

Onderzoeksrapport

**Invloed consumenten op
kwaliteit AWBZ-zorg**

oktober 2008



Inhoud

Vooraf	5
Managementsamenvatting	7
1. Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Doelstelling onderzoek	14
1.3 Onderzoeksvragen	15
1.4 Informatiebronnen	16
1.5 Leeswijzer	16
2. Context onderzoek	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Prestatiemeting AWBZ	17
2.2.1 Relatie prestatiemeting AWBZ en onderzoek invloed consumenten op kwaliteit AWBZ-zorg	17
2.2.2 Scores prestatiemeting 2006	18
2.2.3 Voorlopige bevindingen 2007	19
2.2.4 Vooruitblik 2008	19
2.3 Nieuwe ontwikkelingen	19
2.3.1 Verantwoorde zorg	19
2.3.2 Programma Investeren in de zorgrelatie	20
2.3.3 Geschillencommissie Zorginstellingen	21
2.3.4 SER-advies 'Langdurige zorg verzekerd'	22
3. Cliëntenraden	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Invloed cliëntenraden op zorginkoopbeleid	24
3.3 Invloed cliëntenraden op zorglevering	25
3.4 Ervaren knelpunten en mogelijke oplossingen	26
3.4.1 Ervaren knelpunten	26
3.4.2 Mogelijke oplossingen	28
3.5 Resumé cliëntenraden	29
4. Klachten	31
4.1 Invloed klachten	31
4.1.1 Klachten algemeen	31
4.1.2 Invloed klachten op zorginkoopbeleid	32
4.1.3 Invloed klachten op zorglevering	32
4.2 Obstakels om (anoniem) te klagen	33
4.2.1 Signalen van angst voor repercussie maatregelen	33
4.2.2 (On)mogelijkheden om anoniem te klagen	34
4.3 Ervaren knelpunten en oplossingen	35
4.3.1 Ervaren knelpunten	35
4.3.2 Mogelijke oplossingen	36
4.4 Resumé klachten	37
5. Belangengroeperingen	39
5.1 Inleiding	39
5.2 Invloed belangengroeperingen op zorginkoopbeleid	39
5.3 Invloed belangengroeperingen op zorglevering	40
5.4 Ervaren knelpunten en oplossingen	41
5.4.1 Ervaren knelpunten	41
5.4.2 Mogelijke oplossingen	42
5.5 Resumé belangengroeperingen	42

6. Overige mogelijkheden	43
6.1 Inleiding	43
6.1.1 Invloed Persoonsgebonden budget	43
6.1.2 Invloed Raden van Advies van zorgkantoren	43
6.1.3 Invloed media en tussenkomst rechter en politici	43
6.1.4 Invloed IGZ	44
6.2 Invloed overige mogelijkheden	44
6.2.1 Invloed Persoonsgebonden budget	44
6.2.1.1 Invloed PGB op zorginkoopbeleid	44
6.2.1.2 Invloed PGB op zorglevering	44
6.2.2 Invloed raden van advies	45
6.2.2.1 Invloed raden van advies op zorginkoopbeleid	45
6.2.2.2 Invloed consumentenorganisaties op Raden van Advies	45
6.2.3 Invloed media en tussenkomst rechter en politici	46
6.2.4 Invloed IGZ	46
6.3 Ervaren knelpunten en oplossingen	47
6.3.1 Ervaren knelpunten	47
6.3.2 Mogelijke oplossingen	47
6.4 Resumé overige mogelijkheden	47
7. Conclusie en vervolgacties	49
7.1 Conclusie	49
7.1.1 Invloed consumenten op zorginkoopbeleid van zorgkantoren	49
7.1.2 Invloed consumenten op zorglevering door zorginstellingen	50
7.1.3 Angst om te klagen over kwaliteit van geleverde AWBZ-zorg	51
7.2 Vervolgacties NZa	51
Bijlage 1. Context onderzoek	55
Bijlage 2. Toelichting cliëntenraden	59
Bijlage 3. Toelichting klachten	63
Bijlage 4. Toelichting Zorgbelangorganisaties	67
Bijlage 5. Overzicht genoemde instanties en hun werkterrein	69

Vooraf

Voor u ligt het rapport 'Invloed consumenten op kwaliteit AWBZ-zorg' van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Het bewaken en versterken van de positie van de consument neemt bij de taakuitoefening van de NZa een belangrijke plaats in. De positie van de consument ten opzichte van de positie van zorgkantoren en zorginstellingen is relatief zwak. Een consument kan immers niet overstappen naar een ander zorgkantoor en hij is ook nauwelijks in staat van (intramurale) zorginstelling te wisselen. Dit rapport geeft inzicht in de invloed van consumenten op de kwaliteit van de te leveren zorg door zorgkantoren en zorginstellingen. Daarnaast gaat dit rapport in op de mogelijkheden en eventuele obstakels om over de kwaliteit AWBZ-zorg (anoniem) te klagen.

De onderzoeksresultaten laten zien dat consumenten nog maar nauwelijks invloed hebben op de kwaliteit van de AWBZ-zorg. Een positieve uitzondering is de invloed die de regionale Zorgbelangorganisaties hebben op het zorginkoopbeleid van zorgkantoren.

Om de positie van de consument te versterken, gaat de NZa de prestatiemeting zorgkantoren zodanig aanpassen dat zorgkantoren verder worden gestimuleerd om consumenten meer zeggenschap te geven over de kwaliteit van de zorgverlening. Via het jaarlijks aan de Staatssecretaris uit te brengen Algemeen rapport Uitvoering AWBZ door AWBZ-verzekeraars, de concessiehouders en het CAK, gaat de NZa dit volgen. Daarnaast vraagt zij andere stakeholders ook om zich ook in te zetten om consumenten meer zeggenschap in de AWBZ-zorgverlening te geven.

Voor dit rapport heeft de NZa informatie ingewonnen door middel van bureauonderzoek, enquêtes en interviews bij onder andere cliëntenraden, zorgkantoren, zorginstellingen, Zorgbelangorganisaties, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Nationale Ombudsman en de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Graag richten wij een woord van dank aan allen die aan de totstandkoming van dit rapport hebben meegewerkt.

de Raad van Bestuur van de Nederlandse Zorgautoriteit,

dr. M.E. Homan
portefeuillehouder Zorgmarkten Care

mr. F.H.G. de Grave
voorzitter

Managementsamenvatting

Bewaking en versterking van de positie van de consument neemt in de taakuitoefening van de NZa een belangrijke plaats in. De positie van de consument ten opzichte van de zorgkantoren en zorginstellingen is relatief zwak. Een consument kan immers niet overstappen naar een ander zorgkantoor, tenzij hij naar een andere regio verhuist, en hij is ook nauwelijks in staat om van (intramurale) zorginstelling te wisselen. Het doel van dit onderzoek is om een antwoord te geven op de vraag welke invloed consumenten kunnen uitoefenen op zorgkantoren en zorginstellingen op het gebied van de kwaliteit van de zorg die zij leveren en op welke manier die invloed van consumenten kan worden gestimuleerd. Daarnaast moet dit onderzoek inzicht geven in de mogelijkheden en eventuele obstakels om over de kwaliteit van de geleverde AWBZ-zorg (anoniem) te klagen en als er sprake is van obstakels op welke manier het mogelijk is deze weg te nemen.

De resultaten van dit onderzoek dragen bij aan:

- verdere concretisering van het algemene consumentenbelang in toetsbare toezichtacties in de AWBZ;
- meer duidelijkheid over wat de NZa van de zorgkantoren bij de uitoefening van hun taken verwacht;
- het bieden van inzicht in de klachtenhouding van de consument, met als doel eventuele obstakels voor het indienen van klachten weg te nemen;
- het kabinetsprogramma 'Investeren in de zorgrelatie: zeven rechten voor de cliënt in de zorg'.

Voor de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethodes: bureauonderzoek, een enquête bij (50) cliëntenraden uit alle AWBZ-sectoren (respons 50%) en interviews met zorgkantoren/concessiehouders, zorginstellingen, Zorgbelang-organisaties, de LOC-LPR, het LSR, Per Saldo, de IGZ, de Nationale Ombudsman, de NPCF, de Consumentenbond en de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Prestatiemeting AWBZ

In de Prestatiemeting AWBZ die de NZa jaarlijks in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek zorgkantoren uitvoert, zijn sinds 2006 prestatie-indicatoren opgenomen die de consument centraal stellen. Uit het onderzoek Uitvoering AWBZ 2006 blijkt dat concessiehouders over 2006 op het onderdeel klachtenbehandeling gemiddeld een krappe voldoende scoren (drie goed, zes voldoende en vier onvoldoende). Aan twee concessiehouders heeft de NZa een aanwijzing opgelegd. De resultaten van de voorlopige bevindingen 2007 wijken in hun totaliteit nauwelijks af van 2006. Hierbij merkt de NZa op dat het beoordelingskader op basis van voortschrijdend inzicht is aangescherpt ten opzicht van voorgaande jaren. Toch constateert de NZa effect. De concessiehouders die over 2006 voor klachtenbehandeling een aanwijzing hebben gekregen, scoren nu - op basis van de voorlopige bevindingen - voldoende en goed. Kritische opmerkingen van de NZa hebben in een aantal gevallen tot een omslag geleid. Waar in het verleden bij klachtenbehandeling van een afwachtende houding sprake was, bleken concessiehouders in 2007 een meer actieve houding te hebben. Twee andere concessiehouders, die voorgaande jaren een voldoende scoorden, presteren over 2007 beduidend lager.

Op basis van de prestatiemeting 2006 heeft de NZa ook geconstateerd dat concessiehouders zich op een aantal PGB-indicatoren (Persoonsgebonden budget) nog moeten verbeteren. Op het onderdeel PGB scoort ongeveer de helft van de concessiehouders over 2007 lager dan het voorafgaande jaar. Het feit dat de indicatoren die betrekking hebben op consumentenaangelegenheden in 2007 strakker zijn geformuleerd, heeft hierop invloed.

De NZa heeft over 2006 eveneens geconstateerd dat concessiehouders zich nog kunnen verbeteren op het gebied van de informatieverstrekking over aspecten die betrekking hebben op individuele (zorg)vragen van consumenten. De resultaten van de voorlopige bevindingen 2007 wijzen op een verbetering ten opzichte van 2006.

Voor de overige onderdelen waarbij de consumentenbelangen een belangrijke rol spelen, halen de concessiehouders over 2007 vrijwel dezelfde (hoge) scores als over 2006.

De NZa hecht grote waarde aan het consumentenbelang en wil dat de organisaties die onder haar toezicht staan de consument centraal stellen. Daarom volgt de NZa de consumentengerichte prestaties van de concessiehouders kritisch.

Invloed consumenten op zorginkoopbeleid van zorgkantoren

De invloed van de consument op het zorginkoopbeleid door middel van cliëntenraden is beperkt. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat tussen de cliëntenraad en het zorgkantoor geen formele relatie bestaat. De NZa hecht veel waarde aan de inbreng van cliëntervaringen bij het zorginkoopproces. Goede communicatie tussen het zorgkantoor en de cliëntenraad, bijvoorbeeld in de vorm van (informeel) overleg met een afvaardiging van cliëntenraden, is hiervoor noodzakelijk.

De invloed van de consument op het zorginkoopbeleid via het indienen van een klacht is beperkt. Het aantal klachten dat zorgkantoren hebben ontvangen over de kwaliteit van de zorglevering, is laag. Hierdoor worden de mogelijkheden voor zorgkantoren om klachten te gebruiken voor het uitoefenen van invloed op de kwaliteit van de zorglevering beperkt.

De NZa vindt dat consumenten gestimuleerd moeten worden gebruik te maken van hun recht om over tekortschietende kwaliteit van AWBZ-zorg een klacht in te dienen bij het zorgkantoor. Hiervoor is een actieve houding van het zorgkantoor vereist, dat wil zeggen dat het zich in de richting van de consument meer als 'probleemoplosser' en 'probleemeigenaar' opstelt. Het zorgkantoor moet uit overtuiging de consument willen helpen.

De invloed van de regionale Zorgbelangorganisaties op het zorginkoopbeleid van de verschillende zorgkantoren is substantieel. Zorgkantoren ervaren de inbreng van de Zorgbelangorganisaties bij het zorginkoopproces als positief. Door onzekerheid over de financiering van de Zorgbelangorganisaties is toekomstige inbreng van de deze organisaties op het zorginkoopbeleid van zorgkantoren niet gegarandeerd. De overige categorale belangengroeperingen hebben geen directe invloed op het zorginkoopbeleid.

