

Rapport

Rapport over een klacht over Menzis Zorgkantoor te Enschede.

Datum: 20 september 2012

Rapportnummer: 2012/152

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat Menzis Zorgkantoor onvoldoende onderbouwd en zonder hem voldoende te horen toestemming heeft verleend aan zijn zorgverlenende instelling om de zorgverlening aan hem eenzijdig te beëindigen.

Bevindingen en beoordeling

I Bevindingen

Algemeen

Als iemand in het kader van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) recht heeft op zorg, kan deze kiezen of hij of zij een persoonsgebonden budget (pgb) of zorg in natura wenst te ontvangen. Zorg in natura (ZIN) is de hulp die zorginstellingen leveren. De cliënt kan zelf de zorgaanbieder uitkiezen en met de zorgaanbieder afspraken maken over de wijze waarop de zorg wordt verleend. De cliënt en de zorgaanbieder tekenen vervolgens een zorgleveringsovereenkomst. De zorgaanbieder levert de zorg en regelt de administratie daaromheen.

De voorwaarden waaronder de zorgaanbieder zorg mag leveren die gedeclareerd kan worden bij het zorgkantoor, staan in de raamovereenkomst die wordt afgesloten tussen het zorgkantoor en de zorgaanbieder. De afspraken waaronder de zorgaanbieder te werk gaat, staan beschreven in de zorgleveringsovereenkomst, een contract dat de zorgaanbieder met de cliënt heeft getekend.

Beschrijving zorgweigering en zorgbeëindiging

Het document beschrijving zorgweigering en zorgbeëindiging van Menzis zorgkantoor geeft een beschrijving van de te ondernemen stappen bij zorgbeëindiging. De zorgaanbieder kan het verlenen van aangevangen zorg uitsluitend beëindigen indien sprake is van gewichtige redenen, verband houdende met omstandigheden die de persoon van een individuele verzekerde betreffen. De zorgaanbieder kan de aangevangen zorg slechts beëindigen na voorafgaand overleg met het zorgkantoor en mits de zorgaanbieder de continuïteit van de zorg heeft verzekerd. Het zorgkantoor toetst vervolgens of het zich kan vinden in de beëindiging van de zorg. Zo ja, dan zal het de beëindiging accepteren en dat melden aan de zorgaanbieder. De zorgaanbieder dient dan onverwijld schriftelijk en met redenen omkleed mededeling te doen aan de verzekerde en het zorgkantoor. Het zorgkantoor zal bij ontvangst van de mededeling van zorgbeëindiging in overleg treden met de zorgaanbieder over de continuïteit van de zorg aan verzekerde.

Beëindiging van de zorgovereenkomst

Verzoeker is ernstig ziek en ontving in het kader van ZIN zorg van een zorgaanbieder. Tussen verzoeker en de zorgaanbieder ontstond een conflict. Volgens verzoeker was de oorzaak van dit conflict dat het management van de zorgaanbieder zich voortdurend niet aan afspraken hield; volgens de zorgaanbieder was de oorzaak dat verzoeker meerdere malen beledigende en dreigende taal naar medewerkers van de zorgaanbieder toe uitte. Verzoeker ontkende beledigende en dreigende taal te hebben geuit. Volgens verzoeker had hij een goede verstandhouding met de verpleegkundigen van de zorgaanbieder, maar hield het management van de zorgaanbieder zich voortdurend niet aan afspraken. Op 27 september 2010 vond een gesprek tussen verzoeker, de zorgaanbieder en het zorgkantoor plaats bij verzoeker thuis, waarna de zorgverlening werd voortgezet. Op 21 december 2010 volgde een evaluatiegesprek over hoe de zorg in de afgelopen maanden verlopen was.

Op 27 mei 2011 ontving verzoeker per aangetekende brief van de zorgaanbieder het bericht dat zij van plan waren om met ingang van 30 mei 2011 de zorg aan verzoeker en zijn echtgenote te beëindigen. Verzoeker ging daarop op 27 mei 2011 bij het zorgkantoor langs om aan te geven dat het zorgkantoor geen toestemming mocht geven zonder hem eerst gehoord te hebben. Het zorgkantoor gaf geen toestemming aan de zorgaanbieder en er werd een onafhankelijke bemiddelaar aangesteld. Daarop werd een vaststellingsovereenkomst opgesteld waarna de zorgaanbieder op 1 juni 2011 de zorg weer hervatte.

Op 28 juni 2011 deelde de zorgaanbieder verzoeker mee weer het voornemen te hebben om de zorgovereenkomst eenzijdig te beëindigen. Verzoeker gaf op 30 juni 2011 bij het zorgkantoor aan het daar niet mee eens te zijn. Op 13 september 2011 zou vervolgens een gesprek plaatsvinden tussen verzoeker, het zorgkantoor en de zorgaanbieder. Verzoeker werd op 12 september 2011 echter opgenomen in het ziekenhuis. Het zorgkantoor was daarvan op de hoogte gesteld, maar liet het gesprek met de zorgaanbieder doorgang vinden zonder de aanwezigheid van verzoeker. Daarop zond de zorgaanbieder het zorgkantoor op diezelfde dag een aangetekende brief waarin zij meldde de zorgleveringsovereenkomst per direct eenzijdig te beëindigen. Op 22 september 2011 zond het zorgkantoor vervolgens een brief aan de zorgaanbieder, waarin het aangaf in te stemmen met de eenzijdige zorgbeëindiging.

Het zorgkantoor stemde in met de zorgbeëindiging daar er sprake zou zijn van gewichtige redenen om de zorg te beëindigen, namelijk dat er volgens de zorgaanbieder al meerdere malen sprake was geweest van kwetsende en bedreigende uitspraken van verzoeker aan het adres van de medewerkers van de zorgaanbieder. Het zorgkantoor vond dat aannemelijk omdat de zorgaanbieder een e-mailbericht van verzoeker overgelegd zou hebben waarin hij deze dreigementen schriftelijk had geuit. Het zorgkantoor bood verzoeker aan hem bij te staan bij het zoeken naar een andere zorgverlener. In deze brief stond dat verzoeker ook bij het gesprek van 13 september 2011 aanwezig was geweest. Het zorgkantoor heeft dat later gerectificeerd en excuses aangeboden aan verzoeker.

Verzoeker vond de beëindiging onterecht en ongefundeerd en stond erop dat de zorgaanbieder de zorgverlening hervatte.

Visie verzoeker

Verzoeker was van mening dat de beëindiging van de zorgovereenkomst hem in een levensbedreigende situatie heeft gebracht. Volgens hem heeft het zorgkantoor onrechtmatig gehandeld door toestemming te geven aan de zorgaanbieder om de zorgovereenkomst eenzijdig te beëindigen. Hij betreurt het dat het zorgkantoor volgens hem geen enkel toezicht heeft gehouden op de wijze waarop de zorgaanbieder de zorgovereenkomst heeft nageleefd. Verzoeker gaf aan dat hij al op 4 november 2009 het zorgkantoor op de hoogte had gebracht van de nadelige gevolgen die de wantoestanden, die naar zijn mening bij de zorgaanbieder speelden, voor hem hadden. Vanaf die periode heeft het zorgkantoor volgens hem nooit ingegrepen bij de zorgaanbieder.

Verzoeker meldde het volgende over de opeenvolgende gebeurtenissen. Hij had problemen met de teammanager van de zorgaanbieder omdat deze zich volgens hem niet aan de vaststellingsovereenkomst hield en zich niet aan afspraken hield. De kwaliteit van de geleverde zorg en de relatie met zijn verplegend personeel was echter goed. Verzoeker gaf aan dat dat gesprek van 2010 tussen hem, het zorgkantoor en de zorgaanbieder geen bemiddeling was maar dat hij de zorgaanbieder had ontboden vanwege wanprestatie. De bij het gesprek aanwezige medewerker van het zorgkantoor had volgens hem nagenoeg niet gesproken.

Volgens verzoeker hadden de zorgaanbieder en het zorgkantoor hem niet tijdig op de hoogte gebracht van de aanvraag van 27 mei 2011 voor eenzijdige ontbinding van het zorgcontract. Hij gaf aan dat hij het zorgkantoor tijdig op de hoogte had gebracht dat hij een dag voor het gesprek van 13 september 2011 in het ziekenhuis opgenomen was. Hij vond het niet eerlijk dat het zorgkantoor en de zorgaanbieder het gesprek zonder hem hadden gevoerd. Dat het zorgkantoor later beweerde dat hij bij dit gesprek aanwezig was geweest, verergerde voor hem de situatie. Verzoeker vond het ongehoord dat het zorgkantoor toestemming had gegeven aan de zorgaanbieder om de zorgleveringsovereenkomst eenzijdig te beëindigen op basis van valse beschuldigingen aan zijn adres en eiste dat het zorgkantoor de toestemming per direct introk. Hij gaf aan dat het zorgkantoor hem willens en wetens in een levensbedreigende situatie had gebracht door op 22 september 2011 pas een brief aan de zorgaanbieder te zenden waarin het instemde met de eenzijdige beëindiging van de zorgleveringsbijeenkomst terwijl de zorgaanbieder reeds op 13 september 2011 per brief aan hem had aangekondigd de zorglevering per direct te beëindigen. Verzoeker gaf aan dat hij van 13 september 2011 tot en met 16 oktober 2011 geen zorg had ontvangen.

Verzoeker was van mening dat de zorgaanbieder en het zorgkantoor het in acht te nemen protocol bij eenzijdige beëindiging van de zorgleveringsovereenkomst niet in acht hebben

genomen. Hij gaf aan dat hij door het zorgkantoor niet werd gewezen op de mogelijkheid een klacht in te dienen tegen de eenzijdige beëindiging van de genoemde overeenkomst. Volgens verzoeker zijn de gronden waarop de voorgenomen opzegging berust niet met hem besproken, is hem geen passend alternatief geboden en is er geen redelijke opzegtermijn in acht genomen. Naar zijn mening heeft de manager van het zorgkantoor dan ook onterecht toestemming gegeven voor de beëindiging van de zorgleveringsovereenkomst. Verzoeker was namelijk van mening dat de zorgaanbieder geen gewichtige reden had om de zorgovereenkomst eenzijdig te ontbinden en zich niet had gehouden aan de verplichtingen van de overeenkomst. De bewering van het zorgkantoor dat het sinds het indienen van een klacht bij de Nationale ombudsman door verzoeker op 22 september 2011 veel contact met hem heeft gehad, klopte volgens hem helemaal niet.

Verzoeker wenste geen gebruik te maken van het aanbod van het zorgkantoor om te helpen bij het vinden van een andere zorgaanbieder omdat hij door de voorgaande gebeurtenissen het vertrouwen in het zorgkantoor had verloren. Hij accepteerde noodzakelijkerwijs zorg van een andere zorgaanbieder totdat het conflict met de zorgaanbieder naar zijn volle tevredenheid zou zijn opgelost. Volgens verzoeker was het namelijk niet de verplichting van het zorgkantoor maar van de zorgaanbieder om een andere zorgaanbieder te zoeken.

Verzoeker wenste dat het zorgkantoor de onterechte toestemming tot eenzijdige ontbinding van het zorgcontract zou intrekken en de zorgaanbieder in gebreke zou stellen. Als de zorgaanbieder dan de zorg niet meer zou willen verlenen, kon hij deze daarvoor aansprakelijk stellen. Hij wenste daarnaast gecompenseerd te worden voor de ernstige bedreiging van zijn gezondheid die door de situatie werd veroorzaakt en die door zijn huisarts werd bevestigd. Verzoeker eiste tot slot schriftelijke excuses van alle betrokken medewerkers van het zorgkantoor voor hun handelen en voor het feit dat zij zijn gezondheid nodeloos in gevaar hebben gebracht.

Visie Zorgkantoor

Het zorgkantoor meldde dat de zorgaanbieder twee pogingen had gedaan de zorg te beëindigen. Bij de eerste poging had het zorgkantoor geen toestemming gegeven maar een bemiddelende rol gespeeld. Tijdens deze bemiddeling noemde de zorgaanbieder als voorwaarde voor de hervatting dat verzoeker zou stoppen met het uiten van bedreigende taal aan diens medewerkers. Volgens het zorgkantoor stemde verzoeker daar mee in. Het zorgkantoor gaf aan dat de verhoudingen in de zomer van 2011 echter zodanig waren verslechterd dat de zorgaanbieder geen andere mogelijkheid zag dan verzoeker bij brief van 28 juni 2011 te laten weten dat zij de zorg aan hem eenzijdig zouden beëindigen.

Uit het daaropvolgende gesprek tussen het zorgkantoor en de zorgaanbieder van 13 september 2011 bleek het zorgkantoor dat de situatie voor de zorgaanbieder onwerkbaar

was. Naar de mening van het zorgkantoor had de zorgaanbieder aangetoond dat zij zich had ingespannen om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de wensen van verzoeker. Het zorgkantoor vond het aannemelijk dat verzoeker ondanks de inspanningen van de zorgaanbieder nog altijd kwetsende en bedreigende taal uitte naar diens medewerkers toe. Als bewijsmateriaal daarvoor diende naar de mening van het zorgkantoor een schriftelijke verklaring die hierover was afgegeven door één van de medewerkers van de zorgaanbieder. Dit blijven uiten van kwetsende en bedreigende taal naar zowel management als naar verpleegkundigen toe was naar mening van het zorgkantoor een voldoende gewichtige reden om de zorgverlening eenzijdig te beëindigen.

Voorafgaand aan het verlenen van toestemming om de zorgverlening te beëindigen heeft het zorgkantoor verzoeker niet om een reactie gevraagd. Meestal gebeurt dat wel. De reden dat het in dit geval niet is gebeurd, was voor het zorgkantoor dat wanneer verzoeker de inhoud van deze verklaring zou ontkennen, de schriftelijke verklaring voor het zorgkantoor toch voldoende grond zou vormen om toestemming te geven voor zorgbeëindiging. Het zorgkantoor overwoog daarbij het volgende:

- Het zorgkantoor had al een aantal keren met verzoeker gesproken, met name toen de zorgaanbieder voor de eerste keer de zorg wilde beëindigen. Verzoeker is bij het zorgkantoor langs geweest en het zorgkantoor is samen met de zorgaanbieder bij verzoeker thuis geweest. Naar aanleiding daarvan is de mediation tot stand gebracht. Verder waren er volgens het zorgkantoor talloze telefoongesprekken en communicatie per e-mail gevoerd.
- Het zorgkantoor achtte zich niet in de positie om de betreffende medewerker en verzoeker op te roepen tot een soort van 'verhoor' om tot waarheidsvinding te komen.
- De zorgverlening aan verzoeker kon volgens het zorgkantoor gemakkelijk door andere gecontracteerde aanbieders worden overgenomen. Daarmee zou dan worden voldaan aan de zorgplicht.

Helaas heeft het zorgkantoor door interne miscommunicatie in de brief waarin het aangaf in te stemmen met de eenzijdige beëindiging van de zorgovereenkomst gemeld dat het gesprek van 13 september 2011 met verzoeker heeft plaatsgevonden. Het zorgkantoor is van mening dat verzoeker daar terecht over heeft geklaagd en heeft excuses aangeboden aan verzoeker. Sinds het indienen van de klacht bij de Nationale ombudsman door verzoeker op 22 september 2011 heeft het zorgkantoor vele contacten met hem gehad. Zo heeft het zorgkantoor op 1 december 2011 nog een persoonlijk gesprek gevoerd met verzoeker.

Het zorgkantoor gaf aan dat het zich er van had vergewist dat de zorgverlening zou worden gecontinueerd na het ziekenhuisontslag van verzoeker. Het zorgkantoor heeft met de echtgenote van verzoeker afgesproken dat de zorg vanaf 13 oktober 2011 (nadat

verzoeker uit het ziekenhuis was ontslagen) zou worden ingezet door een andere zorgaanbieder. Dat is volgens het zorgkantoor ook gebeurd. Het vinden van een alternatieve zorgaanbieder is volgens het zorgkantoor bijna altijd een samenwerkingsproces tussen het zorgkantoor en de (oude) zorgaanbieder. Ook in deze situatie is dat het geval geweest. De zorgaanbieder heeft zich naar de mening van het zorgkantoor voldoende ingespannen om samen met het zorgkantoor te zoeken naar een andere zorgaanbieder.

Het zorgkantoor gaf aan dat het voor een cliënt niet mogelijk is om bezwaar in te dienen bij het zorgkantoor tegen de eenzijdige beëindiging van de zorgovereenkomst door de zorgaanbieder of tegen het toestaan van de beëindiging door het zorgkantoor. Volgens het zorgkantoor is dan namelijk geen beschikking afgegeven omdat er geen zorg is geweigerd. Daarnaast is de zorgaanbieder een particuliere instelling. Het zorgkantoor dient dan wel direct na de ontvangst van de mededeling van zorgweigering dan wel zorgbeëindiging in overleg te treden met de zorgaanbieder over de continuïteit van de zorg aan de cliënt.

Het zorgkantoor vond een suggestie van de Nationale ombudsman om in het protocol zorgbeëindiging een passage toe te voegen over het horen van de patiënt bij zorgbeëindiging zinvol. Het zorgkantoor dacht aan het toevoegen van een inspanningsverplichting op dit gebied teneinde het proces nog zorgvuldiger te laten verlopen dan nu al het geval was.

II Beoordeling

De overheid dient actief naar de burger te luisteren, zodat deze zich gehoord en gezien voelt. Het oordeel van de Nationale ombudsman betreft niet de (on)juistheid van de beslissing om toestemming te geven aan de zorgbeëindiging, maar de zorgvuldigheid die het zorgkantoor in acht heeft genomen bij het nemen van die beslissing.

Het is van belang dat het zorgkantoor in de hier beschreven pijnlijke en moeilijke situatie luistert naar zowel de zorgaanbieder als naar verzoeker en het verhaal van beide partijen mee laat wegen bij het nemen van een beslissing over het al dan niet toestemming verlenen aan het eenzijdig beëindigen van de zorgovereenkomst door de zorgaanbieder. De gezondheidssituatie van verzoeker en zijn afhankelijkheid van de door de zorgaanbieder geleverde zorg dient daarbij zwaar te wegen en om die reden dient het zorgkantoor de zorgaanbieder te wijzen op diens verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de zorg. Het is overigens niet de taak van de Nationale ombudsman om een uitspraak te doen over gedragingen van de zorgaanbieder. De Nationale ombudsman doet onderzoek naar gedragingen van overheidsinstellingen en de zorgaanbieder valt daar niet onder.

Nadat het zorgkantoor voor de tweede maal had aangekondigd de zorgverleningsovereenkomst eenzijdig te willen beëindigen, nodigde het zorgkantoor de

zorgaanbieder en verzoeker uit voor een gesprek op 13 september 2011. Toen bleek dat verzoeker in het ziekenhuis was opgenomen, liet het zorgkantoor de bijeenkomst alsnog zonder verzoeker doorgang vinden. Vervolgens concludeerde het zorgkantoor, zonder verzoeker te horen op basis van het verhaal van de zorgaanbieder en een e-mail die de zorgaanbieder zou hebben voorgelegd, dat het aannemelijk was dat verzoeker beledigende en dreigende taal had geuit. Mede op grond daarvan besloot het zorgkantoor op 22 september 2011 dat er voldoende grond was om toestemming te geven aan de zorgaanbieder. De zorgaanbieder beëindigde daarop per direct de zorgverlening. Het zorgkantoor en verzoeker verschillen van mening of vervolgens de continuïteit van de zorg is gewaarborgd.

Het zorgkantoor heeft niet voldoende naar verzoeker geluisterd en rekening gehouden met zijn belangen. Ongeacht de aard van het conflict tussen verzoeker en de zorgaanbieder bevond verzoeker zich in een zeer kwetsbare positie en was het van belang dat het zorgkantoor zijn mening had meegenomen om tot een afgewogen beslissing te komen die recht deed aan de zorgbehoefte van verzoeker en de continuïteit van de zorg voor verzoeker waarborgde. Cruciaal is dat het zorgkantoor verzoeker niet heeft gehoord over het voornemen van de zorgaanbieder om de zorglevering te beëindigen. De Nationale ombudsman acht het niet passend dat het zorgkantoor verzoeker eerst uitnodigde voor een overleg over dit voor hem zeer belangrijke onderwerp en hem vervolgens gewoonweg niet meer uitnodigde of hoorde toen hij buiten eigen schuld niet aanwezig kon zijn. Toen de zorgaanbieder de eerste keer kenbaar maakte de zorgverlening te willen beëindigen, had het zorgkantoor zijn verantwoordelijkheid genomen en een bemiddelende rol gespeeld. In dat kader is verzoeker gehoord. Mogelijk meende het zorgkantoor met het opnieuw horen van verzoeker geen nieuws te zullen horen. Maar voor verzoeker stonden grote belangen op het spel, waarover hij zich zou moeten kunnen uiten. De Nationale ombudsman kan zich dan ook voorstellen dat verzoeker zich gepasseerd voelde door het handelen van het zorgkantoor. Het valt de Nationale ombudsman verder op dat het zorgkantoor het horen van een cliënt niet heeft vastgelegd in het eigen protocol zorgbeëindiging. Dit geeft aanleiding tot het doen van een aanbeveling.

Door te beslissen over het voornemen van de zorgaanbieder om de zorgverleningsovereenkomst met verzoeker eenzijdig te beëindigen zonder verzoeker daarbij te horen, heeft het zorgkantoor gehandeld in strijd met het vereiste van luisteren naar de burger. Dat is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van Menzis Zorgkantoor te Enschede is gegrond, wegens strijd met het vereiste van luisteren naar de burger.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman beveelt Menzis Zorgkantoor aan om in de Beschrijving Zorgweigering en Zorgbeëindiging vast te leggen dat het zorgkantoor contact opneemt voor wederhoor met de patiënt of diens vertegenwoordiger, voordat het een besluit neemt over een aanvraag van een zorgverlener om de zorgverleningsovereenkomst op te zeggen.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer