

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
t.a.v. de heer drs. Th.W. van Uum
Parnassusplein 5
Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

Sira Consulting B.V.
Soestdijkseweg Zuid 260
3721 AK Bilthoven
info@siraconsulting.nl
www.siraconsulting.nl
030 602 49 00

Datum 7 december 2018
Betreft Advies kwartiermakersoverleg cliëntenvertrouwenspersoon (cvp)

Geachte heer drs. Th.W. van Uum, directeur Langdurige Zorg,

Op uw verzoek en in opdracht van uw ministerie hebben wij ons in het afgelopen jaar samen met de veldpartijen gebogen over de vraag hoe het vertrouwenswerk o.g.v. de Wzd het best organisatorisch en financieel kan worden ingebed binnen de gestelde randvoorwaarden van het wettelijk kader. In deze brief rapporteren wij over de resultaten en brengen wij een met het veld afgestemd en breed gedragen advies uit. Voor de volledigheid staan wij eerst kort stil bij de achtergrond en context van onze opdracht. Daarna reconstrueren wij het proces dat met de veldpartijen is doorlopen. Tenslotte brengen wij ons advies uit.

Achtergrond en context

De Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten voorziet in een cliëntenvertrouwenspersoon (cvp) die personen met een psychogeriatrische aandoening of een verstandelijke handicap of hun vertegenwoordigers advies en bijstand verleent wanneer sprake is van onvrijwillige zorg thuis of in accommodatie of wanneer er onvrede is met betrekking tot de opname en het verblijf van de cliënt in een accommodatie.

De tijdige en professionele implementatie van het op grond van de Wzd voorziene vertrouwenswerk is voor de betrokken veldpartijen een ingrijpend proces. Dit implementatieproces is sneller en beter te realiseren in gezamenlijk overleg en op basis van elkaars ervaringen. Een jaar geleden was het veld echter sterk verdeeld en stonden standpunten lijnrecht tegenover elkaar.

Daarom heeft uw ministerie mr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden, voormalig Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aangesteld als kwartiermaker. De kwartiermaker kon daarbij een beroep doen op ondersteuning door Sira Consulting. Sira Consulting bracht inhoudelijke kennis over het onderwerp in en brede ervaring met beleidsbemiddeling. Samen hebben wij het afgelopen jaar gewerkt aan het herstellen van de communicatie tussen de veldpartijen en het formuleren van een voorkeursscenario dat een voor alle partijen acceptabele weg vooruit is.

Reconstructie van het kwartiermakers proces

Het doel van het kwartiermakersoverleg was om de veldpartijen te helpen om vanuit hun werkelijke belangen in een kort tijdsbestek tot een breed gedragen en voor ieder van hen optimaal dan wel acceptabel scenario voor de implementatie en organisatie van het vertrouwenswerk te komen. Hier reconstrueren we *op hoofdlijnen* het proces dat we met de veldpartijen hebben doorlopen.

Oriënteringsfase: In deze fase hebben we ons georiënteerd op het probleem. Wat is er aan de hand? Wie moet je betrekken bij het proces? Welke manier van werken is mogelijk geschikt? De oriënteringsfase konden we relatief snel doorlopen aangezien Sira Consulting een onderzoek heeft verricht naar het vertrouwenswerk o.g.v. de Wzd. Zie bijlage 1 – cliëntvertrouwenspersoon (pdf).

Samenbrengfase (Convening): In deze fase hebben we alle betrokken partijen benaderd en hun vertegenwoordigers bijeengebracht. Samen met hen hebben we een missie en (procedurele) regels opgesteld. Door dit in goed overleg te doen hebben we de partijen willen verbinden aan elkaar en aan het proces. Zie bijlage 2 – mijlpalenplan (pdf) en bijlage 3 – werkwijze (pdf).

Exploratiefase: In deze fase zijn problemen en belangen in kaart gebracht en alternatieven verkend. Door dit samen met alle partijen te doen hebben we ervoor willen zorgen dat (technische) kennis voor iedereen begrijpelijk en beschikbaar was. Alle potentiële scenario's zijn geïnventariseerd, besproken en beoordeeld op uitvoeringsconsequenties. Zie bijlage 4 - scenario's (pdf).

Onderhandelingsfase: In deze fase hebben we probleemoplossend en belangengericht met alle partijen onderhandeld. Uiteindelijk is in overleg een voorkeursscenario en een backstopscenario opgesteld dat haalbaar en voor iedereen acceptabel is. Zie bijlage 5 – haalbaarheidsscan (pdf).

Het kwartiermakersoverleg is nu in een fase beland waarin het essentieel is dat uw ministerie formeel kennis neemt van het resultaat van onze inspanningen aangezien dit de enige manier is om te bewegen van informele afspraken naar formele overeenkomsten en publiek beleid.

Advies kwartiermakersoverleg

Het advies van het kwartiermakersoverleg aan uw ministerie strekt tot *landelijke aanbesteding*.

In dit scenario organiseert het ministerie van VWS een landelijke aanbestedingsronde met als doel het contracteren van *één organisatie* (of combinatie van organisaties) voor *het uitvoeren van het vertrouwenswerk o.g.v. de Wzd in heel Nederland*. Deze organisatie wordt *centraal gefinancierd*. Door landelijke aanbesteding en directe financiering door het ministerie kan een relatief klein budget optimaal worden ingezet, blijven administratieve lasten laag, wordt dubbeling van (overhead)kosten voorkomen en is er (gelet op de bijzondere gevoeligheid) meer *duidelijkheid en eenheid in beleid, kwaliteit en uitvoering*.

Tijdens de aanbestedingsronde worden eisen gesteld aan de (combinatie van) inschrijvers:

- *Keuzevrijheid voor de cliënt* op het niveau van de individuele cvp;
- *Landelijke dekking* van het vertrouwenswerk;
- *Uniforme borging* van kwaliteit(standaarden);
- *Eenduidige communicatie* richting de cliënt;
- Een *gedifferentieerde benadering* van vg- en pg-cliënten;
- *Geen concurrentie om de cliënt*.

In dit scenario wordt uitgegaan van *financiering o.b.v. beschikbaarheid* (i.p.v. gerealiseerde dienstverleningsuren). De voorziene landelijke faciliteit kan meegenomen worden tijdens de aanbestedingsronde. Bij landelijke aanbesteding kan deze faciliteit het meest praktisch worden ingevuld als een *zware adviesraad (extern)* die kritisch zal toezien op kwaliteit en transparantie.

Met de veldpartijen is afgesproken dat het voorkeursscenario na 3 tot 4 jaar breed wordt geëvalueerd. Dat principe is door alle veldpartijen omarmd en maakt onderdeel uit van het voorstel. Tijdens deze *brede evaluatie* moet niet alléén worden gekeken naar hoe de landelijke aanbieder van vertrouwenswerk de wet uitvoert, maar moet óók gekeken worden naar de andere functies rondom de cliënt (zoals OCO, klachtenfunctionaris, e.a.) om vast te stellen of de ingeslagen weg effectief en efficiënt is (en zo niet, dan moet het mogelijk zijn om alsnog andere keuzes te maken).

Terugvaloptie kwartiermakersoverleg

Indien het voorkeursscenario door uw ministerie wordt afgewezen (bijvoorbeeld op technische gronden) dan strekt het advies van het kwartiermakersoverleg tot *inkoop door Wlz-uitvoerders*.

In dit scenario zijn er meerdere aanbieders van vertrouwenswerk actief in Nederland. De 8 Wlz-uitvoerders kopen het vertrouwenswerk in. Budgetten worden niet onderverdeeld naar regio's. Elke concessiehouder in een (cluster van) regio(s) maakt afspraken met 1-4 aanbieders van vertrouwenswerk over de concrete lokale en regionale invulling van de cvp dienstverlening, binnen de afgesproken landelijke kaders. Er worden afspraken gemaakt m.b.t. de communicatie richting de cliënt. *Concurrentie om de cliënt moet worden voorkomen*. De inkopende partij beoordeelt de dienstverlening en 'stuurt' deze bij via inkoopoverleg met de aanbieder(s).

De middelen worden niet verdeeld over 31 regio's maar over de 8 gebieden van de 8 concessiehouders. De middelen worden verdeeld op basis van *objectieve parameters* (leeftijd, geslacht, grondslag) die een bewezen indicator zijn voor de incidentie op het gebied van vg en pg. Er wordt landelijk gecorrigeerd naar het bestand met vg en pg instellingen/cliënten die zich in regio's van de concessiehouders bevinden. Er wordt uitgegaan van *financiering op basis van beschikbaarheid*. In het eerste (aanloop)jaar kan een deel van de middelen onverdeeld blijven om eventuele knelpunten door verkeerde planning op te lossen. De concessiehouders regelen dit onderling.

Een randvoorwaarde voor dit scenario is dat er *een robuuste landelijke faciliteit* wordt opgericht die de aanbieders van vertrouwenswerk beoordeelt op kwaliteit en aan de concessiehouders aangeeft welke aanbieders in aanmerking komen voor contractering. Door de landelijke faciliteit kunnen ook een aantal activiteiten uitgevoerd worden die in het belang zijn van alle aanbieders.

De terugvaloptie is niet onvoorwaardelijk. De zorgkantoren zijn (wettelijk) gehouden aan een aantal vaste data. De zorgkantoren kunnen en willen de verantwoordelijkheid op zich nemen voor dit scenario maar zijn hier alleen toe in staat als dit binnen de gebruikelijke tijdsplanning van zorginkoop valt. Om het scenario in werking te zetten is het nodig dat hierover liefst zo snel mogelijk maar *uiterlijk voor Kerst 2018* een beslissing wordt genomen. Dit geeft de zorgkantoren nog (net) voldoende tijd om landelijk beleid op te stellen en vast te leggen in één landelijk inkoopkader vertrouwenswerk Wzd.

Tot slot wijzen we erop dat een aantal vragen ten aanzien van de terugvaloptie nog niet is beantwoord. Zo is de Wzd van toepassing op cliënten met een indicatie voor langdurige zorg met als grondslag een psychogeriatrische stoornis of verstandelijke beperking, ongeacht of zij zijn opgenomen of thuis wonen. De Wzd is daarnaast echter ook van toepassing op cliënten die géén indicatie hebben voor langdurige zorg maar, vanwege hun psychogeriatrische aandoening of verstandelijke beperking, zijn aangewezen op zorg. Het is vooralsnog onduidelijk hoe Wlz-uitvoerders het vertrouwenswerk zouden inkopen in *domeinen die de langdurige zorg overschrijden*.

Overige scenario's

Het kwartiermakersoverleg heeft naast het voorkeursscenario en de terugvaloptie nog diverse andere scenario's besproken en beoordeeld op uitvoeringsconsequenties. Daarbij is geconstateerd dat deze scenario's *vanuit cliëntenperspectief* samengaan met *onacceptabele uitvoeringsconsequenties*. Een voorbeeld daarvan is het model onafhankelijke cliëntondersteuning Wlz (OCO Wlz).

In dit scenario zijn meerdere aanbieders van vertrouwenswerk actief in Nederland. De 31 zorgkantoren kopen het vertrouwenswerk per zorgregio in bij (tenminste) 2 en (ten hoogste) 4 aanbieders en financieren op basis van *gerealiseerde dienstverleningsuren*. In een landelijk inkoopkader beschrijft ZN de inkoopprocedure. Iedere aanbieder kan zich inschrijven.

De bezwaren die tijdens het kwartiermakersoverleg tegen dit model zijn ingebracht zijn door geen enkele deelnemer naar tevredenheid opgelost. We noemen hier enkele zwaarwegende bezwaren:

Het scenario leidt tot *concurrentie om de cliënt*. Het past echter niet bij de functie om meerdere vertrouwenspersonen "om de gunst" van cliënten te laten concurreren. Een cvp moet een vertrouwd persoon dichtbij zijn en niet een "wandepend reclamebord" dat zijn of haar diensten aanprijst. Concurrentie om de cliënt is onwenselijk. Financiering op basis van gerealiseerde dienstverleningsuren prikkelt aanbieders echter om te concurreren om cliënten.

Het scenario leidt tot een *strikte toetsing van de grondslag van de cliënt*. Om de rechtmatigheid van uitgaven te waarborgen is een strikte toetsing nodig van de grondslag van de cliënt. Van de cvp zal vereist worden dat deze altijd éérst de grondslag van de cliënt toetst voordat een vraag in behandeling wordt genomen. Het kwartiermakersoverleg heeft echter unaniem geconstateerd dat het in het belang van de cliënt is dat de cvp éérst naar het probleem van de cliënt luistert en daarna helpt of doorverwijst. De eerste vraag van de cvp zou moeten zijn "Waar zit je mee?" en niet "Mag ik je indicatiestelling zien en kan ik daarvan een kopie krijgen?".

Het scenario is *moeilijk uit te voeren*. Voor de praktische uitvoering van het scenario is overleg en afstemming nodig om na te gaan welke aanbieder voor welke cliënt/zorginstelling verantwoordelijk is. Zo niet dan ontstaat het risico dat er teveel vertrouwenspersonen (en andere professionals zoals de klachtenfunctionaris, de cliëntondersteuner, e.d.) rondom de cliënt actief zijn. Dit is verwarrend en contraproductief bij het opbouwen van een vertrouwensrelatie met de cliënt.

Het scenario leidt tot *hoge administratieve lasten voor zowel de cvp als de zorgkantoren*. Financiering o.b.v. gerealiseerde dienstverleningsuren gaat gepaard met veel administratieve rompslomp voor zowel de cvp als de zorgkantoren. Aan zowel de cvp als de zorgkantoren zullen hoge verantwoordings-eisen worden gesteld (t.a.v. rechtmatigheid en doelmatigheid van uitgaven). De tijd die de cvp kwijt is aan papierwerk wordt echter niet besteed aan direct cliëntcontact.

Het scenario leidt tot *versnippering van middelen en 'overhead'*. Middelen worden toebedeeld naar 31 zorgregio's. Deze 'versnippering' brengt zowel aan de kant van de inkoper als aan de kant van de aanbieders regeldruk met zich mee. Zo zullen er 62 tot 124 contracten moeten worden afgesloten. Daar komt bij dat de benodigde capaciteit aan vertrouwenswerk en het beschikbare budget voor vertrouwenswerk waarschijnlijk te gering is om meerdere aanbieders naast elkaar kwalitatief hoogwaardig te laten werken. Het risico is groot dat gecontracteerde aanbieders onvoldoende werk hebben om een sluitende business case op te stellen. Daardoor kunnen *problemen* ontstaan t.a.v. *wachlijsten, overproductie* en de *kwaliteit van dienstverlening*.

Ter afsluiting

Het advies van het kwartiermakersoverleg strekt tot *landelijke aanbesteding*. Dit voorkeurs-scenario is niet voor alle veldpartijen de éérste keuze, maar wordt wel breed gedragen en is voor alle partijen (onder voorbehoud) acceptabel. De overige geïnventariseerde scenario's worden gekenmerkt door onduidelijkheid of onacceptabele uitvoeringsconsequenties voor cliënten.

Als het advies van het kwartiermakersoverleg door uw ministerie wordt overgenomen dan ligt het voor de hand dat de betrokken veldpartijen – zoals de cliëntenbelangenorganisaties – na 3 tot 4 jaar intensief worden betrokken tijdens de brede evaluatie van het publieke beleid.

Tijdens deze brede evaluatie kan naar onze mening ook de vraag worden gesteld of het mogelijk is om te komen tot één landelijk geharmoniseerde invulling van het vertrouwenswerk voor cliënten die met dwang in de zorg te maken (kunnen) krijgen in de geestelijke gezondheidszorg (ggz), de verstandelijk gehandicaptenzorg (vgz), de psychogeriatrische zorg (pgz) en de jeugdzorg (jz).

In de hoop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

mr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden
Kwartiermaker

J.J.F.M. van den Hurk
Beleidsbemiddelaar / senior adviseur

Deelnemer kwartiermakersoverleg (Organisatie)	Email
Astrid Boode (ZN)	a.boode@zn.nl
Bregje Schouten (Zilveren Kruis)	bregje.schouten@zilverenkruis.nl
Dorien Kloosterman (KansPlus)	d.kloosterman@kansplus.nl
Eric Verklaar (Adviespunt Zorgbelang)	ericverkaar@zorgbelang gelderland.nl
Jacqueline Biesheuvel-Vermeijden (Kwartiermaker)	j.biesheuvelvermeijden@gmail.com
Jasper Boele (LSR)	j.boele@hetsr.nl
Joey van den Hurk (Sira Consulting)	joey.vandenhurk@siraconsulting.nl
Karel van Dijk (ActiZ)	k.r.van.dijk@xs4all.nl
Liesbeth Honig (agendalid) (LOC)	l.honig@loc.nl
Lisette Sloots (Adviespunt Zorgbelang)	lissettesloots@zorgbelang gelderland.nl
Marijke Delwig (VGN)	mdelwig@vgn.nl
Mariska Langermans (BeVeZo)	m.langermans@bevezo.nl
Marry van de Geest (BeVeZo)	info@bevezo.nl
Martinique Schreuder (Zorg en Zekerheid)	martinique.schreuder.sjardijn@zorgenzekerheid.nl
Nannie Flim (Stichting PVP)	n.flim@pvp.nl
Nico Moorman (Menzis)	moorman.n@menzis.nl
Pieter Wetser (AKJ)	p.wetser@akj.nl
Ton-Peter Widdershoven (Stichting PVP)	tp.widdershoven@pvp.nl