Rapportage

Lerende evaluatie integraal PGB

TNO innovation for life

24 augustus 2017

Lerende evaluatie integraal PGB

Rapport voor	Gemeente Woerden en gemeente Delft
Datum	24 augustus 2017
Auteurs	Romy Steenbeek Joep van den Eerenbeemt Ronald Mooij
Projectnummer	060.13933
Rapportnummer	TNO 2017 R10945

Contact TNO	Romy Steenbeek
Telefoon	088 866 5207
E-mail	romy.steenbeek@tno.nl

Healthy Living
Schipholweg 77-89
2316 ZL Leiden
Postbus 3005
2301 DA Leiden

T +31 88 866 90 00
www.tno.nl
infodesk@tno.nl

Alle rechten voorbehouden.
Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit document in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst.
Het ter inzage geven van onderliggend document aan direct belanghebbenden is toegestaan.

Handelsregisternummer 27376655

© 2017 TNO

Samenvatting

Beschrijving van de pilot
De gemeenten Woerden en Delft hebben van staatssecretaris van Rijn eind 2014 de unieke gelegenheid gekregen om een pilot met het I-PGB te starten. In deze pilot krijgt de gemeente de regie over maatwerkbudgetten buiten het gemeentelijke deelfonds sociaal domein (zoals Wlz, ZVW, re-intergratie en onderwijs) en geeft op basis van een persoonlijk integraal plan een beschikking af voor een I-PGB aan de budgethouder. Niet het beleid staat hierbij centraal, maar de inwoner en zijn hulpvraag. In de kern gaat de pilot over de emancipatie van de inwoner in het sociaal domein.

In dit project is gewerkt met de volgende definitie van het I-PGB:
Met een integraal PGB bedoelen we een budget dat mensen met een ondersteuningsbehoefte ter beschikking krijgen om daarmee die ondersteuning in te kopen die zij nodig hebben. Het budget is vraaggericht en wordt verleend onafhankelijk van het levensdomein waarin de vraag speelt (thuis, school, werk, zorg, mobiliteit, enzovoort). In de ideale situatie voegt het I-PGB alle huidige financieringsvormen samen tot één budget, zonder schotten voor de besteding en verantwoording.

Deze pilot is een experiment met het doel om ervaring op te doen met het I-PGB en te leren in de praktijk. Er worden nieuwe manieren van werken uitgeprobeerd. In een experiment worden geen fouten gemaakt, maar leerervaringen opgedaan. Het belangrijkste is dat alle partijen bereid zijn om te leren van problemen die naar voren komen bij een nieuwe manier van werken en dat er oplossingen worden bedacht. Dat is wat er in deze pilot is gebeurd. Er zijn nieuwe manieren van werken bedacht en uitgeprobeerd, er zijn oplossingen bedacht voor problemen en die zijn vervolgens ook weer in de praktijk uitgeprobeerd. Eén van de kenmerken van het experiment is dat het een lange ontwikkeltijd heeft en dat er ook geen sprake is van afronding. Wel is ondertussen duidelijk geworden aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om I-PGB succesvol in te voeren.

De pilot is uitgevoerd in de gemeenten Delft en Woerden. In de gemeente Delft richt men zich voor deze pilot op de doelgroep mensen met autisme en hun naasten/budgethouders. In de gemeente Woerden richt men zich op alle inwoners en hun naasten/budgethouders die ondersteuning ontvangen in het brede sociaal domein.
Aan de pilot namen uiteindelijk 21 mensen deel, die onderverdeeld kunnen worden in twee groepen:

- Inwoners die uit meerdere domeinen budget ontvangen (2 volwassenen, 4 kinderen).
- Gezinnen waarvan meerdere gezinsleden budget ontvangen, soms uit verschillende domeinen (7 gezinnen met samen 15 deelnemende kinderen).

In deze rapportage presenteert TNO de resultaten van de evaluatie van de pilot. De pilot is geëvalueerd met betrekking tot de doelen uit (1) het projectplan van de pilot en 2) het “Besluit experiment integraal pgb 2016”.

© 2017 TNO

Bevindingen

Deelnemers
In totaal zijn tien interviews afgenomen met mantelzorgers van in totaal vijftien deelnemers. Zij zijn over het algemeen positief en beoordelen de pilot met een 7.5. De resultaten voor de betrokkenen zijn positief: de eigen regie, de keuzevrijheid en de eigen verantwoordelijkheid van de deelnemers is toegenomen. Ook sluit de ondersteuning beter aan bij de behoefte van de deelnemers. Een aantal mantelzorgers geeft aan dat de mantelzorg nu beter te dragen is en dat hun kwaliteit van leven is verhoogd. Helaas zijn de administratieve lasten niet afgenomen. Ook was verhoogde (arbeids)participatie van mantelzorgers niet aan de orde.

Betrokken partijen
Er hebben interviews plaatsgevonden met onder andere de volgende betrokken partijen: de gemeenten Woerden en Delft (wethouders, managers en consulenten), de ministeries van VWS, SZW, BZK en OCW, de SVB, het UWV, de VNG, samenwerkingsverbanden, het zorgkantoor en Per Saldo, VAB, een onafhankelijk adviseur en de projectleider.
Alle geïnterviewden geven aan dat het I-PGB een mooi instrument is waar mensen met een complexe hulpvraag veel baat bij kunnen hebben. De meerwaarde van het I-PGB ligt voornamelijk in de vraagsturing vanuit de leefwereld, het principe “één plan, één budget, één consulent, één gezin”, het ondersteuningsplan dat domeinoverstijgend en van betere kwaliteit is en de ontschotte financiering en verantwoording.
Met betrekking tot de pilot zijn de partijen positief over het doorzettingsvermogen, het lef en de inzet van alle betrokkenen. De uitvoering was echter, vooral in de beginfase, nog niet goed genoeg. Mogelijke belemmeringen voor een verdere uitvoering van het I-PGB zijn dat toezicht, handhaving en rechtmatigheid nog onvoldoende geregeld zijn, dat er geen optimale samenwerking is op lokaal, regionaal of landelijk niveau en dat juridische mogelijkheden nog ontoereikend zijn.

Belangrijke lessen
Deze pilot I-PGB gaat over het implementeren van een complexe innovatie. In de praktijk bleek dat bepaalde zaken niet goed liepen maar dat hoort bij een experiment en er is veel geleerd. De belangrijkste lessen op een rij:

1. *Beleggen verantwoordelijkheden binnen de gemeente*. Het in de pilot gebruikte bouwwerk is een algemene beschrijving van de te nemen stappen. De gemeente moet dit inpassen in het lokale beleid en de werkprocessen aanpassen. Het moet vanaf het begin duidelijk zijn wie waarvoor verantwoordelijk is, zowel aan de voorkant (selectie instroom, ondersteuningsplan) als aan de achterkant (verantwoording). Ook het administratieve proces moet ingericht worden, inclusief ICT.
2. *Competenties betrokkenen*. Consulenten en betrokken managers moeten de juiste kennis, houding en vaardigheden hebben om het I-PGB uit te voeren. Er wordt een training ontwikkeld voor alle mensen bij de gemeenten die bij de uitvoering betrokken zijn. Naast kennis over het I-PGB en de nieuwe manier van denken moeten de consulenten uitermate sociaal vaardig zijn en goed kunnen communiceren. Daarnaast moeten de consulenten ondersteund worden door een leidinggevende met voldoende kennis en handelingsbevoegdheid.
3. *Perspectief budgethouder*. Het I-PGB vraagt veel van budgethouders. Zij moeten de competenties hebben om de regie over hun leven in eigen hand te nemen en om de zorg en ondersteuning in een persoonlijk plan te beschrijven en vervolgens in te kopen. Onafhankelijke cliëntondersteuners kunnen helpen bij het opstellen van dat plan .Het I-PGB is niet voor iedereen met een complexe hulpvraag geschikt. Het is belangrijk dat de ondersteuning niet aanbod of sturend gericht is, maar de klant helpt om de nieuwe

© 2017 TNO

manier van denken onder de knie te krijgen. Dit vraagt om een goede selectie bij de poort: is een potentiele budgethouder I-PGB-vaardig?

4. *De wettelijke randvoorwaarden moeten de uitvoering door gemeenten mogelijk maken*. Naast het Besluit experiment integraal pgb 2016 zijn bestuurlijke akkoorden en/of convenanten nodig, maar ook (regionale) afspraken. Dit vraagt om samenwerking tussen ministeries, gemeenten, het UWV, SVB, samenwerkingsverbanden onderwijs en zorgverzekeraars of zorgkantoren. BZK en VNG zouden hierbij een actieve rol moeten spelen. Het is belangrijk dat een ministerie of bewindspersoon integraal verantwoordelijk wordt, die samenwerking tussen de verschillende partijen kan aansturen en waar nodig kan afdwingen.
5. *Samenwerking op lokaal niveau*. Zorg voor een goede samenwerking tussen a) verschillende domeinen binnen de gemeente en b) betrokken partijen. Zorg dat betrokkenen zoveel mogelijk van elkaar leren, bijvoorbeeld door a) intervisie voor consulenten, b) structureel en efficiënt overleg tussen gemeenten en c) regionaal overleg met gemeenten, zorgkantoor, lokaal UWV, zorgverzekeraars, samenwerkingsverband, Per Saldo en externe deskundigen. Zij kunnen samen een visie bepalen en oplossingen bedenken. Kennis kan gedeeld worden en men kan van elkaar leren

De meeste lessen vallen eigenlijk onder de verantwoordelijkheden van de gemeenten bij de uitvoering van de Wmo. De gemeenten hadden dit toch moeten doen, met of zonder het I-PGB. Het komen tot één integraal budget waar de gemeente de regie over voert was en is de grootste uitdaging. Het I-PGB, het PGB en ZIN zijn alle drie middelen om door middel van maatwerk participatie van burgers te bereiken. De keuze voor één van deze drie middelen is afhankelijk van de wensen én de vaardigheden van de burger. Nieuwe budgethouders moeten goed worden voorgelicht over het I-PGB en wat dit aan vaardigheden vraagt, zodat ze een juiste keuze kunnen maken. Ondanks het feit dat niet alle lessen uniek zijn voor het I-PGB heeft de pilot er wel voor gezorgd dat de lessen zijn geleerd, mede dankzij cliëntvertegenwoordigers, en dat de praktijk wordt aangepast. De vierde les moet nog beter in de praktijk gebracht worden.

Toekomst van het I-PGB

Woerden en Delft gaan door met de implementatie van het I-PGB en het is belangrijk om hun leerproces te blijven volgen. In deze rapportage worden punten benoemd die de gemeenten Woerden en Delft moeten regelen om het I-PGB succesvol te kunnen implementeren. Hierna ligt het voor de hand om eerst een grotere pilot op te zetten, met meerdere (grotere) gemeenten. In deze rapportage benoemen we punten die om aandacht vragen als deze grotere pilot wordt georganiseerd. De daar geleerde lessen en de nieuwe informatie kunnen dan de basis vormen voor departementen (na de kabinetsformatie) om te besluiten of I-PGB landelijk wordt ingevoerd.

© 2017 TNO

© 2017 TNO

Inhoudsopgave

Samenvatting

1 Inleiding 1
1.1 De decentralisaties 1
1.2 Het I-PGB 1
1.3 Stand van zaken bij de start van de pilot 2
1.4 Doelen van de pilot I-PGB 3
1.5 Definities van ondersteuning 4
1.6 Theoretisch kader 6
1.7 Leeswijzer 7

2 Evaluatie door deelnemers 8
2.1 Het I-PGB in de praktijk 9
2.2 Algemene impressie van het I-PGB 9
2.3 De huidige situatie 10
2.4 Het proces gedurende de pilot 10
2.5 Effecten van het I-PGB 13
2.6 Algemene tevredenheid 14
2.7 Verbeterpunten 14
2.8 Mening over betrokken partijen 15

3 Evaluatie door betrokken partijen 17
3.1 De meerwaarde van het I-PGB 18
3.2 Mogelijke belemmeringen bij de uitvoering 19
3.3 De domeinen onderwijs en re-integratie 22
3.4 Aandachtspunten bij de uitvoering 24
3.5 Toezicht en handhaving 25
3.6 Het proces bij betrokken partijen gedurende de pilot 27
3.7 Tevredenheid met de pilot 29

4 Samenvatting en conclusie 31
4.1 Evaluatie door deelnemers 31
4.2 Evaluatie door betrokken partijen 32
4.3 Vergelijking met de conclusies en aanbevelingen uit de tussenrapportage van maart 2016 33
4.4 Visie op landelijke invoer 35
4.5 De weg naar de toekomst 35
4.6 Slotconclusie 37

Bijlage 1 Kosten-baten analyse 39

Bijlage 2 Toezicht en Handhaving 40

© 2017 TNO

1 Inleiding

De gemeenten Woerden en Delft hebben van staatssecretaris van Rijn eind 2014 de unieke gelegenheid gekregen om een pilot met het I-PGB te starten. Deze kans was een logische vervolgstap op de toen lopende ontwikkelingen in beide gemeenten om vorm te geven aan een geïntegreerde toegang tot en een integrale ondersteuning in het sociaal domein.

"De gemeente moet dicht bij haar inwoners staan. Dan kunnen ondersteuningsvragen namelijk vroegtijdig onderkend en ingelost worden. De inwoner met zijn individuele ondersteuningsvraag staat hierin centraal. Het beleid levert het maatwerk waar de inwoner om vraagt. Deze uitgangspunten vormden de basis voor de drie decentralisaties in de zorg vanaf januari 2015: van delen van de AWBZ-zorg, het arbeidsmarktbeleid en de jeugdzorg. De beleidsmotto's? Dicht bij de inwoner. Ongedeelde ondersteuning. Eén gezin, één plan, één regisseur!"[1]

1.1 De decentralisaties

De WMO 2015 beschrijft voor maatwerkvoorzieningen in paragraaf 3 een aantal elementen waar de gemeente/college zorg voor moet dragen om zo te komen tot een ongedeelde ondersteuning.

- Voordat het onderzoek (voor maatwerkvoorzieningen red.) van start gaat, kan de cliënt het college een ***persoonlijk plan*** te overhandigen.
- Het college wijst de cliënt en zijn mantelzorger voor het onderzoek (voor maatwerkvoorzieningen red.) op de mogelijkheid gebruik te maken van gratis ***cliëntondersteuning***.
- Het college onderzoekt:
  - de ***behoeften, persoonskenmerken en de voorkeuren van de cliënt***;
  - de mogelijkheden om door middel van samenwerking met ***zorgverzekeraars en zorgaanbieders*** als bedoeld in de Zorgverzekeringswet en ***partijen op het gebied van publieke gezondheid, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen,*** te komen tot een zo goed mogelijk ***afgestemde dienstverlening*** met het oog op de behoefte aan verbetering van zijn zelfredzaamheid, zijn participatie of aan beschermd wonen of opvang.
- Indien de cliënt dit wenst, verstrekt het college hem een ***persoonsgebonden budget*** dat de cliënt in staat stelt de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en ***andere maatregelen die tot de maatwerkvoorziening behoren, van derden te betrekken***.

De gemeente neemt dus na de decentralisaties een spilfunctie in bij de zorg en ondersteuning. Zij is immers de partij waar verschillende ondersteuningsvormen in één hand komen te liggen. Door het ontschotte deelfonds sociaal domein en de mogelijkheid om ook overige relevante budgetten te betrekken uit het gemeentefonds ontstaan de meeste aanknopingspunten voor integraliteit bij de gemeente.

1.2 Het I-PGB

Voor het I-PGB moeten voor Woerden en Delft ook de volgende budgetten onder de regie van de gemeente komen (naast de ontschotte budgetten in het deelfonds sociaal domein en de middelen voor huishoudelijke hulp Wmo, schuldhulpverlening, grote delen welzijnsbeleid,

[1] Projectplan Pilot Integraal PGB Gemeenten Woerden en Delft. 2014.

© 2017 TNO

uitvoering van de Leerplichtwet, volwasseneducatie, leerlingenvervoer, uitvoeringskosten en inkomensdeel van de Wet Werk en Bijstand (WBB)):

- De gelden die de samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs ontvangen voor de extra ondersteuning van scholieren.
- De gelden vanuit zorgkantoren/zorgverzekeraars voor de behandeling van volwassenen, de verzorging en verpleging (Zorgverzekeringswet) en de langdurige intramurale zorg (Wet langdurige zorg).
- De gelden vanuit het Rijk/UWV voor de ondersteuning van bestaande gevallen bij het vinden van een geschikte baan.
- De gelden vanuit het Rijk/UWV voor WIA-werkvoorzieningen (voor bijvoorbeeld een jobcoach, werkplekaanpassing, assistent enzovoort).

Om dit vorm te kunnen geven is het project pilot I-PGB ontstaan. In deze pilot krijgt de gemeente de regie over maatwerkbudgetten buiten het gemeentelijke deelfonds sociaal domein en geeft op basis van een persoonlijk integraal plan een beschikking af van voor een I-PGB aan de budgethouder. Niet het beleid staat centraal, maar de inwoner. Vanuit het geloof dat de inwoner zelf sturing kan geven aan zijn eigen ondersteuningsvraag. In de kern gaat de pilot over de emancipatie van de inwoner in het sociaal domein.

Deze pilot is een experiment met het doel om ervaring op te doen met het I-PGB en te leren in de praktijk. Er worden nieuwe manieren van werken uitgeprobeerd. In een experiment worden geen fouten gemaakt, maar leerervaringen opgedaan. Het belangrijkste is dat alle partijen bereid zijn om te leren van problemen die naar voren komen bij een nieuwe manier van werken en dat er oplossingen worden bedacht. Dat is wat er in deze pilot is gebeurd. Er zijn nieuwe manieren van werken bedacht en uitgeprobeerd, er zijn oplossingen bedacht voor problemen en die zijn vervolgens ook weer in de praktijk uitgeprobeerd. Eén van de kenmerken van het experiment is dat het een lange ontwikkeltijd heeft en dat er ook geen sprake is van afronding. Wel is ondertussen duidelijk geworden aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om I-PGB succesvol in te voeren.

TNO is door de gemeenten gevraagd om de pilot te evalueren. De pilot is geëvalueerd met betrekking tot de doelen uit 1) het projectplan van de pilot en 2) het “Besluit experiment integraal pgb 2016” (zie paragraaf 1.4). De evaluatie richt zich met name op het proces en brengt de lessen die tijdens dit experiment zijn geleerd in kaart.

1.3 Stand van zaken bij de start van de pilot

Gemeente Woerden

In de gemeente Woerden is sinds juli 2013 WoerdenWijzer.nl operationeel; de integrale toegang voor inwoners met een (ondersteunings)vraag in het sociaal domein. Ook werd in Woerden in huishoudens met ondersteuningsvragen op meerdere leefgebieden al enige jaren gewerkt met een integrale intake, een sociaal makelaar voor de coördinatie van de ondersteuning wanneer het huishouden (tijdelijk) geen regie kon voeren, en het opstellen van een integraal persoonlijk plan, al dan niet met begeleiding, door het huishouden/de inwoner zelf.

