. Deze taken zijn door het College voor Zorgverzekeringen (CvZ) op basis van een Europese aanbesteding ondergebracht bij de Sociale Verzekeringsbank, Servicecentrum PGB.

Deze taken vallen in twee delen uiteen: (1) taken voor alle budgethouders en (2) taken voor budgethouders die loonheffing afdragen voor hun zorgverleners, hulpen en begeleiders, ofwel omdat zij daartoe verplicht zijn uit hoofde van hun werkgeverschap, ofwel omdat zij daar zelf voor gekozen hebben, de zogenoemde opting-in constructie, die voorkomt dat hulpverleners door de belastingdienst grote naheffingen krijgen opgelegd over hun inkomsten.

- 1) de taken voor alle budgethouders omvatten: de loondoorbetaling bij ziekte, verzuimbegeleiding, telefonisch beantwoorden van vragen op het terrein van arbeidsrecht, het onderhouden en versturen van modelovereenkomsten, het uitvoeren van een verzekering voor wettelijke aansprakelijkheid bij schade die voortkomt uit de rol als budgethouder en een beperkte verzekering voor rechtsbijstand bij arbeidsrechtelijke geschillen;
- 2) de taken voor budgethouders die loonheffing afdragen, omvatten: het kosteloos voeren van de salarisadministratie en het verzorgen van betalingen (via een machtiging vanaf de bankrekening van de budgethouder zelf) aan hulpverleners en de afdrachten aan UWV en belastingdienst.

## Opdrachtgeverschap en werkgeverschap

Overigens leidt de verstrekking van persoonsgebonden budgetten (zeker voor huishoudelijke verzorging) maar in een klein deel van de gevallen tot arbeidsovereenkomsten met volledige werkgeversverplichtingen voor de budgethouder.

- budgethouders die zorg inkopen bij zorginstellingen, particuliere bureaus, freelancers en zelfstandig ondernemers hebben geen werkgeversverplichtingen. Zij betalen uitsluitend de facturen van hun hulpverleners;
- budgethouders die huisgenoten of familieleden inhuren, waarbij een gezagsverhouding ontbreekt, worden gelijkgesteld aan freelancers. Ook voor hen heeft de budgethouder geen werkgeversverplichtingen;
- budgethouders die andere particulieren inhuren met arbeidsovereenkomsten op maximaal twee dagen per week, hebben beperkte werkgeversverplichtingen. De loondoorbetaling bij ziekte is bijvoorbeeld beperkt tot maximaal zes weken. Ook hoeven geen premies voor sociale werknemersverzekeringen (WW en WIA) te worden afgedragen. Ook het inhouden en afdragen van een loonheffing is niet verplicht - deze werknemers kunnen zelf afrekenen met de Belastingdienst. Wel moeten deze budgethouders rekening houden met een aantal werkgeversverplichtingen, zoals de uitbetaling van vakantiegeld en het toekennen van betaald verlof (vakantiedagen);
- voor budgethouders die de zorg, hulp en begeleiding invullen door werknemers in dienst te nemen op drie dagen per week of meer, gelden de volledige werkgeversverplichtingen. Denk aan loondoorbetaling bij ziekte tot maximaal 104 weken, inhouden en afdragen van loonheffing, betalen van werkgeverspremies sociale werknemersverzekeringen boven op het bruto loon, uitbetalen van vakantiegeld, toekennen van onbetaald verlof (vakantiedagen), uitgebreide arbo-verplichtingen, enzovoorts.

## Geen inkomen

Het pgb wordt door de overheid en uitvoeringsinstellingen (belastingdienst, UWV, gemeentelijke sociale diensten) voor de budgethouder niet beschouwd als inkomen. Dit is wettelijk zo geregeld.<sup>6</sup> Uiteraard worden ontvangen betalingen uit het pgb voor de hulpverlener wel als inkomen beschouwd, waar inkomstenbelasting over betaald moet worden. Ook kunnen deze betalingen gevolgen hebben voor eventuele uitkeringen, individuele subsidies of draagkrachtberekeningen bij de hulpverlener.

## Pgb en mantelzorg

Het pgb in de AWBZ kan gebruikt worden om zorg, hulp en begeleiding in te kopen bij mensen uit de eigen omgeving. Ongeveer een derde van alle budgethouders koopt uitsluitend zorg in bij mensen in de eigen omgeving. De inzet van hulpverleners uit de eigen omgeving wordt door nog eens een derde van de budgethouders gecombineerd met de inzet van hulp van buitenaf, via instellingen of vrij gevestigde hulpverleners, tot een mix van hulpverleners die optimaal is voor de betreffende budgethouder. Nog eens een derde koopt uitsluitend zorg in bij instellingen, vrij gevestigde hulpverleners en zorgverleners die bij de budgethouder in loondienst zijn.

Uit onderzoek in opdracht van het ministerie van VWS<sup>7</sup> blijkt dat er in de grote meerderheid van de gevallen geen sprake is van verdringing van mantelzorg, maar van ofwel een nieuwe inzet (van mensen die voorheen geen mantelzorg boden) een grotere inzet (waarvoor mensen niet zelden hun betaalde baan of studie opzeggen of verminderen) en een andere meer verplichtende invulling van de zorg. Uit ander onderzoek<sup>8</sup> blijkt dat het kunnen betalen van hulpverleners uit eigen kring de budgethouder een aanzienlijk sterker gevoel van autonomie en onafhankelijkheid geeft.

Bij de afbakening van betaalde zorg en mantelzorg speelt het in 2003 ingevoerde Werkdocument Gebruikelijke Zorg, eind 2005 omgezet in het Protocol Gebruikelijke Zorg, bij de indicatiestelling een grote rol. Dit werkdocument bevat een aantal normen om vast te stellen welke zorg van inwonende huisgenoten verwacht wordt. Die zorg wordt vervolgens beschouwd als voorliggende voorziening, zodat er geen indicatie mogelijk is voor betaalde zorg vanuit de AWBZ. Een voorbeeld van 'gebruikelijke zorg' zijn huishoudelijke verzorging door een inwonende partner die geen beperkingen heeft en niet om dringende redenen (bijvoorbeeld door een beroep als zeevaarder) langdurig van huis is. Het Protocol Gebruikelijke Zorg gaat ook in op de rol van mantelzorg. Mantelzorg is in de definitie van dit Protocol: alle zorg die verleend wordt door huisgenoten of door mensen van buitenaf, die verder gaat dan de gebruikelijke zorg. Het Protocol stelt dat mantelzorg niet afdwingbaar is, dat wil zeggen dat mantelzorg niet als voorliggende voorziening wordt gezien als die zorg op het moment van de indicatiestelling niet wordt verleend. Wordt er op het moment van indicatiestelling al wel mantelzorg verleend, dan geldt die mantelzorg als voorliggende voorziening, tenzij de mantelzorg overbelast dreigt te raken of tenzij de mantelzorg zelf aangeeft dat hij niet meer bereid is om zorg te verlenen.

Partners, ouders, verwanten, buren en vrienden die betaalde zorg verlenen uit het pgb zijn voor die betaalde zorg geen mantelzorgers meer, maar professionele hulpverleners.

## Ervaringen

De ervaringen met persoonsgebonden budgetten in de AWBZ (en de voorloper hiervan, het experimentele Cliëntgebonden Budget) gaan inmiddels ruim tien jaar terug.

Het grote voordeel van een pgb is de autonomie die de budgethouders hiermee verkrijgen.<sup>9</sup> Zo tonen bijvoorbeeld de budgethouders van een pgb voor verpleging en verzorging<sup>10</sup> veel meer initiatief dan degenen die hulp in natura ontvangen. Daardoor komen de eersten veel minder voor verrassingen te staan als late afzeggingen, de onaangekondigde komst van onbekende hulpverleners of hulp op andere tijden dan was afgesproken. Door de eigen regie ontstaat er veel meer continuïteit in de hulpverlening. Mede door deze voordelen zijn budgethouders doorgaans veel meer tevreden over de bejegening en over de hulp dan andere hulpontvangers.

Overigens blijkt dat budgethouders ook andere voorzieningen kiezen en de hulp anders organiseren. Dat betreft in de eerste plaats de faciliteiten die de reguliere voorzieningen kennelijk onvoldoende aanbieden. Zo kopen chronisch psychiatrische patiënten voornamelijk begeleiding in die niet in het

reguliere aanbod zit. Ook door ouders van verstandelijk gehandicapten wordt door een meerderheid begeleiding ingekocht, maar daarnaast ook andere voorzieningen die men zonder budget niet of onvoldoende kan krijgen, zoals huishulp.

Uit de nulmeting naar de administratieve lasten voor de burger<sup>11</sup>, blijkt dat de verantwoording van een pgb en de inspanningen om werkgever of opdrachtgever te zijn, in gevallen dat een budgethouder meerdere mensen in dienst heeft, tot veel extra werk aanleiding geeft.

## 2.3 Het huidige pgb Wvg

Het pgb is voor een aantal gemeenten niet nieuw. Een klein aantal gemeenten heeft een pgb in de Wet voorzieningen gehandicapten. Hierbij worden allerlei verschillende modellen en vormen gehanteerd. Vooral de controle die de gemeente uitvoert, varieert daarin sterk.

Sommige gemeenten hanteren een vouchersysteem, een waardecoupon die bij een beperkt aantal leveranciers kan worden ingeleverd. De gemeente controleert dan of het aangeschafte product overeenkomt met de eisen zoals die zijn geformuleerd bij het opstellen van de coupon. Andere gemeenten controleren helemaal niet en geven cliënten volle vrijheid in de besteding. Een tussenvorm is dat de klant zich bij de gemeente moet verantwoorden over de besteding.

