

Vergaderjaar 1998–1999

26 238

Wijziging van enkele wetten in verband met invoering van het regresrecht in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en versterking van het regresrecht in de Ziekenfondswet, alsmede enkele technische wijzigingen (Wet invoering en versterking regresrecht in AWBZ en ZFW)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Het regresrecht van de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen is de bevoegdheid van deze organen om de kosten van een door hen verstrekte uitkering, verleende zorg of verstrekking te verhalen op degene die door zijn onrechtmatig handelen er de oorzaak van is dat een verzekerde beroep moet doen op een bepaalde sociale verzekering. In het huidige wettelijke systeem is in alle sociale verzekeringswetten, met uitzondering van de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) het regresrecht opgenomen.

Zowel uit beleidsmatige als uit financiële overwegingen acht de regering thans de invoering van het regresrecht in de AWBZ – in navolging van de invoering in de Algemene nabestaandenwet (Anw) en de overige sociale verzekeringswetten – gewenst.

Sinds de invoering van de Ziekenfondswet (ZFW) in 1965 is in die wet voor de ziekenfondsen een regresrecht opgenomen.

In 1996 is door de Algemene Rekenkamer een onderzoek ingesteld naar de uitvoering van het regresrecht in de ZFW in de jaren 1990 tot en met 1994. Haar rapport inzake het «Verhaalsrecht in de Ziekenfondswet» (Kamerstukken II, 1996/1997, 25 025) is op 26 september 1996 openbaar gemaakt. De verhaalsopbrengsten bleken zowel bij ziekenfondsen onderling als per ziekenfonds in verschillende jaren sterk te verschillen. De Algemene Rekenkamer concludeerde dat de uitvoering van het regresrecht in de ZFW niet optimaal was. De Algemene Rekenkamer deed enkele aanbevelingen waaronder het meer aandacht schenken aan de uitvoering van het regresrecht en het treffen van maatregelen die een optimale uitvoering bevorderen.

Hoewel de regering de in het rapport vermelde conclusies van de Algemene Rekenkamer niet ten volle deelt, is ook de regering van mening dat het regresrecht in de ZFW moet worden versterkt ten einde de opbrengsten te optimaliseren. Een daartoe strekkende bepaling is in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen.

2. Voorgeschiedenis

In 1992 besloot het toenmalige kabinet tot de uitbreiding van het in de werknemersverzekeringen reeds bestaande regresrecht naar de volksverzekeringen. Aan deze beslissing lag mede ten grondslag de overheveling van de verstrekkingen hulpmiddelen, medicijnen, revalidatie, erfelijkheidsonderzoek en de zorg voor doven en slechthorenden van de ZFW naar de AWBZ, alsmede de discussies in de Tweede Kamer bij de behandeling van de Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Het lag in de bedoeling de uitbreiding van het regresrecht in een afzonderlijk wetsvoorstel voor alle volksverzekeringen tezamen te regelen. De regering heeft dit voornemen kenbaar gemaakt met zijn adviesaanvraag van 21 januari 1993 aan de Sociaal-Economische Raad (SER), de Ziekenfondsraad (ZFR) en de Sociale Verzekeringsraad (SVR), waarin de diverse aspecten van het regresrecht in de volksverzekeringen aan de orde zijn gesteld.

De Sociaal-Economische Raad (SER) kwam in het advies van 17 september 1993 tot de conclusie dat naar de huidige inzichten geen doorslaggevende argumenten meer zijn aan te voeren tegen een uitbreiding van het regres naar de daarvoor in aanmerking komende volksverzekeringen. Voor de SER was daarbij het beginsel dat de kosten daar moeten worden gelegd waar zij zijn gemaakt van doorslaggevende betekenis: een kostenconfrontatie kan ook hier leiden tot een scherpere verantwoordelijkheidsbeleving en tot maatschappelijk gezien meer doelmatige allocatiebeslissingen.

Ten aanzien van de AWBZ heeft de SER indertijd nog wel overwogen dat het invoeren van regres, gelet op de oorspronkelijke doelstelling van deze wet, namelijk het bieden van een collectieve dekking tegen bijzondere, met name zware risico's, niet voor de hand ligt. De SER achtte het evenwel niet wenselijk binnen één wet onderscheid te maken naar uitgaven die wel en niet voor regres in aanmerking komen en merkte ook op dat de mate waarin regres in de sociale verzekeringen kan bijdragen aan de toerekening van de kosten aan de individuele veroorzaker ook niet moet worden overschat omdat de meeste particulieren voor wettelijke aansprakelijkheid verzekerd zijn.

De Ziekenfondsraad kwam in zijn advies van 28 oktober 1993 in aansluiting op de door de SER genoemde gronden eveneens tot de conclusie dat er geen doorslaggevende gronden zijn aan te voeren tegen uitbreiding van het regresrecht naar de AWBZ.

In zijn op 24 november 1993 uitgebrachte advies was de Sociale Verzekeringsraad van oordeel dat de aansporing van de regering om waar mogelijk consequenter en systematischer tot regres over te gaan op zijn plaats zou zijn. Dit diende dan wel te geschieden met behoud van de oorspronkelijke regel dat regres alleen wordt uitgeoefend indien de baten de kosten overtreffen en voorts de dader niet onevenredig zwaar zou worden getroffen.

Na deze positieve advisering is een wetsvoorstel inhoudende uitbreiding van het regresrecht naar de volksverzekeringen aan de Raad van State voor advies voorgelegd.

De Raad van State oordeelde, vanwege bezwaren van beleidsmatige aard, negatief over dit voorstel. De Raad achtte het onjuist dat het uitgangspunt van de volksverzekeringen wordt verlaten, dat zij zowel het risico van het schade lijden als van het schade veroorzaken dekken. Het naoorlogse sociale verzekeringsstelsel heeft zich volgens de Raad losgemaakt van de oorzaken van ziekte en ongeval en het toekennen van een regresrecht was

volgens de Raad strijdig met deze trend. De in het wetsvoorstel opgenomen motivering voor de uitbreiding, dat voor deze breuk met het verleden bewust is gekozen teneinde in de collectieve sector tot een beter kostenbewustzijn te komen en de kosten van maatschappelijke activiteiten daar te leggen waar die activiteiten plaatsvinden, overtuigde de Raad niet. De Raad vreesde voor een toename van het aantal procedures en pleitte er voor meer duidelijkheid te scheppen op het gebied van de verkeersaansprakelijkheid. Voorts pleitte de Raad er voor eerst een onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden van collectivering van het regres. Een belangrijk punt van kritiek van de Raad van State met betrekking tot de invoering van het regresrecht betrof de kosten van het nemen van regres. De Raad van State betoogde, terecht, dat er met het nemen van regres veel procedures gemoeid zijn, dat vanwege de kosten in de praktijk van regres afgezien wordt, en dat alleen een vorm van collectivering daarvoor een oplossing zou kunnen bieden. De Raad was dan ook van mening dat eerst een onderzoek naar de mogelijkheden van collectivering zou moeten plaatsvinden alvorens tot uitbreiding van het regresrecht moest worden overgegaan.

Het oorspronkelijke wetsvoorstel is niet ingediend en zal in die vorm ook niet meer worden ingediend. In plaats van één wetsvoorstel uitbreiding regresrechten naar de volksverzekeringen is gekozen voor een stapsgewijze uitbreiding en invoering van een regresrecht in die wetten waarin dit het meest dringend gewenst was. De reden daarvan is overigens niet in overwegende mate gelegen in de advisering van de Raad van State. De snelle ontwikkelingen op het gebied van de sociale verzekeringen, zoals de invoering van de Algemene nabestaandenwet (Anw), de Wet uitbreiding loondoorbetalingsverplichting bij ziekte (Wulbz), de wijzigingen in het kader van de arbeidsongeschiktheidsregelingen met de Wet invoering van premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Pemba), de invoering van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) en de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (Waz), als gevolg waarvan de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) is vervallen, hebben de integrale benadering die in 1994 in het wetsvoorstel was gekozen ingehaald. De pas op de plaats in het kader van de stelselwijziging ziektekostenverzekeringen als gevolg waarvan de hiervoor genoemde verstrekkingen weer in het ziekenfondspakket werden opgenomen, leidde tot vertraging van de invoering van een regresrecht in de AWBZ. De voornemens van het toenmalige kabinet zijn door de bedoelde stapsgewijze invoering van het regresrecht in de afzonderlijke wetten voor een aanzienlijk deel reeds uitgevoerd. Het gevolg hiervan is dat op dit moment de AWBZ nog de enige sociale verzekeringswet is waarin het regresrecht, voorzover dit opportuun is, niet is opgenomen. Invoering van het regresrecht in de AOW en de AKW ligt, gelet op de aard van deze wetten, niet voor de hand.

3. Standpunt van de regering

De regering merkt over de hiervoor genoemde adviezen op dat deze moeten worden gezien in het licht van de toentertijd geldende wetgeving. Het regresrecht was in 1993 nog uitsluitend ingevoerd in de werknemersverzekeringen en nog niet in de volksverzekeringen. Eventuele bezwaren die gericht waren tegen de invoering van het regresrecht in de volksverzekeringen zijn in verband met de voortschrijdende inzichten hieromtrent eveneens in een andere context komen te staan.

De discussie of een regresrecht past in het karakter van de volksverzekeringen is met de invoering van het regres in de Anw in feite achterhaald.

Tot de invoering van de Anw is er van afgezien in de volksverzekeringen een regresrecht in te voeren, omdat het uitgangspunt altijd was geweest dat zowel het risico dat een verzekerde schade zou lijden was verzekerd, als het risico dat een verzekerde een schade zou veroorzaken, welke zou leiden tot een uitkering of verstrekking ingevolge een van de genoemde volksverzekeringen. Sinds de invoering van de Anw is die gedachte verlaten.

De volksverzekeringen worden thans niet meer gezien als verzekeringen die niet alleen de geleden schade, maar tevens de aansprakelijkheid voor het toebrengen van letselschade dekken. In het verleden zijn daardoor de maatschappelijke kosten van bepaalde vormen van handelen te lang verborgen gebleven en ontbrak op die terreinen een prikkel tot kostenbeheersing, met alle schadelijke gevolgen voor het volume van de sociale zekerheid. De schade door verkeersonveiligheid en de noodzaak tot kostenbeheersing op dit terrein zijn hiervan slechts een voorbeeld; ook de kosten van onzorgvuldig medisch handelen en criminaliteit zijn voor een deel verborgen in de sociale zekerheid.

De essentie van sociale verzekeringen is de solidariteit met degenen die vanwege het feit dat zij – vanwege door henzelf niet te beïnvloeden oorzaken – een verhoogd risico vormen, op de markt niet goed of niet betaalbaar verzekerd kunnen worden. Het beleid van de laatste jaren is er mede op gericht geweest de werkingssfeer van de sociale verzekering te beperken tot die gebieden waarop een sociale verzekering ook echt noodzakelijk is.

Zoveel mogelijk wordt de verantwoording bij verzekerden en hun werkgevers gelegd. Voor alle private verzekeringen geldt dat het risico en het feitelijk gedrag van de verzekerde tot uitdrukking komt in de premie, en in de optiek van de regering dient dit voor de sociale verzekeringen niet anders te zijn. Waar het streven van de regering er op is gericht de kosten van maatschappelijk handelen zoveel mogelijk zichtbaar te maken en in principe voor rekening te brengen van degene die daarvoor verantwoordelijk is, past een uitbreiding van het regresrecht.

Anders dan de SER acht de regering het gegeven dat de AWBZ voor het merendeel zware risico's dekt geen bezwaar voor de invoering van een regresrecht. Slechts een zeer beperkt deel van de kosten van de AWBZ zal voor regres in aanmerking komen. Het regres is immers beperkt tot die gevallen waarin de veroorzaker van een schadebrengend feit voor de kosten daarvan aansprakelijk is. De regering ziet niet in dat nu de AWBZ in zijn algemeenheid zwaardere risico's dekt dan de ZFW, degene die verantwoordelijk is voor de onrechtmatige daad daarvoor niet de rekening zou moeten betalen. Andere sociale verzekeringswetten waarin het regresrecht is opgenomen, zoals de Anw en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering, dekken immers ook zware risico's.

Invoering van het regresrecht in de AWBZ ligt ook in de lijn van de wijziging in het denken over de reikwijdte van de sociale verzekeringen, de sterkere individuele verantwoordelijkheid en de trend van collectivering naar individualisering. De regering ziet vanuit deze gedachtegang goede redenen ook in de AWBZ een regresrecht in te voeren.

Zowel vanuit beleidsmatige overwegingen (de afwenteling van kosten van bepaalde economische activiteiten op de collectieve sector tegengaan en verhaal halen op degene die schade veroorzaakt), als financiële overwegingen acht de regering invoering van het regresrecht in de AWBZ, op dezelfde wijze als dit in de Anw is opgenomen, wenselijk.

In het eerder gememoreerde rapport «Verhaalsrecht in de Ziekenfondswet» van 16 september 1996 heeft de Algemene Rekenkamer in haar bevindingen over de uitvoering van het regresrecht in de ZFW in de periode 1990–1994 geconcludeerd dat deze niet optimaal was.

Onderzochte externe factoren, zoals de overheveling van verstrekkingen naar de AWBZ waarin geen regresrecht was opgenomen, konden in de ogen van de Algemene Rekenkamer deze verschillen niet verklaren. Ook de door de Ziekenfondsraad en de door ziekenfondsen naar voren gebrachte knelpunten in de uitvoering van het regresrecht, te weten het ontbreken van een financiële prikkel voor ziekenfondsen om tot regres over te gaan en de moeizame toegang tot politiedossiers om te bepalen of verhaal in de rede ligt, verklaarden dit niet. De Rekenkamer weet de niet optimale uitvoering van het regres vooral aan de kwaliteit en organisatie van de uitvoering van het regresrecht en de grote interpretatievrijheid die de ZFW biedt om al dan niet regres te nemen. De Rekenkamer pleitte – bij verdere uitbreiding van het regresrecht – voor duidelijke regelgeving omtrent de juridische positie van de verschillende partijen. De regering is van mening dat de oorzaak van het achterwege blijven van verhaal door de ziekenfondsen niet gelegen is in de juridische omschrijving van het regresrecht in de ZFW, maar veeleer gezocht moet worden in het ontbreken van een financiële prikkel voor de ziekenfondsen. Terwijl de ziekenfondsen de met de uitvoering van het regres gemoeide kosten zelf moeten dragen vanwege de budgettering van de beheerskosten, vielen de regresopbrengsten tot voor kort geheel toe aan de Algemene Kas van de ziekenfondsverzekering. Het kost de ziekenfondsen derhalve juist geld. Daarom is sinds 1 januari 1998 een financiële prikkel ter stimulering van het regres in de ziekenfondsbudgettering opgenomen. De ziekenfondsen mogen sindsdien een derde van de regresopbrengst zelf houden. Zij kunnen hieruit de kosten van hun verhaalsinspanningen dekken en, bij effectieve inspanning, de resterende opbrengst bij hun exploitatieresultaat voegen.