Daarnaast participeerde de gemeente Woerden in een experiment van het Ministerie van BZK om te komen tot één systeem voor een integraal en digitaal klantdossier en klantproces in het sociaal domein; de zogenaamde inwonercloud. In de visie van de gemeente Woerden is de inwoner/het huishouden eigenaar van haar of zijn dossier en alle gegevens die daarin verzameld worden.

© 2017 TNO

Gemeente Delft
De gemeente Delft trof eind 2014 voorbereidingen om vanaf januari 2015 te gaan werken met drie deeltoegangen tot het sociaal domein (toegang Wmo, toegang Jeugd en toegang Participatie) en één sociaal team. De leden van het sociaal team werden coaches genoemd. Een coach sociaal team ondersteunt inwoners/huishoudens met een ingewikkelde, complexe problematiek in het op orde brengen van hun leven en het organiseren van de noodzakelijke ondersteuning. Inwoners/huishoudens die ondersteuning behoeven stellen een integraal persoonlijk plan op. De drie deeltoegangen werken vanuit één visie, één methodiek en één systematiek. In de toegang(en) wordt gewerkt met één digitaal cliëntdossier, waarbij uitgangspunt is dat het dossier eigendom is van de betrokkene(n).

Werving deelnemers
In de gemeente Delft richtte men zich voor deze pilot op de doelgroep mensen met autisme en hun naasten/budgethouders. In de gemeente Woerden richten ze zich op alle inwoners en hun naasten/budgethouders die ondersteuning ontvangen in het brede sociaal domein.

Organisatie pilot
Gemeenten Woerden en Delft hebben de projectleiding en -organisatie in de beginfase extern belegd bij Stade Advies in samenwerking met B&A. De pilot wordt begeleid door een stuurgroep. Hieraan nemen de volgende partijen deel: gemeente Woerden, gemeente Delft, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Per Saldo, Vanuit Autisme Bekeken (VAB), Ministerie van VWS, Ministerie van BZK, onafhankelijk adviseur.
Hiernaast zijn de volgende partijen betrokken bij de pilot: Sociale Verzekerings Bank (SVB), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Zorgkantoren, Zorgverzekeraars, Ministerie van SZW, Ministerie van OCW en samenwerkingsverbanden onderwijs.
TNO heeft van de gemeente Woerden, in samenwerking met de gemeente Delft, de opdracht gekregen om de pilot te evalueren.

1.4 Doelen van de pilot I-PGB

De definitie van het I-PGB volgens het projectplan luidt als volgt:

> Met een integraal PGB bedoelen we een budget dat mensen met een ondersteuningsbehoefte ter beschikking krijgen om daarmee die ondersteuning in te kopen die zij nodig hebben. Het budget is vraaggericht en wordt verleend onafhankelijk van het levensdomein waarin de vraag speelt (thuis, school, werk, zorg, mobiliteit, enzovoort). In de ideale situatie voegt het I-PGB alle huidige financieringsvormen samen tot één budget, zonder schotten voor de besteding en verantwoording.

De te evalueren doelen van deze pilot zijn afkomstig uit twee bronnen: 1) het projectplan van de pilot en 2) het “Besluit experiment integraal pgb 2016”. De doelen zijn gesplitst in doelen voor de inwoners met een ondersteuningsvraag, doelen voor naasten van inwoners met een ondersteuningsvraag, doelen voor de gemeenten Woerden en Delft en overige doelen.

Doelen voor inwoners met een ondersteuningsvraag:
- Behoud c.q. versterking van de eigen regie, meer keuzevrijheid, meer eigen verantwoordelijkheid en erkenning van individuele ondersteuningsbehoeften.
- Meer continuïteit en integratie van de ondersteuning.
- Betere kwaliteit van de geboden ondersteuning.
- Minder administratieve lasten, geen onnodige handelingen.
- Meer tevreden inwoners.

© 2017 TNO

Doelen voor naasten van inwoners met een ondersteuningsvraag:
- Betere draagbaarheid van de ondersteuning en een prettigere thuissituatie.
- Blijven participeren in werk, vrije tijd, en sociaal leven.
- Minder administratieve lasten, meer tijd om te leven.

Doelen voor de gemeente Delft en Woerden:
- Optimale inrichting toegang en ondersteuning.
- Minder transitie, meer transformatie en innovatie.
- Vergroten financiële beheersbaarheid en rechtmatigheid.

Overige doelen: inzicht krijgen in
- Administratieve en bestuurlijke lasten.
- Toezicht en handhaving.
- Budgettaire en juridische belemmeringen.
- Doelmatigheid, kosten en baten.
- De uitvoerbaarheid van de voorzieningen in de vorm van een I-PGB.
- Tevredenheid van partijen over de pilot I-PGB.

In dit rapport worden al deze doelstellingen geëvalueerd, met uitzondering van de kosten en de baten. Het is in deze fase van de pilot, door een relatief korte looptijd en een klein aantal deelnemers niet mogelijk om een kosten-baten analyse uit te voeren met gegevens uit de praktijk. Een uitgebreide toelichting staat in Bijlage 1.

1.5 Definities van ondersteuning

In dit rapport wordt gebruik gemaakt van verschillende afkortingen en definities voor ondersteuning, die hier kort worden toegelicht.

In dit rapport gebruiken we de termen “persoonlijk plan” en “ondersteuningsplan”. Een ondersteuningsplan is een door de gemeente opgesteld plan dat gebaseerd is op het persoonlijk plan en dat is een door de zorgvrager opgesteld plan met door hem/haarzelf geformuleerde hulp en ondersteuningsbehoefte (uit het “Besluit experiment integraal PGB 2016”). De zorgvrager heeft bij het opstellen van het persoonlijk plan recht op hulp van een onafhankelijk cliëntondersteuner. Op grond van het ondersteuningsplan wordt door de gemeente de integrale beschikking toegekend. Het persoonlijk plan kan hiervoor de basis vormen en blijft eigendom van de inwoner.

Zorg in natura (ZIN)
Zorg in natura is de hulp die door zorginstellingen wordt geleverd, bijvoorbeeld door thuiszorgorganisaties. Bij zorg in natura contracteert de gemeente, het zorgkantoor of de zorgverzekeraar de zorgaanbieders en ondersteuning. Ook regelt de gemeente of het zorgkantoor de administratie daaromheen. De zorgaanbieder die de zorg levert, bepaalt welke zorg iemand krijgt en hoe deze persoon de zorg krijgt. De aanvrager kan met de zorgaanbieder afspraken maken over de manier waarop hij de ondersteuning/zorg krijgt.

Persoonsgebonden budget (PGB)
Het PGB is een persoonsgebonden budget waarmee de zorgvrager zelf de ondersteuning/zorg kan inkopen die hij nodig heeft. Een zorgvrager kan een PGB toegekend krijgen vanuit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, vanuit de Jeugdwet, vanuit de Wet Langdurige Zorg en vanuit de Zorgverzekeringswet. Een zorgvrager die zorg of ondersteuning nodig heeft is vrij om te kiezen tussen Zorg in Natura en een PGB. Voor de toekenning van

© 2017 TNO

een PGB is het wel nodig dat de zorgvrager in staat is om het budget te beheren en de taken die horen bij het werkgeverschap in te vullen. Een kenmerk van het PGB is dat de zorgvrager zelf mag kiezen bij wie hij de zorg of ondersteuning inkoopt. Dit kan bij een instelling, maar het kan ook bij mensen uit het netwerk of zelfs bij directe familieleden. Met het PGB gaat iemand zelf zorgverleners contracteren, betalen en de bijbehorende administratie bijhouden. Verder moet de budgethouder verantwoording afleggen over de besteding aan de verstrekker.

Integraal Persoonsgebonden budget (I-PGB)
Een I-PGB is een samengesteld ondersteuningsbudget dat een zorgvrager de mogelijkheid biedt op integrale wijze, over de verschillende schotten heen, de benodigde ondersteuning in te kopen. Deze ondersteuning is flexibel inzetbaar voor diverse terreinen: thuis, school, werk, zorg, mobiliteit, hulpmiddelen etc. Het I-PGB voegt zoveel mogelijk financieringsbronnen samen tot één budget, zonder schotten voor de besteding en zonder 'dubbelingen' in het aanvragen en verantwoorden.
De gemeente geeft een integrale beschikking af, op basis van het ondersteuningsplan. Het college kent een integraal budget toe, zodat de deelnemer diensten kan betrekken die onderdeel uitmaken van zijn ondersteuningsplan. Het ondersteuningsplan is als het ware een bundel van beschikkingen met alle toegekende rechten en aanspraken op zorg, jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning, onderwijs en werk. De budgethouder verantwoordt bij de gemeente en de gemeente houdt een boekhouding bij van de gedeclareerde diensten en zorgt dat de gedeclareerde kosten kunnen worden verantwoord aan de budgetverstrekkers. Voor deelname is het van belang dat de betrokken verstrekker van de deelnemer zich schriftelijk bereid heeft verklaard voor hem een deelbudget ter beschikking te stellen. Vervolgens storten de betrokken verstrekkers op basis van met de gemeente gemaakte afspraken de gelden bij de gemeente om één budget te hebben voor het bekostigen van de verschillende diensten. Om het I-PGB mogelijk te maken is er een tijdelijke AMvB die wettelijk regelt dat er binnen de vier zorgwetten (Jw, Zvw, Wlz en Wmo) flexibel met budgetten mag worden omgegaan. Dat houdt in dat er geschoven mag worden met het ondersteuningsbudget en de inkoop van zorg binnen de grenzen van het gehele zorgdomein.

Integraal Gezin Gebonden Budget (I-GGB)
Van een I-GGB is sprake als minimaal twee personen (opvoeders/ouders/kinderen) binnen een gezin gebruik maken van een samengesteld ondersteuningsbudget, voor zover opgenomen in het ondersteuningsplan. Dit kunnen ook alleen volwassenen zijn. Wanneer de gezinsleden niet op één adres wonen, wordt gekeken naar de zelfstandigheid van diegene die niet op het hoofd adres woont. Het I-GGB is dus niet locatie gebonden. Als iemand uit huis gaat, maar nog niet zelfstandig is dan zou ook sprake moeten zijn van een I-GGB. Er kan dan ook weer een andere zorgvraag ontstaan welke hier in kan worden meegenomen.

In dit rapport gebruiken we over het algemeen de term I-PGB voor de groep deelnemers aan de pilot, ook die met een I-GGB. Alleen in het geval dat het specifiek over een meerpersoonshuishouden gaat noemen we het I-GGB.

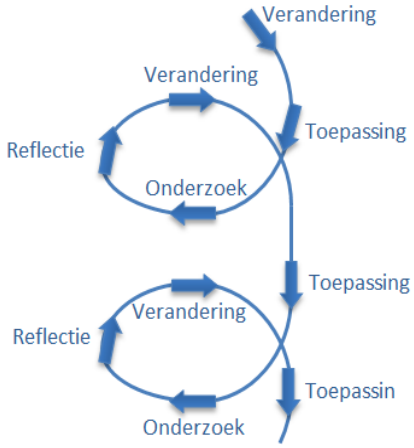
© 2017 TNO

1.6 Theoretisch kader

TNO gaat bij de evaluatie uit van twee basisprincipes.

1.6.1 Basisprincipe 1: lerend ontwikkelen middels procesevaluatie en actie-onderzoek

Uitgangspunt bij de uitvoering van de pilot was het principe van 'lerend ontwikkelen' voor alle betrokken partijen. Idealiter wordt hierbij vanuit de praktijkervaring de nieuwe dienstverlening opgebouwd en doorontwikkeld. De integrale dienstverlening in combinatie met het lerend ontwikkelen maakte deze pilot I-PGB tot een complexe innovatie. Informatie en ervaringen van zorgvragers en hun naasten, ambtenaren en medewerkers van ondersteunings-organisaties, die in de voorbereidingsfase en gedurende de implementatie van het I-PGB werden opgedaan, zijn op structurele wijze gebruikt voor terugkoppeling. Een dergelijke aanpak wordt ook wel actie-onderzoek genoemd. In een actieonderzoek worden onderzoek, praktische toepassing, reflectie en verandering cyclisch doorlopen (zie figuur 1). Hiermee worden onderzoeksresultaten continu gebruikt om problemen op te lossen en om de organisatie en uitvoering te optimaliseren en te borgen.



Figuur 1 De cyclus van actieonderzoek

Voor elke terugkoppeling maakte TNO een analyse van de beschikbare documenten, (observatie)verslagen van bijeenkomsten en tussentijdse interviews met leden van de stuurgroep en de projectleiding. Op verschillende momenten heeft TNO de analyses teruggekoppeld aan de stuurgroep. Deze zijn daar besproken en de stuurgroep heeft daarop acties uitgezet. Betrokkenen leerden zo continu met elkaar en van elkaar hoe de werkwijzen aangaande I-PGB nog beter konden worden uitgevoerd.

1.6.2 Basisprincipe 2: Triple Aim

In deze pilot spelen zelfredzaamheid, kwaliteit en kosten van ondersteuning een rol. Bij de huidige veranderingen in de gezondheidszorg en welzijn moeten kwaliteit en kosten steeds in onderling verband worden bekeken. Dit geldt ook voor de introductie van I-PGB. Nederland zou met kwaliteit en kosten in het voetspoor te treden van de regering Obama met het motto *'Saving Lives, Saving Costs.'*[2] Kwaliteit en kosten samenbrengen vormt de kerngedachte van het 'Triple Aim'- concept, een aantal jaren geleden geïntroduceerd door het Institute of

[2] Klink, A. 2012. Toerusting in de arena van de gezondheidszorg. Waarom kostenbesparende innovaties de zorg vaak duurder maken. Oratie Vrije Universiteit, Amsterdam, 25 oktober 2012.

© 2017 TNO

Healthcare Improvement.[3] De drie kerndoelen van triple aim, geldig voor *elke* actor in de zorg, zijn:

1. Verbetering van de zelfredzaamheid/eigen regie/gezondheid/vitaliteit *van een gedefinieerde populatie/specifieke doelgroep.* (Uitkomst)
2. Verbetering van de *door de cliënt ervaren* kwaliteit van de dienstverlening. (Proces)
3. Vermindering (of in ieder geval beheersing) van de kosten per capita. (Kosten)

De eerste twee punten komen uitgebreid aan bod in deze evaluatie. Het derde punt vraagt om een maatschappelijk kosten-baten analyse. Deze bleek binnen de huidige pilot nog niet uitvoerbaar. Dit wordt in bijlage 1 uitgebreid toegelicht.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de resultaten van de interviews met de deelnemers aan de pilot I-PGB. Eerst geven we een korte beschrijving van hoe een I-PGB er uit ziet in de praktijk en beschrijven we een voorbeeld. Daarna gaan we aan de hand van de interviews in op de volgende onderwerpen:

1) Algemene impressie van het I-PGB.
2) De huidige situatie.
3) Het proces gedurende de pilot.
4) Effecten van het I-PGB op de eigen regie, administratieve lasten en de kwaliteit van leven.
5) Aansluiting bij de klantspecifieke wensen en het bereiken van de gestelde doelen.
6) Algemene tevredenheid.
7) Verbeterpunten.

In hoofdstuk 3 beschrijven we de resultaten van de interviews met betrokken partijen.
Hier gaan we in op de volgende onderwerpen:

1) De meerwaarde van I-PGB.
2) Mogelijke belemmeringen bij de uitvoering.
3) De domeinen onderwijs en re-integratie.
4) Aandachtspunten bij de uitvoering.
5) Toezicht en handhaving.
6) Opvallende zaken tijdens de pilot.
7) Tevredenheid met de pilot.

In hoofdstuk 4 vatten we de resultaten uit de voorgaande hoofdstukken samen en kijken we kort terug op de oorspronkelijke doelstellingen en de tussentijdse evaluatie uit maart 2016. Vervolgens kijken we vooruit en geven we aan welke punten van belang zijn als Woerden en Delft verder gaan met de implementatie van het I-PGB. Ten slotte geven we aan welke punten van belang zijn als er een vervolgpilot komt met meerdere gemeenten.

[3] Bisognano M. and Kenney C. (2012). Pursuing the Triple Aim. Seven innovators show the way to better care, better health and lower costs. Insitute for Healthcare Improvement. San Francisco; Jossey-Bass.

© 2017 TNO

2 Evaluatie door deelnemers

In het kader van de eindevaluatie van de pilot I-PGB heeft TNO interviews afgenomen met de deelnemers (zie tabel 2.1). De vragen hadden betrekking op:

1) Algemene impressie van het I-PGB.
2) De huidige situatie.
   a. De hoogte van het budget.
   b. De mate van integraliteit.
3) Het proces gedurende de pilot.
   a. Opstartproblematiek.
   b. Nadelen bij de transitie.
   c. De mate, snelheid en wijze waarop de problemen zijn opgelost.
   d. Het ondersteuningsplan.
4) Effecten van het I-PGB.
   a. Effect op eigen regie.
   b. Effect op administratieve lasten.
   c. Effect op kwaliteit van leven.
   d. Aansluiting bij de specifieke wensen van de deelnemer.
   e. Bereiken van de gestelde doelen.
   f. Eén consulent per budgethouder.
5) Algemene tevredenheid.
6) Verbeterpunten.
   a. Communicatie en informatie.
   b. Het I-PGB in de huidige vorm is ingewikkeld.
7) Mening over de betrokken partijen.
   a. Gemeente.
   b. Per Saldo.
   c. SVB.

Deze onderwerpen worden in dit hoofdstuk verder uitgewerkt. Wanneer er duidelijke verschillen zijn gevonden tussen de gemeenten Woerden en Delft, wordt dit in de tekst benoemd.
In de interviews is uitsluitend gesproken met de mantelzorgers van de deelnemers. In dit hoofdstuk wordt er naar hen gerefereerd als: geïnterviewden. Tabel 1 geeft een samenvatting van het aantal geïnterviewden en het aantal deelnemers. In de gemeente Woerden zijn bijvoorbeeld drie interviews afgenomen, waarvan één met de mantelzorger van de budgethouder (één individuele deelnemer) en twee met de mantelzorgers van gezinnen met ieder twee deelnemers (twee gezinsPGB's).

Tabel 2.1 Geïnterviewde deelnemers

Gemeente	Aantal interviews	Aantal deelnemers	Aantal gezinsPGB's	Aantal individuele deelnemers
Woerden	3	5	2	1
Delft	7	10	3	4

Ten tijde van het schrijven van deze rapportage missen er nog twee interviews. Door persoonlijke omstandigheden waren de deelnemers en/of hun mantelzorgers niet in staat op tijd deel te nemen. Daarnaast zijn in Woerden drie deelnemers gestopt met het I-PGB.

© 2017 TNO

Zij hebben toegelicht wat hiervan de reden was. In twee gevallen voldeden de deelnemers niet aan de voorwaarden voor integraliteit, dat wil zeggen ze ontvingen geen zorg uit meerdere wetten. In het derde geval heeft het gezin afgezien van deelname omdat een transitie naar een onbekende situatie mogelijk te stressvol zou zijn voor een deelnemer met een broze gezondheid.

In dit hoofdstuk werken we alle onderwerpen uit de interviews uit. Omdat de geïnterviewden zelf niet goed onderscheid konden maken tussen het interview voor de tussenrapportage in maart 2016 en nu, bestaat er een kleine overlap met de tussenrapportage, vooral waar het problemen gedurende de opstartfase betreft.