**Tabel:** verschillende bestaande varianten van een pgb in de Wvg.

	Vrijheid	Kernpunten
Vouchersysteem	Gemeente heeft veel controle over besteding budget.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• programma van eisen opgesteld;</li> <li>• waardepapier inwisselbaar bij leverancier;</li> </ul>
Geld met verantwoording	Gemeente geeft geld, maar vraagt wel verantwoording over besteding van het budget.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gemeente stelt eisen op ten aanzien van besteding (bijvoorbeeld aard van de voorziening of dienst);</li> <li>• verantwoording door klant na besteding;</li> </ul>
Geld zonder verantwoording	De gemeente geeft geld en de klant is volledig vrij in de besteding.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gemeente geeft enkel geld, de klant kan het besteden naar eigen inzicht.</li> </ul>

Veel gemeenten geven een ruime keuzevrijheid voor de burgers, maar niet onder de noemer pgb. Voor sportrolstoelen geven veel gemeenten een forfaitair bedrag. Soms mag dit vrij worden besteed. Het wordt geen pgb genoemd, maar in de praktijk komt het er wel op neer: burgers krijgen geld om zelf een sportrolstoel aan te schaffen. Ook voor woonvoorzieningen bestaan veel van dergelijke constructies, waarbij de burger de beschikking krijgt over het budget voor de aanpassingen die voor vergoeding in aanmerking komen en dit zo nodig kan aanvullen voor extra wensen die boven deze vergoeding uitgaan.

Ook op verschillende andere beleidsterreinen maken persoonsgebonden budgetten vaak deel uit van de gemeentelijke praktijk, bijvoorbeeld in de vorm van het persoonsgebonden reïntegratiebudget voor het vinden van betaald werk. Het persoonsgebonden reïntegratiebudget betekent dat de gemeente een

uitkeringsgerechtigde in de gelegenheid stelt zelf een reïntegratieplan op te stellen hoe hij aan het werk wil komen. In het plan moet de uitkeringsgerechtigde aangeven welke ondersteuning daarbij nodig is. Bijvoorbeeld begeleiding, advisering, opleiding of arbeidsbemiddeling. Ook moet worden aangegeven hoeveel geld er nodig is voor het reïntegratieplan. Wanneer de gemeente het voorstel goedkeurt, krijgt de uitkeringsgerechtigde de beschikking over een budget om het plan uit te voeren.

Meestal gebeurt dat in de vorm van een trekkingsrecht: de leveranciers (begeleiders, adviseurs, opleiders) factureren bij de gemeente.

De regering heeft een persoonsgebonden budget regeling aangekondigd voor mensen die een indicatie hebben voor een plaats in de sociale werkvoorziening en die met begeleiding aan de slag willen in het reguliere bedrijfsleven. De gemeenten zullen deze regeling gaan uitvoeren.

Op het terrein van welzijn is in gemeenten minder ervaring met het pgb. Een bekend project is het pgb voor welzijn in Almelo. In Almelo is een project uitgevoerd waarin een persoonsgebonden budget beschikbaar werd gesteld voor welzijn aan chronisch zieken.<sup>12</sup>

Het project biedt mensen met een chronische ziekte of handicap een eigen budget dat ze kunnen besteden aan sport, cultuur, educatie of vrije tijd.

## 2.4 De overgang van huishoudelijke verzorging naar de Wmo

In de Wmo worden de gemeenten met ingang van 1 januari 2007 verantwoordelijk voor de verstrekking van alle hulp bij het huishouden, dus ook aan mensen die daarnaast gebruik maken van andere AWBZ zorgfuncties, zoals persoonlijke verzorging, verpleging, begeleiding of tijdelijk verblijf (respijtzorg of logeeropvang).

### Uitzonderingen

Volgens een toezegging van de regering aan de Tweede Kamer, bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel Wmo<sup>13</sup>, zal hierbij een uitzondering worden gemaakt voor mensen die een indicatie hebben voor verblijf (in een beschermde of therapeutische woonomgeving, zoals een verzorgingshuis, verpleeghuis, RIBW, woonvorm voor gehandicapten of een andere intramurale setting), maar die er voor kiezen om zelfstandig, thuis te blijven wonen. Voor hen maakt huishoudelijke verzorging deel uit van het volledige pakket ('full package') aan zorg dat vanuit de AWBZ kan worden geleverd, al dan niet in de vorm van een persoonsgebonden budget. Op het moment van schrijven van deze Handreiking is deze toezegging nog niet in wetgeving of in nadere regelgeving omgezet.

### Overgangsregeling

Voor degenen die al een indicatie hebben voor huishoudelijke verzorging op het moment dat de Wmo in werking treedt, geldt een 'eerbiedigende werking'. Dat wil zeggen dat bestaande indicaties worden gerespecteerd tot maximaal één jaar na inwerkingtreding van de wet. Dit geldt ook voor de hoogte van het persoonsgebonden budget, dat gedurende de overgangsperiode voor degenen die gebruik maken van de overgangsregeling vastligt.

De gemeente wordt wel al per de invoeringsdatum van de Wmo financieel verantwoordelijk voor deze budgethouders. Maar conform artikel 41 van de Wmo is de gemeente gehouden om de huidige regels rond het persoonsgebonden budget (als subsidieregeling in het kader van de AWBZ) voor deze groep budgethouders volledig na te leven.

Een gemeente kan ook besluiten bij doorlopende indicaties niet meteen te herindiceren, maar de huidige indicatie over te nemen. In een Overgangsprotocol is deze gang van zaken verder uitgewerkt.

Uiterlijk een jaar na invoering van de Wmo zullen ook alle huidige budgethouders met een indicatie voor huishoudelijke verzorging, een nieuwe indicatie moeten krijgen via de gemeente, voor hulp bij het huishouden vanuit de Wmo. Vanaf het moment dat hun indicatie afloopt (maar uiterlijk op 31 december 2007) vallen zij voor de hulp bij het huishouden immers volledig onder de regelingen die de gemeente heeft getroffen voor de verstrekking van deze hulp.

## 3. Het pgb in de Wmo

Rond de invoering van het pgb in de Wmo spelen verschillende vragen. In dit hoofdstuk worden ze zo veel mogelijk in samenhang behandeld.

### 3.1 Keuzevrijheid

Artikel 6 Wmo verplicht het college van burgemeester en wethouders om burgers als het gaat om individuele voorzieningen de keuze te laten tussen ofwel een vertrekking in natura, ofwel een persoonsgebonden budget, tenzij hiertegen overwegende bezwaren bestaan.

#### Algemene voorzieningen

Algemene voorzieningen zijn laagdrempelige voorzieningen die aan alle burgers worden aangeboden, al dan niet met een lichte toegangsbeoordeling. Conform de behandeling van de Wmo in de Eerste Kamer gaat het uitsluitend om voorzieningen die incidenteel en kortdurend worden aangeboden. Denk bijvoorbeeld aan mensen die zo nu en dan een rolstoel nodig hebben uit een rolstoelpool of aan mensen die een korte periode na een ziekenhuisopname hulp bij het huishouden nodig hebben.

De burger voor wie het gebruik van algemene voorzieningen een adequate compensatie biedt voor zijn beperkingen, komt niet in aanmerking voor individuele voorzieningen. Voor algemene voorzieningen geldt geen verplichting tot het aanbieden van een persoonsgebonden budget. Daarom wordt in deze handreiking niet verder ingegaan op de algemene voorzieningen.

#### Individuele voorzieningen

Zodra de burger aanspraak maakt op langdurige of structurele voorzieningen op maat, waarvoor een individuele toegangsbeoordeling geldt, is er sprake van individuele voorzieningen.

#### Overwegende bezwaren

Bij overwegende bezwaren tegen het aanbieden van een persoonsgebonden budget gaat het, zo blijkt uit de toelichting bij het amendement waarop artikel 6 Wmo is gebaseerd, om in de persoon of diens situatie gelegen bezwaren, die dus op individueel niveau dienen te worden gemotiveerd (zie bijlage 1 bij deze Handreiking). Een burger kan bijvoorbeeld zijn recht op een persoonsgebonden budget verspelen door aantoonbaar misbruik in het verleden of doordat vast is komen te staan dat hij niet in staat is om een persoonsgebonden budget te beheren en er ook geen anderen (bij voorkeur wettelijke vertegenwoordigers) in zijn omgeving deze taak kunnen overnemen. De gemeente kan in dat geval de burger de keuze voor een persoonsgebonden budget ontfeggen. Omdat het gaat om het inperken van een wettelijk recht op keuzevrijheid, zal de gemeente deze beslissing moeten motiveren in een voldoende onderbouwd en voor beroep vatbaar besluit.

Als gevolg van afspraken tussen de regering en de Tweede Kamer, gemaakt in de Commissie Vervoer<sup>14</sup>, kunnen ook overwegingen van efficiency tot de overwegende bezwaren gerekend worden, namelijk als het aanbieden van een persoonsgebonden budget de keuzemogelijkheden van de burgers juist zou beperken. Daarbij is nadrukkelijk gewezen op het collectief vervoer. In principe zijn vervoersvoorzieningen individuele voorzieningen in het kader van de Wmo. Maar elke burger een persoonsgebonden budget aanbieden voor vervoersvoorzieningen, ook in situaties waarin tot nu toe voorzien werd door het aanbieden van collectief vervoer, zou er toe kunnen leiden dat het draagvlak onder het collectief

vervoer wordt aangetast. De burger wordt dan beroofd van de keuze voor een collectief vervoersysteem. De gemeente kan er daarom voor kiezen om geen persoonsgebonden budget aan te bieden voor collectief vervoer.