Hoewel de mogelijkheid om van zorgverlener te wisselen op de reguliere zorginstellingen een druk legt, kunnen PGB-houders die al bij de zorginstelling zitten op de kwaliteit van de in te kopen zorg-in-natura nog beperkt invloed uitoefenen. De levering van zorg-in-natura en zorg binnen een PGB vindt nog te gescheiden plaats.

In de raden van advies van zorgkantoren wordt geluisterd naar de stem van de consument.

Omdat consumenten slechts weinig gebruik maken van de instrumenten media, IGZ, rechterlijke macht en politici, is de invloed van deze instrumenten op zorgkantoren ook beperkt.

Invloed consumenten op zorglevering door zorginstellingen

Zorginstellingen beschouwen de cliëntenraad als een (nuttige) countervailing power, waar zij rekening mee houden. De rol van cliëntenraden bij proactieve signalering van knelpunten noemen zij daarbij specifiek. Het onderzoek wijst verder uit dat er in de uitvoeringspraktijk grote verschillen tussen cliëntenraden bestaan in samenstelling, werkwijze en activiteiten.

De NZa constateert dat er verbeterpunten zijn, zoals onafhankelijke financiering, professionalisering en (het tijdig) communiceren bij voorgenomen besluitvorming.

De omvang van de formeel ingediende klachten is beperkt. Dit wordt verklaard door enerzijds het ontbreken van een echte klaagcultuur in de AWBZ en anderzijds door drempels die consumenten ervaren voor het indienen van een klacht. Daarnaast kost klagen veel energie.

De NZa is van mening dat zorginstellingen er goed aan doen zich ook te richten op informele signalen en zich meer open te stellen voor opbouwende 'kritiek' van consumenten.

Ook de Geschillencommissie Zorginstellingen kan bijdragen aan versterking van de klachtmogelijkheden van de consument. Het is daarbij van belang dat de zorginstellingen verplicht zijn zich bij deze Geschillencommissie aan te sluiten.

De categorale belangengroeperingen hebben directe invloed op de zorginstellingen, dit in tegenstelling tot de regionale Zorgbelangorganisaties.

Een relatief klein gedeelte van de zorg die de reguliere zorginstellingen leveren, bestaat uit PGB-zorg. Hierdoor is de invloed van het PGB op de kwaliteit van de zorg-in-natura nog beperkt.

De instrumenten media, rechterlijke macht en politici hebben weinig invloed op het zorgbeleid van instellingen; de oorzaak is dat consumenten er nog relatief weinig gebruik van maken. Hoewel dit dus slechts in beperkte mate gebeurt, valt wel een toename waar te nemen in het benutten van de media en (via de media) politici om mistoestanden aan de kaak te stellen.

De IGZ doet niet aan individuele klachtenbehandeling. Ontvangen klachten verwijst zij door naar de zorginstelling. De IGZ treedt op als er sprake is van een ernstig signaal. Hoewel dergelijke situaties zich niet veel voordoen, ervaren de zorginstellingen de invloed van de IGZ als groot.

Angst om te klagen over kwaliteit van geleverde AWBZ-zorg

Consumenten hebben weinig mogelijkheden om anoniem te klagen. Organisaties staan er niet voor open om anonieme klachten te behandelen; de reden is dat het bij een anonieme klacht niet mogelijk is de 'andere kant van het verhaal' te horen en organisaties geen achtergrondinformatie kunnen inwinnen. Daarnaast kan het voorkomen dat dezelfde klager meerdere keren over hetzelfde geval klaagt zonder dat de ontvanger dit in de gaten heeft.

Alleen bij Zorgbelangorganisaties kunnen consumenten ook anoniem klachten melden. Consumenten maken hiervan niet veel gebruik. Met een enkele anonieme klacht kan Zorgbelang weinig doen.

Er zijn enkele signalen dat cliënten niet (anoniem) durven te klagen (40% van de geënquêteerde cliëntenraden ontvangt wel eens signalen dat een cliënt geen klacht durft in te dienen), maar 'harde' cijfers

hierover ontbreken. Sommige cliënten zijn bang vanwege hun afhankelijkheidspositie, anderen weten de weg niet te vinden of geven aan dat het lang kan duren voordat een klacht wordt behandeld. Als er over een bepaalde zorginstelling veel anonieme signalen binnenkomen, ondernemen partijen wel gerichte actie.

Resumé vervolgacties NZa

De vervolgacties van de NZa richten zich primair op aanscherping van de prestatiemeting die zij jaarlijks uitvoert in het kader van het reguliere rechtmatigheidsonderzoek zorgkantoren. Het doel van de NZa is om te stimuleren dat consumenten over de kwaliteit van de zorgverlening meer zeggenschap krijgen.

De NZa neemt in de prestatiemeting zorgkantoren op of het zorgkantoor:

- zich inzet voor het betrekken van (een aantal) cliëntenraden bij het periodiek overleg met de zorginstelling;
- bij de contractering als vereiste stelt dat de gecontracteerde zorginstelling (in de V&V-sector) over een werkend kwaliteitssysteem beschikt, waarin zowel de tien inhoudelijke thema's uit het kwaliteitskader Verantwoorde zorg als de inbreng van de cliëntenraad centraal staan¹;
- met andere (regionale) instellingen die (anonieme) klachten ontvangen over de kwaliteit van AWBZ-zorg actief communiceert over de aantallen, de aard en de achtergronden van de klachten ('het bundelen van (anonieme) klachten/signalen');
- zich in de communicatie met de consument aantoonbaar opstelt als 'probleemoplosser' en 'probleemeigenaar';
- de uitkomsten van verschillende signalen over mogelijke problemen bij de zorglevering in onderlinge samenhang bekijkt;
- contacten onderhoudt met alle Zorgbelangorganisaties die in zijn werkgebied actief zijn;
- de rapportages van de IGZ gebruikt bij het zorginkoopproces;
- bij het vaststellen van de agenda van de raad van advies aandacht heeft besteed aan aspecten die de consument direct raakt, zoals de kwaliteit van de AWBZ-zorg.

Daarnaast informeert de NZa het ministerie van VWS over de volgende aanbevelingen:

- de wenselijkheid van onafhankelijke financiering en verdere professionalisering van cliëntenraden;
- aandacht besteden aan het knelpunt van de continuïteit van de regionale Zorgbelangorganisaties;
- de wenselijkheid van onafhankelijke klachtenbehandeling en de verplichting van zorginstellingen om zich bij de Geschillencommissie Zorginstellingen aan te sluiten.

De NZa dringt er bij de zorgkantoren op aan om bij het invullen van het Zorginkoopbeleid 2009-2010² rekening te houden met de aandachtspunten die de NZa heeft genoemd.

¹ De NZa vindt het juist dat zorgkantoren aan nieuwe zorgaanbieders in de praktijk geen eisen stellen waaraan deze niet kunnen voldoen. De beoordeling van een offerte van een nieuwe aanbieder mag evenwel niet afhankelijk zijn van de coulance van een inkoper op het moment van beoordeling. Het inkoopbeleid van zorgkantoren moet transparant en duidelijk zijn: het moet vooraf duidelijk zijn welke eisen wel en welke eisen niet voor nieuwe aanbieders gelden en het moet vooraf duidelijk zijn hoe het zorgkantoor dit beoordeelt (zie NZa Monitor extramurale AWBZ-zorg 2007-2008).

² Zie Zorginkoop 2009-2010 Gezamenlijke leidraad voor de zorgkantoren van september 2008.

Daarnaast adviseert de NZa de IGZ om als toezichthouder op de WMCZ aandacht te besteden aan de manier waarop de zorginstelling met de cliëntenraad communiceert. Zo moet de informatieverstrekking gepaard gaan met een heldere adviesvraag: wat verwacht de directie exact van de cliëntenraad?

De NZa vraagt de koepelorganisaties van zorginstellingen om zorginstellingen te stimuleren ook informele signalen over mogelijke problemen bij de zorglevering te benutten om de kwaliteit van de AWBZ-zorg te verbeteren.

Monitoring

Via het Algemeen rapport volgt de NZa in welke mate zorgkantoren gebruik maken van de mogelijkheden om de invloed van de consument op de kwaliteit van de AWBZ-zorg te vergroten.

De NZa hecht grote waarde aan het consumentenbelang en wil dat de organisaties die onder haar toezicht staan de consument centraal stellen. Daarom volgt de NZa de consumentengerichte prestaties van de concessiehouders kritisch.

Als een concessiehouder op belangrijke consumentenonderdelen van de prestatiemeting niet aan de eisen van de NZa voldoet, zal deze de concessiehouder hierop direct aanspreken. De NZa wacht hiermee niet tot de uitkomsten van de aangescherpte prestatiemeting; ook naar aanleiding van het onderzoek over 2007 zal zij zo nodig direct interveniëren.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Bewaking en versterking van de positie van de consument neemt een belangrijke plaats in bij de taakuitoefening van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Artikel 3, lid 4 van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) zegt daarover: *De Zorgautoriteit stelt bij de uitoefening van haar taken het algemeen consumentenbelang voorop.*

De positie van de AWBZ-consument³ ten opzichte van zorgkantoren en (intramurale) zorginstellingen is relatief zwak. Een AWBZ-consument kan immers niet overstappen naar een ander zorgkantoor, tenzij hij naar een andere regio verhuist. Daarnaast is een AWBZ-consument nauwelijks in staat van zorginstelling te veranderen, dit vanwege:

- de onzekerheid/spanning bij de zorgbehoevende consument die wisseling van zorginstelling met zich brengt;
- schaarste van het aanbod van met name intramurale zorg;
- het niet transparant zijn van de kwaliteit van de zorglevering: (nieuwe) cliënten kunnen hierdoor (nog) niet bewust kiezen voor zorginstellingen die de hoogste kwaliteit leveren.⁴

De (on)mogelijkheden om van zorginstelling te veranderen, kan consumenten doen besluiten om te kiezen voor een persoonsgebonden budget (PGB). Consumenten die beschikken over een PGB voeren zelf de regie over de zorglevering: zij kunnen zelf hun zorgverleners uitkiezen en zelf bepalen op welke manier de zorg moet worden verleend. Dit verstrekt de positie van de consument.

De Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Consumentenbond en de Nederlandse Patiënten/Consumenten Federatie (NPCF) hebben de NZa gevraagd het begrip 'algemeen consumentenbelang' uit de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) nader uit te werken.⁵ De NZa heeft hiervoor een aanzet gegeven met het visiedocument '(In) het belang van de consument'. De resultaten van dit onderzoek dragen bij aan een verdere concretisering van dit begrip.

In het visiedocument is ook opgenomen dat de NZa verder onderzoek doet naar de klachtenhouding van de consument. Dit rapport maakt onderdeel uit van dat vervolgonderzoek.⁶

Een andere aanleiding voor dit onderzoek is het reguliere rechtmatigheidsonderzoek dat de NZa jaarlijks uitvoert naar het handelen van de zorgkantoren. De invloed van AWBZ-verzekerden op de in te kopen AWBZ-zorg is een belangrijk onderdeel van deze prestatiemeting.⁷ De NZa heeft geconstateerd dat de zorgkantoren zich op een aantal onderdelen nog kunnen verbeteren. Met de resultaten van dit onderzoek verschaft de NZa meer duidelijkheid over wat zij van de zorgkantoren verwacht.

Nog een aanleiding voor dit onderzoek is dat het kabinet de invloed van consumenten in de zorg verder wil versterken. Het heeft hiervoor het

³ Hiermee wordt vooral de zorg-in-naturacliënt bedoeld.

⁴ Zie NZa Uitvoeringstoets Care voor de Toekomst, p. 142.

⁵ Zie Visiedocument '(In) het belang van de consument', paragraaf 1.2.

⁶ Zie actiepunt 8.1 (Onderzoek naar klachtenbehandeling AWBZ) in het Visiedocument '(In) het belang van de consument'.

⁷ Onder 'de in te kopen AWBZ-zorg' wordt ook 'de levering van de ingekochte AWBZ-zorg' verstaan.

programma 'Investeren in de zorgrelatie: zeven rechten voor de cliënt in de zorg' opgesteld.⁸ Daarmee wil het kabinet bereiken dat de consument goede zorg krijgt, die past bij zijn behoefte en dat hij zijn weg kan vinden in de vele mogelijkheden die de zorg biedt. Een onderzoek van de NZa naar de invloed van de consument op de AWBZ-zorg sluit daarop aan.

1.2 Doelstelling onderzoek

Zoals gezegd speelt bewaking en versterking van de positie van de consument bij de taakuitoefening van de NZa een belangrijke rol. In het Visiedocument van de NZa '(In) het belang van de consument' zijn drie invalshoeken genoemd die voor de consument van belang zijn. Deze consumentenwaarden zijn:

- de consument moet (keuze)mogelijkheden hebben;
- de markt moet transparant zijn;
- de rechtspositie van de consument moet goed geregeld zijn.

Dit onderzoek richt zich vooral op beïnvloeding door de consument en op de rol die zorgkantoren daarbij kunnen spelen; het heeft vooral betrekking op rechtspositionele aspecten.

Keuzemogelijkheden voor de consument en transparantie van de markt staan centraal in de publicatie van de uitkomsten van de CQ-index op KiesBeter.

De kwaliteit van de AWBZ-zorg wordt op diverse manieren beïnvloed:

- Via een persoonsvolgend budget (PVB) bij naturazorg. Een belangrijke prikkel om de kwaliteit van de AWBZ-zorg te verbeteren ontstaat wanneer nieuwe cliënten bewust kunnen kiezen voor zorginstellingen die hoge kwaliteit leveren. Zorginstellingen zullen dan moeite doen om nieuwe cliënten aan te trekken en de zittende cliënten profiteren mee. Zorgkantoren spelen hierop in door in de gunningscriteria van het contracteerbeleid steeds meer elementen op te nemen die op de kwaliteit van de te leveren AWBZ-zorg betrekking hebben.
- Via klachten en inspraakregelingen. Als cliënten in een zorginstelling niet die zorg krijgen waarop zij recht hebben, of om de zorg die zij wel geleverd krijgen te verbeteren, dan kunnen zij via het indienen van een klacht of via patiënten- en consumentenorganisaties hun invloed aanwenden om verbeteringen te realiseren.
- Via het aanvragen van een PGB. Als een consument de kwaliteit van de aangeboden zorg onvoldoende vindt, kan hij een PGB aanvragen. Via deze weg kan de consument zelf kiezen waar hij zorg inkoop.

Voor wat betreft het instrument PVB zijn er belangrijke stappen gezet (zoals KiesBeter en het kwaliteitskader Verantwoorde zorg) om consumenten meer inzicht te geven in de kwaliteit van zorgleveringen. Dit wil niet zeggen dat de consument op dit moment ook al voldoende keuzemogelijkheden heeft, want het aanbod van intramurale AWBZ-zorg is (lokaal) schaars.

Bij het zorginkoopproces moeten zorgkantoren zowel rekening houden met het kwaliteitskader Verantwoorde zorg, ontvangen klachten van consumenten, de deskundigheid van patiënten- en consumentenorganisaties, als met de aard en omvang van de PGB-aanvragen.

⁸ Zie brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal kenmerk MC-U-2852129.

Het doel van dit onderzoek is antwoord te geven op de vraag welke invloed consumenten kunnen uitoefenen op zorgkantoren en zorginstellingen op het gebied van de kwaliteit van de te leveren zorg en op welke manier het mogelijk is de invloed van consumenten te stimuleren. Daarnaast moet dit onderzoek inzicht geven in de mogelijkheden en eventuele obstakels om (anoniem) over de kwaliteit van de geleverde AWBZ-zorg te klagen en in de manieren waarop mogelijke obstakels kunnen worden weggenomen.

Onder 'invloed van consumenten' verstaat de NZa in dit onderzoek middelen die consumenten tot hun beschikking hebben om het gedrag van zorgkantoren en zorginstellingen te beïnvloeden.

De resultaten van dit onderzoek dragen bij aan:

- verdere concretisering van het algemene consumentenbelang in toetsbare toezichtsacties in de AWBZ;
- duidelijkheid over wat de NZa van de zorgkantoren bij de uitoefening van hun taken verwacht (dit kan ook worden gebruikt voor advisering van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) bij het verlenen van concessies);
- inzicht in de klachtenhouding van de consument, met als doel eventuele obstakels voor het indienen van klachten weg te nemen;
- het kabinetsprogramma 'Investeren in de zorgrelatie: zeven rechten voor de cliënt in de zorg'.

1.3 Onderzoeksvragen

De eerste set onderzoeksvragen heeft betrekking op de instrumenten die cliënten tot hun beschikking hebben om invloed uit te oefenen op de kwaliteit van de AWBZ-zorg en op de functionaliteit daarvan.

Dit onderzoek is gericht op de volgende instrumenten:

- cliëntenraden van zorginstellingen (medezeggenschap cliënten);
- klachtenbehandeling (bij zorginstellingen, zorgkantoren, de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), de Nationale Ombudsman en de NZa);
- belangenorganisaties;
- het PGB;
- inschakeling van derden, zoals de IGZ, de media, de rechter en politici.

Per instrument onderscheidt de NZa de volgende deelvragen:

- Welke invloed heeft het instrument op het zorginkoopbeleid van het zorgkantoor en wordt deze invloed als nuttig en effectief ervaren?
- Welke invloed heeft het instrument op de zorglevering door de zorginstelling en wordt deze invloed als nuttig en effectief ervaren?
- Welke knelpunten worden bij dit instrument ervaren en op welke wijze kunnen de knelpunten worden opgelost?
- Hoe kan de NZa bewerkstelligen dat het instrument effectiever wordt gebruikt?

De tweede set onderzoeksvragen heeft betrekking op de mogelijkheden en eventuele obstakels om over de kwaliteit van de geleverde AWBZ-zorg (anoniem) te klagen. Aanvullende vragen hierbij zijn:

- Zijn er signalen dat consumenten, uit angst voor repercussie-maatregelen of verstoring van de relatie, niet bij de zorginstelling durven te klagen over de kwaliteit van AWBZ-zorg?
- Zijn er mogelijkheden om anoniem te klagen?
- Wat is de rol van de patiëntvertrouwenspersoon?

1.4 Informatiebronnen

Voor de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethodes: het houden van interviews, het afnemen van een enquête en bureauonderzoek.

Interviews

Er hebben interviews plaatsgevonden met:

- vier zorgkantoren/concessiehouders
- vijf zorginstellingen
- drie Zorgbelangorganisaties
- de Landelijke Organisatie Cliëntenraden (LOC-LPR)
- het Landelijk Steunpunt medezeggenschap (LSR)
- Per Saldo
- de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ)
- de Nationale ombudsman
- de Nederlandse Patiënten/Consumenten Federatie (NPCF)
- de Consumentenbond
- de Erasmus Universiteit Rotterdam.

De zorginstellingen, de zorgkantoren en de Zorgbelangorganisaties in het onderzoek zijn ad-random gekozen. Van alle interviews heeft de NZa verslagen gemaakt en deze zijn voorgelegd aan de geïnterviewden om te controleren of de NZa het gesprek juist heeft weergegeven.

Enquête bij 50 cliëntenraden

De NZa heeft bij het onderzoek cliëntenraden uit alle AWBZ-sectoren betrokken. Ook de LOC-LPR en het LSR hebben hun medewerking verleend. In totaal zijn 25 enquêtes retour ontvangen en verwerkt. Dit is een respons van 50%. De resultaten van de enquêtes zijn voorafgaand aan publicatie voorgelegd aan de LOC-LPR en het LSR.

Bureauonderzoek

Bij haar bureauonderzoek heeft de NZa de volgende bronnen geraadpleegd:

- signalen vanuit de NZa-meldlijn over de kwaliteit van verleende zorg;
- websites van zorginstellingen;
- maatschappelijke verantwoordingsverslagen van zorginstellingen;
- uitvoeringsverslagen en websites van zorgkantoren;
- jaarverslagen van de Landelijke Commissie van Vertrouwenslieden;
- jaarverslagen van de Landelijke Beroepscommissie Klachten.

1.5 Leeswijzer

Allereerst komt in hoofdstuk 2 de context van het onderzoek aan de orde. Hoofdstuk 3 gaat in op de invloed van cliëntenraden op het zorginkoopbeleid van zorgkantoren en op het beleid van zorginstellingen. In hoofdstuk 4 staat de invloed van klachten centraal en eventuele obstakels om (anoniem) over de kwaliteit van geleverde AWBZ-zorg te klagen. In hoofdstuk 5 komt de rol van belangengroeperingen aan bod. In hoofdstuk 6 komen een aantal aanvullende mogelijkheden aan de orde om invloed op de kwaliteit van AWBZ-zorg uit te oefenen, zoals het PGB, de raad van advies van een zorgkantoor of inschakeling van de IGZ, de media, de rechter en politici. Hoofdstuk 7 sluit af met de conclusies en vervolgacties.

2. Context onderzoek

2.1 Inleiding

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de AWBZ-zorg ligt primair bij de zorginstelling. Zorgkantoren hebben de verantwoordelijkheid om voor hun regio kwalitatief goede en voldoende zorg in te kopen. Dit hoofdstuk schetst de context van het onderzoek, waaronder de NZa-prestatiemeting zorgkantoren (paragraaf 2.2) en een aantal nieuwe (beleids)ontwikkelingen die direct invloed heeft op de instrumenten die consumenten tot hun beschikking hebben (paragraaf 2.3). Het gaat daarbij om het beleid met betrekking tot het kwaliteitskader Verantwoorde zorg, het programma 'Investeren in de zorgrelatie', de inwerkingtreding van de Geschillencommissie Zorginstellingen en het SER-advies 'Langdurige zorg verzekerd, advies over de toekomst van de AWBZ'. Bijlage 1 gaat hierop uitgebreider in.

2.2 Prestatiemeting AWBZ

In het Convenant zorgkantoren 2006-2008 (kortweg het Convenant) zijn afspraken vastgelegd over de prestaties die de concessiehouders (zorgkantoren) moeten leveren. Concessiehouders hebben met het Convenant de taak gekregen om consumenten te faciliteren, zodat deze op basis van de juiste informatie die zij op het juiste moment ontvangen, de juiste beslissingen kunnen nemen.

In de Prestatiemeting AWBZ, die de NZa jaarlijks in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek zorgkantoren uitvoert, zijn sinds 2006 prestatie-indicatoren opgenomen die de consument centraal stellen. Hierdoor is het mogelijk de afspraken die in het convenant gemaakt zijn te toetsen.

2.2.1 Relatie prestatiemeting AWBZ en onderzoek invloed consumenten op kwaliteit AWBZ-zorg

In de Prestatiemeting AWBZ zijn een aantal indicatoren opgenomen die voor de consumenten belangrijk zijn. Deze indicatoren hebben betrekking op klachtenbehandeling, het PGB, het contracteerproces, de toegankelijkheid van de zorg en de kwaliteit van de zorgverlening. Hoewel deze indicatoren van groot belang zijn voor de consument, wordt hiermee de 'invloed van de consument' op zich niet gemeten.

Dit onderzoek geeft inzicht in de huidige stand van zaken bij de invloed van consumenten op de kwaliteit van AWBZ-zorg. Als uit het onderzoek blijkt dat de zorgkantoren meer kunnen doen om de invloed van de consument te vergroten, dan zal de NZa de prestatie-indicatoren voor de zorgkantoren concreter formuleren. Het resultaat hiervan is enerzijds dat consumentenbelangen meer aandacht krijgen en anderzijds dat zorgkantoren meer duidelijkheid krijgen over wat de NZa in dit kader van hen verwacht.

Via het Algemeen rapport volgt de NZa in welke mate zorgkantoren gebruik maken van de mogelijkheden om de invloed van de consument op de kwaliteit van de AWBZ-zorg werkelijk te vergroten.

2.2.2 Scores prestatiemeting 2006

Klachtenbehandeling

Uit het onderzoek Uitvoering AWBZ 2006 van de NZa⁹ blijkt dat concessiehouders over 2006 op het onderdeel klachtenbehandeling gemiddeld een krappe voldoende scoren. Concessiehouders stellen de consument niet altijd centraal. De cliëntvriendelijkheid van de brieven van veel concessiehouders aan individuele consumenten vormt een punt van aandacht. Enkele concessiehouders hebben in 2006 de wettelijke behandelingsstermijn van klachten niet gehaald. De meeste concessiehouders stelden de klager niet expliciet in de gelegenheid te worden gehoord en attendeerden hem niet op de mogelijkheid om een verzoekschrift in te dienen bij de Nationale Ombudsman. Aan twee concessiehouders heeft de NZa een aanwijzing opgelegd.

Scores 2006 onderdeel klachtenbehandeling

Score	Aantal concessiehouders
Goed	3
Voldoende	6
Onvoldoende	4

Bron: NZA

Persoonsgebonden budget

Concessiehouders kunnen zich op een aantal onderdelen nog verbeteren. Zo is het mogelijk brieven en formulieren minder zakelijk en dus meer cliëntvriendelijk op te stellen. Daarnaast is het uit een oogpunt van cliëntvriendelijkheid gewenst dat concessiehouders de budgethouders sneller over de bevindingen van de globale controles informeren.

Contracteerproces

Alle concessiehouders hebben in 2006 hetzij in samenspraak met cliënten of organisaties die cliënten vertegenwoordigen, hetzij op basis van cliënttevredenheidonderzoek hun inkoopbeleid afgestemd op de vraag van cliënten.

Toegankelijkheid zorg

Alle concessiehouders hebben in 2006 een lijst met namen en adressen van gecontracteerde zorgaanbieders op hun website geplaatst. Elf van de dertien concessiehouders (22 van de 32 zorgkantoren) informeren hun cliënten bovendien over het gecontracteerde aanbod door een folder beschikbaar te stellen, met daarin de namen en adressen van de gecontracteerde zorgaanbieders.

Kwaliteit zorgverlening

Nagenoeg alle concessiehouders informeren consumenten op een actieve manier over de locaties van het gecontracteerde zorgaanbod en over de groepen consumenten waarvoor die zorg bedoeld is. De informatieverstrekking over aspecten die betrekking hebben op individuele (zorg)vragen van consumenten is voor verdere verbetering vatbaar. Slechts een derde van de concessiehouders verstrekt specifieke informatie over individuele zorgaanbieders, zoals hun wachttijden, de stand van zaken bij de kwaliteitscertificering, hun geloofsovertuiging en de mogelijkheid om huisdieren te houden.

⁹ Algemeen rapport Uitvoering AWBZ 2006 door AWBZ-verzekeraars, de concessiehouders en het CAK-BZ, november 2007.

2.2.3 Voorlopige bevindingen 2007

Om de kwaliteit van de klachtenbehandeling te stimuleren, heeft de NZa in september 2006 aan de zorgkantoren een handreiking gestuurd met daarin een aantal belangrijke aandachtspunten voor de inrichting van het proces van klachtenbehandeling. Desondanks zijn de resultaten van de voorlopige bevindingen 2007 nauwelijks beter dan over 2006. Hierbij merkt de NZa op dat zij het beoordelingskader over 2007 op basis van voortschrijdend inzicht heeft aangescherpt ten opzicht van voorgaande jaren. Toch constateert de NZa effect. De concessiehouders die de NZa over 2006 voor klachtenbehandeling een aanwijzing heeft gegeven, scoren nu, op basis van de voorlopige bevindingen, voldoende en goed. Kritische opmerkingen van de NZa hebben in een aantal gevallen geleid tot een omslag bij de concessiehouder. Waar in het verleden bij klachtenbehandeling sprake was van een afwachtende houding, laten concessiehouders over 2007 een meer actieve houding zien. Kernwoorden hierbij zijn onder andere 'probleemeigenaar' en 'probleemoplosser'. Twee andere concessiehouders die in voorgaande jaren een voldoende scoorden, presteren over 2007 beduidend lager.

Op het onderdeel PGB scoort ongeveer de helft van de concessiehouders over 2007 lager dan in het voorafgaande jaar. Het feit dat de indicatoren die betrekking hebben op consumentenaangelegenheden in 2007 strakker zijn geformuleerd, heeft hier invloed op.

De NZa heeft over 2006 eveneens geconstateerd dat concessiehouders zich ten aanzien van de informatieverstrekking over aspecten die te maken hebben met individuele (zorg)vragen van consumenten nog kunnen verbeteren. De resultaten van de voorlopige bevindingen 2007 wijzen op een verbetering.

Voor de overige onderdelen waarbij de consumentenbelangen een belangrijke rol spelen, halen de concessiehouders over 2007 vrijwel dezelfde (hoge) scores als over 2006.

2.2.4 Vooruitblik 2008

Hoewel de prestaties van de concessiehouders in 2007 op onderdelen waarbij de consumentenbelangen een belangrijke rol spelen, in totaal niet echt verbeterd zijn ten opzichte van 2006, lijkt een kritische beoordeling door de NZa wel effect te hebben. Alle concessiehouders die in 2006 op het onderdeel klachtenbehandeling een onvoldoende hadden gescoord, hebben zich in 2007 nauwelijks hersteld.

De NZa hecht grote waarde aan het consumentenbelang en zij wil dat de organisaties die onder haar toezicht staan de consument centraal stellen. Daarom volgt de NZa de consumentgerichte prestaties van de concessiehouders kritisch. Dit onderzoek moet bijdragen tot het scherper formuleren van de prestatiemeting zorgkantoren, zodat de invloed van de consument op de kwaliteit van AWBZ-zorg toeneemt.

2.3 Nieuwe ontwikkelingen

2.3.1 Verantwoorde zorg

Een groot aantal veldpartijen in de sector Verpleging en Verzorging (V&V) heeft gezamenlijk de documenten 'Verantwoorde zorg thuis' en 'Verantwoorde zorg voor verpleeg- en verzorgingshuizen' opgesteld. Deze documenten zijn tot stand gekomen in afstemming met de IGZ, Zorgverzekeraars Nederland (ZN) en het ministerie van VWS.

Transparantie, standaardisatie en meer ervaringsgerichtheid zijn hierbij sleutelwoorden. Door onderlinge samenwerking hebben vertegenwoordigende organisaties van cliënten, zorgaanbieders, zorgverzekeraars, de IGZ en het ministerie van VWS overeenstemming bereikt over het kwaliteitskader Verantwoorde zorg – Verpleging, Verzorging en zorg Thuis. Toepassing van het kwaliteitskader Verantwoorde zorg is vanaf het verantwoordingsjaar 2007 verplicht voor alle zorginstellingen die op grond van de WTZi toegelaten zijn. De IGZ ziet hierop toe.

De partijen hebben ook afspraken gemaakt over de toetsing van de kwaliteit door de cliënt: iedere zorginstelling moet minimaal één keer per twee jaar het oordeel van de cliënten toetsen via de Consumer Quality-index (CQ-index). Dit onderzoek wordt uitgevoerd door een onafhankelijk bureau. De zorginstelling betreft bij de opzet van het onderzoek en na afloop ervan, wanneer zij verbeterplannen opstelt, de cliëntenraad. Belangrijk hierbij is dat zorginstellingen niet alleen verbeterpunten benoemen, maar dat die punten ook leiden tot concrete verbeteracties. Publicatie van de uitkomsten van de CQ-index op KiesBeter prikkelt zorginstellingen om optimaal te scoren.

ZN heeft met de zorgkantoren in september 2008 een gezamenlijke leidraad voor de zorgkantoren opgesteld: 'Zorginkoop 2009-2010'. In dit document is opgenomen dat zorgkantoren bij contractering als eis stellen dat de zorgaanbieder werkt met een kwaliteitssysteem waarin het landelijke kwaliteitskader naadloos is geïntegreerd (zoals het kwaliteitskader Verantwoorde zorg V&V en het kwaliteitskader Gehandicaptenzorg (GHZ)).

ZN merkt hierover op: 'Vanwege de verschillen in ontwikkeltempo per sector en het ontbreken van gevalideerde uitkomsten, zijn de kwaliteitskaders voor de inkoop 2009 nog niet bruikbaar. De zorgkantoren willen vanwege consistent beleid en de opdracht tot het inkopen van kwalitatief verantwoorde zorg blijven sturen op systeemkwaliteit, maar daarnaast het toepassen van het landelijke kwaliteitskader stimuleren. In de inkoopleidraad is dit vastgelegd. De zorgkantoren zien een groeimodel voor zich waarin van systeem naar proces- naar output indicatoren wordt geëvolueerd. Ook hiervoor moet de instelling zich verantwoorden in het jaardocument.'

Zorgkantoren sluiten op deze manier aan bij de kwaliteitsindicatoren die landelijk zijn vastgesteld. Zorgkantoren moeten 'Verantwoorde zorg' vertalen naar het (eigen regionale) zorginkoopbeleid en dit integraal in de overeenkomsten met zorginstellingen opnemen. De verwachting is dat dit in het zorginkoopproces van 2009 of 2010 volledig is ingevoerd voor de V&V-sector. De sectoren GHZ en Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) lopen hierop ruim een jaar achter.

2.3.2 Programma Investeren in de zorgrelatie

Het kabinet wil de invloed van cliënten in de zorg verder versterken¹⁰. Daarmee wil het bereiken dat de cliënt goede zorg krijgt, die past bij zijn behoefte, en dat hij zijn weg kan vinden in de vele mogelijkheden die de zorg biedt. De positie van cliënten in de zorg is aan het veranderen. Cliënten willen goede zorg, en – vooral als zij langdurende of intensieve zorg nodig hebben -- aandacht voor hun kwaliteit van leven. Wensen van cliënten zijn een sterke prikkel om de zorg te

¹⁰ Zie ook Kamerstukken II 2006-2007, 30800 XVI, nr.138 & Kamerstukken II 2006-2007, 28439, nr. 98.

verbeteren. De invloed van cliënten is dan ook een onmisbare impuls voor de kwaliteit en innovatie van de zorg.

Het kabinet heeft hiervoor het programma 'Investeren in de zorgrelatie: zeven rechten voor de cliënt in de zorg' opgesteld. Het gaat daarbij om de volgende beleidsvoornemens (a) het recht op beschikbare en bereikbare zorg, (b) het recht op keuze en op keuze-informatie, (c) het recht op kwaliteit en veiligheid, (d) het recht op informatie, toestemming, dossiervorming en privacy, (e) het recht op afstemming tussen zorgverleners, (f) het recht op een effectieve, laagdrempelige klacht- en geschillenprocedure en (g) het recht op medezeggenschap en goed bestuur. De resultaten die het kabinet met dit programma beoogt, moeten in 2011 zijn gerealiseerd. Voor dit onderzoek zijn vooral de beleidsvoornemens (f) en (g) relevant.

Het kabinet stelt een combinatie van instrumenten voor. Het sluit daarbij aan bij de initiatieven van partijen in het veld die zich inspannen om de kwaliteit en klantervaringen zichtbaar te maken, om algemene voorwaarden op te stellen en om een zorgbrede geschillencommissie te introduceren. Ook versterkt het kabinet de organisaties die voor cliënten opkomen en verankert het de verbeterde rechtspositie voor cliënten in wetgeving.

De beleidsvoornemens om de positie van de cliënt te versterken, leiden ertoe dat een aantal wetten niet in ongewijzigde vorm kan blijven bestaan. Het gaat om de Kwaliteitswet zorginstellingen, de Wet klachtrecht cliënten zorgsector (WKCZ), de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (WMCZ), de Wet toelating zorginstellingen en delen van het Burgerlijk Wetboek (Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst).

Het wettelijk kader vormt het sluitstuk waarin alle thema's en de daaraan verbonden rechten voor de cliënt in onderlinge samenhang worden vastgelegd.

2.3.3 Geschillencommissie Zorginstellingen

Met ingang van 1 juni 2008 is de Geschillencommissie Zorginstellingen ingesteld. Deze Commissie vormt een uitbreiding van de bestaande Geschillencommissie Ziekenhuizen, waarbij de brancheorganisaties GGZ Nederland, ActiZ en VGN zich hebben aangesloten.

In de Geschillencommissie Zorginstellingen staat het consumentenbelang centraal, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de tuchtrechtspraak (waar het gaat om het medisch handelen van de beroepsgroep), de Landelijke Beroepscommissie Klachten (die zich concentreert op de relatie tussen zorginstelling en cliënt) en de Nationale Ombudsman (die organisaties bewust wil maken dat zij bij het oplossen van klachten/problemen een actieve rol vervullen).¹¹

Bij de Geschillencommissie Zorginstellingen kunnen cliënten en vertegenwoordigers van cliënten klachten indienen. Mogelijk kunnen in de toekomst ook cliëntenraden een klacht indienen wanneer er sprake is van een 'collectief belang'. De Geschillencommissie Zorginstellingen is onafhankelijk, kan een bindende uitspraak doen en kan een verplichting tot het betalen van een schadevergoeding van maximaal € 5.000 opleggen (in de toekomst mogelijk € 25.000).

¹¹ De belangrijkste reden waarom de Nationale Ombudsman zorgconsumenten niet goed van dienst kan zijn, is dat zorgverleners of zorginstanties geen overheidsinstanties zijn en de Nationale Ombudsman hierover dus geen klachten in behandeling kan nemen.

2.3.4 SER-advies 'Langdurige zorg verzekerd'

De staatssecretaris van VWS heeft op 29 mei 2007 de SER om advies gevraagd over de toekomst van de AWBZ. Volgens het kabinet kent de huidige AWBZ fundamentele tekortkomingen en is deze onvoldoende voorbereid op de toekomst.

In zijn advies 'Langdurige zorg verzekerd, advies over de toekomst van de AWBZ' (nummer 08/03) bevestigt de Sociaal Economische Raad (SER) dat de huidige AWBZ niet voldoende op de toekomst is voorbereid. Voor het oplossen van bestaande knelpunten en met het oog op toekomstige ontwikkelingen in en rond de AWBZ, zijn aanpassingen nodig.

Voor dit onderzoek is vooral van belang dat de SER een belangrijke rol toedicht aan de consument, toekomst ziet in het PGB en de cliënten een grotere regierol wil geven door toepassing van het PVB.¹²

In de kabinetsreactie op het SER-advies heeft de staatssecretaris van VWS aangekondigd dat zij het persoonsvolgend systeem de komende jaren stapsgewijs wil invoeren. Daartoe zal zij zich richten op duidelijk omschreven aanspraken, op een eenduidige en stabiele indicatiestelling, op een goed werkend systeem voor declaratieverkeer en op goede afspraken met verzekeraars over zorgcontractering.¹³

¹² Dit is een hoeveelheid geld die de cliënt, anders dan bij het PGB, niet zelf in handen krijgt. Het geld wordt toegevoegd aan het budget van de zorginstelling waarmee een zorgarrangement kan worden afgesloten en blijft daar zolang de cliënt de zorg van de zorginstelling ontvangt. De hoogte van het budget is afhankelijk van de indicatie. Het 'persoonsvolgende' betekent dat het budget de cliënt ook makkelijk kan 'volgen' wanneer hij naar een andere instelling gaat.

¹³ Zie brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Zeker van zorg, nu en straks' van 13 juni 2008 (kenmerkt DLZ/KZ-2856771).

3. Cliëntenraden

Eén van de instrumenten die consumenten kunnen hanteren om invloed op de kwaliteit van AWBZ-zorg uit te oefenen, zijn de cliëntenraden van zorginstellingen. Dit hoofdstuk behandelt verschillende aspecten van cliëntenraden (zie paragraaf 1.3): de invloed van de cliëntenraad op het zorginkoopbeleid van de zorgkantoren, hun invloed op het beleid van zorginstellingen, knelpunten die de geïnterviewde partijen ervaren en mogelijke oplossingen daarvoor.

Bijlage 2 geeft een korte schets van de bevoegdheden van cliëntenraden, de verschillende soorten cliëntenraden, het verschil tussen de diverse zorgsectoren en de rol van de Landelijke Commissie van Vertrouwenslieden.

3.1 Inleiding

Door uitoefening van de medezeggenschapsrechten die de wet aan de cliëntenraden toekent, kunnen cliëntenraden eraan bijdragen dat zorg wordt geboden die aansluit bij de wensen en behoeftes van de cliënt. Zorginstellingen zijn verplicht een cliëntenraad in te stellen: met de invoering van de WMCZ in 1996 zijn cliëntenraden wettelijk geregeld. De zorginstelling moet (schriftelijk) het aantal leden van de cliëntenraad en de materiële middelen waarover de raad kan beschikken regelen. Naast hun wettelijk verankerde bevoegdheden kunnen cliëntenraden ongeraagd advies uitbrengen over alle onderwerpen die voor cliënten van belang zijn. Het toezicht op de WMCZ is in handen van de IGZ.

Landelijk werkende organisaties die cliëntenraden ondersteunen en adviseren zijn de LOC-LPR^{14 15} en het LSR.^{16 17} De LOC-LPR en het LSR ondersteunen en adviseren door zowel schriftelijke informatie (folders, tijdschrift) als telefonische informatie te verstrekken. Ook organiseren zij regionale bijeenkomsten waar leden van cliëntenraden informatie krijgen, vragen kunnen stellen en met elkaar contact kunnen leggen. Deze bijeenkomsten vinden doorgaans een paar keer per jaar plaats. De LOC-LPR houdt zich zowel bezig met de ondersteuning van cliëntenraden als met behartiging van de belangen van cliëntenraden en cliënten. Bij het LSR ligt de nadruk op ondersteuning van cliëntenraden, op vergroting van de zeggenschap van cliënten en op uitvoering van kwaliteitsonderzoek.¹⁸

In principe verloopt de uitoefening van invloed altijd via de zorginstelling. De vraag is aan de orde of cliëntenraden invloed op het zorginkoopbeleid van zorgkantoren hebben, en zo ja hoe groot die invloed is. De cliëntenraden hebben geen (formele) positie in het zorginkoopproces.

¹⁴ Per 1 januari 2008 zijn de LOC en het LPR gefuseerd.

¹⁵ De LOC-LPR vertegenwoordigt circa 2.200 cliëntenraden van thuiszorginstellingen, woonzorgcomplexen, verzorgings- en verpleeghuizen, welzijn, geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en maatschappelijke opvang.

¹⁶ Het LSR is actief in de gehandicaptenzorg en de curatieve sector en het vertegenwoordigt ongeveer 500 cliëntenraden.

¹⁷ Daarnaast ondersteunt KansPlus ook (een kleine honderd) cliëntenraden in de verstandelijk gehandicaptensector. KansPlus behartigt de belangen op zowel landelijk als regionaal niveau en zowel collectief als individueel.

¹⁸ Individuele consumenten met een handicap kunnen bij het vinden van de juiste hulpverlening ondersteuning krijgen van één van de 22 MEE-organisaties. MEE ondersteunt bij het maken van de keus voor een zorgaanbieder, helpt waar nodig bij het aanvragen van de zorg en gaat na of de geleverde zorg aansluit bij de vraag.

3.2 Invloed cliëntenraden op zorginkoopbeleid

Minder dan een kwart (24%) van de geënquêteerde cliëntenraden heeft wel eens contact met het zorgkantoor. Het gaat in die gevallen over de kwaliteit van de zorgverlening en het zorginkoopbeleid.

Bron: NZa enquête cliëntenraden

De geïnterviewde zorgkantoren vinden cliëntenraden – in toenemende mate – een belangrijk instrument om de cliënt te betrekken bij het zorginkoopbeleid. Een voorbeeld hiervan is dat het eerst alleen nodig was dat zorginstellingen een kwaliteitsbeleid hadden waar de cliëntenraad achter stond. Nu wordt van zorginstellingen ook gevraagd om cliëntenraden te betrekken bij de cliëntenraadpleging en bij het opstellen en realiseren van verbetervoorstellen. Uit de interviews met zorgkantoren is een aantal mogelijkheden om cliëntenraden bij het zorginkoopproces te betrekken naar voren gekomen. Deze mogelijkheden zijn onder te verdelen in communicatie met cliëntenraden en gunningscriteria bij het contracteerbeleid.

Communicatie

Zorgkantoren gaan met communicatie verschillend om. Hier volgen enkele voorbeelden:

- Eén zorgkantoor organiseert (samen met de LOC-LPR) bijeenkomsten met cliëntenraden over de invulling van het zorginkoopbeleid en over andere onderwerpen die van belang zijn en in het inkoopbeleid vertaald moeten worden.
- Eén zorgkantoor heeft (eenmalig in 2006) een 'rondje langs de velden' gemaakt en een aantal cliëntenraden in de V&V-sector bezocht. Het doel hiervan was de mogelijkheden te onderzoeken om cliëntenraden in te schakelen.
- Twee zorgkantoren hebben aangegeven dat zij uitsluitend op verzoek van de cliëntenraden contact met hen hebben. De reden hiervoor is dat de cliëntenraden qua samenstelling en interesse te veel verschillen. Soms treden cliëntenraden pas in contact met het zorgkantoor als 'zij er met de zorginstelling niet uitkomen'.
- Eén zorgkantoor heeft aangegeven dat zij de relatie met cliëntenraden graag wil formaliseren (dit wil zeggen het onderhouden van een structurele relatie), maar dat dit ook sterk afhankelijk is van de houding van de directies van de zorginstellingen ten opzichte van bemoeienis van het zorgkantoor.

Gunningscriteria

Zorgkantoren nemen in (de gunningscriteria van) het contracteerbeleid voorwaarden op die betrekking hebben op cliëntenraden.¹⁹ Hieronder volgen een paar voorbeelden daarvan:

- In het zorginkoopbeleid heeft een zorgkantoor bij de gunningscriteria een punt opgenomen dat betrekking heeft op de contacten met de cliëntenraden. Bij de selectiecriteria kan de zorginstelling punten scoren als zij een beleid ten aanzien van klantwensen heeft geformuleerd waarmee de cliëntenraad instemt.
- Bepaalde informatie (in het kader van het kwaliteitskader Verantwoorde zorg) moeten de zorginstelling met de cliëntenraden bespreken. Mochten er signalen komen van cliëntenraden dat zorginstellingen hieraan geen invulling geven, dan kan het

¹⁹ Een zorgkantoor kent in het kader van de aanbestedingsprocedure punten toe als een zorginstelling (met een instellingsbudget van minimaal € 750.000) een budget van minimaal € 25.000 aan haar cliëntenraad ter beschikking stelt.

- zorgkantoor overgaan tot het instellen van sancties, die in het uiterste geval tot een budgetkorting kunnen leiden.
- Bij bouwplannen van een zorginstelling (bijvoorbeeld bij tijdelijke huisvesting) toetst het zorgkantoor of de zorginstelling advies heeft gevraagd aan de cliëntenraad.
 - Eén zorgkantoor borgt het voldoen aan algemene geschiktheidseisen (waaronder die in de WMCZ, waarin de bevoegdheden van de cliëntenraden zijn geregeld) via de overeenkomst tussen het zorgkantoor en een zorginstelling.²⁰
 - Om voor een overeenkomst in aanmerking te komen, stelt één zorgkantoor als eis aan zorginstellingen dat er sprake is van een functionerende cliëntenraad (de cliëntenraad moet dit ook schriftelijk verklaren).

Daarnaast kunnen zorgkantoren aspecten die betrekking hebben op (het functioneren van) cliëntenraden betrekken bij het periodiek overleg met de zorginstellingen. De ervaringen van de zorginstellingen die bij dit onderzoek betrokken zijn, laten een wisselend beeld zien. De ene zorginstelling verklaart dat het functioneren van cliëntenraden in het overleg tussen zorginstelling en zorgkantoor niet aan de orde komt en de andere zorginstelling geeft aan dat dit juist wel het geval is, bijvoorbeeld aan de hand van gerichte vragenlijsten.

Ook cliëntenraden melden dat sommige zorgkantoren cliëntenraden wel bij het voorjaarsoverleg (kwaliteitsoverleg) en/of zorginkoopbeleid betrekken en dat andere zorgkantoren dit niet doen.

3.3 Invloed cliëntenraden op zorglevering

De cliëntenraden waarderen de samenwerking met de directies van zorginstellingen met een 7,1.²¹ Drie cliëntenraden hebben voor deze samenwerking een onvoldoende gegeven.

Bron: NZa enquête cliëntenraden

De meeste directies van de zorginstellingen die bij het onderzoek betrokken zijn, nemen de cliëntenraden serieus. Dit blijkt uit de interviews en uit de enquêteresultaten. De cliëntenraad wordt beschouwd als een (nuttige) countervailing power, waarmee directies van zorginstellingen rekening houden. De rol van cliëntenraden bij proactieve signalering van knelpunten noemen zij daarbij specifiek.

Het is moeilijk om te spreken van *de* cliëntenraad. Partijen kunnen ervoor kiezen om alleen cliëntenraden op lokaal niveau (per vestiging) in te stellen, alleen op centraal niveau (dit is uitsluitend mogelijk met instemming van de lokale cliëntenraden) of een combinatie van beide. Bij fusies worden (naast lokale raden) vaak centrale cliëntenraden ingesteld. In lokale cliëntenraden komen meer zorggerelateerde onderwerpen aan de orde. Daar wordt direct over de kwaliteit van leven en zorg gepraat. Het gaat dan om thema's zoals bejegening, het nakomen van afspraken, communicatie, de bibliotheekbus en het 'koekje bij de koffie'.²²

²⁰ Op dit moment is het ontbreken van een certificaat nog geen uitsluitingscriterium in het kader van het zorginkoopbeleid, maar de zorginstelling moet met het behalen hiervan wel zijn begonnen.

²¹ De geënquêteerde cliëntenraden die zijn aangesloten zijn bij het LSR zijn ruim een halve punt positiever dan dit algemeen gemiddelde. Hiervoor is geen eenduidige verklaring. Het kan liggen aan de betreffende sector, maar ook aan het feit dat de geënquêteerde LSR-cliëntenraden uitsluitend centrale cliëntenraden waren.

²² Deze aspecten komen overeen met de aspecten die de Erasmus Universiteit Rotterdam heeft genoemd en die te maken hebben met de door de cliënten beleefde kwaliteitsaspecten, namelijk bejegening (onder andere privacy) en toegankelijkheid (fysieke drempels).

In de centrale cliëntenraden komen meer beleidsgerelateerde zaken aan de orde. Hiermee worden onderwerpen bedoeld zoals de strategie, de begroting en het werkplan voor het komende jaar, het beleid en renovatie. Deze onderwerpen hebben minder te maken met de directe zorgomgeving van cliënten en de centrale cliëntenraden vinden het lastig daarover mee te praten.

Eén zorginstelling stelt hierbij dat de wens van de cliënt pas echt voorop staat als de cliëntenraad bij alle keuzes die voor de cliënt belangrijk zijn betrokken wordt. Duidelijke communicatie met de cliëntenraad daarbij is essentieel.

96% van de cliëntenraden geeft aan dat zij het belangrijk vinden om met de directie over faciliteiten te praten (WMCZ artikel 3, eerste lid, onder l). Op de tweede plaats, met 92%, komt de kwaliteit van de zorg (WMCZ artikel 3, eerste lid, onder i,j). Op de derde plaats staat met 76% de aanstelling van leidinggevende personen (WMCZ artikel 3, eerste lid, onder m). Andere onderwerpen die veel cliëntenraden noemen zijn klachtenbehandeling (60%) (WMCZ artikel 3, eerste lid, onder k), regeling over cliëntenraden (52%) (WMCZ artikel 3, eerste lid, onder l) en zorginkoopbeleid (8%).

Bron: NZa enquête cliëntenraden

Ruim twee derde van de cliëntenraden is van mening dat de directie ook naar hen luistert, hun adviezen serieus neemt en onderwerpen die de cliëntenraad aandraagt oppakt, zoals patiëntenvoorlichting, aanpassing van gebouwen, protocol voor het gebruik van medicijnen en toezicht in de huiskamers.

Bron: NZa enquête cliëntenraden

3.4 Ervaren knelpunten en mogelijke oplossingen

3.4.1 Ervaren knelpunten

In de voorgaande paragrafen is beschreven dat cliëntenraden in meer of mindere mate invloed kunnen uitoefenen op het zorginkoopbeleid van zorgkantoren en op de zorg die zorginstellingen leveren. Deze paragraaf zoomt in op de belangrijkste knelpunten die de geïnterviewde partijen in dit verband hebben genoemd.

Vertrouwen

Het gaat in dit verband om het ontbreken van wederzijds vertrouwen. Hiervan is sprake als de directie van een zorginstelling de cliëntenraad als bedreiging ziet (extra bestuurslaag, wettelijk bepaald) in plaats van als kans (goede signaleringsbron van mogelijke knelpunten). Hetzelfde is het geval als de cliëntenraad er niet op vertrouwt dat de directie zijn adviezen ook serieus neemt.

Een aantal zorginstellingen ziet een cliëntenraad niet als kans en onderkent de meerwaarde er niet van. Citaat uit de enquête: 'Wij worden eerder getolereerd dan geaccepteerd'. Sommige zorginstellingen hebben nog steeds geen (verplichte) cliëntenraad.

Onafhankelijkheid

Tussen cliëntenraden en zorginstellingen bestaat een bepaalde afhankelijkheidsrelatie. Cliëntenraden kennen namelijk geen onafhankelijke financiering, maar worden betaald uit het instellings-

budget. De cliëntenraad is hiermee afhankelijk van de medewerking van de zorginstelling. Het is uiteindelijk de zorginstelling die de middelen ter beschikking moet stellen. De indruk kan worden gewekt dat de kosten voor de cliëntenraden ten koste gaat van de zorgverlening.

Een ander knelpunt is het vinden van de juiste, kritische mensen voor een cliëntenraad, die voldoende afstand van de directie van de zorginstelling nemen. De leden van de lokale cliëntenraden moeten aan de volgende eisen voldoen: zij moeten actuele ervaring met de instelling hebben en in staat zijn het algemeen cliëntenbelang voorop te stellen in plaats van het individuele belang. De leden van de centrale cliëntenraden moeten kunnen meedenken op beleidsniveau.

Ook het ontbreken van goede (externe) ondersteuning kan in sommige gevallen leiden tot een minder goed functioneren van cliëntenraden. Het risico bestaat dat een cliëntenraad zich in die gevallen te gemakkelijk door de directie van de zorginstelling laat overtuigen.

76% van de cliëntenraden krijgt van de zorginstelling geld (het budget varieert van € 2.500 tot € 60.000) en ondersteuning in natura, en 24% alleen in natura. Een aantal cliëntenraden heeft aangegeven dat er geen vast budget beschikbaar is, maar dat de instelling ieder (redelijk) verzoek honoreert. Ook de manier waarop cliëntenraden verantwoording moeten afleggen is heel divers: 64% via declaraties, 16% via een exploitatierekening en een begroting, en 20% hoeft geen verantwoording af te leggen.

Bron: NZa enquête cliëntenraden

Communicatie en informatie

Ook de informatievoorziening aan cliëntenraden door de directies en de mate waarin zij de cliëntenraden (tijdig) bij relevante zaken betrekken, heeft invloed op hun functioneren. De AWBZ-materie is immers erg ingewikkeld (geworden).

Sommige directies vragen daarbij te veel van cliëntenraden. Het is beter om specifieke vragen op te stellen dan een mening te vragen over containerbegrippen. Het overladen van cliëntenraden met (veel en ingewikkelde) informatie kan tot gevolg hebben dat zij er niet meer uitkomen.

Bij besluiten waarvoor cliëntenraden een verzaamd adviesrecht hebben, worden zij niet altijd tijdig ingeschakeld (zie ook bijlage 2). De tijdigheid is vooral van belang omdat de cliëntenraad een besluit van de directie van een zorginstelling nietig kan verklaren als achteraf blijkt dat de raad niet om advies is gevraagd. De cliëntenraad moet dit binnen één maand schriftelijk laten weten. Gezien de vergaderfrequentie van cliëntenraden zal zo'n verzoek tot nietigverklaring vaak te laat komen.

Cliëntenraden geven voor een goed functioneren de volgende obstakels in hun relatie met de zorginstelling aan:

- onvoldoende tijd om te reageren (n=12)
- te ingewikkelde informatie (n= 9)
- onvoldoende informatie (n=6)
- te veel informatie (n=6)
- onvoldoende vergaderfaciliteiten (n=3)
- gebrek aan kennis over de WMCZ bij de zorginstelling (n=2)

Bron: NZa enquête cliëntenraden

Op de vraag of cliëntenraden goed en tijdig betrokken zijn bij kwaliteits-toetsing en verbeterplannen in het kader van 'Verantwoorde zorg', antwoordt 54% van de geënquêteerde cliëntenraden positief (meestal/altijd) en 46% negatief (soms/nooit).

Op de vraag of directies van zorginstellingen cliëntenraden goed en tijdig bij de cliëntenraadpleging betrekken, is 51% van de geënquêteerde cliëntenraden positief en 49% negatief.

Op de vraag of cliëntenraden voldoende geïnformeerd worden over zaken waarin ze adviesrecht hebben, antwoordt ruim twee derde positief (meestal/altijd) en minder dan eenderde negatief (soms/wisselend/nooit).

Op de vraag of cliëntenraden de informatie tijdig ontvangen, antwoorden zij iets minder positief (verhouding 57% positief en 43% negatief).

Op de vraag of de verstrekte informatie eenvoudig genoeg is (en voldoende mondeling wordt toegelicht), zijn de cliëntenraden positief: ruim 84% positief (altijd/meestal) en 16% negatief (soms moeten zij erom vragen).

Verbetervoorstellen die de cliëntenraden noemen, zijn: eenvoudiger taalgebruik en eerder communiceren bij voorgenomen besluitvorming.

Bron: NZa enquête cliëntenraden

Relatie zorgkantoor en cliëntenraad

Een specifiek knelpunt dat cliëntenorganisaties (met name de LOC-LPR) noemen, is de consequentie voor de financiering van de zorginstelling als gevolg van een kritische opstelling van de cliëntenraad. Kritische opmerkingen van de cliëntenraad over de kwaliteit van de zorgverlening kunnen bijvoorbeeld nadelige financiële gevolgen hebben voor de zorginstelling. Zorgkantoren kunnen deze informatie namelijk betrekken bij de zorginkoop bij de betreffende zorginstelling. Dit kan voor cliëntenraden een drempel zijn om het zorgkantoor te informeren over de kwaliteit van de geleverde zorg door de zorginstelling, omdat zij bang zijn dat er bij wijze van straf de zorginstelling financieel gekort wordt.

3.4.2 Mogelijke oplossingen

Behalve knelpunten in de relatie tussen cliëntenraden en zorginstellingen hebben de geïnterviewden ook oplossingen hiervoor aangedragen.

Onafhankelijkheid

De onafhankelijkheid van cliëntenraden is gebaat bij toekenning van een eigen budget, waardoor zij financieel niet meer afhankelijk zijn van de zorginstellingen. Ook deskundige (onafhankelijke) ondersteuning kan cliëntenraden helpen.

Een ondersteuner kan voorkomen dat een zorginstelling een 'eigen wending' aan het overleg met cliëntenraden geeft. Cliëntenraden moeten daarover zelfstandig kunnen beslissen. In het verlengde daarvan hebben geïnterviewden aangegeven dat (verdere) professionalisering van de (centrale) cliëntenraden, bijvoorbeeld door het aanstellen van een onafhankelijke voorzitter, zou bijdragen aan een beter functioneren. Door het centraal stellen van het kwaliteitskader Verantwoorde zorg krijgen cliëntenraden meer formele invloed op de zorglevering; dit heeft een positieve invloed op hun onafhankelijkheid.

Communicatie en informatie

Als een zorginstelling optimaal gebruik wil maken van de (kennis en ervaring van een) cliëntenraad, dan moet zij de ingewikkelde materie op een 'eenvoudige' manier aan de cliëntenraad aanbieden. Het is daarbij van belang de cliëntenraad niet met informatie te overladen.

Het is beter om de cliëntenraad diepgaand te consulteren over een beperkt aantal relevante en concrete keuzevraagstukken dan over een groot aantal onderwerpen op een hoog en abstract niveau. Belangrijk is dat een zorginstelling de cliëntenraden betreft bij de keuzes die zij maakt: de instelling moet hierover goed communiceren. Daarnaast is het essentieel dat de directie van de zorginstelling bij besluiten waarvoor de cliëntenraad een verzaamd adviesrecht heeft, deze tijdig inschakelt.

Relatie zorgkantoor en cliëntenraad

Zorgkantoren zouden voorzichtig moeten omgaan met het (direct) verbinden van nadelige financiële gevolgen aan kritische uitlatingen van een cliëntenraad over de kwaliteit van de geleverde zorg. De zorginstelling behoort eerst in staat gesteld te worden om (op korte termijn) verbeteringen door te voeren. Doordat cliëntenraden bij verbeterprocessen betrokken zijn (zie ook het kwaliteitskader Verantwoorde zorg), kunnen zij mogelijke verbeteringen ook kritisch volgen.

3.5 Resumé cliëntenraden

Het is niet mogelijk om te spreken van *de* cliëntenraad. De ene cliëntenraad is niet te vergelijken met de andere, en de ene zorginstellingsdirecteur is de andere niet. Er bestaat grote diversiteit tussen cliëntenraden in samenstelling, werkwijze en activiteiten. Daarnaast is er een onderscheid tussen centrale en lokale cliëntenraden. De centrale cliëntenraden richten zich meer op beleid, en lokale cliëntenraden meer op de kwaliteit van de zorg en meer praktische aangelegenheden.

De relatie tussen zorginstellingen en cliëntenraden is formeel geregeld. Uit dit onderzoek komt naar voren dat deze relatie in het algemeen goed is (beoordeling geëvalueerde cliëntenraden gemiddeld 7,1). De NZa constateert dat er nog verbeterpunten zijn, zoals onafhankelijke financiering en professionalisering van de cliëntenraden, (het tijdig) communiceren bij voorgenomen besluitvorming door de directies van zorginstellingen en hun taalgebruik.

Tussen een cliëntenraad en het zorgkantoor bestaat geen formele relatie. Om via de cliëntenraden de kwaliteit van de AWBZ-zorg te verbeteren, maken zorgkantoren gebruik van de volgende instrumenten: gunningscriteria van het contracteerbeleid (hiermee hebben zorgkantoren al belangrijke stappen gezet) en communicatie (dit proces staat nog in de kinderschoenen). Doordat er tussen cliëntenraden en zorgkantoren geen formele relatie bestaat, is de invloed van de cliëntenraad op het zorginkoopbeleid van zorgkantoren beperkt. De NZa hecht veel waarde aan de inbreng van cliëntervaringen bij het zorginkoopproces. Goede communicatie tussen het zorgkantoor en cliëntenraden is hiervoor noodzakelijk, bijvoorbeeld in de vorm van (informeel) overleg met een afvaardiging van cliëntenraden.

4. Klachten

Een tweede instrument dat consumenten kunnen hanteren om invloed op de kwaliteit van AWBZ-zorg uit te oefenen, is het indienen van een klacht. In dit hoofdstuk komen verschillende onderzoeksvragen aan de orde (zie paragraaf 1.3).

Paragraaf 4.2 gaat in op de tweede set onderzoeksvragen (zie paragraaf 1.3), die betrekking hebben op eventuele obstakels om (anoniem) over de kwaliteit van de geleverde AWBZ-zorg te klagen. De volgende onderwerpen komen specifiek aan bod: signalen dat consumenten bang zijn voor repercussie maatregelen of verstoring van de relatie, (on)mogelijkheden om anoniem te klagen en de rol van de patiëntenvertrouwenspersoon.

Bijlage 3 geeft een korte schets van de klachten die zorgkantoren, zorginstellingen, Zorgbelangorganisaties en de Nationale ombudsman hebben ontvangen. Daarnaast is er aandacht voor de patiëntenvertrouwenspersoon en de rol van de Landelijke Beroepscommissie Klachten.

4.1 Invloed klachten

4.1.1 Klachten algemeen

'Openstaan voor klachten van consumenten is te beschouwen als gratis advies' is een veel gehoorde slogan. Daarvoor is een goede klachtenprocedure noodzakelijk, zodat klachten waar nodig kunnen leiden tot aanpassing van de werkwijzen en procedures. Onder een klacht wordt verstaan: elke (schriftelijke of mondelinge) uiting van ongenoegen door de consument. Ook voor de consument is een goede klachtenbehandeling essentieel. Het indienen van een klacht is immers één van de mogelijkheden die consumenten hebben om verbeteringen te bewerkstelligen.

Een eerste logische stap is dat de consument de 'klacht' met zijn zorgverlener bespreekt. Ook kan hij zijn klacht indienen bij de klachtenfunctionaris van de zorginstelling. Een (niet verplichte) klachtenfunctionaris kan uitsluitend bemiddelen tussen de zorgverlener en de consument. Hij kan over een klacht geen inhoudelijk oordeel vellen. Sommige zorginstellingen hebben expliciet op hun website vermeld dat zij het belangrijk vinden om zaken waarover onvrede bestaat, in een zo vroeg mogelijk stadium op te lossen (voordat het een echte klacht is).

Als een klacht niet tot tevredenheid van de consument is opgelost, kan hij een (formele) klacht indienen. In eerste instantie kan de consument een klacht indienen bij de klachtencommissie van de betreffende zorginstelling. Een AWBZ-instelling is op grond van de WKCZ verplicht een klachtencommissie te hebben. Het aantal klachten dat de zorginstellingen ontvangen, is vrij beperkt (zie ook de tabel 'Ontvangen klachten zorginstellingen 2006' in bijlage 3: gemiddeld ruim één klacht per maand).

Consumenten kunnen ook een klacht indienen bij de Landelijke Beroepscommissie Klachten. Van deze mogelijkheid maken zij echter slechts sporadisch gebruik. De klachten hebben vooral betrekking op (onvolledige) zorgplannen en onvoldoende communicatie.

Een andere mogelijkheid voor de consument is om een klacht in te dienen bij het zorgkantoor. Verder kan hij zijn ongenoegen kenbaar maken bij organisaties die de klacht niet individueel beoordelen, maar deze wel betrekken in een meer algemeen kader, zoals de cliëntenraad van de betreffende zorginstelling, de IGZ en de NZa.

Binnen de GGZ-sector bestaat het fenomeen patiëntenvertrouwenspersoon. De patiëntenvertrouwenspersoon is in dienst van een zelfstandige stichting: de Stichting Patiëntenvertrouwenspersoon (PVP) Geestelijke Gezondheidszorg te Utrecht. De PVP bemiddelt bij een klacht, maar neemt deze niet in behandeling. Bijlage 3 gaat hier dieper op in.

Sommige consumenten vinden het moeilijk om een klacht (met de zorgverlener) te bespreken dan wel een officiële klacht in te dienen. Zij kunnen hierbij de hulp inroepen van een Informatie- en Klachtenbureau Gezondheidszorg (IKG), die onderdeel uitmaakt van een regionale Zorgbelangorganisatie.

4.1.2 Invloed klachten op zorginkoopbeleid

De geïnterviewde zorgkantoren beschouwen klachten als een belangrijke bron van informatie. Een voorbeeld hiervan is dat een zorgkantoor voor het opstellen van zijn zorginkoopbeleid de klachten analyseert om na te gaan of het zijn inkoopbeleid moet bijstellen. Vaak echter krijgen zorgkantoren te weinig klachten binnen om er daadwerkelijk een rode lijn in te ontdekken die zij naar het zorginkoopbeleid kunnen vertalen.

Zorgkantoren gaan met klachten over de kwaliteit van de geleverde AWBZ-zorg beleidsmatig verschillend om. Sommige zorgkantoren sturen klachten door naar de betreffende zorginstelling en volgen de afhandeling ervan passief; andere doen hetzelfde, maar volgen de afhandeling op een actieve manier. Zorgkantoren betrekken ontvangen klachten bij het regulier periodiek overleg met de zorginstelling en sommige nemen ook direct gerichte actie als de ernst van de klacht daartoe aanleiding geeft of zij betrekken de betreffende zorgaanbieder bij de materiële controles.

Klachten kunnen voor zorgkantoren aanleiding zijn om een zorginstelling tussentijds te bezoeken. Hetzelfde geldt voor een signaal van de regionale Zorgbelangorganisatie. De mate en de diepgang van het contact tussen de Zorgbelangorganisatie en het zorgkantoor spelen hierbij een belangrijke rol.

Eén zorgkantoor probeert ook (informele) signalen van verzekerden op te vangen. In 2007 heeft het een groot aantal verzekerden uitgenodigd om plaats te nemen op 'de praatstoel'. Met deze praatstoel trekt het zorgkantoor door de regio om op verschillende plaatsen met mensen in gesprek te gaan over de zorg en wat het zorgkantoor daarin kan betekenen.

4.1.3 Invloed klachten op zorglevering

De geïnterviewde zorginstellingen beschouwen klachten van consumenten eveneens als een belangrijke informatiebron om de zorgverlening te verbeteren. Dit doen zij zowel op basis van individuele klachten als op basis van managementrapportages (met een analyse van de aard en omvang van de ontvangen klachten en met verbetervoorstellen).

Omdat het aantal schriftelijk ontvangen klachten slechts het topje van de ijsberg vormt, zijn niet de formeel ingediende klachten de belangrijkste

bron voor verbetering van de kwaliteit van de AWBZ-zorg, maar juist de informele signalen.

Ontvangen informele signalen worden vrijwel nergens (formeel) vastgelegd, maar geven wel een prima beeld van hoe consumenten de kwaliteit van zorg binnen een zorginstelling beleven.

Ook Zorgbelangorganisaties kunnen een belangrijke rol spelen bij het waarderen van de kwaliteit van de AWBZ-zorg in een zorginstelling. Eén Zorgbelangorganisatie bespreekt ontvangen (anonieme) signalen met zorginstellingen. Dit gebeurt op verzoek van de Zorgbelangorganisatie dan wel de zorginstelling om uit ontvangen klachten lering te trekken.

Twee derde van de cliëntenraden ontvangt wel eens een klacht van cliënten of hun familie. Zij bespreken de klacht met de directie of verwijzen deze naar de klachtencommissie of de patiëntenvertrouwenspersoon.

Bron: NZa enquête cliëntenraden

Bijna de helft van de cliëntenraden wordt door de directie geïnformeerd over de aard van de klachten die de instelling ontvangt *en* over de manier waarop deze zijn afgedaan. Nog eens een kwart van de cliëntenraden wordt uitsluitend over de aard van de klachten geïnformeerd.

Bron: NZa enquête cliëntenraden

De IGZ doet, als toezichthouder op de kwaliteit van zorg, niet aan individuele klachtenbehandeling. Ontvangen klachten verwijst zij door naar de zorginstelling: dit is de instantie die de betreffende klacht moet behandelen. Vaak gaat het over onderwerpen zoals bejegening, communicatie en het nakomen van afspraken.

Als de IGZ klachten ontvangt, beschouwt zij dit als een signaal. Zij registreert deze klachten en betreft deze bij het periodiek bezoek aan de zorginstelling. Als de melding betrekking heeft op een ernstig incident of een calamiteit, dan onderzoekt de IGZ de melding direct. Meerdere klachten over een zorginstelling kunnen een signaal zijn dat er bij die organisatie iets aan de hand is.

De NZa doet evenmin aan individuele klachtenbehandeling. Klachten van consumenten komen als signaal binnen via haar zogeheten meldlijn. Via deze meldlijn zijn (nog) geen signalen ontvangen dat er in bepaalde gevallen sprake is van slechte kwaliteit van AWBZ-zorg.

De NZa betreft ontvangen klachten over de kwaliteit van de geleverde zorg onder andere bij de prestatiemeting zorgkantoren door te onderzoeken welke rol het zorgkantoor daarbij heeft gespeeld.

4.2 Obstakels om (anoniem) te klagen

4.2.1 Signalen van angst voor repercussie maatregelen

De NZa heeft enkele signalen ontvangen dat consumenten die al in zorg zijn genomen, niet altijd durven klagen wanneer zij niet de zorg krijgen waar zij recht op hebben. Deze consumenten zouden bang zijn dat hun klacht ertoe leidt dat hun relatie met hun zorgverlener verslechtert en dat zij daarom slechter behandeld worden.

Een enkel zorgkantoor heeft aangegeven dat het wel eens een signaal krijgt dat een cliënt geen klacht over hun zorgverlener durft in te dienen uit angst voor repercussies of het verstoren van de relatie.

Geen enkel zorgkantoor beschikt over harde feiten. Ook de geïnterviewde zorginstellingen hebben geen signalen ontvangen dat cliënten geen klacht over hun zorgverleners durven in te dienen.

Bij de geïnterviewde Zorgbelangorganisaties komen wel eens signalen binnen dat consumenten bang zijn om een klacht in te dienen over hun zorgverlener als zij niet tevreden zijn met de kwaliteit van de geleverde zorg. De mogelijke verklaring hiervoor is dat de consument afhankelijk is (of zich afhankelijk voelt) van de zorgverlener. Soms dienen familieleden, tegen de wil van de cliënt, toch een klacht in. Harde cijfers hierover ontbreken.

Minder dan de helft van de cliëntenraden (40%) ontvangt wel eens signalen dat cliënten geen klacht durven in te dienen. Sommige cliënten zijn bang vanwege de afhankelijkheidspositie, andere cliënten weten de weg niet te vinden of geven aan dat het lang kan duren voordat een klacht wordt behandeld.

Bron: NZa enquête cliëntenraden

Heel sporadisch ontvangt de Nationale Ombudsman een signaal dat cliënten niet durven te klagen vanwege mogelijke repercussie-maatregelen of uit angst om de relatie te verstoren. Een voorbeeld hiervan is: 'Wij verzoeken u (de klager) dit niet aan de grote klok te hangen, omdat wij (de zorginstelling) dan nog moeilijker aan goed personeel kunnen komen'.

Ook de IGZ ontvangt wel eens een signaal dat cliënten niet durven te klagen vanwege mogelijke repercussie-maatregelen of uit angst voor verstoring van de relatie. De reden is ook hier dat de AWBZ-cliënt afhankelijk is van zijn zorgverlener. Iemand switcht niet eenvoudig naar bijvoorbeeld een ander verpleeghuis als de zorgverlening niet goed is. Harde cijfers zijn echter niet beschikbaar.

Belangenorganisatie Per Saldo heeft de ervaring dat zelfs cliënten met een PGB schromen om bij hun zorgverlener te klagen. Dit terwijl deze cliënten zelf nog in staat zijn om te bepalen bij wie zij zorg inkopen. Vroeg of laat komt iemand echter weer bij dezelfde zorgverlener terecht en hij moet dan wel weer met die hulpverlener verder kunnen.

4.2.2 (On)mogelijkheden om anoniem te klagen

Een probleem bij anonieme klachten is de validiteit. Bij een anonieme klacht is het niet mogelijk de 'andere kant van het verhaal' te horen en om achtergrondinformatie in te winnen. Daarnaast kan het voorkomen dat dezelfde klager meerdere keren over hetzelfde geval klaagt zonder dat de ontvanger dit in de gaten heeft.

Slechts af en toe ontvangt een zorgkantoor, een zorginstelling of een Zorgbelangorganisatie een anonieme klacht. Het ene zorgkantoor zegt dat het anoniem indienen van een klacht niet mogelijk is, omdat het voor een goed oordeel ook de andere kant van het verhaal moet horen. Het andere zorgkantoor heeft het beleid om aan iedere klacht, anoniem of niet, aandacht te besteden.

Eén van de vier geïnterviewde zorgkantoren gaf aan dat het soms (niet anonieme) klachten ontvangt, waarbij de klager vraagt deze anoniem te behandelen. Het zorgkantoor bespreekt – in overeenstemming met de wens van de klager – de klacht met de zorginstelling. De betreffende

zorginstelling weet dan meestal al van welke consument die 'anonieme' klacht afkomstig is.

Zorginstellingen zelf ontvangen eveneens nauwelijks anonieme klachten; zij nodigen mogelijke klagers daartoe ook niet echt uit.²³

Mochten zorginstellingen anonieme klachten ontvangen, dan is het de vraag of zij daar iets mee kunnen doen. Er zijn andere methoden om een signaal van onvrede af te geven waarbij anonimiteit is gewaarborgd.

Enkele genoemde voorbeelden zijn:

- via de CQ-index (onderdeel van 'Verantwoorde zorg'), waarbij cliënten hun waardering anoniem kwijt kunnen;
- via interne cliënttevredenheidsonderzoeken;
- via de patiëntenvertrouwenspersoon.

Bij de Zorgbelangorganisaties kunnen consumenten ook anoniem dingen melden. Consumenten maken hiervan weinig gebruik. Met een enkele anonieme klacht kan Zorgbelang niet veel doen; dat is wel het geval als er meerdere anonieme klachten over dezelfde zorginstelling worden ontvangen.

Wanneer Zorgbelang over een specifieke kwestie meerdere meldingen ontvangt, wordt daarop gerichte actie ondernomen, zoals het bespreken van het signaal met het zorgkantoor, de zorginstelling of de IGZ.

Zorgbelang maakt ook gebruik van zogenoemde meldacties. In een bepaalde week kunnen cliënten zich (anoniem) met een bepaald onderwerp bij Zorgbelang melden. Zorgbelang analyseert deze meldingen en gebruikt ze voor het formuleren van beleid.

Ook de Nationale Ombudsman kan geen anonieme klachten in behandeling nemen.²⁴ Anonieme klachten merken zowel de Nationale Ombudsman als de IGZ aan als een signaal. Als er over een organisatie veel anonieme signalen binnenkomen, ondernemen zij gericht actie.

4.3 Ervaren knelpunten en oplossingen

4.3.1 Ervaren knelpunten

Hieronder komen de belangrijkste knelpunten aan de orde die de geïnterviewde partijen hebben genoemd met betrekking tot (het indienen van) klachten.

Verantwoordelijkheid

Een algemeen knelpunt is dat de AWBZ te ingewikkeld is geworden: de consument snapt het niet meer. Ook de medewerkers van de dienstverlenende organisaties weten veel van het gedeelte waarvoor zij verantwoordelijk zijn, maar overzien de keten als geheel niet (meer). Hierdoor wordt de klager van het kastje naar de muur gestuurd. Een bijkomend aspect is dat geen enkele partij zich verantwoordelijk voelt om klachten of problemen op te lossen. Er lijkt sprake te zijn van een doorschuifcultuur: een schakel die problemen voor de consument oplost ontbreekt.

²³ De websites van de zorginstellingen gaan vrijwel nooit inhoudelijk in op de mogelijkheid om bij hen anoniem een klacht in te dienen; soms wordt deze mogelijkheid expliciet uitgesloten.

²⁴ De Nationale Ombudsman kan in theorie de persoonsgegevens van iemand niet bekend maken aan de instantie waarover diegene klaagt. Voor het daadwerkelijk doen van onderzoek of vinden van een oplossing is dit lastig, omdat de instantie snel toch wel zal begrijpen om welke cliënt het gaat.

Aantal ontvangen klachten

De AWBZ kent geen echte klaagcultuur; cliënten zijn dankbaar voor het feit dat zij zorg krijgen. Een veelgehoorde zin is 'de zorgverleners hebben het al zo zwaar'.

Daarbij komt dat de klager om een klacht in te dienen, een grote stap moet zetten. Klagen kost hem erg veel energie en het levert vaak te weinig op. In de ogen van de klager heeft het indienen van een klacht dan ook vaak geen zin ('duurt te lang' en 'er wordt toch niet naar geluisterd').

Of een consument een gevoel van ongenoegen ook omzet in een officiële klacht, is voor een groot gedeelte afhankelijk van de cultuur binnen een organisatie. Is er sprake van een open cultuur (iedere klacht is een aanzet tot verbetering) of heerst een cultuur waarbij een ontvangen klacht ervaren wordt als extra werk of kritiek?

In veel gevallen zijn de verwachtingen van de klager te hoog gespannen. Het verwachtingspatroon van een klager kan enorm verschillen: wil hij serieus genomen/gehoord worden, gelijk krijgen, verbeteringen bereiken of bijvoorbeeld 'de directeur ontslaan'.

Anoniem klagen

Cliënten schromen om bij hun zorginstelling te klagen, omdat de klachtenfunctionaris/klachtencommissie in dienst is van die organisatie en de cliënt zich in een afhankelijke positie bevindt. Daarnaast mankeert bij de voorlichting aan consumenten nog het een en ander. Zo zijn er zorginstellingen die geen klachten in behandeling nemen die niet eerst met de leidinggevende zijn besproken.

Relatie zorgkantoor en klachten over kwaliteit van zorg

Door het geringe aantal klachten dat zorgkantoren hebben ontvangen, vooral over de kwaliteit van de zorgverlening, zijn deze nauwelijks te gebruiken voor eigen beleids(aanpassing) en om zorginstellingen aan te spreken.

4.3.2 Mogelijke oplossingen

De geïnterviewde organisaties hebben voor de ervaren knelpunten de volgende oplossingen aangedragen.

Verantwoordelijkheid

Niet de wet- en regelgeving moet bij de behandeling van klachten centraal staan, maar de belevingswereld van de consument. Om zicht te krijgen op wat de klager wil, moet de klachtenbehandelaar contact opnemen met de klager. De kans is dan groter dat de klager het vertrouwen krijgt dat zijn klacht serieus genomen wordt. Het kan zijn dat een luisterend oor of alleen maar een duidelijke uitleg voldoende is. Daarnaast moet de klachtenbehandelaar meer oplossingsgericht denken, in de vorm van 'ik los het voor u op' en het bieden van nazorg (oog hebben voor de gevolgen van de situatie van de klager).

Aantal ontvangen klachten

Om meer klachtensignalen op te vangen, moeten instanties meer gebruik maken van niet-officiële klachten/signalen. Een goede invalshoek is de positieve benadering, dat wil zeggen het beleid niet insteken op negatieve signalen zoals klachten, maar op zoek gaan naar verbeteringen ('Als u vindt dat het beter kan, zeg het dan'). De consument wil ook liever niet gezien worden als een negatieve 'klager', maar wel als de positieve 'ideeëngenerator'. Een voorbeeld hiervan is de zorginstelling die met regelmaat een high tea organiseert waarbij zij cliënten uitnodigt om te discussiëren over wat er beter kan. In zo'n

informele omgeving worden cliënten gevraagd hun ervaring te gebruiken om de kwaliteit van de zorgverlening te verbeteren (de dialoog staat hierbij centraal).

Daarnaast zou meer de nadruk moeten liggen op bemiddeling in plaats van het formeel oplossen van een klacht. De patiëntenvertrouwenspersoon kan bijvoorbeeld een positieve bijdrage leveren om de drempels voor het indienen van een klacht te verlagen. Ook zouden zorginstellingen de klachtenfunctionaris meer kunnen inzetten als een soort vertrouwenspersoon waar mensen makkelijker naartoe stappen.

Het instellen van een externe – onafhankelijke – geschillencommissie (de Geschillencommissie Zorginstellingen) die ook een schadevergoeding kan opleggen, draagt bij aan het versterken van de klachtmogelijkheden voor de consument. Het effect is pas optimaal als alle zorginstellingen bij de Geschillencommissie zijn aangesloten.

Anoniem klagen

Om het idee van anoniem klagen verder vorm te geven, is het mogelijk meer gebruik te maken van het instrument 'meldlijn'. Consumenten die vanwege angst voor mogelijke repercussie maatregelen of verstoring van de relatie niet formeel durven te klagen, kunnen via zo'n meldlijn signalen die wijzen op onvoldoende kwaliteit van AWBZ-zorg kenbaar maken.

Een andere mogelijkheid is de relatie tussen zorginstelling en klachtencommissie te verbreken. Als de klachtencommissie is samengesteld uit onafhankelijke leden (leden van buiten de zorginstelling, die daar dus geen dienstverband hebben), dan zal dit de drempel om (niet anoniem) te klagen verlagen. Voorwaarde is wel dat hierover goed wordt gecommuniceerd.

4.4 Resumé klachten

Voor consumenten vormt het indienen van een klacht een middel om verbeteringen in de kwaliteit van zorg te bereiken. Klachten die bij zorginstellingen binnenkomen worden in behandeling genomen en hebben als zodanig invloed op het beleid. De omvang van de formeel ingediende klachten is slechts beperkt. De verklaring is enerzijds het ontbreken van een echte klaagcultuur en anderzijds de drempels die consumenten voor het indienen van een klacht ervaren. Zorginstellingen doen er daarom goed aan zich ook te richten op informele signalen. Een belangrijk instrument is de cliëntentevredenheidsmeting. De CQ-index, die gebruikt wordt bij normen voor verantwoorde zorg (zie hoofdstuk 2), is daar een goed voorbeeld van. Cliënten kunnen via de CQ-index op een anonieme manier hun wensen kenbaar maken.

Het aantal klachten dat zorgkantoren over de kwaliteit van de zorglevering ontvangen is minimaal. Dit maakt dat de mogelijkheden voor het zorgkantoor om klachten te gebruiken voor het uitoefenen van invloed op de kwaliteit van de zorglevering beperkt zijn.

De Geschillencommissie Zorginstellingen kan bijdragen aan uitbreiding van de klachtenmogelijkheden voor de consument. Het is daarbij van belang dat de zorginstellingen verplicht zijn zich bij deze Geschillencommissie aan te sluiten.

Er zijn enkele signalen dat cliënten niet anoniem durven te klagen, maar 'harde' cijfers hierover ontbreken. Organisaties staan niet echt open voor het behandelen van anonieme klachten: het grootste probleem hierbij is het beoordelen van de validiteit.