Voordat de resultaten uit de interviews worden gepresenteerd geven we eerst een overzicht van hoe het I-PGB er in de praktijk uit ziet, inclusief een praktijkvoorbeeld.

2.1 Het I-PGB in de praktijk

Welke budgetten worden nu in de praktijk gecombineerd? De combinatie van Wmo en re-integratie komt drie keer voor, Wmo en Jw twee keer, Wmo en onderwijs twee keer, Jw en leerlingenvervoer twee keer, Jw en onderwijs twee keer (zie tabel 2.2).

Tabel 2.2 Combinaties van budgetten per deelnemer

Aantal deelnemers	Wmo	re-integratie	Jw	onderwijs	leerlingenvervoer	Wlz
3	x	x				
2	x		x			
2	x			x		
2			x	x		
2			x		x	
2						x
8			x			

Een praktijkvoorbeeld uit deze pilot staat beschreven in Zorgvisie Magazine (februari 2017). “Het gezin Zwaal uit Delft heeft een I-PGB. Jacob Zwaal is vader van drie zoons met autisme. Ze hebben een breed pakket aan zorg nodig waaronder ondersteuning bij het plannen en structuren van huiswerk en psychosociale begeleiding vanuit de jeugdzorg. Voordat Zwaal meedeed aan de pilot van het I-PGB, kon hij voor deze verschillende dingen nergens een regulier PGB krijgen. Daardoor kon hij de zorg niet organiseren zoals hij dat wil voor zijn gezin. ‘We vielen overal buiten. Maar die begeleiding past wél in het geheel van het zorgpakket dat ik mijn zonen wil bieden om hen een zo goed mogelijke toekomst te bieden. Daar hoort het leren van structuur thuis bij en goede begeleiding op school. Alleen toen ik min of meer per toeval hoorde dat er zoiets bestond als een I-PGB, heb ik me aangemeld voor de pilot. Eerst dacht ik dat we ook hiervoor niet geschikt geacht zouden worden, maar gelukkig was dat wel het geval. Nu heb ik één zorgplan voor mijn gezin en één PGB.”

2.2 Algemene impressie van het I-PGB

De algemene indruk van de geïnterviewden is positief. Het I-PGB heeft ze in de meeste gevallen meer gebracht dan mogelijk was in hun situatie voor het I-PGB. Dit weegt voor de meeste geïnterviewden op tegen de problemen tijdens de transitie of de extra inzet die nodig

© 2017 TNO

was om deel te nemen aan deze pilot. Het gemak van het I-PGB in de huidige vorm is dan ook beoordeeld met een 7,5.

"Voor mij werkt dit goed op deze wijze. Ik heb niet het idee dat de administratie te veel is. In het begin vond ik het heel veel werk, maar nu alles loopt, gaat het eigenlijk goed."

2.3 De huidige situatie

Alle geïnterviewde mantelzorgers beheren ten tijde van het interview nog een budget voor één of meerdere deelnemers aan het I-PGB. Het tijdstip waarop gestart is, verschilt fors per situatie. In Delft is een aantal deelnemers in februari - maart 2016 gestart, terwijl anderen aangeven dat ze in augustus 2016 zijn gestart. Ook in Woerden verschilt de startdatum sterk: de eerste familie is op 1 februari 2016 gestart terwijl de laatste op 1 november 2016 is begonnen.

2.3.1 De hoogte van het budget

Acht van de tien geïnterviewden geeft aan dat het budget dat ze nu ontvangen hoger is dan de situatie voor het I-PGB. Voor een aantal is dit logisch, omdat ze hiervoor geen PGB of Zorg in Natura (ZiN) hadden. Maar ook de geïnterviewden die eerder een PGB beheerden geven aan dat ze nu meer budget ontvangen. Dit komt omdat er een nieuwe indicatiestelling heeft plaatsgevonden en/of omdat er meer rekening wordt gehouden met de situatie van het hele gezin. Het budget valt ook hoger uit omdat het nu meerdere domeinen betreft dan het eerdere PGB of ZIN. In sommige gevallen scheelt dit 200 tot 300 euro per maand, in andere gevallen loopt dit echter op tot ruim 500 euro per maand.

"Voorheen hadden we een PGB dat alleen op de thuissituatie was gericht. Nu zit het totale pakket er in, school, vervoer, begeleiding. Dat scheelt enorm."

2.3.2 De mate van integraliteit

Van de tien interviews blijkt er in zes gevallen sprake te zijn van een I-GGB. In vijf gevallen kunnen de geïnterviewden helder verwoorden dat er ook sprake is van integraliteit doordat er uit meerdere wetten budget wordt ontvangen. Eén keer wordt aangegeven dat er alleen budget is ontvangen uit de WMO en niet voor meerdere gezinsleden PGB te ontvangen, in dit ene geval lijkt er dus geen sprake te zijn van integraliteit tussen wetten of gezinsleden.

2.4 Het proces gedurende de pilot

2.4.1 Opstartproblematiek

De volgende opstartproblemen worden in de tien interviews benoemd:

1. Onduidelijke communicatie vanuit de gemeente (7x).
2. Slechte communicatie tussen verschillende instanties (4x).
3. Uitbetaling is niet vlekkeloos verlopen (4x).
4. Behoefte aan meer begeleiding (3x).
5. Moeite met het vinden van de juiste hulp (2x).
6. Onderwijsinstelling weigerde mee te werken (2x).

© 2017 TNO

Toelichting:

Onduidelijke communicatie vanuit de gemeente

In veel interviews komt aan bod dat zowel in Delft als in Woerden de gemeente in de opstartfase zelf de kaders niet helder had. Het I-PGB is volgens de geïnterviewden verkocht als een droom en daarna langzaam afgebouwd tot een meer realistisch scenario.
Daarnaast blijkt dat men te maken had met meerdere consulenten, die niet altijd met elkaar afstemden wat er al besproken was. Hierdoor heeft men vrij veel zaken dubbel aan moeten leveren en hebben er veel extra (mogelijk overbodige) telefoongesprekken plaatsgevonden.
Ook is een aantal geïnterviewden niet te spreken over de expertise bij de gemeente gedurende de opstartfase. In Woerden blijkt dit vooral te gaan over expertise rondom het I-PGB. In Delft geven de geïnterviewden aan dat de gemeente niet genoeg rekening hield met de problematiek van de doelgroep. Verbeteringen op deze punten komen later in dit hoofdstuk aan bod.

Slechte communicatie tussen verschillende instanties

Het blijkt vrij lang te hebben geduurd voordat de gemeente, de SVB en het UWV op één lijn zaten. Gedurende de opstartfase wist het personeel bij zowel de SVB als het UWV niet van het bestaan van het I-PGB af. Hierdoor hebben een aantal geïnterviewden stressvolle en tijdrovende telefoongesprekken moeten voeren. In één interview komt naar voren dat de gemeente verkeerde informatie naar de SVB zou hebben gestuurd waardoor de SVB niet kon uitbetalen. Ook heeft een aantal mensen zelf contact opgenomen met de SVB uit angst dat het anders niet rond zou komen.

"Communicatie rondom de kosten ontbrak gewoon en er was steeds iets meer informatie nodig. Ze hadden niet helder wat ze precies nodig hadden. Daardoor hebben we vaak en veel contact moeten hebben met de gemeente."

Uitbetaling is niet vlekkeloos verlopen

In één geval is er consequent teveel geld overgemaakt, in de overige gevallen gaat het om het te laat betalen.

Behoefte aan meer begeleiding

Geïnterviewden die voordat zij met het I-PGB begonnen niet bekend waren met een PGB, geven aan dat zij graag extra begeleiding hadden ontvangen. Vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat zij niet denken dat lager opgeleiden en onervaren budgethouders zelf in staat zijn om onbegeleid een persoonlijk plan op te stellen.

Moeite met het vinden van de juiste hulp

Zowel in Delft als in Woerden was het voor sommige budgethouders lastig om de juiste zorgverlener te vinden voor hun situatie.

Onderwijsinstelling weigerde in eerste instantie om mee te werken

Het inzetten van het I-PGB voor begeleiding op school heeft in twee gevallen veel problemen opgeleverd. De onderwijsinstellingen hebben zelf begeleiders in dienst (of stagiaires die dit werk verrichten) en zij stonden erop dat deze ingezet zouden worden. Uiteindelijk is het in één geval met hulp van de gemeente gelukt om een eigen begeleider te kiezen en in te zetten op school. In het andere geval heeft Per Saldo de vastgelopen situatie vlot weten te trekken en het gesprek tussen school en gemeente weer op gang gekregen.

© 2017 TNO

2.4.2 Nadelen tijdens de overgang naar het I-PGB

In de meeste gevallen is de overgang naar het I-PGB goed verlopen. Vier geïnterviewden geven aan dat er ook nadelen waren. Deze hebben met name te maken met een veel hogere administratieve last dan verwacht of het dubbel moeten aanleveren van gegevens (eerst in een gesprek met het zorgkantoor, daarna nogmaals met een consulent) en het lange wachten tot de daadwerkelijke start.

In één casus blijkt dat de gemeente bij de ZiN leverancier had aangegeven dat de zorg zou gaan stoppen. Dit was voordat alles geregeld was rondom het I-PGB. Hierdoor heeft deze deelnemer gedurende de vakantieperiode geen zorg ontvangen. Ook geeft één deelnemer aan dat ze zelf een overbruggingsperiode hebben betaald. Deze kosten hebben beide deelnemers later wel kunnen verhalen.

2.4.3 De mate, snelheid en wijze waarop problemen zijn opgelost

Veel van de opstartproblemen zijn in een vroeg stadium door de geïnterviewden gemeld bij de gemeente. De snelheid waarmee de gemeente reageerde op de problematiek bleek per stadium van de pilot te verschillen.

Gedurende de opstartfase hebben de meeste problemen volgens de geïnterviewden vrij lang bij de gemeente gelegen, zonder dat men wist wat ermee gedaan werd. Het is uiteraard goed mogelijk dat de gemeente wel degelijk aan de slag was met het vinden van oplossingen, maar hierover werd dan onvoldoende gecommuniceerd richting de geïnterviewden.

Vanaf het moment dat de beschikkingen waren toegekend en iedere budgethouder maar met één consulent te maken had, is de handelingssnelheid van de gemeente duidelijk vergroot. Zowel bij problemen die te maken hebben met het toekennen van budget vanuit de SVB als bij problemen rondom onderwijsinstellingen heeft de gemeente op één casus na snel en adequaat gehandeld.

Momenteel zijn bij veel van de geïnterviewden de problemen verholpen. Voor de problemen rondom de begeleiding blijkt dat hulp van Per Saldo essentieel was. Dit is mede omdat de geïnterviewden Per Saldo zien als een onafhankelijke partij die met hen meedenkt. De mening over de consulenten varieert. Sommige geïnterviewden geven aan dat de consulenten lang niet altijd meedachten in termen van oplossingen, maar zich vooral richtten op het laag houden van kosten. Om deze reden geven de geïnterviewden aan dat ze graag een onafhankelijke partij betrekken bij het opstellen van het ondersteuningsplan. Andere geïnterviewden geven juist aan dat de gemeente ontzettend goed meedacht in termen van oplossingen, met name nadat er nog maar één consulent aan het gezin was toegewezen.
Twee geïnterviewden geven aan dat de kaders nog steeds niet helemaal helder zijn. Ze vinden het moeilijk om goed in beeld te krijgen wat er wel en wat er niet mogelijk is. Deze mensen ervaren dan ook geen meerwaarde van het I-PGB ten opzichte van hun eerdere situatie.

“Ik had behoefte aan meer ondersteuning, meer meedenken in termen van mogelijkheden. Ik heb toch het idee dat er met meer mogelijkheden meer kosten om de hoek komen en dat er daarom niet erg meegedacht werd.”

“De communicatie is helder. We hebben één consulent die ons helpt. Dat maakt het een stuk makkelijker, beter kun je het niet hebben. Zij regelt in principe alles, neemt ons veel uit handen. Ook de communicatie met de SVB.”

© 2017 TNO

2.4.4 Het ondersteuningsplan

Uit de huidige interviews kwam een aanvullend punt naar voren ten opzichte van de tussenrapportage. De geïnterviewden geven veelal aan dat het schrijven van een ondersteuningsplan (de geïnterviewden noemen het ondersteuningsplan, terwijl persoonlijk plan hier de correcte benaming moet zijn) over alle domeinen heen confronterend was. Ze hebben dit zo ervaren omdat bij hen de overtuiging leeft dat het voor het verkrijgen van een zo goed mogelijk budget nodig was om vooral te focussen op wat er allemaal niet meer kan. De deelnemers die vanaf het begin af aan zijn geholpen bij het schrijven van de ondersteuningsplannen zijn minder negatief of zelfs positief.
Hiernaast bleek dat het vrij ingewikkeld was om uit te zoeken wat er precies in een persoonlijk plan moet staan. Dit werd met name aangegeven door diegenen die niet eerder een PGB hadden. Daarbij is hulp en ondersteuning van Per Saldo belangrijk geweest. Een aantal deelnemers geeft aan dat ze zonder deze hulp een minder passend I-PGB zouden hebben ontvangen. Uit het bovenstaande blijkt dus opnieuw dat goede ondersteuning en de juiste bejegening noodzakelijk is.

“Het is confronterend, je moet verkopen waarom je kind het allemaal nodig heeft. Je moet toegeven dat je zaken uit handen gaat geven, dat is heftig.”

2.5 Effecten van het I-PGB

2.5.1 Effect op eigen regie

Zeven van de tien geïnterviewden geven aan meer eigen regie te ervaren. Zij zeggen dat ze nu meer invloed hebben op het kiezen van de juiste zorg en binnen die zorg vaker te kunnen kiezen voor een coach of begeleider die bij hen past. Daarnaast ervaren ze meer vrije ruimte en kunnen ze (soms in overleg met de gemeente) schuiven tussen potjes als dit nodig blijkt. De overige drie geïnterviewden ervaren geen verschil ten opzichte van een normaal PGB. De meeste geïnterviewden blijken goed in staat om zelf op zoek te gaan naar een passende zorgaanbieder en zijn achteraf erg tevreden over de kwaliteit van deze zelf gekozen zorg.

2.5.2 Effect op administratieve lasten

Twee geïnterviewden geven aan dat de administratieve lasten zijn toegenomen, maar dit geldt volgens hen alleen voor de fase waarin men een persoonlijk plan schrijft. Het I-PGB is volgens de geïnterviewden meer administratief belastend dan ZiN maar zeer vergelijkbaar met het normale PGB. Alhoewel het I-PGB in sommige gevallen extra werk oplevert, vindt men dit de moeite waard.

2.5.3 Effect op kwaliteit van leven

Voor een aantal van de deelnemers lijkt er een verbetering in de kwaliteit van leven te zijn opgetreden. Doordat zorg nu beter aansluit bij de behoefte van de deelnemers, participeren ze meer op maatschappelijk vlak. Zo kon een deelnemer (weer) zelf met het openbaar vervoer reizen om een congres te bezoeken. Bij een ander zijn door betere begeleiding de schoolprestaties toegenomen en is de stress die hij/zij ervaart bij het voorbereiden op presentaties drastisch verminderd.

Ook voor mantelzorgers is de kwaliteit van leven toegenomen. De geïnterviewden geven aan dat het aantal uren mantelzorg momenteel tussen de 10 en 47 uur in de week ligt. Het aantal uren mantelzorg is door I-PGB niet afgenomen, maar een aantal mensen geeft aan dat ze nu meer rust hebben. Meerdere mantelzorgers zeggen dat ze het prettig vinden om nu meer te kunnen focussen op de oudertaken doordat professionele begeleiding een deel van de overige zorg over heeft genomen. Ook ervaren ze minder financiële stress doordat zij zichzelf nu vaker

© 2017 TNO

kunnen betalen vanuit het I-PGB. Hierdoor voelen ze minder druk om bijvoorbeeld een baan te zoeken. Hoewel het I-PGB het aantal uren mantelzorg niet heeft teruggebracht, heeft het wel de frustratie en stress verminderd.

"Ik ben heel blij met I-PGB. Het heeft het echt verschil gemaakt waardoor mijn dochter op haar eigen school kon blijven. Het kostte veel moeite, maar dit was het waard. "

2.5.4 Aansluiting bij de specifieke wensen van de deelnemers

In vrijwel alle gevallen sluit de zorg nu beter aan bij de behoefte van de deelnemers dan in de voorgaande situatie. Dit komt deels doordat het budget nu meer in lijn is met de zorgbehoeften, maar ook doordat er nu ondersteuning gerealiseerd kan worden die voorheen niet mogelijk was. Deze nieuwe ondersteuning kan bijvoorbeeld bestaan de beschikking over zelf gekozen professionele begeleiding op school of het trainen van een zorghond. Tevens is er sprake van meer flexibiliteit, zodat er bij een grotere zorgbehoefte sneller meer zorg ingeregeld kan worden.

2.5.5 Bereiken van gestelde doelen

In geen van de interviews komt naar voren dat alle doelen al volledig behaald zijn. Volgens de geïnterviewden is dit geen realistische verwachting binnen een jaar. Ze geven aan dat de gestelde doelen over het algemeen lange termijn doelen zijn. Wel geeft bijna iedereen aan dat er stappen in de juiste richting gezet worden, bijvoorbeeld in de richting van meer participatie en zelfstandigheid, betere schoolprestaties of minder stress in het gezin.

2.5.6 Eén consulent per budgethouder

Bij aanvang van het project hadden de meeste geïnterviewden nog te maken met meerdere consulenten. Hierdoor was de communicatie niet optimaal; er moesten zaken vaak opnieuw verteld worden. Daarnaast leek er binnen de gemeenten niet altijd een goede afstemming te zijn tussen de consulenten. Vanaf het moment dat geïnterviewden nog maar met één consulent te maken hadden, is de handelingssnelheid van de gemeente duidelijk vergroot en de tevredenheid onder deelnemers toegenomen.

2.6 Algemene tevredenheid

Over het algemeen is men tevreden met het I-PGB. Voor een aantal geïnterviewden bestaat er weinig verschil met het gewone PGB, waarmee ze ook al tevreden waren. Eén geïnterviewde geeft aan dat het I-PGB in concept een 8,5 waard is, maar de uitvoering een 6,5. Dit verschil wordt volgens de geïnterviewde veroorzaakt doordat zij nog steeds niet goed weet wat er nu precies mogelijk is binnen het I-PGB, zij nog veel onzekerheid ervaart en zij niet het gevoel heeft dat schuiven met budget tussen domeinen mogelijk is.

Gemiddeld genomen geven de geïnterviewden een 7,5 voor het gemak van het I-PGB in de huidige vorm en zou de ruime meerderheid opnieuw meedoen aan een soortgelijk experiment.