Overigens gaat deze uitzondering niet op voor burgers die nu ook al geen gebruik kunnen maken van collectief vervoer, bijvoorbeeld om medische redenen. In dat geval blijft het aanbieden van de keuze voor een persoonsgebonden budget voor individuele vervoersvoorzieningen een wettelijke eis.

### **Gelijkwaardigheid**

Conform artikel 6 Wmo moeten voorzieningen in natura en het persoonsgebonden budget ‘vergelijkbaar’ zijn. Dat betekent dat de gemeenten niet alleen verplicht is om een persoonsgebonden budget aan te bieden, maar ook verstrekkingen in natura zal moeten organiseren. De keuze tussen beide vormen van verstrekking moet vervolgens zo uitgebalanceerd worden, dat burgers die kiezen voor één van beide mogelijkheden in een gelijkwaardige positie blijven ten opzichte van de burgers die de andere keuze maken. Burgers kunnen dan in alle vrijheid kiezen voor de manier van verstrekken die het beste past bij hun situatie en bij hun voorkeur. Dit heeft onder andere gevolgen voor de vaststelling van de hoogte van het persoonsgebonden budget. Voor meer informatie, zie paragraaf 3.6.1 van deze handreiking.

### **Bestedingsvrijheid**

Kenmerkend voor het persoonsgebonden budget is de zekere bestedingsvrijheid van de budgethouders. Dat betekent dat de gemeente aan de budgethouders de vrijheid kan laten om het budget te besteden aan het doel waarvoor het is verstrekt, zonder precies van hen te verlangen dat zij zich strikt aan een programma van eisen houden. Budgethouders kunnen dan zelf op zoek naar passende oplossingen. De wet laat de gemeente overigens wel de ruimte om van budgethouders te eisen dat zij zich houden aan een vooraf vastgesteld programma van eisen. Het is aan de gemeente om hierin een keuze te maken.

## **3.2 Pgb of financiële tegemoetkoming**

De verhouding tussen financiële tegemoetkomingen en het persoonsgebonden budget is in de voorliggende wettekst niet helder. In artikel 5 Wmo (en een aantal hier van afgeleide artikelen) is sprake van de keuze tussen ofwel een verstrekking in natura, ofwel een persoonsgebonden budget of een financiële tegemoetkoming. In artikel 6 Wmo is echter nadrukkelijk sprake van de keuze tussen ofwel een verstrekking in natura, ofwel een persoonsgebonden budget. Financiële tegemoetkomingen zijn hier geen alternatief meer.

Deze handreiking gaat alleen over het persoonsgebonden budget. De positie van financiële tegemoetkomingen en forfaitaire vergoedingen wordt daarom hier niet verder besproken.

## **3.3 Compensatiebeginsel**

In de Wmo geldt geen zorgplicht zoals in de huidige Wvg en ook geen verzekerd recht op zorg, zoals dat in de AWBZ is vastgelegd. De verantwoordelijkheid voor de verstrekking van voorzieningen vanuit de Wmo wordt bij de gemeente gelegd, waarbij de gemeente ‘horizontaal’, dat wil zeggen in de eigen lokale gemeenschap, verantwoording aflegt over het gevoerde beleid en de uitvoering hiervan.

Daarbij geldt wel een zogenoemd compensatiebeginsel. De gemeente moet voorzieningen treffen, zodat burgers met beperkingen zodanig gecompenseerd worden, dat zij een huishouden kunnen voeren, zich in en om de woning kunnen verplaatsen, zich lokaal kunnen verplaatsen en kunnen deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Voorzieningen die niet of onvoldoende aan deze voorwaarde voldoen, zijn strijdig met de Wmo.

Dit compensatiebeginsel kan de gemeente voor dilemma's plaatsen. Stel dat een burger met een pgb een rolstoel aanschafte die uiteindelijk niet blijkt te voldoen, is de gemeente dan gehouden om opnieuw een pgb toe te kennen of een rolstoel in natura te verstrekken? Strikt juridisch kan het compensatiebeginsel worden opgevat als een plicht die altijd blijft bestaan. In deze opvatting moet de gemeente gewoon een nieuwe rolstoel verstrekken als de burger met een persoonsgebonden budget een niet-adequate rolstoel heeft aangeschaft. Het spreekt vanzelf dat deze opvatting onverantwoorde risico's voor de gemeente met zich meebrengt, die bovendien niet stroken met de eigen verantwoordelijkheid die bij de burger wordt neergelegd.

Een mogelijke oplossing ligt in de verplichting die de gemeente aan de budgethouder bij verordening kan opleggen, om het budget te besteden aan een compenserende voorziening naar zijn keuze. Dat betekent dat de budgethouder gehouden is om met het budget zijn beperkingen te compenseren, zonder dat er harde eisen gesteld worden aan de manier waarop dat gebeurt. Dat is aan de budgethouder zelf.

Als een budgethouder zijn budget echter uitgeeft aan zaken die zijn beperking niet of onvoldoende compenseren en om die reden opnieuw aanklopt bij de gemeente, kan hij verwachten dat zijn budget wordt teruggevorderd omdat hij het niet heeft besteed aan het doel waarvoor het is gegeven. Ook dat laatste is bij verordening te regelen - zie verderop in paragraaf 3.6.1.

De gemeente kan vervolgens aan zijn compensatieplicht voldoen door de verstrekking van een voorziening in natura. De budgethouder heeft in dit geval immers laten zien dat hij niet in staat is tot het omgaan met een persoonsgebonden budget. Dat laatste geldt als uitsluitingsgrond onder het begrip 'overwegende bezwaren' in artikel 6 Wmo.

### **Overmacht**

De budgethouder kan door overmacht, dus buiten zijn schuld, zijn voorziening verspelen, bijvoorbeeld door een ongeval waarbij een onverzekerde derde betrokken is of doordat een leverancier buiten de schuld van de budgethouder zijn verplichtingen niet nakomt, terwijl er al wel betalingen zijn gedaan. In dat geval zal de budgethouder met succes opnieuw een beroep moeten kunnen doen op het gemeentelijke compensatiebeginsel.

## **3.4 Marktwerving**

Omdat naast voorzieningen in natura ook een pgb wordt aangeboden, melden zich - naast de gemeente als contractant voor de verstrekkingen in natura - meerdere individuele vragers op de markt. Is hun aantal groot genoeg, dan wordt het voor aanbieders interessant om specifiek voor hen producten en diensten te ontwikkelen en aan te bieden. Dat kan een positief effect hebben op prijs (lager) en de kwaliteit (hoger, meer diversiteit) van het aanbod. Het pgb kan daarmee ook een instrument zijn - en is dat in het verleden in de AWBZ ook gebleken - voor prijsbeheersing en kwaliteitsverhoging bij de verstrekking van hulp en voorzieningen.

Toch zijn er ook dilemma's om rekening mee te houden.

- als de gemeente voornamelijk persoonsgebonden budgetten verstrekt, kan het een probleem worden om voldoende draagvlak te behouden voor de verstrekking in natura. De omvang van deze verstrekkingen kan te klein worden om nog voordelige en efficiënte contracten af te sluiten met aanbieders. Wil de gemeente de burger een echte keuze bieden tussen hulp in natura en een pgb, dan zal ook de hulp in natura van voldoende kwaliteit moeten zijn, geleverd tegen een voor de gemeente redelijke prijs. Uit de huidige ervaringen in de AWBZ blijkt dat het pgb voor rond de 10-15% van de burgers een interessante optie is. Zelfs als dit percentage gematigd verder zou stijgen, is er geen risico voor afkalving van het draagvlak voor de verstrekking van voorzieningen in natura. Het is echter wel een punt om rekening mee te houden. In deze handreiking wordt dan ook gepleit voor een goed evenwicht tussen hulp in natura en een pgb. Dit pleidooi ligt in het verlengde van artikel 6 Wmo, waarin nadrukkelijk sprake is van vergelijkbaarheid tussen natura verstrekkingen en een persoonsgebonden budgetten. Dat kan bijvoorbeeld door voor de verstrekking van hulp en voorzieningen in natura samenwerking te zoeken met buurgemeenten, om zo het gezamenlijk draagvlak voor deze voorzieningen te vergroten. Ook zal de gemeente de keuzevrijheid binnen de verstrekking in natura kunnen vergroten, door contracten af te sluiten met meerdere leveranciers;
- een pgb wordt alleen een succes als er voldoende aanbieders zijn, die producten en diensten aan budgethouders kunnen leveren. Die komen er niet vanzelf. De markten voor individuele voorzieningen zoals hulpmiddelen, hulp bij het huishouden en vervoer zijn zeker geen open markten, doordat ze decennia lang aan de vraagkant gedomineerd zijn door zorgverzekeraars en gemeenten. De praktijk van de AWBZ laat zien dat de invoering van een pgb zorgt voor kopersmacht en een begin van meer marktwerking. De gemeente kan een stimulerend beleid voeren door organisaties, waaronder bijvoorbeeld een Wmo-loket, aan te moedigen om informatie te verzamelen over aanbieders, producten, prijzen, leveringsvoorwaarden en klachtenregelingen. Ook kan de gemeente stimuleren dat budgethouders zich aansluiten bij (lokale, regionale of zelfs landelijke) inkoopcombinaties.

### 3.5 Advies en ondersteuning

Wil de gemeente de invoering van het pgb in de Wmo tot een succes maken, dan is het noodzakelijk om informatie, advies en ondersteuning te bieden rond de keuze voor een pgb en de gevolgen daarvan voor de budgethouder.<sup>15, 16</sup>

Dit aanbod kan ondersteuning op verschillende terreinen betreffen:

- ondersteuning bij de afweging om te kiezen voor een pgb of voor voorzieningen in natura;
- ondersteuning bij de werving en selectie van hulpverleners en goed werkgeverschap: waar moet ik op letten, hoe voer ik een sollicitatiegesprek, welke overeenkomsten moet ik afsluiten, wat is een passend loon, mag ik familieleden inhuren, is er een ziekteverzekering, aansprakelijkheidsverzekering en rechtsbijstandverzekering, enzovoorts;
- ondersteuning bij het inkopen van hulp, hulpmiddelen en voorzieningen van voldoende kwaliteit tegen een redelijke prijs;
- ondersteuning bij het voldoen aan de verplichtingen inzake het pgb, zoals de verplichting tot het afsluiten van schriftelijke contracten en het kunnen verantwoorden van de uitgaven.

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) biedt op dit moment ondersteunende diensten aan voor budgethouders. Veel gemeenten zullen ook onder de Wmo dergelijke ondersteuning aan hun PGB-houders willen aanbieden. Voor de overgangsccliënten, die in 2007 nog dezelfde rechten houden als onder de AWBZ, is dat verplicht. Voor nieuwe Wmo-clieënten kunnen gemeenten zelf kiezen of

en hoe ze deze ondersteuning gaan aanbieden. Momenteel wordt onderzocht hoe deze PGB-ondersteuning het best georganiseerd kan worden. Onder de AWBZ ontving de SVB hiervoor een landelijk budget via het CVZ. Voor de ondersteuning huishoudelijke zorg houdt dat op 1 januari 2007 op. Een nieuwe landelijke regeling is niet aan de orde, omdat gemeenten zelf moeten bepalen hoe en of ze deze ondersteuning vorm geven. De VNG voert daarom nu gesprekken met de SVB over de voorwaarden en het dienstenpakket dat de SVB individuele gemeenten gaat aanbieden. Resultaat daarvan zal een pakket aansluitingsvoorwaarden zijn. De dienstverlening blijft in beginsel gelijk aan de dienstverlening die de SVB nu aan AWBZ budgethouders levert. Elke gemeente die de ondersteuning bij de SVB wil inkopen doet dit vervolgens volgens deze aansluitingsvoorwaarden.

De diensten van de SVB zijn:

- vergoeding van bij ziekte doorbetaald loon, het beheer van collectieve verzekeringen en het beheer van collectieve voorzieningen;
- het op verzoek van de betrokken budgethouder verzorgen van de salarisadministratie indien sprake is van een arbeidsrelatie:
  - a. die valt onder het regime van de ‘regeling dienstverlening aan huis’ en;
  - b. waarbij de budgethouder verplicht is tot inhouding en afdracht van loonheffing en sociale premies (incl opting-in);
- het beschikbaar stellen van modelovereenkomsten aan alle budgethouders en het bijhouden van deze modelovereenkomsten naar aanleiding van wettelijke ontwikkelingen;
- het geven van informatie en advies op arbeidsrechtelijk terrein aan alle budgethouders.

## 3.6 Financiële gevolgen

### Budget vooraf beschikbaar

Kenmerkend van een persoonsgebonden budget is, dat het op basis van een indicatie en een waarde-bepaling vóóraf aan de budgethouder wordt toegekend. De budgethouder kan vervolgens met het budget de nodige zorg en voorzieningen inkopen. Afhankelijk van het systeem dat de gemeente volgt, legt de budgethouder achteraf verantwoording af over zijn uitgaven. Het persoonsgebonden budget onderscheidt zich hiermee van een restitutie-systeem, waarbij de gemeente achteraf de gemaakte kosten vergoedt. Voor meer informatie, zie paragraaf 3.8 van deze Handreiking.

### Financiële beheersbaarheid

Net als alle andere instrumenten voor de verstrekking van voorzieningen aan burgers, verdient de financiële beheersbaarheid van het pgb de nodige aandacht. Het gaat daarbij om directe kosten, namelijk de verstrekte budgetten aan burgers (3.6.1) en de indirecte kosten die de gemeente moet maken om het systeem goed te laten functioneren. Die indirecte kosten vallen uiteen in invoeringskosten bij aanvang van het systeem (3.6.2) en uitvoeringskosten als het systeem eenmaal draait (3.6.3).

### 3.6.1 Directe kosten

#### Overstappers

In principe werkt de overstap van mensen van voorzieningen in natura naar een pgb niet kostenverhogend. Dit heeft immers geen financieel verhogende druk op het beschikbare totale budget voor de betreffende voorzieningen, al gelden wel de overwegingen over de werking van de lokale

markt voor zorg en voorzieningen, zoals hiervoor omschreven. Het verdient daarom aanbeveling om in de contracten met de aanbieders van zorg en voorzieningen in natura een bepaalde bandbreedte in te bouwen, waarbij de gemeente zich niet al te strak vastlegt op een bepaald volume aan verstrekkingen.

### Waardebepaling

De grootste post in het kader van een pgb bestaat uiteraard uit de verstrekte budgetten aan burgers. Voor het beheersen van de kosten is een goede waardebeoordeling van persoonsgebonden budgetten onontbeerlijk. Voor het verstrekken van adequate voorzieningen die voldoen aan het wettelijke compensatiebeginsel, is het nodig om de hoogte van de pgb tarieven vast te stellen op basis van de tegenwaarde van goedkoopst adequate voorziening.

- voor de verstrekking van hulp bij het huishouden kan worden aangesloten bij de huidige tarieven in de AWBZ.<sup>17</sup> Bedenk dat het budget niet alleen toereikend zal moeten zijn voor het betalen van salariskosten, maar ook voor alle kosten die daar nog bovenop komen, zoals aanvullende arbeidsvoorwaarden, verzekeringen, reiskostenvergoedingen, vakantiegeld en vakantiedagen, en administratieve verplichtingen. Het budget zal bovendien toereikend moeten zijn voor het inhuren van een bedrijf of instelling, als alternatief voor hulp door particulieren. In de AWBZ wordt voor huishoudelijke verzorging uitgegaan van een persoonsgebonden budget 75% van het CTG tarief. Dat betekent niet dat de gemeente voor het persoonsgebonden budget voor hulp bij het huishouden zonder meer kan uitgaan van een tarief van 75% van de tarieven voor hulp in natura. Wettelijk moet het persoonsgebonden budget ‘vergelijkbaar’ zijn aan de verstrekking in natura. Zeker als de gemeente er in slaagt om de naturazorg goedkoop in te kopen, zal het tarief voor het persoonsgebonden budget daar dicht tegenaan moeten liggen, of zelfs gelijk moeten zijn, om aan deze wettelijke vereiste te voldoen;
- een pgb voor woningaanpassingen aan eigen woningen zal over het algemeen gebaseerd zijn op (vergelijkende) offertes van aannemers en aanpassers;
- individuele vervoersvoorzieningen zullen gebaseerd zijn op de aard van de verstrekking. Burgers die vanwege hun beperkingen gebruik maken van eigen vervoer, kunnen een pgb krijgen dat toereikend is voor het aanpassen van de eigen auto, plus een passende kilometervergoeding;
- bij de verstrekking van hulpmiddelen zoals rolstoelen en scootmobielen is de waardebeoordeling soms problematisch. Gaat het om hulpmiddelen die standaard door verschillende leveranciers worden aangeboden, dan kan aangesloten worden bij de markt. Gaat het om hulpmiddelen die op maat gemaakt of aangepast moeten worden, dan is die waardebeoordeling ingewikkelder. Er is op dit moment nog geen instrument beschikbaar voor de waardebeoordeling van hulpmiddelen op maat, al zijn er wel al initiatieven om tot zo’n instrument te komen.

Bij de waardebeoordeling van hulpmiddelen (zoals rolstoelen, scootmobielen, vervoermiddelen en kleine aanpassingen en hulpmiddelen in en om de woning) moet rekening gehouden worden met de gebruiksduur en de afschrijftermijn. De verstrekking heeft als het ware een bepaalde waarde ‘per jaar’. Het persoonsgebonden budget zal hoog genoeg moeten zijn voor de aanschaf van geschikte voorzieningen. Hier wordt vervolgens ook de gebruiksduur op afgestemd. De burger kan er dan zelf voor kiezen om meerdere maken gebruikte hulpmiddelen met een beperkte levensduur aan te schaffen, zolang hij over de gehele budgetperiode maar uitkomt met het verstrekte budget.

### Bijkomende kosten

Bij de waardebeoordeling van het persoonsgebonden budget moet rekening worden gehouden met bijkomende kosten voor de budgethouder. Denk bijvoorbeeld aan de onderhoudskosten van de voorzieningen gedurende de volledige gebruiksduur, aan de kosten voor vervanging van onderdelen, aan de premies voor verzekeringen voor wettelijke aansprakelijkheid, verlies en diefstal, aan de kosten van stalling, enzovoorts.

