

Vergaderjaar 2024–2025

24 170

Gehandicaptenbeleid

Nr. 352

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 januari 2025

Mijn ambtsvoorganger heeft u een stand van zakenbrief over de complexe gehandicaptenzorg toegezegd, als vervolg op de brief die zij in januari 2024 stuurde.¹ Het belang van dit onderwerp werd afgelopen week weer onderstreept, toen berichten in de media verschenen over mensen met een beperking en een complexe zorgvraag die geen plek kunnen vinden in de gehandicaptenzorg omdat zorgaanbieders aangeven financieel verlies te lijden door de zorg voor deze mensen.^{2, 3} Het kan en mag niet zo zijn dat er geen passende zorg beschikbaar is. Het gaat om mensen en gezinnen in een zeer kwetsbare positie die juist zo afhankelijk zijn van passende zorg en ondersteuning.

Daarom werkt mijn ministerie al lange tijd met zorgaanbieders, zorgkantoren en vertegenwoordigers van de mensen waar het om gaat aan oplossingen voor de problemen die worden ervaren in de zorg voor deze doelgroep. Het tarief is één van de relevante onderdelen, maar zeker niet het enige.

Met deze brief informeer ik u, zoals toegezegd, over de stand van zaken rond de complexe zorg en de stappen die ik daarin zet.

Achtereenvolgens zal ik ingaan op de volgende onderwerpen:

- Complexe zorg in de Toekomstagenda
- Ontwikkelprogramma complexe zorg
- Bestuurlijke afspraken complexe zorg
- Tariefverhoging VG7
- Differentiatie in bekostiging VG7

¹ Kamerstuk 24 170, nr. 308

² <https://www.trouw.nl/zorg/voor-patienten-met-gedragsproblemen-en-verstandelijke-handicap-is-geen-geld-in-de-opvang-b15a3860/>

³ <https://nos.nl/artikel/2552754-zorginstellingen-weigeren-complexe-patienten-met-verstandelijke-handicap>

Ook maak ik van de gelegenheid gebruik u een toekomstverkenning naar het leven met een beperking in 2050 te sturen die is uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut. Aan het einde van deze brief zal ik daar kort op ingaan.

Complexe zorg in de Toekomstagenda

In hoofdstuk 1 van de «Toekomstagenda zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking»⁴ draait het om de toekomstbestendigheid van specifiek de zorg en ondersteuning voor mensen met een complexe zorgvraag, ofwel; mensen met een combinatie van een verstandelijke beperking, een (zeer) intensieve zorgvraag en onbegrepen gedrag. Ik wil hier benadrukken dat onbegrepen gedrag niet gezien moet worden als een kenmerk van de persoon zelf, maar dat dit gedrag ontstaat in de interactie met de omgeving. Het zegt iets over hoe goed de omgeving is afgestemd op de behoeften van de cliënt. In de zorg voor deze doelgroep moet dus goed gekeken worden naar de onvervulde menselijke behoeften die achter het gedrag schuilgaan. Dat kan bijvoorbeeld gaan om een behoefte aan meer eigen regie of juist meer nabijheid. Dit is voor deze doelgroep vaak een continue zoektocht en vraagt veel van de mensen die voor hen zorgen.

De zorg voor deze doelgroep staat onder druk: een groeiende zorgvraag, toenemende complexiteit en arbeidsmarkttekorten dragen hieronder andere aan bij.

In voorgaande jaren zijn reeds verschillende acties in gang gezet om bij te dragen aan de toekomstbestendigheid:

