

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Erfahrungsbericht der Bundesregierung über die Durchführung der unabhängigen Verbraucher- und Patientenberatung

Inhaltsverzeichnis

| | Seite | |
|--|-------|--|
| I. Gesetzliche Grundlagen und Berichtsauftrag | 1 | Der Spitzenverband Bund vergibt die Fördermittel im Einvernehmen mit dem Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten und nach Beratung durch einen Beirat jeweils für eine Laufzeit von fünf Jahren. Voraussetzung ist dabei die Neutralität und Unabhängigkeit der geförderten Institution. Um die Unabhängigkeit der Beratung zu gewährleisten, darf der Spitzenverband Bund auf den Inhalt und den Umfang der Beratung keinen Einfluss nehmen (§ 65b Absatz 1 Satz 2 SGB V). Die Unabhängige Patientenberatung bietet ein ergänzendes Angebot zu bestehenden Beratungsleistungen etwa von Krankenkassen, Selbsthilfe, Ärztinnen und Ärzten oder Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten. |
| II. Unabhängige Patientenberatung Deutschland (UPD) – Beratungsangebot und Organisation | 1 | |
| III. Gesetzliche Zielsetzung und Zielüberprüfung | 2 | |
| IV. Externe Evaluation – Zwischenbericht IGES Institut GmbH | 3 | Die Bundesregierung hat in § 65b Absatz 3 SGB V den Auftrag erhalten, dem Deutschen Bundestag zum 31. März 2013 einen Erfahrungsbericht über die Durchführung der unabhängigen Verbraucher- und Patientenberatung zu übermitteln. Der nachfolgende Bericht legt das besondere Augenmerk entsprechend der primären Aufgaben der Unabhängigen Patientenberatung Deutschland auf die Beratungsqualität und die Durchführung der Lotsefunktion. Er basiert auf einer parallel zur Förderung durchgeführten Evaluation, deren Ergebnisse auf der Internetseite des Spitzenverbandes Bund der gesetzlichen Krankenkassen unter www.gkv-spitzenverband.de veröffentlicht sind. |
| V. Bewertung durch die Bundesregierung | 4 | |
| I. Gesetzliche Grundlagen und Berichtsauftrag | | |
| Mit dem Gesetz zur Neuordnung des Arzneimittelmarktes in der gesetzlichen Krankenversicherung (AMNOG) wurden Einrichtungen der unabhängigen Patientenberatung zum 1. Januar 2011 nach 10jähriger Modellphase zum Regelangebot der gesetzlichen Krankenversicherung. Gemäß § 65b Absatz 1 Satz 1 SGB V fördert der Spitzenverband Bund der Krankenkassen „Einrichtungen, die Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Patientinnen und Patienten in gesundheitlichen und gesundheitsrechtlichen Fragen qualitätsgesichert und kostenfrei informieren und beraten, mit dem Ziel, die Patientenorientierung im Gesundheitswesen zu stärken und Problemlagen im Gesundheitssystem aufzuzeigen“. Dafür sind ab 2011 jährlich Fördermittel i. H. v. 5,2 Mio. Euro vorgesehen, die in den Folgejahren entsprechend der Bezugsgröße in der Sozialversicherung angepasst werden. Für 2012 bedeutete dies eine Anhebung der Fördermittel auf 5,34 Mio. Euro und für 2013 auf 5,49 Mio. Euro. | | |
| II. Unabhängige Patientenberatung Deutschland (UPD) – Beratungsangebot und Organisation | | |
| Die Mittel zur Förderung der unabhängigen Verbraucher- und Patientenberatung wurden vom Spitzenverband Bund am 24. Januar 2011 nach einem europaweiten Ausschreibungsverfahren für fünf Jahre an die Unabhängige Patientenberatung Deutschland (UPD) gGmbH vergeben. Die Förderung läuft bis Ende 2015. Die UPD ist ein Verbund unabhängiger Beratungsstellen, der durch eine Bundesgeschäftsstelle in Berlin zentral organisiert wird. Gesellschafter der UPD sind der Sozialverband VdK Deutschland e. V., der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. | | |

und der Verbund unabhängige Patientenberatung e. V. Die Verbände sind Träger der 21 Beratungsstellen, die die Beratung vor Ort und per Telefon auch für die zentrale Rufnummer durchführen. Die Bundesgeschäftsstelle hat die Aufgabe, eine zentrale Qualitätssicherung mit zentralem Wissensmanagement und die Einhaltung einheitlicher Beratungsstandards zu gewährleisten.

