Notitie contouren compensatieregeling problematiek invoering trekkingsrechten persoonsgebonden budget

Datum: 11 september 2015

Voorliggend document bevat de uitgangspunten en criteria van de compensatieregeling ten behoeve van personen die materieel nadeel hebben ondervonden van de problemen bij de invoering van het trekkingsrecht bij het persoonsgebonden budget (pgb). Onderstaand wordt achtereenvolgens een inleidende probleemschets gegeven, worden de uitgangspunten van een compensatieregeling geschetst, en worden de juridische, financiële en uitvoeringstechnische aspecten belicht. Ten slotte wordt een indicatie gegeven van het voorgestelde proces voor de nadere uitwerking en uitvoering van de regeling.

Inleiding

In Nederland ontvangen meer dan 150.000 mensen met een langdurige zorg- of ondersteuningsbehoefte een pgb, in plaats van dat zij zorg in natura ontvangen. Met dit pgb kunnen deze zorgbehoevenden zelf de zorg inkopen die noodzakelijk is, op de wijze en door de zorgverlener(s) die het best bij deze zorgbehoeften aansluit(en). Met de invoering van de Wet langdurige zorg (Wlz), de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Jeugdwet op 1 januari 2015 zijn de financieringssystematiek en organisatieketens binnen het pgb veranderd. Voorheen ontving de budgethouder aan het begin van de maand zijn budget op de eigen betaalrekening, en kon hij of zij daarmee zijn zorgverleners (eventueel vooraf) betalen. Door de jaren heen is gebleken dat dit systeem prikkels en mogelijkheden bood voor ongepast gebruik van zorg(geld), misbruik en fraude, en malafide actoren de kans gaf om zichzelf oneigenlijk te verrijken, ten koste van vaak kwetsbare budgethouders. Tegelijkertijd was het wenselijk om de budgethouder betere ondersteuning te bieden in zijn werkgeverstaken, deze te ontlasten van bepaalde administratieve handelingen, om hiermee de eigen regie van de budgethouder te verbeteren en verder te ondersteunen. Om deze redenen is besloten om per 1 januari 2015 een andere wijze van betaling in te voeren, waarbij de betaling van zorgverleners achteraf plaatsvindt door de Sociale Verzekeringsbank (SVB), na controle van de ingediende declaraties op basis van een vooraf gecontroleerde en goedgekeurde zorgovereenkomst.

De invoering van de systematiek van trekkingsrechten is niet goed verlopen. Bij de uitbetalingen aan zorgverleners door de SVB zijn vertragingen ontstaan, waardoor niet alle betalingen tijdig en goed hebben plaatsgevonden. Ondanks de ingezette herstelacties, het instellen van een Rapid Response Team bij de SVB voor noodbetalingen en overige maatregelen om uitbetalingen te versnellen, zijn er zorgverleners en budgethouders die hinder, ongemak en mogelijk nadeel hebben ondervonden door de invoering van de systematiek van trekkingsrechten.

Mede op verzoek van de Kamer is bezien of, en hoe, een tegemoetkoming van eventueel materieel nadeel dat is ondervonden zou kunnen worden ingesteld. Bij brief van 17 mei 2015 is door de ketenregisseurs geadviseerd dat, hoewel het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) geen directe rol heeft bij de uitvoering van het trekkingsrecht bij het pgb, het denkbaar is dat het ministerie als systeemverantwoordelijke een rol voor zichzelf ziet weggelegd bij een mogelijke (onverplichte) tegemoetkoming voor personen of instellingen die materieel nadeel hebben ondervonden. Mede naar aanleiding van het advies van de ketenregisseurs is door het kabinet besloten dat er een compensatieregeling zal komen voor zowel budgethouders als zorgverleners die materieel nadeel hebben ondervonden door de invoering van het systeem van trekkingsrechten.