- Met de inrichting van Crisis- en Ondersteuningsteams (COT's)⁵ hebben we bereikt dat zorgaanbieders die vastlopen in de zorg voor iemand met een complexe zorgvraag ondersteuning krijgt op de plek waar die persoon woont, thuis of in een zorginstelling. Met als doel een crisisopname te voorkomen en de zorgaanbieder weer op weg te helpen;
- Door de inrichting van zgn. «Maatwerkplekken» hebben we ervoor gezorgd dat er speciale plekken zijn gecreëerd voor mensen met een complexe zorgvraag waar op dat moment nog geen bestaand zorgaanbod voor was. Het «Maatwerkproces» is een proces waarin een zorgkantoor en zorgaanbieder samen een passende context creëren voor mensen met een lichamelijke, verstandelijke of meervoudige beperking en/of een psychische stoornis wanneer er geen oplossing bestaat binnen de bestaande mogelijkheden⁶;
- Het tarief voor VG7 is in 2023 en 2024 met € 40 miljoen verhoogd zodat zorgaanbieders beter in staat waren om passende zorg te bieden⁷;
- De sector heeft een specificatie gemaakt van de leidraad persoonsgerichte zorg⁸, waardoor zorgaanbieders duidelijke handvatten kregen voor de manier waarop zij invulling geven aan de zorg voor deze specifieke doelgroep;
- Het onderzoek in opdracht van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) naar wat er goed gaat in de zorg voor mensen met een ernstige verstandelijke beperking (EVB+) en moeilijk verstaanbaar gedrag «Hoe

⁴ Programmatische uitwerking Toekomstagenda zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking | Publicatie | Rijksoverheid.nl

⁵ Crisis- en ondersteuningsteams | Projecten | Volwaardig Leven (volwaardig-leven.nl)

⁶ Beschrijving Maatwerkproces | Publicatie | Rijksoverheid.nl

⁷ Kamerstuk 24 170, nr. 285

⁸ Leidraad Perspectief op persoonsgerichte zorg uitgebreid met VG7 | Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (vgn.nl)

- het lukt»⁹ heeft belangrijke kennis opgeleverd over wat er werkt in de zorg voor deze doelgroep. Deze kennis heeft aan de basis gestaan voor een ondersteuningsprogramma voor zorgaanbieders (het Ontwikkelprogramma Complexe Zorg);
- Sinds 2023 werkt het programma Regiokracht¹⁰ aan stevige en duurzame regionale samenwerking in de gehandicaptenzorg, waarbij de «complexe zorg» een belangrijk onderwerp is.

Toch lijken deze ingezette acties niet voldoende, waardoor niet alle mensen met een complexe zorgvraag tijdig een passende plek vinden in de gehandicaptenzorg. De ingezette acties hebben zeker geleid tot verbetering op een aantal vlakken, er is meer kennisontwikkeling en er zijn mooie praktijkvoorbeelden.

Maar de geleerde lessen bereiken nog niet de gehele sector. De urgentie tot verandering en samenwerking wordt niet overal voldoende gevoeld. Daarnaast kent de gehandicaptenzorg ook andere vraagstukken die extra druk opleveren, zoals de groeiende groep mensen met een VG7-indicatie en meerzorg, de samenwerking tussen formele en informele zorg en huisvestingsproblemen. Al deze factoren maken dat het (nog) niet overal lukt om makkelijk toegankelijke, persoonsgerichte en kwalitatief goede zorg voor deze doelgroep te organiseren.

Duidelijk is dat er geen makkelijke oplossingen zijn. Om de beweging richting toekomstbestendige zorg voor deze doelgroep verder te brengen, heb ik aanvullende stappen gezet. Hieronder licht ik deze toe.

Inhoudelijk

Ontwikkelprogramma Complexe Zorg

In de praktijk zien we dat veel zorgaanbieders worstelen met de vraag hoe zij in de toekomst passende zorg en ondersteuning kunnen blijven bieden aan mensen met complexe zorgvraag. Daarom is binnen de Toekomst-agenda een ondersteuningsprogramma voor zorgaanbieders ontwikkeld: het Ontwikkelprogramma Complexe Zorg. Dit programma is in september 2024 van start gegaan. Het ontwikkelprogramma wordt uitgevoerd door een consortium bestaande uit het Instituut voor Positieve Gezondheid (IPH), CAOP, Deloitte en Centrum voor Consultatie en Expertise (CCE). Met dit programma willen wij bereiken dat zorgaanbieders beter toegerust zijn om de zorg voor deze doelgroep in te vullen, zodat mensen met een complexe zorgvraag weer makkelijker een plek vinden waar zij kunnen blijven wonen.