Das Angebot der UPD ist vorrangig auf eine telefonische Beratung ausgerichtet, gibt Patientinnen und Patienten aber auch die Möglichkeit, sich in den 21 regionalen Beratungsstellen vor Ort beraten zu lassen. Außerdem steht ihnen ein bundesweites Beratungstelefon sowie eine spezielle Online-Beratung zur Verfügung. Die Beratung ist kostenfrei. Sie erfolgt in den drei Kompetenzfeldern gesundheitliche, rechtliche und psychosoziale Fragen, die von jeweils drei in einzelnen Bereichen besonders qualifizierten Beratern pro regionaler Beratungsstelle abgedeckt werden. Um das breite Themenspektrum der Patientenberatung abdecken zu können, sind außerdem spezielle überregionale Kompetenzzentren in die Beratung eingebunden. Es handelt sich um Kompetenzstellen zur Arzneimittelberatung, Hilfsmittelberatung und zur Zahngesundheit. Ergänzt wird dieses Angebot durch eine muttersprachliche Beratung in Russisch und Türkisch, die durch den Verband der Privaten Krankenversicherung mit rund 360 000 Euro (2012, 370 000 Euro, 2013, 380 000 Euro) jährlich gesondert gefördert und gesondert evaluiert wird.

Zur Dokumentation ihrer Arbeit im ersten Jahr im Regelbetrieb hat die UPD zum 1. Juni 2012 den Bericht „Ein Jahr Regelversorgung“ vorgelegt. Dort sind weitere Einzelheiten über Organisation, Struktur und Beratungsangebote der UPD dargestellt. Der Bericht wurde durch den Patientenbeauftragten der Bundesregierung dem Gesundheitsausschuss des Deutschen Bundestages vorgestellt und ist auf der Internetseite der UPD unter www.upd-online.de veröffentlicht.

III. Gesetzliche Zielsetzung und Zielüberprüfung

Mit der unabhängigen Verbraucher- und Patientenberatung sollen ausweislich der Gesetzesbegründung (Bundestagsdrucksachen 17/3116 i. V. m. 17/2413 S. 25) folgende Ziele erreicht werden:

„Ziel einer unabhängigen Verbraucher- und Patientenberatung ist es, ein qualitativ hochwertiges Informations- und Beratungsangebot bereitzustellen, das für Ratsuchende leicht zugänglich und dessen fachliche Unabhängigkeit, insbesondere von Interessen der Leistungserbringer und Kostenträger, erkennbar ist. Information und Beratung müssen dabei sachlich korrekt und auf der Basis der höchsten verfügbaren Evidenz erfolgen, um so Ratsuchende in ihrer Entscheidungsfähigkeit in Gesundheitsfragen und in der Wahrnehmung ihrer Rechte gegenüber Leistungserbringern und Kostenträgern zu stärken. Information und Beratung sind so zu strukturieren, dass sie zu einer Orientierung der Ratsuchenden und Klärung ihrer Anliegen führen, sich jedoch von der anwaltlichen sowie der ärztlichen Tätigkeit abgrenzen. Die unabhängige Verbraucher- und Patientenberatung ist als ein niedrig

schwelliges, thematisch breit aufgestelltes Angebot einzurichten, das sich in die bestehende Beratungslandschaft einfügt. Zur Vermeidung von Doppelstrukturen soll die unabhängige Verbraucher- und Patientenberatung im Einzelfall auf andere qualifizierte Beratungs- und Informationsmöglichkeiten verweisen.“

Zur Überprüfung und Gewährleistung der Zielerreichung ist in der Gesetzesbegründung weiter ausgeführt:

„Die Beratungstätigkeit einer unabhängigen Verbraucher- und Patientenberatung muss einer dauerhaften Verpflichtung zur Evaluation und Prozessoptimierung unterliegen. Um das Angebot optimal an den Bedürfnissen der Ratsuchenden auszurichten, ist die Weiterentwicklung und Anwendung strukturierender und qualitätssichernder Prozessstandards notwendig. Einer zentralen Steuerungseinheit kommt insofern die Aufgabe zu, einheitliche Qualitätsstandards in der Einzelberatung sicherzustellen. Unverzichtbare Qualitätskriterien sind dabei die sachliche Richtigkeit, die Evidenzbasiertheit medizinischer Auskünfte sowie die nicht-direktive, weltanschaulich neutrale, empathische und allgemein verständliche Beratung und Vermittlung von Information.“

Um dieser Evaluationsverpflichtung nachzukommen, beauftragte der Spitzenverband Bund parallel zum Zuschlag für den Regelbetrieb der UPD die IGES Institut GmbH mit der externen Evaluation der UPD für die Dauer der Förderperiode. Die Beauftragung erfolgte am 1. April 2011. Die ausdrücklichen Ziele der Evaluation sind die Erhebung der Beratungsqualität der UPD, die Analyse der Netzwerkstrukturen und die Untersuchung der Wahrnehmung der Lotsenfunktion der UPD sowie die Erhebung der Perspektive der Nutzerinnen und Nutzer. Am 22. Februar 2013 hat IGES einen Zwischenbericht vorgelegt, der als Grundlage für den Bericht der Bundesregierung dient.

Er untersucht und beleuchtet die

- Relevanz und Angemessenheit der übermittelten Informationen im Hinblick auf die individuelle Situation des Ratsuchenden,
- Neutralität der Beratung,
- Angemessenheit von Verweisen an andere Institutionen,
- inhaltliche Richtigkeit (Vollständigkeit und Korrektheit der erteilten Informationen),
- kommunikative Kompetenz der Berater, insbesondere hinsichtlich Freundlichkeit, Verständlichkeit und Empathie,
- Erreichbarkeit der Angebote und
- Zuverlässigkeit gemachter Zusagen.

Zur Erhebung der Beratungsqualität wurden sowohl Nutzerinnen und Nutzer der UPD im Rahmen eines kontinuierlichen Prozesses befragt als auch Testanrufe bei den Beratungsstellen durchgeführt. Untersucht wurden auch die Wahrnehmung der Lotsen- und Verweisfunktion der UPD sowie die Aufgabenwahrnehmung der Bundesge-

schäftsstelle. Der Schwerpunkt des vorliegenden Evaluationsberichtes lag auf einer Überprüfung der Ergebnisqualität.

Weiteres ausdrückliches Ziel der unabhängigen Verbraucher- und Patientenberatung ist das Aufzeigen von Problemlagen im Gesundheitswesen. Dazu heißt es in der Gesetzesbegründung:

„Neben der Information und Beratung von Versicherten und Patienten im Gesundheitswesen soll die unabhängige Verbraucher- und Patientenberatung auch dazu dienen, Erkenntnisse aus der Beratungstätigkeit in die Organisation der Versorgungsabläufe zurückfließen zu lassen. Der niedrigschwellige Zugang zur unabhängigen Patientenberatung bietet die Möglichkeit, schon frühzeitig Defizite im Gesundheitswesen aus Sicht der Betroffenen zu identifizieren. Die unabhängige Verbraucher- und Patientenberatung nimmt insoweit eine Rückmeldefunktion ins System wahr. Dieser Funktion als Seismograph für Problemlagen im Gesundheitssystem hat die Beratungseinrichtung unter anderem durch regelmäßige Berichterstattung an die oder den Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten nachzukommen.“

Dementsprechend ist vorgesehen, dass die UPD dem Patientenbeauftragten regelmäßig einen Bericht über Hinweise auf Problemlagen im Gesundheitssystem vorlegt. Dieser Bericht und das Aufzeigen von Problemlagen im Gesundheitsbereich setzt als ersten Schritt voraus, dass die von den Ratsuchenden formulierten Anliegen und Problemkonstellationen einer systematischen Auswertung unterzogen werden. Dafür hat die UPD ihr internes Dokumentationssystem zu Beginn der Regelförderung grundlegend optimiert. Die neue Beratungsdokumentation wurde zum 1. April 2012 in Betrieb genommen. Die erste Berichtslegung zur Identifikation von Problemlagen wird nach einer einjährigen Erhebungsphase daher Mitte 2013 erfolgen. Der Patientenbeauftragte wird dazu einen Bericht veröffentlichen.

Auch wenn belastbare Aussagen derzeit noch nicht möglich sind, lässt sich nach Angaben der UPD bereits ein Trend feststellen, dass rechtliche Problemstellungen und in diesem Zusammenhang Fragen zu Leistungen von Kostenträgern einen bedeutenden Beratungsanteil ausmachen. Weitere Themen sind

- Patientenrechte und Berufspflichten,
- Rechtmäßigkeit von Geldforderungen und Zuzahlungen,
- Kassenwechsel,
- Verdacht auf Behandlungsfehler,
- Patientenverfügung, Vorsorgevollmacht und Betreuungsverfügung,
- Adressensuche,
- gesundheitlich-medizinische Informationen zu Krankheiten (Prophylaxe, Diagnostik, Therapie) und zu medizinischen Verfahren und Maßnahmen und

- psychosoziale Fragen zur Krankheits- und Lebensbewältigung und zur wirtschaftlichen und sozialen Absicherung.

IV. Externe Evaluation – Zwischenbericht IGES Institut GmbH

Die UPD hat sich als Anbieter einer unabhängigen Verbraucher- und Patientenberatung in den ersten zwei Jahren ihrer Beratungstätigkeit im Rahmen der Regelversorgung gut etabliert. Ihre Beratung erfolgt auf einem qualitativ hohen Stand, der sich im Vergleich zur Modellphase kontinuierlich verbessert.

Nach Auffassung der Evaluatoren erfolgt die Beratung sowohl hinsichtlich subjektiver, personenbezogener als auch hinsichtlich objektiver, sachbezogener Qualitätsstandards inhaltlich informativ, weiterführend und korrekt, neutral, angemessen in ihrer Verweiskompetenz, freundlich und verständlich sowie zuverlässig.

Besonders im Hinblick auf die aus Nutzerperspektive wichtigste Funktion der UPD, der Vermittlung hilfreicher Information wird die Beratung von der Mehrheit der Nutzer positiv beurteilt.

Im Einzelnen werden folgende Ergebnisse und Bewertungen mitgeteilt:

Antworten und Informationen sind weitgehend inhaltlich korrekt erteilt worden. Die Ratsuchenden bewerteten die Relevanz und die Angemessenheit der Beratung wie auch die Neutralität sehr positiv. Sowohl Nutzerinnen und Nutzer als auch Testanrufer haben die Beratung in Bezug auf ein Unterbleiben einer direkten Beeinflussung der Ratsuchenden positiv beurteilt. Verweise erfolgten weitestgehend zielführend, angemessen und geeignet, den Ratsuchenden weitere Wege zur Problemlösung aufzuzeigen, sollten aber in größerem Umfang genutzt werden. Rückrufe sowie die Zusendung von Informationsmaterial erfolgen in der Regel zeitnah. Den Beraterinnen und Beratern wird eine gute Kommunikationskompetenz attestiert. Allerdings beurteilten Menschen mit Migrationshintergrund die Beratung insgesamt, sowie insbesondere hinsichtlich der Aspekte der Kommunikationskompetenz, eher kritischer. Verbesserungspotential besteht bei der Angabe der Quellen vermittelter Information sowie beim Aufzeigen verschiedener Lösungswege.

Die Erreichbarkeit der UPD wird unterschiedlich beurteilt. Die deutliche Mehrheit aller Testanrufer und befragten Nutzerinnen und Nutzer habe eine Beraterin oder einen Berater der UPD innerhalb von 3 Anrufversuchen erreicht, 70 Prozent der befragten Nutzerinnen und Nutzer benötigten nur 1 Anruf. Auf dieser Grundlage wird die Erreichbarkeit der UPD als „durchaus akzeptabel“ bewertet. Allerdings zeigen Hinweise aus UPD-eigenen Auswertungen, dass es für das bundesweite Beratungstelefon eine hohe Aus- bzw. Überlastung gebe. Diese Diskrepanz macht eine weitere sorgfältige Beobachtung erforderlich.

In Bezug auf die Wahrnehmung der Lotsenfunktion durch die UPD wurde der Anteil von Verweisen und Weiterlei-

tungen an allen Beratungskontakten ermittelt. Hier zeichnet sich mit knapp 10 Prozent im Vergleich zur Modellphase eher ein Rückgang ab. Ohne dass zur Zeit eine nähere Bewertung erfolgen kann, wird darauf hingewiesen, dass eine stärkere Nutzung von Verweismöglichkeiten insbesondere mit Blick auf die inhaltliche Richtigkeit der Beratung sinnvoll sein könne.

Die Evaluation zur Steuerungseffektivität der Bundesgeschäftsstelle, die die Aufgabe hat, eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung und -sicherung sowie einheitliche Informations- und Beratungsprozesse zu gewährleisten, kommt zu dem Ergebnis, dass diese im Vergleich zur Modellphase deutlich ausgebaut und gestärkt wurde und ein umfangreiches und differenziertes Instrumentarium zur Qualitätsentwicklung und -sicherung zur Verfügung stehe. Optimierungsbedarf bestehe bezüglich deren transparenter Strukturierung.

Verbesserungspotentiale, die nach Ansicht der Evaluatoren auch vor dem Hintergrund einer insgesamt positiv bewerteten Beratungsqualität vermehrt genutzt werden sollten, sind der Ausbau von Kooperationsbeziehungen und die Nutzung von Verweismöglichkeiten. Auch die Ursachen für eine kritischere Bewertung der Beratung von Ratsuchenden mit Migrationshintergrund müssen näher untersucht werden.

V. Bewertung durch die Bundesregierung

Das Angebot der UPD erfolgt auf einem qualitativ hohen Niveau und wird von Ratsuchenden gerne genutzt. Damit wird dem Anliegen, Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Patientinnen und Patienten in gesundheitlichen und

gesundheitsrechtlichen Fragen qualitätsgesichert und kostenfrei zu beraten, in hohem Maß Rechnung getragen. Es galt, verlässliche Informations- und Beratungsangebote bereitzustellen, um die Eigenverantwortung zu stärken und um die Versicherten in die Lage zu versetzen, möglichst selbständig ihre Rechte gegenüber den Krankenkassen und Leistungserbringern wahrzunehmen. Die UPD hat dieses Ziel insgesamt erreicht. Sie erfüllt die an sie gestellten Qualitätsanforderungen in der Beratung und berät inhaltlich informativ, weiterführend und korrekt, neutral angemessen, freundlich und verständlich sowie zuverlässig.

Soweit der Zwischenbericht der Evaluation Verbesserungspotential erkennen lässt, sind aus Sicht der Bundesregierung insbesondere nachfolgende Aspekte zu beobachten:

- Erreichbarkeit der UPD,
- Weitere Optimierung der Vollständigkeit und Korrektheit der Informationen,
- Zusammenarbeit und Verweis auf andere Institutionen und Beratungsangebote und
- Beratungsangebot für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen und Beratung Ratsuchender mit Migrationshintergrund.

Insgesamt ist eine positive Gesamtentwicklung der UPD in der von ihr geleisteten Patientenberatung festzustellen. Nach Mitteilung der Bundesgeschäftsstelle wurde auch bereits begonnen, Anregungen zur Verbesserung der Arbeit der UPD umzusetzen.