Het geven van een financiële prikkel aan de individuele ziekenfondsen ter stimulering van het regres past volledig in het beleid dat ten aanzien van de rol van ziekenfondsen bij de uitvoering van de ZFW in het algemeen wordt gevoerd. Anders dan in de AWBZ, waar voor de ziekenfondsen, de ziektekostenverzekeraars en de uitvoerende organen slechts een bescheiden rol in de uitvoering is weggelegd, is bij de uitvoering van de ZFW sprake van een prominente rol voor de ziekenfondsen. Sedert het invoeren in 1991 van de risicodragende budgettering van ziekenfondsen is het accent op de eigen verantwoordelijkheid van de ziekenfondsen voor het doelmatig functioneren van de ziekenfondsverzekering verder toegenomen. Deze ontwikkeling zal naar verwachting de komende jaren doorgaan. Of deze toegenomen eigen verantwoordelijkheid van de ziekenfondsen, in combinatie met de met ingang van 1998 ingevoerde financiële prikkel, in de praktijk daadwerkelijk zal leiden tot een toename van de verhaalsinspanningen door ziekenfondsen en daarmee ook tot een toename van de verhaalsopbrengsten, zal uiteraard moeten worden afgewacht. Aan de Ziekenfondsraad is gevraagd om de per 1 januari 1998 ingevoerde financiële prikkel na twee jaar te evalueren. Mocht uit de evaluatie blijken dat sprake is van tegenvallende opbrengsten of van onevenredig hoge kosten van regres door individuele ziekenfondsen, dan dient naar de mening van de regering vervolgens de mogelijkheid open te staan om andere oplossingen te kiezen, bijvoorbeeld het collectiviseren van het regres. Daartoe is in het wetsvoorstel een bepaling opgenomen waarin aan de Ziekenfondsraad de mogelijkheid wordt gegeven om een collectieve afkoopregeling te treffen.

De betreffende bepaling is analoog aan het eveneens in het wetsvoorstel opgenomen derde lid van artikel 65b van de AWBZ. Wat betreft de genoemde bepaling in de ZFW ligt het, gelet op het bovenstaande, voor de hand te denken aan een nader te bepalen, later tijdstip van inwerking-treding dan voor de genoemde bepaling in de AWBZ.

Afgezien van de specifieke, bovenbeschreven situatie met betrekking tot de rol van individuele ziekenfondsen in de uitvoering van de ZFW, hecht de regering aan het benadrukken van de mogelijkheden van collectivering. In het algemeen zijn immers de kosten van afhandeling van regresclaims, zoals die geschiedt aan de hand van individuele dossiers, hoog. Het Verbond van Verzekeraars schat dat met de behandeling van het regres door regresnemers zo'n 15% van de opbrengst van het regres is gemoeid. Dergelijke structureel hoge kosten acht de regering ongewenst. De regering ziet daarom in de mogelijkheid tot collectivering van het regres een duidelijke versterking van het bestaande regresrecht. Bedoelde collectivering zou kunnen inhouden dat de schadeverzekeraars jaarlijks een nader te bepalen bedrag aan de sociale verzekeraars overmaken om (bijvoorbeeld) de schadelast waarvoor regres kan worden genomen te vergoeden. Alle regresprocedures worden dan in één keer afgekocht. De uitvoeringskosten zullen bij collectivering kunnen afnemen, met zowel een positief effect op de kosten voor de bij het regres betrokken organen en verzekeraars, als op de belasting voor de rechterlijke macht. Eerdergenoemde adviesorganen waren ter zake van collectivering van het regres over het algemeen positief gestemd.

Voor wat betreft de collectivering van het regres zijn de ontwikkelingen van de laatste tijd positief te noemen. De hoge kosten van het nemen van regres blijken voor partijen een belangrijke incentive te vormen om tot afspraken over afdoening van claims te komen. Waarschijnlijk als gevolg daarvan is de situatie rond collectivering na het uitbrengen van eerdergenoemd advies van de Raad van State inmiddels aanzienlijk gewijzigd.

Op het terrein van de Ziektewet is per 1 januari 1996 tussen sociale en particuliere verzekeraars een convenant tot stand gekomen over de afwikkeling van wederzijdse claims. Op dit convenant hebben alle uitvoeringsinstellingen en 93% van het marktaandeel van verzekeraars ingetekend. Ook in het kader van de Anw is tussen de Sociale Verzekeringsbank en het Verbond van Verzekeraars ter zake een overeenkomst gesloten. De laatste ontwikkeling op dit gebied is dat ook op het terrein van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen – het financieel grootste risico – er waarschijnlijk een vorm van collectivering tot stand zal komen. Tussen het Tica en het Verbond van Verzekeraars is een convenant regresrecht WAO in een vergevorderd stadium van voorbereiding. Deze ontwikkelingen bevestigen de regering in zijn opvatting dat waar de omvang van de claims duidelijker wordt, de collectivering vanzelf volgt. Uiteindelijk is het voor alle betrokken partijen aanzienlijk goedkoper als niet over afzonderlijke zaken geprocedeerd behoeft te worden.

