



de Nationale  
ombudsman

# **Pgb-trekkingsrecht en de (niet) lerende overheid**

*Onderzoek van de Nationale ombudsman  
naar de invoering van het pgb-trekkingsrecht*

# **Pgb-trekkingsrecht en de (niet) lerende overheid**

Onderzoek van de Nationale ombudsman naar de invoering van het pgb-trekkingsrecht

## **Onderzoeksteam**

mr. A. Tuzgöl-Broekhoven, projectleider  
mr. drs. J. Stam, onderzoeker  
mr. A. Meulenaar, onderzoeker

## **Nationale ombudsman**

mr. R.F.B. van Zutphen

## **Substituut-ombudsman**

mr. A. Stehouwer

**Datum: 25 augustus 2015**

**Rapportnummer: 2015/123**

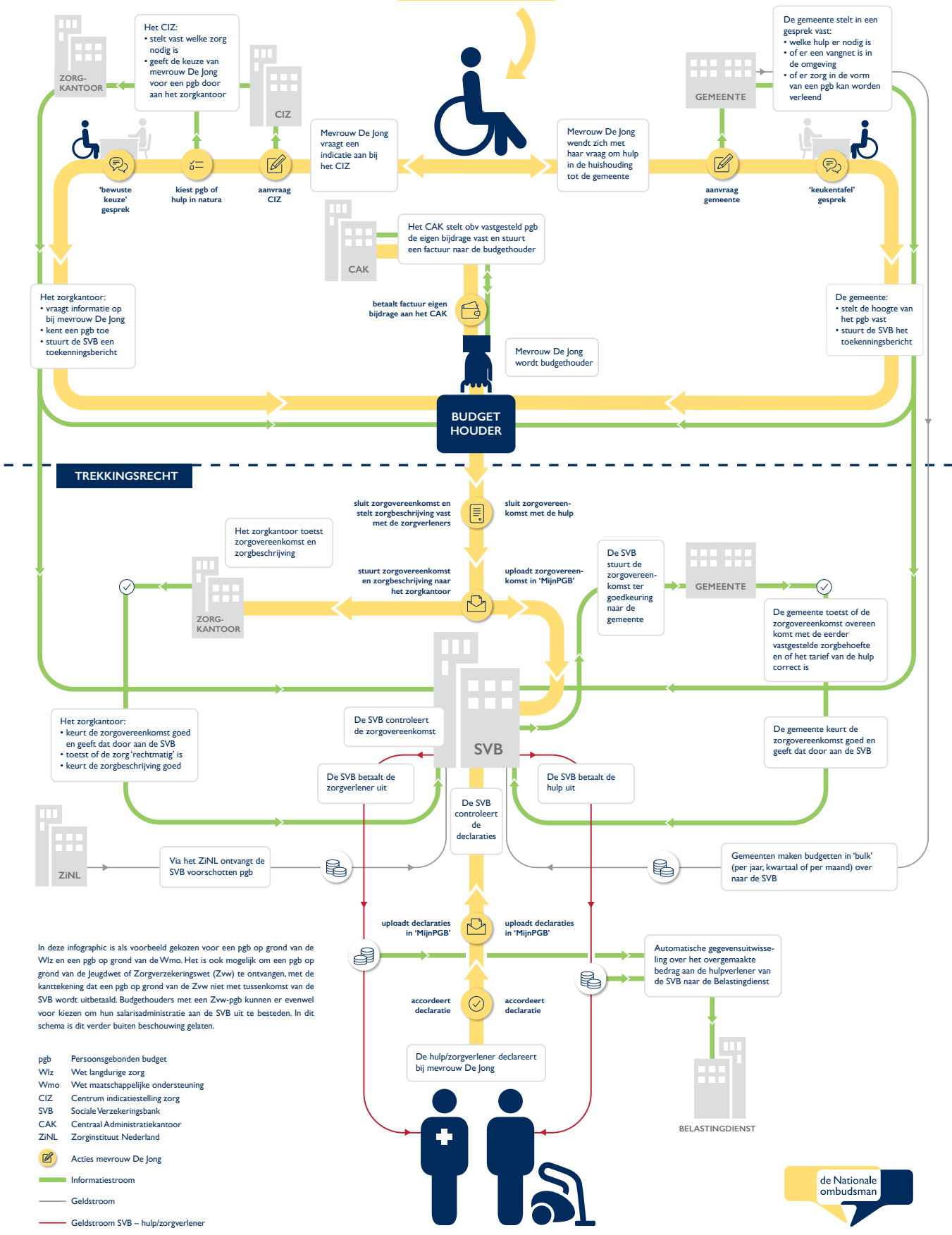
# Inhoud

<b>I Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Vooraf	5
1.2 Parallellen met problemen bij andere (fraude)maatregelen	6
1.3 Reikwijdte en doel van het onderzoek	6
1.4 Verantwoordelijkheden	7
1.5 Aanpak	7
1.6 Leeswijzer	8
<b>2 De invoering van het trekkingsrecht</b>	<b>9</b>
2.1 Introductie	9
2.2 De invoering is niet zorgvuldig verlopen	9
2.3 Knelpunten in vogelvlucht	9
2.4 Het burgerperspectief	15
<b>3 De burger in de problemen</b>	<b>17</b>
3.1 Interventies Nationale ombudsman	18
3.2 Betalingsproblemen	18
3.3 Gebrek aan informatieverstrekking	20
3.4 Complexiteit van het systeem	23
3.5 Reactie van de staatssecretaris	24
<b>4 Acties van VWS en ketenpartijen om problemen op te lossen</b>	<b>26</b>
4.1 Aanleiding tot acties	27
4.2 Verbetering in betalen	27
4.3 Verbetering in informatieverstrekking	29
4.4 Verbeteren systeem	31
4.5 Schadevergoeding	31
<b>5. De burger nog steeds in de problemen</b>	<b>33</b>
5.1 Aard van de problemen	33
5.2 Oplossing voor de problemen op dit moment	35
5.3 De toekomst	35
<b>6 Analyse en conclusies nationale ombudsman</b>	<b>38</b>
6.1 Inleiding	38
6.2 Conclusies	39
6.3 Belang van de burger voorop	44
6.4 Tot slot	44
<b>Bijlage 1</b>	<b>45</b>
Globale tijdlijn Invoering pgb-trekkingsrecht en het vervolg daarop	
<b>Bijlage 2</b>	<b>46</b>
Verslag van de rondetafelbijeenkomst over pgb-trekkingsrechten	
<b>Bijlage 3</b>	<b>53</b>
Reactie van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	53
Reactie van de Sociale Verzekeringsbank	56
Reactie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	59

# ZORG IN DE WLZ

# ZORG IN DE WMO 2015

Mevrouw De Jong heeft hulp in de huishouding / geneeskundige zorg nodig. Wat moet zij hiervoor doen?



In deze infographic is als voorbeeld gekozen voor een pgb op grond van de Wlz en een pgb op grond van de Wmo. Het is ook mogelijk om een pgb op grond van de Jeugdwet of Zorgverzekeringswet (Zvw) te ontvangen, met de kanttekening dat een pgb op grond van de Zvw niet met tussenkomst van de SVB wordt uitbetaald. Budgethouders met een Zvw-rgb kunnen er evenwel voor kiezen om hun salarisadministratie aan de SVB uit te besteden. In dit schema is dit verder buiten beschouwing gelaten.

- rgb Persoonsgebonden budget
- Wlz Wet langdurige zorg
- Wmo Wet maatschappelijke ondersteuning
- CIZ Centrum indicatiestelling zorg
- SVB Sociale Verzekeringsbank
- CAK Centraal Administratiekantoor
- ZiNL Zorginstituut Nederland
- Acties mevrouw De Jong
- Informatiestroom
- Geldstroom
- Geldstroom SVB – hulp/zorgverlener



## **‘Vóór de transitie en het trekkingsrecht liep alles gesmeerd’<sup>1</sup>**

*De 17-jarige zoon van mevrouw Visser wordt intensief begeleid in het dagelijks leven. ‘Op zijn achtste kreeg hij de diagnose ADD, NLD, dyslexie en een chronische motorische tic-stoornis,’ vertelt ze. ‘Dankzij heel veel therapie en begeleiding gaat het nu echt goed met hem. Zijn schoolloopbaan in een speciale vmbo-afdeling rondt hij binnenkort af en daarna begint hij aan een opleiding in het regulier onderwijs. Voor ons is dat heel bijzonder.’*

*De begeleiding voor haar zoon wordt geboden door een zorgverlener, door haar andere zoon en door haarzelf. Mevrouw Visser wordt net als de zorgverlener betaald uit het pgb van haar zoon. ‘Voor de invoering van het trekkingsrecht en de transitie liep eigenlijk alles gesmeerd. Ik begrijp niet waarom twee van zulke ingrijpende veranderingen tegelijkertijd moesten worden doorgevoerd. Dat trekkingsrecht had best een of twee jaar later ingevoerd kunnen worden, dan waren gemeenten ingespeeld op de nieuwe situatie.’*

*Dat ze dat nog niet zijn, merkt mevrouw Visser al direct in januari. De SVB betaalt niet uit en de gemeente neemt mevrouw niet serieus. ‘Alles is uitbesteed aan de SVB, ons pakkie-an is het niet’, krijgt ze te horen. ‘In het begin wacht je af, je belt eens naar de SVB, en nog eens. Er stond een vinkje niet goed, een formulier was verkeerd terechtgekomen. Maar van lieverlee begon me dat toch te storen. De SVB had zijn boeltje net zo min voor elkaar als mijn gemeente. Van nieuwe zorgcontracten wist men niet of ze al waren goedgekeurd, je krijgt nooit degene aan de telefoon met wie je eerder sprak, je mag niet vragen om een leidinggevende... Het liep voor geen meter daar.’ Volgens Visser was iedereen bij de SVB best welwillend, maar ontbrak het de meesten aan kennis. ‘Door dat trekkingsrecht hadden ze veel meer personeel nodig. Al die ingehuurd krachten hebben geen idee hoe het allemaal in elkaar zit.’*

*Bellen met de SVB ging nog redelijk in januari en februari, maar in maart krijgt Visser telkens een bandje. ‘Dat eindigde met “Wij verbreken nu de verbinding”. Verschrikkelijk, daar kun je toch niets mee? Op een gegeven moment kwam ik er wel door. Ik kreeg te horen dat mijn “schrijvende dossier” naar het Rapid Response Team doorgestuurd zou worden. Daar is nooit iets mee gedaan.’*

*Uiteindelijk schrijft de familie Visser een brief naar de staatssecretaris met een cc aan woordvoerders van verschillende politieke partijen, de SVB, de gemeente, de Nationale ombudsman en Per Saldo. De gemeente, die tot die tijd niet van zins was om contact op te nemen met de SVB over deze zaak, belt nu ineens wel voor overleg. ‘Ze schrokken blijkbaar. Of het nu aan die brief lag of niet, maar snel daarna kregen wij uitbetaald.’*

*Dat was een grote opluchting, zeker omdat haar man net in die periode werkloos was. ‘We zaten echt behoorlijk krap, maar nu mijn man weer een baan heeft, lijkt het ergste voorbij.’ De Vissers schreven hun brief ook om op te komen voor al die andere gedupeerden die niet tot het schrijven van zo’n brief in staat zijn. ‘Het is nog steeds niet goed voor elkaar, ik weet van vele zorgverleners dat ze nog wachten op uitbetaling.’*

*In april kwam er een brief van de SVB: de betaling van deze maand zou een weekje later komen. ‘Ik viel van mijn stoel. Maanden laten ze me wachten zonder enig bericht en nu zo’n keurige brief om me te waarschuwen dat ik een weekje geduld moest hebben.’ Omdat Visser aanvankelijk uitsluitend positieve ervaringen had met de SVB, denkt ze dat het probleem niet daar ligt. ‘De zwarte piet hoort bij mijn gemeente en bij de staatssecretaris. De SVB moet alleen maar uitvoeren en krijgt onderuit de zak. Dan hoor je premier Rutte zeggen dat hij zo trots is op Van Rijn, omdat die zo gemotiveerd bezig is. Hallo, hij had vooraf beter moeten nadenken. Door zijn besluiten raken nu heel veel mensen financieel in de problemen.’*

<sup>1</sup> Dit is de weergave van een interview met een moeder van een minderjarige budgethouder in mei 2015. Haar naam is gefingeerd.

# 1 Inleiding

## 1.1 Vooraf

Tot 1 januari 2015 beheerden mensen zelf hun persoonsgebonden budget (pgb).<sup>2</sup> Zij ontvingen een bijdrage om hun eigen zorg te kunnen inkopen. Achteraf werd bezien of betalingen met het pgb rechtmatig waren. Het kwam voor dat budgethouders te maken kregen met grote terugvorderingen die niet meer gecorrigeerd konden worden. De reden hiervan was dat het geld al was besteed. Dit systeem werd niet wenselijk geacht. Bovendien was het fraudegevoelig. Met name om fraude tegen te gaan maar ook om de administratieve lasten voor de budgethouder te verlichten is het systeem daarom met ingang van 1 januari 2015 veranderd. Mensen met een pgb ('de budgethouder') krijgen het budget nu niet meer rechtstreeks op hun rekening gestort maar het budget wordt door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) beheerd en rechtstreeks uitbetaald aan de zorgverlener(s). De SVB controleert en betaalt uit, door de SVB zelf ook wel 'kassiersfunctie' genoemd.<sup>3</sup>

Een pgb op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en/of Jeugdwet wordt toegekend door de gemeente; een pgb op basis van de Wet langdurige zorg (Wlz) door het zorgkantoor.<sup>4</sup> Zij sturen een toekenningsbericht van het pgb naar de SVB. Vervolgens dient de budgethouder zelf zijn zorgovereenkomsten met de zorgverleners te regelen. De SVB betaalt de zorgverlener uit wanneer de zorgovereenkomst door gemeente of zorgkantoor is goedgekeurd. Dit wordt het trekkingsrecht genoemd. De kern van het trekkingsrecht is dus dat budgetten niet meer op de rekening van de zorgbehoevende staan en dat controle op uitbetalingen vooraf in plaats van achteraf plaatsvindt. Het is wettelijk zo geregeld dat budgethouders 'de regie voeren'; zij sturen facturen dan wel declaraties van zorgverleners naar de SVB en de SVB betaalt de zorgverleners uit. Zorgverleners die op basis van maandloon werken, worden aan het eind van de maand betaald (1/3 van de groep). Zorgverleners die op basis van facturen dan wel declaraties werken worden betaald na geleverde zorg - dat kan per maand of per week - nadat de budgethouder een factuur dan wel declaratie naar de SVB heeft ingestuurd.

Het uitbannen van fraude met het pgb is de belangrijkste reden geweest voor het invoeren van het instrument van het trekkingsrecht. In het zogenoemde Fraudedebat gaven meerdere partijen in de Tweede Kamer aan dat zij belang hechten aan spoedige invoering van de trekkingsrechten.<sup>5</sup> Een andere reden voor het invoeren van trekkingsrecht is het verminderen van administratieve lasten voor de budgethouders. Staatssecretaris Van Rijn stelde tijdens dit debat dat bij invoering van trekkingsrechten zorgvuldigheid moest worden betracht. Hij zei hierover:

*Kunnen wij de trekkingsrechten eerder invoeren? Elke maand dat wij dit eerder kunnen doen, is mij een lief ding waard. We moeten echter wel heel goed opletten, want een versnelling van dit soort processen is ook risicovol. (...) De invoering van trekkingsrechten voor 125.000 budgethouders is een grote ontwikkeling. Dat moet zorgvuldig gebeuren. Ik wil niet dat we de trekkingsrechten invoeren en dat ik dan een jaar daarna aan de Kamer uitleg moet gaan geven omdat het systeem toch niet optimaal functioneert, waardoor een aantal mensen moet wachten op hun pgb. Dat wil ik niet.*<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Met een persoonsgebonden budget (pgb) kunnen zorgbehoevenden zelf hun zorg inkopen, hun (medische) hulpmiddelen aanschaffen en/of voorzieningen kiezen. Er zijn verschillende soorten pgb, bijvoorbeeld een pgb op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) van de gemeente of een pgb op grond van de Wet langdurige zorg (Wlz) van het zorgkantoor. Mensen met een pgb moeten hiervoor een eigen bijdrage betalen. Deze wordt door het Centraal Administratie Kantoor (CAK) berekend en gefactureerd.

<sup>3</sup> Met controleren wordt bedoeld of de zorgovereenkomst volledig en arbeidsrechtelijk juist is.

<sup>4</sup> Waar Wmo staat in het rapport kan veelal ook 'en/of Jeugdwet' worden gelezen.

<sup>5</sup> Debat over fraude in de zorg, 23 mei 2013, Handelingen II 2012/13, 28 828, nr. 86.

<sup>6</sup> Handelingen II 2012/13, 28 828, nr. 86.

De uitbetaling van het pgb is na de invoering van het trekkingsrecht op 1 januari 2015 helaas problematisch verlopen. In veel gevallen kwamen betalingen (veel) te laat of bleven uit. Dit had grote gevolgen voor zowel de budgethouder als voor de zorgverlener. Beiden zijn financieel afhankelijk van de overheid, de een voor de financiering van zijn zorg en de ander voor zijn inkomen vanwege zorgverlening.

## 1.2 Parallelen met problemen bij andere (fraude)maatregelen

De Nationale ombudsman ziet in de klachten en signalen die hij ontvangt over de invoering van het trekkingsrecht grote gelijkenissen met de klachten die hij een jaar eerder ontving over de invoering van de één-bankrekeningnummermaatregel door de Belastingdienst. Deze maatregel werd ook ingevoerd in het kader van fraudebestrijding. Met de invoering werden betalingen opgeschort en werd burgers tegelijkertijd gevraagd om een nieuw rekeningnummer op te geven en bewijsstukken te leveren. Pas na verificatie van het rekeningnummer ging de Belastingdienst over tot betalen. Uit de klachten bleek dat de Belastingdienst flinke achterstanden had in de verwerking van de toegestuurde stukken en dat de betalingen uitbleven. Veel burgers konden dit financieel niet bolwerken. De Belastingtelefoon raakte overbelast, kon burgers niet goed helpen en was slecht bereikbaar.<sup>7</sup> De maatregel moest toen worden getemporeerd. Over de invoering van het één-bankrekeningnummer heeft de Nationale ombudsman in oktober 2014 een kritisch rapport geschreven.<sup>8</sup>

Eenzelfde situatie ontstond bij de invoering van het trekkingsrecht bij de SVB. Sinds eind december 2014 ontving de Nationale ombudsman al klachten en signalen van verontruste burgers over de informatieverstrekking door de SVB. Vanaf januari 2015 werd ook geklaagd over te late of ontbrekende uitbetaling, over de slechte telefonische bereikbaarheid van de SVB, over onvoldoende kennis bij de medewerkers en over problemen met het uploaden van declaraties. Interventies van de Nationale ombudsman leidden tot noodoplossingen voor de individuele budgethouder en diens zorgverleners, maar niet tot het oplossen van het structurele probleem. Dit was voor de Nationale ombudsman aanleiding om op 20 februari 2015 een onderzoek in te stellen naar de invoering van het pgb-trekkingsrecht.<sup>9</sup>

## 1.3 Reikwijdte en doel van het onderzoek

Met dit onderzoek beoogde de Nationale ombudsman in eerste instantie een antwoord te krijgen op de vraag in hoeverre de belangen van burgers een rol hebben gespeeld bij de afweging om het pgb-trekkingsrecht per 1 januari 2015 in te voeren. Inmiddels staat vast dat de invoering van de pgb-trekkingsrechten niet zorgvuldig heeft plaatsgevonden; wat hiervan de oorzaak was en tot welke problemen dit heeft geleid voor budgethouder en zorgverlener. Iedereen is zich hiervan bewust. De staatssecretaris meldde in zijn brief van 28 april 2015 aan de Kamer dat de invoering van de trekkingsrechten niet goed is verlopen.<sup>10</sup>

De Nationale ombudsman heeft eind mei 2015 besloten de focus van het onderzoek te verbreden en zich meer op de toekomst te richten. Bij brief van 26 mei 2015 heeft de Nationale ombudsman de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de voorzitter van de raad van

<sup>7</sup> Op 24 januari 2014 stuurde de Nationale ombudsman een brandbrief naar de staatssecretaris van Financiën waarin hij vroeg de uitbetaling van de toeslagen van belastingteruggaven onmiddellijk te hervatten. Op 29 januari 2014 vond een speeddebat in de Tweede Kamer plaats.

<sup>8</sup> Rapport Nationale ombudsman "Moeten de goeden onder de kwaden lijden?" van 30 oktober 2014 (rapport 2014/147).

<sup>9</sup> Bij brief van 20 februari 2015 is de staatssecretaris van VWS aangeschreven en is ook de SVB hierover nader geïnformeerd.

<sup>10</sup> Brief van de staatssecretaris van 28 april 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 162.

bestuur van de SVB hierover schriftelijk geïnformeerd.<sup>11</sup> In die brief stelt de Nationale ombudsman onder meer dat het nu vooral van belang is dat de problemen van budgethouders en zorgverleners worden opgelost en dat dergelijke problemen in de toekomst worden voorkomen. Voor de Nationale ombudsman is een relevante vraag hoe er bij een volgende vergelijkbare transitie voor gezorgd kan worden dat er voldoende oog is voor de belangen van burgers. Met andere woorden, wat mogen burgers in redelijkheid verwachten van de overheid bij de voorbereiding en invoering van een dergelijke grote stelselwijziging? Deze vraag is leidend geweest in dit onderzoek. Tevens is onderzocht hoe oplossingsgericht de overheid naar burgers toe reageert op het moment dat zij, als gevolg van een dergelijke stelselwijziging, met de problemen daarvan worden geconfronteerd. In dit rapport trekt de Nationale ombudsman een aantal conclusies.

#### **1.4 Verantwoordelijkheden**

Bij de start richtte het onderzoek zich met name op de wijze waarop het ministerie van VWS, bestuurlijk verantwoordelijk voor het systeem, bij de voorbereiding en de invoering van het pgb-trekkingsrecht te werk is gegaan. Daarbij speelde de vraag in hoeverre het burgerperspectief een rol heeft gespeeld bij de afweging het trekkingsrecht per 1 januari 2015 in te voeren. Dat was dan ook de reden dat de Nationale ombudsman op 20 februari 2015 alleen de staatssecretaris van VWS heeft aangeschreven met de aankondiging een onderzoek te starten. De SVB ontving een afschrift van deze brief. Toen de focus van het onderzoek werd verbreed met de vraag hoe een overheidsinstantie reageert op het moment dat een burger in de problemen komt, heeft de Nationale ombudsman op 26 mei 2015 het onderzoek tevens richting de SVB geopend.

#### **1.5 Aanpak**

Onderzoekers van de Nationale ombudsman voeren bijna dagelijks gesprekken met budgethouders en zorgverleners. De klachten die de Nationale ombudsman heeft ontvangen, zijn doorgestuurd naar de SVB met het verzoek hier een snelle oplossing voor te vinden. Deze zogenoemde 'interventiepraktijk' is betrokken in het onderzoek. Op 3 juni 2015 hebben drie onderzoekers een dag 'meegelopen' bij het Servicecentrum PGB van de SVB om te bekijken op welke wijze burgers met hun problemen in de praktijk worden geholpen. Verder zijn in het kader van dit onderzoek in de afgelopen periode gesprekken gevoerd met verschillende – bij het pgb-trekkingsrecht betrokken – instanties, zoals het ministerie van VWS, de SVB, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), belangenorganisatie Per Saldo en Zorgverzekeraars Nederland (ZN). Ook is met het CAK en de Algemene Rekenkamer gesproken. Daarnaast heeft de Nationale ombudsman – na opening van het onderzoek – nadere informatie bij het ministerie van VWS en de SVB over het onderwerp opgevraagd. Relevante beleidsdocumenten, Kamerstukken, verslagen en voortgangsrapportages zijn tevens in dit onderzoek betrokken. Een aantal burgers dat bij de Nationale ombudsman een klacht had ingediend, is geïnterviewd; hun persoonlijk verhaal is opgenomen om te schetsen wat hen is overkomen.<sup>12</sup> Ook is een aantal citaten uit de klachten in deze rapportage vermeld. Op basis van de opgevraagde informatie, klachten en signalen van budgethouders en zorgverleners en hetgeen uit de gesprekken met de verschillende instanties naar voren is gekomen, zijn bevindingen opgesteld. Deze bevindingen zijn voorafgaand aan de rondetafelbijeenkomst van 12 juni 2015 aan de deelnemers, het ministerie van VWS, de SVB, de VNG, ZN, Per Saldo en de Algemene Rekenkamer voorgelegd. Zij werden in de gelegenheid gesteld hier schriftelijk op te reageren. Het verslag van de rondetafelbijeenkomst is in bijlage 2 van dit rapport opgenomen.

<sup>11</sup> Brief van 26 mei 2015, zie [www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2015/ombudsman-verlegt-focus-van-zijn-onderzoek-naar-rgb-trekkingsrechten](http://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2015/ombudsman-verlegt-focus-van-zijn-onderzoek-naar-rgb-trekkingsrechten).

<sup>12</sup> Op hun verzoek heeft de Nationale ombudsman geïnterveneerd, waarmee hun zaak meestal snel werd opgelost. Naar de oorzaken is verder geen nader onderzoek gedaan.



Op 10 juli 2015 heeft de Nationale ombudsman een conceptversie van dit rapport aan het ministerie van VWS, de SVB en aan het voor het SVB verantwoordelijke ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voorgelegd met het verzoek om hierop vóór 10 augustus 2015 te reageren. Feitelijke onjuistheden en andere opmerkingen door deze overheidsinstanties zijn – waar nodig – aangepast c.q. in de tekst opgenomen. De bestuurlijke reacties op het conceptrapport zijn in bijlage 3 van dit rapport opgenomen.

## **1.6 Leeswijzer**

In dit rapport is alleen datgene opgenomen wat relevant is voor het onderzoek van de Nationale ombudsman. Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bespreekt de invoering van het trekkingsrecht en de knelpunten die uit de gesprekken naar voren zijn gekomen. Hoofdstuk 3 behandelt de problemen waarmee burgers zijn geconfronteerd na de invoering van het trekkingsrecht. Hoofdstuk 4 gaat vervolgens in op de manier waarop door het ministerie van VWS (hierna: VWS) en ketenpartners gereageerd is toen duidelijk werd dat de invoering tot grote problemen leidde bij individuele burgers en hun zorgverleners. In hoofdstuk 5 staat beschreven welke problemen burgers nog steeds ondervinden met het pgb-trekkingsrecht. Tot slot staan in hoofdstuk 6 de analyse en de conclusies van de Nationale ombudsman vermeld.

## 2 De invoering van het trekkingsrecht

Het onderzoek van de Nationale ombudsman bestaat uit twee delen. Het eerste deel gaat over de problemen rondom de invoering van het trekkingsrecht en de vraag in hoeverre belangen van burgers een rol hebben gespeeld bij de afweging het trekkingsrecht per 1 januari 2015 in te voeren. Het tweede deel beschrijft tegen welke problemen burgers na invoering van het trekkingsrecht zijn aangelopen en op welke wijze de overheid hierop heeft gereageerd. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het eerste gedeelte van het onderzoek: de perikelen rondom de invoering van het trekkingsrecht.

### 2.1 Introductie

In dit hoofdstuk worden in vogelvlucht de knelpunten bij de invoering van het trekkingsrecht besproken. Er is gekozen voor een beschrijving op hoofdlijnen, omdat inmiddels niet meer ter discussie staat of er dingen fout zijn gegaan bij de invoering van het trekkingsrecht. Het politieke debat en de in mei 2015 verschenen rapportage van de Algemene Rekenkamer hebben zicht gegeven op het verloop van de invoering van het trekkingsrecht.<sup>13</sup> De voornaamste knelpunten (en wat hiervan de gevolgen zijn geweest voor de budgethouder en zorgverlener) zijn inmiddels bekend. Deze knelpunten komen overeen met het beeld dat het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft opgeleverd.

### 2.2 De invoering is niet zorgvuldig verlopen

Het staat vast dat de invoering van de trekkingsrechten niet zorgvuldig is verlopen. De Algemene Rekenkamer schetst een drietal oorzaken, te weten:

1. Besluiten over wetgeving rondom trekkingsrechten werden laat genomen.<sup>14</sup>
2. De gegevensoverdracht was niet goed voorbereid.
3. Het ministerie van VWS (opdrachtgever voor trekkingsrechten en bestuurlijk verantwoordelijk voor het proces), het ministerie van SZW (eigenaar van de SVB) en de SVB (opdrachtnemer en dus uitvoerder van de trekkingsrechten) hebben hun afzonderlijke rollen niet goed uitgevoerd.

De Rekenkamer constateert onder meer dat de problemen bij de invoering van de trekkingsrechten hebben geleid tot maatschappelijke onrust en onzekerheid bij budgethouders en zorgverleners. Ook de staatssecretaris beschrijft in zijn brief van 28 april 2015 een aantal oorzaken voor het niet goed verlopen van de start van de trekkingsrechten. Zo noemt hij onder meer dat er 'een forse stremming' was ontstaan in het afwikkelen van zorgovereenkomsten. Hij schrijft voorts:

*Daar waar gemeenten en zorgkantoren eind augustus zijn gestart met het aanschrijven van budgethouders, zien wij om verschillende redenen dat het daadwerkelijk indienen (...) zich uiteindelijk geconcentreerd heeft op de laatste maanden van 2014 (...). Dit werd een <prop> van gegevens (...) die in de keten niet meer tijdig verwerkt kon worden.<sup>15</sup>*

### 2.3 Knelpunten in vogelvlucht

Hieronder wordt het proces van invoering van de trekkingsrechten, zoveel mogelijk in chronologische volgorde, weergegeven. Het biedt een overzicht van een aantal knelpunten, dat met de hiervoor

<sup>13</sup> Verantwoordingsonderzoek 2014, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI), Algemene Rekenkamer, 20 mei 2015.

<sup>14</sup> Zorgkantoren en gemeenten konden zich hierdoor pas laat voorbereiden op de noodzakelijke gegevensoverdracht waardoor de SVB niet op tijd de benodigde gegevens binnen had.

<sup>15</sup> Zie verder brief van de staatssecretaris van 18 april 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 162.

vermelde oorzaken verbonden is. Voor de leesbaarheid wordt verwezen naar de tijdlijn in de bijlage 1.<sup>16</sup>

#### *Gebrek aan strakke en tijdige regie*

Nadat medio 2012 bekend was dat het trekkingsrecht zou worden ingevoerd sprak een aantal instanties waaronder VWS, ZN, de zorgkantoren, de SVB, het CAK, de VNG en belangenvereniging Per Saldo met elkaar over de vraag hoe trekkingsrechten in de praktijk vormgegeven zouden moeten worden en welke overheidsinstantie de trekkingsrechten zou moeten gaan uitvoeren. In 2013 heeft de SVB in samenwerking met een aantal gemeenten pilots gedraaid teneinde te onderzoeken hoe de dienstverlening aan budgethouders in het kader van trekkingsrechten zo goed mogelijk vorm zou moeten krijgen. In hetzelfde jaar heeft Per Saldo in samenwerking met de SVB het concept van 'het ideale trekkingsrecht' ontwikkeld en op basis daarvan een pilot uitgevoerd met vijftig budgethouders. In 2014 heeft de SVB in samenwerking met zorgkantoren een pilot trekkingsrechten afgerond.<sup>17</sup>

*Ik twijfel niet aan de inzet en bereidwilligheid van de medewerkers van de SVB. Zij krijgen deze sores ook maar op hun dak geschoven. Aan de aansturing van de transitie lijkt het echter aan alle kanten te ontbreken.<sup>18</sup>*

Maar verder werden vanuit de opdrachtgever, het ministerie van VWS, weinig concrete stappen genomen. Pas in het voorjaar van 2014 stelde VWS een Programmaplan Trekkingsrechten PGB in.<sup>19</sup> Het doel van het Programmaplan was om een aantal 'hoofdtaken' uit te voeren met betrekking tot het implementeren ervan. Deze hoofdtaken betroffen onder meer het sturen op de samenhang en voortgang van de projecten van verschillende betrokken instanties, het sturen op randvoorwaarden die voor uitvoerders van belang zijn, alsmede het coördineren van de implementatie van trekkingsrechten pgb in samenhang met de implementatie van de Wlz, de Wmo en de Jeugdwet.

In de brief aan de Tweede Kamer van 28 april 2015 schreef de staatssecretaris hierover:

*Vanaf het voorjaar 2014 kwam er meer focus op de implementatie per 1 januari 2015. Ik heb de aanbevelingen uit het (...) gateway-onderzoek – dat VWS meer regie moest nemen – ter harte genomen. Dit door het inrichten van programmamanagement, de stuurgroep, regelmatig bestuurlijk overleg en het nemen van noodzakelijke beslissingen (...).*

Aan de stuurgroep Trekkingsrechten pgb namen naast VWS onder andere de SVB, de VNG, ZN, Zorginstituut Nederland, de G4 en Per Saldo deel.<sup>20</sup> Deze stuurgroep nam besluiten. Kleinere werkgroepen bereidden deze besluiten voor en zogenoemde 'spin off-groepen' werkten details uit. Regelmatig werd door middel van voortgangsrapportages gerapporteerd aan VWS. De stuurgroep was weliswaar al eerder, vanaf september 2013, in het leven geroepen om de trekkingsrechtensystematiek in de keten te implementeren maar zette – tot het voorjaar 2014 – weinig concrete stappen.

Een aantal ketenpartners gaf in de gesprekken met de Nationale ombudsman aan zakelijkheid en regie bij de implementatie van het stelsel van trekkingsrechten te hebben gemist. Door het ontbreken van strakke regie door VWS is sprake geweest van een moeizame en trage besluitvorming over de

<sup>16</sup> In de tijdlijn is alleen opgenomen wat voor het onderzoek van de Nationale ombudsman relevant is.

<sup>17</sup> Zie ook Eindevaluatie pilot Trekkingsrechten, 25 november 2014.

<sup>18</sup> Aldus iemand die een klacht indiende bij de Nationale ombudsman.

<sup>19</sup> Programmaplan Trekkingsrechten PGB, definitieve versie 10 juni 2014, zie bijlagen bij Aansluiting Handelingen II 2014/15, nr. 2090.

<sup>20</sup> Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Branchevereniging Kleinschalige Zorg (BVKZ) waren op dat moment niet in de stuurgroep vertegenwoordigd. BVKZ neemt sinds maart 2015 aan de stuurgroep deel en SZW sinds juni 2015.

invoering van de trekkingsrechten. Hoewel er in de stuurgroep veel werd overlegd, was de besluitvorming weinig voortvarend. Ook tijdens de rondetafelbijeenkomst op het bureau van de Nationale ombudsman van 12 juni 2015 is dit punt besproken.<sup>21</sup> Nogmaals werd aangegeven dat aanvankelijk niet duidelijk was wat ieders rol en verantwoordelijkheid in de stuurgroep was en welke beslissingen er genomen moesten worden. Als VWS van meet af aan strakker de regie had gevoerd, was er in de eerste periode niet onnodig veel tijd verloren gegaan.

Het is de Nationale ombudsman in het onderzoek niet duidelijk geworden welke instantie in de periode *tot het voorjaar van 2014* feitelijk de regie nam, VWS of de SVB? Formeel was dat VWS, dat immers de opdrachtgever was. Maar volgens VWS voerde de SVB in deze periode het secretariaat en leidde de werkgroepen. Daarom heeft VWS naar eigen zeggen met de SVB besproken of zij de leiding wilde nemen bij het hele proces van de inrichting van de trekkingsrechten. Volgens VWS stemde de SVB daar aanvankelijk mee in. Maar toen bleek dat de SVB niet in de positie was om een leidende rol af te dwingen, heeft VWS besloten tot de inrichting van een programmamanagement. De SVB daarentegen stelde nadrukkelijk dat VWS van meet af aan de regie had.<sup>22</sup> De SVB verkeerde namelijk helemaal niet in de positie om de leiding op zich te nemen; dit was de taak van VWS (de opdrachtgever). Hoe het ook zij, het lijkt erop dat in de periode tot het voorjaar 2014 nauwelijks regie is gevoerd over het project.

#### *Onduidelijkheid bij de keuze voor de uitvoerende instantie*

De keuze voor de SVB was niet voor alle ketenpartners vanzelfsprekend. Voor gemeenten was er geen aanleiding om de uitvoering van de trekkingsrechten bij een centrale organisatie als de SVB te beleggen. Het trekkingsrecht, in elk geval op grond van de Wmo en de Jeugdwet, had volgens de VNG ook uitgevoerd kunnen worden door gemeenten. Dat zou ook beter hebben aangesloten bij het gehele decentralisatietraject, aldus de VNG. ZN was er naar eigen zeggen geen voorstander van dat de pgb-trekkingsrechten door de SVB zouden worden uitgevoerd. Dit vanwege 'de verantwoordelijkheidsverdeling en het feit dat zorgkantoren weinig sturingsmogelijkheden zouden hebben ten aanzien van de SVB'. Hierdoor zouden de zorgkantoren, aldus ZN, in een afhankelijke positie ten opzichte van de SVB komen. De zorgkantoren hadden een sterke voorkeur om de trekkingsrechten zelf uit te voeren. Per Saldo liet weten voorstander te zijn van trekkingsrechten, mits het systeem werd ingericht op een wijze die meerwaarde heeft voor de budgethouder en dus ondersteunend zou werken. Vanuit deze visie heeft Per Saldo contact gehad met de SVB om te verkennen hoe het 'ideale trekkingsrecht' en de 'leveringsvoorwaarden' eruit zouden moeten zien. Volgens Per Saldo heeft de SVB steeds aangegeven dat als zij de trekkingsrechten zou mogen uitvoeren zij het ook op deze wijze zou doen. Daarom was Per Saldo er voorstander van dat de SVB de trekkingsrechten zou uitvoeren. De SVB zelf heeft altijd aangegeven dat zij de trekkingsrechten zou willen en ook zou kunnen uitvoeren, mits aan hun randvoorwaarden van tijdige gegevensaanlevering zou worden voldaan. De SVB was zich bewust van de afhankelijkheid van de keten. De risico's van niet juiste of niet tijdige aanlevering zouden zich in de keten opstapelen, en uiteindelijk achteraan in de keten, bij de SVB, tot problemen leiden.

In juli 2013 liet ZN het ministerie van VWS schriftelijk weten zich grote zorgen te maken over 'het invoeringstraject en de haalbaarheid van het SVB-systeem per 1 januari 2014' en stelde invoering per 1 januari 2015 voor.<sup>23</sup> In de brief werd tevens aangegeven dat de uitvoering van de trekkingsrechten door de SVB zou leiden tot 'extra informatie- en communicatiestromen' hetgeen ervoor zou zorgen dat

<sup>21</sup> Zie ook bijlage 2, Verslag Rondetafelbijeenkomst 12 juni 2015.

<sup>22</sup> De SVB heeft in reactie op het conceptrapport aangegeven nogmaals te willen benadrukken dat de SVB nooit de regie heeft gehad en nooit gehad kan hebben over de implementatie van het stelsel van trekkingsrechten en daarmee in de stuurgroep. De regie is altijd een taak van VWS (als opdrachtgever) geweest.

<sup>23</sup> Brief d.d. 8 juli 2013, van de heer A. Rouvoet, voorzitter Zorgverzekeraars Nederland aan het ministerie van VWS.

'het proces er voor de budgethouder niet duidelijker' op werd. ZN vond een model waarbij de uitvoering volledig bij de SVB lag 'niet efficiënt' en ook niet 'toekomst-vast'. Daarom pleitte ZN voor een *decentrale* uitvoering van trekkingsrechten bij gemeenten en zorgkantoren. Het was echter de wens van de staatssecretaris om het pgb-stelsel vanuit de verschillende wetten zo uniform mogelijk (en dus vanuit één instantie) te laten uitvoeren. Later schreef hij aan de Tweede Kamer:

*Met de inwerkingtreding van de Jeugdwet, Wmo en Wlz op 1 januari 2015 kwam de uitvoering van de pgb-regeling (...) grotendeels onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Zonder nadere maatregelen zouden gemeenten ieder voor zich en tijdelijk een ander systeem moeten gaan inrichten. Het tijdelijk continueren van de uitvoering van de pgb-regeling door 32 zorgkantoren onder verantwoordelijkheid van bijna 400 gemeenten met bijbehorende (financiële) verrekeningen was ook geen aantrekkelijk alternatief. Om de voordelen van het systeem van trekkingsrechten te kunnen realiseren is ervoor gekozen dit tegelijkertijd in te voeren.<sup>24</sup>*

De staatssecretaris heeft dus na de beslissing tot centrale uitvoering van het trekkingsrecht gekozen voor gelijktijdige invoering met de zorgwetten; een tijdelijk overbruggingssysteem zou volgens hem de uniformiteit waarschijnlijk niet ten goede zijn gekomen. Dat is begrijpelijk. Minder begrijpelijk is waarom in een decentralisatieproces als dit niet is besloten om ook de uitvoering van het trekkingsrecht te decentraliseren. Centralisatie van het trekkingsrecht is immers een tegengestelde beweging.

VWS liet weten dat hiervoor is gekozen vanuit uniformiteit en doelmatigheid. Volgens ZN was de reden: één loket en 'inzicht in samenloop waar nodig om fraude te onderzoeken'. Op de vraag van de Nationale ombudsman op welke gronden voor de SVB als uitvoeringsinstantie is gekozen en in hoeverre het burgerperspectief hierbij een rol heeft gespeeld, liet VWS weten dat de SVB eerder bij het trekkingsrecht was betrokken en voor gemeenten al langere tijd de arbeidsrechtelijke kant van het pgb uitvoerde (namelijk de salarisadministratie). De SVB deed dat ook voor budgethouders die hun budget vanuit de zorgkantoren kregen. Volgens VWS is bij deze keuze wel degelijk rekening gehouden met het burgerperspectief; Per Saldo had immers aangegeven het trekkingsrecht bij de SVB te willen beleggen. Uit gesprekken die de Nationale ombudsman met een aantal ketenpartners voerde, bleek dat zij niet goed konden aangeven waarom de staatssecretaris de uitvoering van de trekkingsrechten bij de SVB had neergelegd.

#### *Geen echte uitvoeringstoets*

In een uitvoeringstoets geeft een uitvoeringsinstantie op bestuurlijk niveau een oordeel over de uitvoerbaarheid van een gekozen beleids- of wetgevingsvoorstel.<sup>25</sup> Het is een essentieel onderdeel van de verplichte uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets. Voorafgaand aan een uitvoeringstoets wordt gewoonlijk een uitvoerbaarheidsanalyse gemaakt. In een uitvoeringstoets wordt gekeken naar vragen als: is het de uitvoeringsinstantie duidelijk wat de taak is? In hoeverre is de instantie voldoende voorbereid op een 'doeltreffende uitvoering'? In het voorjaar van 2013 heeft de staatssecretaris de SVB gevraagd om een uitvoeringstoets te doen naar de haalbaarheid van de uitvoering van de trekkingsrechten. In zijn brief van 12 juni 2013 aan de SVB schreef de staatssecretaris onder meer:

*(...) Mede vanwege deze complexe bestuurlijke situatie ligt het voor de hand dat VWS de komende periode de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het systeem van trekkingsrechten zelf houdt en de bouw, ingebruikname en exploitatie vooralsnog bij de SVB legt (...)*

<sup>24</sup> Brief van de staatssecretaris van 18 april 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 162.

<sup>25</sup> Zie ook Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken, Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving, <https://www.kcwj.nl>.

*De afgelopen jaren heeft de SVB een belangrijke rol vervuld met betrekking tot het werkgeverschap dat is verbonden aan het pgb. Tevens heeft de SVB de exploitatie van het pgb voor ca. 370 gemeenten uitgevoerd. Veel van de kennis, ervaring, netwerk, organisatie en IT die noodzakelijk is voor het systeem van trekkingsrechten is reeds voorhanden bij de SVB. Onze medewerkers hebben onlangs verkend of het voor de SVB mogelijk is om met ingang van 2014 het systeem van trekkingsrechten zoals hierboven is toegelicht, gestalte te geven. Conclusie van deze verkenning was dat dit mogelijk is. Om deze reden wil ik u verzoeken om op een kort mogelijke termijn een plan op te stellen met als doelstelling om het systeem van trekkingsrechten met ingang van 2014 gestalte te geven (...)*

Het is de Nationale ombudsman niet gebleken dat deze ‘roadmap’ voldoet aan de criteria die gelden voor een uitvoeringstoets; zo is er kennelijk geen uitvoerbaarheidsanalyse gemaakt. Wat de Nationale ombudsman ook bevreemdt is dat in deze roadmap, die de SVB begin juli 2013 aan VWS zond, nog werd uitgegaan van invoering van trekkingsrechten per 1 januari 2014. Dit terwijl in de loop van 2014 nog diverse – ingrijpende – beleidswijzigingen zijn doorgevoerd en de invoering samen zou gaan vallen met de decentralisaties. Vervolgens is de uitvoerbaarheid niet opnieuw getoetst, terwijl de SVB wel is gestart met de voorbereiding.<sup>26</sup> Een uitvoeringstoets in de voorgeschreven vorm, die ook ziet op gewijzigde omstandigheden, is dus kennelijk niet uitgevoerd.<sup>27</sup>

#### *Problemen bij de gegevensoverdracht*

Gemeenten, zorgkantoren en budgethouders hebben zich niet tijdig voorbereid – of konden zich niet tijdig voorbereiden – op de gegevensoverdracht. Het gevolg was dat het aanleveren van de gegevens – vooral vanuit de gemeenten – aan de SVB onvoldoende op gang is gekomen. Hierdoor stagneerden de betalingen aan zorgverleners. Een ander probleem was dat de ICT-systemen van veel gemeenten en zorgkantoren niet compatibel waren met het ICT-systeem van de SVB.<sup>28</sup> In de keten waren afspraken gemaakt over de gegevensoverdracht in de juiste vorm met de juiste extensie en format. Er zou uitwisseling plaatsvinden van de toekenningsberichten via de bestaande SVB-gemeenteportalen. Dit was samen met gemeenten ontwikkeld en zou in juli 2014 gereed zijn, zo liet de SVB weten. Maar doordat gemeenten hier niet tijdig aan konden voldoen,<sup>29</sup> zijn gegevens niet tijdig en niet goed aan de SVB overgedragen. Omdat gemeenten niet klaar waren voor gegevensuitwisseling heeft de SVB, naar eigen zeggen, hen de mogelijkheid geboden de benodigde gegevens via Excel aan te leveren. Dit leverde vertraging op in de uiteindelijke gegevensoverdracht. Ook was het niet goed mogelijk om correcties en herstel in het systeem door te voeren omdat daar geen ‘systeemfunctionaliteit’ voor bestond. Dit heeft de SVB veel extra tijd en arbeid gekost.

#### *Korte tijd tussen het afronden van het wetgevingstraject en de inwerkingtreding*

In het najaar van 2013 had de staatssecretaris aangegeven dat hij de trekkingsrechten met ingang van 1 januari 2014 gefaseerd wilde invoeren. Het idee was dat eerst de ‘nieuwe’ budgethouders zouden overgaan op het nieuwe systeem en pas daarna de ‘bestaande’ budgethouders. Met name vanuit ZN werd echter duidelijk dat dit voornemen niet realistisch was, omdat het voor de zorgkantoren ondoenlijk was om met twee systemen tegelijk te werken.<sup>30</sup> In het voorjaar van 2014 werd duidelijk dat zou worden uitgegaan van integrale invoering van de trekkingsrechten voor alle budgethouders per 1

<sup>26</sup> Zie ook brief van de staatssecretaris van 28 april 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 162.

<sup>27</sup> VWS heeft hierop aangegeven dat herziening of aanpassing van de roadmap na augustus 2013 niet nodig werd geacht omdat er nadien nog verschillende toetsen hebben plaatsgevonden zoals de Gateway Reviews, het Deloitte-onderzoek naar de IT en de Privacy Impact Analyse.

<sup>28</sup> Volgens ZN waren de ICT-systemen van de SVB onvoldoende getest.

<sup>29</sup> Volgens de SVB omdat zij de software of systemen niet hadden aangepast aan de in de keten gemaakte afspraken.

<sup>30</sup> De Nationale ombudsman vraagt zich af waarom dan niet voor fasering per doelgroep is gekozen. Hiermee doelt hij op gescheiden invoering van trekkingsrechten voor budgethouders op grond van de Wlz en daarna op grond van de Wmo. De zorgkantoren hadden dan in één keer kunnen overgaan op het nieuwe systeem.

januari 2015.<sup>31</sup> Tijdens de rondetafelbijeenkomst bij de Nationale ombudsman werd door een aantal aanwezige partijen aangegeven VWS meermalen te hebben gewaarschuwd dat deze stelselwijziging problemen zou gaan opleveren. VWS liet weten dat geen van deze partijen op dat moment echter had aangegeven het proces te willen stoppen. Volgens VWS was er een sterk collectief om 'het' zo goed mogelijk af te maken.

Een knelpunt bij de invoering van het trekkingsrecht was de samenloop met de decentralisaties. In 2014 ging de aandacht in het politieke debat vooral uit naar de inhoud van de decentralisatie en daarmee de inhoud van de stelselwetten. De late afronding van de wetten, namelijk juli 2014, is voor de invoering van de trekkingsrechten per 1 januari 2015 van belang geweest. Wetgeving die pas in juli was afgerond en waarin de Tweede Kamer nog in november en december 2014 wijzigingen wilde doorvoeren, was voor gemeenten en zorgkantoren niet meer vóór 1 januari 2015 uit te voeren.<sup>32</sup> Zij hadden dus, achteraf gezien, meer tijd moeten hebben om zich voor te bereiden op de stelselwijziging trekkingsrecht, zeker gezien de beperkte capaciteit en de middelen waarover de SVB beschikte.

#### *Gebrekkige informatieverstrekking aan budgethouders en zorgverleners*

Het beeld dat uit de gesprekken met de bij de stelselwijziging betrokken instanties naar voren komt, is dat de informatieverstrekking onvoldoende gestructureerd verliep. Wel is geprobeerd om onderling af te stemmen binnen de werkgroep Communicatie – onderdeel van de stuurgroep – maar dit had te weinig resultaat. Een aantal instanties gaf expliciet te kennen dat de informatieverstrekking aan de budgethouder minimaal is geweest. Vanuit gemeenten zijn budgethouders nauwelijks geïnformeerd over het trekkingsrecht. De reden zou liggen in het feit dat veel gemeenten hadden besloten om bij de gegevensoverdracht aan de SVB de zorgovereenkomsten in eerste instantie zonder controle vooraf goed te keuren. Gedurende de overgangperiode in 2015 zouden de overeenkomsten tegen het licht worden gehouden. De budgethouder zou hierdoor per 1 januari 2015 nog weinig merken van de wijziging. Per Saldo liet verder weten dat budgethouders geen 'algemene informatie' hebben ontvangen over de wijzigingen die per 1 januari 2015 zouden plaatsvinden, behalve de groep die onder de Wlz zou gaan vallen. De SVB liet weten aan de hand van door gemeenten en zorgkantoren aangeleverde klantgegevens individuele budgethouders te hebben aangeschreven met het verzoek de zorgovereenkomsten te versturen. Als bijlage werd een folder over de werking van trekkingsrechten verstrekt. De SVB stelde dat de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van de informatie echter primair bij gemeenten en zorgkantoren lag.

Verder gaf de SVB aan dat zij in juli 2014 had voorgesteld om zelf de zorgovereenkomsten bij de budgethouders Wmo te gaan opvragen. Dit om de gegevensverwerking te bespoedigen. Voor de zorgkantoren kon de SVB dit niet doen, omdat aan deze overeenkomsten een zorgbeschrijving was gekoppeld die vanwege privacyoverwegingen niet door de SVB mocht worden ingezien. Vervolgens heeft de SVB een 'vooraankondiging' aan de budgethouders Wmo gestuurd en is – vanaf augustus 2014 – begonnen met het opvragen van de zorgovereenkomsten. Het was de SVB naar eigen zeggen echter niet duidelijk geworden of daarmee alle budgethouders waren bereikt. VWS liet weten dat de SVB veel heeft gedaan om de budgethouder over het trekkingsrecht te informeren. Ook zou de stuurgroep 'een dringend advies' aan gemeenten hebben gegeven om de budgethouders, die eerst onder de AWBZ en per 1 januari 2015 onder de Wmo zouden gaan vallen, schriftelijk te informeren. In hoeverre gemeenten dit hebben gedaan is echter niet bekend. Zorgverleners zijn helemaal niet persoonlijk aangeschreven. Voor wie op zoek ging naar informatie waren er foldermateriaal en

<sup>31</sup> Mede naar aanleiding van de uitkomsten van Gateway Review I Invoering Trekkingsrechten PGB, 27 maart 2014.

<sup>32</sup> Dat ging over wetgeving ten aanzien van de zogenoemde Wlz-geïndiceerden.

websites. Zorgverleners waren daardoor niet of nauwelijks op de hoogte van het feit dat de stelselwijziging ook een verandering in betalingsritme teweeg zou brengen.<sup>33</sup>

#### *Opmerkelijk*

In augustus 2014 bereidde de stuurgroep Trekkingsrechten pgb een zogenoemd *Continuïteitsplan Plateau 1 trekkingsrechten* voor. Hierin werd beschreven hoe ervoor te zorgen dat de invoering van de trekkingsrechten met ingang van 1 januari 2015 geen gevaar zou lopen. Als mogelijke maatregel werd het automatisch goedkeuren van zorgovereenkomsten genoemd. In november 2014 informeerde de staatssecretaris de Tweede Kamer over het ontwikkelen van zogenoemde 'terugvalsscenario's' teneinde de continuïteit van zorgverlening en betaling aan zorgverleners te kunnen ondervangen.<sup>34</sup>

Op de vraag hoe hij dacht te voorkomen dat rekeningen aan zorgverleners niet op tijd zouden worden betaald, antwoordde de staatssecretaris:

*Continuïteit van zorg staat voorop bij de invoering van het trekkingsrecht. Dit betekent dat een budgethouder zijn zorgverlener moet kunnen betalen om zorg te blijven ontvangen. De medewerking van de budgethouders is in dit traject ook van belang in die zin dat er tijdig voldaan wordt aan de verzoeken om volledig ingevulde zorgovereenkomsten in te sturen. Er zijn terugvalsscenario's opgesteld die aangeven hoe ketenpartijen moeten omgaan met budgethouders voor wie niet alle processtappen tijdig zijn doorlopen. Doelstelling is dat de budgethouder hier geen hinder van ondervindt en dat deze situatie zo snel mogelijk wordt 'gerepareerd' in 2015. Per 1 januari 2015 zal een systeem functioneren dat er voor zorgt dat cliënten de zorg en ondersteuning die zij nodig hebben, kunnen betalen uit het pgb.*

Later schreef de staatssecretaris aan de Tweede Kamer hierover:

*Deze terugvalsscenario's waren een bewust gekozen beheersmaatregel en bleken ook noodzakelijk. Dit heeft tot gevolg dat het reguliere PGB-proces minder adequaat kon functioneren. De SVB heeft hiervoor veel extra capaciteit moeten inzetten, wat ten koste is gegaan van het werken aan het reguliere proces.<sup>35</sup>*

Of het ontwikkelen van deze terugvalsscenario's een standaardproces is geweest of dat deze zijn ontwikkeld omdat voorzien werd dat tijdige betalingen problemen zouden kunnen opleveren, is in dit onderzoek niet duidelijk geworden.<sup>36</sup> De SVB stelde dat deze scenario's vanaf november 2014 'verder' zijn voorbereid vanwege 'de late parlementaire afhandeling'. De Nationale ombudsman heeft de indruk dat VWS, ondanks de ontwikkeling van terugvalsscenario's gericht op uitbetalen, in de voorbereidende periode onvoldoende heeft onderzocht wat er mis zou kunnen gaan en onvoldoende oog heeft gehad voor dieperliggende oorzaken daarvan.

## **2.4 Het burgerperspectief**

In het politieke debat is vanaf begin 2015, toen bleek dat het zo was misgegaan, veel aandacht besteed aan de belangen van de budgethouders en (meer impliciet) hun zorgverleners. Maar uit gesprekken met verschillende instanties die bij de invoering van het trekkingsrecht betrokken zijn geweest, bleek dat bij de *voorbereiding* van de stelselwijziging weinig rekening werd gehouden met de

<sup>33</sup> Zie verder in hoofdstuk 3.

<sup>34</sup> Aangangsel van Handelingen II 2014/15, nr. 685.

<sup>35</sup> Brief van de staatssecretaris van 28 april 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 162.

<sup>36</sup> In reactie op het conceptrapport liet VWS weten dat in juni 2014 een implementatiewerkgroep is gestart met het inventariseren van risico's en beheersmaatregelen (door middel van het ontwikkelen van het continuïteitsplan). Dit is onderdeel van een standaardproces. Naarmate de risico's groter worden is het – aldus VWS – logisch dat de beheersmaatregelen verder worden uitgewerkt.



belangen van beide groepen. De meeste aandacht ging uit naar het proces en de (ICT-)systematiek. Per Saldo liet weten dat er wel een aantal 'functionaliteiten' voor gemeenten gecreëerd werd en de budgethouder 'maar moest wachten'. Tijdens het rondetafelgesprek stelde Per Saldo dat achteraf gezien meer nagedacht had moeten worden over de vraag wat de veranderingen voor de budgethouder en zijn zorgverlener zouden betekenen. Een aantal aanwezigen gaf aan dat 'de budgethouder' aanvankelijk wel goed op het netvlies stond. Zo was 'het burgerperspectief' het uitgangspunt van de verschillende pilots. Maar in de aanloopfase naar de invoering van het trekkingsrecht kwam daar de fraudebestrijding bij. Volgens de SVB kwam hierdoor ongemerkt een proces tot stand 'dat uiteindelijk in een spagaat belandde'. Aan de ene kant was er de vraag om het systeem zo fraudebestendig mogelijk te maken en aan de andere kant was er de wens het systeem zo optimaal uitvoerbaar mogelijk te maken voor de burger. De focus kwam steeds meer op fraudebestrijding te liggen. En daardoor raakte het burgerperspectief op de achtergrond. Uiteindelijk is het trekkingsrecht een complex systeem geworden met veel administratie voor budgethouder en zorgverlener.

De in dit hoofdstuk beschreven knelpunten laten zien waardoor een groot aantal budgethouders en hun zorgverleners in de problemen kwamen bij de invoering van de pgb-trekkingsrechten. In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

### 3 De burger in de problemen

#### **'Mijn complete pakket aan contracten raakte telkens kwijt'<sup>37</sup>**

*De drie zonen (21, 14 en 11 jaar) van mevrouw De Groot hebben veel hulp nodig. Alle drie hebben ze autisme; de jongste heeft bovendien een stofwisselingsziekte. De Groot is alleenstaande moeder. Bij de verzorging wordt ze ondersteund door zes professionals die hun loon ontvangen uit de pgb's van haar kinderen. 'De oudste en de middelste gaan naar de dagbesteding, de jongste heeft een verpleegkundige die hem helpt bij de sondevoeding die hij tussen de middag en 's nachts krijgt. Bovendien vraagt de voedingskatheder in zijn buik deskundig onderhoud.' Mevrouw redt het allemaal net, maar 'het groeit je snel boven het hoofd. Ik ben 24 uur per dag, zeven dagen in de week, in de weer met mijn kinderen'. Buitenshuis werken is er niet bij; om rond te komen ontvangt mevrouw ook een deel van het pgb van haar kinderen.*

*'Vanwege het trekkingsrecht van de SVB heb ik eind september alle contracten van mijn zoons digitaal naar hen gestuurd. Dat was een heel pakket. Vier van de zes mensen werken voor alle drie mijn kinderen. Dat waren vier maal drie contracten.' De Groot krijgt een ontvangstbevestiging op haar mail; alles lijkt in orde. In november komt er bericht: de aanvraag voor de dagbesteding van de oudste staat niet op SVB-papier, dus die wordt niet geaccepteerd. Hetzelfde geldt voor een andere aanvraag. 'De dag erna heb ik beide aanvragen op het juiste papier digitaal aangeleverd. Weer kwam er een ontvangstbevestiging.' In december wordt mevrouw gebeld. De uren van haarzelf kloppen niet. 'Zo gaf ik het altijd op, maar blijkbaar moest het nog gedetailleerder.' Mevrouw doet wat haar gevraagd wordt, stuurt het digitaal in en krijgt een ontvangstbevestiging.*

*In januari komt er geen geld binnen. Na uitvoerig telefonisch overleg moet De Groot tot vier keer toe alle contracten opnieuw insturen. Alles raakt steeds kwijt, ook na de vierde keer. 'Hoe kan dat, als ik van jullie wel een ontvangstbevestiging krijg?' wil mevrouw weten. 'Dat telt niet want zo'n bevestiging gaat automatisch. Uw mail is waarschijnlijk in de prullenbak beland.' Hoe kan dat nu? 'We krijgen veel te veel mails binnen', verklaart de SVB-medewerker. 'Misschien moet u volgende keer in de onderwerpregel lettergrootte 24 gebruiken', is de suggestie van de SVB-medewerker. 'Dan valt uw bericht tenminste op en gooien we het niet weg.'*

*De Groot stelt voor om alle contracten persoonlijk bij de SVB te komen brengen. Dat vindt men een goed idee. Drie uur duurt de overdracht van het papierwerk. Samen met een SVB-medewerker loopt De Groot alles na, maakt aanpassingen en zet handtekeningen. Een IT-man neemt alles mee om het in het systeem in te voeren. De Groot: 'Een week later krijg ik een telefoontje: alles was weer kwijt. Ik ontplofte bijna. Ik ben in de auto gestapt en heb opnieuw alles persoonlijk afgeleverd en toegelicht'. Enkele dagen later blijkt ook dit pakket onvindbaar bij de SVB. Tijdens het telefoongesprek met een medewerker blijkt dat alles in de digitale prullenbak zit – alweer.*

*Pas als mevrouw een klacht indient bij de website [dezorgverandertmee.nl](http://dezorgverandertmee.nl), de SVB én de Nationale ombudsman, komt er een spoedbetaling. Als mevrouw elke maand netjes belt, zal ze – te laat weliswaar – steeds een spoedbetaling ontvangen. De SVB wijst haar erop dat dit wel een heel dure manier is. 'Alsof ik daarvoor kies!' Omdat het geld steeds te laat komt, leent De Groot renteloos een bedrag van haar vader. Zodra de SVB betaalt, betaalt zij haar vader weer terug. 'Daar heb ik geluk mee, dat mijn vader kan bijspringen.'*

*Wat De Groot ook frustreert is de onkunde van de mensen die haar te woord staan – en dat ze soms ook nog eens ronduit onbeschoft doen. 'Niemand weet onder welke regeling mijn zoons vallen. Elke keer heb ik daar weer discussies over. Het is ook ingewikkelde materie. Voor elk kind moet ik bijna een ondernemingsplan schrijven. En als ik dan eindelijk aan de beurt ben aan de telefoon en zeg dat ik over drie kinderen vragen heb, zegt zo'n man doodleuk dat hij maar tijd heeft voor eentje. Want er zijn meer wachtenden na mij. Zodra hij mijn vragen over het eerste kind beantwoord heeft, gooit hij de hoorn erop. Daar kan ik met mijn pet niet bij.'*

<sup>37</sup> Dit is de weergave van een interview met een moeder van drie minderjarige budgethouders in mei 2015. Haar naam is gefingeerd.

### 3.1 Interventies Nationale ombudsman

Dit is slechts één van de talrijke verhalen die burgers aan de Nationale ombudsman hebben verteld over de problemen die zij als budgethouder of als zorgverlener tijdens de uitvoering van het trekkingsrecht hebben ondervonden. Tot augustus 2015 ontving de Nationale ombudsman naast honderden signalen meer dan 800 klachten van verontruste budgethouders en zorgverleners over het pgb-trekkingsrecht. In deze klachten is de Nationale ombudsman tussenbeide gekomen met het verzoek aan de SVB om met spoed tot een financiële oplossing te komen. Dit leidde tot versnelde uitbetaling of tot helderheid in ontbrekende stukken of informatie, waardoor het probleem alsnog kon worden opgelost. Maar de Nationale ombudsman constateerde vervolgens dat meerdere burgers zich, na deze geslaagde interventie bij de SVB, opnieuw tot hem wendden omdat hun probleem zich een maand later weer voordeed en dus niet structureel was opgelost. De Nationale ombudsman deed dan een tweede interventie en informeerde naar de oorzaak van het probleem. De Nationale ombudsman heeft meerdere van deze klachten verder in onderzoek genomen.

Zoals eerder beschreven, staat vast dat de invoering van het trekkingsrecht voor budgethouders en zorgverleners niet goed is verlopen. Dit heeft voor hen tot veel onrust geleid en velen zijn hierdoor in (financiële) problemen geraakt. Maar wat waren nu de concrete gevolgen voor de budgethouder en zorgverlener? Wat maakten zij mee? Tegen welke problemen kunnen zij in de toekomst nog aan lopen? De ervaringen uit de zogenoemde interventiepraktijk van de Nationale ombudsman zijn ondergebracht in een aantal thema's. Deze worden in dit hoofdstuk besproken. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de problemen die in de toekomst kunnen worden verwacht.

### 3.2 Betalingsproblemen

#### *Budgethouders*

Bijna alle budgethouders die bij de Nationale ombudsman klaagden, gaven aan dat er vanaf januari 2015 géén of een onjuiste betaling was gedaan aan hun zorgverlener(s). Vrijwel alle klachten van de zorgverleners gingen over dit onderwerp. Wat opviel was dat de budgethouder zich zeer verantwoordelijk voelde voor het salaris van zijn zorgverlener. Dit was hij als 'werkgever' namelijk ook in de situatie vóór 2015 gewend. Na de invoering van het trekkingsrecht is deze verantwoordelijkheid voor de budgethouder blijven bestaan met het grote verschil dat hij niet meer over de financiële middelen beschikt. Omdat de SVB de zorgverleners niet tijdig en/of niet juist uitbetaalde, klopten vele zorgverleners bij de budgethouder aan. De budgethouder voelde zich hierdoor tekortschieten en achtte zich aansprakelijk voor deze omissie. Daarnaast ontstond bij veel budgethouders de angst om hun zorgverlener te verliezen. Zorgverleners, met wie vaak jarenlang werd samengewerkt, zouden zich namelijk genoodzaakt kunnen voelen om elders een inkomen te generen. Vanwege dit verantwoordelijkheidsgevoel en/of deze angst zijn meerdere budgethouders of hun ouders de zorgverleners zelf gaan uitbetalen, direct of via een storting op MijnPGB, met alle financiële gevolgen van dien. Ook zijn er talrijke situaties gemeld waarbij de ouder of partner/familie de zorgverlener is. Dan was het direct het gezin van de budgethouder zelf dat in financiële problemen kwam. Veel budgethouders of hun ouders hadden nog wel een buffer om één maand te kunnen opvangen, maar meerdere maanden was ook voor hen niet mogelijk. Dit leidde tot huur- en hypotheekschulden en problemen met andere vaste lasten en drukte ook op de dagelijkse kosten hetgeen grote invloed had op het dagelijks leven.

*VWS heeft gezegd dat de regie bij de budgethouder blijft, maar hoe voelt regie als je niet het geld hebt om je verantwoordelijkheden na te komen?*<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Aldus een budgethouder die zich tot de Nationale ombudsman wendde.

Naast het uitblijven van betalingen werd er geklaagd over uitbetaling aan zorgverleners die in die periode helemaal geen zorg aan de budgethouder hadden verleend of met wie de budgethouder zijn zorgovereenkomst per 1 januari 2015 had beëindigd. Deze bedragen werden in die maand van het pgb van de budgethouder afgeschreven, terwijl het onduidelijk was wanneer deze zouden worden teruggevorderd.

### *Zorgverleners*

Vooralsorgverleners kwamen door de betalingsproblematiek in de financiële problemen. Velen van hen zaten voor het eerst van hun leven met schulden opgescheept en konden dat moeilijk accepteren. Hoewel de SVB bij de noodscenario's allereerst inzette op uitbetaling van de vaste salarissen, hebben velen meerdere maanden in het geheel geen inkomen ontvangen. Anderen hebben hun declaraties maanden niet uitbetaald gekregen en ondervinden nog steeds problemen.

*De SVB kon geen duidelijkheid geven wanneer mijn salaris uitbetaald gaat worden en ik moet blijven afwachten. Dit kan ik dus niet. Ik moet helaas ook rekeningen betalen. Ik stel in de klacht tevens de SVB verantwoordelijk voor alle kosten die nu ontstaan.<sup>39</sup>*

De meeste zorgverleners continueerden hun zorgverlening aan de budgethouder in het vertrouwen dat hun inkomen uiteindelijk door de SVB zou worden uitbetaald. Toen dit te lang duurde, raakten zij in financiële problemen door achterstanden in het betalen van huur, hypotheek en andere vaste lasten. Deze kosten passen zich immers niet aan de vertraagde of onregelmatige uitbetaling van de SVB aan. En ook de deurwaarders hebben geen boodschap aan de achterstanden bij de SVB. Daarnaast werden door de SVB dubbele betalingen gedaan, waarvan de zorgverleners in onzekerheid verkeerden of en wanneer deze bedragen weer zouden worden teruggevorderd. De SVB was namelijk slecht bereikbaar. Hoewel deze zorgverleners wisten dat het niet aan hen lag dat ze teveel betaald kregen, vonden zij dit niet prettig omdat dit voelde als een schuld aan de SVB. Ten slotte hebben veel zorgverleners de onrust bij hun budgethouders moeten wegnemen door hen ervan te verzekeren dat zij de benodigde zorg zouden blijven verlenen, ook al kwamen de betalingen niet op tijd.

Zorgcentra, bij wie meerdere budgethouders zijn ondergebracht, gingen leningen aan bij banken, omdat hun bedrijfsbuffer na enkele maanden was verdwenen. Vanaf het moment dat de betalingen vanuit de SVB op gang kwamen, bleven deze onregelmatig. Dit leidde tot liquiditeitsproblemen, waardoor weer extra moest worden geleend om hun bedrijfsvoering in goede banen te leiden.

*Toen ik de SVB uiteindelijk aan de lijn kreeg en vroeg waar mijn geld bleef omdat ik in financiële problemen verkeerde, deelde de medewerker mij mee: dan neemt u toch een lening.<sup>40</sup>*

### *Wijziging in betalingsritme*

Al snel bleek dat de invoering van het trekkingsrecht een forse andere verandering met zich mee had gebracht, namelijk dat de betaling voortaan niet vooraf (aan de budgethouders) plaatsvond, maar achteraf (via uitbetaling door de SVB). Dit leidde bij de start van het stelsel vanaf 1 januari 2015 tot een soort 'schrikkelmaand', een gat tussen de salarisbetaling van 6 à 7 weken.<sup>41</sup> Bij het aankomen van deze problemen bij de SVB stuiten zorgverleners nog op een ander probleem. Meerdere zorgverleners vertelden dat zij door de SVB niet als partij worden gezien. Het is namelijk de budgethouder die bij het trekkingsrecht centraal staat en verantwoordelijk is voor zijn budget. Hij is

<sup>39</sup> Aldus een zorgverlener die zich tot de Nationale ombudsman wendde.

<sup>40</sup> Aldus een zorgverlener die zich tot de Nationale ombudsman wendde.

<sup>41</sup> Dit gold alleen voor zorgverleners die vóór 2015 vooraf door de pgb-houder werden betaald.

degene die bij de SVB staat geregistreerd als regiehouder van het pgb en niet de zorgverlener. De zorgverlener zelf is voor de SVB geen gesprekspartner.

De Nationale ombudsman heeft van de SVB vernomen dat vanwege privacyaspecten niet op een klacht van een zorgverlener mag worden ingegaan, zonder expliciete toestemming van de budgethouder. De SVB neemt daarom naar aanleiding van een klacht of signaal van een zorgverlener contact op met diens budgethouder om de klacht via deze weg op te lossen. Hoewel de Nationale ombudsman de privacyoverwegingen begrijpt en ook bekend is met het fenomeen van frauduleuze zorgverleners die op deze wijze hun voordeel zouden kunnen doen, komt deze regeling omslachtig en ineffectief over. Zowel de zorgverlener als de budgethouder zijn financieel gezien namelijk volledig afhankelijk van de SVB. De zorgverlener die in de problemen komt door de SVB kan door deze werkwijze niet bij de SVB terecht. Maar als hij zich wendt tot de budgethouder, wordt hij weer naar de SVB doorverwezen.

### 3.3 Gebrek aan informatieverstrekking

#### *Onbereikbaarheid en non-respons*

Eind 2014 vroegen veel budgethouders zich af wanneer zij nu precies de zorgovereenkomsten aan de SVB moesten insturen of wat ze in 2015 geacht werden te gaan doen. Zij deelden de Nationale ombudsman mee dat zij hierover nog geen bericht hadden ontvangen. Vanaf januari 2015 vroegen de budgethouders zich vervolgens af waar de betalingen bleven. De SVB was telefonisch echter slecht te bereiken. Budgethouders die belden kregen een voicemailbericht met de mededeling dat het erg druk was en zij daarom beter op een ander tijdstip konden terugbellen. Op een ander tijdstip gebeurde echter weer precies hetzelfde. Het kwam ook voor dat de verbinding werd verbroken. Pas begin april werd de bereikbaarheid beter, maar toen kregen de budgethouders contact met medewerkers die niet kundig waren op het onderwerp (of die niet bevoegd waren om in het systeem van de SVB te kijken om inhoudelijke informatie te kunnen geven). Toezeggingen dat de budgethouder door de SVB zou worden teruggebeld, werden vaak niet nagekomen. De budgethouder voelde zich hierdoor machteloos en gefrustreerd. Ook op e-mailberichten werd niet gereageerd (en op brieven al helemaal niet). Op de website van de SVB werd lange tijd niets over deze problemen gemeld. Later kwam de mededeling dat de SVB onbereikbaar was en werd er begrip gevraagd voor deze situatie. Pas rond april werden de problemen op de site daadwerkelijk benoemd.

*Telkens wordt er aangegeven dat het erg druk is en ik binnen 24 uur word teruggebeld. In een later gesprek wordt er gezegd drie dagen i.v.m. de drukte. Ook dit wordt niet nagekomen, zelfs niet als er beloofd wordt om er een spoedbelafpraak van te maken. Heden heb ik geprobeerd om een klacht via de site van de SVB in te dienen, maar zodra ik op de button 'verder' klik, kom ik op de homepagina van de SVB uit.<sup>42</sup>*

Toen de telefonische bereikbaarheid iets verbeterde, ontdekten veel budgethouders dat er onjuistheden in hun zorgovereenkomst stonden. De SVB had hen daarover niet geïnformeerd. Pas aan de telefoon werd hen verteld dat zij de overeenkomst opnieuw dienden toe te sturen. De budgethouder moest hiervoor dus zelf aan de bel trekken, waardoor onnodig veel tijd verloren was gegaan.

Uit navraag bij de SVB bleek dat er onverwacht veel telefoontjes binnenkwamen van budgethouders met vragen over het invullen van de zorgovereenkomst. Ook kwam het regelmatig voor dat budgethouders zich afvroegen wat er met de door hen ingezonden papieren was gebeurd. Opvallend

<sup>42</sup> Aldus een budgethouder die zich tot de Nationale ombudsman wendde.

veel budgethouders die een pgb ontvingen op grond van de Wmo, belden met vragen over de hoogte van hun budget en de uurtarieven die waren vastgesteld, terwijl zij zich eigenlijk tot hun gemeente hadden moeten wenden. Omdat zij hun zorgovereenkomsten bij de SVB dienden aan te leveren, waren zij in de veronderstelling dat deze vragen door de SVB konden worden beantwoord. Zij hadden immers een brief van de SVB gekregen, waarin stond dat zij voor nadere vragen bij de SVB terecht konden.<sup>43</sup> Hierdoor wekte de SVB de indruk dat zij ook de inhoudelijke vragen rondom de pgb's kon beantwoorden en namen de budgethouders massaal contact met de SVB op. Volgens de SVB ging het om rond de 8.000 telefoontjes per dag, met als gevolg dat de SVB slecht bereikbaar was. Inmiddels zaten vele medewerkers aan de telefoon om een hardnekkige achterstand van telefoontjes weg te werken en om de burger zo alsnog van informatie te kunnen voorzien. Tijd om de op dat moment binnenkomende telefoontjes af te handelen was er niet.

#### **Heeft u nog vragen?**

*Neem dan contact met ons op. U kunt bellen naar (030) 264 82 00. Wij kunnen dan uw vragen beantwoorden of meer uitleg geven. Ook kunt u mailen via: [pgb@svb.nl](mailto:pgb@svb.nl). Als u vragen heeft, kunt u ook terecht op onze internetsite [www.svb.nl/pgb](http://www.svb.nl/pgb).<sup>44</sup>*

#### *Geen of onjuiste informatieverstrekking*

Als het de budgethouder uiteindelijk toch lukte om contact met de SVB te krijgen, kwam het vaak voor dat de desbetreffende medewerker de gegevens van de budgethouder in het geheel niet kon vinden. Ook dan moest de budgethouder de zorgovereenkomsten of andere stukken opnieuw toesturen, soms tot vier keer toe. Bij sommige budgethouders bleek later dat zij bij de SVB waren ondergebracht onder een andere wet dan de budgethouder aan de telefoon aangaf, waardoor het budget moeilijk vindbaar was. Dit kwam doordat de laatste gegevens nog niet waren verwerkt (of aan de SVB waren doorgegeven); of vanwege een onjuiste invoering in het systeem (vanwege de noodscenario's). Verder gaven veel budgethouders aan dat zij van de SVB tegenstrijdige informatie ontvingen. De ene medewerker bevestigde bijvoorbeeld dat er een spoedbetaling was gedaan, terwijl de medewerker die men de volgende dag sprak liet weten dat dit nog helemaal niet had plaatsgevonden en nog moest worden aangevraagd. Ook gaven verschillende medewerkers diverse redenen voor het niet uitbetalen van hun zorgverlener. En het kwam voor dat de medewerker helemaal niet wist waarom er nog niet was uitbetaald, omdat dat gezien de gegevens in het systeem al wel had moeten gebeuren. De informatie was meestal onduidelijk, in de trant van 'er moet nog iets omgezet worden' of 'er moet nog iets worden gecontroleerd'. Ten slotte werden toezeggingen dat alsnog direct zou worden uitbetaald, vaak niet nagekomen.

*Het systeem is amper getest, er zijn geen antwoorden op gestelde vragen, er is weinig tot geen kennis bij de call centers, er staan vragen en antwoorden op de website die alleen van toepassing zijn als het werkt (!) en de medewerkers klagen dat ze graag willen helpen maar het ook niet weten en een draaiboek hebben met antwoorden op vragen die niemand stelt en geen antwoorden hebben op vragen die wel worden gesteld en dat als je al iemand te pakken krijgt op de overbelaste telefoonlijn of e-mail.<sup>45</sup>*

#### *MijnPGB*

Mensen die de Nationale ombudsman belden over betalingsproblemen meldden ook dat op webportal MijnPGB nog steeds geen informatie stond. De budgethouder kon niet zien hoeveel budget hij in die betreffende maand nog te besteden had. Dit had weer gevolgen voor de inkoop van de budgethouder,

<sup>43</sup> Zie citaat hierna.

<sup>44</sup> Standaardtekst in brieven SVB van vóór 1 januari 2015 aan budgethouders.

<sup>45</sup> Aldus een budgethouder die zich tot de Nationale ombudsman wendde.

die vaak geen risico wilde nemen het budget te overschrijden. Ook kwam de informatie die er wel in stond, vaak niet overeen met de werkelijke situatie. En soms stond er niks in MijnPGB, terwijl wel was betaald. Het lijkt erop dat MijnPGB slechts was ingericht voor het voeren van betalingsadministratie en niet voor het trekkingsrecht. Om ook informatief te zijn voor de budgethouder, zijn blijkbaar meer functionaliteiten nodig.

Andere klachten gingen erover dat in MijnPGB de betaling wel klaarstond, maar uiteindelijk niet werd uitbetaald. Verder gebeurde het dat er informatie was opgenomen die in het geheel niet in het dossier thuishoorde, waardoor de budgethouder andermans informatie kon inzien. En op grond van onjuiste gegevens waren reeds betalingen gedaan. Hierdoor voelde de budgethouder zich weer gedwongen om contact op te nemen met de SVB. Wat dit voor de budgethouder in de praktijk betekende, is hiervoor reeds beschreven. Daarbij kwam dat bij de SVB niet met vaste dossierbehandelaars werd gewerkt, waardoor mensen steeds opnieuw hun verhaal moesten doen.

#### *Van het kastje naar de muur*

Budgethouders klaagden er bij de Nationale ombudsman verder over dat de betrokken instanties – de SVB, de gemeenten en de zorgkantoren – over en weer naar elkaar verwezen. Zij voelden zich ‘van het kastje naar de muur’ gestuurd. Zo kwam het voor dat de SVB zorgovereenkomsten niet volledig achtte en de budgethouder terugverwees naar het zorgkantoor. Het zorgkantoor stelde vervolgens dat de overeenkomst helemaal compleet was en dat de benodigde stukken al lang aan de SVB waren verstuurd. De SVB verwees budgethouders naar de gemeente, omdat de SVB geen toekenningsbericht van de gemeente had ontvangen. De gemeente liet hierop aan de budgethouder weten dat de SVB het trekkingsrecht op zich had genomen en dat hij of zij voor informatie hieromtrent bij de SVB moest zijn. Voor de SVB betekende dit een overvloed aan vragen, waarvan de meeste door de gemeenten zelf dienden te worden beantwoord. Voor de budgethouder betekende dit onrust en onzekerheid. Dit omdat hierdoor de indruk werd gewekt dat niemand precies wist hoe het systeem werkte en wat van hem werd verwacht. De budgethouder verloor hierdoor het vertrouwen dat het allemaal nog goed zou komen.

*Ook lijkt mijn gemeente niet te weten of de gemeente zelf deze toekenningsbeschikking moet afgeven of dat de centrumgemeente dit moet doen.<sup>46</sup>*

Daarnaast verwees de SVB budgethouders regelmatig naar de bank met de mededeling dat de betaling inmiddels op het bankrekeningnummer van de zorgverlener was gestort. Maar als dit vervolgens bij de bank werd nagevraagd, bleek dit niet het geval te zijn. De budgethouders moesten weer opnieuw contact opnemen met de SVB. En vaak werd dan pas duidelijk dat de betaling bij de SVB nog ‘on hold’ stond.

#### *Informatie aan de zorgverlener*

Het is opmerkelijk dat zowel budgethouders als zorgverleners bij de Nationale ombudsman hebben aangegeven zo slecht op de hoogte te zijn van de wijziging in het betalingsritme vanaf januari 2015.<sup>47</sup> Vooral de zorgverleners stelden in het geheel niks van deze wijziging te hebben vernomen. Het heeft bij hen voor veel onrust gezorgd. Als zorgverleners dit van tevoren hadden geweten, hadden zij hierop kunnen anticiperen door een buffer op te bouwen om zo die periode te kunnen overbruggen en daarmee hun vaste lasten te kunnen blijven betalen. Gezien de centrale rol die de budgethouder inneemt in het stelsel van trekkingsrecht, heeft goede informatie aan zorgverleners blijkbaar een marginale rol gespeeld. Onduidelijk is waar zij de informatie over het nieuwe stelsel vandaan hadden

<sup>46</sup> Aldus een budgethouder die zich tot de Nationale ombudsman wendde.

<sup>47</sup> Zie ook in par. 3.2.

moeten halen. Per Saldo en Zorgverzekeraars Nederland lieten de ombudsman weten dat veel zorginstellingen wel waren geïnformeerd, maar dat het blijkbaar niet genoeg is doorgedrongen. Veel zorgverleners namen hierover telefonisch contact op met de SVB, wat weer een overbelasting van het telefoonsysteem teweegbracht. En als de zorgverlener de SVB toch uiteindelijk aan de lijn kreeg, werd hem meegedeeld dat hij 'geen partij' was en werd hij naar zijn budgethouder verwezen.<sup>48</sup> Uit de rondetafelbijeenkomst van de Vaste Kamercommissie VWS op 28 mei 2015 bleek dat zelfs erkende pgb-bureaus (met certificaat) niet waren geïnformeerd. Ondanks de centrale rol van de budgethouder om zo zijn privacy te beschermen en fraude tegen te gaan, vraagt de Nationale ombudsman zich af waarom er daarnaast niet meer aandacht is besteed aan de informatieverstrekking aan zorgverleners. Waarom is bijvoorbeeld de Branchevereniging Kleinschalige Zorg (BVKZ) niet eerder bij de stuurgroep Trekkingsrechten pgb betrokken?<sup>49</sup> De Nationale ombudsman vraagt dit zich temeer af, omdat hem is gebleken dat pgb's zijn verstrekt aan volwassen zorgbehoevenden die zelf helemaal niet in staat zijn om al deze ingewikkelde informatie tot zich te nemen, laat staan dit door te spelen aan de zorgverlener of pgb-bureau.<sup>50</sup>

### 3.4 Complexiteit van het systeem

In de eerder genoemde brief van de staatssecretaris aan de Kamer van 28 april 2015 is te lezen dat de intentie bestond om direct na de invoering van het trekkingsrecht een aantal verbeteringen in het systeem door te voeren op belangrijke onderwerpen van de budgethouder. Deze onderwerpen waren onder meer de opzet en werking van MijnPGB, het verwerken van de vervoerskosten, het verwerken van ziektemeldingen, het vrij besteedbaar bedrag en dagdeel/uren-declaraties. Invoering van deze gegevens was namelijk zeer complex. Echter, door alle betalingsproblemen en door het inzetten van de terugvalscenario's moesten deze verbeteringen helaas voor een later moment worden bewaard. Het reguliere proces is hierdoor een tijdje buiten werking gesteld, aldus de staatssecretaris. De werking van MijnPGB heeft bij de Nationale ombudsman tot veel klachten geleid.

#### *Administratieve lasten*

Budgethouders gaven aan het stelsel van trekkingsrechten te ingewikkeld en niet gebruiksvriendelijk te vinden. Allereerst dienden budgethouders met alle zorgverleners nieuwe zorgovereenkomsten af te sluiten.<sup>51</sup> Hiervoor stuurde de SVB modelformulieren toe of deze konden worden uitgeprint via de site van de SVB. De budgethouder mocht ze zelf opstellen. Hij diende de ingevulde zorgovereenkomsten vanuit de Wmo en de Jeugdwet vervolgens naar de SVB te sturen. Zorgovereenkomsten vanuit de Wlz dienden door de budgethouder aan het zorgkantoor te worden gestuurd. Het zorgkantoor leverde de zorgovereenkomst daarna bij de SVB aan. Er waren echter veel vragen bij het invullen van de zorgovereenkomsten, vooral omdat opeens in uren in plaats van in dagdelen moest worden geregistreerd. Vervoerskosten kon de budgethouder niet, althans niet op een begrijpelijke manier, verwerken en ziektemeldingen en -uitkeringen waren sowieso een probleem. Sommige budgethouders hebben hun zorgovereenkomsten meerdere keren moeten wijzigen, omdat de gegevens volgens de SVB niet correct bleken te zijn.

<sup>48</sup> In reactie op het conceptrapport stelt de SVB hier vanaf februari aandacht voor te hebben gevraagd bij VWS in de werkgroep Communicatie. VWS heeft hier volgens de SVB onvoldoende of niet op gereageerd. Op de constatering van de ombudsman dat de zorgverlener geen gesprekspartner voor de SVB zou zijn, stelde de SVB in haar reactie op het conceptrapport het departement herhaaldelijk te hebben gevraagd om zo snel mogelijk duidelijkheid te geven over het karakter van de relatie tussen de SVB en de zorgverlener en de daaraan verbonden juridische aspecten. De SVB heeft hierop naar eigen zeggen nog geen antwoord ontvangen.

<sup>49</sup> Zie paragraaf 2.3.

<sup>50</sup> Naast budgethouders die het systeem te ingewikkeld vinden, valt hierbij bijvoorbeeld ook te denken aan terminale patiënten, mensen met hersenletsel, of andere ernstige aandoeningen. Het is dan vaak de zorgverlener die of een erkend pgb-bureau dat de administratie op zich neemt.

<sup>51</sup> In geval de zorgovereenkomst niet meer klopte.



*Nu staan de kranten vol met nieuws dat zorgverleners geen geld hebben gekregen, wat heeeel erg is, maar ik lees niets over dat mijn PGB niet goed gevuld is en een onwerkbaar systeem is, waardoor je je als ouder af en toe net een hamster in een looprad voelt.<sup>52</sup>*

Door alle problemen met het invullen van de formulieren, de telefoontjes die daarover moesten worden gepleegd en het meerdere keren moeten toesturen van de formulieren, lieten budgethouders aan de Nationale ombudsman weten dat de administratieve lasten eerder zijn vermeerderd dan verminderd. Ook de pgb-bureaus en andere salarisadministrateurs, bij wie de budgethouder zijn pgb-registratie heeft ondergebracht, draaien overuren en weten tot op heden niet goed waar zij deze extra kosten moeten declareren.

#### *Digitalisering*

Voorts diende zich nog een digitaliseringsprobleem aan. Het nieuwe systeem was erop ingericht dat budgethouders hun stukken digitaal zouden aanleveren bij de SVB. Maar budgethouders klaagden er bij de Nationale ombudsman over dat het voor hen helemaal niet mogelijk was om de zorgovereenkomsten en declaraties via de computer aan te leveren ('te uploaden'). Dit omdat het uploadsysteem niet werkte, het voor de budgethouder te ingewikkeld was of omdat de budgethouder niet in het bezit was van een scanner. Gevolg hiervan was dat zij deze stukken alsnog per post aan de SVB opstuurden, wat door handmatige invoer weer een extra belasting voor de SVB betekende. Dit leidde weer tot achterstand. In maart 2015 kwam nog rond de 73% van de declaraties per post bij de SVB binnen.<sup>53</sup> Het lijkt erop dat de SVB zich op het digitale systeem heeft verkeken; de ketenpartners en de budgethouders waren hier nog (niet) aan toe.

### **3.5 Reactie van de staatssecretaris**

Vermeldenswaard is ten slotte de reactie van de staatssecretaris ten aanzien van de problemen die in januari 2015 aan het licht kwamen. In antwoord op de problemen liet de staatssecretaris op 3 februari 2015 namelijk weten dat de budgethouders die nog niets hadden gehoord van de SVB, of die nog geen definitief akkoord hadden gekregen op hun zorgovereenkomst, hun declaraties alsnog konden insturen. De SVB zou dan extra hard aan de slag gaan om alles in orde te maken. Bij de SVB zou alles in de startblokken staan om in 75% van de gevallen binnen vijf dagen na declaratie uit te betalen. Voor de overige 25% zou de SVB extra helderheid bieden en zorgen dat voor half februari zou worden betaald. Volgens de staatssecretaris waren de betalingen die in januari moesten worden gedaan voor het overgrote deel volgens planning eind januari 2015 gestort. En hij beloofde vervolgens snel duidelijkheid voor iedereen. De SVB zou alles in behandeling nemen en ervoor zorgen dat het geld er snel zou komen.<sup>54</sup>

Helaas kwam deze berichtgeving niet overeen met de werkelijkheid en leek het erop dat de staatssecretaris zijn informatie over de termijn van uitbetaling geheel had gebaseerd op de standaardtermijn die de SVB vooraf had toegezegd bij een goed werkend systeem met volledig verwerkte en geaccordeerde toekenningsberichten en zorgovereenkomsten.<sup>55</sup> De staatssecretaris was zich blijkbaar niet bewust van de daadwerkelijke problemen en achterstanden bij de SVB, waardoor de door hem genoemde betaaldata helemaal niet konden worden gehaald.

<sup>52</sup> Aldus een ouder van een minderjarige budgethouder die zich tot de Nationale ombudsman wendde.

<sup>53</sup> Uit een memo van de SVB aan VWS ter voorbereiding van het algemeen overleg op 3 maart 2015.

<sup>54</sup> Persbericht VWS van 3 februari 2015, 'Van Rijn: Elke PGB-houder kan nu declareren'.

<sup>55</sup> In reactie op het conceptrapport liet VWS weten dat de betaaldata zijn gehaald. Wel werden er minder betalingen gedaan dan was beoogd; dat kwam door de vele incomplete dossiers.

De dag ervoor, op 2 februari 2015, had de staatssecretaris de Kamer laten weten dat de bereikbaarheid van de SVB een bepaalde periode niet goed was geweest, maar dat de telefonische capaciteit vanaf december dusdanig was verhoogd dat iedereen te woord werd gestaan. Volgens de staatssecretaris werden de meeste telefoontjes tijdig beantwoord. Bovendien ontvingen de werknemers van de SVB die de telefoontjes beantwoordden, een training en werden zij begeleid door ervaren en inhoudelijk deskundige krachten. Door middel van terugbelverzoeken werden zaken alsnog afgedaan die niet direct konden worden afgehandeld. Inhoudelijke vragen van de budgethouder over bijvoorbeeld het toekennen of de hoogte van een pgb werden doorverwezen naar zorgkantoor of gemeente. De SVB was daarnaast ook bezig met beantwoording van e-mails.<sup>56</sup>

In februari 2015 bood de staatssecretaris zijn excuses aan voor de hele situatie. Hij bleef echter positief over de termijn waarbinnen de problemen opgelost zouden zijn. Hij gaf aan dat menselijke fouten niet zijn te voorkomen, maar dat deze wel snel moeten worden opgelost. En daar was de SVB hard mee bezig.<sup>57</sup> Later kwam de staatssecretaris tot het besef dat de situatie lang niet zo rooskleurig was als door hem was geschetst. Zowel burgers als Kamerleden verloren het vertrouwen in zijn cijfers en toezeggingen omtrent dit onderwerp. De staatssecretaris heeft zich vele malen moeten verantwoorden in de Kamer, wat er op 26 maart 2015 zelfs toe heeft geleid dat een deel van de Tweede Kamer het vertrouwen in hem heeft opgezegd.<sup>58</sup>

*Ik en velen met mij zijn thans verregaande financiële verplichtingen aangegaan met zorgverleners – wat moet je anders, de zorg moet wel door – zonder de zekerheid dat deze verplichtingen ook nagekomen kunnen worden. De ‘zekerheid’ van een staatssecretaris die zegt dat ‘het goed komt’ bleek niks waard te zijn.<sup>59</sup>*

Budgethouders lieten de Nationale ombudsman weten het pijnlijk te vinden dat de staatssecretaris de werkelijkheid niet eerder onder ogen zag. Sommigen stelden dat hij de schuld voor de problemen ten onrechte bij de budgethouder legde, omdat die te laat zou hebben gedeclareerd. Dat er problemen waren ontstaan was nog tot daar aan toe, maar volgens de budgethouders had de staatssecretaris meteen de ernst ervan moeten inzien en naar hen toe ‘open kaart’ moeten spelen. Zij waren er in eerste instantie namelijk van uitgegaan dat de betalingen inderdaad snel zouden volgen en hadden hun financiële planning hierop afgestemd. De teleurstelling was daarom groot toen bleek dat het anders liep. Van de SVB zelf werd overigens lange tijd niets vernomen. Pas in mei 2015 stuurde de SVB een brief aan de budgethouders met de mededeling dat helaas niet alles goed was gegaan. De SVB bood zijn excuses aan de budgethouders aan voor de problemen die dat voor hen en hun zorgverleners had opgeleverd. Vervolgens bood de raad van bestuur van de SVB tijdens een hoorzitting in de Tweede Kamer op 28 mei 2015 mondeling zijn excuses aan de burger aan.

<sup>56</sup> Brief van de staatssecretaris van 26 januari 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 111.

<sup>57</sup> Brief van de staatssecretaris van 12 februari 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 129.

<sup>58</sup> Tot nu toe hebben zeven debatten in de Tweede Kamer plaatsgevonden: op 4 en 12 februari, 3 en 26 maart, 29 april, 4 juni en 1 juli 2015.

<sup>59</sup> Aldus een budgethouder die zich tot de Nationale ombudsman wendde.

## 4 Acties van VWS en ketenpartijen om problemen op te lossen

### **'Plotseling moesten we twee maanden zonder pgb-inkomsten zien te overbruggen'**<sup>60</sup>

*Als bedrijfsleider Erik Koolen in november 2014 bij Zorgcentrum Zorgvliet komt werken, moet hij direct alle informatie over pgb's aanleveren bij de SVB. 'Voorheen ging de factuur naar de budgethouder, en die betaalde. Vanaf 1 januari moesten de facturen naar de SVB, maar die betaalde niet. Er kwam geen cent meer binnen.' Zorgvliet, een instelling voor 24-uursopvang en dagbesteding voor dementerende ouderen, ontvangt maandelijks tussen de honderd- en honderddertigduizend euro aan pgb-gelden. Koolen: 'Pas half februari deed de SVB de eerste betalingen. Daardoor misten we bijna twee maanden omzet. Van vooruit betalen gingen we naar achteraf betalen. Veertig man vast personeel wachtte op het maandsalaris. Het was een behoorlijke uitdaging om dat gat te overbruggen.'*

*Het geld van de SVB komt niet vanzelf. Koolen belt veel met de SVB en twittert met de hashtag pgb-alarm. 'Naar aanleiding van een tweet werden we gebeld door het rapid response team (RRT) van de SVB. Dat is er speciaal voor gevallen als het onze. We kregen een contactpersoon toegewezen die de boel voor ons uitzocht.' Koolen krijgt de toezegging dat alles goed zal komen. Het geld komt echter met horten en stoten binnen. Onduidelijke bedragen, dubbele betalingen... 'Vier keer kregen we hetzelfde bedrag binnen. Het was één grote chaos.'*

*Om faillissement te voorkomen sluit Zorgvliet een kortlopende noodlening af bij de bank. 'Dat gaf even rust, al moest dat geld wel weer binnen drie maanden zijn terugbetaald. Intussen maakten we nieuwe afspraken met onze klanten. In plaats van een achterafbetaling konden we rekenen op een vast bedrag per maand. Ook de SVB gaf ons de garantie: het komt voor elkaar.' Eind april blijkt echter slechts de helft van de afgesproken maandbedragen binnen te komen. Koolen: 'Ik weer bellen met de SVB natuurlijk. Er bleken contracten zoek, sommige cliënten waren niet bekend bij de SVB...' Opnieuw schiet de contactpersoon van het RRT te hulp. Een week later is al het geld van april binnen. In mei gaat het weer mis. De SVB verklaart dat het geld is overgemaakt, maar Koolen ziet daar niets van op zijn rekening. 'Voor de 25 budgethouders die gebruikmaken van onze 24-uursopvang wijst het zorgkantoor de betaling toe vanuit de Wlz. Voor de twaalf budgethouders die naar onze dagbesteding komen, ontvangen we pgb-gelden via de gemeenten. Uitbetaling door de SVB van pgb's via de gemeenten is geen enkel probleem. Maar het gaat fout in het contact tussen zorgkantoren en SVB. Het zorgkantoor zegt alles geregeld te hebben met een contract en maakt het bijbehorende bedrag over naar de SVB. Daar gaat van alles verloren en mis. Het lijkt allemaal willekeurig bij de SVB, ik zie geen enkele structuur of logica in hun handelen. Gebrek aan informatie, onkunde en onwil, zo vat ik het samen. Als ik belde met een probleem, zei een medewerker doodleuk dat dat mijn probleem was en niet het zijne.' Voor de SVB is Koolen, als zorgaanbieder, officieel geen partij; de enige partij met wie de SVB communiceert is namelijk de budgethouder. Koolen: 'In ons geval zijn dit dementerende ouderen op hoge leeftijd. Hun partners en familieleden vragen onze hulp bij de aanvraag van betalingen, maar omdat wij niet gemachtigd zijn, weigert de SVB mij te woord te staan. Het RRT hielp mij wel, maar dat schijnt alweer opgeheven te zijn.'<sup>61</sup>*

*Zorgvliet had een financiële buffer, maar die is opgegaan aan alle perikelen. Koolen heeft moeten snijden in tijdelijke contracten en schat dat hij 'makkelijk tienduizend euro' heeft uitgegeven aan accountants, adviseurs en provisie om de eindjes aan elkaar te knopen. 'We draaien nu met minimale bezetting. Natuurlijk gaat dat ten koste van de kwaliteit van onze zorg, maar we kunnen op dit moment niet anders. We kunnen ons niets permitteren.'*

<sup>60</sup> Dit is de weergave van een interview met een bedrijfsleider van een zorginstelling in mei 2015. De namen zijn gefingeerd.

<sup>61</sup> In haar reactie op het conceptrapport liet de SVB weten dat het RRT niet is opgeheven.

## 4.1 Aanleiding tot acties

In januari 2015 had de SVB nog steeds veel toekenningsberichten en zorgovereenkomsten niet in het systeem ingevoerd. Bijna alle toekenningsberichten van de zorgkantoren waren wel bij de SVB binnen, maar er waren pas van 268 gemeenten toekenningsberichten ontvangen, waarvan het merendeel niet van voldoende kwaliteit om te worden ingevoerd in het systeem. De SVB gaf aan dat op 1 januari 2015 pas rond de 50% van de zorgovereenkomsten was ontvangen. Volgens de SVB was 40% daarvan bovendien niet van voldoende kwaliteit. Op 2 februari 2015 deelde de staatssecretaris mee dat van de 149.000 aangeschreven budgethouders er inmiddels 134.000 hadden gereageerd. Zij hadden tezamen rond de 229.000 zorgovereenkomsten aan de SVB verstuurd. De SVB had op dat moment 114.000 budgethouders laten weten dat hun zorgovereenkomst was ontvangen. De overige 20.000 moesten nog worden geïnformeerd.<sup>62</sup> Daarnaast bleken er meer budgethouders te zijn dan vooraf was berekend.

Toen het de staatssecretaris duidelijk werd dat het op basis van de kwaliteit en de instroom van de toekenningsberichten niet meer mogelijk was om uitbetaling op 24 januari 2015 te garanderen, besloot hij om noodscenario's voor uitbetaling in te zetten en het proces zo snel mogelijk te verbeteren. In de volgende paragrafen wordt, op onderwerp en voor zover van direct belang voor de oplossing van de problemen die in hoofdstuk 3 zijn beschreven, een overzicht gegeven van de maatregelen die zijn ingezet om de problemen voor de budgethouder en zorgverlener op te lossen.

## 4.2 Verbetering in betalen

### *Terugvalscenario's*

Om de continuïteit in de zorg toch te kunnen waarborgen, gaf de staatssecretaris de SVB half januari 2015 de opdracht om de terugvalscenario's in te zetten. De eerste prioriteit daarbij was: betalen.

Een van de terugvalscenario's was het overgaan tot ambtshalve goedkeuring van de zorgovereenkomsten. Dit hield in dat de SVB de zorgverlener uitbetaalde zonder goedgekeurde overeenkomst. Om dit via het ICT-systeem van de SVB te kunnen doen, werd een maximum uurtarief ingevoerd, waardoor de zorgovereenkomsten door het systeem standaard werden geaccepteerd. Het tweede noodscenario hield in dat werd overgegaan tot uitbetaling zonder toekenningsbericht. Voorts werden de toekenningsberichten ambtshalve ingelezen met een voorlopig fictief budget. Voor de budgethouder kwam hierdoor een voorschotbedrag ter beschikking waaruit de lonen en declaraties konden worden betaald. Dit had wel tot gevolg dat de budgetten en de uurtarieven in MijnPGB onherkenbaar werden voor de budgethouder. Dit noodscenario gold alleen voor de pgb's op grond van de Wmo, omdat bijna alle toekenningsberichten van de zorgkantoren wél vóór 1 januari waren ontvangen. Het ICT-systeem van de SVB bleek op deze noodscenario's echter niet te zijn berekend. Om deze maatregel in het systeem te kunnen invoeren, heeft de SVB het systeem moeten uitbreiden met nieuwe software.

### *Rapid response team*

Daarnaast besloot de SVB in samenspraak met VWS om op 9 februari 2015 een zogenoemd 'rapid response team' (RRT) in te richten. Dit team ging spoedeisende zaken behandelen die geen uitstel duldden. Het RRT kreeg bevoegdheden om deze zaken ad hoc op te lossen. Dit kon bijvoorbeeld gaan om door middel van spoedbetalingen voorschotten op individueel niveau verstrekken. Per Saldo luidde in diezelfde periode de noodklok over de problemen waar budgethouders tegenaan liepen (en over de haast die geboden was om deze problemen op te lossen). Dit leidde tot afspraken tussen het RRT en Per Saldo om individuele casuïstiek onmiddellijk met elkaar te delen en hiervoor een oplossing te zoeken. Ook de Helpdesk zorgaanbieders leverde zaken bij het RRT aan van

<sup>62</sup> Brief van de staatssecretaris van 2 februari 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 115.

zorgverleners die dringend financiële hulp nodig hadden.<sup>63</sup> De spoedbetalingen die het RRT deed, werden buiten het trekkingsrechtstelsel van de SVB om gedaan. Deze betalingen moesten achteraf alsnog in het stelsel worden ingevoerd. Enkele weken later is het RRT uitgebreid en kreeg Per Saldo meer invloed op de cases die door het RRT werden behandeld. In het debat van 4 juni 2015 werd de staatssecretaris verzocht om te bezien of ook individuele zorgverleners zich bij het RRT of de SVB konden melden. In zijn brief van 29 juni 2015 liet hij weten dit niet wenselijk te achten, omdat hiermee de privacy van de budgethouder in het gevaar zou kunnen komen. Daarnaast zou de SVB met deze uitbreiding in de ongewenste positie kunnen komen van bemiddelaar tussen budgethouder en zorgverlener. De staatssecretaris achtte de ingang bij het RRT via de Helpdesk zorgverleners of Per Saldo voldoende voor de zorgverleners.<sup>64</sup>

#### *Herstelplan*

Om de invoeringsproblemen zo snel mogelijk op te lossen, stelde de staatssecretaris op 1 april 2015 een herstelplan in werking. Met dit herstelplan zouden de terugvalscenario's worden afgebouwd, waarmee alle uitbetalingen weer via het reguliere proces moesten gaan lopen. Ook zouden op grond van een gezamenlijk op te stellen landelijk kader met de budgethouder afspraken worden gemaakt over de eventuele terugvordering of verrekening van onjuiste declaraties of onjuist gedane betalingen aan de zorgverleners.<sup>65</sup> Op diezelfde datum heeft de staatssecretaris twee ketenregisseurs aangesteld, die hij heeft verzocht om de ketenregie ter hand te nemen en het herstelplan te begeleiden.<sup>66</sup>

#### *Motie Dijkstra c.s.*

Voorafgaand aan het herstelplan diende Tweede Kamerlid Dijkstra op 26 maart 2015 een motie in met het verzoek aan de regering ervoor te zorgen dat het uitbetalingsregime voor zowel de maandloners als voor de zorgverleners die op declaratiebasis worden betaald, uiterlijk 15 mei op reguliere basis zou functioneren.<sup>67</sup> De staatssecretaris vertaalde deze motie in een aantal meetbare afspraken die op 23 april 2015 werden vastgelegd in een 'marsroute naar 15 mei'. Op 18 mei 2015 stelde de staatssecretaris de Tweede Kamer op de hoogte van de stand van zaken. Hij deelde mee dat alle in januari, februari en maart ingekomen correcte declaraties inmiddels waren betaald. Tussen de 94% en 95% van de op of na 1 april ingediende correcte declaraties werd binnen vijf à tien werkdagen betaald, maandloners werden door de SVB regulier in de lopende maand uitbetaald en ruim 99% van de meldingen bij het RRT binnen een tot drie dagen. Daarbij merkte de staatssecretaris op dat voor de overige declaraties gold dat nog maar 2% binnen elf tot vijftien werkdagen na binnenkomst bij de SVB werd betaald en 3% na meer dan vijftien werkdagen. Het betaalde bedrag was mogelijk niet altijd helemaal juist. Ook kon er een administratieve fout zijn gemaakt (bijvoorbeeld doordat een verkeerd IBAN-nummer was ingevoerd). De uitvoering van de pgb's kende namelijk veel maandelijkse mutaties en vereiste nog veel handmatige handelingen. Daarom zou 100% binnen tien dagen nog niet mogelijk zijn.<sup>68</sup> Tweede Kamerleden hadden echter twijfels over de onderbouwing van deze percentages en stelden hierover op 28 mei 2015 nadere vragen aan de interne accountant van de SVB. Uit het antwoord bleek dat het niet mogelijk was om de voortgang van betalingen uit het computersysteem van de SVB te halen, waardoor was gekozen voor een steekproef onder 'betaalbaar gestelde' declaraties. Daaruit bleek dat 95% van de betalingen op tijd werd gedaan. Op de vraag hoeveel declaraties uiteindelijk níet waren uitbetaald, antwoordde de auditdienst dat naar die vraag geen onderzoek was gedaan.<sup>69</sup> In vervolg op Kamervragen hierover op 4 juni 2015 heeft de staatssecretaris

<sup>63</sup> hervorminglangdurigezorg.nl/helpdesk.

<sup>64</sup> Brief staatssecretaris van 29 juni 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 185.

<sup>65</sup> Brief van de staatssecretaris van 24 maart 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 146.

<sup>66</sup> Mevrouw Andrée van Es en de heer Marcel van Gastel.

<sup>67</sup> Motie Dijkstra van 26 maart 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 151.

<sup>68</sup> Brief van de staatssecretaris van 18 mei 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 170.

<sup>69</sup> Zie ook lijst van vragen en antwoorden van 10 juni 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 174.

opnieuw de opdracht gegeven om de cijfers nader te onderzoeken. In zijn brief van 29 juni 2015 kwam hij tot meer onderbouwde cijfers omtrent de uitbetaling en de werkvoorraad van de SVB. Deze getallen zijn na te lezen in deze brief.<sup>70</sup>

Voorts liet staatssecretaris in deze brief weten dat de ketenregisseurs hem ten aanzien van het herstelplan inmiddels verslag hadden uitgebracht van hun acties en bevindingen. Het door de ketenpartners op orde brengen van de basisgegevens van de budgethouder (wet, budget en zorgovereenkomsten) was inmiddels gaande. De staatssecretaris heeft zijn ambitie om op 1 juli 2015 het systeem van trekkingsrechten verder te stabiliseren verlegd naar 1 januari 2016. Intussen zou nog een contra-expertise worden uitgevoerd of met de ingezette herstelacties deze doelstelling kon worden bereikt. Voorts zou er vanaf de zomer sprake zijn van extra werkbelasting bij de ketenpartners, omdat gemeenten vanaf dat moment cliënten met overgangsrecht zullen gaan 'herindiceren'. Om ervoor te zorgen dat dit geen risico's oplevert voor lopende processen en het betalen van budgethouders, zal hij hiervoor een marsroute opstellen. In de zomerperiode zou de staatssecretaris met de ketenregisseurs en met gemeenten hierover concrete resultaatsafspraken maken.

### 4.3 Verbetering in informatieverstrekking

#### SVB

Van augustus tot en met december 2014 had de SVB al honderden nieuwe medewerkers (uitzendkrachten) bij de SVB aangenomen.<sup>71</sup> En tijdens de noodscenario's werd de frontoffice van het SVB servicecentrum PGB (SSP) en de locatie Zaanstad van de SVB nog verder uitgebreid. Verder zette de SVB in de loop van januari 2015 ook nog uitzendkrachten en medewerkers van andere vestigingen in om op vragen en klachten over het trekkingsrecht te reageren en terugbelberichten te verzorgen. Maar ondanks deze inzet bleek de SVB nog steeds niet goed bereikbaar. Daarnaast werden de bellers niet altijd teruggebeld. Om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren, werden de SVB-medewerkers, zo liet de SVB weten, nader opgeleid. Hierdoor zouden er geen terugbelafspraken meer hoeven te worden gemaakt, omdat de bellers dan door alle medewerkers geholpen konden worden. Verder werd de kwaliteit van de backoffice PGB verbeterd, in de verwachting dat de druk op het call center zou afnemen. Nogmaals werden er nieuwe medewerkers aangenomen, waardoor het aantal 'seats' in de call centers werd uitgebreid naar 200. En omdat de capaciteit in het voorjaar van 2015 nog steeds niet voldoende bleek, is de periode van telefonische bereikbaarheid op 7 april 2015 uitgebreid naar 9 uur 's avonds en ook op de zaterdag werd het SSP bereikbaar. De capaciteit werd maximaal opgeschaald, waardoor 4.000 tot 5.000 telefoontjes per dag konden worden verwerkt.<sup>72</sup> Daarbij werd structureel overgewerkt; acht uur per week extra was niet ongebruikelijk.

De staatssecretaris liet vervolgens op 29 juni 2015 weten dat de bereikbaarheid van de SVB op orde was. In de eerste twee weken van juni had de SVB ruim 34.000 telefoontjes verwerkt met een gemiddelde wachttijd van veertien seconden. Daarmee was de bereikbaarheid conform afspraak. De telefonische bereikbaarheid van de relatiemanagers voor gemeenten was echter nog niet optimaal. Maar ook dit zou zo snel mogelijk worden opgelost, aldus de staatssecretaris.<sup>73</sup> De SVB organiseerde inmiddels informatiebijeenkomsten voor gemeentemedewerkers die op pgb-dossiers werkzaam zijn. Deze werden ook vóór 2015 al georganiseerd, maar volgens de SVB werd toen helaas de aansluiting

<sup>70</sup> Brief staatssecretaris van 29 juni 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 185.

<sup>71</sup> De Nationale ombudsman heeft van de SVB begrepen dat er vanaf 1 augustus 2014 in totaal 900 nieuwe mensen zijn aangenomen.

<sup>72</sup> Aldus de staatssecretaris in de brief van 28 april 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 162.

<sup>73</sup> Brief staatssecretaris van 29 juni 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 185.

gemist met de VNG en de door de VNG georganiseerde praktijkdagen over de Wmo. De VNG zag de transitie zorg en het trekkingsrecht meer gescheiden.<sup>74</sup>

De staatssecretaris liet in zijn brief van 29 juni 2015 verder nog weten dat het van groot belang is dat budgethouders ter informatie budgetoverzichten krijgen om zo de regie te kunnen hebben op hun pgb (en zelf een controle op de gegevens te kunnen doen). Maar omdat deze gegevens vanwege herstelwerkzaamheden nog niet geheel juist waren, zouden de budgethouders de overzichten later ontvangen dan ze op grond van eerdere informatie konden verwachten. De budgethouders zouden via een nieuwsbrief en via de website van de SVB hierover nader worden geïnformeerd, aldus de staatssecretaris.

#### *Gemeenten en zorgkantoren*

Van groot belang was ook dat de (telefonische) informatievoorziening door gemeenten en zorgkantoren structureel zou worden verbeterd. En uitgezocht diende te worden waarom sommige budgethouders, ondanks rappel van de SVB, geen zorgovereenkomsten hadden ingestuurd of nog niet hadden gedeclareerd. De staatssecretaris gaf de SVB opdracht om onderzoek uit te voeren en deed op 15 april 2015 een oproep aan de wethouders Wmo en Jeugd van alle gemeenten om de budgethouders die nog niet hadden gedeclareerd, op te sporen teneinde het herstelplan ter hand te nemen. Dit met als doel om zo snel mogelijk de basisgegevens van alle budgethouders op orde te hebben, zodat het systeem van trekkingsrechten weer naar behoren kon functioneren.<sup>75</sup>

Bij brief van 29 juni 2015 liet de staatssecretaris weten dat uit onderzoek van de SVB was gebleken dat 4% (5.300) van het totaal aantal huidige budgethouders geen zorgovereenkomsten had ingestuurd (non-responsgroep). Via een steekproef werd geconcludeerd dat meer dan de helft van hen van het pgb afzagen. Dit omdat zij hadden gekozen voor een andere vorm van zorg of ondersteuning, geen ondersteuningsbehoefte meer hadden, de regeldruk te hoog vonden of vanwege de te hoge eigen bijdrage. Daarnaast bleek een groep budgethouders inmiddels al wel een zorgovereenkomst te hebben ingestuurd, maar deze was niet ontvangen of nog niet verwerkt, of nog in behandeling of door de SVB afgekeurd. Volgens de SVB was de groep van 5.300 (de 4%) eind juni inmiddels al gedaald naar 3.544 budgethouders. Voorts bleek uit het onderzoek van de SVB dat eind mei op 31.000 zorgovereenkomsten nog niet was gedeclareerd. Uit een steekproef bleek dat meer dan de helft van de budgethouders die nog niet hadden gedeclareerd (non-declarantengroep), dit alsnog te hebben gedaan bij de SVB. Bij anderen bleek dat er nog geen zorgverlening had plaatsgevonden, er alsnog werd afgezien van het pgb, de SVB de declaratie had teruggestuurd omdat deze onvolledig was, er nog geen toekenningsbericht door de gemeente was afgegeven of dat de budgethouder inmiddels met zijn zorgverlener tot de groep maandloners behoorde.

De resultaten van dit onderzoek lieten volgens de staatssecretaris in ieder geval zien dat goede communicatie naar de budgethouders van belang is. Budgethouders moeten actief worden geïnformeerd over de wijze waarop zij declaraties en zorgovereenkomsten moeten indienen en worden gewezen op hoe fouten zijn te herstellen. Ook leverde het onderzoek volgens hem informatie op richting de gemeenten en zorgkantoren. De staatssecretaris kondigde aan de wethouders op te zullen roepen om de groep van non-respons en non-declaranten opnieuw te benaderen. Verder was

<sup>74</sup> Volgens de SVB had de VNG in het najaar van 2014 tegengehouden dat de SVB zich aansloot bij door de VNG georganiseerde praktijkdagen over de Wmo. De SVB heeft de VNG naar eigen zeggen aangeboden en verzocht aan te kunnen en mogen sluiten omwille van de informatievoorziening aan gemeenten op dit soort praktijkdagen. 'Met het oog op de noodzakelijke samenwerking tussen ketenpartners om het stelsel werkend te krijgen is dit een belangwekkend feit', aldus de SVB in haar reactie op het conceptrapport.

<sup>75</sup> Brief van de staatssecretaris aan wethouders van 15 april 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 162, blg 503593.

in de communicatiewerkgroep het verbeteren van de communicatie naar de budgethouder continu onderwerp van gesprek en actie, aldus de staatssecretaris.<sup>76</sup>

#### *MijnPGB*

Een andere stap die volgens het herstelplan moest worden genomen, was dat de gegevens op MijnPGB helemaal moesten zijn bijgewerkt. Allereerst moesten de basisgegevens van de budgethouder weer op orde worden gebracht, zodat deze de beschikking zou krijgen over juiste (digitale) informatie over de hoogte van het budget, over hoeveel van dit budget is besteed en over een door de gemeente of zorgkantoor goedgekeurde zorgovereenkomst. Zoals hiervoor al beschreven, is het door de ketenpartners op orde brengen van de basisgegevens van de budgethouder (wet, budget en zorgovereenkomsten) inmiddels gaande. Het omzetten van zorgovereenkomsten onder de juiste wet of juiste verstrekker is echter een kritisch proces met een grote afhankelijkheid van andere herstelacties. In de zomer is de SVB druk doende geweest om een geautomatiseerde verwerking te ontwikkelen. Het detailplan, waarbij voor iedere ketenpartner duidelijk is welke actie wanneer van hem wordt gevraagd, wordt op basis van deze uitkomsten aangepast. Voorts kwam uit de resultaten van het onderzoek van de SVB naar voren dat digitalisering van het aanleveren van declaraties en zorgovereenkomsten en inzicht in de gegevens via MijnPGB cruciaal is voor het overzicht bij budgethouders.

#### **4.4 Verbeteren systeem**

Naast alle herstelwerkzaamheden heeft de staatssecretaris ook een zogenoemd verbeterplan opgesteld om te komen tot het verbeteren van het systeem van het trekkingsrecht zelf. De bedoeling daarvan is om het systeem meer gebruiksvriendelijk te maken voor de budgethouders. Dit vindt in samenwerking met Per Saldo plaats. Uiteindelijk zal er een onafhankelijke evaluatie worden uitgevoerd naar de oorzaken van de ontstane situatie met als doel daarvan te leren.<sup>77</sup> Om tot een verbeterplan te komen, is in mei allereerst een onderzoek door KPMG gestart. In dit onderzoek zijn de gevraagde en gewenste verbeteringen en vereenvoudigingen in beeld gebracht en is gekeken hoe deze gefaseerd gerealiseerd kunnen worden.<sup>78</sup> Belangrijke uitgangspunten bij de uitwerking van de gewenste verbeteringen zijn gebruiksvriendelijkheid voor de budgethouder (vereenvoudiging), fraudebestrijding, transparante gegevensstromen en zorgvuldig beheer. Het onderzoek van KPMG is op 16 juli 2015 afgerond. De bevindingen zijn niet meer in dit rapport opgenomen.<sup>79</sup>

#### **4.5 Schadevergoeding**

Wat betreft de schade die budgethouders en zorgverleners stellen te hebben geleden, heeft de staatssecretaris in zijn brief van 28 april 2015 aan de Tweede Kamer laten weten dat er diverse oorzaken zijn aan te wijzen voor de problemen met de uitbetalingen en dat het niet eenvoudig is om een oorzakelijk verband tussen de handelwijze van een bepaalde betrokken partij en de ontstane problemen c.q. schade vast te stellen. Dit maakt het niet eenvoudig om hiervoor een specifieke regeling te treffen. Hij heeft daarom de ketenregisseurs gevraagd om dit aspect mee te nemen bij de uitvoering van het herstelplan en tevens met een advies te komen over de vraag of compensatie in de rede ligt en uitvoerbaar is.

Intussen oordeelde de kantonrechter in een kort geding op 19 juni 2015 dat de zorgverlener die het kort geding aanspande en die door toedoen van de SVB daadwerkelijk schade had geleden, deze

<sup>76</sup> Brief van de staatssecretaris van 29 juni 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 185.

<sup>77</sup> Brief van de staatssecretaris van 24 maart 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 146.

<sup>78</sup> Brief van de staatssecretaris van 19 juni 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 181.

<sup>79</sup> "Verbeterplan trekkingsrecht PGB", ministerie van justitie, 16 juli 2015



schade rechtstreeks op de SVB kan verhalen.<sup>80</sup> Dit omdat de rechter artikel 7:625 van het Burgerlijk Wetboek op de SVB van toepassing acht, waarin is omschreven dat een werkgever vanaf de vierde dag na de dag waarop het loon uiterlijk moet zijn betaald een verhoging verschuldigd is. Omdat de SVB het loon van de zorgverleners uitbetaalt, is de kantonrechter van oordeel dat in deze zaak de verplichting om deze uitbetaling tijdig te doen niet op de budgethouder rust, maar op de SVB. Uit deze uitspraak zou geconcludeerd kunnen worden dat zorgverleners met een vast maandloon voor hun schade niet meer hun werkgever, de budgethouder, hoeven aan te spreken, maar zich direct kunnen wenden tot de SVB. Voor zorgverleners die op declaratiebasis worden betaald, zou deze regeling dan niet gelden. De SVB is op 3 juli 2015 tegen deze uitspraak in hoger beroep gegaan.

Op 23 juni 2015 liet de staatssecretaris weten op dat moment niet nader in te gaan op de uitspraak.<sup>81</sup> Ook merkte hij op dat hij had kennisgenomen van het initiatief van Stichting Pgb Schadeclaim om een gezamenlijke claim in te dienen tegen de SVB. Ook daar ging hij niet verder op in. In zijn brief van 29 juni 2015 gaf de staatssecretaris aan nog steeds met veel urgentie te werken aan de uitwerking van een mogelijke compensatieregeling voor zorgverleners en budgethouders die materieel nadeel hebben ondervonden door de problemen bij de invoering van het trekkingsrecht voor het pgb. Hij heeft hierover advies gekregen van de ketenpartners en heeft een onderzoek uitgezet dat meer inzicht moet gaan geven in de omvang van de groep (mogelijk) gedupeerden, en de aard en omvang van de geleden materiële schade. Het streven van de staatssecretaris is om eind deze zomer een duidelijk beeld te hebben. Vervolgens zal hij, na overleg met en toetsing door betrokken partijen, in het najaar besluiten over de vormgeving en uitvoering van een compensatieregeling. Belangrijk daarbij is dat de regeling het betalen en herstel niet mag doorkruisen. Een en ander zal worden bezien in relatie tot de uitkomsten van de lopende rechtszaak, aldus de staatssecretaris.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Rb. Amsterdam (krt.) 19 juni 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:3918. Het betreft een kort geding in een individuele zaak. Er is geen definitieve beslissing, maar een voorlopig oordeel. Dat geldt ook voor het hoger beroep. Voor een definitief oordeel zal een bodemprocedure gestart moeten worden.

<sup>81</sup> Brief van de staatssecretaris van 23 juni 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 183.

<sup>82</sup> Brief van de staatssecretaris van 29 juni 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 185.

## 5. De burger nog steeds in de problemen

### **‘Hoe groot wordt de chaos dan?’<sup>83</sup>**

*Meneer De Haan is een pgb-houder met twee zorgverleners die maandelijks een vast salaris hebben en vijf zorgverleners die variabele uren declareren. ‘Ik maak mij grote zorgen over de vele fouten die de SVB maakt bij het verwerken van mijn pgb-administratie in MijnPGB. Zo worden drie van mijn zorgverleners betaald vanuit een zorgwet waarvoor ik geen budget heb, en bij een van de zorgwetten staat een gemeente vermeld waar ik helemaal niet woon en dus ook geen budget heb! Van mijn zorgverleners met een vast loon worden verkeerde bedragen en periodes geboekt en namen van zorgverleners worden door elkaar gehaald. Ik heb hier diverse keren met het servicecentrum PGB over gebeld, twee brieven geschreven en twee klachten online ingediend. Dit heeft geen resultaat gehad. Ik ben radeloos en weet ook niet meer wat te doen.’*

*Buiten deze fouten worden volgens de heer De Haan ook de vaste salarissen niet regulier door de SVB uitbetaald, terwijl de budgetten van de betreffende zorgwet goed vermeld en toereikend zijn op zijn MijnPGB. Voor betalingen over januari en februari 2015 heeft hij via Per Saldo het RRT moeten verzoeken zijn zorgverleners uit te betalen. Dit geldt ook voor de maand maart. Hierna hebben deze beide zorgverleners niet één, maar drie keer op 22 april in drie afzonderlijke bedragen hun salaris gestort gekregen. De eerste betaling liep via het gebruikelijke bankrekeningnummer van de SVB en was volgens Per Saldo alsnog de reguliere betaling. De twee andere betalingen kwamen binnen via een ander bankrekeningnummer en zouden de spoedbetalingen zijn van het RRT. De heer De Haan vond het opmerkelijk dat een van die twee spoedbetalingen de maand april betrof. Immers, de reguliere betalingen bij een salarisadministratie over april 2015 starten per 29 april 2015 volgens opgaaf van de SVB. ‘Waarom deed het RRT dan op 22 april 2015 al een spoedbetaling over april 2015?’*

*‘Uiteraard heb ik de SVB om opheldering gevraagd en zowaar ontving ik ditmaal wel een antwoord en dat luidde als volgt: ‘Teveel uitbetaalde bedragen worden verrekend met de toekomstige maanden of u kunt het terugstorten op het rekeningnummer van de SVB.’ Alsof ik zelf kan terugstorten? Dat moeten dan altijd nog mijn zorgverleners doen en hoe groot wordt de chaos dan??? Daarbij komt ook nog dat de salarissen over april en mei 2015 niet juist zullen zijn, want wijzigingen die ik op 9 april heb opgegeven zijn tot op heden nog niet in MijnPGB verwerkt. Jammer dat het hier een doelgroep betreft die fysiek vaak niet de energie heeft of mentaal niet meer de kracht om op een barricade te gaan staan. Alhoewel... misschien kunnen we gaan staken door even een paar dagen niet hulpbehoevend te zijn?’*

### 5.1 Aard van de problemen

Deze casus maakt inzichtelijk wat er fout gaat en welke onrust dit bij budgethouders en zorgverleners teweegbrengt. Ondanks het inzetten van de noodscenario's om betalingen te continueren, zitten velen van hen nog steeds in de problemen. De huidige problemen worden veroorzaakt door belemmeringen in het betaalproces, maar ook door gemaakte fouten bij de SVB, gemeenten of zorgkantoren én door onbekendheid van de budgethouders met het nieuwe systeem. Dit systeem is lang nog niet optimaal en de bereikbaarheid bij de SVB bleek – begin juni – nog steeds niet geheel op orde.<sup>84</sup>

De noodscenario's hebben een vervuiling van het systeem teweeggebracht, waardoor de SVB door alle herstelwerkzaamheden nog steeds kampt met achterstanden. Er is nog onvoldoende capaciteit

<sup>83</sup> Dit is de weergave van een bij de Nationale ombudsman ingediende klacht van een budgethouder eind mei 2015. De naam is gefingeerd.

<sup>84</sup> In reactie op het conceptrapport liet de SVB weten dat haar telefonische bereikbaarheid inmiddels wel op orde is.

om aan het reguliere proces te besteden. Gegevens waarmee de SVB werkt, zijn daardoor nog niet allemaal juist en de budgethouder beschikt niet over goede en juiste informatie. Ook zijn veel budgethouders nog steeds onder 'de verkeerde wet' geplaatst, wat structureel problemen geeft bij de uitbetaling.

Uit de meldingen bij de Nationale ombudsman blijkt dat, hoewel het systeem rondom de ziektemeldingen vanaf mei is verbeterd, de uitkeringen ten aanzien van ziekte nog veel problemen geven. De tekortkomingen in het systeem rondom de vervoerskosten zijn opgepakt, maar wel via een ingewikkelde constructie. Voorts worden nog steeds niet alle salarissen en declaraties uitbetaald en de uitbetalingen die wel worden gedaan, verlopen onregelmatig. En tot slot: er hapert aan het systeem van MijnPGB nog steeds van alles, waardoor budgethouders declaraties – vooral die van het standaardsysteem afwijken – niet kunnen indienen. De werkelijkheid van het persoonsgebonden budget plooit zich helaas niet naar dit starre systeem van de SVB. Een systeem, dat niet goed is ingesteld op maatwerk in declaraties en onvoldoende functionaliteiten bezit om herstelacties te verwerken. Ook tijdens de hoorzitting en de rondetafelbijeenkomst in de Tweede Kamer op 28 mei 2015 werd nog eens duidelijk wat er hieromtrent allemaal speelde. Een van de voorbeelden die daar werd genoemd, was de situatie waarin een zorgaanbieder aan de gemeente vroeg: 'Is het goed dat wij zorg aanbieden voor een tarief van € 44 per uur voor begeleiding (terwijl het maximumtarief voor begeleiding € 63 is)?' Waarop de gemeente in de zorgovereenkomst het bedrag van € 44 als maximumtarief vermeldde. Als er dan een indexatie plaatsvindt en het tarief € 44,50 wordt, zal 'het systeem' zeggen: dit klopt niet. Er wordt dan niet uitbetaald, terwijl uitgegaan had moeten worden van een maximumtarief van € 63. En zo kunnen er 220.000 verschillende maximumtarieven in het systeem staan...

Het komt tevens voor dat aan budgethouders niet het correcte budget is toegekend, waardoor de SVB de declaratie afwijst omdat het budget ontoereikend is. Tevens geven zogenoemde 'combi-contracten' (ondersteuning uit zowel de Wmo als de Wlz of Zvw) problemen.<sup>85</sup> Er ontbreken nog steeds zorgovereenkomsten of deze zijn niet volledig. En zowel budgethouders als gemeenten weten nog steeds niet voldoende wat van hen wordt verwacht. Het systeem blijkt te ingewikkeld te zijn en niet gebruiksvriendelijk. Welke instantie in de keten had zich moeten realiseren welke consequenties dit overgangsrecht zou hebben en wie had hierop moeten anticiperen?

In juni 2015 werd bij de Nationale ombudsman ook nog steeds geklaagd over de kwaliteit van de informatie die door de SVB wordt verstrekt. Zo deelde een man mee dat zijn vrouw al vier maanden spoedbetalingen had moeten aanvragen bij de SVB voor uitbetaling op grond van de Wlz, terwijl al hun gegevens correct waren en alle stukken tijdig in het bezit van de SVB. Volgens de man deelde de SVB als reden hiervoor mee dat 'de gemeente' pas op 11 mei 2015 een formele goedkeuring had gegeven voor het uurloon, waardoor de SVB niet anders kon doen dan spoedbetalingen. Voor de verzoeker was dit een complete verrassing, omdat hij op geen enkele manier ooit contact had gehad met de gemeente omtrent het pgb. Volgens hem was deze informatie die de SVB-medewerker hem gaf onjuist, omdat niet de gemeente maar het zorgkantoor betrokken was bij de toekenning van het pgb op grond van de Wlz. Voorts snapte hij niet waarom hij daar dan niet eerder van op de hoogte was gesteld.

Wel signaleerde de Nationale ombudsman halverwege het jaar een verandering in de aard van de problemen. Waar het in de eerste maanden vooral om het niet-uitbetalen ging, ging het vanaf juni met name over het systeem en de onvolkomenheden daarin. Voorts namen de herhaalmeldingen in mei

---

<sup>85</sup> De infographic laat zien hoe ingewikkeld het systeem voor de budgethouder is geworden.

en juni toe; nadat een betaling uiteindelijk goed was verlopen, waren bij de volgende betalingen diezelfde problemen weer aan de orde.

## 5.2 Oplossing voor de problemen op dit moment

De Nationale ombudsman vraagt zich af wanneer de huidige problemen met het trekkingsrecht voor de budgethouder en de zorgverlener uiteindelijk zullen zijn opgelost. Door spoedbetalingen en ongecontroleerde betalingen vanuit de noodscenario's is het systeem van de SVB vervuild en het overzicht van de betalingen vertroebeld. Hoewel de staatssecretaris nu hard werkt aan herstel en verbetering, is het de Nationale ombudsman nog niet duidelijk of het huidige systeem van de SVB überhaupt in staat is om de problemen op te lossen. Tijdens de rondetafelbijeenkomst met de ketenpartners bij de Nationale ombudsman op 12 juni 2015 kwam namelijk naar voren dat het herstelplan klaar ligt, maar dat men sceptisch is over de haalbaarheid ervan binnen de aangeven tijd. Volgens betrokkenen is het ICT-systeem van de SVB niet op het herstelplan berekend. Een voorbeeld hiervan is dat als een budgethouder 'van de ene naar de andere wet moeten worden verplaatst', iedere betaling handmatig moet worden afgeboekt en vervolgens weer handmatig moet worden ingevoerd. Dat is omslachtig en werkt fouten in de hand.

Tijdens de rondetafelbijeenkomst bleek ook een gemeenschappelijke langetermijnvisie te ontbreken om structureel tot verbetering te komen. Wel werd aangegeven dat het systeem van trekkingsrecht moet worden vereenvoudigd, maar over de wijze waarop dat zou moeten gebeuren was op dat moment geen duidelijk beeld. Enkele weken na de rondetafelbijeenkomst liet de staatssecretaris (in zijn brief van 29 juni 2015) ten aanzien van het verbeterplan weten dat de wens om te komen tot een meer fundamentele verbetering en vereenvoudiging van het systeem, invloed zal hebben op de aard, omvang en het tempo van het herstel. Hij gaf aan de zomerperiode te willen gebruiken om de fundamentele keuzes voor deze verbeteringen voor te bereiden om deze direct na het zomerreces in een bestuurlijk overleg met Per Saldo, de BVKZ en de ketenpartners te bespreken en vast te stellen. Daarnaast gaat hij – in het kader van het herstellen – samen met de ketenregisseurs, de SVB, de VNG en ZN concrete afspraken met de gemeenten en zorgkantoren maken om het proces van herindicaties van budgethouders zo in te richten dat het tempo van uitbetaling van pgb's blijft geborgd. Het huidige betalingsproces loopt steeds beter, maar moet wel stabiel blijven. De staatssecretaris acht een realistische fasering in de verbeterplannen daarom cruciaal. Hij wil hiermee voorkomen dat door het te gehaast invoeren van verbetering en vereenvoudiging van het systeem, opnieuw dezelfde problemen ontstaan als begin 2015.

Voorts heeft de ombudsman vragen bij de regievoering. Het heeft lang heeft geduurd voordat de staatssecretaris de regie op zich nam en ketenregisseurs aanstelde. Hij sprak in eerste instantie nog van snelle oplossingen, maar denkt nu dat er pas op 1 januari 2016 een goed systeem zal zijn. Voorts heeft hij tot april 2015 gewacht met het direct aanschrijven van de wethouders.<sup>86</sup> Vertrouwde hij tot die tijd op aansturing door de VNG?

## 5.3 De toekomst

Naast alle nog steeds voorkomende problemen op dit moment maakt de Nationale ombudsman zich zorgen over de problemen waar budgethouders en zorgverleners in de toekomst nog tegenaan kunnen gaan lopen. Op dit moment gaat alle aandacht uit naar herstel van de huidige problemen, over eventuele toekomstige problemen wordt weinig gesproken.

<sup>86</sup> VWS liet in reactie op het conceptrapport weten dat de staatssecretaris zeer veel contact heeft onderhouden met wethouders door middel van wethoudersbijeenkomsten. Daarnaast heeft hij in een week alle regio's bezocht.

### *Problemen in 2016*

De Nationale ombudsman maakt zich zorgen over de termijn waarbinnen de staatsecretaris tot het op orde hebben van de basisgegevens van budgethouders wil komen. Als de termijn van 1 januari 2016 niet wordt gehaald, op welke wijze wordt dan voorkomen dat het hele probleem zich in 2016 opnieuw voordoet? Voor de voorbereiding op 2016, waarbij het overgangsjaar is afgelopen en alle indicatiegesprekken moeten zijn gevoerd, is namelijk nog helemaal geen tijd geweest. En wat als de gemeenten en zorgkantoren pas aan het einde van dit jaar overgaan tot het insturen van gewijzigde budgetten, uurtarieven en andere aanpassingen? Ontstaat er dan weer een 'gegevensprop' bij de SVB? De staatssecretaris constateert in zijn brief van 29 juni 2015 dat de gemeenten vanaf de zomer gaan 'herindiceren'. Zijn de gemeenten dan op tijd om de gegevensoverdracht vóór 2016 op orde te hebben? En kan de SVD deze dan nog tijdig verwerken?

### *Problemen met toeslagen en eigen bijdragen*

Een andere zorg van de Nationale ombudsman is of de dubbele en onjuiste betalingen door de SVB van salaris en declaraties van zorgverleners looneffecten hebben op de inkomstenbelasting. Zijn de problemen vóór 2016 hersteld waardoor de inkomsten over het jaar 2015 weer kloppen? Lopen de zorgverleners het risico dat de foutieve betalingen nadelige gevolgen hebben voor eventuele toeslagen waar de zorgverlener op dit moment gebruik van maakt? De enige mogelijkheid om dit te voorkomen is om ervoor te zorgen dat de betalingen tijdig – uiterlijk eind oktober 2015 – geheel op orde zijn. Als dit echter niet lukt – en de kans daarop wordt op dit moment steeds groter – wat wordt dan het scenario? Heeft de staatssecretaris al met de Belastingdienst gesproken over hoe hiermee om te gaan? Ditzelfde probleem geldt overigens voor de eigen bijdragen over het pgb die door het CAK worden geïnd. Wat gebeurt er als er van een te hoog besteed budget of van een te hoog aantal ontvangen uren zorg wordt uitgegaan? Zijn hierover afspraken met het CAK gemaakt?

Tijdens de rondetafelbijeenkomst bij de Nationale ombudsman werd door partijen aangegeven dat het terugvorderen van onverschuldigde betalingen op korte termijn moet worden opgepakt. In de stuurgroep Trekkingsrecht pgb is echter nog geen besluit genomen over hoe om te gaan met deze betalingen en er is nog geen instantie aangewezen om de terugvorderingen te gaan uitvoeren.<sup>87</sup> Het beleid hierover wordt op dit moment voorbereid. Er vinden al wel terugbetalingen plaats, maar budgethouders en zorgverleners worden hierover, voor zover de Nationale ombudsman heeft begrepen, niet of nauwelijks geïnformeerd.

### *Schadevergoeding*

Verder vraagt de Nationale ombudsman zich af waar budgethouders, zorgverleners en andere betrokken burgers met hun financiële schade uiteindelijk terecht kunnen. Gezien de uitspraak van de kantonrechter op 19 juni 2015 zouden zorgverleners met maandloon, die vanwege de problemen rond pgb's te laat betaald krijgen, bij de rechter een extra percentage loon kunnen afdwingen, maar wat te doen met eventuele overige kosten, ook voor de budgethouder, zoals de rente van een lening, extra kosten bij huurachterstand of door problemen met andere vaste lasten? En waar kunnen zorgverleners die op basis van declaraties werken terecht? Tot nu toe weten de gedupeerden nog steeds niet waar zij aan toe zijn en indien zij geen rechterlijke procedure willen opstarten zullen zij tot het najaar moeten wachten op een eventuele compensatieregeling (en de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om in aanmerking te komen voor enige vergoeding).<sup>88</sup>

<sup>87</sup> In reactie op het conceptrapport liet VWS weten dat de SVB de onverschuldigde betalingen terugvordert of verrekent. Over overige terugvorderingen moet nog een besluit worden genomen.

<sup>88</sup> In reactie op het conceptrapport gaf de SVB aan dat de klant inderdaad moet wachten tot de regeling, die VWS ontwerpt, gereed is. Schadeverzoeken die nu bij de SVB worden ingediend worden dan ook aangehouden totdat deze regeling bekend wordt. De SVB schrijft voorts: 'VWS is hier verantwoordelijk voor en dient zich hierover uit te spreken.'

### *Tot slot*

Gezien voornoemde punten en gelet op hetgeen tijdens het rondetafelgesprek bij de Nationale ombudsman is besproken, is de Nationale ombudsman er niet zeker van dat VWS de problemen die in de toekomst nog kunnen ontstaan – en de oplossingen die daarvoor nodig zijn – voldoende in het vizier heeft. Daarnaast maakt de Nationale ombudsman zich zorgen over de daadwerkelijke regie op dit proces. Om de verschillende problemen te kunnen oplossen, moet er snel duidelijkheid komen. Het is nu augustus en het einde van het overgangsjaar ten aanzien van de decentralisatie komt in zicht. De staatssecretaris heeft in juni aangegeven meer tijd nodig te hebben om het systeem van trekkingsrechten verder te stabiliseren: zo moet het herstel verder worden gebracht, de compensatieregeling worden uitgewerkt en moeten keuzes worden voorbereid teneinde fundamentele vereenvoudigingen en verbeteringen van het huidige systeem te bewerkstelligen. Vlak na het zomerreces zal de staatssecretaris een bestuurlijk overleg met alle betrokken partijen beleggen, waarin ook het verbeterplan en fundamentele keuzes voor vereenvoudiging voor 2016 worden besproken. De staatssecretaris heeft toegezegd de Tweede Kamer in september over de verdere voortgang informeren.<sup>89</sup> De ombudsman acht het noodzakelijk dat de staatssecretaris de roep om stevige regie en inzicht in toekomstige problemen daarin meeneemt.

---

<sup>89</sup> Brief van de staatssecretaris van 29 juni 2015, Kamerstukken II 2014/15, 25 657, nr. 185.

## 6 Analyse en conclusies Nationale ombudsman

### 6.1 Inleiding

De idee van trekkingsrechten is ingegeven vanuit de wens fraude te bestrijden, een onderwerp dat hoog op de politieke agenda stond. Maar fraudebestrijding was niet de enige aanleiding om de trekkingsrechten in te voeren. Het zou ook de administratieve lasten voor de budgethouder verminderen. En door het invoeren van het trekkingsrecht – waarbij voortaan vooraf gecontroleerd wordt of een budgethouder recht heeft op uitbetaling van een pgb – zouden onwenselijke situaties waarbij achteraf soms enorme bedragen werden teruggevorderd, omdat niet aan de voorwaarden voor verantwoording van de pgb's was voldaan, worden voorkomen.

#### 6.1.1 Achtergrond

De staatssecretaris van VWS belegde deze uitvoering van de trekkingsrechten bij de SVB die – zo bleek althans achteraf – geconfronteerd werd met een taak waarop zij niet berekend was. Voorts koos de staatssecretaris voor een complex systeem van ingewikkelde overeenkomsten en financiële stromen, waarop zowel de budgethouder als de overheidsinstanties niet berekend bleek te zijn. Hierdoor kregen zorgverleners niet op tijd of helemaal niet betaald. In mei 2015 bood de SVB in de Tweede Kamer excuses aan voor de problemen die waren ontstaan. Daarbij erkende de staatssecretaris dat de invoering van de trekkingsrechten niet goed was verlopen. Eerder had hij al zijn excuses aangeboden voor de chaos bij het uitbetalen van de pgb's.

Waarom het zo mis kon gaan had te maken met een aantal factoren:<sup>90</sup>

- Besluiten over wetgeving rond trekkingsrechten waren (te) laat genomen waardoor gemeenten en zorgkantoren (maar ook de budgethouder) zich niet goed konden voorbereiden op de gegevensoverdracht.
- De afzonderlijke rollen en taken van de opdrachtgever (VWS) en opdrachtnemer (SVB) ten opzichte van elkaar en andere ketenpartners waren niet duidelijk vastgesteld.
- VWS, bestuurlijk verantwoordelijk voor het trekkingsrecht, voerde geen strakke regie over het hele invoeringstraject.

#### 6.1.2 Onderzoek

Naar aanleiding van de (vele) klachten en signalen van burgers over (de invoering van) het trekkingsrecht stelde de Nationale ombudsman in februari 2015 een onderzoek in. Hij vroeg zich af in hoeverre belangen van burgers zijn meegewogen bij het besluit om het trekkingsrecht per 1 januari 2015 in te voeren. Eind mei 2015 heeft de Nationale ombudsman de focus van het onderzoek verbreed door zich tevens de vraag te stellen hoe er bij een volgende vergelijkbare transitie voor gezorgd kan worden dat er voldoende oog is voor de belangen van burgers. Met andere woorden, wat mag de burger in dat opzicht dan in redelijkheid van de overheid verwachten? Ook is onderzocht hoe oplossingsgericht de overheid naar burgers toe reageert op het moment dat zij, als gevolg van een dergelijke stelselwijziging, met de problemen daarvan worden geconfronteerd. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies beschreven.

---

<sup>90</sup> Zie ook Algemene Rekenkamer, *Verantwoordingsonderzoek 2014, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)*, 20 mei 2015.

## 6.2 Conclusies

Dit onderzoek laat zien met welke problemen budgethouders en zorgverleners werden geconfronteerd en welke maatregelen de overheid vervolgens nam om deze problemen op te lossen. Ook de problemen waar de betrokkenen nu (nog) en mogelijk in de toekomst tegenaan lopen en de wijze waarop de overheid hier tot nu toe mee is omgegaan zijn in dit onderzoek betrokken. Met name dit laatste punt baart de Nationale ombudsman zorgen.

### 6.2.1 Gerechtaardigde belangen van burgers zijn bij de invoering van het trekkingsrecht uit het oog verloren

Vanuit de behoorlijkheid bezien mag de burger bij een dergelijke stelselwijziging in redelijkheid van de overheid verwachten dat:

- a) zij zich grondig voorbereidt en goed samenwerkt met de benodigde ketenpartners teneinde problemen voor de burger te voorkomen;
- b) zij de burger voorziet van adequate informatieverstrekking en een luisterend oor biedt;
- c) zij de burger een gebruiksvriendelijk systeem aanbiedt, waarin systeem en werkelijkheid overeenkomen;
- d) zij er zorg voor draagt dat continuïteit is gegarandeerd bij uitbetalingen;
- e) vragen en problemen op deskundige wijze worden beantwoord en worden opgelost.

Dit onderzoek laat zien dat de overheid op al deze punten tekort is geschoten.

#### *Ad a. Grondige voorbereiding en goede samenwerking*

Een burger mag van de overheid verwachten dat zij haar beslissingen goed heeft voorbereid, haar taken hieromtrent zorgvuldig uitvoert en daarbij constructief samenwerkt met de ketenpartners die bij dit proces betrokken zijn. Vervolgens wordt van alle (overheids)instanties – die als ketenpartners samenwerken – verwacht dat zij oog hebben voor het belang van de burger en dit perspectief niet uit het oog verliezen. Dit geldt in het bijzonder voor de instantie die de regie heeft, maar ook voor de uitvoeringsinstanties, die bij een dergelijk traject het meest dicht bij de burgers staan en hierdoor als eerste kunnen signaleren dat er problemen in de uitvoering ontstaan.

Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman is naar voren gekomen dat het burgerperspectief in de aanloopfase naar invoering van het trekkingsrecht op het netvlies van alle ketenpartners stond. Maar door gedurende de voorbereiding de nadruk steeds meer op fraudebestrijding te leggen – en alle maatregelen die daarvoor nodig dienden te zijn – leek het perspectief van de burger zich gaandeweg het proces te hebben verlegd naar het eigen systeem. Hierdoor is de realiteit omtrent de pgb's steeds meer op de achtergrond komen te staan. Voorts is door het te lang ontbreken van de regie en onduidelijkheid over de systeemverantwoordelijkheid in de beginfase te veel tijd verloren gegaan om tijdig de contouren te ontwikkelen en tot strakke, duidelijke afspraken te komen. Ook het gebrek aan duidelijkheid en overeenstemming bij de andere ketenpartners over de keuze van VWS voor de SVB als uitvoeringsinstantie heeft, zo is de indruk van de Nationale ombudsman, niet bijgedragen aan een goede samenwerking. Verder bleek er te weinig aansluiting te zijn tussen de systemen van al de verschillende ketenpartners. De aanlevering van gegevens heeft door de beperkingen in deze systemen tot grote problemen geleid. Indien een behoorlijke uitvoeringstoets was gedaan, met een systeem dat uiteindelijk overeenkwam met het systeem van uitvoering in 2015 en met alle mogelijkheden in declaraties die zich in de zorg voordoen, had dit mogelijk kunnen worden voorkomen. De late parlementaire afronding van een deel van de zorgwetten heeft de gegevensoverdracht nog complexer gemaakt; de ketenpartners kregen te weinig tijd om de laatste wijzigingen door te voeren. Dit geldt te meer nu de invoering van een centraal trekkingsrecht vanuit de SVB, vanwege uitstel, samenviel met de decentralisatie van de zorg naar de gemeenten. Er is onvoldoende gekeken naar deze samenloop en naar het creëren van voldoende draagvlak bij de



verschillende ketenpartners op dat moment. Kortom, het lijkt erop dat de aandacht uiteindelijk te veel op het proces en het systeem gevestigd is geweest en te weinig op de consequenties voor de burger.

#### *Ad b. Adequate informatieverstrekking*

Burgers mogen verder van de overheid verwachten dat zij over dergelijke stelselwijzigingen actief en adequaat worden geïnformeerd en dat zij bij vragen of problemen een luisterend oor en een deskundige medewerker treffen. Maar ook deze verwachting werd niet waargemaakt. Budgethouders, maar vooral ook zorgverleners, waren naar eigen zeggen rond de invoering van het trekkingsrecht onvoldoende geïnformeerd over de stelselwijziging. Zij hadden zich hier nauwelijks op kunnen voorbereiden en voelden zich overvallen door wat er allemaal op hen afkwam. De zogenoemde 'keukentafelgesprekken' hadden (nog) niet plaatsgevonden. Daardoor ontbeerde de invoering een moment waarop de pgb-verstrekkers, de gemeente en het zorgkantoor, de budgethouder met medeweten (of in aanwezigheid) van de zorgverleners, adequate informatie konden geven die was afgestemd op de persoonlijke situatie van betrokkene. Daarnaast constateert de Nationale ombudsman dat de SVB, als uitvoerder van het trekkingsrecht, onder die omstandigheden heeft geprobeerd de budgethouder zo goed mogelijk op dit trekkingsrecht voor te bereiden. De ombudsman is van oordeel dat de SVB, VWS en de andere ketenpartners daarbij echter onvoldoende aandacht hebben besteed aan de vraag of deze informatie adequaat en begrijpelijk was. Ook werden zorgverleners niet geïnformeerd, omdat zij niet als partij werden gezien. Het pgb-stelsel is immers gericht op de budgethouder, waardoor de SVB zich uitsluitend tot hem richtte. Achteraf is dit geen reële keuze geweest, omdat de zorgverlener voor zijn betaling en informatie hierover volledig afhankelijk is van de budgethouder, terwijl het de SVB is die hem uitbetaalt. Daarbij speelt ook nog dat sommige budgethouders in het geheel niet in staat zijn om al deze ingewikkelde informatie tot zich te nemen, laat staan deze door te spelen aan hun zorgverlener of pgb-bureau.

#### *Ad c. Een gebruiksvriendelijk systeem*

De burger mag voorts van de overheid verwachten dat een systeem wordt gecreëerd dat eenvoudig en gebruiksvriendelijk is en daarmee hanteerbaar voor iedere budgethouder. Volgens het stelsel is hij immers de regiehouder en eindverantwoordelijk voor zijn budget. Bij deze verwachting gaat het niet alleen om het ICT-systeem, maar ook om de complexiteit en de hoeveelheid stappen die een burger moet nemen om zijn doel te bereiken. Gezien de klachten die bij de Nationale ombudsman binnenkwamen, is gebleken dat budgethouders grote problemen hadden met het ICT-systeem van de SVB. Budgethouders moesten opeens hun overeenkomsten en declaraties digitaal uploaden, en webportal MijnPGB werkte niet naar behoren. Men moest keer op keer zijn verhaal doen of stukken naar de SVB sturen, omdat die kwijt waren geraakt. Maar ook zonder de problemen met dit ICT-systeem werd het trekkingsrecht door de burger als te ingewikkeld ervaren en zijn veel budgethouders verstrikt geraakt in een administratieve molen van formulierstromen tussen de SVB, zorgkantoor, gemeente, zorgverlener en hemzelf. In tegenstelling tot wat de bedoeling was, is dit een voortvarende administratieve verwerking van het pgb zeker niet ten goede gekomen.

Gezien het herstelplan en het verbeterplan van de staatssecretaris lijkt het erop dat eerst wordt hersteld en daarna wordt verbeterd. Het lijkt de Nationale ombudsman echter meer effectief dit traject gelijktijdig aan te pakken of ter vereenvoudiging van het systeem voor de budgethouder zelfs direct over te gaan op het verbeterplan, zeker nu het einde van het overgangsjaar in beeld komt en alle bestaande budgethouders op 1 januari 2016 'geherindiceerd' moeten zijn.

#### *Ad d. Continuïteit van betalingen*

Ook mag de burger in redelijkheid van de overheid verwachten dat zij er zorg voor draagt dat de continuïteit van betalingen gegarandeerd blijft. Helaas was dit niet het geval bij deze transitie. De budgethouders die bij de Nationale ombudsman klaagden, gaven aan dat er vanaf januari 2015 geen

of onjuiste betalingen waren gedaan aan hun zorgverleners. Vanuit hun verantwoordelijkheidsgevoel en angst om zorg te verliezen, gingen veel budgethouders de zorgverleners zelf uitbetalen met alle financiële gevolgen van dien. Zorgverleners die zich tot de Nationale ombudsman wendden, lieten weten in financiële problemen te komen doordat zij niet of (te) laat werden uitbetaald. Dit onderzoek laat zien dat de invoering van het trekkingsrecht een forse verandering in betalingsritme met zich mee heeft gebracht, in die zin dat de betaling voortaan niet vooraf aan de budgethouder plaatsvindt, maar achteraf (na controle) en via uitbetaling door de SVB. Dit leidde in januari 2015 tot een 'schrikkelmaand': een gat van zes of zeven weken tussen de laatste salarisbetaling van 2014 en de eerste in 2015. De wijziging in betalingsritme was echter niet de enige reden voor te late betalingen. Ook het tijdig aanleveren van de benodigde gegevens aan de SVB in januari 2015 was onvoldoende op gang gekomen, waardoor vanwege het ontbreken van deze stukken niet kon worden uitbetaald. Nog een andere reden tot forse stremming in de afwikkeling van toekenningsberichten en zorgovereenkomsten waren de vele stappen die in het systeem gezet moesten worden voordat een declaratie werd goedgekeurd. Als er maar een klein gegeven onjuist was ingevuld, blokkeerde het systeem wat weer gevolgen had voor de uitbetaling. Deze problemen met het systeem zijn overigens tot op de dag van vandaag niet opgelost.

*Ad e. Adequate oplossing van problemen rondom en na de invoering van trekkingsrecht*

Tot slot mogen burgers van de overheid verwachten dat zij goed worden geholpen met hun problemen zodat zij zich niet steeds opnieuw tot een instantie moeten wenden of stukken moeten opsturen. Ook dat bleek niet het geval. Toen budgethouders en zorgverleners zich met hun probleem tot de overheid wendden, gaf die vervolgens niet thuis. Burgers klaagden erover dat de SVB niet of nauwelijks telefonisch bereikbaar was en geen antwoord kon geven op vragen; ook voelden zij zich van het kastje naar de muur gestuurd tussen de SVB en de zorgkantoren en gemeenten. De maatregelen die door VWS en de SVB zijn genomen om de continuïteit in betalingen te borgen, zagen – in de eerste maanden van 2015 althans – met name toe op oplossingen op de korte termijn. Zo werden declaraties ambtshalve betaalbaar gesteld (de zogenoemde terugvalscenario's), werd de capaciteit bij de SVB opgeschroefd en een rapid response team ingesteld dat spoedbetalingen verrichtte.

Het is de Nationale ombudsman niet duidelijk of het ontwikkelen van deze terugvalscenario's in het najaar van 2014 tot een standaardprocedure behoorde. Zijn deze tevoren ontwikkeld omdat VWS voorzag dat tijdige betalingen problemen gingen opleveren? Of werden deze voorbereid vanwege de late parlementaire afhandeling, zoals de SVB suggereerde? Ondanks de ontwikkelde terugvalscenario's gericht op ambtshalve uitbetalen, concludeert de Nationale ombudsman dat in de voorbereidende periode onvoldoende is onderzocht wat er eventueel mis zou kunnen gaan met betalingen. Hierdoor moest ad hoc worden ingegrepen en aan symptoombestrijding worden gedaan. Naar dieperliggende oorzaken werd niet gekeken. Pas na invoering in 2015 realiseerde VWS zich dat er structurele oplossingen noodzakelijk waren. Vanaf april 2015 stelde de staatssecretaris hiertoe het zogenoemde herstelplan in werking, dat erop is gericht om het systeem te herstellen van de ad-hoc oplossingen (en deze dus weer te normaliseren). Een belangrijk onderdeel van het herstelplan betreft het door de ketenpartners op orde brengen van de basisgegevens van de budgethouder. Medio juli 2015 ontvouwde de staatssecretaris zijn verbeterplan. Het zou de Nationale ombudsman veel waard zijn als de aandacht zich in de tweede helft van 2015 richt op de vraag hoe het systeem hanteerbaarder gemaakt kan worden, zowel voor de instanties die ermee moeten werken als voor de burger met een pgb. Het is van groot belang dat inzichtelijk wordt wat vóór 2016 moet zijn gerealiseerd om een herhaling van zetten te voorkomen. Hierbij dient in ieder geval – en dit is een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen laten werken van het pgb-stelstel – een tijdige aanlevering van gegevens door de ketenpartijen te worden gewaarborgd.

Hoewel de Nationale ombudsman ziet dat de staatssecretaris de problemen van burgers serieus neemt en zich inzet om structurele oplossingen te bewerkstelligen, bekruipt hem de vraag waarom niet eerder, namelijk voorafgaand aan de invoering van het trekkingsrecht, beter onderzocht was waar de burger tegenaan zou kunnen lopen en wat er eventueel mis zou kunnen gaan. Dit had de burger veel problemen bespaard.

De Nationale ombudsman begrijpt niet dat VWS niet al in een vroeg stadium de regierol heeft genomen op een terrein met zoveel ketenpartners. Was het niet verstandig geweest om toen al ketenregisseurs in te zetten? Wat is er gedaan met de waarschuwingen van ketenpartners en deskundigen die aangaven dat invoering per 1 januari 2015 problemen zou gaan opleveren? Waarom is niet op de rem getrapt op het moment dat steeds meer duidelijk werd dat invoering van het trekkingsrecht met ingang van 1 januari 2015 problemen zou gaan opleveren, zeker op het moment dat wetgeving nog zo laat doorgevoerd werd? En wat maakt dat, toen na de invoering van het trekkingsrecht bleek dat burgers tal van problemen ondervonden, niet met voortvarendheid is nagedacht over de vraag hoe eventueel geleden materiële schade kan worden gecompenseerd? In april 2015 had de staatssecretaris de Tweede Kamer nog laten weten dat het niet eenvoudig was om een oorzakelijk verband tussen de handelwijze 'van een bepaalde betrokken partij' en de ontstane problemen c.q. schade vast te stellen. Twee maanden later schreef de staatssecretaris aan de Tweede Kamer dat hij met veel urgentie werkte aan de uitwerking van een mogelijke compensatieregeling, die eventueel het komende najaar opengesteld zou worden.

Op basis van het voornoemde komt de Nationale ombudsman tot de conclusie dat de overheid bij de invoering van het trekkingsrecht niet voldaan heeft aan wat een burger in redelijkheid van de overheid mag verwachten. Het perspectief van de burger lijkt gedurende het invoeringsproces meer en meer naar de achtergrond te zijn verdwenen. Bij een omvangrijke en complexe transitie als bij de invoering van het trekkingsrecht dient de overheid bij de voorbereiding, zeker wanneer financiële belangen voor burgers in het geding zijn, de continuïteit van het proces centraal te stellen. Gelet op de ernstige (financiële) gevolgen die de invoering van het trekkingsrecht voor de burger heeft gehad moet de vraag gesteld worden of de keten voldoende tijd heeft gekregen om zich voor te bereiden op de uitvoering van deze complexe taak met grote financiële gevolgen voor de burger. De mogelijkheid om het proces in korte tijd voor te bereiden en met de vereiste kwaliteiten uit te voeren is onderschat. Ook is er onvoldoende oog geweest voor de te verwachten problemen en de nadelige gevolgen daarvan voor de burger. Daardoor is schade toegebracht aan het vertrouwen van de burger in de overheid, en in de SVB als uitvoeringsinstantie in het bijzonder. Het is helaas niet de eerste keer dat een ingrijpende stelselwijziging gepaard gaat met veel problemen voor de burger. Er lijkt geen lering te worden getrokken. Dit baart de Nationale ombudsman zorgen.

### **6.2.2 De overheid leert niet van fouten**

De ombudsman heeft reeds diverse keren aandacht gevraagd voor de gevolgen van drastische stelselwijzigingen die ingrijpen op het leven van burgers. Een voorbeeld hiervan is de wijze waarop het (toenmalige) College voor Zorgverzekeringen (CVZ), thans ZINL, in 2006 de nieuwe Zorgverzekeringswet (Zvw) moest uitvoeren. Het CVZ kampte onder meer met automatiseringsproblemen. Een van de oorzaken voor deze uitvoeringsproblemen was dat de Zvw in hoog tempo was ingevoerd. Enerzijds moest het CVZ bezuinigen, anderzijds moest het nieuwe taken in het kader van de Zvw gaan uitvoeren. Verder bleek dat door het ministerie van VWS niet goed was doordacht welke complicaties zouden kunnen optreden. Overigens bleek het CVZ op zijn beurt niet in staat te zijn om in een vroeg stadium de risico's voor de uitvoering bij het desbetreffende ministerie hoog op de agenda te krijgen. Kennelijk waren de – te voorziene – uitvoeringsproblemen onvoldoende in de planning van het uitvoeringsproces betrokken. Hierdoor ontstonden problemen voor burgers. Een ander voorbeeld was de uitvoering van de Ziektewet (Zw) door het Uitvoeringsinstituut

Werknemersverzekeringen (UWV) ten aanzien van het veranderprogramma *Zwaluw* in 2005. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman bleek dat bij de invoering van een nieuw werkproces voor de Zw en het informatiesysteem veel aandacht was voor interne werkprocessen, ten koste van de burger.<sup>91</sup> Ook de wijze waarop de Belastingdienst/Toeslagen de Wet op de huurtoeslag en de Wet op zorgtoeslag had uitgevoerd kon op kritiek van de Nationale ombudsman rekenen.<sup>92</sup> In zijn rapport oordeelde de Nationale ombudsman dat de Belastingdienst bij de toekenning van de huur- en zorgtoeslag in gebreke was gebleven. Hierdoor waren veel kwetsbare mensen in grote financiële problemen geraakt. Hij stelde dat burgers bij grote stelselwijzigingen met fouten geconfronteerd werden en met vragen en onzekerheden bleven zitten. Wanneer dit van tevoren in kaart was gebracht – en bij voorbaat maatregelen waren getroffen – had de burger hierdoor niet hoeven te worden getroffen. De Nationale ombudsman pleitte er dan ook voor dat bij de uitvoering van dit soort wetswijzigingen de belangen van de burger centraal staan.

Deze problemen speelden bijna tien jaar geleden. Er blijkt helaas niet veel te zijn veranderd. In 2014 zag de Nationale ombudsman hoe het opnieuw misging bij de invoering van het één-bankrekeningnummer door de Belastingdienst. Deze maatregel werd ingevoerd in het kader van fraudebestrijding. In het onderzoek naar de invoering van het pgb-trekkingsrecht ziet de Nationale ombudsman in de klachten en signalen die hij ontving, gelijkenissen met de klachten die hij een jaar eerder kreeg over de invoering van de één-bankrekeningnummermaatregel. Beide stelselwijzigingen waren in het kader van fraudebestrijding en met grote financiële gevolgen voor de burger. En bij beide waren burgers de dupe.<sup>93</sup>

De Nationale ombudsman ziet een patroon: de overheid leert niet van eerder gemaakte fouten. En het is de burger die hiervoor uiteindelijk de rekening betaalt. Bij de uiteindelijke invoering van het trekkingsrecht is te eenzijdig gefocust op het doel van het (zo snel mogelijk) aanpakken van fraude en daarmee gepaard gaande vermindering van de overheidskosten. Er is geen acht geslagen op wat de daadwerkelijke invoering van de trekkingsrechten zou gaan betekenen voor de burgers, het systeem en de processen, en de uitvoerders. Het doel was fraude – en dus kosten verminderen – maar paradoxaal genoeg lijkt de invoering door alle problematiek, herstelmaatregelen en (mogelijke) schadeclaims een kostbare aangelegenheid te worden.

Eerder genoemde voorbeelden laten zien dat de politiek geneigd is om te gehaast te werk te gaan, wat zijn invloed heeft op de implementatie en uitvoering van wet- en regelgeving. En uitvoeringsinstanties lijken de politiek hierin zonder tegengeluid te volgen. Het is echter diezelfde politiek, die achteraf vragen stelt over hoe dit toch allemaal zo heeft mis kunnen lopen. In zijn jaarverslag over 2014 schreef de Nationale ombudsman dat de politiek vanuit oogpunt van efficiency taken oplegt aan uitvoeringsinstanties die hier vervolgens niet mee uit de voeten kunnen.<sup>94</sup> Hij pleit er voor dat uitvoeringsinstanties – bij de voorbereiding en invoering van wetten en maatregelen – zorgvuldig te werk gaan, zeker wanneer financiële belangen van burgers in het geding zijn. Kwetsbare burgers behoren niet onevenredig veel last te hebben van het invoeren van (fraude)maatregelen. De overheid behoort in haar feitelijk handelen steeds te zoeken naar maatregelen en oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheden van de individuele burger. En wanneer een burger als gevolg van overheidshandelen geconfronteerd wordt met situaties waarin hij onevenredig benadeeld is, zoals geen of (te) late betalingen, dan is het belangrijk dat diezelfde overheid dit probleem vanuit een coulante opstelling oplost.

<sup>91</sup> Nationale ombudsman, 30 mei 2006 (rapportnummer 2006/191).

<sup>92</sup> Nationale ombudsman, *Van aanslag naar toeslag. Over de uitvoering van de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag door de Belastingdienst*, 12 december 2006 (rapportnummer 2006/395).

<sup>93</sup> Nationale ombudsman, *Moeten de goeden onder de kwaden lijden? Een onderzoek naar de invoering van de éénbankrekeningnummer-maatregel door de Belastingdienst*, 30 oktober 2014 (rapportnummer 2014/147).

<sup>94</sup> *Uw Nationale ombudsman dichtbij*, verslag van de Nationale ombudsman over 2014.

### 6.3 Belang van de burger voorop

De Nationale ombudsman pleit ervoor dat bij toekomstige transities het belang van de burger een prominente plaats heeft – en houdt – tijdens de voorbereiding en invoering ervan. Dit geldt ook voor de huidige stelselwijziging trekkingsrecht. De ombudsman geeft de staatssecretaris dan ook in overweging het burgerperspectief goed voor ogen te houden in de keuzes ter verbetering en vereenvoudiging van het systeem ('het verbeterplan'). De Nationale ombudsman vindt dat de burger – vanuit de behoorlijkheid bezien – in redelijkheid het volgende van de overheid mag verwachten bij (omvangrijke) stelselwijzigingen:

- een grondige voorbereiding en goede samenwerking ketenpartners;
- adequate informatieverstrekking;
- een gebruiksvriendelijk systeem;
- de garantie dat betalingen of andere rechten van burgers worden gecontinueerd;
- een actieve probleemoplossing.

### 6.4 Tot slot

De Nationale ombudsman ziet het als zijn taak om waar mogelijk bij te dragen aan het lerende vermogen van de overheid. Reflectie is van groot belang voor een goede verstandhouding tussen overheid en burger. Met dit onderzoek heeft de Nationale ombudsman de overheid een spiegel willen voorhouden; beleidsvorming en uitvoering kunnen niet over de hoofden van burgers plaatsvinden. Gerechvaardigde belangen van burgers – en niet de belangen van overheidsinstanties of ambtelijke belangen – behoren centraal te staan. Dit is te bereiken door reflectie en terugkoppeling een vast onderdeel van 'het overheidsbedrijf' te laten zijn. In zijn reactie op het conceptrapport van de Nationale ombudsman stelt de staatssecretaris onder meer dat er uit de invoering van het pgb trekkingsrecht lessen getrokken kunnen en moeten worden.<sup>95</sup> Hij schrijft: "*Ondanks de intenties van alle partijen hebben de feitelijke gedragingen van de verschillende ketenpartners niet tot het gewenste resultaat geleid. De invoering van het trekkingsrecht pgb (en de gevolgen voor burgers bij ingrijpende stelselwijzigingen) zullen daarom onderdeel zijn van een intern leerprogramma bij mijn ministerie. Ik zal tevens naar vormen zoeken deze ervaringen interdepartementaal te delen.*" De Nationale ombudsman vindt het een positief signaal dat de staatssecretaris lessen wil trekken uit dit traject en ondersteunt het voornemen van de staatssecretaris. Hij verwacht dat de staatssecretaris structureel, maar vooral bij grote stelselwijzigingen, tevens met bewindspersonen van andere ministeries in gesprek gaat over wat van eerdere ervaringen kan worden geleerd.

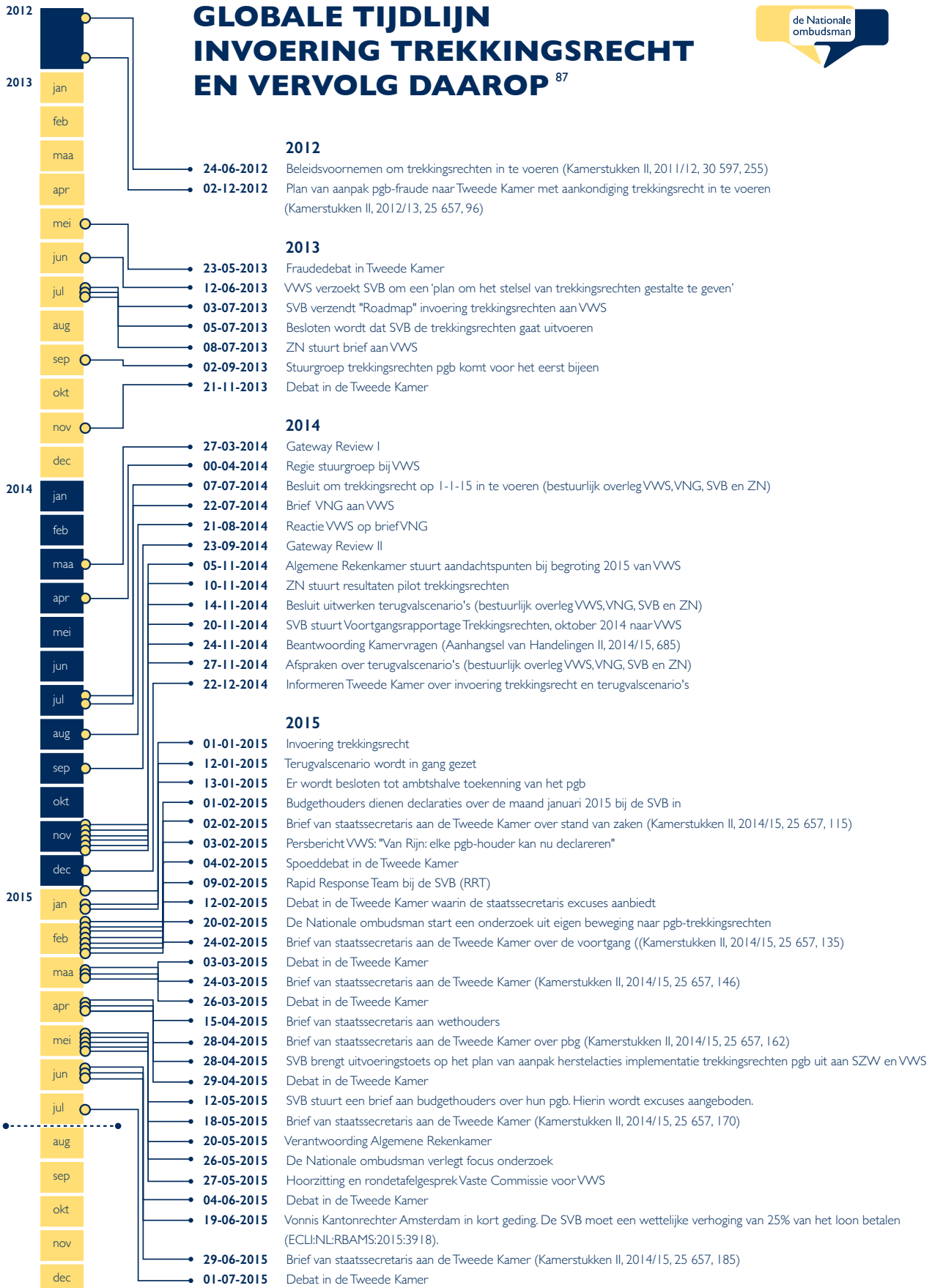
---

<sup>95</sup> Brief van 10 augustus 2015, zie bijlage 3 van dit rapport.

# Bijlage I



## Globale tijlijn Invoering trekkingsrecht en vervolg daarop <sup>87</sup>



<sup>87</sup> Zie ook Kamerstukken II, 2014/15, 25 657, 162.

# Bijlage 2

## Verslag van de rondetafelbijeenkomst over PGB trekkingsrechten

Gehouden op 12 juni 2015 op het Bureau Nationale ombudsman

### AANWEZIG

De Algemene Rekenkamer (AR): xx

Per Saldo: xx

De Sociale Verzekeringsbank (SVB): xx

De Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG): xx

Het ministerie van Volksgezondheid, Wetenschap en Sport (VWS): xx

Zorgverzekeraars Nederland (ZN): xx

Bureau Nationale ombudsman: xx

De heer R. van Zutphen, Nationale ombudsman

Mevrouw A. Stehouwer, substituut ombudsman

### AANLEIDING

Sinds eind december 2014 ontvangt de Nationale ombudsman klachten en signalen van verontruste burgers over de SVB, de instantie die het trekkingsrecht uitvoert. Burgers die voor wat betreft de financiering van hun zorg afhankelijk zijn van het goed functioneren van de overheid ondervonden - en ondervinden nog steeds - ernstige problemen. Dit was de reden waarom de Nationale ombudsman eind februari 2015 een onderzoek naar (de invoering van) het pgb-trekkingsrecht instelde. Eind mei 2015 heeft de Nationale ombudsman besloten de focus van zijn onderzoek te verleggen. Hij heeft daarbij aangegeven het belangrijk te vinden dat problemen van budgethouders en zorgverleners adequaat en zo snel mogelijk dienen te worden opgelost en dat wordt nagedacht over de vraag hoe dergelijke problemen in de toekomst kunnen worden voorkomen. Het doel van deze rondetafelbijeenkomst is daarom om met relevante partijen – *met de kennis van nu* - in gesprek gaan over de volgende vragen:

**Deel I:** *'als we de invoering over zouden kunnen doen, wat zouden we dan anders doen?'*

**Deel II:** *'hoe kunnen we er met elkaar voor zorgen dat bij een volgende operatie deze problemen voor de burger worden voorkomen en dat de problemen van de burgers op dit moment structureel worden opgelost?'*

Eind augustus 2015 zal de Nationale ombudsman het onderzoek afronden en een rapport uitbrengen.

### DEEL I

#### Introductie

De Nationale ombudsman heet alle genodigden van harte welkom en verzoekt hen allereerst om feitelijke onjuistheden in het verslag van bevindingen vóór 19 juni 2015 aan hem door te geven. Van de bijeenkomst wordt een verslag gemaakt. Het verslag zal integraal worden opgenomen in de rapportage van de Nationale ombudsman. Voordat het verslag wordt vastgesteld, wordt het in concept aan de aanwezigen voorgelegd. Vervolgens licht de Nationale ombudsman het doel van de bijeenkomst toe.

In antwoord op de vraag van de AR waarom SZW niet bij het gesprek aanwezig is, omdat SZW wel degelijk een rol speelt bij het trekkingsrecht, geeft de substituut ombudsman aan dat ervoor is gekozen om alleen de partijen die deelnamen aan de Stuurgroep Trekkingsrechten, uit te nodigen. SZW nam geen deel aan deze stuurgroep in 2014 en in de eerste maanden van 2015. De Algemene

Rekenkamer, die ook geen deel heeft uitgemaakt van de stuurgroep, is uitgenodigd vanwege de recente verantwoordingsrapportage met betrekking tot dit onderwerp.

### *Regie*

De Nationale ombudsman opent het gesprek met de vraag hoe de partijen achteraf terugkijken op de regie tijdens de aanloopfase van de invoering. Hoe is deze gevoerd en wat hadden de partijen achteraf gezien *zelf* anders kunnen doen?

De VNG geeft aan dat zij niet van meet af aan deelgenomen heeft aan de stuurgroep. De VNG werd later aan de stuurgroep toegevoegd, toen duidelijk werd dat trekkingsrecht PGB door de SVB zou worden uitgevoerd (vastgelegd in een wetsartikel in de Wmo 2015). Wat opviel was dat er veel werd overlegd, maar dat niet duidelijk was wat ieders rol en verantwoordelijkheid was. Hoewel er een gezamenlijke ambitie was om 'het' te gaan doen, was niet duidelijk welke beslissingen genomen moesten worden. Achteraf gezien had de VNG naar eigen zeggen meer moeten doorvragen over de duiding van het concept wetsartikel en de uitwerking daarvan in de stuurgroep zoals vastgelegd in de brief van de VNG aan VWS in de zomer van 2014. ZN onderschrijft dit. Vooral in de beginfase was er onduidelijkheid over wie de regie voerde. Vóór januari 2014 leek de SVB, als opdrachtnemer, de leiding te hebben. In januari 2014 heeft ZN aangegeven dat juist de opdrachtgever, VWS, de regie zou moeten voeren. Door onduidelijkheid over de rolverdeling tussen VWS en SVB zijn de eerste drie maanden helaas verloren gegaan. De problemen kwamen wel op tafel, maar er was geen kanaal om het op te lossen. VWS had, wat ZN betreft, van meet af aan strak regie moeten voeren en dat is in die beginfase niet gebeurd. Wat betreft de vraag wat ZN achteraf anders had kunnen doen, liet ZN weten dat zij eerder hadden kunnen escaleren naar VWS over het gebrek aan regie, of de onduidelijkheid bij welke instantie deze lag.

Ook de SVB herkent het gebrek aan regie. Vooral in de beginfase was er veel onduidelijkheid over welke inbreng tot welk besluit zou leiden. Er was rolverdeling nodig, rolvastheid en verantwoordelijkheid (een eigenaarsrol). De SVB denkt overigens niet dat een grotere rol van SZW verschil had gemaakt. Daarmee zouden de problemen niet zijn opgelost. Per Saldo voegt eraan toe dat er in het begin 'geen duw- en trekkracht' was. Het officiële besluit over wie het trekkingsrecht ging uitvoeren, werd in juli 2013 genomen, hoewel het officieus al enige tijd duidelijk was. Maar op het moment dat formeel besloten werd dat de SVB de taak op zich ging nemen, werd zij - in ieder geval in de beginfase - ook feitelijk 'de trekker' van het project en dat is opmerkelijk.

### *Burgerperspectief*

Aangegeven wordt dat het invoeren van trekkingsrechten in eerste instantie voor de burger werd gedaan. Doel was - naast fraudebestrijding - om de administratieve lasten voor budgethouders te verminderen. Het burgerperspectief was uitgangspunt bij de pilots. Per Saldo stelt dat zij al eind 2012 met de SVB om tafel is gaan zitten om een zo optimaal mogelijk trekkingsrecht voor de budgethouder te ontwikkelen. Er is vervolgens een pilot uitgevoerd met 50 budgethouders. Maar het burgerperspectief, dat in de pilot voorop stond, heeft volgens Per Saldo vervolgens geen enkele rol gespeeld in 'de keten'. In de stuurgroep was voornamelijk aandacht voor 'het proces' en niet voor de burger. Per Saldo heeft hier meermalen aandacht voor gevraagd, zowel in de stuurgroep als bij de Tweede Kamer en VWS. Achteraf gezien had Per Saldo naar eigen zeggen nog meer voet bij stuk moeten houden om het burgerperspectief als uitgangspunt te blijven behouden. Tot in de stuurgroep heeft Per Saldo erop aangedrongen dat dit perspectief expliciet het uitgangspunt dient te zijn bij de uitvoering van het trekkingsrecht. Maar het werd steeds meer een proces met twee doelen en perspectieven, te weten het perspectief van controle op rechtmatigheid en steeds meer ondergeschikt, het burgerperspectief c.q. de ondersteuning van de budgethouder bij het trekkingsrecht. Daarnaast was het zo dat er veel bestuurlijke overleggen waren, waaraan Per Saldo niet deelnam en dus geen



invloed op kon uitoefenen. In de stuurgroep had naar de mening van Per Saldo meer aandacht moeten zijn voor het burgerperspectief en had er meer nagedacht moeten worden over de vraag: wat betekenen deze veranderingen eigenlijk voor de budgethouder en zijn zorgverlener?

De SVB herkent dit. Het burgerperspectief was namelijk het startpunt van de pilots. Maar in de aanloopfase naar de invoering van het trekkingsrecht kwam daar fraudebestrijding bij. Hierdoor kwam ongemerkt een proces tot stand dat in een spagaat belandde. Want aan de ene kant was er de vraag op welke wijze het systeem zo fraudebestendig mogelijk te maken. En aan de andere kant was er de vraag hoe is het systeem optimaal uitvoerbaar voor de burger? Doordat de focus steeds meer op fraudebestrijding kwam te liggen, en er hierdoor steeds minder aandacht was voor de burger, lijken burgerperspectief en fraudebestrijding met elkaar te botsen. In de Tweede Kamer is hierover nooit het debat gevoerd.

ZN merkt op dat het een illusie is te denken dat met het trekkingsrecht fraude volledig wordt voorkomen. Hoewel terugvorderingsacties hiermee kunnen worden tegengegaan - omdat de uitgaven nu vooraf in plaats van achteraf worden gecontroleerd - blijft echte fraude binnen het nieuwe stelsel wel degelijk mogelijk. ZN was mede daarom kritisch over huidige vormgeving van trekkingsrechten en heeft dit ook aan VWS laten weten. Toen duidelijk werd dat het trekkingsrecht toch op deze wijze zou worden doorgevoerd, was ZN wel verplicht hierin mee te gaan en de systemen om te zetten. Hoewel Per Saldo hard haar best heeft gedaan om het burgerperspectief naar voren te brengen, is het toch een complex systeem geworden met veel administratie voor budgethouders en zorgverleners. Wanneer immers besloten wordt om vooraf in plaats van achteraf te controleren moeten meer gegevens worden opgevraagd.

De VNG geeft aan dat het trekkingsrecht een goed systeem is. Achteraf gezegd had er echter bij de uitwerking in de Wmo 2015 meer naar het draagvlak van de gemeenten en andere partijen gekeken moeten worden. Er was een spanning tussen het centraal uitvoeren van het trekkingsrecht door de SVB, deze taak lag sinds 2007 bij gemeenten, en de grote decentralisaties die op datzelfde moment speelden. De voorbereiding van de uitvoering van de decentralisaties was in volle gang, terwijl één element uit de Wmo werd gecentraliseerd. Dit element, het trekkingsrecht, werd slechts met één zin omschreven in de Wmo. Maar achter die ene zin schuilen vele verantwoordelijkheden. Verder is de late afronding van de wetten, juli 2014, van belang geweest. Want wetgeving die pas in juli is afgerond, en waarin de Tweede Kamer nog in november/december (Wlz geïndiceerden) 2014 wijzigingen wil doorvoeren is voor gemeenten niet meer voor 1 januari 2015 uit te voeren. ZN vult aan dat bij de zorgkantoren hetzelfde speelde. Zowel gemeenten als zorgkantoren hebben meer tijd nodig gehad om voor te bereiden op de stelstelwijziging trekkingsrecht, zeker ook met de capaciteit en de middelen (ICT) die de SVB had.

#### *Aandacht voor budgethouder, maar ook voor zijn 'systeem'*

De substituut ombudsman vraagt wie van de betrokken instanties in de stuurgroep nu volledig zicht had op het 'systeem van de budgethouder' (de personen om de budgethouder heen, zoals de zorgverlener). De eerste burgers die zich bij de Nationale ombudsman meldden, waren namelijk zorgverleners alsmede andere partijen zoals betalingsbureaus (en dus niet zozeer de budgethouder zelf). Op de vraag of er in de stuurgroep gesproken is over welke groepen burgers met het trekkingsrecht te maken zouden krijgen, antwoordt ZN dat de woonvoorzieningen, die volledig waren gefinancierd uit de pgb's van de bewoners, wel waren gewaarschuwd. Volgens Per Saldo was deze groep, weliswaar erg laat, ook geïnformeerd over de wijziging in betalingsritme. De SVB geeft aan dat de budgethouder (en niet de zorgverlener) in het stelsel van trekkingsrecht centraal staat. Niet zozeer wat betreft klantgerichtheid, maar wat betreft de plek in het systeem. Daarom is minder aandacht besteed aan de zorgverleners en anderen rondom de budgethouder. Volgens VWS en de VNG is, wat betreft de budgethouder, in feite al in het najaar van 2014 rekening gehouden met zijn situatie, omdat

op dat moment al terugvalscenario's werden ontwikkeld. Ook de communicatie aan budgethouders is afgestemd. VNG heeft gemeenten eind 2014 aangespoord om de budgetten aan de SVB over te maken zodat er geen liquiditeitsproblemen zouden ontstaan bij SVB. De afgesproken zorgcontinuïteit mag niet in gevaar komen. Dit is in diverse stuurgroepen benadrukt. VWS, VNG, SVB, ZN en Per Saldo waren het er gezamenlijk over eens dat de insteek van het stelsel was om klantgericht te werken. De AR is van mening dat het probleem schuilt in de keten. "Ketensamenwerking vereist extreme rolvastheid en uiterste precisie, in het wie, wat en op welk moment." aldus de AR, "Vergelijkbaar met een militaire operatie, met precieze rolomschrijvingen en duidelijke voorstellen en plannen. Hiervoor moet wetgeving op tijd afgrond zijn en alle processen goed ingeregeld. En kennelijk was dat hier niet het geval."

De Nationale ombudsman vraagt de aanwezigen na te denken over de vraag waarom dan toch is overgegaan tot invoering van het pgb-trekkingsrecht per 1 januari 2015.

#### *Invoering trekkingsrecht*

Ondanks waarschuwingen van onder meer ZN bij aanvang van het traject dat de stelselwijziging problemen zou gaan opleveren, heeft VWS besloten het trekkingsrecht toch per 1 januari 2015 in te voeren. Er wordt naar voren gebracht dat als op een bepaald moment besloten wordt dat de invoering per 1 januari 2015 een feit is, de ketenpartijen dan niks anders rest dan dit zo goed mogelijk uit te voeren. De SVB stelt ook voldoende signalen te hebben gegeven voor het ingaan van de trekkingsrechten per 1 januari 2015. Volgens VWS heeft geen enkele van deze partijen aangegeven het proces te willen stoppen; er was een 'sterk collectief' om het af te maken. Er lagen maandelijks rapportages van de SVB aan de stuurgroep met daarin alle partijen vertegenwoordigd, daar is collectief op gestuurd. De VNG geeft aan dat ze in het lobbytraject altijd negatief is geweest over het neerleggen van trekkingsrecht bij de SVB. Er was geen aanleiding voor. Daarnaast had de VNG zich van meet af aan afgevraagd of de SVB wel de juiste partij was om het trekkingsrecht uit te voeren.

Per Saldo brengt naar voren er positief over te zijn geweest dat de SVB het trekkingsrecht zou gaan uitvoeren. Dit op basis van de ervaringen met de SVB bij de uitvoering van het trekkingsrecht pgb tot 2005. Ook toen waren er aanloopproblemen bij de uitvoering, maar uiteindelijk liep het jarenlang goed. Die ervaring en lessen die de SVB had opgedaan, leken een goede basis voor een vervolg van de uitvoering van het trekkingsrecht door de SVB in 2015. Daarbij telde de gewaardeerde uitvoering van de salarisadministratie door de SVB voor budgethouders ook mee. De pilot Trekkingsrecht, die in de aanloop van het trekkingsrecht 2015 is gehouden, gaf veel informatie die meegenomen kon worden voor een betere procesinrichting en uitvoering van het trekkingsrecht door de SVB. Al deze punten bij elkaar opgesteld, lag het voor de hand dat de SVB de aangewezen partij was om uitvoering te geven aan het trekkingsrecht pgb vanaf 2015.

ZN laat weten dat de uitvoering was gebaseerd op een roadmap van de SVB met als invoeringsdatum 1 januari 2014. De invoering is vervolgens twee keer uitgesteld, omdat invoering op 1 januari 2014 respectievelijk 1 juli 2014 niet haalbaar bleek. In de tussentijd was veel veranderd. En bij dit uitstel is onvoldoende gekeken naar de samenloop met de decentralisaties (met name de veranderingen voor de inwoners) die op 1 januari 2015 zou plaatsvinden. Het is dus een opeenstapeling van factoren, die tot de problemen heeft geleid. Bovendien werden de contouren van het trekkingsrecht pas in april 2014 echt besproken met de gehele keten, dus inclusief gemeenten en zorgkantoren.

#### *ICT / haalbaarheid*

ZN legt met betrekking tot het ICT-systeem van de SVB uit dat er in juli 2014 een "go - no go" moment was ontstaan. Op dat moment werd aangegeven "go". Volgens ZN moeten, op het moment dat besloten is door te gaan, de systemen worden omgezet. Er is dan geen weg meer terug. Het IT-systeem van de SVB was echter onvoldoende getest, aldus ZN. De SVB had naar eigen zeggen

wensen ten aanzien van de gegevensaanlevering, namelijk dat daarin eenduidigheid zou zitten. De wensen van de zorgkantoren en gemeenten, onder andere omtrent aanlevering van toekenningsberichten, liepen echter uiteen. Dit had consequenties voor de gegevensverwerking; deze werd bemoeilijkt en onder druk gezet, aldus de SVB. Het systeem van de SVB kon hier niet goed mee omgaan. Volgens ZN was het niet goed mogelijk om correcties en herstel in het systeem door te voeren. Daar was geen 'systeemfunctionaliteit' voor. ZN geeft aan dat in november 2014 de gedachte was dat invoering per 1 januari 2015 wel mogelijk zou moeten zijn.

## DEEL II

### *Wat is er nodig om problemen voor burgers op te lossen?*

De SVB trapt dit deel af door aan te geven dat het niet gaat om één probleem dat om één oplossing vraagt. Om de problemen die burgers, in dit geval zorgbehoevenden (budgethouders) en hun zorgverleners, ervaren, moet er een nieuwe stip gezet worden waar de keten stap voor stap naartoe werken. Alle ketenpartijen realiseren zich dat het nodig is dat de complexiteit van het systeem gereduceerd wordt. Dit vergt mogelijk een aanpassing van de wet, maar dat is niet eerder geregeld dan 1 januari 2017. Er moet worden nagedacht over de vraag wat er mogelijk is binnen de huidige context van de wet om het stelsel van trekkingsrechten te vereenvoudigen met inachtneming van ieders rol. De rapportage van KPMG die deze zomer verschijnt en die onder meer kijkt naar optimalisaties in het stelsel, kan daar de aanknopingspunten voor leveren en de route uitzetten naar de stip. De Nationale ombudsman speelt een belangrijke rol in zowel de korte als de langere termijn door continu te hameren op het belang van de burger. Het stelsel vereenvoudigen moet plaatsvinden vanuit het perspectief van de burger. Het hanteren van dat perspectief geeft de juiste aanwijzingen voor waar het in het stelsel anders en beter kan.

Op de vraag van de substituut ombudsman of alle aanwezige partijen bereid zijn om 'de marsorders van de militaire operatie' (zie opmerking AR hiervoor) te volgen geeft ZN aan dat de marsorders er in beginsel zijn (namelijk het herstelplan). ZN is echter sceptisch over de haalbaarheid ervan binnen de aangegeven tijd. Het SVB ICT-systeem kan het herstelplan niet aan. Voorts vraagt ZN zich af op welke wijze is te voorkomen dat dit hele probleem zich in 2016 weer voordoet. Voor de voorbereiding op 2016, waarbij het overgangsjaar is afgelopen en alle indicatie-gesprekken moeten zijn gevoerd, is namelijk nog helemaal geen tijd geweest. Volgens VWS is het echter de vraag of de partijen bereid zijn om op heel korte termijn die marsroute te maken. Het moet concreter worden wat er moet gebeuren om de problemen op te lossen. De SVB erkent de problemen met het eigen ICT-systeem. Een voorbeeld hiervan is dat als een budgethouder 'van de ene naar de andere wet moeten worden verplaatst', iedere betaling handmatig moet worden afgeboekt en vervolgens weer handmatig moet worden ingevoerd. Dat is omslachtig en werkt fouten in de hand.

Per Saldo geeft aan dat de vereenvoudiging van het trekkingsrecht dé weg is om uit de problemen te komen. Er zijn in het huidige proces teveel schakels en stappen die doorlopen moeten worden. De volgorde in tijd van een aantal acties die door verschillende instanties moeten worden uitgevoerd, maakt het proces zeer gevoelig voor fouten. Controle op rechtmatigheid staat nu voorop en niet langer het perspectief van de budgethouder. Willen we de problemen oplossen dan moeten we met vereenvoudiging starten.

ZN oppert het idee het jaar 2015 als een 'verloren jaar' te beschouwen. Maar het is niet duidelijk bij wie een dergelijke beslissing ligt. De substituut ombudsman wijst op consequenties die dat weer op de langere termijn zou kunnen hebben, met nadelige gevolgen voor de burger. De Nationale ombudsman stelt daarbij de vraag wat dan te doen met de zorgverleners die juist te weinig uitbetaald hebben gekregen. ZN geeft aan dat dat wel te organiseren valt. De SVB merkt op dat het geweldig zou helpen om dit jaar als verloren te beschouwen, zodat de SVB zich volledig kan richten op de budgethouders en de zorgverleners zelf, in plaats van op de terugvorderingen.

Volgens de SVB is de wijze waarop gecontroleerd wordt, te streng; misschien dat het mogelijk is om de controle voor dit jaar iets op te rekken. Hierdoor zou ook de 'schijn van nauwkeurigheid' worden weggenomen. Dat zou de SVB helpen om meer tijd en aandacht te besteden aan het corrigeren. Per Saldo geeft hierop aan dat de budgethouders en zorgverleners dan wel goed moeten worden geïnformeerd, zodat ze weten waar ze aan toe zijn. Op dit moment weten velen niet eens dat zij een ambtshalve budget toegewezen hebben gekregen. De AR vraagt zich af wat dit betekent voor de begroting. ZN geeft hierop aan dat 'de rechtmatigheidsgroep' dit aan het berekenen is. Verder ziet ZN een ander knelpunt, namelijk dat de zorgovereenkomsten binnenkort 'op de juiste plek' moeten zijn ingevoerd. Gebeurt dat niet dan ontstaan in 2016 weer dezelfde problemen (tenzij het trekkingsrecht helemaal wordt afgeschaft). Per Saldo vult aan dat ook als het jaar 2015 'als verloren' wordt beschouwd, de onjuiste gegevens in Mijn PGB nog steeds niet gecorrigeerd zijn. De problemen zijn hier dus eigenlijk niet mee opgelost. De VNG is van mening dat het trekkingsrecht ook zou kunnen worden gedecentraliseerd, waarbij de budgethouder de keuze krijgt om het trekkingsrecht door de SVB te laten uitvoeren. De VNG merkt op dat hierbij gerealiseerd moet worden dat niet de VNG de ketenpartner is, maar de 393 gemeenten met alle een eigen beleidsvrijheid. Volgens de VNG moet goed worden nagedacht over een eventueel besluit om dit jaar als verloren te beschouwen.

#### *Nieuwe budgethouders*

De VNG vraagt zich af hoe het gaat met budgethouders die zich dit jaar voor het eerst hebben gemeld. En dus nieuw zijn in het systeem. Per Saldo geeft hierop aan te hebben gesignaleerd dat er ook bij nieuwe klanten bij de zorgkantoren een doorlooptijd is van acht weken. ZN merkt vervolgens op dat intussen de vraag is opgekomen wat nu nog de meerwaarde is van het trekkingsrecht. Het pgb is voortgekomen uit de AWBZ, met een grote eigen ruimte voor de budgethouder. Nu wordt die ruimte door de gemeenten, zorgkantoren beperkt door vooraf voorwaarden te geven over de hulpverlening, de hoeveelheid uren, tarieven etc. Op deze wijze bezien heeft het trekkingsrecht dan eigenlijk geen toegevoegde waarde meer anders dan dat controle vooraf de fraude vermindert.

#### *Toekomstige gevolgen*

De substituut ombudsman stelt de vraag in hoeverre budgethouders en zorgverleners nog problemen in de toekomst kunnen verwachten door de noodscenario's, als de betalingen niet voor het einde van het jaar zijn gecorrigeerd. Heeft de stuurgroep hier een beeld van? De substituut ombudsman doelt onder meer op looneffecten; eventuele problemen voor zorgverleners met hun toeslagen. Per Saldo geeft aan dat dit ook een effect zal hebben op de eigen bijdragen, als er van een te hoog besteed budget of van een te hoog aantal ontvangen uren zorg wordt uitgegaan. Dit kan grote gevolgen hebben voor de budgethouders. De VNG geeft aan dat ook de zorgtoeslagen hierbij horen. De enige mogelijkheid om dit te voorkomen is om ervoor te zorgen dat de betalingen in oktober geheel op orde zijn. ZN geeft aan dat dit op korte termijn moet worden opgepakt. In de stuurgroep is nog geen besluit genomen over hoe om te gaan met onverschuldigde betalingen; er is nog geen instantie aangewezen om terug te gaan vorderen. Het beleid hierover wordt op dit moment voorbereid. De SVB geeft aan dat er wel terugbetalingen plaatsvinden, maar dat budgethouders en zorgverleners hier niet of nauwelijks over worden geïnformeerd. Per Saldo brengt naar voren dat het perspectief van de budgethouder explicieter aan de orde moet komen in de stuurgroep. Dit betekent dus bij elke stap overleggen wat dit voor de burger betekent. Verder geeft de SVB aan dat het erop lijkt dat naar één oplossing wordt gezocht. Maar die ene oplossing is er niet.

De Nationale ombudsman sluit af met de opmerking dat het niet aan de Nationale ombudsman is om 'Dé oplossing' aan te dragen. Dat zal in de stuurgroep moeten plaatsvinden. Maar het is nu wel duidelijk geworden dat men hierin rolvast moet zijn.

### *Tot slot*

Per Saldo deelt nog mee dat de complexiteit van het trekkingsrecht moet worden verminderd. Daarnaast zou de budgethouder bij iedere stap moeten worden geïnformeerd. VWS geeft aan dat er snel duidelijkheid moet komen over hoe nu verder. Dit betekent dat er een marsroute moet worden bepaald, waarmee alles voor het nieuwe jaar moet worden rechtgezet. Hierdoor kan volgend jaar met een schone lei worden begonnen. Rolvastheid van iedere ketenpartner is hierbij noodzakelijk. De SVB laat weten dat de budgethouder 'meer in het proces moet worden meegenomen'. Voorts moeten de zorgverleners direct bij het proces worden betrokken en niet alleen via de budgethouder. ZN constateert op basis van wat in de rondetafelbijeenkomst is besproken dat het eenvoudiger is om terug te kijken naar wat fout is gegaan, dan om voor de toekomst een goede lijn in te zetten. De VNG geeft aan dat het een zinnige bijeenkomst is geweest, maar dat er een complexe vraag ligt die opgelost moet worden. De inwoner moet hierbij centraal staan, en de gevolgen voor eigen bijdragen, zorgtoeslagen enz.

De substituut ombudsman dankt de betrokken partijen voor hun medewerking aan de interventiepraktijk van de Nationale ombudsman naar aanleiding van individuele klachten over het trekkingsrecht. Hierop bedankt de Nationale ombudsman iedereen voor zijn komst en inbreng en beëindigt de bijeenkomst.

# Bijlage 3



Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

De Nationale Ombudsman  
Postbus 93122  
2509 AC DEN HAAG

**Directoraat Generaal  
Langdurige Zorg**  
Directie Maatschappelijke  
Ondersteuning  
Team B

Bezoekadres:  
Parnassusplein 5  
2511 VX Den Haag  
T 070 340 79 11  
F 070 340 78 34  
www.rijksoverheid.nl

**Kenmerk**  
815693-139951-DMO

Datum **10 AUG. 2015**  
Betreft bestuurlijke reactie concept-rapport Nationale  
Ombudsman invoering pgb-trekkingsrecht

*Correspondentie uitsluitend  
richten aan het retouradres  
met vermelding van de  
datum en het kenmerk van  
deze brief.*

Geachte heer van Zutphen,

Graag wil ik u danken voor uw concept-rapport over de invoering van het pgb-trekkingsrecht. Bijgaand treft u mijn bestuurlijke reactie aan. Ik zou deze graag nader met u bespreken.

Ik deel de hoofdconclusie van uw rapport dat de overheid bij de invoering van het trekkingsrecht niet heeft voldaan aan hetgeen een burger in redelijkheid van de overheid zou mogen verwachten. Deze conclusie is in geheel lijn met de conclusie van eerder onderzoek door de Algemene Rekenkamer naar de invoering van het trekkingsrecht, maar meer gericht op het perspectief van de burger. U geeft aan met name aanbevelingen te willen doen die zijn gericht op de toekomst. Wat betreft dat laatste, neem ik uw aanbevelingen zeer ter harte en betrek ik deze bij de komende besluitvorming over toekomstige vereenvoudigingen en verbeteringen.

#### *Burgerperspectief*

Ik deel de uitgangspunten die u noemt daar waar het gaat om een grondige voorbereiding en een goede samenwerking. Ik heb eerder reeds aangegeven dat de invoering van het trekkingsrecht niet goed is verlopen. Dit ondanks alle inspanningen van velen. Daarbij hebben de belangen van de burger altijd voorop gestaan. Het hoogste doel van het trekkingsrecht (en de bestrijding van fraude) is in essentie het beschermen van de meest kwetsbare burger die afhankelijk is van zorg en ondersteuning. Bij de initiële vormgeving van het trekkingsrecht is daartoe intensief "opgetrokken" met de vereniging van budgethouders. Het in november 2014 geformuleerde terugvalscenario alsmede de begin 2015 geëffectueerde maatregelen in dat kader waren in de kern gericht op de continuïteit van zorg en ondersteuning door zorgverleners aan de budgethouders. Dat geldt evenzeer voor alle maatregelen in de maanden daarna, die als doel hadden om het betaalproces op orde te krijgen. In mijn Kamerbrieven van 28 april en 18 mei jongstleden alsmede in het rapport van de Algemene Rekenkamer d.d. 20 mei en mijn reactie daarop is reeds uitgebreid ingegaan op de redenen waarom - ondanks de intenties en getroffen maatregelen - achteraf tot mijn grote spijt geconstateerd moet worden dat de invoering niet goed is verlopen. Het geheel overziend, heeft de combinatie van verandering van wet- en regelgeving, de



piekbelasting bij de SVB en de sterke ketenafhankelijkheid een doorslaggevende rol gespeeld bij de invoeringsproblemen. Hoewel voor de gesignaleerde risico's beheersmaatregelen werden getroffen, gericht op een zo zorgvuldig mogelijke invoering voor de budgethouders, heeft de samenloop van deze problemen helaas niet tot het gewenste resultaat geleid.

**Directoraat Generaal  
Langdurige Zorg**  
Directie Maatschappelijke  
Ondersteuning  
Team B

**Kenmerk**  
815693-139951-DMO

#### *Adequate informatieverstrekking*

Met betrekking tot de informatieverstrekking constateert u dat burgers en zorgverleners onvoldoende zijn geïnformeerd over de stelselwijziging. Ik onderschrijf het belang van goede informatievoorziening ten volle. Daarom heeft een werkgroep Communicatie - als onderdeel van de Stuurgroep - een coördinerende rol gespeeld bij de voorlichting aan verschillende partijen in de keten en de onderlinge afstemming. Dit heeft geleid tot verschillende producten. Ik zal mij ook blijven inzetten om samen met de ketenpartners en de vereniging van budgethouders te zorgen voor heldere en duidelijke informatie. U merkt op dat de informatieverstrekking aan zorgverleners bij de invoering onderbelicht is geweest. Deze keuze was gebaseerd op het feit dat zorgverleners enkel een relatie hebben met de budgethouders en niet met de gemeente of het zorgkantoor.

#### *Continuïteit van betalingen*

U merkt in uw concept-rapport op dat ik de problemen van burgers thans (pas) serieus neem. Naar mijn stellige overtuiging hebben de ketenpartijen en ik - vanaf het begin en steeds - gepoogd om bij het oplossen van de gerezen problemen het perspectief van de burger voorop te stellen. Voor wat betreft de compensatie van eventueel geleden materiële schade, merk ik op dat voor een adequate regeling eerst en vooral een goed inzicht dient te bestaan in de precieze aard en omvang van de problematiek. De nadere uitwerking van een compensatieregeling vraagt een zorgvuldig traject.

U constateert dat één van de redenen voor het in gedrang komen van de betalingen gelegen is in de vele stappen die moeten worden doorlopen, voordat een declaratie wordt goedgekeurd. Hoewel deze stappen afzonderlijk goed verklaarbaar zijn, deel ik deze opvatting. Juist daarom heb ik reeds aangekondigd zeer serieus te kijken naar vereenvoudigingen in het systeem van trekkingsrechten. Hierover zal op 3 september aanstaande nadere besluitvorming plaatsvinden tijdens een breed bestuurlijk overleg.

#### *Een gebruiksvriendelijke systeem*

In uw concept-rapport gaat u in op de verwachtingen die burgers van de overheid mogen hebben ten aanzien van een gebruiksvriendelijk systeem van trekkingsrechten. Bij de beoordeling daarvan ware onderscheid te maken tussen de overlast die is veroorzaakt door de "prop" aan werkzaamheden die eind 2014 / begin 2015 bij de SVB is ontstaan en de gebruiksvriendelijkheid van het systeem wanneer het trekkingsrecht op reguliere wijze functioneert.

Ik betreur de genoemde overlast ten zeerste. Direct nadat deze problemen zich manifesteerden, zijn maatregelen getroffen om deze te mitigeren. Daarbij diende echter ook prioriteiten te worden gesteld om het "betalen" en de continuïteit van zorg en ondersteuning te borgen. Ook in de meer structurele situatie kunnen - zo deel ik uw mening - verbeteringen in de systemen worden aangebracht, die ik thans samen met alle ketenpartners inventariseer. Uw advies om de aandacht in de tweede helft van 2015 ook te richten op het beter hanteerbaar maken van het systeem, volg ik dan ook graag op. Uw opvatting dat daar waar mogelijk de



herstelwerkzaamheden en de verbeteringen gelijktijdig moeten worden opgepakt onderschrijf ik. In genoemd bestuurlijk overleg op 3 september aanstaande staan herstel en verbeteren daarom ook samen geagendeerd.

**Directoraat Generaal  
Langdurige Zorg**  
Directie Maatschappelijke  
Ondersteuning  
Team B

**Kenmerk**  
815693-139951-DMO

#### *Adequate oplossing van problemen*

In uw concept-rapport stelt u zich de vraag of het ontwikkelen van terugvalscenario's in het najaar van 2014 tot een standaardprocedure behoorde. In mijn reactie op het eerder genoemde rapport van de Algemene Rekenkamer heb ik exact beschreven wanneer, op grond van welke informatie, welke beslissingen zijn genomen ter voorbereiding op de invoering van het trekkingsrecht per 1 januari 2015.

Vanaf juli 2014 is door de SVB maandelijks gerapporteerd aan de opdrachtgever. In deze rapportages wordt ingegaan op de voortgang van de werkzaamheden, de risico's en de beheersmaatregelen. Om bij te kunnen sturen, zijn deze rapportages – evenals andere onderzoeken, zoals uitgevoerde Gateway's – ook onderwerp van bespreking geweest. Een dergelijke werkwijze is gebruikelijk bij grote stelselwijzigingen. De SVB heeft in deze voortgangsrapportages bevestigd dat 1 januari haalbaar was. In de nazomer van 2014 ben ik parallel gestart met het ontwikkelen van terugvalscenario's om eventuele risico's ten aanzien van de continuïteit van zorgverlening en betalingen aan zorgverleners te kunnen ondervangen. In overleg met VNG, ZN en de SVB is eind november besloten deze voor te bereiden. Medio januari is besloten deze terugvalscenario's daadwerkelijk te effectueren.

Op pagina 38 stelt u dat de overheid niet thuis gaf toen de problemen duidelijk werden. Ik heb daar een ander beeld van. Er zijn direct maatregelen genomen om de gerezen problemen te verhelpen. Daarbij is absolute prioriteit gegeven aan het betaalproces. Belangrijke speerpunten waren en zijn daarbij de bereikbaarheid van de SVB, de inzet van personeel, het Rapid Responsteam, de helpdesk voor zorgaanbieders, de werkzaamheden gericht op de uitvoering van de motie Dijkstra en het aanstellen van de Ketenregisseurs. Onder hun regie is gezamenlijk met de verschillende ketenpartners per 1 april gestart met herstelwerkzaamheden. Dit herstel is primair gericht op het zorgdragen voor een stabiel systeem van trekkingsrechten op 1 januari 2016.

#### *Tot slot*

Er kunnen en moeten evident lessen worden getrokken uit de invoering van het trekkingsrecht pgb. Ondanks de intenties van alle partijen hebben de feitelijke gedragingen van de verschillende ketenpartners niet tot het gewenste resultaat geleid. De invoering van het trekkingsrecht pgb (en de gevolgen voor burgers bij ingrijpende stelselwijzigingen) zullen daarom onderdeel zijn van een intern leerprogramma bij mijn ministerie. Ik zal tevens naar vormen zoeken deze ervaringen interdepartementaal te delen.

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport,

drs. M.J. van Rijn





de Nationale ombudsman  
T.a.v. de heer mr. R.F.B. van Zutphen  
Postbus 93122  
2509 AC Den Haag

datum  
14 augustus 2015

ons kenmerk  
RvB.124/15/NV/ptb

behandeld door

telefoonnummer

Geachte heer Van Zutphen,

Hartelijk dank dat u de SVB in de gelegenheid stelt om te reageren op uw rapport inzake de invoering van de pgb-trekkingsrechten. De SVB is in 2015 gestart met de uitvoering van de pgb-trekkingsrechten. De SVB wil een betrouwbare dienstverlener zijn voor burgers, ketenpartners en haar opdrachtgever en eigenaar.

Voorop staat dat de invoering voor budgethouders, hun zorgverleners en hun mantelzorgers niet goed is verlopen. Dat trekken wij ons zeer aan en wij betreuren ons aandeel daarin. We zetten ons dagelijks in om betalingen op tijd te doen en toe te werken naar een stelsel van pgb-trekkingsrechten waar de budgethouder, hun zorgverleners en mantelzorgers gemak van ondervinden. Onze inzet is onverminderd groot: daar kunnen de budgethouders op blijven rekenen.

Hard werken alleen is echter niet genoeg. De SVB heeft geleerd van de invoeringsperiode 2014-2015. Natuurlijk kijken wij allereerst kritisch naar onze eigen rol in de invoering van de pgb-trekkingsrechten. Kort en krachtig bezien komt het erop neer dat wij als uitvoerder en laatste schakel in de pgb-keten, heel helder moeten zijn over wat we wel, maar ook wat we niet kunnen uitvoeren. De keten is groot en de uitvoering complex.

Voordat de hele keten kan functioneren, is tijdige politieke besluitvorming essentieel. Net als voldoende tijd en gelegenheid vragen om uitvoeringstoetsen te doen, randvoorwaarden helder te krijgen en die te toetsen met elkaar.

We hechten er aan om reflecties op het huidige ketenproces met u te delen. Zoals u ook opmerkt in uw rapport, hoe dragen we er met de hele keten zorg voor dat we verbeteren in de uitvoering van de pgb-trekkingsrechten per 2016? Dat kan mogelijk van pas komen bij de invoering van andere wettelijke regelingen die een centrale uitvoerder kennen binnen decentrale wetgeving.

Hieronder treft u onze voornaamste reflecties aan.

### **Zet informatievoorziening aan de budgethouder én zijn zorgverleners centraal.**

Budgethouders, hun zorgverleners en hun omgeving kregen niet alleen te maken met de invoering van pgb-trekkingsrechten, maar ook hun “verstrekend loket” voor hun aanspraak veranderde door de decentralisaties. Onze aanbeveling is, wanneer zowel uitvoeringspartij als het wettelijk kader verandert, zeer goed te investeren in informatievoorziening naar de klant en zijn omgeving.

Beleg die verantwoordelijkheid rechtstreeks bij de nieuwe verstrekkers. Dat garandeert informatie-uitwisseling dicht bij budgethouders zelf (bijvoorbeeld “aan de keukentafel”).

### **Beleg verantwoordelijkheden in de keten duidelijk, monitor en biedt voldoende ondersteuning aan in de uitvoering.**

Het ketenproces in voorbereiding op de pgb-trekkingsrechten heeft niet goed gefunctioneerd. Voor de uitvoering blijft het noodzakelijk dat er blijvende aandacht uitgaat naar het functioneren van die keten. Beleg verantwoordelijkheden helder en biedt ondersteuning aan bij de uitvoering. Monitor de uitvoering ook. U adviseert dat de keten “goed” moet samenwerken. Daar zijn we het hartgrondig mee eens. Het instellen van een ketenbureau kan daar een belangrijke bijdrage aan leveren. Dat bureau kan monitoren, rapporteren en ondersteunen over de uitvoering in de hele keten.

Voor de jaarovergang 2016 zijn heldere afspraken over deadlines met verstrekkers echt noodzakelijk en urgent. Zowel om de aangeleverde informatie tijdig te verwerken binnen de SVB, maar ook om ook budgethouders voldoende tijd te geven voor eventuele herziening van afspraken met zorgverleners. Wanneer de gegevens gestandaardiseerd binnen de deadlines aangeleverd worden bij de SVB, is een belangrijke stap gemaakt naar het tijdig en ook rechtmatig uitvoeren van betalingen in 2016. Dan doen we het als keten beter dan in 2015, dat mogen budgethouders van ons allen verwachten.

### **De SVB zal verbeteringen aanbrengen in de gebruiksvriendelijkheid van het systeem**

We zijn ons bewust dat het systeem gebruiksvriendelijker kan en moet. De invoering van de terug- en noodscenario's hebben hun weerslag gehad op de toegankelijkheid. Tevens is er capaciteit nodig voor herstelwerk en verbeteringen in de gegevensuitwisseling met de keten. Wanneer budgethouders en zorgverleners meer gefaciliteerd kunnen worden bij het digitaal aanleveren van gegevens, zou dit een enorme verbetering betekenen. Daar zetten wij ons voor in.

### De SVB is tegen grenzen aangelopen

De invoering van de terugvalscenario's en de noodscenario's in combinatie met de onzekere situatie voor budgethouders en hun zorgverleners, hebben de capaciteiten van de SVB begin 2015 maximaal op de proef gesteld. De terugvalscenario's houden in dat als er geen toekenningsbericht of goedgekeurde zorgovereenkomst vanuit verstreckende partij ligt, deze ambtshalve verstrekt worden door de SVB. In het noodscenario werd het mogelijk voor de SVB zonder deze gegevens een declaratie te betalen. De mate waarin de terugvalscenario's moesten worden ingezet en het feit dat de noodscenario's zijn doorgezet, waren belangrijk in het bieden van zorg continuïteit. Dat was absolute prioriteit. VWS heeft in dat kader ook in beginsel aangegeven de rechtmatigheid over 2015 te borgen, de uitwerking daarvan vergt echter nog overleg.

De invoeringsperiode heeft het meest gevergd van budgethouders en hun zorgverleners. De grootschalige uitvoering van de maatregelen vergde tegelijkertijd ook veel van de IT systemen en de werknemers van de SVB. Alternatieven waren niet voor handen, de enige oplossing lag bij de SVB en haar medewerkers, die zich tot het uiterste hebben ingespannen.

Passages over "niet goed te woord staan of niet opnemen" door medewerkers van de SVB moeten in die context worden gezien. Medewerkers van de SVB hebben hun uiterste best gedaan om de juiste informatie te geven aan budgethouders. Gelukkig is er meer ruimte voor verbetering van de dienstverlening ontstaan. Voor de budgethouders en voor onze medewerkers.

Onze inzet is er in deze periode op gericht om herhaalde inzet van terugval- en noodscenario's in 2016 te voorkomen. Omdat dit voor budgethouders en zorgverleners wederom tot onzekerheid en onduidelijkheid zal leiden. Maar ook voor onze medewerkers in de uitvoering. En uiteindelijk voor onze opdrachtgever en eigenaar: we willen weer "gewoon" rechtmatig werken. We willen een betrouwbare dienstverlener zijn en waken er bovendien voor dat de betrouwbaarheid op de taken in de sociale zekerheid niet in het gedrang komen.

Afsluitend willen we nogmaals benadrukken dat we veel geleerd hebben van de invoeringsperiode van pgb trekkingsrechten. Uw rapport draagt daar aan bij. Onze klanten, opdrachtgever, onze eigenaar, onze partners kunnen rekenen op een SVB die in dienst staat en blijft staan van de samenleving. We zullen dan ook volop onze medewerking verlenen aan verbeteringen van het stelsel en hier een actieve bijdrage aan leveren.

Hoogachtend,



mw. drs. N.A. Vermeulen MBA  
voorzitter Raad van Bestuur



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De Nationale Ombudsman  
T.a.v. Mr. R.F.B. van Zutphen  
Postbus 93122  
2509 AC S GRAVENHAGE



Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Parnassusplein 5  
T 070 333 44 44  
F 070 333 44 00  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

Onze referentie  
2015-0000230727

Datum **18 AUG 2015**  
Betreft Bestuurlijke reactie rapport Nationale Ombudsman PGB

Geachte heer Van Zutphen,

Hierbij wil ik u hartelijk danken voor uw onderzoek naar de invoering van het PGB-Trekkingsrecht en dat u mij in de gelegenheid stelt hierop te reageren.

De invoering van het PGB Trekkingsrecht is niet goed verlopen. Dit heeft vervelende gevolgen gehad voor budgethouders en zorgverleners. De conclusie dat het belang van de burger een prominente rol moet (blijven) spelen bij stelselwijzigingen, onderschrijf ik van harte.

In het rapport gaat u in op de uitvoeringstoets als onderdeel van de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets. U refereert daarbij aan het rapport van de Algemene Rekenkamer (ARK), waaruit zou blijken dat de SVB geen uitvoeringstoets heeft uitgevoerd. Ik verwijs u in dit verband naar de bestuurlijke reactie van de minister van SZW op het rapport van de ARK (<http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2014/szw>). Hierin is aangegeven dat met de Roadmap Invoering Trekkingsrechten PGB de diverse onderdelen, die in een uitvoeringstoets aan bod dienen te komen, getoetst zijn. In deze bestuurlijke reactie is verder aangegeven dat er desalniettemin zeker verbeterpunten voor de toekomst zijn, zoals het periodiek actualiseren van uitvoeringstoetsen bij grote wijzigingen.

Natuurlijk blijf ik mij inspannen om mee te helpen het PGB Trekkingsrecht op orde te krijgen.

Met vriendelijke groet,  
de Staatssecretaris van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,



Jetta Klijnsma