

Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
D.t.v. mr. drs. P. Thewissen
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Juliana van Stolberglaan 4
2595 CL 's-Gravenhage

correspondentieadres
Postbus 90614
2509 LP 's-Gravenhage

datum 17 mei 2004
contactpersoon W.M.C.J. Rutten-van Deurzen
doorkiesnummer 070 – 3619819
e-mail W.Rutten@rvdr.drp.minjus.nl
ons kenmerk UIT 3824 /ONTW WR
uw kenmerk PTZ 2464659
onderwerp Wetsvoorstel Zorgverzekeringswet – Advies

t 070 – 361 9723
f 070 – 361 9746

Geachte heer Hoogervorst,

Bij brief van 11 maart 2004, kenmerk PTZ 2464659 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel Zorgverzekeringswet.

Dit wetsvoorstel beoogt een wijziging van het stelsel van ziektekostenverzekeringen waardoor een standaardverzekering voor geneeskundige zorg voor alle Nederlandse ingezetenen tot stand wordt gebracht. Deze Zorgverzekeringswet vervangt de Ziekenfondswet, de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen 1998 en de Wet medefinanciering oververtegenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.

Algemeen

Onderstaand wordt een aantal knelpunten geschetst.

Belasting van de rechtspraak

De zorgverzekering die is geregeld in de Zorgverzekeringswet (hierna: Zvw) komt tot stand door het sluiten van een overeenkomst tussen een burger (de verzekeringsplichtige) en een zorgverzekeraar. Met de inwerkingtreding van de Zvw zullen ook ambtenaren een privaatrechtelijke overeenkomst moeten sluiten. In relatie tot de huidige ziekenfondsverzekering en de publiekrechtelijke ziektekostenregelingen voor ambtenaren, vindt daardoor een verschuiving plaats van beroep op de administratieve rechter naar een beroep op de burgerlijke rechter. In de Memorie van Toelichting stelt u dat deze verschuiving naar verwachting ook een vermindering van de belasting van de rechterlijke macht met zich mee zal brengen. Inderdaad ontstaat een vermindering van het aantal beroepen bij de rechtbank, sector bestuursrecht en de Centrale Raad van Beroep inzake ambtenarenzaken. De sectoren kanton en civiel bij de rechtbanken zullen echter extra worden belast als het wetsvoorstel tot wet wordt verheven, immers afhankelijk van de hoogte van zijn vordering kan een verzekerde het geschil voorleggen aan de rechter bij de rechtbank, sector kanton of sector civiel. De omstandigheid dat een verschuiving zal plaatsvinden van beroep op de

datum 17 mei 2004
kenmerk UIT 3824 /ONTW WR
pagina 2 van 4

administratieve rechter naar beroep op de burgerlijke rechter is voor de Raad onvoldoende om de in de Memorie van Toelichting verwachte vermindering van belasting van de rechterlijke macht te kunnen onderschrijven. Integendeel, in veel gevallen zal de hoogte van de vordering de grens van beroep bij de kantonrechter van € 5000 niet overschrijden. Daar met name de kantonrechtspraak als zeer laagdrempelig mag worden beschouwd, ligt deze vermindering van belasting niet voor de hand.

Rechterlijke concentratie

Tegen besluiten van het College zorgverzekeringen (hierna: CVZ), het College toezicht (hierna: CTZ) en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) staat op grond van artikel 116 Zvw beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS). De ABRvS spreekt in eerste en enige aanleg recht (zie hierover het onderdeel rechtspraak in twee feitelijke instanties). Tegen toelatingsbeschikkingen van het CVZ kan, in afwijking van artikel 77 van de Ziekenfondswet, niet langer beroep ingesteld worden bij de ABRvS. Tegen deze beschikkingen en de eventuele intrekking van die beschikkingen staat conform artikel 117 Zvw beroep open bij rechtbank Rotterdam en hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb). Deze nieuwe beroepsgang tegen toelatingsbeschikkingen sluit aan bij die op grond van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (hierna: Wtv 1993) en onderdeel 10 van de bijlage bij de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie.

De Zvw vereist bijzondere rechterlijke expertise, deze sluit aan bij de deskundigheid die vereist is binnen het kader van de Wtv-vergunning en bij het reeds bestaande pakket van bijzondere competenties binnen de rechtbank Rotterdam. Omdat de zorgverzekeraars schadeverzekeraars zijn in de zin van de Wtv 1993 en omdat met name geschillen over de intrekking van een Zvw-toelating vaak zullen samenlopen met geschillen over intrekking van een Wtv-vergunning, is behandeling van beide typen geschillen bij één rechtbank efficiënt. Tevens wordt hiermee voorkomen dat onnodig bij meerdere rechtbanken deskundigheid op dit specifieke terrein moet worden opgebouwd. Op basis van de huidige zaaksaantallen zal geen substantieel aantal zaken per jaar worden aangebracht (naar schatting 10-20 zaken per jaar). De Raad kan instemmen met de gekozen bijzondere competentie.

Bestuurlijke boete en rechtspraak in twee feitelijke instanties

De Zvw creëert een aantal bevoegdheden ten aanzien van handhaving waaronder het opleggen van een bestuurlijke boete. Het betreft hier enerzijds een bestuurlijke boete bij te late verzekering dan wel het onverzekerd zijn. Anderzijds betreft het een aantal bestuurlijke boeten ten aanzien van zorgverzekeraars voor onder andere het onjuist of onvolledig verschaffen van gegevens, het zonder toelatingsvergunning opereren en het niet verschaffen van toegang tot of inzage in gegevens. Tegen deze besluiten kan ex artikel 116 Zvw beroep (in één instantie) worden ingesteld bij de ABRvS. Het opleggen van een bestuurlijke boete is punitief van aard en is te beschouwen als het instellen van een strafvervolging ('criminal charge') in de zin van artikel 6 EVRM. Daarmee is gegeven dat ook de inrichting van de procesgang in ieder geval moet voldoen aan de waarborgen van artikel 6 EVRM en aan die van artikel 14, vijfde lid, Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (hierna: IVBPR). Artikel 14, vijfde lid, IVBPR vereist, met uitzondering van bagatelzaken, dat beroep in twee instanties openstaat. Artikel 14, vijfde lid, IVBPR bepaalt dat een ieder die is veroordeeld wegens een strafbaar

datum 17 mei 2004
kenmerk UIT 3824 /ONTW WR
pagina 3 van 4

feit het recht heeft de schuldigverklaring en de veroordeling overeenkomstig de wet opnieuw te doen beoordelen door een hoger rechtscollege.

De Raad is van mening dat over de verenigbaarheid van het Nederlandse stelsel van rechtspraak met de internationale mensenrechtenverdragen geen enkele twijfel mag bestaan. Het lijkt erop dat het voorgestelde artikel 116 Zvw zich thans niet verdraagt met deze verdragsrechtelijke bepaling. In navolging van het voorontwerp Vierde tranche Awb en de Wet belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties acht de Raad het wenselijk dat tegen de – soms zeer hoge – boeten die in het kader van de Zvw kunnen worden opgelegd, beroep in twee instanties openstaat. De argumenten, betreffende rechtspraak in twee instanties bij geschillen aangaande bestuurlijke boeten in het kader van fiscale beslissingen, die destijds zijn genoemd in de Memorie van Toelichting bij de Wet belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties, gelden ook hier. Het ligt naar de mening van de Raad voor de hand om hierbij aansluiting te zoeken.

De consequentie van rechtspraak in twee instanties is wel dat de rechtbanken met een groot aantal beroepszaken geconfronteerd zullen worden (meer hierover in de paragraaf financiële en organisatorische consequenties). De rechtspraak moet maatregelen treffen om deze werklaststijging op te vangen. Gelet op de ramingen met betrekking tot het aantal onverzekerden in 2004, zal met name in deze groep een groot aantal bestuurlijke boeten opgelegd kunnen gaan worden.

Opbrengst van de ingevorderde boetes

De zorgverzekeraars hebben als vergoeding voor hun werkzaamheden (het voorbereiden en uitvoeren van de boetebeschikkingen bij te late verzekering en het geven van de boetebeschikkingen) recht op een door het CZV te bepalen percentage van de door hen ingevorderde boetes (Artikel 96 Zvw). De Raad acht het principieel onjuist - een deel van - de opbrengst van bestuurlijke boeten aan de betrokken uitvoeringsinstantie toe te laten vloeien. De opbrengst van de bestuurlijke boeten zou, net zoals in het strafrecht gebruikelijk is, moeten toevallen aan de algemene middelen. Daar aan de zorgverzekeraars voorbereidings- en uitvoeringstaken worden opgelegd in het kader van de boetebeschikkingen, welke taken niet tot de bij de uitvoering van het verzekeringsbedrijf behorende nevenactiviteiten behoren, is het echter niet meer dan redelijk dat zij daarvoor een vergoeding ontvangen. De juiste vorm daarvoor is volgens de Raad echter niet een percentage van de door de zorgverzekeraar ingevorderde boete.

Financiële en organisatorische consequenties

Naar het zich laat aanzien zal de verschuiving van beroep bij de ABRvS naar rechtbank Rotterdam en de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep bij het CBb, gelet op de zeer geringe instroom van beroepszaken in de periode vanaf 1 januari 1999 tegen toelatingsbeschikkingen van het CVZ bij de ABRvS (naar schatting nog geen 10 per jaar), geen noemenswaardige gevolgen hebben voor de werklast bij rechtbank Rotterdam.

Mocht het advies om beroep in twee instanties in te stellen worden gevolgd, dan heeft dat uiteraard consequenties voor de werklast bij de rechter in eerste aanleg. Met name het aantal beroepen door te late verzekerden en/of onverzekerden tegen opgelegde bestuurlijke boeten zal naar alle waarschijnlijkheid substantieel zijn. Momenteel zijn er naar raming zo'n 300.000 onverzekerden. Een aantal onzekere

datum 17 mei 2004
kenmerk UIT 3824 /ONTW WR
pagina 4 van 4

factoren maakt het moeilijk om een reële schatting van het aantal beroepszaken te kunnen maken. De Raad noemt hier met name:

- De mate waarin de zorgverzekeraars boetebeschikkingen zullen opleggen;
- het effect van de sanctie bij niet of te laat verzekeren op het aantal (on)verzekerden.

Op basis van een drietal voorzichtige schattingen van het aantal beroepszaken per jaar resulteert dit in een forse stijging van de kosten. De kostprijs van een zaak voor de enkelvoudige bestuursrechter bedraagt €2400.¹ Uitgaande van respectievelijk 150, 300 en 600 beroepszaken per jaar komt dat neer op een extra financiële belasting van respectievelijk €360.000, €720.000 en €1.440.000 (gebaseerd op ½, 1 en 2 promille van 300.000).

Mocht u ervoor kiezen het hoger beroep tegen zaken met betrekking tot boetebeschikkingen ex artikel 96 Zvw bij de Centrale Raad van Beroep te willen concentreren, dan dient u rekening te houden met hogere kosten.

Wellicht ten overvloede een opmerking met betrekking tot de artikelsgewijze toelichting p. 116: beroep in rijksbelastingzaken bij de rechtbanken Amsterdam en 's-Hertogenbosch moet zijn bij de rechtbanken Haarlem en Breda.

De Raad treedt graag met u in overleg indien u principiële onderdelen van dit advies niet overneemt in het ontwerp wetsvoorstel. Als het ontwerp op andere punten wordt gewijzigd, wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren.

Hoogachtend,

Th. Groeneveld
Lid Raad voor de rechtspraak

Cc.
DB Presidentenvergadering
LOVB
DSR
Voorlichting

¹ Voor de berekening van de kosten van de rechtspraak wordt uitgegaan van het Lamicie-model. Voor de zaken bij de bestuursrechter is uitgegaan van een bestuurszaak volgens lamiciezaakscategorie appellabele einduitspraak bodemzaak varia/ex-arob EK.