



Nederlandse  
Zorgautoriteit

Aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport  
mevrouw dr. M. Bussemaker  
Postbus 20350  
2500 EJ DEN HAAG

Newtonlaan 1-41  
3584 BX Utrecht

Postbus 3017  
3502 GA Utrecht

T 030 296 81 11

F 030 296 82 96

E info@nza.nl

I www.nza.nl

**Behandeld door**

mr. drs. I.J.H.C. van den Boomen  
mr. J.J. Berkelmans

**Telefoonnummer**

030 296 81 67

**E-mailadres**

iboomen@nza.nl

**Kenmerk**

IBON/khes/A/08/322

**Onderwerp**

Uitvoeringstoets volledig pakket

**Datum**

15 mei 2008

Mevrouw de Staatssecretaris,

Op 11 oktober 2007 heeft de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) de ontwerp-AMvB mogen ontvangen waarmee de levering van een volledig pakket door extramurale zorgaanbieders mogelijk wordt gemaakt. Hieromtrent heeft u de NZa gevraagd om te rapporteren over de relevante uitvoeringsvragen.

**Context uitvoeringstoets**

Met de voorliggende ontwerp AMvB wilt u bewerkstelligen dat per 1 januari 2009 de cliënten met een indicatie voor verblijf in een AWBZ-instelling ook de keuze krijgen om deze zorg thuis geleverd te krijgen (naast de keuze om deze zorg in een AWBZ-instelling te ontvangen). Dit wordt aangeduid als het zogenaamde volledig pakket. Dit beleidsvoornemen is tot stand gekomen tijdens de parlementaire behandeling van de Wet maatschappelijk ondersteuning.

De gedachte aan een volledig pakket achtte u in eerste instantie interessant voor cliënten in aanleunwoningen waar een intramurale instelling de zorg op afroep kan waarborgen, of in woonzorgcomplexen waar de instelling kan voorzien in noodzakelijke bescherming en permanent toezicht. Hiertoe is het Besluit Zorgaanspraken AWBZ per 1 juli 2007 gewijzigd. De intramurale AWBZ-instelling dient het volledig pakket thuis te leveren tegen het reguliere tarief.

Later is daar de gedachte bijgekomen om het volledig pakket ook door extramurale zorginstellingen, zoals thuiszorgorganisaties, te laten verrichten. Om dat mogelijk te maken is het nodig de verblijfsaanspraak in de AWBZ zodanig aan te passen dat ook instellingen die geen intramurale voorzieningen hebben kunnen worden toegelaten voor het leveren van verblijfszorg. Deze vraag ligt nu voor.

Deze vraag lijkt een logische vervolgstap, maar herbergt in de uitvoering een uiterst complex vraagstuk. In het huidige zorgstelsel wordt namelijk op tal van fronten een (financieel) onderscheid gemaakt tussen extra- en intramurale zorg. De invoering van een volledig pakket is door partijen ook wel geduid als 'stelselwijziging', omdat het gaat om een fundamentele ordening en sturing van de intramurale AWBZ-zorg.

Om die reden heeft de NZa eerst een tijdelijke beleidsregel vastgesteld en u om een uitvoeringstoets verzocht (9 juli 2007). Dit laatste om de complexiteit van deze voorgenomen wijziging in de aanspraken in overleg met betrokken partijen in kaart te brengen. Dit heeft de NZa nogmaals bevestigd in de brief van 31 juli 2007. Beide brieven zijn bijgevoegd. Op 11 oktober 2007 heeft de NZa een verzoek tot uitvoeringstoets van u ontvangen. In dit verzoek verwijst u naar een overleg dat op uw departement met diverse partijen over de nieuwe ontwerp-AMvB inzake levering van volledig pakket heeft plaatsgevonden. Ook in dat overleg met uw departement zijn door alle partijen vele uitvoeringsproblemen naar voren gebracht.

**Kenmerk**  
IBON/khes/A/08/322

**Pagina**  
2 van 4

Op basis van deze signalen heeft u vervolgens besloten om de structurele invoering van volledig pakket per 1 januari 2008 met één jaar uit te stellen. Daarbij heeft u de nieuwe ontwerp-AMvB aan de NZa voorgelegd met het verzoek u te rapporteren over de voor de NZa relevante uitvoeringsaspecten en daarbij met name aandacht te besteden aan de tarifiering van het volledig pakket, de gevolgen voor het toezicht, de toelatingen en de zorgcontractering in relatie tot de AWBZ-contracteerruimte. U bent er daarbij vanuit gegaan dat de NZa ook de vragen die relevant zijn uit haar hoedanigheid als toezichthouder en marktmeester meeneemt.

Bijgevoegd treft u de uitvoeringstoets aan die antwoord geeft op de door u gestelde bovenstaande vragen op basis van de voorliggende ontwerp-AMvB. Ook bij een volledig pakket blijft gelden dat de AWBZ-zorg in een beschermende woonomgeving met een permanent toezicht geleverd moet worden. Deze voorwaarde geldt ook als de AWBZ-zorg thuis in plaats van in een AWBZ-instelling wordt geboden.

### **Technische en juridische uitvoeringsconsequenties**

Het voorstel lijkt een logische vervolgstap op de bovenbeschreven tussenstap van volledig pakket thuis, maar herbergt in de uitvoering een uiterst complex vraagstuk. In het huidige zorgstelsel wordt namelijk op tal van fronten een (financieel en juridisch) onderscheid gemaakt tussen extra- en intramurale zorg. Dat onderscheid vloeit voort uit de wet- en regelgeving (AWBZ, WTZi en Wmg). Zo dient voor intramurale zorg (in tegenstelling tot de extramurale zorg) onder andere een specifieke toelating te worden verkregen, gelden eisen van het Bouwcollege, gelden een contracteerplicht en een winstverbod.

De invoering van een volledig pakket in het huidige stelsel met dat onderscheid leidt tot vele uitvoeringsvraagstukken, omdat het huidige voorstel voor volledig pakket geen onderscheid meer maakt tussen levering door (bijvoorbeeld) een verpleeghuis en een thuiszorginstelling. Deze uitvoeringsproblemen zijn door alle veldpartijen naar voren gebracht.

De NZa constateert dat er naast bovengenoemde juridische risico's en uitvoeringsproblemen ook veranderkundige en technische barrières zijn, welke in een aantal gevallen nog verdere besluitvorming vergen om een deel van de problemen in de uitvoering te vermijden of op te lossen.

De voorgestelde integrale invoering van volledig pakket, als ingrijpende extra systeemwijziging bovenop de reeds geplande invoering van zorgzwaarte pakketten en integrale kapitaallasten, doet bovendien een (te) intensief appel op de verandercapaciteit van de al zeer belaste partijen in het veld.

**Kenmerk**  
IBON/khes/A/08/322

**Pagina**  
3 van 4

### **Conclusie en aanbevelingen**

De NZa concludeert dat zij, gelet op haar taken en bevoegdheden en gezien de vigerende wet- en (beleids)regelgeving, niet op een verantwoorde wijze uitvoering kan geven aan de nu voorliggende wijziging in de aanspraken per 1 januari 2009.

De NZa beveelt aan om een dergelijke wijziging in de aanspraken en het scheiden van wonen en zorg in zijn algemeenheid niet los te bezien maar te koppelen aan de beantwoording van vraagstukken die samenhangen met de toekomst van de AWBZ, en de inhoud van het SER-advies dienaangaande. Bovendien acht de NZa het voor een verantwoorde implementatie van het huidige voorstel en voor het scheiden van wonen en zorg in zijn algemeenheid noodzakelijk dat uw ministerie zich eerst uitsprekt over het te volgen traject ten aanzien de (integrale) kapitaalslasten en/of het financieel scheiden van wonen en zorg.

Wanneer u desalniettemin gevolg wil geven aan het voorliggende voorstel per 2009 acht de NZa een aantal ingrijpende wijzigingen in de bestaande wetgeving noodzakelijk alvorens er op een verantwoorde wijze invulling aan te kunnen geven. De kern van de problematiek komt voort uit het feit dat de wet- en regelgeving onderscheid maakt tussen (het leveren van) intramurale- en extramurale zorg. Extramurale zorg valt onder een minder gereguleerd regime waarin bijvoorbeeld geen (omgekeerde) contracteerverplichting geldt, winstoogmerk en -uitkering is toegestaan en er geen sprake is van een capaciteitsgebonden toelating voor een bepaalde doelgroep.

Om deze verschillen in sturing en ordening weg te nemen dienen in ieder geval aanpassingen in de wet- en regelgeving en in de huidige concept-AMvB ten aanzien van deze volgende punten te worden gerealiseerd:

- Aanpassing van de Algemene wet bijzondere Ziektekosten waardoor er gelijke regels gelden voor intramurale en extramurale zorgaanbieders onder andere ten aanzien van de contracteerplicht;
- Aanpassing van de Wet Toelating Zorginstellingen (WTZi) waardoor er gelijke regels gelden voor intramurale en extramurale zorgaanbieders bij het levering van volledig pakket onder andere ten aanzien van winstoogmerk- en uitkering;
- Aanpassing van de concept-AMvB waarmee:
  - onderscheid in de WTZi-toelating tussen zorgaanbieders met intramurale capaciteit (verblijf) en volledig extramurale zorgaanbieders blijft gewaarborgd en de toelating van aanbieders van intramurale zorg en de toelating tevens blijft voorzien van een capaciteits- en doelgroepaanduiding.
  - de doelmatige uitvoering van de AWBZ, en de daarbij behorende taken en verantwoordelijkheden van de zorgkantoren, een duidelijke plaats krijgen in de concessie aan de zorgkantoren. Hierbij dient te worden benadrukt dat het oordeel of al dan niet een volledig pakket kan worden geleverd door de zorgaanbieder louter een zorginhoudelijke betreft;

- in wet- en regelgeving wordt toegelicht hoe zorgkantoren invulling dienen te geven aan hun zorgplicht in geval een cliënt het volledig pakket thuis wenst te ontvangen, en een zorgaanbieder deze al dan niet wenst te leveren;
- er wordt voorzien in een overgangsregeling voor overbruggingszorg - in juridische en financiële zin - welke met de komst van de ZZP's en het volledig pakket niet langer mogelijk is;
- een budget vanuit het gemeentefonds wordt overgeheveld ter bekostiging van de levering van huishoudelijk hulp (WMO) aan verblijfsgeïndiceerde AWBZ-clienten door AWBZ-instellingen;
- Om inzicht te verkrijgen in de aanzuigende werking van dit beleidsvoornemen dient in de monitoren van de WMO en AWBZ het volledig pakket een nadrukkelijke plaats te krijgen.

Kenmerk

IBON/khes/A/08/322

Pagina

4 van 4

Als laatste vraagt de NZa uw aandacht voor de 'versnippering' van de zorgaanspraken bij een extramuraal volledig pakket over de AWBZ, de WMO en de Zvw. De NZa verzoekt u met klem een voorziening te treffen waarmee de cliënt één centraal aanspreekpunt heeft voor zijn volledig pakket zodat het pakket biedt wat het lijkt te bieden. Daarbij speelt ook het kwaliteitsaspect een belangrijke rol. Het beleidsvoornemen volledig pakket is voor de vergroting van de keuzevrijheid van de cliënt bedoeld. Het is daarmee van belang dat de cliënt duidelijk is wat hij van de aanspraak volledig pakket mag verwachten.


#### **De mogelijkheid van een experiment onder Wmg**

De NZa heeft tenslotte nog overwogen of een experiment ten aanzien van volledig pakket voor 2009 een optie is. De Wmg biedt echter slechts de mogelijkheid om middels een (verplichte) aanwijzing van uw ministerie ex artikel 59 Wmg een experiment te starten waarbij (een gedeelte van) de geldende Wmg-regelgeving buiten werking wordt gesteld. De uitgangspunten van hogere wetgeving (met name AWBZ en WTZi) die voor de invoering van een volledig pakket bij extramuraal zorginstellingen het meest relevant zijn, kunnen met een Wmg-experiment niet buiten werking worden gesteld. Voor het starten van een experiment in het kader van volledig pakket biedt de Wmg onvoldoende mogelijkheden.

Vanzelfsprekend is de NZa graag bereid tot nader overleg over bijgaande uitvoeringstoets in het kader van de besluitvorming over de invoering van de aanspraak volledig pakket, mede in het licht van het SER-advies.

Hoogachtend,  
De Raad van Bestuur van de  
Nederlandse Zorgautoriteit

  
dr. M.E. Homan  
portefeuillehouder Zorgmarkten Care

  
mr. F.H.G. de Grave  
voorzitter