Het doel van dit programma is om zorgaanbieders te ondersteunen in het aanpassen van hun werkwijze. Wanneer zij makkelijker kunnen inspelen op de behoeften van mensen met een intensieve zorgvraag en onbegrepen gedrag verbetert de zorg en ondersteuning en wordt het werk leuker. De begeleiding start in het eerste kwartaal van 2025 en loopt tot en met eind 2026. Tijdens het programma staat kennisdeling centraal. Veel organisaties staan voor dezelfde vraagstukken en juist dan is het belangrijk om kennis en ervaringen uit te wisselen en te leren van goede voorbeelden. Het ontwikkelprogramma bouwt voort op bestaande kennis. Belangrijke inzichten uit onderzoeken als «Hoe het lukt»¹¹, «Bewegen bij

⁹ Onderzoeksrapport Hoe het lukt | Rapport | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (igj.nl)

¹⁰ Regiokracht in de zorg

¹¹ Onderzoeksrapport Hoe het lukt | Rapport | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (igj.nl)

probleemgedrag»¹² en de specificatie van de leidraad persoonsgerichte zorg¹³ worden als uitgangspunten in het programma gebruikt.

De inschrijving is inmiddels gesloten en 56 zorgaanbieders hebben de intake voor het ontwikkelprogramma doorlopen. Dit hoge aantal laat zien dat er vanuit de zorgaanbieders behoefte is aan ondersteuning om zo de zorg voor mensen met een (zeer) intensieve zorgvraag en onbegrepen gedrag te verbeteren.

Bestuurlijke afspraken

De vraagstukken rondom de zorg voor mensen met een verstandelijke beperking met een (zeer) intensieve zorgvraag en onbegrepen gedrag zijn complex en vragen ook landelijk om meer sturing. Daarom werk ik met Zorgverzekeraars Nederland (ZN), de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN) en Ieder(in), intensief samen op een aantal specifieke vraagstukken voor deze doelgroep. In juli 2024 hebben deze partijen hun commitment uitgesproken om samen toe te werken naar concrete resultaten over twee sporen: het voorkómen en het beantwoorden van een complexe zorgvraag. Binnen deze sporen zijn inmiddels vier prioriteiten gekozen, waarvan ik hoop en verwacht dat zij in 2025 en 2026 zullen leiden tot concrete resultaten. Deze prioriteiten vallen onder de governance van de Toekomstagenda en de afspraken zullen daarom lopen tot en met 2026. Ook daarmee verwacht ik dat het makkelijker wordt om voor deze doelgroep sneller een passende plek te vinden.

1. Het voorkómen van (onnodig) geëscaleerde complexe zorgvragen
2. Het beantwoorden van een complexe zorgvraag
 - a. Beter inzicht in het aantal wachtenden
 - b. Samenwerking verbeteren tussen de gehandicaptenzorg en de geestelijke gezondheidszorg (ggz)
 - c. Inzicht en overzicht van lopende projecten en initiatieven

Deze prioriteiten sluiten ook aan bij het rapport van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) «Invulling zorgplicht voor cliënten op het snijvlak van de gehandicaptenzorg en de geestelijke gezondheidszorg»¹⁴. Daaruit blijkt dat, wat betreft de invulling van de zorgplicht voor cliënten op het snijvlak van de gehandicaptenzorg en de geestelijke gezondheidszorg, het de zorgkantoren in zijn algemeenheid lukt om cliënten passende zorg van goede kwaliteit te bieden, maar niet altijd tijdig. Een uitgebreide reactie op dit rapport kunt u binnenkort verwachten.

Financieel

Hat tarief voor het zorgprofiel VG7 is al een aantal jaren onderwerp van gesprek¹⁵. Signalen van zorgaanbieders en zorgkantoren gaven aan dat de tarieven niet goed aansloten bij de zorg die deze mensen nodig hebben. Daardoor zijn er ook veel mensen die aanvullend op hun zorgprofiel gebruik maken van meerzorg. De gemiddelde groei in het aantal VG7-cliënten met meerzorg tussen 2019 en 2021 was 12,1% per jaar¹⁶.

¹² Boek «Bewegen bij probleemgedrag» | CCE (Centrum voor Consultatie en Expertise)

¹³ Leidraad Perspectief op persoonsgerichte zorg uitgebreid met VG7 | Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (vgn.nl)

¹⁴ Onderzoek: invulling zorgplicht voor cliënten op snijvlak gehandicaptenzorg en geestelijke gezondheidszorg | Publicatie | Rijksoverheid.nl

¹⁵ Kamerstuk 24 170, nr. 285

¹⁶ Ontwikkelingen in Meerzorg en zorgzwaarteprofiel ZZP7

Er zijn twee recente ontwikkelingen die van belang zijn om hier te noemen¹⁷:

- Tariefverhogingen als gevolg van kostenonderzoek door de NZa
- Differentiatie in bekostiging van cliënten met VG7

Tariefverhogingen VG7 als gevolg van het kostenonderzoek van de NZa¹⁸

De NZa heeft (op basis van gegevens over het jaar 2022) in 2023/2024 onderzoek gedaan naar de kosten van de zorg in de gehandicaptenzorg en ggz-wonen met als doel om de tarieven van alle prestaties in deze sectoren te herijken per 2025. Hoewel niet alle tarieven konden worden herijkt op basis van de door de zorgaanbieders geleverde data, heeft de NZa voor een aantal prestaties – waarvan zij in overleg met vertegenwoordigers van de sectoren van mening was dat deze echt al per 2025 zouden moeten worden herijkt – de tarieven per 2025 wel aangepast. Voor de VG7-tarieven gaat het om € 143 miljoen extra die in 2025 aan het beschikbare Wlz-kader is toegevoegd. De NZa wil de data uit het recente kostenonderzoek dat zij heeft gedaan verbeteren en eventueel aanvullen, zodat alle tarieven in beide sectoren per 2026 kunnen worden herijkt.

Differentiatie in bekostiging van cliënten met VG7

De groep mensen met een beperking die een VG7-zorgprofiel hebben is divers en de hoeveelheid benodigde zorg kan flink verschillend zijn. Vaak wordt meerzorg structureel als aanvulling op het tarief ingezet. Daar is de regeling meerzorg echter niet voor bedoeld. De meerzorgregeling is bedoeld voor de uitzonderingen en niet voor (sub)groepen waarvoor de bekostiging ontoereikend blijkt. Meerzorg brengt ook een ongewenste administratieve last voor zorgaanbieders en zorgkantoren met zich mee. Om die reden werken de NZa, ZN en VGN samen aan een verkenning voor een mogelijke splitsing van het VG7-tarief in een basistarief en een tarief voor «VG7+». Ook VWS is bij deze verkenning betrokken.

Deze verkenning bevat een flink aantal stappen om te komen tot een gedegen afweging. Uiterlijk medio 2025 besluit de NZa over de te hanteren bekostigingswijze per 2026 (gesplitst of niet).

Met alle stappen die worden gezet wil ik bereiken dat de randvoorwaarden op orde zijn, zodat mensen met een complexe zorgvraag op tijd een passende plek kunnen vinden van goede kwaliteit. Want juist voor deze doelgroep is het essentieel dat hun zorgvraag passend en dus in de juiste context wordt beantwoord. Het is vervolgens aan de zorgaanbieders en de partijen in de regio om deze randvoorwaarden op een passende wijze in te zetten.

Omdat «complexe zorg» een van de hoofdstukken van de Toekomstagenda is zal ik in de voortgangsrapportage, die gepland staat voor het einde van het eerste kwartaal van 2025, eveneens op dit onderwerp in gaan.

Toekomstverkenning

In de zomer van 2023 heeft mijn ambtsvoorganger een opdracht gegeven aan het Verwey-Jonker Instituut om een onafhankelijke toekomstverkenning uit te voeren naar de positie van mensen met een beperking in

¹⁷ NZa, ZN en VGN onderzoeken differentiatie in bekostiging van VG7-prestaties - Nederlandse Zorgautoriteit

¹⁸ In 2023 en 2024 is vooruitlopend op het kostenonderzoek van de NZa per jaar € 40 miljoen extra beschikbaar gesteld voor zorg aan mensen met een VG7-zorgprofiel.

2050. Er worden regelmatig toekomstverkenningen gedaan, maar in de Nederlandse context is niet eerder een verkenning verschenen die volledig gericht is op mensen met een beperking en hun leefsituatie. Dat is een gemis, omdat maatschappelijke ontwikkelingen nu eenmaal specifieke gevolgen hebben voor deze zeer diverse groep mensen. Met deze verkenning zijn die mogelijke gevolgen nu beter in kaart gebracht. Het Verwey-Jonker Instituut heeft verkend hoe verwachte maatschappelijke ontwikkelingen kunnen uitpakken voor mensen met een beperking, waarbij zes leefdomeinen in ogenschouw zijn genomen:

- 1) werk en dagbesteding,
- 2) scholing en ontwikkeling,
- 3) maatschappelijke participatie en welzijn,
- 4) zorg en ondersteuning,
- 5) mobiliteit en vervoer, en
- 6) wonen en leefomgeving.

Er is bewust gekozen voor een breed onderzoek dat meerdere belangrijke leefdomeinen bevat; zorg en ondersteuning is namelijk vaak een belangrijk onderdeel van het leven met een beperking, maar zeker niet het enige.

De onderzoekers zijn op basis van literatuuronderzoek en vele (groeps)gesprekken met onder andere wetenschappers, cliëntenorganisaties en mensen met een beperking tot vier toekomstscenario's gekomen, die bewust scherp en wat gechargeerd worden neergezet. Verwey-Jonker noemt een aantal relatief zekere ontwikkelingen die we ook in andere verkenningen veel tegenkomen, waaronder vergrijzing, een diverser wordende bevolking en voortgaande verstedelijking. Op grond van hun onderzoek hebben de auteurs echter ook twee wezenlijke kernonzekerheden benoemd. Deze onzekerheden zijn benoemd, omdat ze veel impact hebben op de leefsituatie en de maatschappelijke positie van mensen met een beperking, terwijl nog niet vaststaat in welke richting ze zich zullen ontwikkelen. Daarnaast hangen ze niet of zeer beperkt met elkaar samen. Het gaat om:

- 1) de adoptie en acceptatie van technologische ontwikkelingen in de samenleving;
- 2) de mate van solidariteit met mensen met een beperking.

De onderzoekers hebben vier scenario's uitgewerkt en per scenario schetsen ze een beeld van hoe de Nederlandse samenleving in 2050 eruit zou kunnen zien. Dit is gebaseerd op aannames over de manier waarop de mate van solidariteit en de mate van adoptie en acceptatie van technologie zich komende jaren ontwikkelen. In de woorden van het Verwey-Jonker Instituut is scenariodenken een hulpmiddel om op basis van zekerheden en onzekerheden scenario's van een mogelijke toekomst te ontwerpen. Daarbij moet de kanttekening worden gemaakt dat de scenario's niet moeten worden gelezen als voorspellingen. Verwey-Jonker heeft namelijk niet beoordeeld hoe groot de kans is dat een bepaald scenario zich voordoet. Bovendien zijn de effecten van toekomstig beleid niet meegenomen. De scenario's bieden wezenlijk stof tot nadenken voor beleidsmakers en betrokken maatschappelijke partijen, omdat niet alle toekomstontwikkelingen automatisch een positief effect zullen hebben op het leven van mensen met een beperking. Dat raakt aan een brede maatschappelijke vraag, namelijk hoe we als samenleving solidariteit met mensen met een beperking willen invullen. Over deze vraag ga ik komend jaar in gesprek met mensen en organisaties binnen en buiten de sector.

De uitkomsten van de verkenning komen daarnaast bij uitstek van pas bij de uitwerking van de werkagenda in het kader van de Nationale Strategie implementatie VN-verdrag Handicap waarmee de verschillende departementen nu bezig zijn, en die ik later dit jaar aan uw Kamer zal aanbieden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
V. Maeijer