



de Rechtspraak

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport
mw drs. M.L.L.E. van Veldhuijzen van Zanten
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 30 juni 2011
doorkiesnummer 070 - 361 9721
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
uw kenmerk Z/VV-3061403
cc De Minister van Veiligheid en Justitie
onderwerp Advies conceptwetsvoorstel uitvoering AWBZ

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 15
www.rechtspraak.nl

Geachte mevrouw Veldhuijzen van Zanten,

Bij brief van 21 april 2011 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen over het concept wetsvoorstel uitvoering AWBZ (het “**Wetsvoorstel**”). Met dit wetsvoorstel wordt beoogd een drietal verbeteringen in de uitvoering van de AWBZ tot stand te brengen. Het betreft:

- a) Een betere verbinding tussen Zvw-zorg en AWBZ-zorg;
- b) Een betere klantrelatie tussen cliënt en zorgverzekeraar;
- c) Financiële prikkels voor de betrokken partijen om te komen tot een meer klantgerichte, kwalitatief betere en kostenefficiëntere uitvoering.

Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel worden ad a) en b) direct gerealiseerd doordat de AWBZ zal worden uitgevoerd door de zorgverzekeraar bij wie men ook verzekerd is voor de Zvw. Voor de realisatie van ad c) beoogt het kabinet te komen tot een risicodragende uitvoering van de AWBZ door de zorgverzekeraars. Gezien de tijd die nodig is om dit te realiseren, zal invoering van een risicodragend systeem naar verwachting niet eerder dan in 2016 mogelijk zijn.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

Advies

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

datum 30 juni 2011
pagina 2 van 6

Transitiefase (naar verwachting van 2013 tot 2016)

Andere rechtspersoon

Door de verschillende rechtskarakters van de privaatrechtelijke Zvw en de publiekrechtelijke AWBZ en de daaruit voortvloeiende nationaal- en internationale consequenties inzake het schadeverzekeringsbedrijf, het toezicht en de rechtsbescherming, is het niet mogelijk om beide verzekeringen bij één rechtspersoon onder te brengen. De zorgverzekeraars moeten daarom een afzonderlijke rechtspersoon in het leven roepen voor de uitvoering van de AWBZ. De zorgverzekeraars zullen voor de uitvoering van de AWBZ, gaan optreden als bestuursorgaan. Zorgverzekeraars zijn commerciële en particuliere organisaties met een winst oogmerk. De Raad acht het van belang dat in het oog gehouden wordt dat voor de uitvoering van de taken als bestuursorgaan andere voorwaarden gelden dan welke gelden voor de uitvoering van taken als (private) zorgverzekeraar. Een bestuursorgaan dient zich te houden aan de regels voortvloeiende uit de Algemene wet bestuursrecht en aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Zo is het bijvoorbeeld ook van belang dat de zorgverzekeraar een deugdelijke bezwaarprocedure heeft.

Invoering van risicodragende uitvoering (naar verwachting na 2016)

Indicatieadvies

Op grond van de huidige wetgeving wordt de indicatie door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) vastgesteld. Vervolgens vertaalt het zorgkantoor deze indicatie in bijvoorbeeld een Persoonsgebonden budget (PGB) of in Zorg in natura (Zin). Iemand die het niet eens is met de vaststelling door het CIZ van de zorgbehoefte kan in bezwaar en beroep gaan tegen het indicatiebesluit van het CIZ. Het CIZ stelt het indicatiebesluit op aan de hand van wettelijke bepalingen en beleidsregels. Het indicatiebesluit wordt in de beroepsprocedure als een ondeelbaar besluit gezien dat niet uit onderdelen bestaat, zodat een indicatie niet gedeeltelijk kan worden vernietigd.

In het voorgestelde nieuwe systeem wordt het huidige indicatiebesluit vervangen door een onafhankelijk en zwaarwegend indicatieadvies. De wijze waarop dit advies dient te worden vertaald in een verzekeringsaanspraak behoort, bij een risicodragende uitvoering van de AWBZ, naar de mening van de regering bij de AWBZ-uitvoerder². Voor de rechtsbescherming van de cliënt betekent dit dat het zwaartepunt met betrekking tot de toekenning van zorg verschuift naar de zorgverzekeraar. Het is de zorgverzekeraar die de uiteindelijke zorg aan de cliënt toekent.

De Raad is van mening dat de uitvoering van de AWBZ wordt vereenvoudigd omdat het voorstel ertoe leidt dat indicatiestelling en zorgrealisering optimaal op elkaar kunnen worden afgestemd, zonder tussenkomst van de formele rechtskracht van het indicatiebesluit. Geschillen over de juistheid en volledigheid van de indicatiestelling kunnen aan de bestuursrechter worden voorgelegd in het kader van het beroep tegen het besluit van de zorgverzekeraar over de aanspraak op AWBZ-zorg. Uitgangspunt hierbij is dat het advies uit twee delen bestaat: het deskundigengedeelte (de medische beoordeling en de daaruit voortvloeiende beperkingen) en een voorlichtingsgedeelte (de vertaling van de medische situatie van de cliënt in zorg). De rechtsbescherming van de cliënt zal in dit geval niet wezenlijk veranderen ten opzichte van de huidige situatie omdat de rechter de toepassing van de beleidsregels kan toetsen waarbij

² MvT blz. 34, eerste alinea.



de Rechtspraak

datum 30 juni 2011
pagina 3 van 6

de mate van indringendheid van die toetsing afhankelijk is van de vrijheid die deze beleidsregels de zorgverzekeraars bieden.

De Raad wil de volgende kanttekening bij het voorgaande plaatsen. In het voorgaande gaat de Raad ervan uit dat het indicatieadvies niet *in zijn geheel* gekarakteriseerd wordt als deskundigenadvies. Een deskundigenadvies is in een beroepsprocedure als zodanig namelijk geen onderwerp van geschil en wordt in die procedure ook niet verdedigd door de opsteller van dat advies. Mocht het indicatieadvies toch *in zijn geheel* bedoeld zijn als deskundigenadvies dan zal in beroep slechts de vraag centraal staan of de zorgverzekeraar op dit indicatieadvies mocht afgaan, dan wel gerechtigd was van het indicatieadvies af te wijken. Dit zou betekenen dat de juistheid van het indicatieadvies voor de rechter slechts getoetst kan worden in het kader van de vergewisplicht: zijn de juiste feiten aan het advies ten grondslag gelegd en is het innerlijk consistent en concludent. Voor de cliënt betekent dit dat hij, wil hij enige kans maken, een deskundig tegenadvies in de beroepsprocedure moet inbrengen. Op de zitting is het dan uiteindelijk de vraag welk deskundigenadvies het beste is. In dit geval kan niet zonder meer worden gezegd dat de rechtsbescherming van de cliënt niet zou worden aangetast.

Om misverstanden te voorkomen verzoekt de Raad u in het Memorie van Toelichting uitdrukkelijk en gemotiveerd aan de orde te stellen of een indicatieadvies al dan niet gekarakteriseerd moet worden als deskundigenadvies.

Om de verandering van het indicatiebesluit in een indicatieadvies te bewerkstellingen zullen de artikelen 9a en 9b AWBZ, moeten worden aangepast. De ter advisering toegezonden versie van het wetsvoorstel voorziet daar niet in.

Nominale AWBZ premie

Bij de invoering van een risicodragende uitvoering van de AWBZ, bepaalt het wetsvoorstel dat bij AMvB kan worden bepaald dat door de AWBZ-uitvoerder waarbij de verzekerde verzekerd is, een door de AWBZ-uitvoerder vast te stellen premie verschuldigd is die voor alle verzekerden bij die AWBZ-uitvoerder gelijk is³. De Memorie van Toelichting stelt dat de mate van behoefte van een AWBZ-uitvoerder aan een nominale premie afhankelijk is van zijn bedrijfsresultaat. Iedere AWBZ-uitvoerder mag aldus voor zichzelf de hoogte van de nominale premie vaststellen. De AWBZ is een volksverzekering waarvoor iedereen verplicht verzekerd is en waarbij voor iedereen dezelfde rechten gelden, ongeacht de hoogte van de premie. De Raad vraagt zich dan ook af hoe dit laatste uitgangspunt zich verhoudt met de voorgestelde gedifferentieerde premie per zorgverzekeraar. Een hogere premie levert immers niet meer rechten op. De Raad ziet graag dat dit punt verder wordt toegelicht in de Memorie van Toelichting.

Wanbetalers

In de Memorie van Toelichting wordt vermeld dat de wettelijke maatregelen terzake van wanbetaling zoals die zijn geregeld in de Zvw, op vergelijkbare wijze voor de AWBZ gaan gelden⁴. Op basis van artikel 17 lid 2 AWBZ kunnen bij AMvB regels worden gesteld over betaling van de premie en de

³ Zie artikel I onder J van het wetsvoorstel.

⁴ MvT, blz. 33.



de Rechtspraak

datum 30 juni 2011
pagina 4 van 6

gevolgen van niet tijdige betaling. Het voorgestelde nieuwe lid 5 van artikel 17 AWBZ voorziet erin dat zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van die AMvB een wetsvoorstel terzake bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Dit omdat - zo stelt de Memorie van Toelichting⁵ - regeling van de invoering van een nominale premie en de gevolgen van niet tijdige betaling, bij formele wet sterk de voorkeur heeft. De Raad hecht er zeer sterk aan dat deze AMvB en wet te zijner tijd aan de Raad ter advisering worden voorgelegd, zodat hij in de gelegenheid wordt gesteld te adviseren over de (werklast)gevolgen van deze voorstellen voor de Rechtspraak. Op basis van de thans verstrekte informatie in de Memorie van Toelichting kan slechts worden geconcludeerd dat er gevolgen zijn voor de Rechtspraak. De regeling van de wanbetalers in de Zvw heeft immers ook gevolgen voor de Rechtspraak. Echter thans is niet in te schatten hoe groot die gevolgen zijn (zie ook hierna onder werklust).

Evaluatie

In de Memorie van Toelichting is aangegeven dat de regering er naar streeft om de wet per 1 januari 2013 in werking te laten treden. Voorzien is in een evaluatie van de effecten van het wetsvoorstel na een periode van 3 jaar. Uitgaande van de beoogde inwerkingtreding zal aldus in 2016 een evaluatie van de transitiefase plaatsvinden. Dit lijkt de Raad zinvol. De Raad wenst hierbij op te merken dat zij een tweede evaluatiemoment, enkele jaren na inwerkingtreding van de risicodragende uitvoering van de AWBZ, in het wetsvoorstel mist.

Overigens geeft dit wetsvoorstel geen aanleiding tot het maken van op- en aanmerkingen.

Werklast

De effecten en gevolgen van het wetsvoorstel vallen volgens de Raad uiteen in:

- tot aan de invoering van de risicodragendheid, dat wil zeggen vóór 2016: geen noemenswaardige effecten in aantallen en werklust per zaak;
- vanaf 2016: vanwege de veranderingen ten aanzien van het huidige indicatiebesluit en de invoering van een nominale premie AWBZ, verwacht de Raad een verzwaring per zaak;
- vanaf 2016: de Raad verwacht extra zaken door de invoering van de nominale premie, indien dit leidt tot additionele wanbetalers.

De toename in bewerkelijkheid per zaak is volgens de Raad aan de hand van de thans beschikbare gegevens, en mede door de onduidelijkheid rond het indicatieadvies (zie hiervoor blz. 2 en 3 onder paragraaf indicatieadvies) niet in te schatten.

Het effect in aantallen extra zaken over wanbetaling in verband met de nieuw in te voeren nominale premie AWBZ, is door de Raad op dit moment ook niet in te schatten. Van de zijde van het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) is op dit punt thans ook geen inschatting van de verwachte gevolgen

⁵ MvT, blz. 41.



de Rechtspraak

datum 30 juni 2011
pagina 5 van 6

voorhanden⁶. Er kan een overlap in personen zijn met de huidige groep wanbetalers van de Zvw. Voor de hand ligt dat wanneer men de ene premie niet kan of wil betalen, men ook de andere premie niet voldoet. Aangezien de Zvw en de AWBZ door twee verschillende rechtspersonen uitgevoerd zullen gaan worden, is het wat de Raad betreft onduidelijk of deze ene wanbetaler vanaf 2016 twee wanbetalingszaken gaat genereren.

Vanwege de onduidelijkheid over de aantallen wanbetalers met betrekking tot de premie AWBZ, over de mate van overlap met huidige Zvw-zaken, en over de wijze van handhaving van niet tijdige betaling van de premie AWBZ, kan de Raad de instroom van extra zaken nu niet kwantificeren. Afhankelijk van de wijze waarop het voorgaande wordt geregeld, zijn aanzienlijke gevolgen voor de instroom van zaken bij de gerechten mogelijk. En naarmate het een groter aantal zaken betreft, zal ook het effect van toename van de zaakszwaarte sterker worden.

Zoals hiervoor al opgemerkt, hecht de Raad er sterk aan dat de AMvB en wet die de van de invoering van een nominale premie en de gevolgen van niet tijdige betaling gaan regelen, te zijner tijd aan de Raad ter advisering worden voorgelegd, zodat hij in de gelegenheid wordt gesteld te adviseren over de (werklast)gevolgen van deze voorstellen voor de Rechtspraak⁷.

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de

definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

⁶ Telefonisch contact met dhr. Langenberg (CVZ), 9 juni 2011, maakte duidelijk dat CVZ geen ex-anteuitvoeringstoets heeft uitgevoerd en daarmee ook geen inzicht heeft in verwachte gevolgen, als het gaat om in- en doorstroom.

⁷ Ter illustratie van een mogelijke omvang: In zijn advies van 11 april 2008 (kenmerk: UIT 12432 ONTW / RMD) betreffende het concept wetsvoorstel structurele maatregelen wanbetalers, leidde dit tot een extra instroom van enkele duizenden zaken (2000 in jaar 1 na invoering en daarna aflopend). Daarnaast was ook nog 30% hoger beroep voorzien. In geld vertegenwoordigden deze groepen extra zaken ongeveer 5 miljoen euro in jaar 1 na invoering, aflopend tot ongeveer 1 miljoen in jaar 5.



de Rechtspraak

datum 30 juni 2011
pagina 6 van 6

mr. J.C. van Dijk
Lid Raad voor de rechtspraak