

Vergaderjaar 2018–2019

**25 657**

## **Persoonsgebonden Budgetten**

**Nr. 321**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2019

In het AO pgb van 4 april jl. (Kamerstuk 25 657, nr. 318) heb ik u toegezegd u in de komende periode nader te informeren over verschillende onderwerpen in relatie tot pgb: pilot toerusting pgb-houders, duiding van de daling aantal budgetten Wmo en mogelijk onderzoek hiernaar en de resultaten van het overleg met Per Saldo over de consequenties van het eventueel afschaffen van pgb-bemiddelingsbureaus.

Daarnaast maak ik ook van de gelegenheid gebruik om u te informeren over de stand van zaken met betrekking tot het uniform kader voor pgb-vaardigheid, de afspraken die gemaakt zijn ten aanzien van de 5-minutenregistratie bij pgb-Zvw en over de periodieke rapportage van de NZa.

Tot slot, ik heb u ook toegezegd uw Kamer te informeren over tarieven en budgetten en de zorgen van Per Saldo en MantelzorgNL. Hiervoor heb ik u een aparte brief gestuurd (Kamerstuk 25 657, nr. 320).

#### **Pilot toerusting pgb-houders**

Ik heb u in het AO Pgb van 4 april jl. (Kamerstuk 25 657, nr. 318) toegezegd om uw Kamer te informeren over de pilot van zorgkantoor Zilveren Kruis en Per Saldo over een betere invulling van de toerusting van pgb-houders. De pilot heeft de focus op het pgb-Wlz. Inmiddels heb ik hier uitgebreid met beide partijen over gesproken.

Zorgvragers kunnen in de huidige situatie zelf op zoek gaan naar informatie over het pgb, of krijgen deze informatie via het zorgkantoor of Per Saldo. Idealiter informeer je de zorgvrager in een zo vroeg mogelijk stadium over, voor deze pilot, de zorg vanuit de Wlz. Welke zorg valt hier nu onder en hoe kun je dit organiseren. De keuze voor een leveringsvorm (zorg in een instelling of via een volledig pakket thuis, modulair pakket thuis of pgb) volgt daar dan op. Om weloverwogen voor een

leveringsvorm te kiezen is het noodzakelijk dat de zorgvrager de benodigde informatie tot zich kan nemen. Deze bredere voorlichting maakt onderdeel uit van actie 1 uit de Agenda Pgb: Voorlichting en toerusting van budgethouders.

Deze pilot richt zich op maatwerkinformatie als zorgvragers of hun vertegenwoordigers eenmaal op het spoor van het pgb zitten. Om in aanmerking te komen voor het pgb is een kader voor pgb-vaardigheid ontwikkeld.

Dit kader bevat criteria voor het kunnen omgaan met een pgb waaraan een budgethouder of zijn vertegenwoordiger wordt getoetst (toegepast op zijn situatie) door het zorgkantoor. De zorgvrager kan het kader benutten om voor zichzelf te bepalen in hoeverre hij voldoet aan de criteria. Vanaf dat moment kan er een behoefte zijn aan informatie en verschilt die behoefte per zorgvrager. Sommigen hebben bijvoorbeeld behoefte aan informatie over informele zorg, over de verschillende zorgovereenkomsten, anderen hebben behoefte aan onafhankelijke cliëntondersteuning en weer anderen hebben behoefte aan een cursus. Deze informatiebehoefte speelt nog voorafgaand aan de aanvraag en eventuele toekenning van een pgb.

Via verschillende scenario's wordt verkend hoe de potentiële pgb-houder beter geïnformeerd kan worden en eventueel beter toegerust kan worden om vervelende situaties op een later moment te voorkomen. Het gaat dus om het organiseren van welke informatie, op welk moment, in welke vorm en door wie wordt gegeven. Deze variabelen, en de onderlinge samenhang, moeten nader worden uitgewerkt om tot een goede pilot te komen. Dat heeft tijd nodig. U wordt via de Voortgangsrapportage agenda pgb over de pilot geïnformeerd.

### **Duiding daling budgetten Wmo 2015 en mogelijk onderzoek**

Verder heb ik in het AO (Kamerstuk 25 657, nr. 318) toegezegd uw Kamer te informeren over de duiding van de daling van het aantal Wmo-pgb's en de mogelijkheid van een eventueel onderzoek hiernaar. Onderstaand geef ik een duiding van het wettelijk kader, de werkwijze die ik hanteer als mij signalen bereiken van het onterecht weigeren van pgb's door gemeenten en het eventuele onderzoek.

#### Het vaststellen van de ondersteuningsbehoefte

Als iemand zich bij de gemeente meldt met een ondersteuningsvraag, is de gemeente gehouden zorgvuldig onderzoek in te stellen naar die behoefte, de kenmerken van de persoon en zijn situatie en zijn voorkeuren. De zorgvrager kan zich laten ondersteunen door zijn naaste, zijn mantelzorger, een onafhankelijk cliëntondersteuner of zich laten vertegenwoordigen door iemand van zijn keuze.

De Wmo 2015 benoemt verplichte elementen van het onderzoek waarmee in kaart wordt gebracht of en in hoeverre de benodigde ondersteuning wordt of kan worden geboden met eigen kracht, gebruikelijke hulp, met mantelzorg of hulp vanuit het sociaal netwerk of door gebruik te maken van algemene voorzieningen. Mocht op basis van de uitkomsten van dit onderzoek worden geconcludeerd dat deze «voorliggende voorzieningen», ontoereikend de beperkingen in zelfredzaamheid of participatie van de betrokkene te verminderen of weg te nemen, dan is de gemeente gehouden een maatwerkvoorziening te verstrekken. Maatwerk is hierbij het uitgangspunt.

Als een gemeente besluit tot het verstrekken van een voorziening dient deze een passende bijdrage te leveren aan het realiseren van een situatie

waarin de betreffende zorgvrager in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid en/of participatie om zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving te blijven of te voorzien in de behoefte van beschermd wonen of opvang. Deze voorziening kan door toedoen van de gemeente en inschakeling van een aanbieder in natura worden geleverd. Betrokkene kan, in geval van een maatwerkvoorziening, kenbaar maken dat hij de ondersteuning in de vorm van een persoonsgebonden budget wenst te ontvangen. In geval dat de zorgvrager aan de, limitatief in de Wmo 2015, daartoe gestelde voorwaarden voldoet, zal het college dit verzoek honoreren.

In 2016 is, op verzoek van uw Kamer, een onderzoek uitgevoerd waarin in kaart is gebracht waarom de toegang tot het pgb door gemeente wordt geweigerd. Op basis van dit onderzoek is geconcludeerd dat gemeenten in beperkte mate pgb's weigeren en geen aanvullende weigeringsgronden hanteren, dan die gronden die limitatief in de Wmo 2015 zijn opgenomen. Overigens heeft de gemeente wel beleidsruimte om de voorwaarden nader in te vullen. Het onderzoek maakte duidelijk dat gemeenten nog worstelden met de binnen het wettelijk kader te maken afwegingen bij de aanvraag van een pgb. Ook hebben de onderzoekers destijds geconcludeerd dat het aantal pgb's waarschijnlijk afneemt vanwege andere factoren. Bijvoorbeeld omdat gemeenten het aanbod in natura verder versterken (waardoor pgb's worden omgezet in zorg in natura)<sup>1</sup>.

Ondanks de conclusies uit dit onderzoek constateer ik op basis van de overleggen met uw Kamer en de signalen die ik ontvang van Per Saldo dat de daling van het aantal pgb's bij de uitvoering van de Wmo 2015 wordt gerelateerd aan het feit dat gemeenten de keuze voor een pgb ontmoedigen. De term ontmoedigen vind ik te algemeen. Vaak wordt deze gebruikt als negatieve term waarbij de cliënt een vorm van ontmoediging heeft ervaren, terwijl de consulent van mening is dat het goede gesprek is gevoerd. In de uitvoeringspraktijk kan sprake zijn van verschillende typen ontmoediging. Ik onderscheid drie vormen. Ten eerste kan sprake zijn van onbewuste ontmoediging. Bijvoorbeeld doordat een consulent uitgebreide voorlichting geeft over de mogelijkheden die gemeente heeft ingekocht met zorg in natura. Dit kan de zorgvrager ervaren als ontmoediging terwijl de consulent zich hier niet van bewust is. Een tweede vorm van ontmoediging kan zijn dat de consulent een advies geeft over het aanvragen van een pgb omdat de betreffende maatschappelijke ondersteuning ook is ingekocht in natura. Of komen consulent en zorgvrager gezamenlijk tot een beslissing over de meest passende leveringsvorm omdat de consulent tot de inschatting komt dat de zorgvrager niet voldoende pgb-vaardig is. Er moet dan wel een relatie zijn met de in de wet benoemde weigeringsgronden. Ook dit kan door de zorgvrager worden ervaren als ontmoediging van het kiezen voor een pgb. Ten derde kan sprake zijn van bewuste ontmoediging. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als druk wordt uitgeoefend op de zorgvrager om niet te kiezen voor een pgb. Dit laatste vind ik onwenselijk. Zoals aangegeven heeft iedere zorgvrager het recht om een pgb aan te vragen en heeft de gemeente de mogelijkheid om deze gemotiveerd te weigeren.

