

Vergaderjaar 2019–2020

34 104

Langdurige zorg

Nr. 279

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2020

U hebt een brief ontvangen van M.S. te B. De griffier van de vaste commissie voor VWS heeft mij verzocht een reactie op de brief aan de commissie te sturen. De briefschrijver maakt zich zorgen over een aantal onderwerpen in de zorg. Het gaat om de omgang van zorginstellingen met curatoren, bewindvoerders en mentoren (wettelijk vertegenwoordigers), scheiden van wonen en zorg en de vermeende upcoding bij zorgindicaties.

De directe aanleiding voor de brief is berichtgeving in de media, waaronder een artikel in de Groene Amsterdammer, over de wijze waarop zorginstellingen zouden omgaan met curatoren, bewindvoerders en mentoren. Naar aanleiding van de berichten in de media zijn door het Kamerlid Ellemée (Groen Links) d.d. 20 december 2019 en de Leden Van Nispen en Hijink (beiden SP) d.d. 9 januari 2020 Kamervragen gesteld. Deze vragen zijn op 10 februari 2020 beantwoord door de Minister voor Rechtsbescherming. De antwoorden zijn als bijlagen bij deze brief gevoegd (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nrs. 1697 en 1709).

Hieronder reageer ik eerst op de opmerkingen van de briefschrijver die betrekking hebben op omgang van zorginstellingen met curatoren, bewindvoerders en mentoren. Daarna zal ik ingaan op de opmerkingen over het scheiden van wonen en zorg en de vermeende upcoding bij zorgindicaties.

Omgang zorginstellingen met curatoren, bewindvoerders en mentoren.

Kwetsbare volwassenen kunnen worden beschermd door een wettelijke beschermingsmaatregel in te stellen: curatele, bewind of mentorschap. Deze maatregelen bieden de mogelijkheid om in elk individueel geval te voorzien in een passende maatregel. De bewindvoerder neemt beslissingen over geld en goederen (financiële zaken) van de persoon. De mentor neemt beslissingen over de verzorging, verpleging, behandeling

en begeleiding van de betrokkene (persoonlijke zaken). De mentor heeft daarbij de plicht de betrokkene zoveel mogelijk zelf te laten beslissen. De curator neemt zowel beslissingen over financiële als over persoonlijke zaken.

In het Burgerlijk Wetboek staat vermeld wie de rechter kunnen verzoeken een beschermingsmaatregel in te stellen c.q. een vertegenwoordiger te benoemen. Het gaat bijvoorbeeld om nabije familieleden zoals ouders of kinderen of de partner. Sinds 2013 mogen ook zorginstellingen de rechter vragen een vertegenwoordiger te benoemen. Door de betrokkenheid van de zorginstellingen vallen minder mensen tussen wal en schip. Het gaat bijvoorbeeld om mensen die zorg mijden en mensen zonder (betrokken) familie.

In de brief refereert de briefschrijver aan het aantal van 3.279 door zorginstellingen ingediende verzoeken met betrekking tot bewindvoerders en mentoren. In de berichtgeving van De Groene Amsterdammer lijkt dit aantal te worden gepresenteerd als het aantal *ontslag- en benoemingsverzoeken* met betrekking tot bewindvoerders en mentoren dat zorginstellingen hebben ingediend in de periode 2014 tot en met juni 2019. Naar aanleiding van de Kamervragen heeft de Minister voor Rechtsbescherming de aan De Groene Amsterdammer verstrekte cijfers opgevraagd bij de Raad voor de rechtspraak. Er lijkt sprake van een misverstand rond de cijfers. Het gepresenteerde aantal blijkt het aantal door zorginstellingen ingediende verzoeken tot *instelling* van bewind of mentorschap te betreffen. Uit de cijfers van de Raad voor de rechtspraak blijkt dat het aantal *ontslag- en benoemingsverzoeken* met betrekking tot bewindvoerders en mentoren dat zorginstellingen hebben ingediend in de periode 2014–2016 steeg naar circa zestig per jaar. Sinds 2017 gaat het om circa twintig verzoeken per jaar. Wat de aanleiding van de verzoeken was, is op basis van deze cijfers niet te zeggen. Naar aanleiding van de berichtgeving in De Groene Amsterdammer heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid gesproken met de rechters uit de expertgroep curatele, bewind en mentorschap van de Rechtspraak. Naar de ervaring van de rechters uit de expertgroep komt het zelden voor dat ontslag- en benoemingsverzoeken door zorginstellingen worden ingediend wegens een conflict met de vertegenwoordiger. Zorginstellingen kunnen bijvoorbeeld aanleiding zien een verzoek in te dienen als de vertegenwoordiger de belangen van de betrokkene niet goed behartigt. Niettemin zal ik de koepels van zorgorganisaties vragen om de berichtgeving in De Groene Amsterdammer en in het bijzonder de daarin beschreven ervaringen van ouders onder de aandacht van hun leden te brengen.

De rechters uit de expertgroep geven aan dat een verzoek door een zorginstelling doorgaans wordt ingediend omdat er geen familie is of geen betrokken familie. Als een zorginstelling een instellingsverzoek voor bewind of mentorschap indient, dan moet de zorginstelling op grond van de wet motiveren waarom de familie dat verzoek niet indient. Als een zorginstelling een ontslag- en benoemingsverzoek met betrekking tot een vertegenwoordiger indient, beoordeelt de rechter de gegrondheid van het verzoek en weegt hij alle betrokken belangen af. De expertgroep benadrukt dat het belang van de betrokkene altijd voorop staat. Dit is in lijn met het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, dat onder meer bepaalt dat maatregelen zoals curatele, bewind en mentorschap de wil en voorkeuren van de betrokkene respecteren.

Op de rechtbank wordt nagegaan of verzoeken van zorginstellingen worden vergezeld door akkoordverklaringen van familie. De rechtbank gaat via de Basisregistratie Personen (BRP) na of er familie is die bij het verzoek van de zorginstelling moet worden betrokken. Familie die buiten beeld was, kan op die manier alsnog worden betrokken. De familie krijgt

op deze manier als belanghebbende de gelegenheid om te worden gehoord. Mocht er een belanghebbende zijn die onverhoopt toch buiten beeld is gebleven of die niet bereikbaar was, dan kan die belanghebbende zich alsnog bij de rechtbank melden en zal de rechter bekijken of er aanleiding is om zijn beslissing te herzien. Blijft de beslissing in stand en is de belanghebbende het hier niet mee eens, dan kan de belanghebbende hoger beroep instellen.

De wet bevat waarborgen voor het voorkomen van belangenverstrengeling bij de curator, bewindvoerder of mentor. In de wet is een lijst opgenomen van natuurlijke en rechtspersonen die niet kunnen worden benoemd tot vertegenwoordiger. Het benoemingsverbod geldt onder andere voor – kort gezegd – medewerkers van zorginstellingen. Zij moeten niet in een positie terecht kunnen komen waarin zij de belangen van hun cliënt (de betrokkene) en hun werkgever (de zorginstelling) moeten afwegen. Zo'n situatie kan bijvoorbeeld ontstaan als de curator of bewindvoerder moet beslissen of de betrokkene meebetaalt aan een uitgave die een zorginstelling doet ten behoeve van alle cliënten. Het benoemingsverbod is erop gericht dergelijke situaties te voorkomen. Ook in het Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren zijn waarborgen opgenomen voor het voorkomen van belangenverstrengeling bij professionele curatoren, bewindvoerders en mentoren. Zij mogen bijvoorbeeld geen ander voordeel voor hun werk ontvangen dan de beloning die zij als vertegenwoordiger krijgen. Met inachtneming van de wettelijke waarborgen is het in de praktijk aan curatoren, bewindvoerders en mentoren om belangenverstrengeling te voorkomen. Zij moeten handelen zoals een goed vertegenwoordiger betaamt. Doen zij dat niet, dan is dit reden voor ontslag en zijn zij aansprakelijk voor de schade die zij de betrokkene berokkenen.

