

Het pgb staat nog steeds in de schijnwerpers. Dat geldt voor de politiek, maar zeker ook voor de rechtspraak. Bestuursrechters oordelen vernietigend over de pgb-besluiten van gemeenten. De Rechtbank Rotterdam deed recent weer een klinkende duit in het zakje.¹

DOOR Ingeborg Lunenburg

Wat gaat er mis?

Regels over het persoonsgebonden budget

Een persoonsgebonden budget (pgb) vertegenwoordigt de geldwaarde van een maatwerkvoorziening in natura. Dit betekent dat het pgb-bedrag toereikend moet zijn. De cliënt in kwestie klopte bij de rechtbank aan omdat hij het niet eens is met het toegekende pgb-bedrag. De rechtbank plaatst twee kritische noten bij het besluit van de gemeente. Op de eerste plaats oordeelt de rechtbank dat de pgb-regels in de verordening niet in haak zijn. Het pgb-besluit kan alleen al om die reden de rechterlijke toets niet doorstaan. Maar de rechtbank is van mening dat het besluit sowieso geen stand kan houden, ook als de regels wel in de haak zouden zijn. Het is namelijk niet duidelijk dat het toegekende pgb voor de cliënt een passende bijdrage is aan de beperkingen in de zelfredzaamheid en participatie. Laten we de belangrijkste pgb-regels eens onder loep nemen.

Verordening

Artikel 2.1.3 lid 1 Wmo 2015 bepaalt de algemene opdracht aan de gemeenteraad om een verordening vast te stellen. Het tweede lid onder b van dat artikel schrijft specifieke regels voor over pgb's. Daaruit moet blijken hoe de hoogte van een pgb wordt vastgesteld (zie verderop). De wet kent deze opdracht expliciet toe aan de gemeenteraad. Dat betekent dat de gemeenteraad het

stellen van nadere regels hierover dan ook niet mag overlaten (overdragen) aan het college.² Daar ging het in deze zaak al mis. Daarbij merk ik op dat het niet zo is dat de verordening de feitelijke pgb-bedragen moet bevatten.³ Het college kan dus wel, met inachtneming van de regels, pgb-bedragen in beleid vaststellen.

Maximering

Omdat een pgb een 'afgeleide' is van een natura-voorziening, kan in de verordening het volgende worden bepaald. Het pgb mag niet hoger zijn dan de kosten die voor de gemeente verbonden zijn aan het verlenen van een maatwerkvoorziening in natura. De meeste gemeentelijke verordeningen voorzien in een dergelijke bepaling, zo ook in deze zaak. Dat roept de vraag op of pgb-bedragen gemaximeerd mogen worden. Het antwoord is kort: nee, dat is niet toegestaan. Waarom? De wet bepaalt ook dat met het pgb tenminste de geïndiceerde maatwerkvoorziening ingekocht kan worden.⁴ Daarbij is het voldoende als vast komt te staan dat de cliënt met het toegekende pgb tenminste bij één leverancier de geïndiceerde maatwerkvoorziening kan inkopen.⁵ Voor de hoogte van het pgb geldt dat het bedrag dus hoog genoeg moet zijn om een passende bijdrage te kunnen bieden als bedoeld in art. 2.3.5 lid 3 Wmo 2015.⁶ De rechtbank wijst de

gemeente in deze zaak daar nog eens op. Kort gezegd: het bedrag hoeft niet hoger te zijn dan nodig is om het vooraf bepaalde doel of geïndiceerde activiteit in te kunnen kopen.⁷ Wil de cliënt een (andere) duurdere maatwerkvoorziening inkopen, dan moet hij het verschil zelf bijstorten.

Kwaliteit

In de verordening moeten ook regels staan over de kwaliteit van voorzieningen (natura).⁸ Gemeenten hebben daarmee ook de mogelijkheid om differentiatie aan te brengen in de hoogte van het pgb en ze kunnen verschillende tarieven hanteren: voor verschillende vormen van ondersteuning en voor verschillende typen hulpverleners. Bij het vaststellen van regels over de hoogte van het pgb kan bijvoorbeeld onderscheid worden gemaakt tussen ondersteuning die wordt geleverd door het sociale netwerk, door ondersteuners die werken volgens de kwaliteitsstandaarden en zij die dat niet doen. Denk bijvoorbeeld aan werkstudenten of zzp'ers zonder diploma's. Wenst een cliënt die een indicatie voor een maatwerkvoorziening heeft deze in de vorm van een pgb te ontvangen, dan moet het college onder meer beoordelen of de kwaliteit van degene aan wie het pgb wordt besteed in orde is.⁹ Daarbij kan het college aansluiting zoeken bij de regels die de gemeenteraad voor



De rechtbank oordeelt dat de gemeente onvoldoende heeft gemotiveerd dat het toegekende bedrag toereikend is.

natura-voorzieningen heeft vastgesteld. Maar een op een overnemen van die regels mag niet, omdat dan voor bijvoorbeeld zzp'ers de eisen van (grotere) organisaties zouden gelden. In zo'n geval wordt een pgb feitelijk onbereikbaar voor cliënten die dat wensen.

Klassensystematiek

Zoals gezegd was de cliënt in deze zaak het niet eens met de hoogte van het pgb-bedrag dat aan hem is toegekend. Het gaat hier om een indicatie voor individuele begeleiding, specialistisch professioneel. De indicatie voor een maatwerkvoorziening (in natura) wordt vastgesteld op basis van een klassensystematiek. Veel gemeenten hebben deze systematiek overgenomen uit de AWBZ. Daarbij is de omvang van de individuele begeleiding een optelsom van de duur van de geïndiceerde activiteiten die leiden tot een indicatie in een bepaalde klasse. Er bestaat geen onenigheid over hoeveel uur per week aan individuele begeleiding nodig is. Het gaat om zes uur. Volgens het beleid valt de cliënt in klasse 3. Een aanbieder in natura mag binnen een bandbreedte van 4 tot 6,9 uur per week ondersteuning bieden en die factureren. De geldende tarieven zijn neergelegd in inkoopcontracten.

Uurprijs

Voor een pgb ligt dat natuurlijk anders, omdat de cliënt de ondersteuning zelf

inkoopt. Daarvoor geldt in het betreffende gemeentelijk beleid dat voor elke klasse een gemaximeerd pgb is vastgesteld. De rechtbank stelt op grond daarvan vast dat de hoogte van een pgb is gebaseerd op een gemiddeld bedrag per uur, namelijk € 36,29. Met het toegekende pgb-bedrag kan de cliënt maar 5,45 uur per week inkopen, dus niet de geïndiceerde 6 uur. Dit is echter nog maar één deel van het besluit dat niet door de beugel kan. De vraag is namelijk ook of met een bedrag van € 36,29 per uur specialistische individuele begeleiding bij een professional kan worden ingekocht (de cliënt betaalt een bedrag van € 63 per uur). Hoewel de gemeente dit blijkbaar een marktconform uurloon vindt, stuurt de rechtbank haar toch op herexamen. Er moet een nieuw besluit genomen worden.

Tot slot

Los van de vereiste pgb-regels het volgende. Om de hoogte van een pgb te kunnen bepalen moet in ieder geval eerst vast komen te staan op welke maatwerkvoorziening (in natura) de cliënt is aangewezen.¹⁰ Dat is dus een kwestie van de juiste indicatie stellen. Voor de pgb-regels is dat niet te herstellen omdat deze vastgesteld moeten zijn. Zoals gezegd oordeelt de rechtbank dat het besluit sowieso onderuit gaat. Het is namelijk onvoldoende gemotiveerd dat het toegeken-

de pgb hoog genoeg is om een passende bijdrage te kunnen inkopen voor het oplossen van de beperkingen in de zelfredzaamheid en participatie.¹¹ Een belangrijke les voor gemeenten die de pgb-regels niet op de juiste wijze hebben vastgesteld. Helemaal als er ook nog eens ongeclausuleerd gemaximeerde pgb-bedragen in het beleid staan. ■

Ingeborg Lunenburg is zelfstandig opleider, auteur en adviseur. www.ingeborglunenburg.nl en www.uitvoeringwmo2015.nl

Noten

1. RBROT:2017:2935
2. RBNNE:2017:1568 en vergelijk CRVB:2008:BD6943
3. vergelijk CRVB:2010:BO7133
4. art. 2.1.3 lid 2 onder b en art. 2.3.6 lid 1 Wmo 2015
5. RBZWB:2017:1402 en vergelijk CRVB:2012:BX8897
6. art. 2.3.6 lid 5 en onder a Wmo 2015 en vergelijk CRVB:2009:BK3321 en CRVB:2013:BZ5695
7. RBNHO:2016:8168 en vergelijk CRVB:2009:BK2502
8. art. 2.6.6 Wmo 2015. De nieuwe regels voor prijs, kwaliteit en continuïteit blijven hier onbesproken (Stb. 2017, 55).
9. art. 2.3.6 lid 2 onder c Wmo 2015
10. RBLIM:2017:1696, RBZWB:2017:658 en RBZWB:2017:7056
11. als bedoeld in art. 2.3.5 lid 3 Wmo 2015