

Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
D.t.v. mr. W.H. van Veen
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 30 maart 2005
contactpersoon W.M.C.J. Rutten-van Deurzen
doorkiesnummer 070 – 361 9819
e-mail W.Rutten@rvdr.drp.minjus.nl
ons kenmerk UIT 6007 / ONTW WR
uw kenmerk MC/MO-2552499
onderwerp Wetsvoorstel Wet marktordening gezondheidszorg - advies

t 070 – 361 9723
f 070 – 361 9746

Geachte heer Hoogervorst,

Bij brief van 19 januari 2005 met kenmerk MC/MO-2552499 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (hierna: “de Raad”) advies uit te brengen inzake het wetsvoorstel Wet marktordening gezondheidszorg (hierna: het “Wetsvoorstel”).

Het Wetsvoorstel beoogt onder meer de oprichting van de Nederlandse Zorgautoriteit als sectorspecifieke toezichthouder op zorgmarkten. Het College tarieven gezondheidszorg en het College van toezicht op de zorgverzekeringen gaan op in die zorgautoriteit.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.

Rechterlijke concentratie

Concentratie van rechtspraak bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBB)

Tegen besluiten genomen op grond van de WMG staat beroep in eerste en enige aanleg open bij het CBB. In het algemeen heeft het de voorkeur van de Raad om rechtspraak in twee feitelijke instanties als uitgangspunt te nemen. Weliswaar is de Raad akkoord met de door u voorgestelde beroepsgang conform de Wet tarieven gezondheidszorg¹, echter in het Wetsvoorstel betreft het bredere materie. Het verdient daarom aanbeveling, mede gelet op het feit dat het Wetsvoorstel veel meer en andere bevoegdheden omvat dan de eerdergenoemde Wet tarieven gezondheidszorg, om ten aanzien van besluiten ex WMG rechtspraak in twee feitelijke instanties in overweging te nemen. De rechtbank Rotterdam is daarvoor dan de bevoegde rechtbank in eerste aanleg. (Zie voor een verdere toelichting dienaangaande de paragraaf betreffende bestuurlijke boete en andere (bestuursrechtelijke) sancties.)

¹ In dit kader verwijs ik u ook naar het advies van de Raad van 29 juli 2003 met kenmerk UIT 2320/ONTW RCH over concentratie van beroepszaken op grond van de Wet tarieven gezondheidszorg bij het CBB.

datum 30 maart 2005
kenmerk UIT 6007 / ONTW WR
pagina 2 van 8

Concentratie van strafzaken bij één rechtbank

U stelt voor om de strafzaken en economische delicten in de zin van het Wetsvoorstel te concentreren bij de rechtbank 's-Gravenhage of Utrecht. De Raad adviseert de behandeling van deze categorie zaken bij twee rechtbanken te concentreren. De rechtbanken Assen en Dordrecht komen naar het oordeel van de Raad hiervoor het meest in aanmerking, hetgeen hieronder wordt toegelicht.

Het is naar het oordeel van de Raad onwenselijk dat slechts één rechtbank een bijzondere competentie krijgt toegewezen. Dit kan leiden tot verstarring van de rechtsontwikkeling en beperkt de Rechtspraak in zijn mogelijkheden om een plotselinge stijging van de zaakstroom te kunnen opvangen. Gelet op het geschatte aantal van ongeveer 46 te verwachten strafzaken die voortvloeien uit de WMG² zullen in beginsel minimaal twee rechtbanken in verschillende ressorten een bijzondere competentie toegewezen dienen te krijgen. De Raad adviseert daarom de concentratie van voornoemde WMG strafzaken te realiseren bij de rechtbank Dordrecht, zoals al eerder geadviseerd in het kader van kamervragen over de concentratie van strafzaken onder de Wet tarieven gezondheidszorg (18 december 2003 met kenmerk UIT 3064/ONTW RCH) en, gelet op de territoriale spreiding, de rechtbank Assen.

Over de voorgestelde concentratie van zaken bij de rechtbank 's-Gravenhage zou de Raad het volgende willen opmerken. De Raad streeft naar een evenwichtige verdeling van bijzondere competenties over alle gerechten. Indien zich, zoals in het Wetsvoorstel, een situatie voordoet waar bij wet een nieuwe bijzondere competentie wordt toegewezen aan een gerecht, dan heeft de Raad de voorkeur deze bijzondere competentie toe te kennen aan een ander gerecht dan één van de drie grootste rechtbanken, tenzij het rechtsgebied aansluit bij een bestaande bijzondere competentie van één van die rechtbanken. Naar het oordeel van de Raad is het laatste in casu niet het geval. Gelet hierop adviseert de Raad af te zien van concentratie bij de rechtbank 's-Gravenhage.

Bestuurlijke boete en andere (bestuursrechtelijke) sancties

De WMG creëert een aantal bevoegdheden ten aanzien van handhaving waaronder het opleggen van een bestuurlijke boete. Het betreft een aantal bestuurlijke boeten ten aanzien van ziektekostenverzekeraars en zorgaanbieders voor het overtreden van bepalingen genoemd in de artikelen 6.4.1.1 tot en met 6.4.1.6 WMG. Tegen deze besluiten kan ex artikel 6.6.2 WMG beroep in twee feitelijke instanties worden ingesteld. De Raad kan instemmen met dit rechtsbeschermingstraject.³

In algemene zin merkt de Raad op dat, hoewel hij als uitgangspunt neemt dat rechtspraak in twee feitelijke instanties dient plaats te vinden, hierop uitzonderingen kunnen worden toegelaten. In het

² Het genoemde aantal is gebaseerd op aanvullende informatie vanuit uw ministerie welke op 23 februari 2005 per e-mail is toegestuurd. Deze zaaksaantallen zijn gebaseerd op cijfers uit de Wet tarieven gezondheidszorg, deze wet maakt deel uit van de WMG en veroorzaakt dus geen extra werklast.

³ Voor de onderbouwing betreffende rechtspraak in twee feitelijke instanties ten aanzien van besluiten inhoudende bestuurlijke boeten verwijst ik naar het advies van de Raad van 17 mei 2004 met kenmerk UIT 3824/ONTW WR inzake het wetsvoorstel Zorgverzekeringswet.

datum 30 maart 2005
kenmerk UIT 6007 / ONTW WR
pagina 3 van 8

bijzonder is daarbij van belang de mate waarin snelheid en zekerheid van uitkomst voor de betrokken partijen betekenis toekomt.

Tegen een aanwijzing tot opvolging van de verplichting in verband met aanmerkelijke marktmacht wordt beroep in twee instanties opengesteld. In de Memorie van Toelichting wordt dienaangaande gesteld dat een dergelijke aanwijzing het karakter van een sanctie benadert. Ingeval de sanctie punitief van aard is (zoals ook het geval is bij een bestuurlijke boete) zal ook ten aanzien van deze sanctie de eis van twee feitelijke instanties overeind dienen te blijven.⁴

De Raad kan zich vinden in de voorgestelde concentratie bij de rechtbank Rotterdam ten aanzien van besluiten inhoudende bestuurlijke boeten. Het gaat hier om zaken die een bijzondere deskundigheid vereisen, zodat er aanleiding is voor concentratie van rechtsmacht. De rechtbank Rotterdam beschikt over kennis van toezichtswetgeving en financieel-economische expertise. Tegen beslissingen van de rechtbank Rotterdam zal dan, gelet op artikel 6.6.2, tweede lid WMG, hoger beroep openstaan bij het CBb.

Werklast

Het Wetsvoorstel leidt tot een extra instroom van 56 zaken bij de rechtbank Rotterdam en 17 zaken bij het CBb.⁵ De Raad claimt voor deze extra zaaksinstroom €893.000. De onderbouwing van deze claim is opgenomen in bijlage 2 bij dit advies. De claim geldt voor een periode van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Wetsvoorstel. De opbouw van de claim is in onderstaande tabel uitgewerkt.

| Jaar 1 | Jaar 2 | Jaar 3 | Jaar 4 | Jaar 5 | Totaal |
|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| €178.600 | €178.600 | €178.600 | €178.600 | €178.600 | €893.000 |

Tabel 1: Opbouw claim



⁴ Recentelijk is ook artikel 17.1 van de Telecommunicatiewet gewijzigd. Sedert deze wijziging kan thans, anders dan voorheen, alleen nog tegen boetebesluiten en besluiten waarbij bij wijze van *punitieve* maatregel een verbod wordt opgelegd tot het aanbieden van elektronische communicatiewerken en –diensten, beroep in twee feitelijke instanties worden ingesteld. Tegen alle andere door de toezichthouder op grond van de Telecommunicatiewet genomen besluiten is nog slechts beroep in eerste en enige aanleg bij het CBb mogelijk.

⁵ De verwachting is dat er ongeveer 46 zaken ten gevolge van bestuurlijke boete te behandelen zijn door de speciale kamer van de rechtbank Rotterdam, en 10 zaken ten gevolge van besluiten omtrent aanmerkelijke marktmacht. De genoemde aantallen zijn gebaseerd op aanvullende informatie vanuit uw ministerie welke op 23 februari 2005 en 4 maart 2005 per e-mail is toegestuurd.

datum 30 maart 2005
kenmerk UIT 6007 / ONTW WR
pagina 4 van 8

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

datum 30 maart 2005
kenmerk UIT 6007 / ONTW WR
pagina 5 van 8

BIJLAGE [1]: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

- Artikel 5.6 bepaalt kort gezegd dat griffiers en secretarissen vrij van alle kosten alle gegevens en uittreksels uit of afschriften van vonnissen, arresten, uitspraken, registers, en andere stukken, die ten behoeve van de uitvoering van deze wet van hen verlangd worden, dienen te verstrekken. Indien de bepaling er slechts toe dient het *kosteloos* verstrekken van gegevens en informatie te waarborgen, verdient het wellicht aanbeveling hiervoor aansluiting te zoeken bij artikel 8:79, tweede lid, Awb juncto artikel 17 Wet tarieven in strafzaken.

- Artikel 6.4.1.1 stelt dat een bestuurlijke boete opgelegd kan worden bij overtreding van onder meer de artikelen 3.4.9 en 3.4.10. Deze bepalingen zijn echter niet terug te vinden in het Wetsvoorstel.

- Artikel 6.4.2.1 geeft een definitie van de begrippen 'overtreding' en 'overtreder'. Deze definities wijken af van de definities zoals deze worden gehanteerd in het wetsvoorstel Vierde Tranche Awb. In het kader van de uniformering van begrippen binnen het bestuursrecht is het wenselijk aansluiting te zoeken bij het wetsvoorstel Vierde Tranche Awb.

- Artikel 6.5.1, eerste lid bevat een foutieve verwijzing: de dwangsombevoegdheid is geregeld in artikel 6.3.2. Daarmee lijkt artikel 6.5.1, tweede lid niet meer in overeenstemming met artikel 6.5.1, eerste lid.

- Artikel 6.6.1 verklaart artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) niet van toepassing op besluiten ingevolge artikel 4.3.2, tweede lid van de WMG omdat voor deze besluiten de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.5 van de Awb gevolgd dient te worden. Echter artikel 7:1, eerste lid, sub d, Awb is in dit verband juist wel van toepassing. Artikel 6.6.1 tweede volzin is volgens de Raad overbodig. Zonder deze tweede volzin geldt artikel 7:1, eerste lid, sub d, Awb, *indien* een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure is gevolgd. De onwenselijke consequentie van de bepaling zou zijn dat de bezwaarschriftenprocedure ook niet geldt indien er geen openbare voorbereidingsprocedure wordt gevolgd. Daarnaast verwijst artikel 6.6.1, eerste lid naar een besluit als bedoel in artikel 4.3.2, tweede lid welke laatste bepaling echter een definitie betreft; ook het zesde lid van artikel 4.3.2 verwijst naar een besluit als bedoeld in het tweede lid. Wellicht wordt hier artikel 4.3.2, eerste lid bedoeld.

- Artikel 6.6.3 spreekt over de Wet op de Rechterlijke *Ordening*. Hier wordt waarschijnlijk bedoeld de Wet op de Rechterlijke *Organisatie* (zo ook p. 76 van de Memorie van Toelichting).

- Volgens p. 42 van de Memorie van Toelichting staat beroep op de rechtbank open bij de rechtbank Rotterdam tegen besluiten tot verlenging van een opgelegde verplichting, hetgeen niet in overeenstemming lijkt met artikel 6.6.1 en 6.6.2.

datum 30 maart 2005
kenmerk UIT 6007 / ONTW WR
pagina 6 van 8

- Ook is niet altijd zonder meer duidelijk of de tekst van de WMG en de Memorie van Toelichting in relatie tot elkaar in overeenstemming zijn met de taal en de systematiek van de Awb (is bijvoorbeeld het gebruik van de begrippen 'beschikking' en 'besluit' consistent?).

datum 30 maart 2005
kenmerk UIT 6007 / ONTW WR
pagina 7 van 8

BIJLAGE [2]: FINANCIËLE CONSEQUENTIES WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel zorgt voor een toename van 56 zaken in eerste aanleg. Deze zaken worden echter niet gerekend tot een van de productgroepen conform onderstaande tabel over de financiële parameters; ze hebben hun eigen kostprijs. Onder het voorbehoud dat de kostprijs van dit soort zaken nog niet officieel is vastgesteld, gaat de Raad in dit advies uit van €2.400.⁶ Op basis van de berekende toename van het aantal zaken, betekent dit een jaarlijkse kostenstijging van 56 zaken * €2.400 = €134.400 in eerste aanleg.

De verwachte toename van zaken in eerste aanleg heeft ook gevolgen voor de hoger beroepsinstantie. Voor de betreffende zaaks categorie geldt een appèlpercentage van 30%.⁷ Hierdoor zal het appèlcollege 17 zaken meer te verwerken krijgen. De toename betekent een jaarlijkse kostenstijging van 17 zaken * €2.600⁸ = €44.200 in hoger beroep.

Hoger beroep en eerste aanleg tezamen kunnen daarmee een jaarlijkse kostenstijging van €44.200 + €134.400 = €178.600 tegemoet zien. De claim geldt voor een periode van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Wetsvoorstel.

Dit bedrag zal vanaf de datum van inwerkingtreding van het Wetsvoorstel voor een periode van vijf jaar in de begroting van de Raad voor de rechtspraak worden opgenomen.

Toelichting productgroepprijzen

De financiering van de Rechtspraak is geregeld in het Besluit financiering rechtspraak 2005. De gerechten in Nederland worden op output gefinancierd. Hiertoe worden verschillende productgroepen onderscheiden. Voor elke productgroep is een kostprijs vastgesteld. Zie voor de verschillende kostprijzen onderstaande tabel. De kostprijs is bepaald op basis van de gemiddelde behandelingsduur voor de zaken in een productgroep. Het soort zaken waaruit een productgroep bestaat is opgenomen in onderstaande tabel. De rechtbank behandelen bijna alle soorten zaken in eerste instantie. Als één of beide partijen in hoger beroep gaan wordt de zaak behandeld door de hoger beroepsinstanties. Dit zijn het gerechtshof, de Centrale Raad van Beroep (de “**CRvB**”) en het College Beroep voor het Bedrijfsleven (het “**CBB**”). Het CRvB en het CBB behandelen naast zaken in hoger beroep ook zaken in eerste aanleg.

⁶ Uitgaande van de deling van de ‘lump sum’-financiering (prijspeil 2003) door het aantal zaken, inclusief en exclusief het aantal intrekkingen, komt de kostprijs van een zaak bij de speciale kamer van rechtbank Rotterdam uit tussen €2.300 en €2.500.

⁷ Opgemerkt moet worden dat dit hoger beroepspercentage niet met zekerheid bekend is. Van de eerste aanleg zaken die worden behandeld door de gewone bestuursrechter van de rechtbank, gaat ongeveer 35% in hoger beroep naar de Centrale Raad van Beroep. Daarmee is 30% naar onze mening een redelijke aanname.

⁸ Ook hier is sprake van een voorlopige inschatting van de kostprijs door de deling van de ‘lump sum’-financiering van het CBB door het aantal zaken dat dit college op jaarbasis afdoet.

datum 30 maart 2005
 kenmerk UIT 6007 / ONTW WR
 pagina 8 van 8

Tabel : Kostprijs en soort zaken per productgroep voor de rechtbank, de gerechtshoven, Centrale Raad van Beroep en College Beroep voor het Bedrijfsleven

| Productgroep | Omschrijving zaakscategorie | Kostprijs 2005-2007* |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| Rechtbanken | | |
| Civiel | handels-, personen-, familierecht en kort geding | €759,47 |
| Kanton | Handels-, personen-, familierecht-, kort geding alsmede de strafzaken als gevolg van een overtreding | €121,40 |
| Bestuur | Algemene wet bestuursrecht m.u.v. belastingrecht, vreemdelingenwet en niet-lamicie-zaken | €1.652,09 |
| Vreemdelingen | Vreemdelingenwet | €964,67 |
| Belasting | Belastingrecht m.u.v. douanezaken | €1.022,74 |
| Straf | Strafzaak als gevolg van een misdrijf | €77,84 |
| | | |
| Gerechtshoven | | |
| Civiel | Hoger beroep in handels-, personen-, familierecht, kort geding (ook van de sector kanton) | €3.525,30 |
| Belasting | Hoger beroep in belastingrecht en douanezaken in eerste aanleg | €1.022,74 |
| Straf | Hoger beroep in strafzaken (overtredingen en misdrijven) | €1.216,10 |
| | | |
| CRvB | Hoger beroep bij Sociale verzekeringswet, Ambtenarenwet, studiefinanciering Pensioenzaken in eerste aanleg | €2.790,14 |
| CBb | Hoger beroep bij de Mededingingswet, de Postwet, de Telecommunicatiewet en de Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie-infrastructuur Eerstelijns rechtspraak bij besluiten en handelingen van de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie-lichamen | Lump sum financiering |

* Dit zijn de integrale kostprijzen. Dit betekent dat in de kostprijzen naast de directe en indirecte kosten die samenhangen met het primaire proces bij de gerechten, ook opslagen zijn opgenomen voor afschrijvingen en rentekosten, en (centrale) uitgaven voor ICT, huisvesting en opleidingen inclusief landelijke diensten. De kostprijzen zijn afgesproken op het prijspeil 2004