

Vergaderjaar 2020–2021

25 657

Persoonsgebonden Budgetten

Nr. 334

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2021

Met deze brief ga ik in op een aantal zaken die betrekking hebben op het persoonsgebonden budget (pgb). Allereerst bied ik het evaluatierapport aan over het gebruik van en de ervaringen met het kader pgb-vaardigheid.¹ Het kader ondersteunt bij een weloverwogen keuze voor een pgb. De ontwikkeling van dit kader was een belangrijk doel in de agenda pgb². Ik ben trots op de totstandkoming van dit kader en de positieve ervaringen van verstrekkers ermee.

Voorts ga ik in op een aantal toezeggingen rond het pgb. Twee daarvan zijn gedaan tijdens het Algemeen Overleg Langer Thuis/Dementiezorg/PGB/Wijkverpleging/WMO van 11 november 2020 (Kamerstukken 31 765 en 25 657 en 29 538, nr. 535). Ten eerste informeer ik u over het gesprek dat is gevoerd met Per Saldo over een meetlat eigen regie voor wooninitiatieven, zoals toegezegd aan mevrouw Bergkamp (D66). Ten tweede kom ik terug op de toezegging aan mevrouw Bergkamp (D66) en de heer Segers (CU), om de implicaties van een pilot met een inkomensvoorziening in de vorm van een pgb voor mantelzorgers te onderzoeken. De inhoud van dit onderdeel uit de brief is conform de toezegging afgestemd met Per Saldo. Een derde toezegging die in deze brief aan de orde komt, betreft de uitkomsten van het strafrechtelijk onderzoek van het Openbaar Ministerie naar de bouw van een Turks appartementencomplex met pgb-middelen. Verder bericht ik u met deze brief over de stand van zaken omtrent het experiment integraal pgb. Ten slotte ga ik in deze brief in op de wijze waarop de NZa rapporteert over openstaande vorderingen voor het pgb-AWBZ en -Wlz.

¹ Zie bijlage: *Evaluatie kader pgb-vaardigheid – Ervaringen met het gebruik van het kader pgb-vaardigheid door de verschillende belanghebbenden*, BMC december 2020 Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 25 657, nr. 303

De centrale punten uit deze brief zijn daarom als volgt:

- A. Met de evaluatie van het kader pgb-vaardigheid heb ik een belangrijk doel uit de agenda pgb gerealiseerd. Het kader zal ik op basis van de onderzoeksresultaten door ontwikkelen.
- B. Samen met Per Saldo ontwikkel ik een meetlat eigen regie voor wooninitiatieven, in de vorm van een checklist voor cliënten.
- C. Ik licht toe waarom ik afzie van een pilot met een inkomensvoorziening uit het pgb. Een dergelijke inkomensvoorziening heeft vergaande implicaties en is niet in overeenstemming met de centrale uitgangspunten van het pgb.
- D. Ik geef een stand van zaken met betrekking tot het strafrechtelijk onderzoek naar de bouw van een appartementencomplex met pgb-gelden.
- E. Ik geef een update over het experiment met het integraal persoonsgebonden budget.
- F. Over de monitoring van het saldo aan openstaande vorderingen voor het pgb-AWBZ en -Wlz rapporteert de NZa voortaan op hoofdlijnen via een jaarlijks NZa-rapport.

Ik ga achtereenvolgens op deze zes onderwerpen in.

A. Evaluatie kader pgb-vaardigheid

Een belangrijk doel van de agenda pgb was de ontwikkeling van een domein-overstijgend, uniform kader voor pgb-vaardigheid. Het beschrijft de vaardigheden die nodig zijn voor een pgb en ondersteunt een weloverwogen keuze voor het pgb. Dat verkleint immers de kans op problemen, zoals minder uren zorg, zorg van slechte kwaliteit, of terugvorderingen. Het kader voor pgb-vaardigheid, bestaat uit drie onderdelen:

1. Infographic «tien punten pgb-vaardigheid»
2. Toetsingsleidraad voor professionals met de «Werkwijze kader voor pgb-vaardigheid» en
3. Folder «Handreiking voor toetsing op (minimale) pgb-vaardigheid».

In de voortgangsrapportage Agenda pgb van 3 november 2020³ heb ik uw Kamer geïnformeerd over het evaluatieonderzoek naar dit kader. Dit onderzoek is inmiddels afgerond. Het toont dat de infographic het meest wordt gebruikt door zorgkantoren en gemeenten: als hulpmiddel tijdens het (keukentafel of bewuste keuze) gesprek en/of als informatievoorziening voorafgaand aan een gesprek. De leidraad en de handreiking worden minder gebruikt dan de infographic.

Uit het onderzoek blijkt verder dat ruim de helft van de bevraagde gemeenten en alle zorgkantoren het kader (deels) gebruiken. Deze verstrekkers zijn overwegend positief over hun ervaringen met het kader. Het is een hulpmiddel bij het voeren van een goed gesprek. Wel is er volgens verstrekkers meer houvast nodig om te komen tot een toe- of afwijzing van het pgb. Zij vragen om verdere concretisering van de benodigde vaardigheden, om beter te kunnen bepalen wanneer een aanvrager aan een bepaalde vaardigheid voldoet. Ook is er behoefte aan onderscheid tussen de vaardigheden. Over sommige vaardigheden moeten aanvragers sowieso beschikken, terwijl andere vaardigheden nog kunnen worden aangeleerd via voorlichtingsbijeenkomsten, training en cursussen. Daarnaast hebben gemeenten en zorgkantoren behoefte aan juridische borging van de vaardigheden. Zij geven aan dat dit meer houvast biedt bij de motivering van weigerings- en intrekkinggronden en daarmee helpt in juridische procedures.

³ Kamerstuk 25 657, nr. 332

Op basis van de onderzoeksresultaten adviseren de onderzoekers om het kader inhoudelijk door te ontwikkelen en het gebruik ervan verder te stimuleren. Dat advies volg ik op. Ook bevelen de onderzoekers aan om met VNG en ZN de juridische verankering van het kader vorm te geven in beleidsregels (waarover ik uw Kamer eerder al informeerde in de voortgangsrapportage Agenda pgb van 3 november 2020). Ook met deze aanbeveling ga ik aan de slag.

B. Meetlat eigen regie voor wooninitiatieven

Tijdens het Algemeen Overleg Langer Thuis/Dementiezorg/PGB/Wijk-verpleging/WMO van 11 november 2020 heb ik aan mevrouw Bergkamp (D66) toegezegd met Per Saldo in gesprek te gaan over de mogelijkheden van een zorgkaart («meetlat eigen regie») voor woonzorginitiatieven. Deze meetlat zou het verschil in de mate van eigen regie tussen wooninitiatieven inzichtelijk moeten maken. Het gaat dan om zowel pgb-gefinancierde wooninitiatieven als om wooninitiatieven die gefinancierd zijn op basis van zorg in natura.

In december heb ik met Per Saldo een eerste gesprek gevoerd over deze «meetlat eigen regie». Uit dit gesprek kwamen twee varianten van een meetlat eigen regie naar voren:

- Een eerste variant is een zorgkaart in de vorm van een website met benchmarkinformatie (à la Zorgkaart Nederland), met voor elk wooninitiatief een score op eigen regie.
- De tweede variant is een gestructureerde checklist voor individuele cliënten en/of hun vertegenwoordigers. Met deze checklist weet een cliënt heel precies waar hij/zij op kan letten bij de keuze voor een wooninitiatief als het gaat om eigen regie. In de Toolkit Wonen (zoals beschikbaar op de website van Per Saldo) is al een checklist eigen regie opgenomen; die is voornamelijk bedoeld voor ouders die een pgb-gefinancierd ouderinitiatief willen opzetten. Deze bestaande checklist kan als basis dienen voor de ontwikkeling van een meer uitgewerkte en verbrede versie voor alle wooninitiatieven.

Per Saldo geeft de voorkeur aan de tweede variant, omdat die het beste aansluit bij het keuzeproces van cliënten. De eerste variant (zorgkaart) veronderstelt dat cliënten een objectieve keuze maken uit een scala aan landelijke wooninitiatieven. In de praktijk zoeken cliënten en hun vertegenwoordigers echter vooral een plek in de buurt van kinderen, ouders of hun eigen woonplaats. Bovendien zijn plekken in wooninitiatieven vaak beperkt. Informatie over alle wooninitiatieven in heel Nederland is daarom minder relevant.

Met de tweede variant (checklist) krijgt de cliënt zelf goed inzicht in waar hij op moet letten bij eigen regie in een wooninitiatief. Dit sluit beter aan bij de behoefte dan een zorgkaart/website met scores van (willekeurige) zorgvragers voor alle wooninitiatieven. Ik ondersteun de keuze voor deze variant en ga de checklist daarom samen met Per Saldo ontwikkelen. Omdat de meetlat breder is dan enkel pgb-gefinancierde wooninitiatieven, zal ik ook BVKZ betrekken bij het vervolg.

C. Pilot inkomensvoorziening

Tijdens het debat op 11 november verzochten mevrouw Bergkamp (D66) en de heer Segers (CU) een pilot te starten met een inkomensvoorziening voor mantelzorgers in de vorm van een pgb. Ik heb toegezegd de implicaties in kaart te brengen van een dergelijke pilot. Hier heb ik invulling aan gegeven door eerst een korte beschrijving te geven van de bestaande kaders en begrippen, om vervolgens aan te geven wat de

implicaties zijn van een mogelijke pilot waarmee pgb-gefinancierde informele zorg zou worden vervangen door een inkomensvoorziening.

Huidige kaders

Met de inwerkingtreding van de Jeugdwet, de Wlz, de Wmo2015 en de wijziging van de Zvw op 1 januari 2015 is het voor cliënten mogelijk – als zij in aanmerking komen voor zorg of ondersteuning – om te kiezen voor zorg in natura of het zelf inkopen van zorg met een pgb. Wanneer een cliënt kiest voor een pgb en de betreffende verstrekker acht de cliënt of diens vertegenwoordiger in staat om een pgb te beheren, wordt door de budgethouder (of diens vertegenwoordiger) een ondersteuningsplan opgesteld. Het uitgangspunt van het pgb is dat de omvang van het pgb tot stand komt op basis van de zorg- en ondersteuningsbehoefte van de budgethouder. Dit verschilt per individu en het toekennen ervan is maatwerk. Verstrekkers hebben systemen en werkwijzen ontwikkeld op basis van wettelijke waarborgen, waarmee zij komen tot een onderbouwde besluitvorming.

Het pgb is dus bedoeld om de cliënt/verzekerde zorg en ondersteuning zelfstandig in te kunnen laten kopen. Een zorgverlener wordt vervolgens betaald voor de geleverde dienstverlening. De verdiensten van zorgverleners zijn altijd afhankelijk van de hoogte en de duur van het pgb, waarbij de zorgbehoefte van de budgethouder leidend is. Als de zorgbehoefte verandert, heeft dat onmiddellijk effect op de hoogte en de duur van de pgb-gefinancierde zorg.

Het pgb biedt in haar huidige vorm al mogelijkheden om mensen in de omgeving van de budgethouder te betalen voor hun zorg en ondersteuning. Daarbij is het ook mogelijk om familieleden (in 1^e en 2^e graad) in te schakelen voor zorgtaken thuis. Deze zorgverleners kunnen vergoed worden met een daarvoor vastgesteld informeel tarief. Ook deze betaling vanuit het pgb tegen het informele tarief is gebonden aan de bestaande wet- en regelgeving. Zo dienen informele zorgverleners een overeenkomst af te sluiten over hun werk voor de budgethouder, waarbij zij rekening houden met de aanspraak op zorg van de budgethouder en kunnen zij in het geval van Wlz- of Zvw-zorg maximaal 40 uur betaald werken voor een budgethouder. Uitgangspunt van het pgb is dat de ingekochte zorg (ongeacht het formele of informele tarief) verantwoord wordt. Dit brengt hoe dan ook enige administratieve last met zich mee waarbij het gezamenlijke streven is die zoveel mogelijk te beperken.

Inmiddels bestaat ruim de helft van de pgb-gefinancierde zorg uit zorgverlening tegen een informeel tarief⁴. Recent onderzoek⁵ wijst uit dat in 2019 bijna 80.000 personen zorg ontvingen tegen een informeel tarief betaald vanuit een pgb. Meer dan de helft (56%) van deze zorg wordt geleverd door personen die een familieband hebben met de budgethouder. Ik maak onderscheid tussen onbetaalde zorg (mantelzorg), vergoedingen (informele zorgverlening uit het pgb) en inkomen (salaris, inclusief belastingen en premies). In die zin biedt het pgb dus al de mogelijkheid tot het vergoeden van zorgverlening door naasten.

⁴ In de Zvw is het aandeel van de uitgaven voor zorg door informele zorgverleners in 2019 circa 72%.

⁵ Rapportage onderzoek financiering informele zorg – een feitenonderzoek naar de omvang van de informele zorg die met een pgb wordt ingekocht en de relatie(s) en samenloop met formele zorg», KPMG, september 2020. In dit onderzoek is gekeken naar pgb's uit de Wlz, Wmo2015 en Jeugdwet. Cijfers over de Zvw zijn in dit onderzoek niet meegenomen.

Het gemiddeld gehanteerde informele tarief bedroeg in 2019 € 18,41 per uur. In de wet en regelgeving zijn de maximale vergoedingen voor informele zorgverleners vastgelegd die jaarlijks worden geïndexeerd. In 2021 bedragen deze maximale vergoedingen € 24,56 per uur in de Zvw en € 21,14 in de Wlz. In het sociaal domein stellen gemeenten de maximum tarieven vast waarbij het minimumloon als ondergrens geldt (€ 10,80).

Implicaties voorziening

Gelet op de wijze waarop de uitvoering van de Jeugdwet, de Wmo2015, de Wlz en de Zvw nu is vormgegeven, leidt de door mw. Bergkamp en dhr. Segers gewenste pilot tot de volgende implicaties:

- Als het primaire doel van het pgb verschuift van (zorg voor) budgethouders naar (inkomen voor) zorgverleners verandert daarmee fundamenteel de aard en focus van het pgb. Het pgb wordt dan een inkomensvoorziening in plaats van een leveringsvorm voor de financiering van zorg. Daarmee komt pgb terecht op het snijvlak van twee systemen: de *vergoeding* van zorg (VWS) en *inkomen* voor zorgverleners (SZW). Beide aspecten binnen het pgb organiseren is complex, vanwege de verschillende belangen en juridische kaders die ermee gepaard gaan.
- Een inkomensvoorziening, zoals bedoeld in de toezegging, brengt met zich mee dat de vergoeding uit het pgb voor zorgverleners afhankelijk is van de (variabele) omvang van de zorg voor hun naaste. De onzekerheid met betrekking tot het inkomen die dit met zich meebrengt, is niet binnen het pgb-stelsel op te lossen.
- De uitstraling van dit voorstel voor een inkomensvoorziening uit het pgb moet ook worden afgezet tegen ondersteuning die wordt geleverd door de bijna 4,5 miljoen mantelzorgers in Nederland. Voor de zorg en ondersteuning geleverd door deze groep, staat geen vergoeding of inkomen. Het omzetten van pgb-zorg geleverd door een informele zorgverlener naar een inkomensvoorziening kan effect hebben op de onbetaalde mantelzorg en gebruikelijke hulp die mensen aan hun naasten leveren. Een verschuiving van onbetaalde mantelzorg naar deze inkomensvoorziening is niet uit te sluiten, met gevolgen voor de betaalbaarheid van de zorg van dien.
- Een inkomensvoorziening uit het pgb kan niet los worden gezien van de voorzieningen die reeds bestaan om inwoners van ons land een bestaansminimum te garanderen bijvoorbeeld door middel van uitkeringen op grond van de Participatiewet.

Ook Per Saldo onderschrijft deze analyse van de implicaties van een inkomensvoorziening uit het pgb. Op basis van de genoemde implicaties zie ik geen aanleiding tot het starten van een pilot.

D. Strafrechtelijk onderzoek bouw appartementencomplex

In antwoord op de Kamervragen vier tot en met zes van lid Agema (PVV)⁶ informeer ik u over de verdere uitkomsten van het strafrechtelijk onderzoek van het Openbaar Ministerie naar de bouw van het Turkse appartementencomplex met zorggeld. Tussen 2014 en 2018 hebben drie broers via hun thuiszorgorganisatie een bedrag van 6,5 miljoen euro witgewassen. Een groot deel van dit bedrag besteedden de broers aan de bouw van een appartementencomplex in Turkije.

⁶ Aangangsel Handelingen II 2019/20, nr. 1343, p. 2.

In het najaar van 2019 zijn er aan de drie broers gevangenisstraffen⁷ opgelegd en een beroepsverbod van 6 jaar. De rechtbank vond het zeer kwalijk dat verdachten op deze manier omgingen met gemeenschapsgeld dat is bedoeld voor mensen die zorg nodig hebben. De verdachten zijn in hoger beroep gegaan. Een datum voor de behandeling van het hoger beroep is nog niet bekend. Verder zal de ontneming van het door verdachten wederrechtelijk verkregen voordeel in mei 2021 door de rechtbank worden behandeld.

Met betrekking tot de strafzaken tegen (vertegenwoordigers van de) budgethouders is in januari 2021 uitspraak door de rechtbank gedaan. Aan drie (vertegenwoordigers van de) budgethouders is een gevangenisstraf van 3 maanden voorwaardelijk (proeftijd 2 jaar) opgelegd. Daarnaast zijn er taakstraffen opgelegd tussen de 40 en 200 uur. Tevens moeten zij bedragen (tussen de € 74.000 en € 128.000) terugbetalen aan de zorgverzekeraars⁸. Het is niet bekend of er hoger beroep is ingesteld in deze zaken.

E. Experiment integraal budget

Het experiment integraal budget is sinds het najaar van 2019 in uitvoering. Om tot uitvoering te komen is op 1 oktober 2019 de AMvB iPGB in werking getreden en hebben Rijk en gemeenten, uitvoerders en maatschappelijke organisaties op 3 februari 2020 afspraken vastgelegd in een uitvoeringsconvenant.

De acht deelnemende gemeenten hebben zich sinds het najaar van 2019 ingespannen om het experiment op lokaal niveau inhoudelijk vorm te geven en uitwerking te geven aan de uitvoering. Dat wil zeggen: concrete uitvoeringsafspraken maken met betrokken partijen en zoveel mogelijk deelnemers werven. Ik heb gemeenten daarbij ondersteund in het wegnemen van barrières en op lokaal niveau versnellingsleergangen georganiseerd. De SVB heeft concrete hulp geboden bij uitvoeringsproblematiek en inzicht geboden in aantallen budgethouders, Per Saldo heeft leden actief uitgenodigd om deel te nemen aan het experiment.

Ondanks deze inspanningen is echter gebleken dat het aantal deelnemers structureel laag blijft, mede als gevolg van de huidige coronacrisis. Op dit moment is sprake van 10 (potentiële) deelnemers en het perspectief op meer deelnemers is beperkt.

Dit maakt dat ik, in nauwe samenspraak met Per Saldo, SVB, VNG en ZN, heb besloten om versneld een evaluatieonderzoek uit te laten voeren. Over de intentie van het huidige experiment bestaat bij betrokken partijen vooralsnog geen twijfel. De vraag rijst wel in welke behoefte het experiment in deze vorm voorziet, gezien het zeer geringe aantal deelnemers. Ook blijkt de vertaling naar gewenste veranderingen in de uitvoeringspraktijk een taai proces binnen het huidige stelsel. Het is dan ook de vraag of en hoe de oorspronkelijke doelstelling van dit experiment onder de huidige condities tot de gewenste uitvoering kan worden gebracht. Daarom laat ik onderzoeken wat de belemmeringen zijn om dit experiment succesvol uit te voeren en bekijk ik welke vervolgstappen nodig zijn om dit in de toekomst bij voldoende behoefte wel mogelijk te maken. Ik blijf daarover in nauw contact met Per Saldo, SVB, VNG en ZN.

⁷ Twee verdachten zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van 4 jaar. De derde verdachte moet 3,5 jaar de cel in. Uitgangspunt bij een fraudebedrag van 1 miljoen euro is een gevangenisstraf van 24 maanden. De rechtbank vindt de omvang van deze fraude zo groot dat lange onvoorwaardelijke gevangenisstraffen op zijn plaats zijn.

⁸ Uitspraken: ECLI:NL:RBMNE:2021:55, ECLI:NL:RBMNE:2021:52 en ECLI:NL:RBMNE:2021:53.

Over de uitkomsten van het evaluatieonderzoek en eventuele vervolgstappen informeer ik uw Kamer tegelijkertijd met de uitkomsten van het onderzoek naar 25 jaar pgb. Tot een besluit is genomen over het vervolg blijf ik gemeenten en de deelnemers ondersteunen bij de uitvoering van het huidige experiment.

F. Rapportage NZa openstaande vorderingen

De NZa heeft een rapportage over openstaande vorderingen pgb AWBZ en Wlz op haar website gepubliceerd met daarin de stand van zaken tot en met 30 juni 2020. Dit is de laatste rapportage die de NZa hierover publiceert. Het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten is namelijk tot een eind gekomen. Het saldo aan AWBZ-vorderingen is ook sterk afgenomen. Bovendien zijn over de afhandeling van de resterende vorderingen afspraken gemaakt met betrokken partijen. In het vervolg monitort de NZa het saldo aan openstaande vorderingen op hoofdlijnen en rapporteert zij hierover als onderdeel van een jaarlijks NZa-rapport dat aan uw Kamer wordt aangeboden.

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