2.7 Verbeterpunten

2.7.1 Communicatie en informatie

Alhoewel het momenteel veel beter gaat dan in de opstartfase is er wat betreft communicatie nog veel te winnen. De communicatie vanuit de consulenten is op dit moment goed, maar de algemene communicatie vanuit de gemeente blijkt nog onduidelijk. Twee geïnterviewden geven aan dat de kaders nog steeds niet helemaal helder zijn. Ze vinden het moeilijk om goed

© 2017 TNO

in beeld te krijgen wat er wel en wat er niet mogelijk is binnen I-PGB. Deze mensen ervaren dan ook geen meerwaarde van het I-PGB ten opzichte van hun eerdere situatie. Ook geeft een aantal geïnterviewden aan dat ze niet weten hoe het met de pilot zal aflopen en of ze bijvoorbeeld zorg in zullen moeten leveren. De berichtgeving hierover noemen ze vaag en tegenstrijdig. Verder blijkt het nog onduidelijk te zijn wat er gebeurt als men niet het hele budget besteedt. Moet dit teruggestort worden of vormt het een buffer voor eventuele onvoorziene behoefte aan ondersteuning?

Geïnterviewden geven aan behoefte te hebben aan een portaal op de website, speciaal voor I-PGB gebruikers. Dit digitale loket helpt hen om alle relevante informatie op te sporen en kan hulp bieden bij het invullen van de 'ingewikkelde formulieren'. Men noemt ook een 'sociale kaart'. Deze kaart moet dan de zorginstellingen en zorgmogelijkheden tonen waardoor de geïnterviewden meer zicht krijgen in de mogelijkheden.

Verder hebben geïnterviewden behoefte aan een stappenplan zodat men weet welke stappen men moet nemen. Vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat ze niet denken dat hun kinderen (die over het algemeen de deelnemers aan het I-PGB zijn) zelf in staat zouden zijn om deze procedure te doorlopen op hun 18e. Het proces is momenteel nog te ingewikkeld.

Ten slotte is bij de gemeente Delft volgens een aantal geïnterviewden te weinig rekening gehouden met de doelgroep. De deelnemers in Delft zijn mensen met autisme. Zij zijn gebaat bij duidelijkheid en continuïteit. Doordat de gemeente niet altijd consequent was in de berichtgeving, die soms gericht was aan de deelnemers zelf en soms aan de mantelzorgers, ervoeren de deelnemers stress en frustratie. Dit kan voorkomen worden door duidelijke afspraken over de communicatie naar deelnemers.

2.7.2 Het I-PGB in de huidige vorm is ingewikkeld

De stappen die nieuwe deelnemers moeten doorlopen voordat ze over een I-PGB kunnen beschikken zijn vaak onoverzichtelijk en ingewikkeld. Vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat het ze gelukt is doordat ze eerder een PGB hadden, kennis hebben van de zorgsector of hoger opgeleid zijn. Het is goed voorstelbaar dat potentiële deelnemers in een vroegtijdig stadium afhaken omdat het proces voor hen te onduidelijk of complex is. Om te voorkomen dat het I-PGB maar voor een selecte groep toepasbaar is, is goede begeleiding en een duidelijke website essentieel.

2.8 Mening over betrokken partijen

Deze paragraaf geeft de mening van geïnterviewden weer over de drie partijen waarmee ze vaak te maken hadden: de gemeente, Per Saldo en de SVB. Ook wordt het cijfer – zowel voor de opstartfase als in de huidige situatie - dat de geïnterviewden aan de instanties geven getoond.

2.8.1 Gemeente

De geïnterviewden geven aan dat de informatieverstrekking vanuit de gemeente gedurende de pilot verwarrend onvolledig en te summier was. Daarnaast benoemen zij dat ze van tevoren een ideaalbeeld voorgespiegeld hadden gekregen.

Vier geïnterviewden zeggen dat de informatieverstrekking gedurende de looptijd is verbeterd. De terugkoppeling is beter geworden en de gemeente gaat beter om met onzekerheden. Eén van de belangrijkste verbeteringen is de communicatie met één consulent in plaats van met meerdere.

© 2017 TNO

De overige geïnterviewden ervaren deze verbeteringen niet. Bij sommigen is de frequentie van het contact met de gemeente sterk verminderd. Anderen geven aan dat informatie over het I-PGB op de website van de gemeente ontbreekt. In Woerden zou er volgens één geïnterviewde een klankbordgroep van deelnemers opgezet worden, maar deze is er nooit gekomen.
De vier geïnterviewden die aangeven dat de informatieverstrekking verbeterde, zijn ook diegenen die de ondersteuning van de gemeente als zeer goed hebben ervaren. De anderen hebben een aantal misverstanden ervaren of geven aan dat het aan expertise en inhoudelijke kennis schort bij de gemeente.

Het contact met de consulenten is goed, men heeft meestal prettige gesprekken met de consulenten gehad waarbij er met de geïnterviewden mee werd gedacht.

De gemeenten krijgen voor de opstartfase een 6,2. Door alle verbeteringen is dat inmiddels opgelopen naar een 7,3.

2.8.2 *Per Saldo*

De gezinnen die door Per Saldo zijn begeleid in het schrijven en onderbouwen van het ondersteuningsplan hebben dit als zeer prettig ervaren.

Vijf geïnterviewden geven aan tevreden tot zeer tevreden te zijn met de informatie die ze van Per Saldo hebben ontvangen. Eén geïnterviewde geeft aan nooit iets te hebben ontvangen. In een ander interview komt naar voren dat ze wel contact hebben gehad met Per Saldo, maar dat de desbetreffende dame ziek is geworden. Zij zou het eerdere contact niet goed gedocumenteerd hebben, waardoor het gezin opnieuw alle informatie aan moest leveren. Daarnaast is er ook één geïnterviewde die aangeeft dat ze lid had moeten zijn van Per Saldo om informatie te ontvangen[4].

Per Saldo krijgt een 7,4 voor de opstartfase en een 7,8 in de huidige situatie.

2.8.3 *SVB*

Het blijkt dat sinds de aanvang van het I-PGB zeven geïnterviewden zelf contact hebben gehad met de SVB. In een aantal gevallen bleken de werknemers van de SVB in de opstartfase onvoldoende op de hoogte van het bestaan van het I-PGB. Dit heeft in een aantal situaties tot frustratie en verwarring geleid. Andere geïnterviewden zijn juist erg te spreken over de dienstverlening van de SVB.

Een belangrijk punt is de toon van brieven. De SVB zou budgethouders hebben verweten dat zij het ‘fout hebben gedaan’ terwijl later bleek dat dit niet het geval was. Daarnaast werd men niet altijd op de hoogte gesteld wanneer er zaken niet goed liepen. Zo is het voorgekomen dat een zorginstelling niet was betaald zonder dat de geïnterviewde in kwestie hier weet van had. De geïnterviewden geven aan dat dit ondertussen sterkt is verbeterd.

De geïnterviewden die zelf contact hebben gehad met de SVB, geven aan dat het prettig zou zijn als er binnen de SVB één contactpersoon is, zodat diegene op de hoogte is van de individuele situatie. Inmiddels heeft de SVB een aparte toegang voor I-PGB budgethouders.

De geïnterviewden geven de SVB een 6,3 in de opstartfase. Inmiddels is dit een 6,9.

[4] Per Saldo geeft in een reactie aan dat het beeld van geïnterviewden deels is veroorzaakt door onjuiste informatie. Per Saldo stuurt geen informatie. Ook hoeven de deelnemers aan de pilot niet lid te worden van Per Saldo; via Per Saldo kan wel onafhankelijke cliëntondersteuning worden verzorgd.

© 2017 TNO

3 Evaluatie door betrokken partijen

In het kader van de eindevaluatie van de pilot I-PGB heeft TNO interviews afgenomen met de betrokken partijen. Tabel 3.1 geeft een overzicht van met welke organisaties en personen er gesproken is.

Tabel 3.1 Geïnterviewde partijen

Organisatie	Functie in relatie tot I-PGB
Gemeente Woerden	Verantwoordelijk wethouder
	Manager sociaal domein, verantwoordelijk voor uitvoering
	Betrokken consulenten
Gemeente Delft	Verantwoordelijk wethouder
	Senior procesmanager sociaal domein
	Betrokken consulenten
Ministerie VWS	Beleidsmedewerker directie maatschappelijke ondersteuning, verantwoordelijk voor pilot
	Beleidsmedewerker directie maatschappelijke ondersteuning, verantwoordelijk voor PGB
Ministerie SZW	Beleidsmedewerker directie stelsel en volksverzekeringen, taakveld eigenaarschap ZBO,
Ministerie BZK	Beleidsmedewerker bestuurlijke relaties
Ministerie OCW	Beleidsmedewerker onderwijs en zorg
SVB	Beleidsmedewerkers
UWV	Strategisch beleidsadviseur
VNG	Beleidsmedewerker Integratie en Participatie
Samenwerkingsverband	Algemeen directeur Stichting Passenderwijs Woerden
	Directeur Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs Delflanden
Zorgkantoor	Directeur zorginkoop langdurige zorg
Per Saldo	Directeur
	Onafhankelijk cliënt-ondersteuner
	PGB consulenten
VAB	Coördinator team
Stade Advies	Externe projectleider
Anders	Zelfstandig adviseur

De volgende onderwerpen worden in dit hoofdstuk uitgewerkt op basis van de interviews:

1) De meerwaarde van het I-PGB.
   a. Vraagsturing vanuit de leefwereld van de budgethouder.
   b. Financiële ontschotting.
2) Mogelijke belemmeringen bij de uitvoering.
   a. Budgettaire belemmeringen.
   b. Administratieve lasten.
   c. Juridische belemmeringen.
   d. Bestuurlijke lasten.
   e. Samenwerking.
3) De domeinen onderwijs en re-integratie.
   a. Onderwijs.
   b. Re-integratie.

© 2017 TNO

4) Aandachtspunten bij de uitvoer.
   a. Werkproces overheid.
   b. Nieuwe manier van denken.
   c. I-PGB-vaardigheid.
5) Toezicht en handhaving.
6) Opvallende zaken tijdens de pilot.
7) Tevredenheid met de pilot.

3.1 De meerwaarde van het I-PGB

Alle geïnterviewden geven aan dat het I-PGB een mooi instrument is waar mensen met een complexe hulpvraag veel baat bij kunnen hebben. Hieronder vatten we samen wat men ziet als vernieuwend aan het I-PGB en welke voordelen het iPG biedt. De genoemde punten vallen deels onder de vernieuwing die deel uitmaakt van de decentralisaties van de rijksoverheid naar de gemeenten. Gemeenten hebben vanuit de wet (WMO 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet) de opdracht om integraal/levensbreed te kijken naar de behoeften/vraag van de cliënt. Het I-PGB is een instrument dat aansluit bij deze vernieuwing. TNO geeft in dit hoofdstuk weer wat de geïnterviewden hebben benoemd. Het kan dus zijn dat vernieuwingen die specifiek toegeschreven worden aan het I-PGB uitingen zijn van het overkoepelende beleid van de decentralisaties.

3.1.1 Vraagsturing vanuit de leefwereld van de budgethouder

Als eerste benadrukken partijen dat het I-PGB uitgaat van de totale mens en de totale levensbrede hulpvraag. De mens staat centraal in zijn of haar context. Mensen kunnen hun leven gaan leiden met één plan, één budget en één consulent (per gezin). Niet het systeem is leidend (aanbod), maar de leefwereld van de mensen en de zorgvragen die zij hebben (vraag). Het I-PGB geeft ruimte voor flexibiliteit. Mensen zijn vrijer in hun keuze (bijvoorbeeld doordat zij niet per domein zorg hoeven te kiezen maar zorg kunnen inzetten voor een domein overstijgend doel), ze struikelen niet over het systeem (systeemterreur), ze kunnen adequate oplossingen bedenken die domeinoverstijgend zijn en ze kunnen de zorginkoop in de breedte aanpassen om een zo zelfstandig mogelijk leven te leiden. Flexibel betekent ook dat bijvoorbeeld de ene week twee uur begeleiding voldoende is terwijl in een andere week vijftien uur noodzakelijk is.
De regie, de verantwoordelijkheid en het werkgeverschap ligt, net als bij het reguliere PGB, bij de budgethouder. Een ondersteuningsplan over alle domeinen heen maakt echter inzichtelijker wat er op korte én op langere termijn nodig is om de doelen van de budgethouder te behalen. In deze pilot is er veel aandacht besteed aan de kwaliteit van het ondersteuningsplan.

Deze manier van denken binnen de PGB-context, flexibel én domeinoverschrijdend, wordt als nieuw ervaren. Gemeenten, verzekeraars, zorgkantoren, onderwijsaanbieders en landelijke instanties als het UWV en de budgethouders zelf moeten anders gaan denken en doen. Dat geldt ook beleidsbepalers en medewerkers bij de rijks- en gemeentelijke overheid en de zorg- en hulpverleners.

Het I-PGB is voor de budgethouder eenvoudiger dan de oude regelingen. De klant heeft maar met één consulent te maken en niet voor iedere domein met een ander. Eén zorg-/hulpverlener kan nu voor meerdere domeinen ingezet worden. Voor budgethouders is het erg prettig om met minder zorg-/hulpverleners te hoeven werken.

© 2017 TNO

De SVB en de consulenten in Woerden geven aan dat het positief is dat de gemeente nu ook naar de zorgovereenkomst (inclusief een arbeidsrechtelijke toets) kijkt. Dit is echter een aanpassing die binnen de PGB-context is doorgevoerd en zo weer van invloed was op het I-PGB en niet specifiek voor het I-PGB *an sich.*

Tijdens de pilot is de term GGB ontstaan: GezinsGebonden Budget. Dit omdat bleek dat vooral gezinnen veel voordelen ervaren: één gezin, één plan, één beschikking, één budget en één consulent. Gezinnen kunnen de zorg en ondersteuning efficiënter inkopen, er komen minder hulpverleners over de vloer en dat geeft rust. De SVB geeft aan dat het klantgerichter is door één dossier per gezin te maken. Het is overzichtelijker en de kans op fouten is kleiner doordat SVB-medewerkers meteen het hele dossier overzien.

3.1.2 *Financiële ontschotting*

Als tweede punt noemt men de financiële ontschotting: de combinatie van budgetten uit verschillende domeinen (onder andere zorg, participatie, onderwijs, re-integratie) tot één integraal budget. Dit stelt deelnemers beter in staat om zorg op maat in te kunnen inkopen en de zorg en ondersteuning naar behoefte aan te passen. De ondersteuningsbehoefte van budgethouders gaat over de domeinen heen en het is dus goed dat dit ook mogelijk is voor de budgetten. De ontschotting heeft niet alleen betrekking op het ondersteuningsplan en de beschikking, maar ook op het afleggen van verantwoording over hoe het budget besteed is. Een groot voordeel is dat de administratieve lasten voor de budgethouder afnemen door de afrekening op één moment en bij één loket (en niet per wet op allerlei verschillende momenten).

3.2 Mogelijke belemmeringen bij de uitvoering

Geïnterviewden is gevraagd welke belemmeringen voor verdere implementatie van het I-PGB uit deze pilot naar voren komen. Er worden verschillende belemmeringen voor de uitvoering benoemd die hieronder worden toegelicht.

3.2.1 *Budgettaire belemmeringen*

De partijen zien geen budgettaire belemmeringen. Op macroniveau zou, in theorie, I-PGB juist voor iedereen iets moeten opleveren door minder bureaucratie, het effectiever inzetten van budgetten, het voorkomen van zwaardere zorg, geen dubbelingen meer, snellere en goedkopere ondersteuning en hogere maatschappelijke opbrengsten. Op basis van de resultaten van de huidige pilot kunnen echter nog geen uitspraken gedaan worden over de doelmatigheid van het I-PGB.
Het I-PGB vraagt om een extra investering bij de start. De gemeenten Woerden en Delft hebben ervaren dat je bij het starten met het I-PGB moet investeren in het inregelen van het proces en de daarbij behorende ondersteunende systemen zoals ICT, het beleggen van taken en verantwoordelijkheden bij de juiste mensen en de opleiding van consulenten. Dit kan voor andere gemeenten anders uitvallen, afhankelijk van hoe breed ze I-PGB willen inzetten.

Woerden en Delft geven aan dat de huidige voorfinanciering teveel risico met zich meebrengt, dit punt moet opgelost worden. Na de beschikking moet de financiering direct geregeld worden. De twee pilot gemeenten zien geen budgettaire belemmeringen, mits zij bij een vervolg niet meer hoeven voorfinancieren.
In eerste instantie is in de pilot ook beoogd om vooraf afspraken te maken met de verschillende betrokken organisaties.

© 2017 TNO

De bouwmeester coalitie zou hier voor zorg dragen[5]. Dit is echter niet gelukt. Om toch te kunnen starten hebben de gemeenten naar aanleiding van de tussenrapportage gekozen voor voorfinanciering, waarbij achteraf geprobeerd wordt om de middelen terug te vorderen.
NB een beschrijving van de voorfinanciering (bedragen, welk domein) en de terugvordering daarvan volgt in een latere versie van dit rapport.

3.2.2 Administratieve lasten

De huidige ondersteunende systemen zijn ingericht vanuit wettelijke kaders. Iedere partij heeft een eigen systeem, binnen een domein, met eigen vragen en oplossingen. Deze systemen moeten aangepast worden voor het I-PGB. Woerden en Delft zijn hiermee bezig. Woerden, Delft, de SVB en het zorgkantoor geven aan dat bij structurele invoer overleg tussen partijen nodig is om te zorgen dat systemen op elkaar aansluiten. Dit betekent in eerste instantie een toename van administratieve lasten en een investering in ICT. Als dit eenmaal goed is geregeld, maakt het deel uit van de reguliere werkprocessen. De SVB geeft aan dat ze in april 2017 afspraken hebben gemaakt met de twee gemeenten om de doorlooptijd te verkorten en om de administratieve druk voor burgers te verkleinen. Bij de inrichting van de administratie voor het I-PGB dient men rekening te houden met de verantwoording. Ook is opgemerkt dat er in het systeem rekening moet worden gehouden met de eigen bijdrage.
Woerden heeft al een speciale backoffice ingericht. Hierdoor verloopt de administratie veel soepeler. De betrokken ambtenaar heeft veel contact gehad met de SVB, de externe adviseur en de huidige projectleider om de I-PGB-administratie vorm te geven. Dit kan een voorbeeld zijn voor andere gemeenten.

De SVB geeft aan dat zij een impactanalyse/ uitvoeringstoets willen als zij opdracht krijgen om door te gaan met het I-PGB bij meerdere gemeenten. De administratie is nu handwerk. Zij moeten investeren in ICT) en opleiding van medewerkers. Straks loopt de administratie via het nieuwe portaal Mijn PGB, de mogelijkheid voor een I-PGB of GGB moet dan hier in meegenomen worden.
SZW voegt hieraan toe dat er bij eventuele uitbreiding van de pilot een uitvoeringstoets door de SVB gedaan zal moeten worden. De uitvoerbaarheid voor de SVB is namelijk een belangrijk toetsingscriterium bij de vraag of de SVB kan blijven deelnemen aan de pilot.

3.2.3 Juridische belemmeringen

Alle partijen zien juridische belemmeringen. De wetgeving belemmert ontschotting in de praktijk. Wanneer een budget wordt ingezet voor een ander doel dan wettelijk vastgesteld, ontstaan er problemen met de rechtmatigheid. Tussen de zorgwetten lost het Besluit experiment integraal pgb 2016 dit op. Voor budgetten die vallen onder de WIA, Wajong en onderwijs moeten andere oplossingen worden gezocht. Op de korte termijn ligt de oplossing in het uitproberen van mogelijkheden die de wetten wel bieden en, waar nodig, het sluiten van convenanten en afspraken met accountants en (Algemene) rekenkamers rondom rechtmatigheid. Als het I-PGB (inclusief GGB) landelijk mogelijk wordt, zou het een wettelijke verankering moeten krijgen. Hieronder vatten we de mogelijkheden binnen de huidige wetgeving samen.

[5] De bouwmeester van de coalitie had de verantwoordelijkheid om samen met de partners regelvrije ruimte te creëren. Dit moest gebeuren vanuit twee invalshoeken:
- Top-down: Aan alle partners wordt een bezoek gebracht, wordt de pilot uitgelegd en worden afspraken gemaakt over de medewerking die de partner verleent aan de pilot i-pgb.
- Bottom-up: Op diverse momenten in de pilot(fase) worden (institutionele en/of wettelijke) belemmeringen ervaren. Deze belemmeringen worden verzameld en voorgelegd aan de coalitie van partners om vervolgens praktische oplossingen te organiseren.

© 2017 TNO

Mogelijkheden voor onderwijs:

- Er zijn wettelijk geen belemmeringen om het budget vanuit het Passend onderwijs toe te voegen aan het I-PGB, maar het is wettelijk niet mogelijk dit 'onderwijsbudget' voor zorgdoeleinden te gebruiken.
- Er zijn voldoende andere mogelijkheden om onderwijs, zorg en arbeid beter te combineren via de flexibele ruimte die er beschikbaar is voor het bieden van maatwerk. Echter, de vrije ruimte wordt vaak nog aan collectieve- en naturavoorzieningen besteed en vloeit niet in de I-PGB budgetten.
- Gemeenten hebben de mogelijkheid om in het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) om aanpassingen te vragen, het I-PGB op de agenda zetten en te verankeren voor het maatwerkdeel.
- De middelen voor het schoolvervoer zitten in het gemeentefonds en zijn vrij inzetbaar.

Mogelijkheden binnen de participatiewet:

- De re-integratiemiddelen op grond van de Participatiewet zijn reeds niet geoormerkt bij gemeenten belegd. Gemeenten kunnen deze dus betrekken bij het ondersteuningsplan en flexibel en ontschot inzetten.
- Middels artikel 7 lid 1 en 2 kunnen gemeenten en UWV beleid lokaal samen invullen. De rechtmatigheidsmarge bij gemeente is dus groot, waardoor over schotten heen financieren in principe ook zou kunnen. De middelen zijn echter wel beperkt.
- Op grond van 'artikel 7, lid 7 'van de participatiewet is het mogelijk de re-integratie van UWV over te dragen aan gemeenten (WIA en Wajong). Dit leidt echter nog niet tot financiële ontschotting omdat WIA/Wajong- middelen niet gebruikt mogen worden buiten het beleidsveld. SZW voegt hieraan toe dat dit een probleem is voor de gemeente, maar niet voor de klant, want de gemeente krijgt hiermee de mogelijkheid om integrale afspraken te maken met een klant.
- artikel 82a suwi biedt de mogelijkheid om bij amvb te experimenteren. Mogelijk biedt dit artikel hier misschien mogelijkheden om middelen ook ontschot in te zetten.

De taken en bevoegdheden van rijk en gemeente lijken onvoldoende op elkaar aan te sluiten. Woerden en Delft hebben behoefte aan wettelijke bevoegdheden om de regie te kunnen voeren over de budgetten buiten het gemeentelijke domein en afspraken te kunnen maken met bijvoorbeeld UWV en/of de samenwerkingsverbanden over het inzetten van een I-PGB. Bepaalde taken zijn al door de Rijksoverheid gedelegeerd via bijvoorbeeld een ZBO, zoals de UWV bij SZW of via regionale samenwerkingsverbanden zoals bij OCW. Ook deze uitvoeringsorganisaties hebben hun eigen organisatie en verantwoording en kijken vaak naar de betrokken ministeries voor afwijkingen op de wet en regelgeving.

Bij het GGB spelen nog extra vragen. Als voorbeeld wordt een GGB genoemd waar een van de kinderen volwassen is. Mag alle communicatie dan via de ouder lopen die mantelzorger is?
Meerdere partijen noemen het aspect van privacy. Bij het vormgeven van de werkprocessen moet hier nadrukkelijk aandacht aan worden besteed. Wie heeft toegang tot welke informatie en waarvoor? Wie mag toegang hebben tot het ondersteuningsplan en de beschikking? Welke persoonsgegevens mogen gedeeld worden met de SVB of andere partijen zoals het zorgkantoor?

3.2.4 Bestuurlijke lasten

Alle partijen hebben geïnvesteerd in de pilot. De twee gemeenten geven aan dat het I-PGB geen bestuurlijke last maar een bestuurlijke verantwoordelijkheid is. Het I-PGB vraagt wel veel overleg met alle betrokken partijen. Men hoopt dat dit uiteindelijk geïntegreerd kan worden in regulier overleg en processen.

© 2017 TNO

3.2.5 Samenwerking

Vrijwel alle partijen noemen samenwerking als belangrijk punt van aandacht. Goede samenwerking is essentieel om het I-PGB te laten slagen en de samenwerking *kan en moet beter*, met alle betrokken partijen.

Een onderdeel van samenwerking is overleg. Een van de geleerde lessen in deze pilot is dat bilateraal overleg minder effectief bleek dan overleg met partijen bij elkaar. De projectleider geeft aan dat, mede omdat partijen niet gebonden waren aan de pilot, oplossingen gezamenlijk moeten worden bedacht. Ondanks het feit dat partijen wilden bijdragen, is veel tijd weggelekt door ineffectief overleg. Er had meer bereikt kunnen worden als vanaf het begin duidelijk was geweest wie waarvoor verantwoordelijk is.

Bij de samenwerking gaat het om verschillende niveaus. Als eerste de samenwerking binnen een gemeente. Er is behoefte aan een duidelijke beschrijving van het werkproces; wie is waarvoor verantwoordelijk, hoe loopt de communicatie?

Vervolgens noemen de geïnterviewden de samenwerking tussen de partijen, instanties en organisaties. Uit deze pilot leren zij dat de samenwerking goed moet worden geregeld voordat een gemeente het I-PGB implementeert. Het gaat dan bijvoorbeeld over een implementatieplan waarin doelen, processen, verantwoordelijkheden en communicatie beschreven worden.
Partijen geven aan dat ze graag vroegtijdig betrokken willen worden om mee te kunnen denken. Dit geldt ook voor een eventuele voortzetting van de pilot in de gemeenten Woerden en Delft. Voor het zorgkantoor is een betere samenwerking met de gemeente voorwaarde voor het slagen van I-PGB. Zij willen graag meedenken over het ontwikkelen van een visie, procedures en standaarden. Ook geven zij aan dat er ervaring moet worden opgedaan met meerderen casussen om beleid voor de Wlz voor het I-PGB te ontwikkelen.

Een mogelijke oplossing is ook naar voren gekomen. Meerdere geïnterviewden geven aan dat gemeenten op regionaal niveau een samenwerking kunnen opzetten met vaste contactpersonen en duidelijke lijnen van communicatie. Men moet elkaar leren vertrouwen. Een regionaal overleg kan bestaan uit gemeenten, zorgkantoor, lokaal UWV, zorgverzekeraars, samenwerkingsverband en externe deskundigen die de belangen van de budgethouders kunnen vertegenwoordigen (bijvoorbeeld Per Saldo, patiëntenverenigingen). Zij kunnen samen een visie bepalen en oplossingen bedenken. Kennis kan gedeeld worden en men kan van elkaar leren.
De VNG geeft aan tot nu toe niet actief betrokken te zijn bij de huidige pilot in Delft en Woerden – wat overigens ook niet de inzet was bij de start van de pilot -, maar noemt het I-PGB en I-GGB zeker een relevante ontwikkeling. Veel gemeenten zijn hierin geïnteresseerd. De VNG zal meedenken over het vervolg, over welke randvoorwaarden dan van belang zijn, en daarnaar handelen. Het gaat er dan ook om in een vroeg stadium te bepalen wat dit gaat betekenen voor de uitvoering van het trekkingsrecht (wat moet er aan ICT bij SVB, gemeenten et cetera gebouwd worden). Anderen zien de VNG graag in een actievere rol. De VNG kan het gedachtegoed van het I-PGB uitdragen en promoten.

3.3 De domeinen onderwijs en re-integratie

De domeinen onderwijs en re-integratie nemen een aparte plaats in, omdat de integrale toekenning en verantwoording nog speciale aandacht vraagt. Deze paragraaf geeft een samenvatting van de visie van partijen die zich specifiek met deze domeinen bezighouden.

© 2017 TNO

3.3.1 Onderwijs

De Stichting Passenderwijs Woerden en het Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs Delflanden waren betrokken bij de pilot, ieder met één casus. De directeuren staan achter het gedachtegoed van het I-PGB, maar stellen dat er grenzen zijn aan de mogelijkheden en uitvoerbaarheid. Mogelijke oplossingen per kind kunnen samen met de gemeente, ouders, school en samenwerkingsverband bedacht worden. Het is belangrijk dat de school een stem krijgt.

Stichting Passenderwijs Woerden en Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs Delflanden noemen de volgende zorgpunten als onderwijs deel uit gaat maken van het I-PGB:

1. De kwaliteit van de ondersteuning. Nu werkt men met gecertificeerde instanties of docenten die extra faciliteren. De school staat garant voor de kwaliteit. Vragen die opkomen als er met externen gewerkt gaat worden zijn: Welke eisen kan men stellen aan ondersteuners die de school binnen komen? Kun je vragen om een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG)? Wie is verantwoordelijk voor wat binnen de school gebeurt? Wat is de impact op andere kinderen?
2. Een mogelijke toename van het aantal zorgverleners/ondersteuners in de klas. Wanneer een toenemend aantal kinderen een eigen ondersteuner meeneemt, is het voor de school moeilijker werken. Dat wordt niet uitvoerbaar geacht.
3. Het behalen van leerdoelen en onderwijskundig beleid. De school bepaalt vanuit haar deskundigheid de onderwijskundige leerdoelen. Zij zien liever niet dat ouders zich hiermee bemoeien. Verschillende scholen werken op verschillende manieren. Ondersteuners vanuit de school passen binnen de cultuur en de manier van werken. Ondersteuners die worden ingehuurd door ouders moeten wel vanuit dat perspectief werken.
4. Schuiven met budgetten (bijvoorbeeld tussen onderwijs en Wlz of JW). Beide directeuren zien geen meerwaarde in het schuiven met budgetten. Dit levert volgens hun veel extra administratieve rompslomp op. Er kunnen ook afspraken worden gemaakt over gezamenlijke onderwijs en zorgdoelen, zonder dat er een fysieke koppeling van budgetten is.

OCW staat open om mee te denken over maatwerk op het gebied van onderwijs. Wel vinden ze dat de beslissing over wat goed onderwijs is voor een klant bij het onderwijs ligt en niet bij de ouders. Uit een project voor kinderen met zorgindicaties, in samenwerking met VWS, blijkt dat schuiven met budgetten ingewikkeld is. Ze willen de uitvoering makkelijker maken.

3.3.2 Re-integratie

UWV geeft aan dat verdere afspraken met SZW nodig zijn voordat zijvolwaardig mee kunnen doen aan de pilot I-PGB of een mogelijk vervolg op de pilot. UWV kan nu geen budget voorschieten, maar alleen achteraf betalen wanneer geld aan arbeidstoeleiding, dus binnen het UWV-domein, is besteed. UWV ondersteunt het idee van een I-PGB. Het I-PGB past nu echter nog niet binnen de systemen en de manier van denken van medewerkers bij UWV. Hier is niet alleen een inrichtingsvraagstuk aan de orde, maar ook de vraag met betrekking tot het te behalen resultaat: Wat te doen met een goedgekeurd plan en het wel of niet halen van het doel? Hierover moeten afspraken gemaakt worden om gedoe achteraf te voorkomen. UWV staat open voor het idee van resultaatgerichte verantwoording. SZW zou hiervoor dan opdracht en mogelijkheid moeten geven. Als het I-PGB groter wordt, moet het UWV op een andere manier gaan werken, ook op bestuurlijk niveau. Dit kost tijd.

De verantwoordelijkheidsverdeling of mandaatregeling is binnen UWV (nog) niet afgestemd op het I-PGB. Laag in de organisatie kan men geen beslissingen nemen als het bijvoorbeeld gaat over een hoog bedrag bestemd voor een I-PGB. Boven bepaalde bedragen mag de

© 2017 TNO

arbeidsdeskundige bijvoorbeeld geen besluit nemen, maar moet het hogere management dat doen. Voor het I-PGB moet de beslisbevoegdheid apart geregeld gaan worden. De Raad van Bestuur moet zich hier uiteindelijk ook over uitspreken. UWV geeft aan dat, als SZW mogelijkheden faciliteert, UWV op regionaal niveau kan samenwerken met andere partijen. Hierover is UWV met SZW in gesprek.

SZW geeft aan dat gemeenten gebruik kunnen maken van de wettelijke mogelijkheden om een integraal PGB aan te bieden. Gemeenten kunnen op basis van artikel 7 lid 7 Participatiewet en artikel 30a lid 3 sub a Suwi in overleg met UWV de re-integratieverantwoordelijkheid overnemen. Gemeenten kunnen op dat moment de instrumenten uit de participatiewet inzetten. Gemeenten kunnen met UWV afspraken maken over het declareren van de kosten die gemeenten daarbij maken. Deze mogelijkheid bestaat voor zowel Wajong- als WIA-klanten.
UWV geeft aan dat van deze mogelijkheid nog geen gebruik is gemaakt. De regel in de wet vraagt om een nadere beleidsmatige en operationele uitwerking, opdat het voor de uitvoering eenvoudiger wordt van deze overdracht gebruik te maken. Dit is een taak voor UWV en gemeenten, en misschien voor VNG.

3.4 Aandachtspunten bij de uitvoering

Uit de interviews kwamen drie aandachtspunten naar voren die betrekking hebben op de uitvoering. Dit betreft I-PGB-vaardigheid, de nieuwe manier van denken en enkele punten over het werkproces bij gemeenten.

3.4.1 I-PGB-vaardigheid van de budgethouder

Het I-PGB vraagt veel van budgethouders. Zij moeten de competenties hebben om de regie over hun leven in eigen hand te nemen en om de zorg en ondersteuning in een persoonlijk plan te beschrijven en vervolgens in te kopen. Dit geldt in principe ook voor het reguliere PGB, maar tijdens deze pilot bleek dat deelnemers het opstellen van een integraal persoonlijk plan en de ruimere mogelijkheden om de juiste zorg in te kopen nog ingewikkelder te vinden. Budgethouders die eerder PGB of ZiN hadden, moeten wennen aan de nieuwe manier van denken. Ook zij zitten vaak vast in het systeem en denken vanuit domeinsilo's en het aanbod in plaats van vraag. Gemeentelijke of onafhankelijke cliëntondersteuners kunnen helpen bij het opstellen van het persoonlijk plan, maar het I-PGB is niet voor iedereen met een complexe hulpvraag geschikt. In hoofdstuk 2 kwam naar voren dat budgethouders dit ook aangeven. Het is belangrijk dat de ondersteuning niet sturend is, maar de klant helpt om de nieuwe manier van denken onder de knie te krijgen. Dit vraagt om een goede selectie bij de poort: hoe bepaal je of iemand I-PGB-vaardig is? Per Saldo heeft tijdens deze pilot een belangrijke rol gespeeld bij het leveren van onafhankelijk cliëntondersteuners. Ook kunnen zij helpen om in beeld te brengen of iemand I-PGB-vaardig is.

3.4.2 Nieuwe manier van denken

Beide gemeenten, Per Saldo en VAB benoemen dat er nog nauwelijks professionals (zorgverleners, ondersteuners, aanbieders et cetera) bestaan die de nieuwe manier van denken, vanuit de leefwereld van de klant, begrijpen en toe kunnen passen. Overigens vragen de drie decentralisaties, zoals beschreven in de WMO, allemaal om integraal denken en handelen van alle betrokkenen en geldt dit niet alleen voor het I-PGB.
De pilot startte tegelijkertijd met het inregelen van de drie decentralisaties binnen gemeenten. In de praktijk bleek dit heel lastig. De meeste betrokkene professionals zitten vast in het systeemdenken, vanuit hun opleiding en/of vanuit hun domeinsilo; ze lijken niet het gevoel te hebben dat de klant er iets positiefs voor terugkrijgt Genoemde oplossingen zijn voorlichting,

© 2017 TNO

een cursus of een workshop. In september start een reeks workshops om gemeenten verder te informeren, gegeven door VNG en Per Saldo.

3.4.3 *Werkproces gemeente*

Vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat verantwoordlijkheden binnen gemeenten goed belegd moeten worden, bij mensen met de juiste kennis, competenties en vaardigheden.

De consulenten in Woerden zijn van mening dat het verwachtingsmanagement beter georganiseerd dient te worden. De volgende punten zijn hierbij van belang:

- Wat wordt verwacht van de zorgvrager en wat zijn de verantwoordelijkheden?
- Wat wordt verwacht van de consulent en wat zijn de verantwoordelijkheden?
- Het werkproces moet duidelijk beschreven worden, van A tot Z, inclusief werkafspraken en werkinstructie.

In de pilot nam de externe projectleider veel initiatief. Deze rol moeten Woerden en Delft uiteindelijk binnen de eigen gemeente beleggen.

Deelnemers aan het I-PGB hebben behoefte aan één loket voor het geval ze vragen hebben over het I-PGB. De SVB vraagt zich af of één loket wel mogelijk is. Vragen over het ondersteuningsplan en bijstelling hiervan en vragen over de uitvoering horen bij de gemeente. Vragen over declaraties horen weer bij de SVB. Als er meerdere loketten zijn, moet het voor de budgethouder duidelijk zijn waar hij met welke vragen terecht kan.

Binnen het GGB spelen extra aandachtspunten. Wanneer budgetten van meerdere gezinsleden worden gecombineerd, moet goed worden gemonitord of van alle deelnemende gezinsleden de behoeften worden ingevuld. De aanname is dat ouders of andere gezinsleden dit goed kunnen inschatten en regelen, maar het is wel een punt van aandacht. Het werkgeverschap voor de budgethouder van een GGB is ingewikkeld, omdat het meerdere gezinsleden betreft. Het moet wel haalbaar zijn. Bij een GGB is het dus belangrijk dat de GGB-vaardigheid goed wordt ingeschat.

3.5 Toezicht en handhaving

Alle partijen vinden het belangrijk dat toezicht en handhaving goed worden geregeld. Ook de budgethouders moeten weten waar ze aan toe zijn. Daarnaast vindt men het belangrijk dat toezicht en handhaving waar mogelijk worden ontwikkeld in overleg met de betrokken partijen, inclusief budgethouders. Dit bevordert de latere uitvoerbaarheid.

3.5.1 *Uitvoering en verantwoording ondersteuningsplan door de budgethouder:*

Toezicht en handhaving van I-PGB moeten nog worden ingeregeld. Tijdens de huidige pilot voeren de consulenten gesprekken met de budgethouders om te kijken of de ondersteuning die zij hebben ingekocht aan de verwachtingen voldoet, voor alle domeinen. In het najaar krijgen alle budgethouders weer een gesprek.
In principe hoeft de budgethouder maar één keer per jaar verantwoording af te leggen aan de gemeente over de voortgang en uitvoering. Het ondersteuningsplan is daarbij leidend en moet dus kwalitatief goed in elkaar zitten.
De meeste geïnterviewden geven aan dat je de budgethouder moet kunnen vertrouwen. Echter, niet iedereen blijkt daar klaar voor. De budgethouder krijgt met een I-PGB nog meer vrijheid dan bij het reguliere PGB. Kun je hem vertrouwen? Hoe controleer je dat? Hoe voorkom je dat de gemeente goedgelovig is? Dit zijn aandachtspunten bij het regelen van de verantwoording, met name door een kwalitatief goed ondersteuningsplan en monitoring

© 2017 TNO

hiervan. Ook moet duidelijk worden hoe een budgethouder in bezwaar kan gaan tegen een beslissing.

3.5.2 Uitvoering en verantwoording door het college

De gemeenten geven aan dat in het kader van de Wmo2015 de verantwoordelijkheid voor het proces van toezicht en handhaving bij de gemeente ligt. Dit moet echter in de komende periode nog goed georganiseerd worden, zeker voor het I-PGB. In Woerden wordt het I-PGB opgenomen in het primaire proces. In Delft geeft men aan dat het toezicht op kwaliteit in het kader van de WMO nu is neergelegd bij de GGD. De monitoring van afspraken in het ondersteuningsplan zou door de (jeugd)consulent in samenwerking met de budgethouder kunnen gebeuren.
Het zorgkantoor geeft aan dat je budgethouders moet beschermen tegen misbruik door aanbieders en goed - vooraf en tijdens de rit - moet screenen op het gebruik van het budget. Is het I-PGB de juiste oplossing voor desbetreffende budgethouder? Bij misbruik moet er direct gehandeld worden. Dit vraagt om een uniforme beoordeling en het in kaart brengen van welke factoren mogelijk aanzetten tot misbruik zonder uit te gaan van wantrouwen. Hier speelt het vraagstuk van privacy: wie heeft toegang tot welke gegevens?

Het vraagstuk van rechtmatigheid gaat vooral spelen wanneer de schaalgrootte van het I-PGB toeneemt. Budgetten die wettelijk gezien alleen besteed mogen worden binnen één domein (re-integratie, onderwijs) mogen binnen het I-PGB ook binnen andere domeinen besteed worden. Bij een GGB wordt het nog ingewikkelder; budgetten zijn niet alleen domein, maar ook persoonsoverstijgend. In de meeste wetten die hier bij betrokken zijn, is het individu als entiteit beschreven en niet het gezin. Hoe gaan accountants hiermee om? Zowel voor I-PGB als GGB moeten nieuwe afspraken worden gemaakt met de accountant.
VWS geeft aan dat de “Besluit experiment integraal pgb 2016” er is voor de zorgdomeinen, de andere domeinen (re-integratie en onderwijs) zouden via een bestuurlijke afspraak kunnen worden geregeld.

Een systeem voor de verantwoording moet goed ingeregeld worden en in lijn worden gebracht met diverse toezichthouders van accountants tot interbestuurlijke toezichthouders, (algemene)rekenkamers, en betrokken inspecties.

3.5.3 Mogelijke oplossing: resultaatbeoordeling

Tijdens de interviews is nagedacht over een mogelijke oplossing voor het verantwoordingsvraagstuk. Bij een echt integraal PGB, oftewel een combinatie van budgetten uit verschillende domeinen, gaat het bij de verantwoording niet meer om de besteding per domein of per persoon. Hier kun je overschakelen naar een resultaatbeoordeling. Het ondersteuningsplan vormt daarvoor de basis. Hier kunnen de doelstellingen SMART worden geformuleerd door de budgethouder. Op vaste tijden, bijvoorbeeld elk half jaar, bespreekt de consulent van de gemeente met de budgethouder of de (sub)doelen zijn behaald. Er moet van tevoren bedacht worden hoe men ermee omgaat als de doelen bijvoorbeeld niet worden gehaald of als er aanpassingen nodig zijn om de doelen te halen. Per Saldo geeft aan dat de consulenten wel rekening moeten houden met de problematiek van budgethouders en moeten investeren in het contact. Mensen met autisme kunnen bijvoorbeeld erg veel last krijgen van stress als er te sterk op doelen wordt gestuurd. Ook geven zij aan dat het belangrijk is om vooraf de zorg goed in kaart te brengen, de contracten goed op te stellen en zowel vooraf te toetsen als achteraf te controleren of de zorg en ondersteuning binnen het I-PGB voor de budgethouder of degene die hij vertegenwoordigt een bewuste keuze is (geweest).

© 2017 TNO

3.6 Het proces bij betrokken partijen gedurende de pilot

Alle geïnterviewden is gevraagd wat zij opvallend vonden gedurende de pilot. De meningen over het proces bij iedere partij worden hieronder gepresenteerd.

3.6.1 Beide gemeenten

Geïnterviewden geven bij beide gemeenten aan dat het heel knap is dat ze dit aandurfden, zeker in het licht van alle extra werkzaamheden vanwege de decentralisaties in het sociaal domein. Oftewel hulde voor het lef, al kwam de uitvoering bij de start moeilijk op gang. De succesfactor lijkt de combinatie te zijn van én een bevlogen wethouder én een zich verantwoordelijk voelende beleidsambtenaar én een competente consulent. Beide gemeenten hebben in de praktijk een zoektocht doorlopen naar hoe met het I-PGB om te gaan. Er zijn fouten gemaakt en hier is van geleerd. Dat past bij het experimentele karakter van de pilot.
Wel wordt benoemd dat beide gemeenten zich enigszins zins passief opstelden en sterk op de projectleider leunden. Het is zaak om nu zelf de verantwoordelijkheid voor de organisatie te nemen.
Woerden en Delft hebben het werkproces op verschillende manieren ingericht. Er is geen beter of slechter, het gaat er om dat het in de praktijk werkt.
VWS prijst de enorme gedrevenheid bij de wethouders en de stuurgroep om er wat van te willen maken, ondanks de onzekerheid en problemen.

Ten slotte nog een compliment voor de consulenten. Er was veel twijfel bij potentiële deelnemers, maar dat kwam omdat de consulenten nog niet de kans hadden gehad om voldoende kennis te verzamelen en zich goed in te werken. De manier waarop consulenten er nu mee omgaan getuigt van grote inzet en leervermogen. Bij nieuwe deelnemers zal het proces beter en duidelijker verlopen.

3.6.2 Gemeente Woerden

Gemeente Woerden heeft een enthousiaste en gedreven wethouder. Tijdens de pilot bleek echter dat Woerden in de praktijk niet wist hoe zij het I-PGB moest uitvoeren. Daardoor waren er opstartproblemen. Er was een grote handelingsverlegenheid bij alle betrokkenen. Hoe doe je het in de praktijk? Hoe overwin je conditionering in systeemdenken? Er werden deelnemers geworven voordat men de werkprocessen goed had ingeregeld. De consulenten konden hun rol nog niet pakken, ze hadden nog geen leidinggevende waar ze met vragen terecht konden en de betrokken managers wisten weinig van het I-PGB. Er was dus een kennislacune bij bestuurder, managers en uitvoerders. Door de rommelige start zijn veel potentiële deelnemers afgehaakt.
In Woerden is het mantra “mensen eerst”. Dit is het uitgangspunt in het sociaal domein. In Woerden is veel geleerd over de primaire processen van de eigen gemeente en de (on)mogelijkheden van het I-PGB. Men was zeer bereid om kritisch naar zichzelf te kijken en heeft grote stappen vooruit gemaakt. Een enthousiaste manager trekt nu het proces en de consulenten worden administratief ondersteund. Woerden is druk bezig om het I-PGB in het primaire proces te integreren.

3.6.3 Gemeente Delft

De gemeente Delft kende vergelijkbare opstartproblemen. Ook hier speelde conditionering in systeemdenken en werden deelnemers geworven voordat het proces goed was ingeregeld. De organisatie van WMO was nog erg aanbodgericht. De vertaling van de pilotideeën naar de praktijk bleek lastiger dan gedacht. Wie moest nu wat gaan doen? Delft onderschreef het I-PGB wel, maar door omgevingsfactoren als beperkte capaciteit en beperkte administratie was het lastig om de pilot goed te laten landen bij de ambtenaren. Dit kostte veel tijd en hierdoor

© 2017 TNO

zijn ook deelnemers afgehaakt. In Delft werkt men met een aparte groep mensen die nu veel kennis heeft van het I-PGB. Een nieuwe manager die enthousiast is over het I-PGB is nu de stabiele factor en het werkproces wordt goed ingeregeld. Consulenten zijn nu de aanjagers van vernieuwing en ontschotting, met een manager die hen ondersteunt.

3.6.4 Deelnemers

Bijna iedereen spreekt enorme bewondering uit voor de deelnemers die hebben volgehouden. De huidige deelnemers zijn doorzetters.
Mensen lijken bang om tegen de gemeente te zeggen wat ze daadwerkelijk vinden, omdat ze afhankelijk zijn van de gemeente voor het stellen van de indicatie. Ook geeft de gemeente aan dat zij niet weten hoe lang het I-PGB nog doorgaat en het dus afwachten is wat de indicatie na de pilot zal worden. Dit geeft enorme onrust. En die onrust is niet bevorderlijk voor het welbevinden van de deelnemer. Juist als er rust en stabiliteit is, is er groei mogelijk. Dit probleem lijkt door de gemeenten onderschat te worden.

3.6.5 Coalitie samenwerking

Het is de bouwmeester coalitie niet gelukt afspraken te maken tussen enerzijds de gemeenten en anderzijds het ministerie van SZW, het ministerie van OCW, het ministerie van VWS, het ministerie van V&J, het ministerie van BZK, de Sociale Verzekeringsbank, de administrateur (zie volgende pagina), het UWV, de VNG, zorgverzekeraars, zorgkantoren, vertegenwoordigers vervoer/mobiliteit en de samenwerkingsverbanden onderwijs.

Daarnaast waren de verwachtingen over en weer hooggespannen en dit bracht soms teleurstelling over bijvoorbeeld het uitblijven van afspraken (bij gemeenten en projectleiding), of de vertraging en het kleine aantal deelnemers (bij VWS). Dit leidde weer tot frustraties en irritaties, zowel bij de gemeenten als bij de departementen.

VWS heeft ter ondersteuning van de pilot door middel van een AMvB een juridische basis voor de pilot gecreëerd, bestuurlijke afspraken gemaakt over de verbreding met OCW en SZW en het GGB toegestaan. Ook heeft de staatssecretaris van VWS een ondersteuningsbrief geschreven naar de bouwmeester coalitie, waarin hij zijn hulp aanbiedt aan bij eventuele knelpunten en belemmeringen vanuit landelijke regelgeving.

OCW wilde graag casuïstiek om in de praktijk oplossingen te bedenken. Dit is in de praktijk niet van de grond gekomen. OCW geeft zelf aan dat ze graag meer betrokken wil worden in kader van maatwerk binnen het onderwijs.

Over het algemeen oordelen de gemeenten, Per Saldo en VAB heel positief over de inzet en medewerking van de SVB. Er zijn wel wat hobbels geweest maar de SVB bedacht hier steeds oplossingen voor.

Voor de VNG ziet men een rol bij een eventuele opschaling van het I-PGB en/of het GGB. Als er groen licht komt voor het I-PGB kan de VNG bijvoorbeeld het bestuurlijk draagvlak organiseren, het I-PGB promoten, eventueel samen met de PGB werkgroep G32/G4. De VNG geeft zelf aan dat zij bij een eventuele verdere ontwikkeling beoordelen wat er nodig is voor gemeenten, zowel inhoudelijk als in de uitvoering, om met het I-PGB te kunnen werken. Ook kan zij (ontwikkelde) tools aanreiken voor gemeenten die willen starten met het I-PGB.

Per Saldo en VAB gaven de deelnemers een stem in de stuurgroep en dachten actief mee over de organisatie en uitvoering van de pilot. Dit wordt als zeer positief gezien. Consulenten van Per Saldo ondersteunden de deelnemers bij het maken van de persoonlijke plannen en

© 2017 TNO

trokken vastgelopen casussen weer vlot. Na de tussenevaluatie waarin duidelijk werd dat het aantal afgegeven integrale beschikkingen moeizaam verliep heeft Per Saldo een plan gemaakt om het proces weer vlot te trekken. De samenwerking tussen Per Saldo en de gemeenten verliep niet altijd even soepel. Er was spanning tussen wensen en mogelijkheden en daardoor ervoeren partijen onduidelijkheid over de rol en taakverdeling tussen de consulenten van de gemeente en de (onafhankelijke) cliëntondersteuners van Per Saldo.

UWV geeft zelf aan dat er mogelijkheden zijn maar dat daarover eerst nadere afspraken moeten worden gemaakt met SZW.

3.6.6 Projectleiding

De gemeenten hebben een extern bureau opdracht gegeven om de pilot I-PGB te leiden. Men is positief over de rol van de externe projectleider. Bij deze pilot was dat zeker nodig. Er worden wel verbeterpunten aangegeven. Ten eerste was het ronduit onhandig dat de eerste twee projectleiders vertrokken. Dit zorgde voor vertraging in de voortgang. De start van de pilot was niet goed, de voorbereidingen zoals de coalitievorming zijn niet afgerond en er was geen implementatieplan. Het projectplan was van veel betere kwaliteit geweest als de beschikbare kennis uit de vooronderzoeken erbij was betrokken. Echter, de laatste projectleider had het proces als beste in de vingers en zorgde voor structuur. Wel vindt men het jammer de focus geheel op het proces kwam te liggen. Door afschaffing van het pilotteam en de pilotsessies en door wisselingen bij de betrokken beleidsambtenaren kwam er minder input van onderaf. In de stuurgroep zaten geen consulenten en ervaringsdeskundigen. Hierdoor voelden de mensen die daadwerkelijk bij de uitvoer waren betrokken zich lange tijd niet gehoord. De laatste externe pilotleider had veel taken en verantwoordelijkheden bij de consulenten neergelegd. Inhoudelijke betrokkenheid werd door de consulenten gemist.

3.7 Tevredenheid met de pilot

Aan alle geïnterviewden is gevraagd hoe tevreden ze zijn met de pilot. Het cijfer voor de tevredenheid varieert van een 2 tot een 10.
De intentie krijgt een hoog cijfer door de bereidheid om te leren en de geleerde lessen ook in de praktijk te brengen. De uitvoering krijgt, met name in de beginfase, een onvoldoende.
In de tussenrapportage is al aan bod gekomen dat de uitvoering sterk is onderschat, beschikbare kennis niet bij de start is gebruikt, de pilot al gestart was voordat het werkproces goed bij de gemeenten was ingeregeld en dat de consulenten nog niet getraind waren op kennis en vaardigheden. Men is te vroeg begonnen met de werving van deelnemers, waardoor er veel zijn afgehaakt. Men geeft wel aan dat een pilot bedoeld is om te leren. Dat is terecht. In een pilot kun je van tevoren een doel stellen, bijvoorbeeld een instroom 200 deelnemers, maar het gaat er om dat je in de praktijk uitprobeert wat er wel en niet werkt en dat al lerende toe gaat passen. In de praktijk bleek dat 200 deelnemers niet haalbaar was.

Een belangrijke constatering in Woerden is dat de geleerde lessen veel breder zijn dan het I-PGB. Dit is ook logisch omdat de doelen van het I-PGB samen hangen met die van de decentralisaties in het sociaal domein. De gemeente heeft geleerd om op een manier te denken en te handelen die aansluit bij de leefwereld van de mensen. De consulenten hebben op dit gebied een verticale leercurve doorgemaakt en kunnen nu collega's meenemen in deze manier van werken. Ook het management moet zich aanpassen en andere doelen stellen naar de teams. Tijdens de pilot bleek dit alles behalve vanzelfsprekend. Ook binnen de gemeenten bleken schuttingen, muurtjes en greppels te bestaan.
De consulenten in Woerden geven aan dat in de pilot de impact op de deelnemers, de werkdruk voor de consultenen en de enorme complexiteit op diverse niveaus in eerste

© 2017 TNO

instantie sterk is onderschat. Nu de gemeente weet wat het I-PGB inhoudt, is het voor zowel consultenen als klanten een pre om kennis en kunde te hebben.

Delft geeft aan dat een pilot bedoeld is om te leren en dat het leerproces veel inzicht heeft geboden in wat er nodig is om een instrument als het I-PGB mogelijk te maken, zowel in de uitvoering als in de samenwerking met partijen. De uitvoering en resultaten blijken tegen te vallen. Men is het eens met Woerden dat de uitvoering aan het begin enorm onderschat is. Men is het ook eens met Woerden dat de geleerde lessen breder zijn dan alleen het I-PGB. Het I-PGB kan voor Delft een katalysator zijn voor inzicht in het echt ontschot financieren en verantwoorden, en het integraal kijken naar de zorgvraag en het ondersteuningsplan. Belangrijk blijft dat de budgethouder zelf de regie voert en dus besluit welke zorg hij inkoopt.

De SVB geeft de pilot een hoog cijfer en ziet het als een mooie manier om als SVB maatwerk aan budgethouders te leveren. Ook geeft de SVB aan dat de geleerde lessen breder zijn dan alleen het I-PGB: veel tips uit de tussenrapportage zijn niet alleen van toepassing op de pilot maar ook op het reguliere traject.

Per Saldo en VAB geven het instrument I-PGB een hoog cijfer, maar zijn teleurgesteld over de uitvoering. Zij benadrukken, naast de punten die al in de tussenevaluatie zijn benoemd, vooral dat de deelnemers zwaar zijn belast door de soms chaotische situatie. Ook geven zij aan dat ze, zeker in de beginfase, niet serieus werden betrokken doordat vooronderzoek en kennis niet werden gebruikt. Zij krijgen van andere partijen veel lof omdat ze de deelnemers die wel zijn doorgegaan, waar mogelijk, hebben ondersteund.
Per Saldo heeft geholpen om twee werelden bij elkaar te brengen, de overheid en de budgethouder.

Het ministerie van VWS geeft de pilot een voldoende. Zij ervoeren het in eerste instantie als veel gedoe met weinig resultaten. Er bleek echter dat dit vooral kwam door het lage deelnemer aantal en de vertraging. De verwachtingen waren te hoog. In de praktijk bleek dat deze pilot met meer deelnemers niet haalbaar was.
VWS staat open voor een grotere pilot met meer gemeenten. Ook vinden zij het idee van denken in uitkomstmaten en resultaatbeoordeling een goede ontwikkelingsrichting. Het blijft lastig om re-integratie en onderwijs te integreren. Een doorstart met een grotere pilot is echter wel afhankelijk van de formatie van een nieuw kabinet en een nieuw regeerakkoord. Als het I-PGB op de agenda blijft staan, kan men in gesprek met gemeenten die willen meedoen. Wel wil VWS eerst nagaan wat de gemeenten nu echt willen. Dan kan een nieuw voorstel worden gemaakt. Het I-PGB, het PGB en ZIN zijn alle drie middelen om door middel van maatwerk participatie van burgers te bereiken. De keuze voor één van deze drie middelen is afhankelijk van de wensen en de vaardigheden van de burger.

OCW wil graag aangesloten blijven, BZK staat achter het gedachtengoed en SZW stelt dat bij een eventuele doorstart de uitvoerbaarheid voor de SVB goed getoetst moet worden. Op dit moment voert de SVB voor het beperkte aantal deelnemers handmatig de administratie uit. Als de pilot wordt uitgebreid, moet duidelijk worden wat de gevolgen zijn voor de uitvoering.

© 2017 TNO

4 Samenvatting en conclusie

In dit hoofdstuk vatten we samen welke conclusies uit de evaluatie door de deelnemers en de betrokken partijen naar voren kwamen. Vervolgens vergelijken we de huidige stand van zaken met die ten tijde van de tussenrapportage in maart 2016 en met de doelen uit het oorspronkelijke projectplan en de te evalueren punten uit het Besluit experiment integraal pgb 2016. Vervolgens bespreken we de visie van betrokken partijen op een eventuele landelijke invoer van het I-PGB. Ten slotte kijken we vooruit: wat is nodig voor de voortzetting van het I-PGB in de gemeenten Woerden en Delft en hoe kan het I-PGB verder worden ontwikkeld richting een eventuele landelijk invoer?

4.1 Evaluatie door deelnemers

Aan de pilot hebben vijftien deelnemers meegedaan, vijf individuele deelnemers en vijf gezinnen. Met de mantelzorgers van deze deelnemers zijn interviews gehouden. In totaal betreft het tien interviews. De algemene indruk van de geïnterviewden is positief. Het I-PGB heeft ze in de meeste gevallen meer gebracht dan mogelijk was in hun situatie voor het I-PGB. Dit weegt voor de meeste geïnterviewden op tegen de problemen tijdens de overgang naar het I-PGB en/of tegen de extra inzet die nodig was om deel te nemen aan deze pilot. Het gemak van het I-PGB in de huidige vorm is dan ook beoordeeld met een 7,5.

Uit de evaluatie met de deelnemers komen de volgende conclusies naar voren:

Meerwaarde I-PGB:
- De budgethouders ervaren meer eigen regie.
- De budgethouders kunnen beter passende zorg inkopen.
- De budgethouders zijn meer tevreden.
- De kwaliteit van leven van zowel de deelnemer als de mantelzorger is toegenomen.
- Eén consulent per budgethouder blijkt een belangrijke verbetering.

Aandachtspunten:
- De administratieve lasten zijn niet afgenomen maar vergelijkbaar met het eerdere PGB. De budgethouders vinden deze lasten opwegen tegen de positieve opbrengsten van het I-PGB.
- Het opstellen van een persoonlijk plan is ingewikkeld en vraagt om goede inhoudelijke ondersteuning en de juiste bejegening.
- Het denken in mogelijkheden in plaats van beperkingen verdient nog aandacht. Dit is door sommige deelnemers namelijk anders beleefd. Zij leefden in de overtuiging dat het, voor het verkrijgen van een zo goed mogelijk budget, nodig was om te focussen op wat er allemaal niet meer kon in plaats van wat wel kan.
- De communicatie vanuit de gemeente kan beter. Het gaat dan met name om duidelijkheid naar de budgethouders over de voortzetting van de pilot I-PGB in Woerden en Delft, de verantwoording en regels voor onderbesteding van het budget.
- Er is behoefte aan een I-PGB-website of digitaal loket en een stappenplan om te komen tot een I-PGB-aanvraag.

Wanneer bovenstaande uitkomsten worden vergeleken met de oorspronkelijke doelen voor inwoners met een ondersteuningsvraag en hun naasten, blijkt dat die grotendeels gehaald zijn. De eigen regie is groter geworden, er is meer keuzevrijheid en meer eigen verantwoordelijkheid. Door het opstellen van het persoonlijk plan beschrijft de zorgvrager de individuele ondersteuningsbehoeften. De ondersteuning is meer integraal. Over de continuïteit

© 2017 TNO

kunnen we nog geen uitspraak doen. De kwaliteit van de ondersteuning lijkt goed, het sluit in ieder geval beter aan bij de behoefte van de budgethouder. De budgethouders zijn tevreden. Alle geïnterviewden zijn naasten van inwoners met een ondersteuningsvraag, namelijk mantelzorger. Voor een aantal geldt een betere draagbaarheid van de ondersteuning en een betere kwaliteit van leven. Het doel dat niet is behaald is een afname van de administratieve lasten en een hogere participatie door de mantelzorger.

4.2 Evaluatie door betrokken partijen

Alle geïnterviewden van betrokken partijen geven aan dat het I-PGB een mooi instrument is waar mensen met een complexe hulpvraag veel baat bij kunnen hebben. Hieronder vatten we samen welke punten in de interviews naar voren kwamen.

Meerwaarde van I-PGB:

1. Vraagsturing vanuit de leefwereld. Men gaat uit van de totale mens en de totale levensbrede hulpvraag.
2. Eén plan, één budget, één consulent, één gezin.
3. Domeinoverstijgend ondersteuningsplan.
4. Betere kwaliteit ondersteuningsplan.
5. Voor de budgethouder eenvoudiger: één consulent, minder zorg/hulpverleners.
6. Samenwerking gemeenten en SVB: snellere doorlooptijd.
7. Financiële ontschotting: de combinatie van budgetten uit verschillende domeinen tot één integrale beschikking, budget en verantwoording.

De punten 1, 2, 3 en 7 zijn specifiek voor het I-PGB, de andere punten vallen ook onder de doelen van de decentralisaties.

Mits alles goed is geregeld, zien de meeste geïnterviewden weinig nadelen van I-PGB. Er worden wel verschillende belemmeringen voor de uitvoer aangegeven:

Belemmeringen voor de uitvoer:

- Toezicht en handhaving is nog niet geregeld. In bijlage 2 wordt dieper op deze materie ingegaan.
- De rechtmatigheid (of in de termen van oorspronkelijke projectplan de rechtvaardigheid) is nog niet geregeld. Hoe gaat een accountant met de verantwoording om? In bijlage 2 wordt hier dieper op in gegaan.
- Er zijn geen budgettaire belemmering als het I-PGB goed is ingeregeld. Wel is een investering bij start vereist voor het inregelen van het werkproces, ICT-systemen en de selectie en opleiding van mensen.
- De processen en de ondersteunende ICT-systemen van partijen, zoals de gemeente, SVB en het zorgkantoor, sluiten nog niet op elkaar aan.
- Voorfinanciering brengt teveel risico met zich mee.
- Men ervaart nog juridische belemmeringen, met name op de domeinen onderwijs en re-integratie.
- De samenwerking tussen partijen op lokaal, regionaal en landelijk niveau is onvoldoende.

Tevredenheid met de pilot

De rapportcijfers voor de tevredenheid met de pilot variëren van een 2 tot en met een 10. De intentie krijgt een hoog cijfer, doordat men handelde met lef, enorm gedreven was om de pilot door te zetten en bereid was om te leren en de geleerde lessen ook in de praktijk te brengen. De uitvoer krijgt echter, met name in de beginfase, een onvoldoende.

© 2017 TNO

Kenmerkend voor deze pilot is het enorme doorzettingsvermogen en de inzet van alle betrokkenen: deelnemers, gemeenten en andere partijen. Het proces is, zeker aan het begin, misschien onhandig verlopen, maar de geleerde lessen zijn duidelijk en worden zeer serieus genomen.

Vergelijking met de oorspronkelijke doelen van de gemeenten
Het eerste doel van de gemeenten Woerden en Delft – een optimale inrichting van de toegang en ondersteuning - is bijna gehaald. De consulenten hebben voldoende kennis en vaardigheden en kunnen bij een betrokken manager terecht als er vragen zijn. Men is nog druk met het inregelen van het administratieve proces. Het tweede doel minder transitie, meer transformatie en innovatie is niet te beoordelen. Het derde doel - vergroten financiële beheersbaarheid en rechtmatigheid – moet nog verder vorm krijgen (zie later in dit hoofdstuk en bijlage 2).

Vergelijking met de oorspronkelijke overige doelen
De overige doelen zijn grotendeels behaald. Er is inzicht gekomen in de administratieve en bestuurlijke lasten, in de budgettaire en juridische belemmeringen, in de uitvoerbaarheid van de voorzieningen in de vorm van een i-PGB en in de tevredenheid. Echter, een analyse van de kosten en baten met gegevens uit de praktijk is nu nog niet mogelijk (zie bijlage 1 voor een toelichting). Verder moeten toezicht en handhaving nog worden ingeregeld.

4.3 Vergelijking met de conclusies en aanbevelingen uit de tussenrapportage van maart 2016

In de tussenrapportage van maart 2016 zijn onderstaande conclusies en aanbevelingen geformuleerd:

1. **Niemand is integraal verantwoordelijk**. Aanbeveling: stel coördinatoren aan die integraal de verantwoordelijkheden monitoren en bijsturen. Politiek coördinator kan bijvoorbeeld de staatssecretaris van VWS zijn en een wethouder van de gemeente; Coördinator voor de beleidsuitvoering kan belegd worden bij de DG langdurende zorg en de gemeentesecretaris.
2. **Deelnemers dreigen af te haken** door onduidelijkheden in het proces en de vertraagde start van de pilot. Aanbeveling: Richt de toegang beter in. Op de korte termijn betekent dit het ondersteunen van de consulenten. Op de lange termijn betekent dit het trainen van de consulenten. Geef de consulenten de juiste gereedschappen ter ondersteuning, start intervisie en zorg voor een achterwacht (bijv. de leidinggevende).
3. **Projectorganisatie**: teveel aandacht voor verantwoording en te weinig aandacht voor signalering, diagnose, vraagverheldering en toekenning. Aanbeveling: besteedt nu eerst aandacht aan signalering, diagnose, vraagverheldering en toekenning (zie ook het bouwwerk).
4. **De wetgeving beperkt de ontschotting**. Alleen binnen de zorgwetten wordt de financiering integraal geregeld (AMvB), daarbuiten ligt het ingewikkelder, maar niet onmogelijk. Verwacht niet dat dit op korte termijn wordt opgelost. Het huidige I-PGB is een pilot, een experiment. De casuïstiek van de deelnemers geeft informatie over welke ontschotting het belangrijkst is. Aanbeveling voor de korte termijn: geef invulling aan een convenant tussen departementen. Aanbeveling voor de lange termijn: inventariseer de behoeften van potentiële deelnemers aan I-PGB, werk vanuit die kennis aan het aanpassen van wetgeving.
5. **Wettelijke (on)mogelijkheden** (zie 4) spelen een rol bij de beschikking. Bekijk of de gemeente het financieel risico op zich kan nemen, geef de integrale beschikking af en regel vervolgens de integrale verantwoording.

© 2017 TNO

Punt 2 is voortvarend opgepakt door de projectleider en door beide gemeenten. Het maakt nu deel uit van het definitieve bouwwerk. Punt 3 is ook goed opgepakt. Er is veel aandacht gekomen voor het werkproces bij de gemeenten en de mensen die het I-PGB uitvoeren. De punten 1, 4 en 5 blijven vooralsnog staan. Wel heeft VWS naar aanleiding van de tussenrapportage afspraken gemaakt met SZW en SVB over het GGB. Ook hebben de drie Staatssecretarissen (VWS, SZW, OCW) afgesproken dat voor onderwijs en re-integratie (UWV) binnen bestaande kaders zou worden bezien op welke wijze dit kan worden toegevoegd aan het I-PGB.

De bouwmeester van de coalitie had de verantwoordelijkheid om samen met de partners het I-PGB mogelijk te maken. Dit zou gebeuren vanuit twee invalshoeken:

- Top-down: Aan alle partners zou een bezoek worden gebracht, waarbij de pilot zou worden uitgelegd en afspraken zouden worden gemaakt over de medewerking die de partner verleent aan de pilot I-PGB.
- Bottom-up: Op diverse momenten in de pilot(fase) worden (institutionele en/of wettelijke) belemmeringen ervaren. Deze belemmeringen zouden worden verzameld en voorgelegd aan de coalitie van partners om vervolgens praktische oplossingen te organiseren.
  In dit proces had de bouwmeester twee specifieke doelstellingen:
  - Organiseren regelvrije ruimte: Er wordt in de pilot gecontroleerd afgeweken van bestaande afspraken en criteria van wet- en regelgeving. Regelvrije ruimte is essentieel om de pilot mogelijk te maken.
  - Afspraken over de gevolgen van de pilot I-PGB: Door het centraal stellen van het ondersteuningsplan van de zorgvrager/het huishouden en de spilfunctie van de gemeente in de uitvoering hiervan worden partners geconfronteerd met een afwijkende wijze van gebruik van hun diensten. Bovendien wordt het I-PGB integraal ingezet, waardoor er een nieuwe financiële constructie ontstaat die effect heeft c.q. kan hebben op de huidige bedrijfsvoering van partners.
    Een regelvrije zone is er niet gekomen en het is de bouwmeester niet gelukt om afspraken te maken met verschillende partijen.

Uit de evaluatie van de deelnemers blijken twee aandachtspunten naar voren te komen: betere communicatie vanuit de gemeente en informatievoorziening in de vorm van een website en een stappenplan. Als we de evaluatie nu vergelijken met de tussenrapportage, blijkt wel dat er een duidelijke verbetering is opgetreden: vanaf het moment dat de beschikkingen waren toegekend en een budgethouder met één consulent te maken had, is de handelingssnelheid van de gemeente duidelijk hoger. Zowel bij problemen die te maken hebben met het toekennen van budget vanuit de SVB als bij problemen rondom onderwijsinstellingen, blijkt dat de gemeente inmiddels snel en adequaat handelt. Per Saldo heeft hier met onafhankelijke cliëntondersteuners een belangrijke rol bij gespeeld. Het is dan ook belangrijk dat de consulenten mogelijke deelnemers aan het I-PGB erop wijzen dat ze recht hebben op onafhankelijke cliëntondersteuning.

Ondertussen hebben alle deelnemers een brief ontvangen met informatie over het vervolg van de pilot I-PGB. Zij worden in het najaar allemaal uitgenodigd om een mogelijk vervolg te bespreken. Ten tijde van de interviews met de deelnemers hadden zij deze brief nog niet ontvangen.

De conclusie is dat een aantal aandachtspunten uit de tussenrapportage maart 2016 zijn blijven staan: iemand moet integraal verantwoordelijk worden, wetgeving moet ontschotting mogelijk maken en een betere communicatie en informatievoorziening naar deelnemers. Dit betekent niet dat is niets is gebeurd. Integendeel, er is door alle partijen heel hard gewerkt.

© 2017 TNO

Het laat wel zien dat deze processen tijd kosten en dat ook de komende tijd nog een grote inzet van partijen wordt gevraagd.

4.4 Visie op landelijke invoer

Tijdens de interviews met betrokken partijen is gevraagd of het I-PGB landelijk moet worden ingevoerd. Hierop antwoordden veel partijen met een volmondig ja. De ministeries moeten echter eerst de kabinetsformatie afwachten en zij baseren hun beslissing op de uitkomsten van de huidige pilot en van een eventuele vervolgpilot waarin ook naar de doelmatigheid kan worden gekeken. De gemeenten Woerden en Delft zeggen wel ja, maar geven ook aan dat de gemeenteraadsverkiezingen volgend jaar van invloed kunnen zijn. De belangrijkste reden voor een “ja” is dat het I-PGB voor de deelnemers de doelgroep erg veel op kan leveren.

Uit de interviews blijkt dat er een doel is op korte en op langere termijn.
Het doel op korte termijn is de implementatie en verankering van het huidige I-PGB (bouwwerk, randvoorwaarden). Op langere termijn is het doel om het I-PGB echt levensbreed te maken. Dat betekent dat er nog een aantal gebieden bij betrokken kunnen worden zoals schuldhulpverlening, wonen/huisvesting en alles wat onder welzijn valt, zoals sport, vervoer, leerplicht. Er moet onderzocht worden hoe dit concreet kan worden ingevuld en op welke termijn dit haalbaar is.

4.5 De weg naar de toekomst

Ondanks het enthousiasme van vele partijen, is Nederland nu nog niet klaar voor landelijke invoer. Er ontbreekt nog kennis en bepaalde randvoorwaarden moeten nog worden ingevuld. In deze paragraaf gaan we in op een aantal aandachtspunten die geregeld moeten worden als Woerden en Delft I-PGB verder gaan implementeren. Daarna kijken we naar de randvoorwaarden voor een eventuele vervolgpilot I-PGB.

Adviezen voor de verdere implementatie van het I-PGB in Woerden en Delft:

- Beleg de rol die de projectleider nu heeft binnen de gemeente.
- Ontwikkel een systeem om (risicovolle) voorfinanciering te voorkomen. Bespreek dit met betrokken partijen en maak daarover regionale afspraken. Maak, indien nodig, gebruik van het aanbod van de ministeries om op casus niveau een oplossing te vinden.
- Ontwikkel een kwaliteitssysteem voor toezicht, verantwoording en handhaving op uitkomst (halen doelen ondersteuningsplan), proces (kwaliteit van producten en diensten) en kosten conform Triple aim. Een mogelijke oplossing voor de verantwoording is resultaatbeoordeling met het ondersteuningsplan als basis. Neem eventuele kwaliteitseisen op in de I-PGB beschikking. Wijs een toezichthouder aan conform art 6.1 WMO 2015.
- Herijk de procedure voor de selectie van deelnemers aan het I-PGB. Antwoord op de volgende vragen moet daarin worden vastgelegd: Wanneer komen mensen in aanmerking voor het I-PGB? Wanneer is iemand I-PGB-vaardig? Wie voert de selectie uit?
- Maak een protocol voor de privacy van budgethouders: welke partij heeft toegang tot welke informatie?
- Bekijk bij een I-GGB of voor alle deelnemende gezinsleden de behoeften goed worden ingevuld.
- Regel één loket voor budgethouders.
- Gebruik de mogelijkheden die er nu zijn voor onderwijs en re-integratie en werk verder met SZW, UWV, OCW en de samenwerkingsverbanden aan ontschotte financiering voor

© 2017 TNO

de lange termijn. Op de korte termijn ligt de oplossing in het uitproberen van mogelijkheden die de wetten wel bieden en, waar nodig, het sluiten van convenanten of het maken van bestuurlijke afspraken. Op de lange termijn, als I-PGB landelijk zou worden ingevoerd, zijn wetswijzigingen noodzakelijk om I-PGB te verankeren.

- Geef zowel aan potentiële budgethouders als betrokkenen adequate voorlichting op een laagdrempelige manier, bijvoorbeeld via een brochure, workshop of website (www.integraalpgb.nl). Per Saldo biedt een training aan.
- Zorg voor een goede samenwerking tussen a) verschillende domeinen binnen de gemeente en b) betrokken partijen. Zorg dat betrokkenen zoveel mogelijk van elkaar leren, bijvoorbeeld door a) intervisie voor consulenten, b) structureel en efficiënt overleg tussen gemeenten en c) regionaal overleg met gemeenten, zorgkantoor, lokaal UWV, zorgverzekeraars, samenwerkingsverband, Per Saldo en externe deskundigen. Zij kunnen samen een visie bepalen en oplossingen bedenken. Kennis kan gedeeld worden en men kan van elkaar leren.
- Maak een protocol voor de samenwerking van consulenten met onafhankelijk cliëntondersteuners, zoals bijvoorbeeld Per Saldo, waarin de rollen en verantwoordelijkheden worden vastgelegd.
- Kijk of I-PGB nog integraler kan worden door bijvoorbeeld schuldhulpverlening, wonen/huisvesting en alles wat onder welzijn valt, waaronder sport, vervoer en leerplicht, ook te integreren.

Een breed gedragen idee is een aanvullende pilot I-PGB, in een aantal (grotere) gemeenten. Hierbij moeten keuzes worden gemaakt. Krijgen alle geïnteresseerde gemeenten de kans om met het I-PGB te starten of wordt het een afgebakend project met een selectie van gemeenten die goed ondersteund en nauwkeurig gevolgd worden? Gezien de behoefte aan meer kennis over casuïstiek, aan ervaring met het werken met de te ontwerpen systemen voor toezicht, verantwoording en handhaving en aan ervaring met het opzetten van samenwerking met partijen en regionaal overleg, ligt het voor de hand om het Besluit experiment integraal pgb 2016 niet landelijk te maken, maar met een selectie van gemeenten uit te breiden. Een andere mogelijkheid is om het Besluit experiment integraal pgb 2016 wel landelijk te maken en een aantal gemeenten in detail te volgen om kennis op te doen en van hun ervaringen te leren. Een mogelijk risico van dit laatste is dat gemeenten die niet worden ondersteund en gevolgd het wiel opnieuw moeten uitvinden en dat budgethouders hiervan de dupe worden.

Als een nieuwe pilot wordt gestart in een aantal (grotere) gemeenten, zijn dit belangrijke aandachtspunten en adviezen:

- Instructie/draaiboek. Een van de producten van deze pilot is een bouwwerk waarin alle randvoorwaarden van het I-PGB en de inrichting ervan worden beschreven. Gemeenten kunnen dit gebruiken als draaiboek wanneer ze het I-PGB willen invoeren.
- Beleggen verantwoordelijkheden binnen de gemeente. Het bouwwerk is een algemene beschrijving. De gemeente moet dit inpassen in het lokale beleid en de werkprocessen aanpassen. Het moet vanaf het begin duidelijk zijn wie waarvoor verantwoordelijk is, zowel aan de voorkant (selectie instroom, ondersteuningsplan) als aan de achterkant (verantwoording). Ook het administratieve proces, inclusief ICT, moet ingericht worden.
- Competenties betrokkenen. Consulenten en betrokken managers moeten de juiste kennis, houding en vaardigheden hebben om het I-PGB uit te voeren. Er wordt een training ontwikkeld voor consulenten. Echter, niet alles kan in een training geleerd worden. Naast kennis over het I-PGB en de nieuwe manier van denken moeten de consulenten uitermate sociaal vaardig zijn en goed kunnen communiceren. Daarnaast moeten de consulenten ondersteund worden door een leidinggevende met voldoende kennis en handelingsbevoegdheid.

© 2017 TNO

- Pas het Besluit experiment integraal pgb 2016 aan (meer gemeenten).
- Een grotere pilot moet plaatsvinden in een leeromgeving. Er moet ruimte blijven om nieuwe dingen uit te proberen, hiervan te leren en het proces en de uitvoer aan te passen.
- Nieuwe gemeenten komen nieuwe uitdagingen tegen. Door de nieuwe pilot goed te volgen, te analyseren en feedback te geven (bijvoorbeeld door actieonderzoek) kunnen geleerde lessen en mogelijke oplossingen structureel worden verzameld en gedeeld.
- Leer van nieuwe casuïstiek. Voor wie heeft I-PGB meerwaarde? Om hoeveel mensen gaat het in een gemeente?
- Voer een maatschappelijke kosten-baten analyse uit. Dit kan wanneer er voldoende casussen beschikbaar zijn.
- Zorg voor een goede samenwerking tussen a) verschillende domeinen binnen de gemeente en b) betrokken partijen. Zorg dat betrokkenen zoveel mogelijk van elkaar leren, bijvoorbeeld door a) intervisie voor consulenten, b) structureel en efficiënt overleg tussen gemeenten en c) regionaal overleg met gemeenten, zorgkantoor, lokaal UWV, zorgverzekeraars, samenwerkingsverband, Per Saldo en externe deskundigen. Zij kunnen samen een visie bepalen en oplossingen bedenken. Kennis kan gedeeld worden en men kan van elkaar leren.
- Maak een protocol voor de samenwerking van consulenten met onafhankelijk cliëntondersteuners, zoals bijvoorbeeld Per Saldo, waarin de rollen en verantwoordelijkheden worden vastgelegd
- Last but not least: een gemeente zal zelf de regierol moeten nemen. De wettelijke randvoorwaarden moeten de uitvoer echter wel mogelijk maken. Naast het Besluit experiment integraal pgb 2016 zijn bestuurlijke akkoorden en/of convenanten nodig, maar ook (regionale) afspraken. Dit vraagt om samenwerking tussen ministeries (en UWV en de samenwerkingsverbanden) maar ook van ministeries met gemeenten. BZK en VNG zouden hierbij een actieve rol moeten spelen. Het is belangrijk dat een ministerie of bewindspersoon integraal verantwoordelijk wordt en deze samenwerking vorm gaat geven.

4.6 Slotconclusie

De deelnemers zijn positief. Het I-PGB heeft de deelnemers in de meeste gevallen meer gebracht dan mogelijk was in hun situatie voor het I-PGB.

Deze pilot I-PGB gaat over een complexe innovatie. Er is tijdens de pilot veel gebeurd, er zijn dingen misgegaan - wat mag bij een experiment- en er is veel geleerd. De belangrijkste lessen op een rij:

- Verantwoordelijkheden binnen de gemeente moeten goed belegd worden.
- Betrokken ambtenaren binnen de gemeente moeten de juiste kennis, competenties en (sociale) vaardigheden hebben om het I-PGB uit te voeren.
- Ondersteun I-PGB houders zowel bij het maken van een persoonlijk plan bijvoorbeeld met behulp van onafhankelijk cliëntondersteuners als bij het opstellen van het ondersteuningsplan met de consulent van de gemeente.
- Wettelijke randvoorwaarden moeten de uitvoering door gemeenten mogelijk maken.
- Goede samenwerking tussen gemeenten, ministeries, UWV, samenwerkingsverbanden, cliëntvertegenwoordigers en zorgkantoor is noodzakelijk.

De toekomst van I-PGB is nog onzeker, deze hangt af van de kabinetsformatie. Woerden en Delft gaan door met de implementatie van het I-PGB en het is belangrijk om hun leerproces te blijven volgen. Het ligt voor de hand om een grotere pilot op te zetten, met meerdere

© 2017 TNO

(grotere) gemeenten. De daar geleerde lessen en de nieuwe informatie kunnen dan de basis vormen voor departementen om te besluiten of I-PGB landelijk wordt ingevoerd.

© 2017 TNO

Bijlage 1 Kosten-baten analyse

Bij het invoeren van een nieuwe voorziening is het belangrijk om te weten wat het kost en wat het oplevert, zo ook bij I-PGB. Een vereiste van de het “Besluit experiment integraal pgb 2016” is inzicht in de doelmatigheid van de pilot. Hier lichten we toe waarom dat op dit moment nog niet mogelijk is.

Verwachting vooraf

De verwachting bij de invoering van I-PGB was dat voor de deelnemers de baten vooral bestaan uit het versterken van de eigen regie, keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid, minder administratieve lasten en betere kwaliteit van de ondersteuning (verwachtingen van deelnemers en ervaringsdeskundigen). Voor naasten van deelnemers komt hier nog bij een prettigere thuissituatie en meer tijd om te participeren in werk en sociaal leven. Deze effecten zijn om te rekenen in euro’s maar worden pas verwacht na een tijdsspanne van 4 jaar (zie maatschappelijk businesscase voor mensen met autisme[6]).

Volgens de offerte van de evaluatie van de pilot I-PGB zou de gemeente voor iedere deelnemer gegevens aan TNO aanleveren in de vorm van twee “foto’s”: 1) een foto “voor” (kosten PGB/ZiN) van het jaar voorafgaand aan de toekenning van het I-PGB en 2) een foto “na” van het eerste I-PGB jaar (kosten van het toegekende budget). Een vergelijking van deze foto’s zou een beeld moeten geven van de kosten en baten op korte termijn.

Waarom een kosten-baten analyse niet mogelijk is

Het is in deze fase van de pilot, door een relatief korte looptijd en een klein aantal deelnemers, niet mogelijk om een kosten-baten analyse uit te voeren met gegevens uit de praktijk. Dit komt vanwege de volgende redenen:

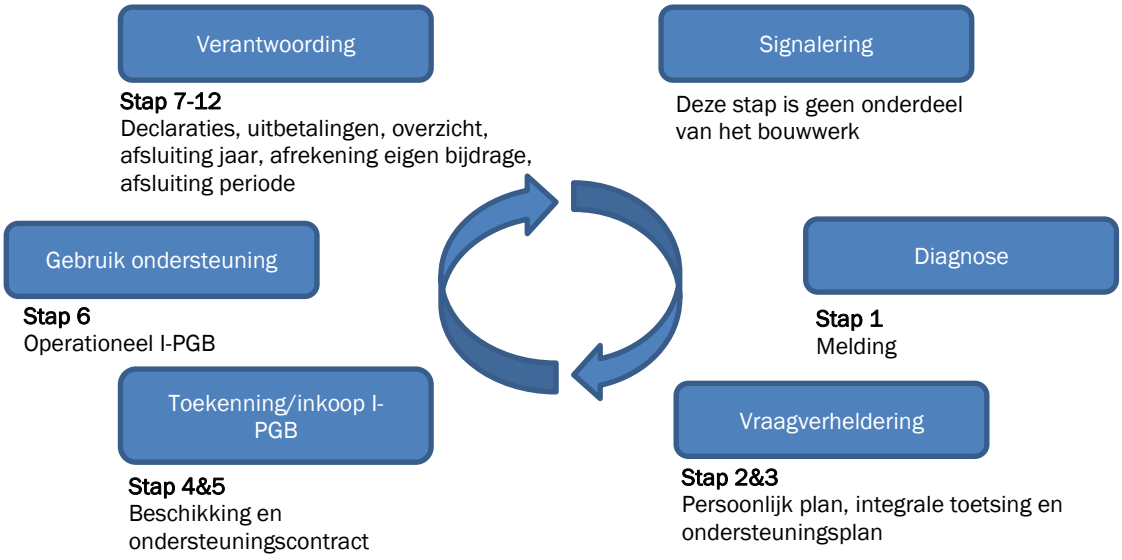
- Niet iedere deelnemer aan de pilot maakte voorafgaand aan de pilot gebruik van een PGB of ZiN (niet alle deelnemers hebben een foto “voor”) We kunnen het I-PGB dus niet goed vergelijken met de eerdere situatie.
- Niet alle deelnemers doen al een jaar mee. Voor deze deelnemers is nog geen goed zicht op de besteding van het budget.
- Niet alle nieuwe casussen zijn integraal.
- Niet alle domeinen zijn in beeld van de foto “voor”. Consulenten kunnen dit aan de deelnemers vragen maar het roept vragen op in verband met privacy van de deelnemers. Ook hebben deelnemers hier niet altijd zicht op.
- De omschakeling in denken van aanvragen en toekennen in budgetten per domein naar een integraal budget voor het doel van het ondersteuningsplan is en wordt in de praktijk ontwikkeld. Het “nieuwe” budget bestaat soms nog uit een optelling van de “oude” budgetten. Hier komt bij dat budgetten soms zijn verhoogd om de uitvoering van de pilot mogelijk te maken, bijvoorbeeld vanwege hogere tarieven wanneer deelnemers zelf de zorg moesten inkopen, het opvangen van de eigen bijdrage en het vergoeden van zorg/hulp die binnen het PGB/ZiN niet werd vergoed.
- Deelnemers moesten zelf wennen aan de nieuwe manier van denken en kenden vaak de mogelijkheden nog niet. De huidige I-PGB budgetten geven dus nog geen representatief beeld van hoe het I-PGB er in de toekomst uit gaat zien.

[6] E. Jonker en J. van Gorp. Maatschappelijke businesscase Levensbrede aanpak bij autisme. Vanuit autisme bekeken. 2015.

© 2017 TNO

Bijlage 2 Toezicht en Handhaving

Zowel in de doelen die beschreven staan in het projectplan I-PGB als in het Besluit experiment integraal pgb 2016 staan Toezicht en Handhaving beschreven. Tijdens de interviews leidde dit vaak tot spraakverwarring omdat de verschillende stappen van een I-PGB door elkaar gehaald werden.



Daarnaast werden de termen fouten en fraude maar ook onrechtmatigheid ook meerdere malen genoemd zonder specifiek te zijn wat men bedoelde of in welk juridisch stelsel, privaatrecht, bestuursrecht, tuchtrecht en strafrecht dit geplaatst moest worden.

Men spreekt van fouten, waarbij regels als gevolg van onduidelijkheid, vergissingen of onoplettendheid onbedoeld worden overtreden, en van fraude, waarbij opzettelijk en doelbewust in strijd met de regels wordt gehandeld met het oog op eigen of andermans (financieel) gewin[7].

Bij onrechtmatigheid is de context belangrijk, onrechtmatig in bestuursrecht hoeft niet per se onrechtmatig in het strafrecht te betekenen.

Het privaatrecht is meestal van toepassing op contract tussen budgethouder en leverancier van de dienst of een product. Tuchtrecht is van toepassing voor aanbieders die vallen onder het tuchtrecht zoals bv artsen en verpleegkundigen. Voor het strafrecht bijvoorbeeld bij fraude verzorgt de Inspectie SZW en het OM de opsporing en de handhaving. De meeste opmerkingen over rechtmatigheid, toezicht en handhaving hadden betrekking op het bestuursrecht.

Gemeentebesturen (raad + B&W) zijn verplicht zorg te dragen voor de kwaliteit en continuïteit van de voorzieningen, zie artikel 2.1.1 Wmo 2015. Daarnaast gaat het om de rechtmatigheid van de besteding van het I-PGB. Bijna 200 gemeenten hebben hun GGD aangewezen als toezichthouder op de kwaliteit van de ondersteuning die op basis van de Wmo 2015 wordt

[7] Naar een meer fraudebestendig pgb, Een verkenning van de Wlz, de Zvw, de Wmo 2015 en de Jeugdwet, Wetgevingswerken, Rotterdam, 10 november 2015.

© 2017 TNO

verleend. Tevens zijn GGD'en vaak betrokken bij de ontwikkeling van kwaliteitsbeleid en risicoanalyses voor de Wmo 2015. GGD GHOR Nederland ondersteunt GGD´en bij deze taken. Daarnaast steunt de VNG de gemeenten hierbij.

Kwaliteitseisen I-PGB

Algemene kwaliteitseisen Wmo 2015 niet van toepassing op een I-PGB. Dit heeft te maken met het feit dat de budgethouder de ondersteuning inkoopt en niet de gemeente.

Er is echter wel een indirect mogelijkheid voor de gemeente om kwaliteitseisen aan de I-PGB-ondersteuning te stellen. Artikel 2.3.6 van de Wmo 2015 vormt de wettelijke basis voor de toekenning van een PGB.

2. Een persoonsgebonden budget wordt verstrekt, indien:
   a. de cliënt naar het oordeel van het college op eigen kracht voldoende in staat is te achten tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake dan wel met hulp uit zijn sociale netwerk of van zijn vertegenwoordiger, in staat is te achten de aan een persoonsgebonden budget verbonden taken op verantwoorde wijze uit te voeren;
   b. de cliënt zich gemotiveerd op het standpunt stelt dat hij de maatwerkvoorziening als persoonsgebonden budget wenst geleverd te krijgen;
   c. naar het oordeel van het college is gewaarborgd dat de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot de maatwerkvoorziening behoren, veilig, doeltreffend en cliëntgericht worden verstrekt.
3. Bij het beoordelen van de kwaliteit als bedoeld in het tweede lid, onder c, weegt het college mee of de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen in redelijkheid geschikt zijn voor het doel waarvoor het persoonsgebonden budget wordt verstrekt.

Artikel 6.1, eerste lid van de Wmo 2015 geeft het college de mogelijkheid een toezichthouder aan te wijzen: *"Het college wijst personen aan die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet."* In Delft heeft het college de GGD aangewezen als toezichthouder. Verder kan het college in de I-PGB-toekenningsbeschikking wel kwaliteitseisen als voorwaarden opnemen.

De GGD-GHOR Nederland geeft in haar rapport "Juridisch kader voor toezicht op kwaliteit van de PGB-ondersteuning[8], aan dat er een verschil is tussen Algemene onderzoeksbevoegdheid en Bijzondere onderzoeksbevoegdheid. Bij de algemene bevoegdheid heeft de gemeente op grond van artikel 2.3.9 Wmo 2015 tot taak om periodiek na te gaan of het I-PGB nog passend is en op de persoon is afgestemd. Deze taak kan door een gemandateerde ambtenaar, bijvoorbeeld de consulent van de gemeente worden uitgeoefend. Voor de Bijzonder onderzoeksbevoegdheid moet de gemeente een toezichthouder volgens artikel 6.1 aanwijzen.

Het toezicht op de I-PGB begint met een goede inrichting van de gemeentelijke kaders voor toekenning en kwaliteitseisen voor PGB-houders. De kwaliteitseisen voor de geleverde I-PGB komen tot uitdrukking in de I-PGB-toekenningsbeschikking. De toezichthouder kan met zijn bijzondere onderzoeksbevoegdheden onderzoeken of de I-PGB-voorziening voldoende kwaliteit heeft en daarmee beantwoordt aan het doel van de Wmo 2015.

Verder heeft de VNG een routekaart risico indicatoren WMO-PGB gemaakt deze kan prima aangevuld worden voor het I-PGB.

[8] Een notitie van GGD GHOR Nederland in afstemming met het VNG, Inspectie voor de Gezondheidszorg en ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Utrecht, 26 februari 2016.

© 2017 TNO

Met betrekking tot rechtmatigheid in het kader van bestuursrecht blijven er nog een paar issues open die (nog) niet opgelost zijn en kunnen leiden tot onrechtmatigheid in het bestuursrecht. Bijna alle betrokken wetten hebben een voorwaarde voor doelbinding voor de gelden die ter beschikking worden gesteld. Budgetten voor zorg moeten voor dat doel worden besteed, dat geldt ook voor bijvoorbeeld de WIA en gelden voor Passend Onderwijs. In de meeste wetten gaat het om individuen en niet om gezinnen, ook dit kan leiden tot onrechtmatigheid. Als laatste de mogelijkheid tot bevoorschotting, de WIA kent alleen maar declareren.

© 2017 TNO

Healthy Living
Schipholweg 77-89
2316 ZL Leiden
Postbus 3005
2301 DA Leiden

T +31 88 866 90 00
www.tno.nl
infodesk@tno.nl

Handelsregisternummer 27376655

TNO.NL