Doelstelling, uitgangspunten en reikwijdte

De regeling heeft tot doel om budgethouders en zorgverleners die materieel nadeel hebben ondervonden als gevolg van de betalingsproblemen die zijn ontstaan bij de invoering van het trekkingsrecht tegemoet te komen. Tijdens het algemeen overleg met de vaste Kamercommissie voor VWS d.d. 1 juli 2015 is reeds aangegeven dat drie zaken van primair belang zijn bij het vormgeven van een compensatieregeling:

- De regeling moet recht doen aan de aard en omvang van de problematiek;
- De regeling moet goed te hanteren zijn voor de betrokkenen, dat wil zeggen met een eenvoudige, laagdrempelige aanvraagprocesdure en met een zo beperkt mogelijke administratieve last;
- De regeling moet goed uitvoerbaar zijn voor de organisatie die de uitvoering van de

regeling ter hand neemt.

Gegeven de doelgroep is de kring van rechthebbenden bepaald als budgethouders en zorgverleners die aantoonbaar materieel nadeel hebben ondervonden als gevolg van de ontstane betalingsproblemen bij de SVB bij de invoering van het trekkingsrecht bij het pgb. Bij vertegenwoordigende organisaties, te weten de belangenvereniging voor budgethouders Per Saldo en de Brancheverenigingen voor Kleinschalige Zorg (BVKZ), is geïnventariseerd met welke kostensoorten budgethouders en zorgverleners mogelijkerwijs te maken hebben gehad door de problematiek. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het bij nadeel niet kan gaan om de vertraagde betaling zelf. De volgende kostensoorten zijn geïnventariseerd en onderzocht:

Budgethouders

- Telefoonkosten
- Kosten van aangetekend schrijven
- Kosten gemoeid met het afsluiten van een lening
- Kosten gemaakt door de inzet eigen middelen
- Boetekosten
- Kosten voor de inzet van een andere zorgverlener
- Inkomstenderving door niet of minder te hebben kunnen werken
- Andere kosten

Zorgverleners

- Telefoonkosten
- Kosten van aangetekend schrijven
- Kosten gemoeid met het afsluiten van een lening
- Kosten gemaakt door de inzet eigen middelen
- Boetekosten
- Inhuur en werving aanvullend personeel
- Omzetderving door noodzakelijke administratieve inspanningen
- Omzetderving door verbroken klantrelatie(s)
- Externe ondersteuning
- Andere kosten

In de regeling wordt, gegeven de 'ketencomplexiteit', voorbij gegaan aan de vraag waar de verantwoordelijkheid voor het ontstaan van de betalingsproblemen ligt. Deze kan liggen bij de SVB, gemeente of zorgkantoor, maar ook bij de budgethouder en in zeldzame gevallen bij de zorgverlener. Een combinatie van bovenstaanden is ook goed mogelijk. Om deze reden is bepaald dat het ondervonden nadeel, mits wordt voldaan aan de in deze notitie geschetste voorwaarden, binnen de reikwijdte van de regeling valt.

Aard en omvang van het geleden nadeel – uitkomsten onderzoek extern bureau

Bij de vormgeving van een compensatieregeling is het van belang dat voldoende inzicht bestaat in de aard en omvang van het nadeel dat zorgverleners en budgethouders hebben ondervonden bij de invoering van het trekkingsrecht. Daartoe heeft onderzoek plaatsgevonden door een extern onderzoeksbureau, Rebelgroup. Hiermee is inzicht geboden in de aard en omvang van het nadeel, hoe groot de groep betrokkenen is, wat de spreiding van het voornoemd nadeel is tussen de verschillende categorieën die binnen de doelgroep te onderscheiden zijn, en met welke typen kosten men te maken heeft gehad, zoals deze bij de vertegenwoordigende organisaties zijn geïnventariseerd. Het eindrapport van Rebelgroup 'financiële schade betalingsproblemen trekkingsrechten PGB' is als bijlage bijgevoegd bij deze notitie.

Ten behoeve van het onderzoek is een enquête online uitgezet bij zowel budgethouders als zorgverleners, met hulp van betrokken organisaties Per Saldo, BVKZ en ZZP Nederland. In de enquête wordt geïnformeerd of er nadeel is ondervonden als gevolg van de problemen bij de invoering van het trekkingsrecht, hoe hoog dit nadeel is en in welke kostencategorieën dit nadeel zich laat indelen. Voorts zijn deze resultaten in het onderzoek gevalideerd met nadere informatie, onder andere van de SVB. Deze valideringsslag was noodzakelijk om de resultaten vanuit de respondentengroep met betrouwbaarheid te extrapoleren naar de populatie van budgethouders en zorgverleners als geheel. De methodiek waarmee dit heeft plaatsgevonden wordt in het onderzoeksrapport toegelicht.

Uit het onderzoeksrapport blijkt dat 75 % van de respondenten aangeeft veel tot bijzonder veel last te hebben ervaren gedurende de overgang naar het nieuwe systeem van trekkingsrecht bij het pgb. Veelvuldig zijn ook niet-financiële problemen genoemd, zoals onbetaalde besteding van tijd, en een grote mate van onzekerheid, hinder en stress. Op het financieel nadeel dat uit het onderzoek naar voren komt wordt later in deze notitie nader ingegaan.

Juridische aspecten

Zorgaanbieders of budgethouders die van mening zijn dat zij nadeel hebben ondervonden, hebben de wettelijke mogelijkheid om één of meer uitvoerders in de keten (SVB, gemeenten, zorgkantoren, budgethouders) op grond van een onrechtmatige daad aansprakelijk te stellen. Voordat er sprake kan zijn van wettelijke aansprakelijkheid dient er echter aan voorwaarden te worden voldaan in de sfeer van toerekenbaarheid en causaliteit. Binnen de trekkingsrechtenketen, waar een volgorderlijk proces is van acties om ervoor te zorgen dat een betaling juist en tijdig plaatsvindt zal dit in veel gevallen onmogelijk of buitengewoon moeilijk zijn. Hiermee is een mogelijke rechtsgang voor zorgaanbieders en budgethouders ingewikkeld en tijdrovend, en is het ook wenselijk om, indien mogelijk, de verschillende ketenpartners te vrijwaren van aanvullende taken in een periode dat de uitvoeringslast die zij ervaren betrekkelijk hoog is. Zoals hierboven gesteld, is dit mede waarom de ketenregisseurs hebben aangegeven dat de Staat een rol voor zichzelf weggelegd kan zien, en ook waarom een compensatieregeling wordt opgesteld. Voorts kan de regeling dienen ter voorkoming van situaties waarbij zorgverleners (die tevens werknemer zijn) tussen wal en schip vallen, omdat het juridisch aanspreken van verantwoordelijke partijen niet tot bevredigende resultaten leidt.

Vormgeving van de compensatieregeling en uitvoeringstechnische aspecten

Bij de vormgeving van de compensatieregeling zijn meerdere uitvoeringsvarianten gewogen en beschouwd op de primaire uitgangspunten zoals in deze notitie aangegeven. Hierbij is ook gekeken naar eerdere tegemoetkomingsregelingen, waarbij een exacte beoordeling van het werkelijk geleden nadeel vaak zeer moeilijk te bewerkstelligen was. Het voorstel is dat gebruik wordt gemaakt van forfaitaire normbedragen waarmee betrokkenen tegemoet worden gekomen. Hiermee wordt een voortvarende uitvoering bevorderd, wordt de administratieve last beperkt voor de aanvrager, en worden uitvoeringslast, uitvoeringskosten en uitvoeringsrisico zoveel als mogelijk beperkt.

Om te bepalen of een aanvrager in aanmerking komt voor de regeling, zal worden gevraagd het materiële nadeel met enige documentatie te onderbouwen. Deze bewijslast draagt eraan bij dat risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik worden gemitigeerd. Hierbij dient vermeld te worden dat er altijd een spanningsveld bestaat tussen de beperking van uitvoerings- en administratieve last enerzijds, en het minimaliseren van bovengenoemde risico's anderzijds.

Wanneer is bepaald dat men in aanmerking komt voor een tegemoetkoming, wordt een forfaitaire som uitgekeerd, afhankelijk van of men budgethouder of een bepaalde categorie zorgverlener is (een naaste, in loondienst, ZZP'er of een instelling). Deze categorieën aanvragers hebben te maken gehad met kosten die verschillen in aard en omvang, zo blijkt uit het onderzoek en de voorgestelde forfaitaire sommen beogen dit te reflecteren.

In de regeling worden 5 categorieën onderscheiden met elk een andere forfaitaire vergoeding:

1. Budgethouder
2. Zorgverlener / instelling
3. Zorgverlener / ZZP'er/freelancer
4. Zorgverlener/ loondienst
5. Zorgverlener/ naaste (partner of familielid/niet-professioneel)

Bij categorieën 1, 4 en 5 wordt als forfaitaire compensatie een vast bedrag per aanvrager voorgesteld. Bij categorieën 2 en 3 wordt (gezien de grote variëteit binnen deze groepen) een bedrag per klantrelatie gehanteerd. In de uiteindelijke regeling wordt een afname per klantrelatie bepaald naarmate het aantal klantrelaties hoger is (of wordt een maximum gesteld aan het aantal klantrelaties waarvoor vergoeding wordt gegeven). Dit is in lijn met onderzoeksrapport van Rebelgroup waaruit blijkt dat de opgevoerde kosten per klantrelatie afnemen naarmate een zorgverlener meer klantrelaties heeft.

Mocht uit de uitvoeringstoets bij de uitvoerder blijken dat het werken met een bedrag per klantrelatie naar verwachting tot knelpunten leidt in de uitvoering, kan er eventueel gewerkt worden met vaste vergoedingen voor subcategorieën (gebaseerd op hoeveelheid klantrelaties: bijvoorbeeld 1-10 klantrelaties, 11-20 klantrelaties, etc.) in plaats van een vergoeding per klantrelatie.

De forfaitaire vergoedingen worden gebaseerd op het verwachte nadeel voor een budgethouder en voor een (categorie) zorgverlener, op basis van de resultaten van het onderzoeksrapport van Rebelgroup. Uit het onderzoek blijkt dat de spreiding van het opgegeven financiële nadeel aanzienlijk is. Op basis van een analyse van de causale relatie tussen betalingsproblemen en kostenposten wordt geconcludeerd dat het causale verband tussen de problematiek en een deel van de opgegeven kostenposten niet of slecht verdedigbaar is, waardoor het nadeel per respondent lager dient te worden meegewogen dan de door respondenten in de enquête opgegeven kosten. In het onderzoeksrapport wordt de analyse van de causale relatie vertaald naar gewichten per kostenpost: volledig toerekenbaar (100 %), gedeeltelijk toerekenbaar (50 %) en niet toerekenbaar (0 %).

Budgethouders

In het rapport van Rebelgroup wordt gesteld dat de mediaan van het verwachte nadeel voor budgethouders, voor zover uit analyse blijkt dat dit met enige waarschijnlijkheid is toe te rekenen aan de problematiek, ongeveer € 200,- bedraagt. Dit is gebaseerd op resultaten vanuit de respondenten waarbij de totale kosten die zijn opgegeven ongeveer € 400,- bedragen, en een beredeneerde gewogen toerekenbaarheid van de verschillende kostensoorten, die als totaalpercentage ongeveer 50% bedraagt. Dit wordt in het onderzoeksrapport nader toegelicht. Bij het vaststellen van de forfaitaire vergoeding wordt aangesloten bij de voornoemde € 200,-. In het rapport wordt benadrukt dat het werkelijk geleden nadeel in enkele gevallen (veel) hoger kan uitvallen.

Zorgverleners

Voor zorgverleners wordt in het onderzoeksrapport gesteld dat de mediaan van het verwachte nadeel per klantrelatie, voor zover een causaal verband met de problematiek in enige mate te leggen is, voor zorginstellingen ongeveer € 100,- per klantrelatie bedraagt, en voor ZZP'ers ongeveer € 120,-. Voor zorgverleners in loondienst, of naasten die als zorgverlener optreden, is in de meeste gevallen sprake van 1 klantrelatie per zorgverlener. Bij deze twee groepen is het verwachte nadeel respectievelijk € 220,- en € 200,-. Bij de bovenstaande beredenering baseert het onderzoeksbureau zich op resultaten waarbij overall ongeveer € 350,- aan kosten per klantrelatie wordt opgegeven, en een beredeneerde gewogen toerekenbaarheid van de verschillende kostensoorten, dat als percentage van de totale opgegeven kosten ongeveer 40% bedraagt, zoals in het rapport nader wordt toegelicht. Bij het vaststellen van de forfaitaire vergoedingen wordt aangesloten bij deze analyse. Ook hier wordt gesteld dat het werkelijk geleden nadeel in enkele gevallen (veel) hoger kan uitvallen.

Binnen de reikwijdte van de regeling vallen de schadeposten waarvan in het onderzoeksrapport is geconstateerd dat deze volledig (100%) of gedeeltelijk (50%) toerekenbaar zijn. Er kan toegang tot de regeling worden verkregen indien aangetoond kan worden dat er kosten zijn gemaakt die *binnen deze categorie* vallen en boven het drempelbedrag uitkomen. Dat wil zeggen dat in elk geval de schadeposten 'andere zorgverleners', 'omzetderving door administratieve inspanning' en 'omzetderving door verbroken klantrelatie' buiten de reikwijdte van de regeling vallen. Bij 'andere kosten' wordt nog nader bezien welke kosten aantoonbare kosten hier binnen vallen, deze worden opgenomen binnen de regeling.

Aanvragers dienen, zoals bovengenoemd, een of meerdere bewijsstukken in te dienen waaruit blijkt dat nadeel is ondervonden binnen een categorie die binnen de reikwijdte van de regeling valt, tot boven een bepaald minimumbedrag. Dit minimumbedrag is noodzakelijk voor de uitvoerbaarheid van de regeling, zoals ook geadviseerd door de ketenregisseurs, en bevordert de doelmatigheid van de uitvoering. Zoals eerder gesteld is een uitvoeringslast die (aanzienlijk) hoger ligt dan de uit te betalen tegemoetkoming niet maatschappelijk aanvaardbaar.

Dit levert de volgende vaste **vergoedingsbedragen** op:

Budgethouder	€ 200

Instelling	€ 100 per klantrelatie (afnemend bij groter aantal klantrelaties)
ZZP'er	€ 120 per klantrelatie (afnemend bij groter aantal klantrelaties)
Loondienst	€ 220
Naasten (Partner/familielid)	€ 200

Daarnaast worden de **drempelbedragen** gerelateerd aan de hoogte van de forfaitaire bedragen (33 %).

Budgethouder	€ 66
Instelling	€ 33 per klantrelatie (afnemend bij groter aantal klantrelaties)
ZZP'er	€ 40 per klantrelatie (afnemend bij groter aantal klantrelaties)
Loondienst	€ 73
Naasten (Partner/familielid)	€ 66

Gezien het feit dat in de regeling gebruik wordt gemaakt van forfaitaire bedragen ter tegemoetkoming van het materieel nadeel dat is ondervonden, is het denkbaar dat enkele gevallen bestaan waarbij het nadeel in kwestie aantoonbaar aanzienlijk hoger is. Uit het onderzoeksrapport van Rebelgroup blijkt ook dat zowel bij budgethouders als zorgverleners de spreiding van de opgegeven schade groot is, met forse uitschieters naar boven. Voor een beperkte groep zal de mogelijkheid worden geboden om bewijsvoering van dit geleden nadeel te overleggen, waarna het nadeel op casusniveau zal worden beoordeeld, en een maatwerkoplossing wordt geboden. Deze mogelijkheid vergroot logischerwijs wel de administratieve last die met de aanvraag is gemoeid, voor zowel aanvrager als uitvoerder.

Voor een aanvrager zal adequate ondersteuning beschikbaar worden gesteld gedurende het aanvraagproces. Wanneer positief dan wel negatief wordt beschikt op een aanvraag door het bestuursorgaan, ontvangt de aanvrager hiervan schriftelijk bericht. Tegen dit besluit staat de mogelijkheid van bezwaar en beroep open.

Het hier op hoofdlijnen beschreven uitvoeringsproces is getoetst op uitvoerbaarheid in een tweetal expertsessies met verschillende uitvoeringsorganisaties binnen de Rijksoverheid, bij wijze van 'pré-uitvoeringstoets'. Gedurende deze overleggen kwam naar voren dat de keuze om met forfaitaire normbedragen te werken uitvoeringstechnisch verstandig is. Een belangrijk aandachtspunt dat aan de orde is gesteld, is de controle die plaats moet vinden op de bewijslast en in hoeverre alle categorieën nadeel die binnen de regeling vallen goed aantoonbaar zijn. Daarnaast is er op gewezen dat het instellen van een uitzonderingcategorie uitvoeringstechnisch ingewikkeld en arbeidsintensief is. Een dergelijke uitzonderingscategorie is alleen mogelijk onder strikte voorwaarden en heldere criteria om in aanmerking te komen, een zo klein mogelijke groep binnen de uitzondering en een harde voorwaarde wat betreft de aantoonbaarheid van de schade. De aandachtspunten die zijn meegegeven worden meegenomen in de verdere uitwerking van de regeling. Een definitief oordeel over de uitvoerbaarheid van de uiteindelijke regeling zal pas worden gevormd nadat een uitvoeringstoets bij de uitvoeringsorganisatie plaats heeft gevonden.

Voordat een indicatie van de doorlooptijd van de regeling kan worden gegeven, zal nader overleg moeten worden gevoerd, wanneer overeenstemming is bereikt met een uitvoeringsorganisatie over het ter hand nemen van de regeling. Ook zal dit afhangen van voornoemde uitvoeringstoets: het uitvoeringsproces dient voortvarend, maar ook solide te worden vormgegeven.

Wanneer de compensatieregeling in finale vorm wordt vastgesteld en een uitvoeringsorganisatie bereid is gevonden om de regeling uit te voeren, zal het uitvoeringsproces in samenwerking met de uitvoeringsorganisatie worden opgesteld en geformaliseerd. Er wordt op gewezen dat de beschreven uitvoeringsvariant is geënt op de overige parameters zoals ze in deze notitie zijn geschetst. Aanpassing van voornoemde parameters zal ertoe leiden dat de meest optimale wijze van uitvoering opnieuw zal moeten worden gewogen.

Geraamd financieel beslag

Globale ramingen op basis van de bevindingen uit het uitgevoerde onderzoek, bovenstaande voorgestelde forfaitaire bedragen en drempelbedragen, leiden inclusief uitvoeringskosten en een

behoedzaamheidsmarge tot een totaal verwacht budgettair beslag van €15-20 mln., inclusief uitvoeringskosten. Gedurende de totstandkoming van de compensatieregeling, en naar aanleiding van de afspraken die met de uitvoeringsorganisatie worden gemaakt die de regeling ter hand neemt, zal deze raming nog verder worden aangescherpt.

Vervolgstappen

Nadat een gedachtewisseling met de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden over voorliggende contourennotitie, zal een regeling worden uitgewerkt. Parallel hieraan dient met een uitvoeringsorganisatie overeenstemming te worden bereikt over hoe de regeling ter hand zal worden genomen. Nadat een uitvoeringstoets is uitgevoerd en consultatie met interne en externe partijen heeft plaatsgevonden, wordt de geaccordeerde compensatieregeling gepubliceerd in de Staatscourant.