Als bijvoorbeeld de ouders of kinderen van de betrokkene vermoeden dat de curator, bewindvoerder of mentor de belangen van de betrokkene niet vooropstelt, maar die van de zorginstelling, kunnen zij hierover een klacht indienen bij de vertegenwoordiger. Het staat partijen vrij om de rechter te benaderen. De rechter beoordeelt dan of de vertegenwoordiger kan aanblijven of dat de belangen van de betrokkene beter zijn geborgd als een andere vertegenwoordiger wordt benoemd.

Een geschil tussen een curator, bewindvoerder of mentor en een zorginstelling over de aan de betrokkene geleverde zorg kan worden voorgelegd aan de klachtenfunctionaris van de zorginstelling. De klachtenfunctionaris kan dan een gesprek tussen de curator, bewindvoerder of mentor en zorginstelling op gang brengen. Als dat gesprek geen oplossing biedt, kan een klacht worden ingediend bij een onafhankelijke geschilleninstantie die een bindende uitspraak doet.

De verhouding tussen de curator, bewindvoerder of mentor en de zorginstelling kan dusdanig zijn verslechterd, dat de rechter nodig is om partijen te helpen het conflict op te lossen. De rechter kan bezien of het mogelijk is partijen toch nog nader tot elkaar te brengen. Als de verhouding tussen de vertegenwoordiger en de zorginstelling zodanig is verslechterd dat de zorg aan de betrokkene hieronder lijdt, acht de rechter het soms noodzakelijk een andere vertegenwoordiger te benoemen, ook als de voorkeur van de betrokkene uitgaat naar diens huidige curator, bewindvoerder of mentor. De rechter benoemt in die gevallen vaak een professionele curator, bewindvoerder of mentor.

Rechters hebben voldoende gelegenheid, tijd en mogelijkheden om te onderzoeken wat er aan de hand is als sprake is van een conflict tussen de zorginstelling en vertegenwoordiger of mogelijke belangenverstrengeling

bij een vertegenwoordiger. De rechter kan bijvoorbeeld informatie bij de vertegenwoordiger en zorginstelling opvragen en de betrokken partijen horen. Dit is bevestigd door de eerdergenoemde expertgroep.

Scheiden wonen en zorg

Briefschrijver geeft aan dat er mogelijk verhuizingen hebben plaatsgevonden van cliënten die dachten dat zij hun woning moesten verlaten vanwege het eindigen van de zorg. Om deze problematiek te kunnen duiden zal ik eerst kort de voorgeschiedenis schetsen.

Bij de extramuralisering van de lage zorgzwaartepakketten (ZZP's) in 2013, kregen nieuwe cliënten niet langer een indicatie voor een ZZP, maar een indicatie voor extramurale zorg in functies en klassen. Met de hervorming van de langdurige zorg en ondersteuning in 2015 is deze extramurale zorg overgegaan naar Zvw en Wmo. Dit betekent dat nieuwe cliënten die voorheen aanspraak konden maken op een laag ZZP niet langer aanspraak konden maken op wonen vanuit de AWBZ (en later de Wlz). Daarmee werden wonen en zorg van elkaar gescheiden.

Voor bestaande cliënten met een indicatie voor een laag ZZP gold dat zij aanspraak bleven houden op een integraal pakket aan wonen en zorg (zij hielden recht op zorg op basis van hun lage ZZP). Voor de bestaande cliënten bleef de aanspraak daarmee dus ongewijzigd. Daarmee bleef er ook een koppeling bestaan tussen wonen en zorg.

Voor nieuwe cliënten is dit echter afhankelijk van de wijze waarop de huurovereenkomst is opgesteld. In de huurovereenkomst kan een bepaling worden opgenomen dat de huur gepaard gaat met afname van zorg bij een bepaalde aanbieder. Voor een rendabele bedrijfsvoering kan het namelijk noodzakelijk zijn dat alle bewoners zorg afnemen bij dezelfde aanbieder. Daarom wordt er in de praktijk soms gewerkt met een dergelijke bepaling.

Mogelijk doelt de briefschrijver op cliënten die een dergelijke bepaling in hun huurovereenkomst hebben staan. De situatie kan zich hebben voorgedaan dat cliënten, om welke reden dan ook, geen zorg meer ontvingen van de desbetreffende aanbieder en daarom moesten verhuizen. De bepaling in het huurcontract is in die gevallen wel vanaf het begin duidelijk geweest voor de cliënt en/of diens vertegenwoordiger. Overigens hebben mij tot dusver geen signalen bereikt dat cliënten ten onrechte zouden zijn verhuisd, terwijl dat niet nodig zou zijn geweest.

Indicaties voor de Wet langdurige zorg

Het CIZ voert de indicatiestelling voor de Wlz uit op een onafhankelijke, deskundige en uniforme wijze. Het indiceren voor zorg op grond van de Wlz is een afweging die meerdere aspecten kent. De zorg die Wlz-cliënten nodig hebben is zwaar en veelal complex, omdat sprake is van permanent toezicht en/of 24 uur per dag zorg in de nabijheid ter voorkoming van ernstig nadeel als dit toezicht of deze zorg niet beschikbaar is. Dat vereist een onafhankelijke en objectieve beoordeling van de zorgbehoefte, met persoonlijk contact. Om te kunnen vaststellen of recht bestaat op Wlz-zorg, beoordeelt het CIZ op basis van verkregen informatie van de cliënt en beroepsbeoefenaren, zoals de huisarts, de zorgbehoefte. Hiertoe gebruikt het CIZ een afwegingskader dat is gebaseerd op de eerdergenoemde wettelijke toegangscriteria.

De briefschrijver vindt dat een onafhankelijk arts of psychiater de cliënt zou moeten beoordelen voordat een indicatie wordt afgegeven. Hier wil ik als volgt op reageren. De onderzoeker van het CIZ schakelt indien nodig een medisch adviseur in, bijvoorbeeld als de zorgbehoefte niet helemaal duidelijk is. De medisch adviseur is arts en onafhankelijk, het CIZ heeft

immers geen belang bij een positief of negatief besluit. Voorts geeft de briefschrijver aan dat jaarlijks bekeken zou moeten worden of de situatie van de cliënt is verbeterd of verslechterd. Het uitgangspunt van de Wlz is echter dat alleen mensen toegang krijgen tot de Wlz, die daar naar verwachting een blijvend beroep op doen. Deze mensen zijn de rest van hun leven dus aangewezen op deze intensieve vorm van langdurige zorg. Daarom heeft de indicatie voor de Wlz geen einddatum en is er ook geen sprake van een tussentijdse evaluatie naar de zorgbehoefte. Bij een verandering van de zorgbehoefte kan er natuurlijk altijd een herindicatie bij het ClZ worden aangevraagd.

Tot slot stelt de briefschrijver dat verkeerd gestelde indicaties met terugwerkende kracht moeten worden teruggedraaid en dat daarom alle indicaties opnieuw moeten worden uitgevoerd. Dit zou een zeer grote operatie betekenen en tot veel onrust onder Wlz-cliënten leiden, ook bij mensen die een correcte indicatie hebben. Voor veruit de meeste cliënten met een Wlz-indicatie zal dit het geval zijn. Ik zie dan ook geen reden om het voorstel van de briefschrijver over te nemen. Wel vind ik het van belang dat signalen met betrekking tot fraude serieus worden genomen. Ik zal hierover met de betrokken partijen in gesprek gaan.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge