

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Minister MZS

5.1.2e

Deadline:

5.1.2e

Dir. Macro-Eco. Vraagst. en
Arbeidsmarkt
Team Arbeidsmarkt

Ontworpen door

5.1.2e

T 06 5.1.2e
5.1.2e @minvws.nl

nota

(ter beslissing)

Pgb bonusregeling Zvw

Datum

23 februari 2021

Kenmerk

Zaaknummer

Paraaf 5.1.2e

Paraaf 5.1.2e

1 Aanleiding voor deze nota

U bent eerder bericht dat pgb-zorgverleners die worden bekostigd uit de Zorgverzekeringswet (Zvw), niet in de Pgb-bonusregeling zijn meegenomen. Ambtelijk is verkend of; en zo ja op welke wijze een pgb-bonusregeling voor deze doelgroep (Pgb-bonusregeling Zvw) kan worden gerealiseerd. Met deze nota worden de uitkomsten van deze verkenning aan u voorgelegd en wordt u gevraagd een besluit te nemen over het al dan niet inregelen van een pgb-bonusregeling voor deze doelgroep. Zvw zorgverleners leveren vrijwel allemaal zorg die gelijk staat aan wijkverpleging.

2 Beslispunten, advies en mogelijk alternatief

Betrokken directies adviseren om geen regeling voor een Zvw-bonus in te richten om de onder punt 3 benoemde redenen. Dit betekent dat er een groep zorgverleners wordt uitgesloten van een bonus en naar verwachting op verschillende manieren bezwaar maakt.

Gaat u akkoord met het niet uitvoeren van de Pgb-bonusregeling Zvw?

3 Samenvatting en conclusies

Aanleiding verkenning

- De Subsidieregeling bonus zorgprofessionals COVID-19 (hierna: Subsidieregeling) bood zorgaanbieders in het najaar 2020 de mogelijkheid een bonus aan te vragen voor bij hun werkzame zorgprofessionals die een uitzonderlijke prestatie hebben geleverd in de strijd tegen COVID-19.
- In navolging hierop is ook voor pgb-zorgverleners een bonusregeling uitgewerkt
- Op 26 februari jl. is in dit verband de Pgb-bonusregeling, die onderdeel uitmaakt van de Subsidieregeling, gepubliceerd. Onder deze regeling is het mogelijk een zorgbonus aan te vragen voor pgb-zorgverleners die werkzaamheden verrichten onder de Wmo 2015, Wlz en Jeugdwet (hierna: Pgb-bonusregeling).

- Pgb-zorgverleners die bekostigd worden vanuit de Zorgverzekeringswet (Zvw) kunnen geen beroep doen op de Pgb-bonusregeling. Reden hiervoor is dat deze doelgroep niet volledig in beeld is bij de SVB (uitvoerder van de Pgb-bonusregeling), waardoor het onderzoeken van de mogelijkheden van een Pgb-bonusregeling Zvw meer tijd heeft geveerd.
- De totale Zvw doelgroep omvat naar schatting ca. 19.000 budgethouders die zijn onder te verdelen in twee groepen:
 - De budgethouder die de pgb administratie vrijwillig heeft georganiseerd bij de SVB (47%). Voor deze groep zijn ook de zorgverleners bij de SVB bekend (ongeveer 8.600 volgens de laatst bekende cijfers).
 - De budgethouder die zelf de administratie van het pgb doet (53%). Deze groep krijgt een vergoeding direct van de zorgverzekeraar en maakt deze zelf over naar de zorgverlener. De zorgverleners zijn daarom niet bekend bij de genoemde instanties.

SG
Dir. Macro-Eco. Vraagst. en
Arbeidsmarkt
Team Arbeidsmarkt

Kenmerk

Uitkomsten verkenning

Hieronder staat puntsgewijs uitgelegd welke argumenten er zijn voor het niet uitvoeren van de Zvw-rgb zorgbonus. In de bijlage die bij dit stuk aan u is verzonden staat nadere uitleg van de diverse keuzes en aannames die hieronder staan opgeschreven.

1. Beschikbaarheid van gegevens budgethouders en zorgverleners.
De enige logische uitvoerder is de SVB. Zij geven aan dat ze alleen tot uitvoering van deze regeling over gaan, indien ze beschikking krijgen over de gegevens van de budgethouders en zorgverleners die niet bij de SVB bekend zijn. Verzekeraars beschikken over deze gegevens, maar mogen deze wegens privacy wetgeving niet delen. Er wordt namelijk een selectie gemaakt op basis van medische gegevens; daarbij worden deze gegevens ook verwerkt en gekoppeld aan andere gegevens.
- 2.
3. Het ontbreken van benodigde gegevens heeft tot gevolg dat de SVB niet tot rechtmatige uitvoering van de regeling kan overgaan.
- 4.
5. Juridische en rechtmatigheidseisen
Uitgangspunt bij het vormgeven van de Pgb-bonusregeling Zvw is dat deze regeling zoveel mogelijk aansluit bij de Pgb-bonusregeling en de Subsidierегeling voor zorgaanbieders. Afwijking is alleen mogelijk daar waar dit noodzakelijk is en onderbouwd kan worden. Dit met het oog op het gelijkheidsbeginsel en de benodigde grondslag in het Belastingplan 2021 (nodig voor een netto uitbetaling van de bonus).

Het bovenstaande betekent dat voor het aanvragen van een bonus voor Zvw-rgb, dezelfde voorwaarden moeten gelden als bij de Pgb-bonusregeling:

- a. De aanvraag wordt ingediend door de pgb-budgethouder (zelf, of vertegenwoordigd door een gemachtigde of wettelijk vertegenwoordiger) voor de zorgverlener;
- b. Die op basis van een zorgovereenkomst tijdens de referentieperiode (maart – september 2020) werkzaamheden bekostigd vanuit de Zvw heeft verricht voor de budgethouder;
- c. Er sprake is van een objectieve beoordeling (exclusief Ovo-fam en de gemachtigd of wettelijk vertegenwoordiger die tevens zorgverlener is en een aanvraag heeft ingediend ten behoeve van zichzelf);
- d. Een uurtarief is gehanteerd dat correspondeert met maximaal 2x modaal.
- e. Er wordt aan een pgb-zorgverlener ten hoogste één pgb-zorgbonus uitbetaald.

Wanneer er wordt gekozen om analoog aan de Pgb-bonusregeling en de Subsidieregeling voorwaarden te stellen, ziet WJZ in dat kader geen onrechtmatigheid. Wel ontstaat bij de aanvraag van de bonus een ongelijkheid in de administratieve last van de budgethouder die wel bekend is bij de SVB en die daar niet bekend is. Deze ongelijkheid is echter goed uit te leggen. Waar WJZ wel een risico ziet is op het gebied van privacy, ten aanzien van de verstrekking van bijzondere persoonsgegevens door de pgb-budgethouder. Dit vraagstuk vraagt nadere uitwerking

SG
Dir. Macro-Eco. Vraagst. en
Arbeidsmarkt
Team Arbeidsmarkt

6. Indienen en toetsen van aanvragen.

Wanneer de gegevens zoals bedoeld onder ad. 1 hierboven wel geleverd kunnen worden, is dit nog steeds niet voldoende om te controleren of aan de onder ad. 2a - 2e genoemde eisen van de zorgbonus wordt voldaan. Voor de toetsing van deze gegevens heeft de SVB geen contra-informatie beschikbaar.

Kenmerk

Dit heeft tot gevolg dat de bewijslast om in aanmerking te komen voor de bonus voor deze groep grotendeels door budgethouders en zorgverleners geleverd moet worden. Denk hierbij aan overeenkomsten, declaraties en bankafschriften, hetgeen op gespannen voet staat met privacy wetgeving. Ook zorgt het voor een grote handmatige controle waarbij er mogelijk nog extra correspondentie met de aanvrager van een bonus is. Deze administratieve last en bijbehorende kosten is disproportioneel.

7.

8. Als laatste brengt deze vorm van bewijslast met zich mee dat er een risico op oneigenlijk gebruik van de regeling is. Er is immers geen contra informatie bij de SVB beschikbaar om de door de budgethouder aangeleverde gegevens te verifiëren.

9. Conclusie

10. Gezien de uitkomsten van de verkenning wordt uitvoering van de Pgb-bonusregeling Zvw niet haalbaar geacht. Geadviseerd wordt deze regeling niet uit te voeren.

11.

12. Tegelijk betekent dit dat er een groep zorgverleners wordt uitgesloten van een bonus. Dit leidt naar verwachting tot verontwaardiging bij de doelgroep.
13. Hoe groot deze groep exact is, is onbekend. Wel is bekend dat:

- Zorgverleners die werkzaamheden hebben verricht voor een budgethouder op basis van een combinatieovereenkomst (hierbij vindt bekostiging uit meerdere wetten plaats; dus Zvw in combinatie met een van de andere wetten) al via de Pgb-bonusregeling in aanmerking kunnen komen voor de bonus.
- Vanuit Pgb Zvw wordt een aanzienlijk deel van de zorg door eerste- of tweedelijns familieleden geleverd. Op basis van de criteria van de Pgb-bonusregeling komt deze groep hoe dan ook hiervoor niet in aanmerking.

Het niet meenemen van deze groep is uitlegbaar, waarbij het advies is deze uitleg zo helder mogelijk en met tact aan de doelgroep te brengen. Hierbij kan worden aangesloten bij de motivering dat zzp'ers niet voor zichzelf een bonus konden aanvragen onder de Subsidieregeling en de doelgroepen Ovo-familie en vertegenwoordigers die tevens zorgverlener zijn onder de Pgb-bonusregeling zijn uitgesloten. In deze situaties is de onderliggende motivering dat de aanvraag voor een bonus voldoende objectief moet kunnen worden beoordeeld.

4 Draagvlak politiek

- De motie van Van Kooten-Arissen die ten grondslag van alle genoemde bonusregelingen is breed aangenomen en voor de doelgroep

zorgprofessionals die werkzaam zijn voor een zorgaanbieder reeds uitgevoerd. Het aanvraagloket voor de Subsidieregeling heeft dit najaar open gestaan en het aanvraagloket voor de pgb-bonusregeling is tot 12 april dit jaar geopend. Het kabinet heeft hiermee uitvoering gegeven aan deze motie.

- Aan de TK is in de Covid stavaza brief van 8/12/2021 en 02/02/2021 gemeld dat onderzocht wordt of een bonusregeling voor de Zvw doelgroep mogelijk is. Er is niet toegezegd dat een aanvraagloket voor deze groep wordt opengesteld: dit was afhankelijk van de uitkomsten van de verkenning.
- Er komen inmiddels wel vragen via Per Saldo binnen over het de stand van zaken rondom de bonus voor Zvw zorgverleners.
- Ook speelt mee dat de verantwoording van de bonusregeling onder een vergrootglas ligt bij de Audit Dienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer (AR). Gegeven het aantal rechtmatigheidsvragen op het gebied van het gelijkheidsbeginsel en privacy, brengt deze specifieke regeling extra risico's met zich mee. Onvolkomenheden in de Pgb-bonusregeling tellen door in de Subsidieregeling, waarvan de Pgb-bonusregeling Zvw onderdeel zou uitmaken. Gezien de aard en omvang van de Subsidieregeling (in totaal € 3 miljard) is een regeling waarin de rechtmatigheid afdoende is geborgd noodzakelijk.

- **Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie**

Zie toelichting onder punten 3 (conclusie) en 4.

- **Financiële en personele gevolgen**

Voor de Pgb-bonusregeling Zvw is nog geen budget gereserveerd. Dit budget dient alsnog verkregen te worden om de Pgb-bonusregeling Zvw te kunnen uitvoeren. De kosten voor deze regeling zijn onder te verdelen in:

- *Kosten Pgb-bonusregeling Zvw*
- De groep pgb-zorgverleners omvat naar schatting maximaal 25.000 zorgprofessionals. Hiervan is onduidelijk hoeveel zorgmedewerkers in aanmerking komen. Het toekennen van een netto bonus van **5.1.2b** aan deze groep vergt een bruto (inclusief het over de bonus verschuldigde belasting) budget van maximaal **€ 45 miljoen** (exclusief uitvoeringskosten). Eerder is (nog) geen budget gereserveerd voor deze doelgroep, omdat de benodigde gegevens op dat moment nog niet inzichtelijk waren.
- Overwegende dat in het coalitieoverleg in november 2020 inzake de budgettaire overschrijding van de bonusregeling 2020 is afgesproken dat er geen extra budget voor de bonusregeling in 2021 beschikbaar komt. Dit betekent dat het budget voor een bonusregeling pgb Zvw bekostigd dient te worden uit het budget voor de bonusregeling 2021. Dit budget bedraagt € 720 miljoen en daalt hierdoor naar € 675 miljoen
- *Kosten uitvoerder*
De uitvoering van deze regeling zal grotendeels handmatig moeten gebeuren. Dit brengt met zich mee dat de uitvoeringskosten voor deze regeling hoger liggen dan voor de Pgb-bonusregeling waarbij een aanzienlijk deel van de pgb zorgverleners wordt bereikt. De kosten voor de uitvoering van de Zvw regeling worden geschat op € 5 miljoen.
- *Rechtmatigheid*
Voor de regeling is een aparte risico-analyse opgesteld met daarin specifiek aandacht voor aspecten als misbruik en oneigenlijk gebruik. Voor de risico's is een inschatting gemaakt van de kans dat ze zich voordoen en de mogelijke impact en zijn beheermaatregelen beschreven. De maatregelen die de uitvoering betreffen zijn met de SVB afgestemd. Over de uitvoering van de

SG
Dir. Macro-Eco. Vraagst. en
Arbeidsmarkt
Team Arbeidsmarkt

Kenmerk

regeling wordt door de SVB verantwoording afgelegd aan VWS. Over de wijze van verantwoorden en de controle hierop door accountants zijn afspraken gemaakt tussen VWS en de SVB. Naar oordeel van FEZ zijn bij het opstellen van de regeling de juiste elementen (zoals fraude en M&O) betrokken en is de uitvoering nadrukkelijk betrokken.

-
- Het betreft een nieuwe en unieke regeling. Of de regeling geheel rechtmatig is uitgevoerd is pas achteraf vast te stellen. FEZ adviseert daarom dat de SVB signalen over de uitvoering vroegtijdig deelt met VWS om op die manier een vinger aan de pols te houden. Over eventuele onzekerheden over de rechtmatigheid of onrechtmatigheden zal VWS bij het eigen jaarverslag verantwoording afleggen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Hierbij dient er rekening mee te worden gehouden dat eventuele onzekerheden in de Pgb-bonusregeling Zvw doorwerken in de Subsidieregeling die een totale omvang kent van € 3 miljard.

SG
Dir. Macro-Eco. Vraagst. en
Arbeidsmarkt
Team Arbeidsmarkt

Kenmerk

- **Juridische aspecten haalbaarheid**

Zie passage bij ad. 3.2 – 'Juridische en rechtmatigheidseisen'

- **Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)**

- De nota is afgestemd met Pgb, WJZ, FEZ en Z.

- **Gevolgen administratieve lasten**

- n.v.t. indien wordt ingestemd met het advies

- **Toezeggingen**

- n.v.t.

- **Fraudetoets**

Het overzicht van de scenario's die mogelijk zijn voor personen om misbruik te maken van de zorgbonusregeling voor het Zvw-rgb is als bijlage bij deze nota gevoegd. Hieronder zijn de bevindingen daaruit kort samengevat weergegeven:

- Van de doelgroep die bij de SVB in beeld is kan de SVB vooraf – te weten voor het toekennen en uitbetalen van de bonus – op basis van de reeds bij hen bekende gegevens controleren of de aanvraag voldoet wordt aan de voorwaarden van de Pgb-bonusregeling Zvw. Het risico op onterechte uitbetaling doet zich bij deze doelgroep (47%) derhalve niet snel voor.
- Dit ligt anders bij de doelgroep die niet bij de SVB in beeld is (53%). De SVB beschikt niet over contra-gegevens om de aanvraag te controleren. De aanvraag stoelt daarmee alleen op verklaringen en gegevens die de budgethouder zelf moet aanleveren.
- Bij aanvragen voor een bonus binnen deze doelgroep is in ieder geval de medewerking van de budgethouder noodzakelijk. De verwachting is dat er alleen sprake kan zijn van fraude de budgethouder hier alleen aan meewerkt, indien hij daar financieel voordeel van heeft. In dat geval is dus sprake van samenspanning tussen budgethouder en zorgverlener. Dit is een groot risico voor de budgethouder, want de consequenties bij ontdekking hebben veel impact. Niet alleen in financieel opzicht, maar ook het recht op een pgb wordt hiermee verspeeld. Daarom is aan te nemen dat het risico op misbruik bij individuele zorg lager is dan misbruik door een (malafide) organisatie. Echter, de hoogte van het bedrag is niet het enige aspect wat hierbij relevant is; hoe eenvoudiger het is om misbruik te plegen, hoe groter het risico.

Mitigerende maatregelen

- Steekproefsgewijs controleren en hiervan in de communicatiemiddelen melding maken. Mogelijke indicatiefactor hierbij kan de omvang van het aantal aangevraagde bonussen zijn.
- Het instellen van een controle-onderzoek achteraf (op basis van een steekproef), waarmee actief misbruik opgespoord kan worden.
- Het opvragen van extra bewijsstukken, (bijvoorbeeld kopie bankafschrift).

Conclusie

Alles overwegend is het risico op misbruik hoog, omdat er verschillende mogelijkheden voor misbruik zijn waarvan een aantal ook eenvoudig zijn. Voor het merendeel van de risico's is geen controlemogelijkheid op te nemen.

SG
Dir. Macro-Eco. Vraagst. en
Arbeidsmarkt
Team Arbeidsmarkt

Kenmerk

-
-

5.1.2e