De regering wil hier nadrukkelijk stellen voorstander te zijn van een vorm van collectivering van het regres. De regering blijft vooralsnog terughoudend waar het betreft het voorschrijven van een bepaalde methode van collectivering. Van collectivering is sprake als de band met de individuele vordering geheel wordt doorgesneden en de totale regreslast in één keer volledig wordt afgekocht. Collectivering wordt soms als een term gebruikt die vele mogelijke vormen van afdoening van een schadelast dekt, anders dan op individueel niveau. Wanneer het gaat om het op vereenvoudigde wijze van afdoen van individuele regresvorderingen, en collectivering is daar een voorbeeld van, zijn verschillende methodes mogelijk, zoals het vaststellen van een vast percentage van de schade per dossier of het vaststellen van verdeelsleutels voor ieder mogelijk geschilpunt. De vraag welke vorm van collectivering nu het meest wenselijk is, lijkt niet eenduidig te beantwoorden. De regering wil niet uitsluiten dat afhankelijk van het karakter van de verschillende sociale verzekeringen en afhankelijk van de vraag wie regres kan uitoefenen, ook een andere vorm van collectivering nodig is.

Evenals het toenmalige kabinet ziet ook deze regering weinig heil in het doen verrichten van onderzoeken naar mogelijkheden van collectivering of naar de hoogte van voor regres in aanmerking komende bedragen. De verwachting dat vormen van collectivering, onder druk van de kosten van procedures, vanzelf tot stand komen, lijkt door de ontwikkelingen van de laatste tijd te worden bevestigd. De taak van de overheid in deze kan zich beperken tot het oplossen van knelpunten in de regelgeving. De afrekening volgt dan automatisch.

Gelet op de bovengenoemde overwegingen en de positieve resultaten die de laatste twee jaar op het gebied van collectivering geboekt zijn, ziet de regering thans geen redenen om in het kader van dit wetsvoorstel verdergaande regelgeving, bijvoorbeeld in de vorm van voorschriften omtrent de organisatie van regresprocedures, te initiëren.

De regering heeft ter voorkoming van onduidelijkheid overwogen dat de Ziekenfondsraad, als beheerder van de Algemene Kas van de ziekenfondsverzekering en het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten, het aangewezen orgaan is om te collectivieren.

Het recht van verhaal ligt ingevolge artikel 65b van de AWBZ en artikel 83b van de ZFW bij ziekenfondsen, ziektekostenverzekeraars of uitvoerende organen, die elk een zelfstandig regresrecht hebben in individuele gevallen. Het sluiten van een overeenkomst met verzekeraars inhoudende betaling van een afkoopsom voor schades is een taak van de Ziekenfondsraad. Om te voorkomen dat er onduidelijkheid ontstaat tussen enerzijds de ziekenfondsen, ziektekostenverzekeraars en de uitvoerende organen en anderzijds de Ziekenfondsraad is gekozen voor een heldere toedeling van de bevoegdheden om tot verhaal over te gaan.

Het wetsvoorstel voorziet er in dat de Ziekenfondsraad voorafgaand aan enig kalenderjaar met schadeverzekeraars afspraken maakt omtrent de hoogte van een afkoopsom voor dat jaar. De Ziekenfondsraad stelt de ziektekostenverzekeraars op de hoogte van de totstandkoming van zo'n regeling. De Ziekenfondsraad kan ook een afkoopregeling treffen met een deel van de schadeverzekeraars. In dat geval blijft het regresrecht jegens de andere schadeverzekeraars in stand en kunnen de ziektekostenverzekeraars zelfstandig regres blijven nemen.

Gelet op het vorenstaande moge duidelijk zijn dat de regering in de AWBZ het regresrecht in combinatie met de mogelijkheid tot collectivering wenst in te voeren. In de ZFW wil de regering de mogelijkheid tot collectivering naar de toekomst toe openen en openhouden, maar vooralsnog eerst de resultaten afwachten van het reeds ingezette proces van stimulering van regresactiviteiten door de individuele ziekenfondsen.

4. Inhoud van het wetsvoorstel

Het regresrecht wordt geregeld in een aantal in de AWBZ op te nemen bepalingen. Deze bepalingen zijn uit wetssystematische overwegingen geplaatst in een nieuw in te voegen hoofdstuk IXa, waarin alle bepalingen die invloed hebben op het burgerlijk recht zijn opgenomen. Deze systematiek, die reeds bestaat in de werknemersverzekeringen, de Anw, de Waz en de Wajong, wordt eveneens in dit wetsvoorstel overgenomen. In verband met deze systematiek worden twee bepalingen in de huidige AWBZ verplaatst naar dit hoofdstuk. Inhoudelijk is de regeling van het regresrecht gelijk aan die in de overige sociale verzekeringswetten.

Over de omvang van het regres is het volgende bepaald. De rechter moet bij het vaststellen van de schadevergoeding rekening houden met de aanspraken die de verzekerde krachtens deze wet heeft. Vervolgens kan een ziekenfonds, ziektekostenverzekeraar of uitvoerend orgaan de gemaakte kosten op de schadeplichtige verhalen. (Artikel I, onderdeel D, artikel 65a AWBZ). Voorts wordt het regresrecht in de AWBZ evenals in de

andere sociale verzekeringen doorgaans beperkt tot gevallen van schuldaansprakelijkheid. Dat wil zeggen dat het AWBZ-uitvoeringsorgaan de kosten van de aan zijn verzekerde verleende zorg slechts kan verhalen indien het feit als gevolg waarvan de verzekerde genoodzaakt werd AWBZ-zorg in te roepen, als een onrechtmatige daad aan de veroorzaker kan worden toegerekend en waarvoor hij derhalve aansprakelijk is. Daarom blijven voor de vaststelling van het totale bedrag waarvoor aansprakelijkheid naar burgerlijk recht zou bestaan, de meeste artikelen betreffende wettelijke aansprakelijkheid buiten de schuld van degene die de schade veroorzaakt heeft (risico-aansprakelijkheid), buiten toepassing. Om dit te bewerkstelligen wordt in artikel 197 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek een verwijzing naar artikel 65b van de AWBZ opgenomen. (Artikel III)

Het derde lid van artikel 65b van de AWBZ regelt de collectivering van het regres in die zin dat de Ziekenfondsraad met schadeverzekeraars afspraken kan maken over een jaarlijks te betalen afkoopsom. Omdat het niet altijd mogelijk is de kosten van de zorg naar individuele gevallen terug te rekenen, is in het tweede lid van artikel 65b van de AWBZ geregeld dat een schatting kan worden gemaakt van de geldswaarde van de verleende zorg. Daarbij is bepaald dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hieromtrent zonodig nadere regels kan stellen.

Tenslotte is, overeenkomstig de regeling in de Anw, de Ziektewet, de ZFW en de WAO, een regeling getroffen voor het regres op de werkgever en de collega-werknemer, met dien verstande dat de schadeplichtigheid wordt beperkt tot de gevallen waarin sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid van de veroorzaker van het feit. (Artikel I, onderdeel D, artikel 65c AWBZ).

Bij het ontbreken van een dergelijke bepaling zouden collega-werknemers in de gevallen waarin ze schuld zouden hebben aan een ongeval, door de verzekeraars van die collega's kunnen worden aangesproken voor de kosten die ten behoeve van die collega's zijn gemaakt. Waar mensen intensief samenwerken, en ongelukken die aan iemands schuld te wijten zijn zich makkelijk kunnen voordoen, heeft de wetgever een dergelijk regres – en de noodzaak zich daarvoor te moeten verzekeren – voor de genoemde wetten willen voorkomen. Vandaar dat via een uitzonderingsbepaling het regresrecht wordt beperkt tot de gevallen waarin sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid. Het risico van normale bedrijfsongevallen komt daarmee voor rekening van de AWBZ.

In de ZFW wordt de bestaande regresbepaling, analoog aan de regeling in de AWBZ, aangepast en uitgebreid met een nieuwe lid, waarbij is geregeld dat de Ziekenfondsraad met schadeverzekeraars afspraken kan maken over een te betalen jaarlijkse afkoopsom. (Artikel II, onderdeel G, artikel 83b ZFW)

5. Financiële gevolgen van het wetsvoorstel

De opbrengsten van het regres in de AWBZ zijn moeilijk in te schatten, omdat er geen gegevens bekend zijn over het aantal gevallen waarin regres mogelijk is en de financiële omvang ervan. De mogelijkheid van verhaal in de AWBZ doet zich met name voor bij het cluster verzorging of verpleging, en dan met name met betrekking tot de verstrekkingen opneming en nader verblijf in een verpleeginrichting, dagbehandeling in een verpleeginrichting en thuiszorg.

In zijn advies van 1993 was de SER van oordeel dat het uitermate lastig was een betrouwbaar en volledig beeld te krijgen van de opbrengsten van regres en dan met name voor wat betreft de AWBZ. Ook de ramingen van

de verschillende belangengroeperingen, de sociale en particuliere verzekeraars, lopen substantieel uit elkaar. Voor wat betreft de AWBZ (vóór de overheveling van farmaceutische hulp, hulpmiddelen en revalidatie naar de ZFW) schatte de SER de regresopbrengst op f 50 tot f 100 miljoen. De verwachte opbrengst zal op dit moment substantieel lager liggen, omdat met name bij de in 1996 naar de ZFW overgehevelde verstrekkingen hulpmiddelen en revalidatie regresopbrengsten zijn. Indien de regresopbrengst in de AWBZ gelijk zou zijn aan de opbrengst in de ZFW, betekent dit, uitgedrukt in een percentage van de kosten van verleende verstrekkingen, een opbrengst van 0,27% per gulden. De opbrengst van regres in de AWBZ zou in dat geval circa f 25 miljoen per jaar bedragen (deze cijfers zijn ontleend aan een schatting van de Ziekenfondsraad van mei 1998). Aangezien het regres in de AWBZ andere zorgvormen betreft en er rekening mee moet worden gehouden dat de maximale opbrengst eerst na verloop van een aantal jaren zal worden gerealiseerd, wordt vooralsnog uitgegaan van een regresopbrengst van f 15 miljoen per jaar.

6. Technische wijzigingen

De artikelen I, onderdelen A en B en II, onderdelen A en B en D tot en met F van dit wetsvoorstel strekken tot het herstel van (wets)technische onvolkomenheden in de AWBZ en de ZFW. In de Veegwet SZW 1997 zijn recentelijk artikelen in de sociale verzekeringswetten gewijzigd waarbij de definiëring van het begrip ongehuwd-samenwonenden is aangepast. Doel hiervan is onder meer te komen tot harmonisatie van leefvormbepalingen in de regelgeving ter verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaving daarvan. Voorts is in die wet een aantal bepalingen aangepast inzake het geregistreerde partnerschap als gevolg van de wijziging van het Burgerlijk Wetboek en van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. De ZFW en de AWBZ zijn bij die wijziging niet meegenomen en die omissie wordt in deze wet hersteld. De tekst van de bepalingen is vrijwel gelijklopend aan de formulering in de overige sociale verzekeringswetten. Verder worden in artikel II, onderdeel C en artikel V twee bepalingen opgenomen voor de op 1 januari 1998 in werking getreden Wet herstructurering ZFW.

II. ARTIKELSGEWIJZE DEEL

Artikel I, onderdeel A (artikel 1 AWBZ)

Voor de wijziging van deze bepaling wordt verwezen naar het algemene deel van de toelichting in paragraaf 6.

Artikel I, onderdeel C (artikelen 13 en 15 AWBZ)

De artikelen 13 en 15 AWBZ vervallen en worden verplaatst naar hoofdstuk IXa van de wet.

Artikel I, onderdeel D (artikel 65a AWBZ)

Deze bepaling, die overeenkomt met het huidige artikel 13, is uit systematische overwegingen verplaatst naar hoofdstuk IXa van de AWBZ. De bepaling regelt de samenloop van aanspraken in het burgerlijk recht en de aanspraken die op grond van deze wet bestaan.

Artikel I, onderdeel D (artikel 65b AWBZ)

In het eerste lid is het regresrecht geregeld. De bepaling is gelijklopend aan de vergelijkbare regeling in de andere sociale verzekeringswetten. In het tweede lid is geregeld dat – indien de zorg niet zonder meer is uit te drukken in een geldbedrag – er een schatting kan worden gemaakt van de geldswaarde van de geleverde zorg. Daarbij kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de wijze waarop de schatting moet worden gemaakt. Een dergelijke bepaling is thans reeds in artikel 83b, tweede lid, van de ZFW opgenomen.

In het derde lid wordt geregeld, dat collectivering van de schadelast door de Ziekenfondsraad mogelijk is. Daarbij is bepaald dat indien de Ziekenfondsraad op grond van het derde lid met schadeverzekeraars afspraken maakt over het betalen van een jaarlijkse afkoopsom, dit vooraf aan het desbetreffende jaar aan de ziektekostenverzekeraars moet worden medegedeeld. Hierbij zal tevens moeten worden aangegeven welke schadeverzekeraars zich aan de afspraken gebonden hebben. Voor ziektekostenverzekeraars is dan duidelijk of zij voor individuele gevallen regres moeten nemen, dan wel dat de Ziekenfondsraad de bedoelde schadelast voor dat jaar collectiveert.

Artikel I, onderdeel D (artikel 65c AWBZ)

In deze bepaling is, overeenkomstig de bepalingen in de overige sociale verzekeringswetten, een regeling getroffen voor het regres op de werkgever en de collega-werknemer, met dien verstande dat de schadelijktigheid wordt beperkt tot opzet of bewuste roekeloosheid.

Artikel I, onderdeel D (artikel 65d AWBZ)

Deze bepaling, die in strekking overeenkomt met het huidige artikel 15, is uit wetssystematische overwegingen verplaatst naar hoofdstuk IXa van de wet.

De bepaling is erop gericht misbruik van de wettelijke voorzieningen te kunnen verhalen en past om die reden goed in het nieuwe hoofdstuk waarin de invloed op het burgerlijk recht geregeld is.

In de tweede volzin is geregeld dat – indien de zorg niet zonder meer is uit te drukken in een geldbedrag – er een schatting kan worden gemaakt van de geldswaarde van de geleverde zorg.

In het tweede lid is bepaald dat nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de in het eerste lid bedoelde terugvordering. Aan deze bepaling is tot heden geen uitvoering gegeven.

Artikel II, onderdeel A (artikel 1 ZFW)

Deze wijziging hangt samen met de invoering van de Veegwet SZW 1997. Verwezen wordt naar het algemene deel van de toelichting.

Artikel II, onderdeel B (artikel 3 ZFW)

Met de voorgestelde wijziging van artikel 3, eerste lid, onder a, ten eerste, ZFW wordt uniformiteit met artikel 3, eerste lid, onder a, ten tweede, ZFW bereikt.

De wijziging van artikel 3, eerste lid, onder b, ZFW is een verbetering van de systematiek in het artikel.

Artikel II, onderdeel C (artikel 3c ZFW)

In de memorie van toelichting van de Wet van 24 december 1997, houdende wijziging van de Ziekenfondswet in verband met aanpassing

van de gronden voor de ziekenfondsverzekering (herstructurering Ziekenfondswet), was al een passage opgenomen waarin werd aangegeven dat met de mogelijkheid voor personen van 65 jaar of ouder om onder voorwaarden toe te treden tot de ziekenfondsverzekering niet werd beoogd de ziekenfondsverzekering open te stellen voor personen die bij het bereiken van de 65 jarige leeftijd deelnemer waren aan een publiekrechtelijke ziektekostenregeling voor ambtenaren (de gemeenschappelijke Zorgverzekering Ambtenaren Nederland, de Interprovinciale Ziektekostenregeling 1988 en het besluit Geneeskundige verzorging Politie 1994). De regering heeft het opportuun geacht om dit nadrukkelijk in de wet op te nemen aangezien in de praktijk anders wordt gehandeld. Deze bepaling brengt dit tot uitdrukking.

Artikel II, onderdeel F (artikel 73b ZFW)

Sinds de invoering van de Wet van 24 december 1997, houdende wijziging van de Ziekenfondswet in verband met aanpassing van de gronden voor de ziekenfondsverzekering (herstructurering Ziekenfondswet) is de positie van de vergunninghoudende pensioeninstellingen geen andere dan die van de overige, zodat ze niet meer afzonderlijk benoemd hoeven te worden in de Ziekenfondswet.

Artikel II, onderdeel G (artikel 83b, eerste en derde lid, ZFW)

Door wijziging van het eerste lid en toevoeging van het derde lid aan artikel 83b van de ZFW wordt buiten twijfel gesteld, dat collectivering van het regres door de Ziekenfondsraad ook mogelijk is.

Artikel II, onderdeel G (artikel 83b, tweede lid, ZFW)

In dit lid is geregeld dat – indien de zorg niet zonder meer is uit te drukken in een geldbedrag – er een schatting kan worden gemaakt van de geldswaarde van de geleverde zorg. Deze bepaling vervangt het oude tweede lid van artikel 83b van de ZFW. De terminologie is in overeenstemming gebracht met het desbetreffende artikel 65b, tweede lid, van de AWBZ.

Artikel II, onderdeel H (artikel 83d ZFW)

Overeenkomstig artikel 65d van de AWBZ (nieuw) is een artikel 83d inzake terugvordering bij misbruik in het hoofdstuk over de invloed van het burgerlijk recht ondergebracht.

Artikel III (artikel 6:197 BW)

Door artikel 65b toe te voegen aan artikel 197 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek wordt bewerkstelligd dat het regres zich beperkt tot schuldaansprakelijkheid.

Artikel IV

Omdat verzekeraars met betrekking tot voor de datum van invoering van het regresrecht in de AWBZ veroorzaakte schaden geen financiële middelen hebben gereserveerd, zal het regresrecht in de AWBZ van toepassing zijn voor de kosten van verleende zorg voortvloeiende uit schadebrengende feiten die op of na de datum van invoering hebben plaatsgevonden.

Artikel V

Deze bepaling ziet op het herstel van een omissie in de Wet van 24 december 1997, houdende wijziging van de Ziekenfondswet in verband met aanpassing van de gronden voor de ziekenfondsverzekering (herstructurering Ziekenfondswet). Tot 1 januari 1998 konden personen van 65 jaar of ouder die op grond van het AOW-pensioen niet ziekenfondsverzekerd waren, medeverzekerd zijn bij hun partner. Door wijziging van artikel 4 van de Ziekenfondswet per genoemde datum kunnen personen van 65 jaar of ouder niet meer medeverzekerd zijn in de ziekenfondsverzekering van hun partner. Zonder nadere regeling zouden deze personen die bij de inwerkingtreding van de Wet herstructurering Ziekenfondswet reeds 65 jaar waren, aangewezen raken op een particuliere ziektekostenverzekering. Dit wordt door de regering ongewenst geacht. Deze bepaling strekt ertoe de betreffende personen onder de ziekenfondsverzekering te houden.

Artikel VI

Er wordt naar gestreefd het regresrecht in de AWBZ met ingang van 1 januari 1999 in te voeren.

In verband met het in werking treden van de Wet herstructurering Ziekenfondswet per 1 januari 1998, is het noodzakelijk de wijziging van artikel V van dit wetsvoorstel te laten ingaan met ingang van dezelfde datum, derhalve met terugwerkende kracht.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers