KEUZEVRIJHEID IN RELATIE TOT ZORG EN DIENSTEN: MAG HET EEN CONTRACTJE MEER ZIJN?

Utrecht, september 2004
Linda Sanders, Sanders Advies en Projecten,
met medewerking van Peter Jansen, senior adviseur Aedes

Elke consument krijgt tegenwoordig te maken met tal van nieuwe keuzen. Keuzes bij telefoniediensten, energieleveranciers, espresso- of senseo-koffie. Bij gewone TV of digitale TV, huren of kopen, groene of grijze stroom.
De toegenomen keuzevrijheid op tal van terreinen in Nederland kent een keerzijde; er móet gekozen worden. En door de grotere keuzevrijheid is er ook vaak sprake van deeldiensten of deelproducten die elk weer eigen leveranciers kennen met eigen overeenkomsten.
Keuzevrijheid geldt als een groot goed. We zouden niet meer terugwillen naar de tijd van Ford die zijn auto's in elke kleur leverde als het maar zwart was. Maar het maken van keuzes kost ook moeite; welke leveranciers zijn er, wie is betrouwbaar, krijg ik wel waar voor mijn geld?

Dergelijke afwegingsvraagstukken spelen - gelukkig - ook in toenemende mate in de zorgsector. Vroeger was er hoegenaamd geen keuze als je zorgafhankelijk werd. Dan werd je verwezen naar een intramurale setting. En hoewel dat als een weinig aanlokkelijk perspectief gold, werd met één aanbieding en één contract de huisvesting geregeld, de zorg én de dienstverlening. Tegenwoordig is de keuzevrijheid toegenomen en kan veelal maatwerk geleverd worden. Dat houdt wel in dat per onderdeel vaak sprake is van een andere leverancier en dat per leverancier én vaak per dienst een apart contract geregeld moet worden.
Overigens staan we aan de vooravond van een splitsing van de AWBZ in een AWBZdeel en diensten die naar de Wet maatschappelijke ondersteuning worden overgebracht. Bij deze operatie wordt de eigen verantwoordelijkheid van de klant sterk benadrukt. Dat kan een positieve impuls betekenen voor dienstenpakketten; men moet het immers vooral zelf regelen. Dan kan een dienstenpakket klanten ondersteunen bij hun hulpvraag. Omgekeerd betekent deze operatie ook dat er veel meer zelf betaald moet worden met alle onzekerheid over het feitelijke gebruik.

De wetgever heeft met het oog op toenemende marktwerking regels gesteld ten aanzien van een aantal diensten waardoor nu strikter is geregeld wat in welke overeenkomst geregeld moet worden. Dit artikel gaat in op de keuzevrijheid van de zorgafhankelijke consument en de regels die de wetgever heeft gesteld ten aanzien van die keuzevrijheid en de daarmee verbonden contracten. Er blijven overigens op onderdelen nog steeds discussiepunten over.

Soorten diensten

De grootste doelgroep waarvoor allerlei diensten worden georganiseerd, is de doelgroep ouderen. Maar ook voor andere doelgroepen worden diensten geleverd. Zo experimenteren beleggers in nieuwbouwcomplexen voor yuppen met gemaksdiensten zoals stomerijservice en boodschappenservice. Veel thuiszorgorganisaties kennen ook een ledenservice voor hun klanten, vaak onderverdeeld in pakketten voor jonge ouders, voor ouderen en voor andere doelgroepen. Ook corporaties leveren in toenemende mate extra diensten voor hun huurders zoals goedkope energie-inkoop, verzekeringen, internetaansluitingen, naast vaak de altijd al geleverde diensten als schoonmaak van collectieve ruimten, kabeldoorgifte etcetera.

Door veranderingen in de samenleving, waaronder vergrijzing en vermaatschappelijking van de zorg, blijven in toenemende mate mensen zelfstandig wonen die het niet redden zonder aanvullende dienstverlening. Dan wordt de vraag actueel welke diensten in een behoefte voorzien en hoe deze diensten te organiseren. Dan gaat het bijvoorbeeld om het bieden van een klussendienst, tuinonderhoud, zorgbemiddeling, boodschappen verzorgen. Er zijn tientallen diensten te verzinnen die mensen een steuntje in de rug kunnen geven bij hun zelfstandig wonen. In hoofdlijnen kan gesteld worden dat deze groepen te maken krijgen met vier type contracten: een huurovereenkomst (of koopovereenkomst), een servicekostenovereenkomst, een dienstenabonnement en een zorgovereenkomst.

Arrangementen en contracten rond het wonen
Wie een woning koopt sluit een koopovereenkomst, wie een woning huurt een huurovereenkomst. Daarnaast zijn, los van deze vorm van wonen, altijd overeenkomsten nodig met nutsleveranciers voor gas, water, electra en bijvoorbeeld kabel en telefonie. Bij eengezinswoningen regelt de koper of huurder dat over het algemeen zelf. Bij appartementen wordt die levering ook vaak in de servicekosten opgenomen. Daar is ook weinig discussie over. Anders is dat bij diensten die een minder directe relatie hebben met het wonen.
Jarenlang is bij bijvoorbeeld bewoners van woonzorgcomplexen een pakket servicekosten in rekening gebracht, die deels woninggerelateerd waren en deels zorggerelateerd. Bij een discussie over de hoogte van de bedragen, vonden huurder en verhuurder elkaar terug bij de huurcommissie. De huurcommissie is immers gerechtigd ook uitspraken te doen over de hoogte van de servicekosten. Maar omdat de huurcommissies eigenlijk onvoldoende deskundigheid hebben om te kunnen oordelen over zorggerelateerde diensten, is er in het nieuwe huurrecht een knip gemaakt. Sinds 1 augustus 2003 is een Besluit Servicekosten van kracht dat regelt welke diensten als servicekosten kunnen worden aangemerkt. Het betreft de diensten:

- warmtelevering
- nutsvoorzieningen
- roerende zaken
- afvoer huisvuil
- huismeester
- signaallevering (kabel)
- electronische randapparatuur bijv. videobewaking
- verzekeringen
- gebruiksrecht gemeenschappelijke gedeelten
- administratiekosten
- kleine herstellingen zoals onderhoud aan goten, vervangen kraanleertjes e.d.

Voor de kleine herstellingen is op hetzelfde moment ook een besluit van kracht geworden dat een opsomming geeft van deze diensten. Kleine herstellingen betreft datgene wat de huurder zelf moet onderhouden mits dat redelijkerwijs te doen is en voor geringe kosten. Kleine herstellingen kunnen worden uitbesteed aan de verhuurder (tegen betaling).

Al deze diensten voor de woning en voor de gemeenschappelijke ruimten, voortaan woonservicekosten genoemd, kunnen via de servicekosten in rekening gebracht worden bij de huurder. Onveranderd is dat de verhuurder jaarlijks een overzicht moet verstrekken van de werkelijke kosten.
De opsomming is niet limitatief; er kunnen ook andere kosten in rekening worden gebracht. Maar zaken als zorgverlening, maaltijdverstrekking en recreatie, behoren niet meer tot de woninggebonden servicekosten en zouden bij voorkeur in een aparte overeenkomst geregeld moeten worden. Een verplichting is dit dus niet. Maar over dergelijke zaken doet de huurcommissie in ieder geval geen uitspraak meer bij een conflict; daarvoor staat de route bij de kantonrechter open.

Gemeenschappelijke ruimten
Het besluit servicekosten heeft nog geen einde gemaakt aan de onduidelijkheid rond gemeenschappelijke ruimten. Als we weer kijken naar een woonzorgcomplex, dan wordt daar vaak in de servicekosten een post opgenomen als bijdrage voor het gebruik van de gemeenschappelijke ruimten. Bij nieuwbouw van complexen met een gemeenschappelijke ruimte wordt verschillend omgegaan met het in rekening brengen van de kosten van de gemeenschappelijke ruimten. Allereerst kunnen deze kosten worden weggesubsidieerd en niet bij de klant in rekening worden gebracht. Dergelijke subsidies kunnen door de corporatie worden verstrekt, door de gemeente of door beiden. Als het een complex is voor zorgafhankelijken bestaat er momenteel (nog) de regeling dat de zorgverlener aan het Bouwcollege vraagt om de ruimte te beoordelen en een goedkeuring af te geven om de kosten tot een zeker maximum gehonoreerd te krijgen van het CTG. Dan wordt het dus bekostigd via de AWBZ.
Is dit niet het geval en moeten de kosten op een andere manier worden opgebracht, dan is het mogelijk om deze kosten in rekening te brengen bij de huurders. Daarvoor geldt wel de voorwaarde dat de ruimte uitsluitend of overwegend door de huurders te gebruiken is. Als huurders boven een wijkcentrum wonen dat voor iedereen toegankelijk is, is het niet reëel dat zij de kosten daarvoor

dragen, zelfs al zouden ze iets vaker gebruik maken van het wijkcentrum dan andere wijkbewoners. Is het echt hun eigen ruimte die hooguit incidenteel verhuurd wordt, dan mogen de kosten wel in rekening gebracht worden.
Overigens betekent dit dat nogal wat woonzorgcentra die een deel van de recreatiezaal in rekening brengen bij aanleunbewoners dat ten onrechte doen, als het echt gaat om de kosten van het vastgoed van de recreatiezaal.
De volgende vraag is dan of deze kosten bij de huurprijs behoren of bij de servicekosten. Als algemene lijn geldt dat zaken die aard en nagelvast bij de huurwoning horen, in de huurprijs thuishoren en niet in de servicekosten. Dan wordt het van belang om te kijken naar de precieze constellatie. Dus ingeval de gemeenschappelijke ruimte het binnenterrein bevat van het complex, horen de kosten hiervan thuis in de huurprijs. Is het een aparte ruimte die ook los van de woning is te zien (zoals bijvoorbeeld een ruimte in de plint van een gebouw waar ook een winkel zich zou kunnen vestigen), dan kunnen de kosten opgenomen worden in de servicekosten.

Gedwongen winkelnering?
Niet alleen bij het realiseren van gemeenschappelijke ruimten maar ook bij andere diensten, speelt het vraagstuk van de gedwongen winkelnering. Iedereen is het er over eens dat er zoveel mogelijk keuzevrijheid moet zijn. Maar sommige diensten zijn niet te betalen als niet iedereen meebetaalt of sterker nog, als het free rider gedrag uitlokt. Per dienst zou bekeken moeten worden of het haalbaar is om deze al vrijwillige dienst aan te bieden of dat het persé noodzakelijk is om dit aan iedereen op te leggen. Is er zo'n gemeenschappelijke ruimte voor alle huurders, dan mogen de kosten in rekening gebracht worden. Men had immers bij het betrekken van de woning voor een ander complex kunnen kiezen, zonder deze voorzieningen. Is iets eenmaal opgenomen in de servicekosten, dan zijn nieuwe huurders verplicht om deze servicekosten te aanvaarden. Wordt een nieuwe servicekostenpost opgevoerd, dan kan dat alleen met toestemming van de overgrote meerderheid van de huurders.

Alarmering
Ook alarmering is zo'n service waar keuzes te maken zijn in de aard van de leverantie. Alarmering bestaat uit apparatuur in de woning, een centrale waar de alarmeringsoproepen binnenkomen en de personen die ingeschakeld worden om ter plekke assistentie te verlenen. De apparatuur kan vast in de woning worden ingebouwd of los geleverd worden. Wordt de apparatuur vast geleverd dan behoren de kosten hiervan onderdeel uit te maken van de huurprijs. De kosten van het inschakelen van een centrale en professionals die komen kijken na een alarmoproep, kunnen ófwel in de servicekosten ófwel in zorgkosten worden ondergebracht. Betreft het vaste apparatuur, dan is het wel logisch om de ook alarmopvolging in de servicekosten op te nemen. Het heeft dan immers wel een relatie met het wonen aldaar. Is er sprake van mobiele apparatuur die in de woning geplaatst kan worden maar ook weer verwijderd kan worden, dan is het vaak handiger om een apart contract te maken waarin de huur van de apparatuur geregeld is alsmede de alarmopvolging.
Specifiek voor de alarmopvolging kan weer gekozen worden voor twee modellen: iedereen betaalt maandelijks een bedrag voor de alarmopvolging waaruit de kosten worden betaald voor de incidentele opvolging. Dit solidariteitsprincipe wordt vaak bij aanleunwoningen gehanteerd. Op andere plaatsen waar de alarmopvolging met professionals wordt geregeld, ontvangt de klant per opvolging een rekening als dit niet via de AWBZ of ziektekostenverzekering wordt vergoed.

Arrangementen rond dienstverlening
Er zijn veel diensten te benoemen die zelfstandig wonende zorgvragers een steuntje in de rug kunnen geven. Denk bijvoorbeeld aan boodschappendiensten, hulp bij administratie en invullen van formulieren, het regelen van een verhuizing, kleine klusjes in huis, het instellen van apparatuur, etcetera. Hier is niet zozeer van belang welke diensten zo al worden aangeboden als wel hoe dat geregeld wordt in het contact met de klant. Er zijn meerdere manieren om dit met de klant te regelen:

a. Betrokken organisaties stellen met elkaar een dienstverleningspakket op en maken dit bekend aan een potentieel klantenbestand. De organisaties bemiddelen in feite alleen maar en de klant maakt zelf de afspraken met de leverancier. Eventueel worden de bemiddelingskosten verhaald door een opslag op de tarieven van de aangesloten leveranciers of betalen klanten een toegangsbijdrage waaruit de bemiddelingskosten kunnen worden bestreden.
b. Betrokken organisaties stellen met elkaar een dienstverleningspakket op, stellen op basis van klantenprofielen pakketten op en de klant kiest voor een bepaald pakket en betaalt daarvoor aan de betrokken organisaties. In dat pakket zijn dan diverse zaken opgenomen waar klanten gebruik van kunnen maken, bijv. één alarmoproep per kwartaal, één uur gebruik van klussendienst per maand. Daarnaast kan dan nog bemiddeld worden voor overige diensten. Voor deze overige diensten wordt vaak geregeld dat de klant de diensten rechtstreeks met de leverancier afrekent. In sommige gevallen blijven de bemiddelende organisaties er tussen zitten; de klant betaalt dan aan hen en zij betalen daarvan de leverancier. De klant ontvangt dan maar één (maandelijkse) rekening waarop de afgenomen diensten verrekend worden.
c. Betrokken organisaties stellen met elkaar een dienstverleningspakket op en klanten kiezen voor het hele pakket of voor geen pakket. Hier is meer sprake van een verzekeringskarakter. Klanten verzekeren zich van bepaalde dienstverlening voor het geval zij dat nodig hebben. Uit de maandelijkse betalingen wordt een fonds gevormd ter dekking van de kosten als er gebruik van wordt gemaakt. In feite speelt dit als iedereen meebetaalt aan de kosten van alarmopvolging terwijl slechts enkelen daarvan gebruik hoeven te maken.

De klant moet vrijheid hebben om te kiezen voor deelname aan het pakket. Zoals ook bij woondiensten is verwoord, is het alleen gewenst inbreuk te maken op die keuzevrijheid als keuzevrijheid er toe zou leiden dat een dienst niet kan worden aangeboden. Maar meer nog als bij woondiensten geldt hier dat betrokken organisaties als ondernemers moeten opereren en hun diensten zó aantrekkelijk moeten maken dat er genoeg klanten op afkomen. Afnameverplichting van dergelijke diensten kan eigenlijk nooit gehanteerd worden.
Binnen het pakket kan ook nog vrijheid geboden worden van leveranciers; wilt u tuinonderhoud van leverancier x of van y of z. Aangezien met elke leverancier prijs- en leveringsvoorwaarden afgesloten moeten worden, is keuzevrijheid arbeidsintensiever dan een pakket met slechts één leverancier per dienst. Er zijn nog maar weinig dienstenpakketten die een dergelijke keuze in leveranciers bieden. Het Oudburgeren Gasthuis in Nijmegen is een van de weinigen die keuzevrijheid in leveranciers hoog in het vaandel voert.

Verzekeringskarakter
Enkele jaren geleden ontstond commotie doordat de verzekeringskamer zich ging bemoeien met dergelijke pakketten. Zij stelde zich op het standpunt dat er sprake was van verzekeringen en dat betrokken organisaties moesten voldoen aan de bepalingen van de verzekeringswet. Inmiddels is die storm gaan liggen zonder dat er een duidelijk antwoord is of er hier sprake is van onrechtmatige daden. Om die discussie te vermijden, worden veel pakketten opgezet als een vereniging of een coöperatie. Een vereniging mag immers diensten verstrekken aan de eigen leden. Ook zijn wat grotere organisaties zich gaan richten op het aanbieden van dienstenpakketten die wel een verzekeringsbedrijf achter de hand hebben. Dat geldt bijvoorbeeld voor Seculife van de INGbank.

Arrangementen rond zorgverlening
Specifiek voor zorgdiensten is het onderscheid tussen AWBZdiensten en particuliere zorgdiensten. De AWBZ is immers een volksverzekering waarbij iedereen met een gerechtvaardigde vraag, gebruik kan maken van de diensten. Het is niet gewenst om mensen te laten betalen voor een dienst waar zij op grond van de AWBZ al recht op hebben. In vrijwillige arrangementen met eigen betaling moet dan ook datgene geboden worden wat aanvullend of voorliggend is op de AWBZ dienstverlening. Er is echter onduidelijkheid omdat de rechten vanuit de AWBZ niet precies omschreven zijn.

In een pakket kan bijvoorbeeld huishoudelijke verzorging opgenomen worden. Het arrangement moet dan zo worden vormgegeven dat klanten dit zelf betalen totdat zij een AWBZ-indicatie voor huishoudelijke zorg verkrijgen. Als deze indicatie bijvoorbeeld verstrekt wordt voor drie uur in de 14 dagen, terwijl de klant elke week drie uur wenst, kan de klant zelf de extra uren blijven betalen.
In een dienstverleningspakket wordt dan vaak de dienst zelf aangeboden maar ook de bemiddeling rond de indicering zodat mensen gebruik kunnen maken van AWBZ-diensten zodra een indicatie daarvoor mogelijk is.

Daarnaast zijn er mensen die weliswaar recht zouden hebben op AWBZ-dienstverlening maar hiervan geen gebruik maken. Dat kan het geval zijn als de eigen bijdrage voor AWBZ-dienstverlening voor de desbetreffende klant zodanig hoog is, dat hij of zij het liever zelf regelt. Zeker vóórdat er sprake was van persoonsgebonden budgetten, speelde dit met name bij de hogere inkomens. Men regelde het dan zelf en kon de kosten gedeeltelijk aftrekken als bijzondere ziektekosten. Men kan nog steeds zorgdiensten op die manier regelen maar er staat sinds enkele jaren ook de weg open van een persoonsgebonden budget. Men ontvangt via de AWBZ een eigen budget waarmee zorg ingekocht kan worden. Dat budget kan dan ook benut worden om zorgverleningsarrangementen in te kopen.

Conclusies
Keuzevrijheid is een groot goed, ook in de zorg. Alleen al het feit dat de klant in zekere mate keuzevrijheid heeft, houdt aanbieders scherp. Keuzevrijheid kan echter niet zonder transparantie. Het vraagt heel wat van mensen in kwetsbare omstandigheden om het hoofd koel te houden en goed te selecteren wat men nodig heeft of wenst.
Voor aanbieders van arrangementen geldt dat niet alles kan wat men mogelijkerwijs zou wensen. Hierbij is het niet zozeer de regelgeving die beperkingen oplegt maar de marktwerking doet dat. Sommige diensten zijn alleen rendabel bij een forse omzet en van andere diensten weet men dat er een impliciete vraag is maar dat de kostprijs voor velen te hoog ligt. Voor een groot deel kunnen aanbieders zelf hun markt verkennen en bepalen welke diensten zij willen aanbieden en tegen welke prijs.
Daar geldt nog weinig controle op. Voor veel overheidsinstanties is de vrije markt van vraag en aanbod een nog onontgonnen terrein. De inspectie gezondheidzorg bemoeit zich alleen met echte zorgverlening en komt niet toe aan inspectie van de vrije markt. De NMA (Nederlandse MededingingsAutoriteit) heeft wel de zorgsector ontdekt maar beoordeelt alleen maar of er geen monopolies worden gecreëerd.
Kortom, keuzevrijheid vraagt van de klanten blijvende scherpte op de aanbieders.