Om te voorkomen dat pgb's onterecht worden geweigerd en dat zorgvragers het gevoel of de ervaring hebben dat het aanvragen van een pgb wordt ontmoedigd heeft mijn ambtsvoorganger de VNG en Per Saldo verzocht een ondersteuningsprogramma in te richten. De georganiseerde bijeenkomsten zijn goed bezocht door ongeveer 400 mensen. Gemeenten (zowel beleidsmedewerkers als consultants) zijn voorgelicht over het pgb, hebben goede voorbeelden met elkaar gedeeld, hebben gesproken over de toepassing van het instrument pgb en de gespreksvaardigheden zijn

<sup>1</sup> Kamerstuk 25 657, nr. 262

getraind. De ervaringen uit dit programma zijn breed verspreid door VNG en Per Saldo.

Ik heb de ambitie om de voorlichting voor budgethouders door verstrekkers (waaronder gemeenten) te verbeteren evenals de toegang tot het pgb met het opstellen een kader van Taken, kennis en vaardigheden waaraan budgethouders moeten voldoen (het TKV-kader)<sup>2</sup>. Daarnaast heb ik met Per Saldo de afspraak gemaakt dat signalen over het onterecht weigeren en/of ontmoedigen van pgb's met de VNG worden besproken. Als deze signalen feiten blijken te zijn, niet opgelost worden door de betreffende gemeenten, meer dan incidenteel voorkomen en de gemeenteraad zijn verantwoordelijkheid in deze niet neemt, zal ik mijn verantwoordelijkheid nemen door bijvoorbeeld in het kader van mijn bevoegdheden van interbestuurlijk toezicht bij ernstige tekortkomingen in de uitvoering van de Wmo 2015 de gemeente om uitleg en zo nodig bijsturing verzoeken.

De onderzoekers in 2016 hebben geconcludeerd dat het hoogstwaarschijnlijk moeilijk is om de precieze oorzaak van de daling van het aantal Wmo-pgb's te achterhalen. Dit vanwege een zo efficiënt mogelijke uitvoering waarin gemeenten niet verplicht zijn tot registratie, waardoor de administratieve lasten laag blijven voor gemeenten. Naar verwachting heeft de daling niet alleen te maken met onterecht weigeren of bewuste ontmoediging maar ook met een aantal andere oorzaken zoals het anders inrichten van de toegang of het bredere aanbod in natura. Ik zie op dit moment dan ook geen meerwaarde in het uitvoeren van een nieuw onderzoek. Op verzoek van uw Kamer wordt een onderzoek naar de daling van het aantal Jeugdwet-pgb's uitgevoerd. Mochten de resultaten hiervan aanleiding geven tot een onderzoek over Wmo-pgb's dan zal ik hiervoor opdracht geven.

### **Bemiddelingsbureaus**

Mevrouw Bergkamp heeft in het AO (Kamerstuk 25 657, nr. 318) gevraagd naar wat ik ga doen om bemiddelingsbureaus te verbieden. Ik heb toen aangegeven dat bemiddelingsbureaus goed werk kunnen verrichten, als er daadwerkelijk bemiddeld wordt om passende zorg of ondersteuning voor een pgb-houder te vinden. Het verbieden van een bemiddelingsbureau betekent dat een pgb-houder de mogelijkheid wordt ontnomen om passende zorg te vinden of zich op een andere wijze te laten ondersteunen. Ik heb toegezegd deze lijn met Per Saldo te bespreken. Overigens wil ik benadrukken dat bemiddelingsbureaus in beginsel niet uit het pgb worden bekostigd. Dit maakt het verbieden een ingrijpende maatregel.

Per Saldo heeft aangegeven dat zij in beginsel achter deze lijn staan; dus geen verbod op bemiddelingsbureaus. Handhaving van een dergelijke verbod is praktisch onmogelijk en zoals eerder aangegeven, je ontnemt de pgb-vaardige budgethouder een mogelijkheid om zich te laten ondersteunen. Per Saldo vraagt aandacht voor het onderscheid tussen bemiddelingsbureaus en administratiekantoren. Als er gebruik gemaakt wordt van een administratiekantoor dan kan het nooit zo zijn dat een pgb-houder niet meer zelf akkoord geeft op de nota's van zorgverleners. De toets ligt bij: kan iemand het zelf beheren, snapt hij wat hij moet kunnen en moet doen, aldus Per Saldo. Ik onderschrijf dit volledig. Tevens zal ik met de werkgroep verder onderzoeken of en welke mogelijkheden er zijn voor verdere regulering van bemiddelingsbureaus. Daarnaast kunnen de verstrekkers de budgethouders die gebruik willen maken van een bemiddelingsbureau ook hierbij ondersteunen.

<sup>2</sup> Kamerstuk 25 657, nr. 318

## **Uniform kader voor pgb-vaardigheid**

In mijn brief van 18 december 2018 (Kamerstuk 25 657, nr. 303), ook wel Agenda pgb, heb ik aangekondigd dat ik een domeinoverstijgend uniform kader voor pgb-vaardigheid ga ontwikkelen. Het kader voor pgb-vaardigheid helpt verstrekkers om te beoordelen of een potentiële budgethouder pgb-vaardig is. De 10 punten uit het kader zijn ook voor potentiële budgethouders inzichtelijk. Zodoende kunnen zij zich voorbereiden op de keuze voor een pgb.

Inmiddels kan ik melden dat dit kader in goede samenwerking met VNG, ZN en Per Saldo tot stand is gekomen. In het kader staan de 10 belangrijkste punten opgenomen die staan voor wat iemand moet kennen en kunnen om met een pgb om te gaan. Bij de 10 punten hoort nog een uitgebreidere toelichting en een specifieke leidraad toetsing voor verstrekkers. De bekendmaking en verspreiding van het kader voor pgb-vaardigheid via [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) en de communicatiekanalen van verstrekkers staat voor augustus gepland.

Zoals aangekondigd in mijn brief van 18 december 2018 (Kamerstuk 25 657, nr. 303) wil ik medio 2020 de toepassing en werking van het kader voor pgb-vaardigheid evalueren met verstrekkers die ook daadwerkelijk in hun uitvoeringspraktijk gebruik hebben gemaakt van het kader. Ik zal uw Kamer informeren over de uitkomsten.

## **Akkoord addendum bestuurlijke afspraken Zvw-vgb**

Op 12 november 2018 heb ik uw Kamer de bestuurlijke afspraken Zvw-vgb tussen ZN, V&VN, Per Saldo en het Ministerie van VWS toegestuurd over de uitvoering van het Zvw-vgb voor de jaren 2019 tot en met 2021 (Kamerstuk 25 657, nr. 300). In die afspraken is een artikel opgenomen dat bepaalt dat partijen nog voor 2019 met elkaar om de tafel gaan om tot consensus te komen over een aantal openstaande punten waaronder de 5-minutendeclaratie. In de afgelopen maanden hebben ZN, Per Saldo en het Ministerie van VWS gesprekken gevoerd over deze onderwerpen en de casuïstiek die daarop betrekking heeft.

Op basis hiervan hebben partijen inhoudelijke afspraken gemaakt over de 5-minutendeclaratie. Deze afspraak houdt in dat met ingang van 1 januari 2020 alle budgethouders die de geleverde zorg rechtstreeks declareren bij de eigen zorgverzekeraar niet langer zelf de declaratie hoeven om te rekenen naar eenheden van 5 minuten.

Met deze afspraak geef ik uitvoering aan de motie van de leden Geleijnse en Kerstens over het afschaffen van de vijf-minutendeclaratie voor het pgb (Kamerstuk 29 689, nr. 951). Omdat de overige onderwerpen meer onderzoek en tijd vergen, hebben partijen ten aanzien van deze onderwerpen procesafspraken gemaakt. In bijgevoegd addendum bij bovengenoemde bestuurlijke afspraken Zvw-vgb leggen partijen deze afspraken vast<sup>3</sup>.

## **Rapportage NZa**

De NZa publiceert periodiek een rapportage over openstaande voorde-ningen pgb AWBZ en Wlz. In het rapport van 19 december 2018 zijn de

---

<sup>3</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

standen van het aantal openstaande vorderingen AWBZ en Wlz tot en met 30 juni 2018 gepubliceerd. Het rapport is ter inzage beschikbaar op de website van de NZa.

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