BR148209

Per Saldo
Belangenvereniging van mensen met een persoonsgebonden budget

Postbus 19161 3501 DD Utrecht
Churchilllaan 11 3527 GV Utrecht
T(030)231 93 55 F(030)231 49 75
bureau@pgb.nl www.pgb.nl

Tweede Kamer der Staten Generaal
Mevr. H Post
Postbus 20018
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Ons kenmerk	Uw kenmerk	Betreft	Datum
BR154914		Brief concept-uitvoeringsbesluit Wtza ouderinitiatieven	16 juni 2020

Geachte commissieleden,

Graag willen wij het volgende onder uw aandacht brengen naar aanleiding van het op 26 mei aangeboden concept uitvoeringsbesluit Wtza (Wet toelating zorgaanbieders). Dit besluit heeft namelijk zeer nadelige consequenties voor ouderinitiatieven. U kunt voor 3 juli a.s. op het concept uitvoeringsbesluit schriftelijk reageren.

Bij de behandeling van de Wet toelating zorgaanbieders heeft uw Kamer naar aanleiding van de vergunningplicht voltallig een motie [1](nr.52) aangenomen. Hierin werd de Minister verzocht om bij de uitwerking per AMvB de zorgen van ouder/familie-initiatieven te betrekken en alles in het werk te stellen om onnodige administratieve en financiële lasten te voorkomen. U hebt overwogen dat het instellen van een onafhankelijke interne toezichthouder voor deze initiatieven disproportioneel is vanwege de regie die de ouders zelf al voeren over de zorg van hun kinderen. In de discussie is verwezen naar de uitzondering die in de Wmcz 2018 is gemaakt voor ouderinitiatieven omdat de zeggenschap voor cliënten al goed is verankerd.[2]

[1] https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details?date=29-01-2020#2018A00262
[2] Wij verwijzen naar onze brief van 22 januari jl. die wij u toestuurden ter voorbereiding op uw plenaire debat over de Wtza. In die brief werd voorgesteld om voor die ouderinitiatieven waarbij de

Helaas hebben wij moeten vaststellen, dat niet alleen is voorbij gegaan aan het oordeel van uw Kamer dat een onafhankelijke interne toezichthouder voor ouderinitiatieven disproportioneel is, maar ook dat er geen poging wordt gedaan om onnodige lasten te voorkomen. In de AMvB is *geen* uitzondering op de vergunningplicht voor ouderinitiatieven opgenomen. De reden die daarvoor in de aanbiedingsbrief is opgenomen is dat er geen ander toereikend wettelijk toelatingsregime geldt voor ouderinitiatieven. Verder zou een interne onafhankelijke interne toezichthouder nodig zijn als tegenmacht van het bestuur van een ouderinitiatief. Daarbij wordt verondersteld dat hoewel cliënten en vertegenwoordigers in het bestuur het beste voor hebben met hun cliënten, dat niet wil zeggen dat de governance van de instelling op orde is. Alvorens op deze redenering in te gaan, willen wij graag eerst onder uw aandacht brengen wat het karakter is van een ouderinitiatief en eigen regie op basis van een pgb.

Karakter van ouderinitiatieven en de eigen regie op basis van pgb

Ouderinitiatieven[3] zijn opgericht door ouders/familieleden om door bundeling van pgb's zorg in te kopen voor hun (volwassen) kinderen. Om die bundeling juridisch vorm te kunnen geven is het nodig om een rechtspersoon op te richten (een vereniging of een stichting). De bedoeling was om juist geen "instelling" te worden. In tegendeel: men wil regie over de zorg houden en zelf bepalen wie wanneer (welke) zorg zou verlenen. Door de pgb's te bundelen kan de behoefte aan 24-uurszorg geheel of grotendeels gezamenlijk worden ingekocht (individueel kan dat immers niet). Zo kon er ook gezamenlijk huisvesting[4] worden gevonden inclusief een gezamenlijke ruimte. En zo ontstaat een kleinschalige, beschermde woonvorm. De zorg die zo verleend wordt is fundamenteel anders van karakter dan "instellingszorg".

Bij een persoonsgebonden budget is de budgethouder degene die bepaalt of de kwaliteit van de zorg goed is. De kwetsbare budgethouder wordt daarin bijgestaan door een (bij de meeste pgb's verplichte) gewaarborgde hulp.

Het bestuur van het ouderinitiatief, bestaande uit de ouders/wettelijk vertegenwoordigers, regelt de zorg voor de budgethouders. Zij zien erop toe dat de zorg goed en doelmatig wordt verleend zowel aan de individuele bewoners als aan de bewoners als groep en legt daarover verantwoording af aan bewoners/gewaarborgde hulpen. Het bestuur bestaat uit vrijwilligers (meestal ouders of andere familieleden). Het Zorgkantoor komt bij de pgb

---

meerderheid van de zeggenschap in het bestuur is belegd bij de bewoners zelf en/of hun wettelijk vertegenwoordigers of bloed- en aanverwanten, uit te zonderen van de vergunningplicht. Zie de bijlage

[3] Er zijn ook woonvormen die door bewoners met bijvoorbeeld een lichamelijke beperking zelf zijn opgezet en waarbij zij zeggenschap hebben in het bestuur. Omdat de belangen van die wooninitiatieven vergelijkbaar zijn met die van ouderinitiatieven worden zij in deze brief daarin begrepen.

[4] Iedere bewoner beschikt over een eigen(huur) appartement dat betaald wordt uit andere middelen dan het pgb (scheiding van wonen en zorg)

houder op huisbezoek en controleert of de pgb houder tevreden is over de kwaliteit en de passendheid van de geboden zorg en de administratie van de pgb houder op orde is.
Vanuit een instellingsdenken wordt er in de aanbiedingsbrief ten onrechte van uitgegaan dat er bij ouderinitiatieven sprake zou zijn van een bestuur (van de instelling) waartegen de belangen van de bewoners (cliënten) beschermd moeten worden. Vertegenwoordigers van de bewoners vormen immers het bestuur.

Is een ouderinitiatief een instelling?
Bij de invoering van de Wkkgz werden ouderinitiatieven ineens als instellingen[5] gekenmerkt. Dat komt omdat de wet een zorgaanbieder omschrijft als "een instelling dan wel een solistisch werkende zorgverlener". De veronderstelling was toen dat ouderinitiatieven geen solistisch werkende zorgverlener zijn en dus een instelling. Ouderinitiatieven kunnen o.i. niet beschouwd worden als een instelling en zeker niet als een "bedrijfsmatige" instelling. De ouderinitiatieven onderschrijven overigens het belang van de kwaliteitseisen die in de Wkkgz worden gesteld, willen daar ook aan voldoen en staan open voor toezicht door de Inspectie (IGJ). Eén van de in dit kader relevante eisen is dat er een laagdrempelige klachtenregeling is en aansluiting bij een erkende geschillencommissie.

In het kader van de Wet langdurige zorg en de Wet zorg en dwang wordt een ouderinitiatief niet als een instelling beschouwd omdat er *geen* intramurale zorg wordt verleend maar zorg thuis (ambulante zorg). Tot de Wtza van kracht werd, waren organisaties die uitsluitend pgb- gefinancierde zorg verlenen niet Wtzi vergunningplichtig. Het doel van de Wtzi was gericht op een stelselwijziging in de gezondheidszorg o.a. om meer grip te krijgen op de kosten van de bouw- en exploitatie van instellingen. N.a.v. vragen[6] van de Eerste Kamer is in 2015 erkend dat het stellen van eisen op basis van de Wtzi (Raad van Bestuur en Raad van Toezicht) zeer moeilijk zou zijn voor kleinschalige opvang. Daarbij zou de (gebruikelijke) controle door de Zorgkantoren zowel aan de voorkant (zorgovereenkomst) als achteraf[7]op de pgb- besteding, worden gedaan. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34104-68.html

[5] *instelling:* een rechtspersoon die bedrijfsmatig zorg verleent, een organisatorisch verband van natuurlijke personen die bedrijfsmatig zorg verlenen of doen verlenen, alsmede een natuurlijke persoon die bedrijfsmatig zorg doet verlenen;
[6] Aanleiding voor de vragen was dat logeeropvang alleen bij een Wtzi instelling mogelijk was. De Minister heeft toen geantwoord dat hij de wet zou wijzigen zodat ook logeeropvang via pgb mogelijk zou worden.
[7] "De zorgkantoren wil ik vragen nauwgezet toe te zien op naleving van deze voorschriften in het kader van de te verrichten preventieve materiële controle. Zorgkantoren keuren in de Wlz op voorhand bestedingen aan de hand van de zorgovereenkomsten die pgb-houders met zorgaanbieders sluiten. Onwenselijke en onrechtmatige bestedingen van het pgb kunnen nu aan de voorkant gecorrigeerd worden. Via materiële controles en huisbezoeken kan door zorgkantoren worden nagegaan of wat in de zorgovereenkomsten is gesteld in de praktijk ook wordt nageleefd"

BR148209

Vergunningplicht nodig?
De invoering van de Wtza is een van de eerste wetten om fraude te bestrijden door mensen die met behulp van juridische constructies voor eigen gewin kwetsbare mensen duperen en uitbuiten ("zorgcowboys"). Ouderinitiatieven behoren niet tot die categorie. Integendeel, ons is geen enkel geval van fraude door ouderinitiatieven bekend. Bestuurders van ouderinitiatieven ontvangen geen beloning.
Wij verwijzen ook naar de eindrapportage IKZ[8] van 8 november 2019 waar op pagina 21 staat: *Ouderinitiatieven*
Tot slot benadrukken zorgkantoren dat er ook veel wooninitiatieven zijn, met name de ouderinitiatieven, waar het in de regel wél goed gaat. Bij ouderinitiatieven zijn veel minder signalen van zorgverwaarlozing of onrechtmatigheden. Dit beeld wordt overigens bevestigd door Per Saldo, de organisatie die de belangen van pgb-houders behartigt. Zij zien hierbij een onderscheid tussen ondernemers, die vanuit commerciële doeleinden een initiatief starten, en ouders/verwanten, die dat doen om een goede voorziening voor hun kinderen te realiseren.

Wij zien de invoering van de vergunningplicht als weer een stap verder in regeldruk. Dit is een blijk van wantrouwen[9] in plaats van vertrouwen. Wij bespeuren een zelfde tendens als in de toeslagenaffaire waar ongefundeerde fraudelijsten werden gehanteerd. Dit leidt af van de kwaliteit van de zorg die centraal zou moeten staan.

Het klopt dat er geen wettelijk kader is voor de toelating van ouderinitiatieven. Een ouderinitiatief is een wooninitiatief conform het Besluit langdurige zorg en de Wlz verstrekt ook aan budgethouders een "wooninitiatieventoeslag". De vraag is echter of zo'n toelatingskader nodig is: De ouderinitiatieven zijn immers pgb-gefinancierd en het systeem van de pgb-financiering legt de verantwoording van de pgb besteding bij de budgethouder die wordt gecontroleerd door het Zorgkantoor[10] (zie boven). Bovendien zijn zij wel een georganiseerd verband maar geen bedrijfsmatige instelling. Waarom zou een individuele pgb-houder geen vergunning nodig hebben om zorg te regelen, maar degenen die dat gezamenlijk doen wel? Als voor ouderinitiatieven al een meldplicht geldt, heeft een vergunning o.i. geen meerwaarde.

---

[8] Fraude en zorgverwaarlozing bij beschermd en begeleid wonen

[9] Nationale Ombudsman, de heer Van Zutphen over de toeslagenaffaire en de behandeling door de Belastingdienst: "Dat systeem moet op de helling." "De overheid moet burgers anders gaan behandelen." "Er zijn veel burgers de dupe geworden van fraudedenken bij de overheid", Volgens de ombudsman is dit jarenlang opgebouwd door steeds meer wetten en regels te maken waarbij wantrouwen voorop staat. "Als er een fout werd gemaakt kwam er nog meer controle." NPO radio Spraakmakers op 2-3-2020

[10] Er zijn ook ouderinitiatieven die (geheel of gedeeltelijk) vanuit de Wmo gefinancierd zijn. Deze initiatieven vallen buiten de werking van de Wtza en de Wkkgz.

BR148209

Intern toezicht
Indien eisen met betrekking tot de interne toezichthouder als disproportioneel worden beschouwd is dat volgens de Nota van Toelichting één van de redenen om instellingen uit te zonderen van de bestuursstructuur. Uw Kamer heeft in de overwegingen bij bovengenoemde motie al geconstateerd dat de verplichting van een interne toezichthouder disproportioneel is.

In de Nota van Toelichting op de AMvB Wtza geeft ook IGJ aan (pagina 17) dat de eis van tenminste 3 natuurlijke personen voor de interne toezichthouder niet proportioneel en uitvoerbaar is voor kleine zorgaanbieders en daarmee niet handhaafbaar voor de inspectie. En de IGJ benadrukt dat de zorgaanbieder in de eerste plaats verantwoordelijk is het wettelijk verplicht interne toezicht op een passende en juiste manier te regelen.
Desondanks gaat de Minister aan deze oordelen voorbij.

Bij ouderinitiatieven zijn het de ouders/ wettelijk vertegenwoordigers die namens de bewoners juist het toezicht uitoefenen op de meestal externe zorgleverancier(s) en de besteding van de middelen. Zij hebben daar beter zicht op dan een interne toezichthouder van buiten, nog afgezien van de vraag of geschikte toezichthouders gevonden en betaald kunnen worden. Bovendien bestaat er door de Wkkgz een klachten- en geschillenregeling, indien men over de zorg niet tevreden zou zijn.

Extern toezicht op de ouderinitiatieven kan al worden gehouden door de Inspectie (zeker na de meldplicht) en op de inschakeling van de zorg en de besteding via de budgethouders door het Zorgkantoor. Een voorbeeld: een ouderinitiatief koopt de zorg voor 10 bewoners in van twee onderaannemers, die een Wtzi vergunning hebben. Daarnaast zijn er twee personen in dienst van het ouderinitiatief. Het (algemeen) bestuur bestaat uit alle ouders, waarbinnen het dagelijks bestuur uit 3 ouders bestaat. Alle ouders zijn vrijwilliger en ontvangen derhalve geen beloning. Er zijn 12 parttimers werkzaam (totaal 7 fte). Op grond van de Wtza is er een vergunningplicht en moeten minimaal 3 externe onafhankelijke toezichthouders benoemd worden die de ouders en de bewoners moeten controleren of zij wel doelmatig kwalitatief goede zorg inkopen. Die toezichthouders moeten betaald worden uit de pgb's waardoor er minder zorg kan worden ingekocht. Waarom de governance op orde zou zijn als er 3 interne toezichthouders zijn, ontgaat ons. Ook is het de vraag of je mensen bereid kunt vinden om deze functie te vervullen.

In de aanbiedingsbrief wordt niet ingegaan op de financiële lasten. In de Nota van Toelichting op de AMvB worden wel de interne kosten vermeld maar niet de kosten (passende vergoeding) van de interne toezichthouder(s).

Regeldruk: voorkomen administratieve en financiële lasten
Naast de kosten voor de interne toezichthouder wordt in de Nota van Toelichting niet ingegaan op de kosten voor de aanvraag en de afgifte van de vergunning. In de Wtza (artikel 6) staat dat de kosten die samenhangen met het in behandeling nemen van de aanvraag en de afgifte van de toelatingsvergunning ten laste worden gebracht van de aanvrager van de toelatingsvergunning. Wij willen voorkomen dat ouderinitiatieven te

maken krijgen met deze extra kostenpost. Het drukt namelijk veel meer op het budget van ouderinitiatieven dan op dat van grote zorg in natura -organisaties. En deze kosten gaan dus volledig ten koste van het beschikbare budget voor zorg en begeleiding van de bewoners: het ouderinitiatief heeft immers geen andere bron van inkomsten. Bovendien kunnen ouderinitiatieven nu ook te maken krijgen met jaarlijks terugkerende extra kosten.

Samenvattend:
De ouderinitiatieven ervaren dat zij in een Kafkaiaanse situatie terecht zijn gekomen. Het doel is het gezamenlijk inkopen van de kwalitatief beste zorg op maat voor hun kinderen. Inmiddels worden zij sinds de Wkkgz beschouwd als een bedrijfsmatige instelling, wat ouderinitiatieven juist niet wilden zijn. In de Wtza worden zij vervolgens (indien er meer dan 10 zorgverleners zijn) beschouwd als een grotere instelling die moet voldoen aan dezelfde vergunningeisen als een instelling waar 5.000 mensen werken onder leiding van een Raad van Bestuur, die gecontroleerd wordt door een Raad van Toezicht. Echter bij ouderinitiatieven is er geen betaald bestuur. Het pgb wordt daardoor uitgehold als het instrument om eigen regie te voeren omdat ervan uitgegaan wordt dat de "instelling" regie voert en dat daar weer extra toezicht op nodig is. Uit angst voor fraude worden er in hoog tempo verschillende wetten opgetuigd. Wij vrezen dat dit zal leiden tot nog meer regels en eisen dan nu al in de Wtza geregeld zijn. Aan de motie is niet tegemoet gekomen door de Minister.

Wij verzoeken u de Minister te vragen om te constateren dat ouderinitiatieven en wooninitiatieven waarbij de meerderheid van de zeggenschap in het bestuur is belegd bij de bewoners zelf, geen bedrijfsmatige instellingen zijn en daarom niet vallen onder de Wtza.

Subsidiair: indien u van mening bent dat de in het verzoek genoemde initiatieven wel als een bedrijfsmatige instelling moeten worden beschouwd in de zin van de Wtza, die wooninitiatieven[11], waarbij de meerderheid van de zeggenschap in het bestuur is belegd bij de bewoners zelf en/of hun wettelijk vertegenwoordigers of bloed- of aanverwanten, uit te zonderen van de vergunningplicht conform de uitzondering die eerder in het kader van de Wmcz is gemaakt.

Meer subsidiair: de subsidiair genoemde initiatieven uit te sluiten van de verplichting om interne toezichthouders aan te stellen.

[11] Voor de definitie art. 3.1.4.lid 2 van het Besluit langdurige zorg
https://wetten.overheid.nl/BWBR0035948/2020-01-01

BR148209

Tot slot
Heeft u naar aanleiding van deze brief nog nadere vragen dan kunt u contact opnemen met Aline Molenaar, 06 29 06 67 71 van Per Saldo.

Met vriendelijke groet,

Ellen van Sprang-Helmig, voorzitter RPSW
André Rhebergen, directeur Woondroomzorg
Gerard Jochems, voorzitter Naar-Keuze
Joep Munnichs, directeur-bestuurder Chapeau Woonkringen
Patrick Lauwers, voorzitter de Grasboom
Rudo Jockin, lid van de oprichtingscommissie Landelijke vereniging Ouderinitiatieven
Aline Molenaar, directeur Per Saldo

Bijlage: Onze brief ter voorbereiding op het plenaire debat Wtza, d.d. 22 januari 2020