Bijzondere aandacht verdienen de bijkomende kosten voor budgethouders met een persoonsgebonden budget voor hulp bij het huishouden. Denk hierbij aan een wettelijke aansprakelijkheidsverzekering voor budgethouders in hun rol als werkgever of opdrachtgever, loondoorbetaling bij ziekte van werknemers in loondienst, het voeren van een salarisadministratie voor hulpverleners voor wie loonheffing wordt afgedragen, arbo-verplichtingen in het kader van het werkgeverschap en een rechtsbijstandsverzekering voor arbeidsconflicten. De kosten hiervoor zijn niet begrepen in de huidige tarieven voor het PGB in de AWBZ. Alle budgethouders kunnen hiervoor immers kostenloos een beroep doen op het Servicecentrum PGB van de Sociale Verzekeringsbank (zie hoofdstuk 2.2 van deze Handreiking). De staatssecretaris heeft in de Eerste Kamer beloofd dat ze zal onderzoeken hoe deze functie ook in de Wmo landelijk vormgegeven kan worden.

Als het Servicecentrum PGB deze rol niet langer speelt, kan de gemeente kiezen voor twee oplossingen.

- ofwel de tarieven voor het persoonsgebonden budget voor hulp bij het huishouden worden verhoogd met een vast percentage ter compensatie van deze kosten en de budgethouders moeten zelf de nodige voorzieningen treffen;
- ofwel de gemeente kiest voor een systeem - analoog aan de huidige uitvoeringspraktijk in de AWBZ - waarbij deze bijkomende voorzieningen centraal geregeld zijn voor alle budgethouders en de kosten hiervoor buiten het pgb zelf gehouden worden. Hierbij kan samenwerking worden gezocht bij andere gemeenten. In dat geval moeten de kosten voor deze bijkomende voorzieningen apart georganiseerd en begroot worden.

Deze laatste oplossing verdient de voorkeur, omdat budgethouders met kleine budgetten anders te grote risico's lopen, die bovendien moeilijk af te dekken zullen zijn door particuliere aanbieders zoals verzekeraars en administratiekantoren.

### **Budget over**

De gemeente kan eisen stellen aan de budgethouder over de besteding van het budget. Zolang de budgethouder daar aan voldoet hoeft geen budget te worden teruggestort. De gemeente mag zelf bepalen wat er gebeurt als burgers toch budget overhouden van hun persoonsgebonden budget. De gemeente mag dus van de burger vragen dat hij het bespaarde budget terugschikt. Dat kan echter tot ongewenste effecten leiden. Vooral ontmoedigt het burgers om scherp op de prijs te letten bij de inkoop van hulp en voorzieningen.

- om dit te voorkomen kan de gemeente de grenzen van het domein van de verstrekking, binnen de grenzen van de redelijkheid, iets ruimer trekken. Een persoonsgebonden budget voor de aanschaf van kleine hulpmiddelen in en om de woning mag dan bijvoorbeeld ook besteed worden voor noodzakelijke aanpassingen aan die woning die strikt genomen niet binnen het domein van de verstrekking passen, bijvoorbeeld doordat ze door de gemeente als algemeen gebruikelijk worden gekenmerkt;
- ook kan de gemeente er voor kiezen om de budgethouder toe te staan het budget te besteden aan alle voorzieningen waarvoor in de gemeente een persoonsgebonden budget mogelijk is. Een budgethouder die zijn persoonsgebonden budget voor de aanschaf, onderhoud en verzekering van een rolstoel niet volledig besteedt, kan het overgebleven budget dan gebruiken voor het zelf inkopen van vervoer of kleine aanpassingen in en om de woning

### **Aanzuigende werking**

Een dilemma is de mogelijk aanzuigende werking van een pgb dat voor burgers prettig en eenvoudig is geregeld. Vanuit het oogpunt van toegankelijkheid van voorzieningen is die aanzuiging in feite een goed teken (meer mensen maken gebruik van voorzieningen die ze aantoonbaar nodig hebben),

maar als het betekent dat er een extra instroom op gang komt die er anders niet zou zijn geweest (ook niet voor hulp en voorzieningen in natura), dan ontstaat er een extra druk op het beschikbare budget. De gemeente kan in dat geval ofwel de indicatiestelling en de waardebeoordeling van een pgb aanscherpen ofwel het beschikbare budget verhogen (of een combinatie van beide), afhankelijk van de politieke besluitvorming en het bestuurlijke draagvlak.

Hiervoor, in hoofdstuk 2.2, werd al gesproken over de verhouding tussen pgb en mantelzorg en een mogelijk risico van monetaarisering van mantelzorg, ofwel het omzetten van onbetaalde hulp in betaalde hulp zonder dat er in de feitelijke situatie iets verandert. Hoewel uit onderzoek blijkt dat dit risico klein is, kan het op verschillende manieren worden beperkt.

- om te beginnen kan bij de indicatiestelling worden aangesloten bij de huidige praktijk van de AWBZ, die immers monetaarisering van de mantelzorg effectief lijkt uit te sluiten;
- de gemeente kan kiezen voor extra inzet bij de ondersteuning van mantelzorgers en de inzet van vrijwillige huishulp. Hierdoor ontstaat minder snel de behoefte bij burgers aan professionele hulp;
- door de budgethouder te verplichten te werken met schriftelijke overeenkomsten (met name bij langlopende verplichtingen), worden burgers ontmoedigd die uitsluitend om financiële redenen een pgb aan zouden willen vragen.

### **Beheersing directe kosten**

De belangrijkste middelen om de directe uitgaven in het kader van een pgb te beheersen zijn de indicatiestelling vooraf, de waardebeoordeling van het pgb en de controle achteraf op de bestedingen. Met de indicatiestelling vooraf en de waardebeoordeling van het pgb kan de gemeente de instroom en het totaal volume van de persoonsgebonden budgetten reguleren. De controle achteraf zorgt er niet alleen voor dat burgers het budget daadwerkelijk besteden aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld, het feit dat zij verantwoording moeten (kunnen) afleggen over hun bestedingen weert ook effectief de aanvragers die uitsluitend geïnteresseerd zijn in financieel voordeel.

Het stellen van een macroplafond, zoals dat in de AWBZ wel gebeurt, is niet mogelijk.

### **Controle op de bestedingen**

Bij de verstrekking van voorzieningen in de vorm van een pgb, zijn de burgers zelf verantwoordelijk voor de inkoop van kwalitatief goede hulp, hulpmiddelen en voorzieningen. Burgers worden daarbij bewust de ruimte geboden om zelf die kwaliteit in te vullen, naar hun eigen opvattingen en normen over kwaliteit.

Uit onderzoek van het CvZ<sup>18</sup> en Boer en Croon<sup>19</sup> blijkt dat oneigenlijk gebruik van een pgb slechts in incidentele gevallen voorkomt. Toch zal de gemeente - met name in verband met de doelmatige besteding van gemeenschapsgeld - wel controle willen uitoefenen op de bestedingen door budgethouders vanuit hun pgb. Echter, hoe uitgebreider en gedetailleerder de controle is, hoe meer ambtenaren aan de slag zullen moeten en hoe hoger de administratieve lastendruk voor de burger. De keuze die de gemeente maakt bij het opzetten van een controlesysteem zal met beide argumenten rekening moeten houden.

De gemeente kan aan de budgethouder de verplichting opleggen om een zorgvuldige administratie bij te houden over de bestedingen uit het pgb. Bij langdurige verstrekkingen, zoals hulp bij het huishouden, zal die administratie gebaseerd moeten zijn op schriftelijke overeenkomsten. Bij eenmalige verstrekkingen is het niet nodig om te vragen om schriftelijke overeenkomsten en kan volstaan worden met het overleggen van facturen van leveranciers binnen een vooraf vastgestelde termijn. Die facturen

zullen aan alle wettelijke eisen moeten voldoen, zodat de leveranciers ook voor de belastingdienst te achterhalen zijn.

Vervolgens zijn er drie mogelijkheden:

- ofwel de gemeente vraagt, in navolging van de huidige praktijk bij het pgb in de AWBZ, altijd om een schriftelijke verantwoording, aan de hand van standaardformulieren die elke budgethouder naar waarheid dient in te vullen en terug te sturen. Bij langdurende verstrekkingen zal dit periodiek dienen te gebeuren. De gemeente controleert deze verantwoordingsformulieren vervolgens steekproefsgewijs;
- ofwel de gemeente laat zo'n verplichte schriftelijke verantwoording door alle budgethouders achterwege, maar kan wel per steekproef elke budgethouder controleren. Omdat gemeenten over het algemeen kleinere aantallen budgethouders zal kennen dan de huidige regeling via de zorgkantoren, is deze laatste vorm beslist de moeite van het overwegen waard. Het bespaart de budgethouders namelijk het invullen van standaard verantwoordingsformulieren en de gemeente het nalopen van al die ingevulde formulieren. Alle controle kan dan gericht worden op gevallen waarin gerede twijfel zou kunnen bestaan over de besteding van het budget, aangevuld met beperkte steekproeven bij willekeurige budgethouders;
- de gemeente kan er ook voor kiezen om geen enkele controle uit te voeren over de bestedingen. De burger heeft dan maximale vrijheid bij de besteding van het budget, binnen de grenzen van zijn algemene wettelijke verplichtingen en verantwoordelijkheden.

Bij de verantwoording en controle zal de gemeente onderscheid moeten maken tussen lang lopende verstrekkingen (bijvoorbeeld van hulp bij het huishouden) en eenmalige verstrekkingen (bijvoorbeeld van rolstoelen, scootmobielen of hulpmiddelen en aanpassingen in en om de woning). Lang lopende verstrekkingen zullen per vooraf vastgestelde periode verantwoord moeten worden, eenmalige verstrekkingen kunnen ook eenmalig worden verantwoord.

In de AWBZ wordt een deel van het beschikbare budget als vrij besteedbaar aangeduid en de besteding van dit bedrag verder niet gecontroleerd. Immers, ook het organiseren van hulp en het aanschaffen van voorzieningen kost geld. Het gaat om bedragen die lastig te verantwoorden zijn, met name organisatiekosten zoals telefoonkosten en administratieve kosten, bijvoorbeeld voor gebruik van kantoorartikelen. Een klein deel van het budget beschikbaar stellen als vrij besteedbaar bedrag geeft budgethouders de ruimte om de rest van het budget efficiënt te besteden.

Overigens pleit Per Saldo er voor om kosten voor ondersteuning van budgethouders niet uit dit vrij besteedbare bedrag te laten betalen, maar uit het te verantwoorden bedrag. Immers, de kosten voor bijvoorbeeld een administratiekantoor (voor het uitbesteden van de budgetadministratie) of de kosten die mensen maken voor het lidmaatschap van een organisatie als Per Saldo (contributies, deelname aan cursussen, aanschaf informatiemateriaal, enzovoorts) zijn kosten die direct voortkomen uit het feit dat burgers met een persoonsgebonden budget werken. De burger is daarbij uiteraard vrij om zelf te kiezen voor om een administratiekantoor of budgethoudersvereniging.

### 3.6.2. Eigen bijdragen en inkomensgrenzen

Conform artikel 15 Wmo mogen gemeenten een eigen bijdrage vragen aan burgers van achttien jaar en ouder, die individuele voorzieningen van de gemeente ontvangen. Als de burger kiest voor een persoonsgebonden budget, kan die eigen bijdrage worden doorgevoerd in de vorm van een korting op het bruto pgb (op basis van de indicatie) tot een netto pgb (het bruto pgb verminderd met de

eigen bijdrage). De burger moet dan zelf bijbetalen om de hulp of de voorziening adequaat te kunnen inkopen.

Conform artikel 19 Wmo mag een financiële vergoeding ‘mede afhankelijk gesteld worden van het inkomen van degene aan wie maatschappelijke ondersteuning is verleend en van zijn echtgenoot’. Analoog aan het verlagen van een bruto persoonsgebonden budget tot een netto persoonsgebonden budget kan de gemeente de bruto financiële tegemoetkoming (op basis van de indicatie) verlagen met een bedrag dat afhankelijk is van het inkomen tot een netto financiële tegemoetkoming (de bruto financiële tegemoetkoming verminderd met de eigen bijdrage die van de burger gevraagd zou zijn, als hij voor een voorziening in natura had gekozen).

In de Wmo is geen sprake van een bovengrens voor de eigen bijdrage voor hogere inkomens (een maximaal plafond), zoals nu nog wel in de AWBZ. Bij de bepaling van de eigen bijdrage moet uiteraard wel rekening gehouden worden met de draagkracht van de betreffende burger en met de cumulatie van eigen bijdragen in andere regelingen.

In de Wmo is geen sprake van inkomensgrenzen. Ook bij de verstrekking van persoonsgebonden budgetten zijn inkomensgrenzen dus niet aan de orde.

In de Wmo is geen sprake van een vermogenstoets. De gemeente mag bij het vaststellen van het recht op voorzieningen, geen rekening houden met het vermogen van de betreffende burger.

### 3.6.3. Invoeringskosten

Het voor het eerst invoeren van een pgb vraagt extra investeringen op beleidsniveau ten behoeve van het overleg en het maken van conceptregelingen. De gemeente kan hierbij gebruik maken van de ervaringen en regelingen die gemaakt zijn bij de gemeenten die al werken met een pgb in de Wvg en in de pilots Wmo die een pgb ontwikkelen.

De gemeente zal in ieder geval vanaf de invoering van de Wmo een persoonsgebonden budget moeten aanbieden voor individuele voorzieningen. Als de gemeente er voor kiest, hoewel zij daartoe niet wettelijk verplicht is, om ook een persoonsgebonden budget aan te bieden voor andere (collectieve) voorzieningen, dan kan de gemeente kiezen voor verschillende scenario's voor de invoering hiervan. Grofweg is er het eenvoudige scenario (beginnen met het pgb voor individuele voorzieningen en daarna eventueel uitbouwen naar andere voorzieningen, waarbij de regelingen per voorziening kunnen verschillen) en het meer omvattende scenario (van begin af aan een breed pgb voor alle voorzieningen in het kader van de Wmo, dus ook voor collectieve voorzieningen).

- voordeel van het eenvoudige scenario is dat het aansluit bij bestaande regelingen en daardoor minder invoeringskosten heeft. Nadeel is dat het organisatorisch en administratief omvangrijker wordt als er in de toekomst voor iedere voorziening een apart pgb wordt ontwikkeld en aangeboden.
- het omvattende scenario heeft als voordeel dat er vanaf het begin met een pgb wordt gewerkt voor alle voorzieningen. Dat pgb kan worden vormgegeven in één uitvoeringsprotocol, waardoor kosten gedrukt worden en beheersing beter mogelijk is. Nadeel is dat het om een geheel nieuwe aanpak gaat met meerdere onbekende factoren.

### 3.6.4. Uitvoeringskosten

#### Indicatiestelling

De indicatiestelling wordt niet duurder door de invoering van een pgb, omdat de indicatie gelijk blijft aan de indicatie voor verstrekking in natura. In feite is de indicatie een claimbeoordeling, zonder rekening te houden met de manier waarop de burger zijn claim vervolgens verzilvert: in natura of in de vorm van een pgb.

#### Structurele activiteiten

In de uitvoering dient rekening gehouden te worden met een aantal structurele activiteiten, die gefinancierd moeten worden.

- structurele kosten voor bedrijfsvoering, administratie en registratie pgb bij de gemeente. Hieronder vallen het inrichten van een administratieve organisatie (verwerken van aanvragen, indicaties, beschikkingen en budgettoekenningen), de interne controle (registratie, rechtmatigheid van toekenningen, de juistheid van de vaststelling van de hoogte van pgb's, de tijdigheid van toekenning en een tijdige uitvoering), management- en benchmarkinformatie, evaluatie- en tevredenheidsonderzoek, controle van budgethouders (verwerken van verantwoordingen, steekproefsgewijze controle bij burgers);
- structurele kosten voor het innen van eigen bijdragen. Hier valt een forse besparing te boeken ten opzichte van verstrekking van hulp en voorzieningen in natura. Bij een pgb zijn er namelijk geen kosten voor de inning van de eigen bijdragen, als die bij voorbaat ingehouden wordt op het uit te betalen budget. Het is wel nodig om met het CAK afspraken te maken over de gegevensuitwisseling met betrekking tot de eigen bijdragen van budgethouders;

- structurele kosten voor informatie, advies en ondersteuning van burgers. Hieronder vallen bijvoorbeeld kosten voor de informatievoorziening (folders, spreekuren) over de keuze tussen pgb en hulp in natura. Ondersteuning van budgethouders kan ook serviceverlening omvatten, bijvoorbeeld wat betreft de salarisadministratie bij budgethouders die arbeidsovereenkomsten met hun hulpverleners afsluiten waarbij de budgethouder verantwoordelijk is voor inhouding en afdracht van loonbelasting en sociale premies;
- structurele kosten informatie aan de Raad en B&W;
- structurele kosten overleg met cliëntenorganisaties.

## 3.7 Samenloop Wmo en AWBZ

Een deel van de huidige budgethouders AWBZ heeft zowel een indicatie voor huishoudelijke verzorging als voor andere zorgfuncties, namelijk persoonlijke verzorging, verpleging, ondersteunende begeleiding, activerende begeleiding of tijdelijk verblijf (respijtzorg of logeeropvang). Het huidige persoonsgebonden budget AWBZ biedt budgethouders een aantal mogelijkheden om de zorg flexibel in te zetten:

- budgethouders hoeven zich niet strikt aan de indicatie te houden. Ze mogen hun persoonsgebonden budget inzetten voor elk van de zes zorgfuncties waarvoor een persoonsgebonden budget mogelijk is, in een verhouding die zij zelf bepalen. Dat betekent bijvoorbeeld dat budgethouders van een budget dat aan hen is verstrekt op basis van een indicatie voor huishoudelijke verzorging, ook ondersteunende begeleiding mogen inkopen, ook al hebben zij geen indicatie voor ondersteunende begeleiding, en omgekeerd.
- budgethouders kunnen hulpverleners inhuren die meerdere zorgfuncties invullen. Met name huishoudelijke verzorging, persoonlijke verzorging en ondersteunende begeleiding worden in de praktijk vaak gecombineerd geleverd door één hulpverlener. Ze doen dat op basis van één zorgovereenkomst, waarin de verschillende zorgfuncties zijn opgenomen.

Na invoering van de Wmo zullen veel budgethouders zowel een persoonsgebonden budget krijgen van de gemeente in het kader van de Wmo (voor hulp bij het huishouden) als van het zorgkantoor in het kader van de AWBZ (voor de overige zorgfuncties). Dat levert drie belangrijke knelpunten op:

- beperking van de huidige flexibiliteit bij het inzetten van de zorg. Budgethouders kunnen immers niet meer ‘schuiven’ tussen hulp bij het huishouden en de overige zorgfuncties;
- verzwaring van de administratieve lastendruk voor de burger, die straks te maken krijgt met twee indicatieprocedures, twee toekenningsbeschikkingen, het bijhouden van twee gescheiden administraties, het afleggen van verantwoording aan twee instanties, enzovoorts;
- praktische problemen rond het afsluiten van contracten met hulpverleners. Gecombineerd leveren van verschillende vormen van zorg op basis van één overeenkomst is in de nieuwe situatie niet meer mogelijk. Dat betekent dat budgethouders in de nieuwe situatie met één hulpverlener verschillende overeenkomsten zullen moeten afsluiten. Daarbij gelden voor elke overeenkomst andere voorwaarden, afhankelijk van de voorwaarden die de gemeente stelt aan de levering van hulp bij het huishouden.

Op mogelijke oplossingen wordt op dit moment nog gestudeerd.

## 3.8 Varianten

Vouchers en trekkingsrechten zijn andere mogelijke instrumenten bij het vormgeven van keuzevrijheid voor de burger bij de verstrekking van individuele voorzieningen vanuit de Wmo.

### Vouchers

Een voucher is een methode om de keuzevrijheid van de burger te vergroten bij het aanbieden van voorzieningen in natura. Een vouchersysteem kan dus niet worden ingezet om aan de verplichting te voldoen tot het aanbieden van een persoonsgebonden budget voor individuele voorzieningen. Een voucher is een waardebon waarmee de op de voucher vermelde verstrekkingen verkregen kunnen worden. Degene die de verstrekking levert, declareert de kosten bij de gemeente. De burger kan kiezen wie de verstrekking levert, maar moet een keuze maken uit de instellingen waar de gemeente een overeenkomst mee heeft afgesloten over de geldigheid van de vouchers. De keuzevrijheid voor de burger hangt af van welke instellingen de gemeente erkent als instellingen die vouchers mogen declareren bij de gemeente.

### Trekkingsrecht

Een variant op het pgb is het trekkingsrecht, waarbij het budget niet in handen is van de burger zelf. Het budget is op naam van de budgethouder gesteld bij een tussenorganisatie. Deze controleert vooraf of de betalingsopdracht van een budgethouder correct is en voert daarna de betaling uit zolang er nog genoeg budget is. De oude regelingen voor het pgb in de AWBZ (van vóór april 2003) kenden het trekkingsrecht.

Dit systeem is zeer arbeidsintensief en heeft daardoor hoge uitvoeringskosten. Ook zorgt het voor tijdsverlies, dat optreedt vanwege de extra administratieve schakel. Het trekkingsrecht systeem is daarom bij de modernisering AWBZ in 2003 afgeschaft.

### Vergoeding op declaratiebasis

Bij een systeem met vergoedingen op declaratiebasis moet de burger de facturen die hij van zijn leveranciers ontvangt, doorsturen aan een uitvoeringsinstantie, die vervolgens de leverancier rechtstreeks betaalt. Aan dit systeem kleven dezelfde bezwaren als aan een trekkingsrecht, namelijk hoge uitvoeringskosten voor de gemeente en een onnodige extra administratieve schakel voor de burger.

### Restitutie

Bij een restitutie-systeem krijgt een burger die conform de regeling recht heeft op een voorziening geen voorziening in natura en ook geen persoonsgebonden budget, maar een vergoeding achteraf voor gemaakte kosten. Dit systeem werkt alleen maar goed als de burger vooraf weet dat die kosten daadwerkelijk voor vergoeding in aanmerking komen (zoals in een verzekeringsmodel, waarbij de burger aan de polisvoorwaarden kan aflezen of zijn kosten inderdaad onder de dekking van de verzekering vallen), of als de burger bereid is het risico te lopen dat de kosten niet vergoed worden en hij ze zo nodig voor eigen rekening kan en wil nemen.

Een restitutiemodel ligt bij de Wmo niet voor de hand, om een aantal redenen. Om te beginnen zal voor Wmo voorzieningen over het algemeen eerst een indicatie worden gesteld. Gaat het om een individuele voorziening en kiest de burger voor persoonsgebonden financiering, dan zal al voordat tot aanschaf wordt overgegaan duidelijk moeten worden wat de contante waarde is van de betreffende voorziening. Het ligt dan niet in de rede om de burger te vragen deze kosten voor te schieten, voordat de gemeente tot vergoeding overgaat.

Overigens is besparing uiteraard niet het enige doel. Van belang is dat de mensen met beperkingen op een gelijkwaardige wijze aan het maatschappelijk leven deel kunnen nemen. Als dat met individuele voorzieningen beter lukt dan met collectieve voorzieningen, kan dat voor een gemeente een argument zijn om toch te kiezen voor individuele voorzieningen naast een aanbod aan collectief vervoer. Ook als dat leidt tot hogere kosten.

# Bijlage

## 1

### Het wetsvoorstel Wmo over het pgb, amendementen en moties

#### Wet Wmo

Op 14 februari 2006 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning), kamerstuk 30-131. De Eerste Kamer beslist naar verwachting nog vóór de zomer over deze wet.

In de Wmo is een aantal artikelen opgenomen die van belang zijn voor het pgb.

#### Artikel 5

1. De gemeenteraad stelt met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens deze wet bij verordening regels vast over de door het college van burgemeester en wethouders te verlenen individuele voorzieningen en de voorwaarden waaronder personen die aanspraak hebben op dergelijke voorzieningen recht hebben op het ontvangen van die voorziening in natura, het ontvangen van een financiële tegemoetkoming of een persoonsgebonden budget.

#### Artikel 6

Het college van burgemeester en wethouders biedt personen die aanspraak hebben op een individuele voorziening de keuze tussen het ontvangen van een voorziening in natura of het ontvangen van een hiermee vergelijkbaar persoonsgebonden budget, tenzij hiertegen overwegende bezwaren bestaan.

#### Artikel 7

1. Op de persoonsgebonden budgetten en de financiële tegemoetkomingen is titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

2. Een persoonsgebonden budget en een financiële tegemoetkoming voor een bouwkundige of woon-technische ingreep in of aan een woonruimte wordt verleend aan de eigenaar van de woonruimte. Artikel 6 is van overeenkomstige toepassing.

#### Artikel 15

1. De gemeenteraad kan bij verordening bepalen dat een persoon van 18 jaren of ouder aan wie maatschappelijke ondersteuning is verleend, voor zover die ondersteuning bestaat uit het verlenen van een individuele voorziening of een persoonsgebonden budget en niet bestaat uit een aan hem verleende financiële tegemoetkoming, een eigen bijdrage is verschuldigd.

#### Artikel 22

Roerende zaken, voor de aanschaf waarvan krachtens deze wet een financiële tegemoetkoming is verstrekt, die zijn aangeschaft met een pgb of die krachtens deze wet in eigendom of bruikleen zijn verleend, zijn niet vatbaar voor vervreemding, verpanding, belening of beslag, zolang die roerende zaken voor de rechthebbende op die zaken nodig zijn. Elk beding strijdig met dit artikel is nietig.

**Artikel 25**

Roerende zaken, voor de aanschaf waarvan krachtens deze wet een financiële tegemoetkoming is verstrekt, die zijn aangeschaft met een persoonsgebonden budget of die krachtens deze wet in eigendom of bruikleen zijn verleend, zijn niet vatbaar voor vervreemding, verpanding, belening of beslag, zolang die roerende zaken voor de rechthebbende op die zaken nodig zijn. Elk beding strijdig met dit artikel is nietig.

**Toelichting artikel 6**

*Tekst toelichting bij het amendement Van Miltenburg c.s. TK 30 131 nr 100, waarop artikel 6 in de definitieve wetstekst is gebaseerd.*

In artikel 6 van het wetsvoorstel wordt de keuze om naast zorg in natura ook een persoonsgebonden budget aan te bieden aan personen die aanspraak hebben op een individuele voorziening, overgelaten aan het college van burgemeester en wethouders.

Ondergetekenden stellen voor om gemeenten te verplichten om burgers de keuze te geven tussen een voorziening in natura en een persoonsgebonden budget. Van deze regel kan alleen afgeweken worden indien er overwegende bezwaren bestaan tegen toekenning van een persoonsgebonden budget aan de betreffende persoon. Het te ontvangen bedrag dient voldoende te zijn om zorg in te kunnen kopen. Als gevolg van de wijziging van artikel 5 krijgt de gemeente de opdracht om de voorwaarden vast te stellen waaronder de keuzevrijheid vorm krijgt. Deze voorwaarden kunnen geen beperking inhouden van die keuzevrijheid.

De toevoeging in artikel 7 heeft tot gevolg dat het persoonsgebonden budget tevens kan worden aangewend als de individuele voorziening een bouwkundige of woontechnische ingreep in of aan een woonruimte van het eigen huis betreft.

## 2

## Meer informatie

Verwijzingen naar informatie op internet van overheden, cliëntenorganisaties en samenwerkingsverbanden.

### Pgb in de AWBZ

Voor het pgb in de AWBZ zijn op internet de belangrijkste sites.

- het CVZ, [www.pgb.cvz.nl](http://www.pgb.cvz.nl);
- de Sociale verzekeringsbank, servicecentrum pgb, [www.svb.nl](http://www.svb.nl);
- Per Saldo, de vereniging van budgethouders, [www.pgb.nl](http://www.pgb.nl).

### Wmo

Het ministerie van VWS heeft samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een helpdesk opgezet voor iedereen die vragen heeft over de Wmo. De Helpdesk Wmo is op internet te vinden op [www.invoeringwmo.nl](http://www.invoeringwmo.nl). E-mailen kan op [helpdesk@invoeringwmo.nl](mailto:helpdesk@invoeringwmo.nl) en bellen via 070-3406100.

### Organisaties

#### Lorep

Lorep is de landelijke koepel van de Regionale Patiënten/Consumenten Platforms, RPCP, en ondersteunt de RPCP's. De taken van een RPCP zijn belangenbehartiging en beïnvloeding van zorg- en welzijnsbeleid; het geven van informatie en voorlichting aan burgers over de zorg en het zorgaanbod; het bieden van ondersteuning bij klachtmeldingen en het registreren van klachten, en bevordering van de kwaliteit van zorg. Voor meer informatie: [www.lorep.nl](http://www.lorep.nl).

#### Mezzo

Mezzo is de landelijke vereniging voor mantelzorg en vrijwilligerszorg. Mezzo werkt aan de belangenbehartiging en ondersteuning van mantelzorgers, vrijwilligers en vriendendiensten in Nederland. Voor meer informatie: [www.mezzo.nl](http://www.mezzo.nl) en [www.mantelzorg.nl](http://www.mantelzorg.nl).

#### MEE

MEE geeft informatie, advies en ondersteuning aan mensen met een beperking, op het gebied van onderwijs, opvoeding, wonen, werken, sociale voorzieningen, inkomen, vervoer en vrije tijd. Voor meer informatie: [www.mee.nl](http://www.mee.nl).

#### Naar Keuze

Naar Keuze is het netwerk voor ouders met een pgb voor een kind met een verstandelijke handicap. Ouders die lid zijn van een van de ouderverenigingen voor mensen met een verstandelijke beperking kunnen lid worden van dit netwerk. Voor meer informatie: [www.naarkeuze.nl](http://www.naarkeuze.nl).

#### Per Saldo

Met 16.000 leden is Per Saldo dé belangenvereniging van en voor mensen met een pgb in Nederland. Per Saldo verzamelt en verspreidt informatie over het pgb en andere vormen van persoonsgebonden financiering, organiseert activiteiten voor de leden en levert ondersteunende diensten aan zowel budgethouders als dienstverleners en uitvoerende instellingen. Per Saldo werkt vanuit het perspectief van de budgethouder en komt op voor hun rechten en belangen. Voor uitgebreide en actuele informatie over Per Saldo: [www.pgb.nl](http://www.pgb.nl).

### **Aanbod Per Saldo aan gemeenten**

Per Saldo kan ook in gemeenten specifieke ondersteuning aan budgethouders leveren, aanvullend op de functies van Wmo-loketten en -consulenten.

- Per Saldo heeft ervaring met het inrichten van lokale Steunpunten pgb, die aanvullend zijn op wat er in de regio voorhanden is. De meerwaarde is dat burgers met specifieke vragen over persoonsgebonden budgetfinanciering snel geholpen kunnen worden bij een lokaal Steunpunt pgb en dat vanuit het Steunpunt budgethouders ondersteund kunnen worden met het voeren en behouden van eigen regie.
- Steunpunten pgb kunnen informatiemateriaal ontwikkelen, spreekuren voor (aankomende) budgethouders houden en ook voorlichtingsbijeenkomsten organiseren voor burgers met beperkingen, in samenwerking met lokale patiëntenverenigingen, gehandicaptenorganisaties, platforms, verenigingen van ouders van gehandicapte kinderen en organisaties van ouderen.
- Consulenten, ambtenaren en bestuurders kunnen via het Steunpunt pgb door Per Saldo bijgeschoold worden op de specifieke kenmerken van het pgb in de gemeente en de aansluiting op onder meer de jeugdzorg, AWBZ en Zorgverzekeringswet.
- Het Steunpunt pgb signaleert naar gemeenten problemen en knelpunten en kan aanbevelingen doen voor verbeteringen.

De financiering van een Steunpunt pgb kan bijvoorbeeld door het opnemen van een bedrag in het pgb voor overheadkosten (financiering van het Steunpunt is dan afhankelijk van het aantal budgethouders) of een instellingssubsidie voor de verschillende activiteiten van het Steunpunt, zo nodig als onderdeel van een experiment. Op grond van een evaluatie van ervaringen van budgethouders, aantallen gebruikers, meerwaarde voor de eigen regie kunnen conclusies getrokken worden voor de toekomst en het niveau van de benodigde ondersteuning.

## Noten

1. Met het begrip burger worden zowel mannen als vrouwen bedoeld, daar waar hij/hem staat kan ook zij/haar gelezen worden.
2. In deze handreiking wordt het begrip ‘mensen met een beperking’ als een verkorte aanduiding voor de totale doelgroep gehanteerd. Deze omschrijving komt overeen met die van de AWBZ, besluit zorgaanspraken.
3. Volgens voorlopige cijfers van het College voor Zorgverzekeringen zijn er 38.000 budgethouders met een persoonsgebonden budget voor huishoudelijke verzorging. Dat is ongeveer de helft van het totaal aantal budgethouders in de AWBZ.
4. Onderzoek gebruikers persoonsgebonden budget. Amsterdam, Desan Research Solutions, 2005. Onderzoek in opdracht van Per Saldo onder de eigen achterban, om de mogelijke gevolgen van de invoering van de Wmo in kaart te brengen. Bijna alle respondenten (92%) zouden, indien mogelijk, in hun gemeente weer voor een persoonsgebonden budget kiezen. Een enkeling (2%) zou hier niet voor kiezen, de overigen (8%) zijn er nog niet uit.
5. In deze tekst wordt uitgegaan van het pgb nieuwe stijl, van mensen die een indicatie hebben die is afgegeven na 1 april 2003. Er zijn nog enkele duizenden budgethouders met een pgb oude stijl. Het voornaamste verschil tussen het pgb nieuwe stijl en het pgb oude stijl, is dat in het pgb oude stijl het budget niet rechtstreeks op de rekening van de budgethouder wordt gestort, maar geparkeerd bij de Sociale Verzekeringsbank, waarbij de budgethouder een trekkingsrecht krijgt. Ook is het forfaitaire of vrij besteedbare bedrag in het pgb oude stijl over het algemeen hoger dan in het pgb nieuwe stijl. Op 1 januari 2006 zullen alle persoonsgebonden budgetten oude stijl zijn omgezet in een pgb nieuwe stijl.
6. Wet inkomstenbelasting 2001, artikel 3.104. Met ingang van het belastingjaar 2004 is in dit artikel vastgelegd dat uitkeringen en verstrekkingen op grond van de AWBZ voor de heffing van inkomstenbelasting in box 1 worden beschouwd als vrijgestelde publieksrechtelijke uitkeringen.
7. Monitor budgethouders pgb nieuwe stijl. Eindrapport. Wijngaart M. van den, C. Ramakers. Nijmegen, ITS, 2004. Bron: ITS, 2004.
8. Het pgb nieuwe stijl in beeld. Eindrapport. Dragt, W., S.J.M. Schutte en M. Kingma. Enschede, HHM, 2004.
9. ‘De toekomst van de AWBZ: van ziekte- naar zorgverzekering.’ Werkdocument 69. J.M. Timmermans, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, december 2000.
10. Een vorm van pgb ‘oude stijl’, waarvoor nog vóór 1 april 2003 een indicatie is afgegeven en die doorloopt tot uiterlijk 1 januari 2006.
11. ‘Over last van de overheid. Administratieve lasten voor burgers. Stand van zaken 31 december 2002.’ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Innovatie en Informatiebeleid Openbare Sector, Programma Administratieve Lastenvermindering voor Burgers. Den Haag, mei 2005. Het gaat hier overigens om de regeldruk onder het pgb oude stijl, dus nog vóór de modernisering AWBZ waarbij het pgb sterk vereenvoudigd is.
12. Het project won in 2003 de Ineke Haas Berger prijs, een prijs die wordt uitgereikt om maatschappelijke participatie van chronisch zieken en gehandicapten te bevorderen.
13. Toezegging staatssecretaris Ross aan de Tweede Kamer tijdens het wetgevingsoverleg Wmo van 23 januari 2006. De term ‘full package’ is afkomstig van de staatssecretaris.
14. Verslag van een AO. Evaluatie Wet voorzieningen gehandicapten TK 25 847 nr. 36 van 12 april 2006.

15. Voor meer informatie over algemene communicatie en loketfuncties, zie de Handreiking communicatie Wmo en de Handreiking Lokale loketten in de Wmo.
16. Als organisatie van en voor budgethouders kan Per Saldo hierin een belangrijke rol spelen. Niet alleen als het gaat om het adviseren en ondersteunen van budgethouders zelf, ook als het gaat om het bijscholen en van algemene adviseurs en ondersteuners, zoals maatschappelijke werk, ouderen-adviseurs en -consulenten, consulenten voor de jeugd en consulenten van de MEE organisatie. Voor meer informatie over het ondersteuningsaanbod van Per Saldo, zie bijlage 2.
17. Omgerekend bedraagt het uurtarief voor huishoudelijke verzorging binnen het pgb AWBZ op dit moment (maart 2006) € 16,95.
18. Kernmonitor pgb nieuwe stijl. Rapport. Diemen, CvZ, 2004, publicatienummer 196. In aansluiting daarop heeft het CvZ een beleidsbrief uitgebracht onder de titel 'Het pgb gewogen - evaluatie en vooruitblik'. Het CvZ constateert hierin dat op een totaal van op dat moment 65.000 budgethouders oneigenlijk gebruik slechts in incidentele gevallen voorkomt, ook na intensieve controle door de zorgkantoren van verdachte gevallen. Bij geconstateerde fraude wordt het pgb beëindigd en worden voorschotten teruggevorderd.
19. Onderzoek naar het gebruik van AWBZ-middelen. Amsterdam, Boer & Croon, 2004. Dit onderzoek komt met een zeer ruwe schatting iets hoger uit dan CvZ, namelijk op 1-5% oneigenlijk gebruik.

