

De staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

Uw brief van
5 juni 2008

Uw kenmerk
DLZ/ZIU-2854526

Datum
26 februari 2009

Ons kenmerk
POU/29016444

Behandeld door

Doorkiesnummer

Onderwerp
Onderzoek PGB-bemiddelingsbureaus

Geachte mevrouw Bussemaker,

Bij brief van 2 juni 2008 heeft u het CVZ verzocht om aanvullend onderzoek te (laten) doen naar de activiteiten en de kwaliteit van PGB-bemiddelingsbureaus. Doel van dat onderzoek zou moeten zijn om meer zicht te krijgen op de rol die bemiddelingsbureaus spelen in de hele 'pgb'-keten van indicatiestelling tot en met verantwoording.

Het door u gevraagde onderzoek is, in opdracht van het CVZ, uitgevoerd door het onderzoeksbureau Research voor Beleid te Zoetermeer. U treft de onderzoeksrapportage bijgevoegd aan.

Onderzoekswerkzaamheden

Het onderzoek bestond uit de volgende onderdelen:

Er zijn gesprekken gevoerd met koepel- en belangenorganisaties. Vervolgens zijn in dezelfde fase telefonische interviews gehouden met 12 zorgkantoren, 10 CIZ-kantoren en 4 Bureaus Jeugdzorg, om inzicht te krijgen in de ervaringen die deze partijen in de dagelijkse uitvoeringspraktijk met PGB-bemiddelingsbureaus hebben opgedaan.

De onderzoekers hebben 248 bemiddelingsbureaus getraceerd. Deze bemiddelingsbureaus zijn telefonisch geënquêteerd. Ook heeft in deze fase de analyse van 40 door bemiddelingsbureaus opgestuurde folders plaatsgevonden en is een mysteryshopping onder 40 bureaus georganiseerd.

Als laatste onderdeel hebben de onderzoekers een telefonische enquête gehouden onder 797 budgethouders.

De onderzoekers hebben het functioneren van de bemiddelingsbureaus dus vanuit verschillende invalshoeken bestudeerd. De onderzoeksrapportage bevat daardoor veel waardevol feitenmateriaal en beantwoordt de door u in uw brief van 2 juni 2008 gestelde vragen.

Tegelijkertijd is duidelijk dat een gedeelte van de bemiddelingsbureaus niet in het vizier van de onderzoekers terecht is gekomen. Dat zijn bemiddelingsbureaus die niet via openbare bronnen (internet, Kamer van Koophandel) traceerbaar zijn en waarvan bij het zorgkantoor niet bekend is dat het PGB feitelijk door een bemiddelingsbureau wordt beheerd. En het is natuurlijk juist deze categorie waarbij vraagtekens kunnen worden geplaatst.

Conclusies onderzoek

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat een meerderheid van de bemiddelingsbureaus redelijk voldoet aan de kwaliteitscriteria aangaande werkwijze en bedrijfsvoering. Wel blijkt dat een aanzienlijk deel van de bureaus bepaalde risicovolle combinaties van diensten aanbiedt aan klanten, of zelfs het volledige pakket van aanvraag tot en met verantwoording en ook budgetbeheer aanbieden. Hierdoor wordt de klant (te) afhankelijk van het bureau, en kan hij onvoldoende toezicht houden op de activiteiten van het bureau.

Verder bestaat de indruk dat PGB-bemiddelingsbureaus vaak onvoldoende op de hoogte zijn van alle relevante wet- en regelgeving. Anderzijds signaleren zorgkantoren vaak dat bepaalde bemiddelingsbureaus juist verdacht goed op de hoogte zijn van wet- en regelgeving, omdat ze precies weten hoe ze bepaalde zaken moeten opvoeren om er ongestraft mee weg te komen.

Hoewel zorgkantoren en indicatiestellers met de meerderheid van de bureaus prima contacten onderhouden, vertoont een klein deel hinderlijk gedrag, obstructie van een goede procesgang en bedreiging van indicatiestellers.

Het onderzoek maakt daarmee inzichtelijk dat de bemiddelingsbureaus in drie categorieën uiteen vallen.

1. Goed functionerende bemiddelingsbureaus die voor de budgethouder een toegevoegde waarde hebben.
2. Bemiddelingsbureaus die weliswaar te goeder trouw handelen maar waar de kwaliteit en de deskundigheid voor verbetering vatbaar is.
3. Bemiddelingsbureaus die niet te goeder trouw handelen.

Uit het onderzoek blijkt dat 9,8% van de budgethouders gebruik maakt van de diensten van een bemiddelingsbureau. (De onderzoekers geven daarbij wel aan dat dat een onderschatting van de werkelijkheid zal zijn). Hieruit volgt dat slechts een klein percentage van het aantal budgethouders te maken heeft met een bemiddelingsbureau dat niet te goeder trouw is. Maar er zijn inmiddels meer dan 100.000 verzekerden met een PGB-AWBZ. Dus zelfs bij een laag percentage is in absolute zin sprake van een probleem voor een groot aantal budgethouders.

Maatregelen voor de korte termijn

Vooruitlopend op de afronding van het onderzoek heeft u reeds de volgende maatregelen genomen:

1. De budgethouder is, vanaf het zorgjaar 2009, verplicht om het verantwoordingsformulier zelf te ondertekenen. Daarmee wordt bereikt dat ook een budgethouder die gebruik maakt van de diensten van een bemiddelingsbureau zicht krijgt op de feitelijke besteding van het aan hem toegekende budget.
2. In de PGB-regeling is duidelijk vastgelegd dat het PGB niet besteed kan worden aan de bemiddeling bij het aanvragen van een indicatie of het beheer van het PGB. De rol van de bemiddelingsbureaus is daarmee weer, voor zover financieerbaar vanuit het PGB, teruggebracht tot de oorspronkelijke rol van zorgbemiddelaars.
3. De door de budgethouder gemaakte kosten dienen redelijk te zijn naar de Nederlandse marktomstandigheden. Deze nieuwe bepaling stelt zorgkantoren in staat om in te grijpen op het moment dat bemiddelingsbureaus onredelijk hoge kosten voor hun diensten rekenen.

In aanvulling op deze reeds genomen maatregelen adviseert het CVZ u om in de PGB-regeling een bepaling op te nemen die de zorgkantoren verplicht om het toegekende PGB over te maken op een bankrekening waarover uitsluitend de budgethouder of diens wettelijk vertegenwoordiger het beheer heeft.

Naar het oordeel van het CVZ worden op dit moment namelijk veel problemen veroorzaakt door het feit dat de budgethouder, door het afgeven van één machtiging, aan het bemiddelingsbureau de bevoegdheid overdraagt om het PGB te ontvangen, te besteden en om over die besteding namens de budgethouder verantwoording af te leggen. De budgethouder is daarmee de binding kwijt met zijn eigen persoonsgebonden budget, maar blijft wel formeel verantwoordelijk voor de besteding en de

verantwoording van het PGB en wordt door het zorgkantoor op die verantwoordelijkheid aangesproken bij onvoldoende functioneren van het bemiddelingsbureau.

Door het budget over te maken naar de budgethouder en het verantwoordingsformulier door de budgethouder te laten ondertekenen wordt de binding tussen de budgethouder en het PGB weer hersteld. Ook dan houdt de budgethouder de mogelijkheid om het door hem ontvangen PGB zelf over te maken naar het bemiddelingsbureau. Maar dat vergt dan een uitdrukkelijke handeling van de budgethouder per ontvangen betaling en bevordert dat de budgethouder zich bewust is van de rol van het bemiddelingsbureau.

Zorgkantoren blijken niet altijd te weten of een budgethouder gebruik maakt van een bemiddelingsbureau. Het CVZ zal met de zorgkantoren bespreken hoe dat inzicht verbeterd kan worden.

Daarbij zal ook aan de orde komen dat het adres van het bemiddelingsbureau regelmatig door het zorgkantoor als het postadres van de budgethouder gebruikt wordt.

Overwegingen voor de langere termijn

Eigen verantwoordelijkheid van de budgethouder

Uitwassen zijn ongewenst en moeten bestreden worden.

Maar budgethouders dragen zelf ook verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het bemiddelingsbureau. De eigen verantwoordelijkheid van de burger is immers een kernelement van de PGB-regeling. De overheid kan niet verantwoordelijkheid worden gehouden voor alles wat verkeerd gaat in het maatschappelijk verkeer tussen budgethouder en bemiddelingsbureau.

Reactie van andere organisaties

Het CVZ constateert verder met instemming dat ook andere organisaties daar waar mogelijk hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen.

Zoals u op 7 januari 2009 al aan de Tweede Kamer hebt gemeld werken per Saldo en de Stichting De Ombudsman op dit moment aan een kwaliteitskeurmerk. Zodra dit keurmerk gereed is zal het CVZ in het voorlichtingsmateriaal wijzen op het bestaan van dit keurmerk.

Op maandag 9 februari 2009 heeft het TROS-programma Radar aandacht besteed aan de werkwijze van bemiddelingsbureaus. Aangenomen mag worden dat een dergelijke uitzending een voorlichtende functie heeft voor budgethouders die gebruik maken van een bemiddelingsbureau.

Het CIZ heeft laten weten dat het CIZ inmiddels een landelijke richtlijn in voorbereiding heeft voor de omgang met indicatie-aanvragen waarbij een bemiddelingsbureau is betrokken.

Beschikbaarheid van zorg in natura

De PGB-regeling is ingericht op AWBZ-verzekerden die de regie voor de organisatie van de zorgverlening in eigen hand willen en kunnen nemen. Maar niet iedere verzekerde beschikt over die vaardigheden en met spijt moet geconstateerd worden dat daar soms door anderen misbruik van wordt gemaakt.

In uw brief van 7 januari 2009 vraagt u zich af of iedereen een geschikte budgethouder is.

Ongetwijfeld zou een groep budgethouders er beter aan doen om gebruik te maken van zorg in natura. Dit roept de vraag op of er 'selectie aan de poort' moet plaatsvinden. Het CVZ vindt dat een politieke afweging.

Maar uit het onderzoek blijkt ook dat een groep verzekerden zich gedwongen ziet om gebruik te maken van het PGB vanwege wachtlijsten bij de zorg in natura of omdat het gewenste zorgaanbod in natura niet beschikbaar is. Voor deze groepen verzekerden bestaat er dus geen vrije keuze tussen PGB en zorg in natura. Zij 'kiezen' dan voor een PGB maar dragen de daaraan verbonden administratieve werkzaamheden (te) gemakkelijk uit aan een bemiddelingsbureau. Iedere vorm van 'selectie aan de poort' versterkt de noodzaak om te zorgen voor een adequaat zorgaanbod in natura.

Vervolg

Het CVZ zal nog verder nagaan welke verbeteringen voor de uitvoeringspraktijk mogelijk zijn.

Het CVZ is daarvoor eind maart een rondetafelgesprek organiseren. Tijdens dit gesprek zullen de zorgkantoren, Per Saldo, het CIZ, de NZa en het CVZ met de onderzoekers van gedachten wisselen over de onderzoeksresultaten. Het CVZ zal ook uw departement betrekken bij dit rondetafelgesprek.

Het CVZ zal u informeren over de uitkomsten van dat rondetafelgesprek inclusief daaruit voortvloeiende beleidsaanbevelingen.

Hoogachtend,

dr. A. Boer
Plv. Voorzitter Raad van Bestuur