

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. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 6 november 1998

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, hecht eraan onderstaande vragen en opmerkingen ter beantwoording aan de regering voor te leggen.

Met een tijdige en afdoende beantwoording acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Algemeen**

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel invoering regresrecht in AWBZ en ZFW. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven is de discussie over de mogelijkheid van regres in de volksverzekering ten principale reeds gevoerd bij de behandeling van de Anw. Deze leden reageerden ook destijds positief op de mogelijkheid van regres bij de volksverzekeringen. Bij de uitbereiding van de mogelijkheid van regres hebben zij danook slechts enkele vragen en opmerkingen.

Begrijpen deze leden het goed dat werkgevers slechts aangesproken kunnen worden voor schade, indien sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid, ook indien de werkgever in een bepaald geval risico-aansprakelijk is voor het gedrag van een ondergeschikte?

De regering heeft het regres bij risico-aansprakelijkheid bewust uitgesloten. De leden van de fractie van de PvdA gaan er dan ook vanuit dat, indien de verzekerde door schuld of zelfs opzet van een collega uitkering ontvangt uit hoofde van de AWBZ, waarvoor de werkgever risico-aansprakelijkheid draagt, er geen mogelijkheid tot regres is; noch op de werkgever, noch op de werknemer. Zien deze leden dat juist, of is er – vergelijkbaar met de regeling bij de Anw – wel sprake van regres indien er sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid?

Voor het overige menen deze leden dat, hoewel zij het principe van kostenconfrontatie onderschrijven, het effect van deze wijziging slechts een zeer beperkt kostenconfronterend effect zal hebben. Ten eerste lijken de mogelijkheden tot regres zeer beperkt door de uitzonderingen voor risico-aansprakelijkheid en de aansprakelijkheid voor de werkgever. Ten tweede menen deze leden dat deze wetgeving tot gevolg zal hebben dat

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, Bijleveld-Schouten (CDA), Middel (D66), Essers (VVD), voorzitter, Dankers (CDA), Oudkerk (PvdA), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Rouvoet (RPF), De Vries (VVD), Van Vliet (D66), Van Blerck-Woordman (VVD), Passtoors (VVD), Eisses-Timmerman (CDA), Gortzak (PvdA), Hermann (GL), Buijs (CDA), Atsma (CDA), Van Gent (GL), Arib (PvdA), Spoelman (PvdA), Kant (SP), E. Meijer (VVD), Van der Hoek (PvdA).

Plv. leden: Van 't Riet (D66), Rehwinkel (PvdA), Eurlings (CDA), Apostolou (PvdA), Orgü (VVD), Van de Camp (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Ravestein (D66), Weekers (VVD), Schutte (GPV), Cherribi (VVD), Schimmel (D66), Terpstra (VVD), Udo (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Belinfante (PvdA), Harrewijn (Groen-Links), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), Th. A. M. Meijer (CDA), Rosenmöller (GL), Duijkers (PvdA), Smits (PvdA), Marijnissen (SP), O. P. G. Vos (VVD).

tot collectivering over gegaan zal worden, waardoor het kostenconfronterend effect eveneens verminderd zal worden. Het effect van collectivering is dat de allocatie van kosten verbetert, zij het op zeer beperkte schaal. Kan de regering aangeven in hoeverre dit wetsvoorstel een verschuiving van premiedruk teweeg kan brengen? Het is duidelijk dat, mocht van een verschuiving al sprake zijn, deze zeer marginaal zal zijn, gezien de geringe te verwachten opbrengsten van deze maatregel voor de AWBZ.

Ten aanzien van de uitsluiting van regres, indien sprake is van risico-aansprakelijkheid, hebben de leden van de PvdA-fractie nog een vraag. Is het steeds duidelijk in veroordelende vonnissen of de aansprakelijke partij veroordeeld is wegens risico of wegens schuld? Met andere woorden, is steeds voldoende duidelijk voor welk gedeelte van de schadesom de instelling regres heeft?

Deze leden gaan ervan uit dat, net als sinds 1 januari 1998 voor de ZFW geldt, ook het regres uit hoofde van de AWBZ voldoende financieel belang heeft voor de instelling om ook daadwerkelijk tot procedures over te gaan.

De leden van de CDA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel. De invoering van regresrecht in de AWBZ zien zij als een verdere ontmanteling van de volksverzekeringen; een richting waarin deze fractie niet graag ziet dat de Nederlandse samenleving zich verder ontwikkelt.

De leden verbazen zich over het gemak waarmee in de memorie van toelichting (hfdst. 3, blz. 4 laatste alinea) de AWBZ wordt gedefinieerd als sociale verzekeringswet. De sociale zekerheid kent in ons land immers 3 peilers: de sociale (werknemers)verzekeringen, de volksverzekeringen en de overheidsvoorzieningen. Deze driedeling, waarbinnen elk der categorieën een eigen karakter heeft, willen de leden van de CDA-fractie gaarne behouden. Naar hun mening is een dergelijke driedeling nog altijd van waarde, omdat het aangeeft op welk terrein vooral de individuele verantwoordelijkheid van belang is, al dan niet gegroepeerd via organisaties van burgers, op welk terrein de overheid alle burgers bescherming biedt via een volksverzekering, en op welke terreinen tenslotte in individuele gevallen door de overheid een voorziening zal worden getroffen.

De leden van de CDA-fractie zijn het volstrekt oneens met de opmerking van de regering dat «De discussie of een regresrecht past in het karakter van de volksverzekeringen in feite is achterhaald met de invoering van het regres in de Anw.» (MvT, blz. 3 onderaan) Nog afgezien van het feit dat deze leden grote bezwaren hadden en hebben tegen de Anw, en vooral tegen de afbraak van het volksverzekeringskarakter van die wet, is het natuurlijk nooit te laat of achterhaald om de principiële discussie hierover te voeren.

Verder maken de leden van de CDA-fractie zich bezorgd over de toenevende juridisering en formalisering van het maatschappelijk verkeer. Terughoudendheid bij regelgeving is een terecht devies. Niet voor niets is er een groot project aan deregulering door het vorig kabinet in gang gezet.

Behalve dat het voor minder hoog opgeleide burgers steeds moeilijker wordt om zicht te krijgen en houden op hun positie en mogelijkheden, worden ook de maatschappelijke kosten steeds verder opgejaagd door indirecte uitvoeringskosten en grotere druk op de rechterlijke macht. De leden van de CDA-fractie kunnen zich ook niet vinden in het argument van de regering dat «het verborgen zijn van van de maatschappelijke kosten van bepaalde vormen van maatschappelijk handelen» heeft geleid tot het ontbreken van prikkels tot kostenbeheersing. Zij kunnen zich niet voorstellen dat het wel bekend zijn van deze kosten van invloed zou kunnen zijn op situaties waarin het regresrecht geactiveerd kan worden.

Immers, in vrijwel alle gevallen is daarbij sprake van een verkeersongeval, geweldsmisdrijf of medische fout! Graag ontvangen zij een reactie of nadere motivering.

Bovendien kan naar de mening van deze leden de stelling worden verdedigd dat niet via het regresrecht in de volksverzekering de kosten van maatschappelijk handelen corrigerend zichtbaar worden, maar veeleer de kosten van uitvoering van een steeds gedetailleerder regelende overheid.

Tenslotte verbaast het de leden van de CDA-fractie dat de regering in de memorie van toelichting de invoering van regresrecht in de AWBZ motiveert als een logisch gevolg van de trend van collectivisering naar individualisering en een zwaarder accent op de individuele verantwoordelijkheid. Immers, tegelijkertijd wordt de mogelijkheid geopend voor collectivieren van het regres. Daarmee vervalt vrijwel onmiddellijk het individuele karakter, zij het dan dat kennelijk een aantal jaren via individuele gevallen ervaring wordt opgedaan om te becijferen in welke orde van grootte er geldstromen zullen moeten worden uitgewisseld tussen de verschillende verzekeraars. Als dan ook nog wordt berekend dat vooralsnog de opbrengst moet worden geschat op f 15 miljoen per jaar, oplopend tot wellicht f 25 miljoen per jaar, vragen deze leden zich in gemoede af hoe zinvol het is op deze weg van regres in de AWBZ voort te gaan.

Ingaande op de bevoegdheid van de Ziekenfondsraad vragen deze leden de regering voor alle duidelijkheid nog eens te bevestigen dat het leggen van de bevoegdheid tot collectiviseren bij de Ziekenfondsraad geen enkele afbreuk doet aan het zelfstandige regresrecht voor alle belanghebbenden. In hoeverre kan de praktijk ertoe gaan leiden – gelet op het feit dat de Ziekenfondsraad de Algemene Kas van de ziekenfondsverzekering beheert waar tweederde deel van de regresopbrengst terecht zal komen – dat te grote afkoopsommen geclaimd zullen worden bij derde partijen om tot een collectieve regeling te komen?

Verwacht de regering dat de «prikkel» voldoende is dat ziekenfondsen eenderde deel van de regresopbrengst mogen behouden, gelet op het gegeven dat de kosten van procedures gemiddeld 15% kosten van de totale baten?

Waarom heeft de resterende 7% van het marktaandeel van verzekeraars niet ingetekend op het convenant? (blz. 6 MvT) De leden van de CDA-Fractie geven er de voorkeur aan het advies van de Raad van State en de Rekenkamer op te volgen om in de Wet Politierregisters en het Besluit Politierregisters de grondslag op te nemen om gegevens te verstrekken ten behoeve van uitoefening van verhaal.

Deze leden zijn onvoldoende overtuigd van de argumenten van de regering waarom dit niet nodig zou zijn. Juist vanwege de zorgvuldigheid waarmee gegevensbestanden dienen te worden bewaakt voor oneigenlijk gebruik is het zaak alle externe raadpleging te regelen. Dit geldt evenzeer patiëntendossiers wanneer betrokken slachtoffer niet zelf in staat is maatregelen te treffen. Wil de regering hier nog eens uitvoerig op in gaan?

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel. Een uitbreiding c.q. versterking van het regresrecht past volgens hen bij het streven de kosten van het maatschappelijk handelen zoveel mogelijk zichtbaar te maken en voor rekening te brengen bij degene die daarvoor verantwoordelijk is. Deze leden wensen evenwel nog een enkele vraag ter toelichting te stellen.

De leden van de VVD-fractie hebben gelezen dat de regering de in het rapport van de Algemene Rekenkamer vermelde conclusie, namelijk dat de uitvoering van het regresrecht in de ZWF niet optimaal was, «niet ten volle deelt» (MvT, blz. 1). Deze leden zouden graag willen weten wat

precies wordt bedoeld met «niet ten volle deelt». Kan preciezer en gemotiveerder worden aangegeven op welke punten de regering het wel eens is, en op welke punten de regering het niet eens is met de Algemene Rekenkamer inzake de uitvoering van het regresrecht?

De leden van de VVD-fractie merken op dat het in eerste aanleg de bedoeling was om te komen tot een afzonderlijk wetsvoorstel voor alle volksverzekeringen tezamen, maar dat in het nu voorliggende voorstel hiervan is afgeweken. Hoewel zij willen benadrukken dat zij het met de regering eens zijn dat er nu terecht voor is gekozen om in de collectieve sector tot een beter kostenbewustzijn te komen, en derhalve de kosten van maatschappelijke activiteiten daar te leggen waar ze plaatsvinden, willen zij in het verband met het bovenstaande vragen of nog eens nader kan worden toegelicht waarom niet alsnog ervoor is gekozen om het regresrecht voor alle volksverzekeringen te regelen in een afzonderlijk wetsvoorstel.

In aansluiting op het bovenstaande vragen de leden van de VVD-fractie of nog wel steeds het uitgangspunt geldt dat regres alleen wordt toegepast indien de baten de kosten overtreffen, en dat de dader niet onevenredig zwaar getroffen mag worden. Dit laatste achten zij met name van belang in gevallen waar geen WA geldt. Kan dit nader worden toegelicht?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Algemene Rekenkamer de niet optimale uitvoering van het regres met name toeschrijft aan «de grote interpretatievrijheid die de ZWF biedt om al dan niet regres te nemen» (MvT, blz. 5). Hoewel door de regering wel in zijn algemeenheid wordt aangegeven dat ze het standpunt van de Algemene Rekenkamer niet delen, wordt op de interpretatievrijheid niet nader ingegaan. Waarom denkt de regering dat de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde niet-optimale uitvoering van het regresrecht in de ZFW niet mede veroorzaakt wordt door de grote interpretatievrijheid die de ZFW biedt? Is het zo dat de regering de interpretatievrijheid niet ziet, en kan dat dan nader worden aangegeven?

De regering is van mening, zo constateren de leden van de VVD-fractie, dat het niet tot nauwelijks gebruik maken van verhaal door ziekenfondsen vooral komt omdat het de ziekenfondsen aan een financiële prikkel ontbeert. Onderhavige wetswijziging voorziet echter wel in een financiële prikkel, die een stimulans zou kunnen zijn voor de individuele ziekenfondsen om meer gebruik te maken van verhaalsrecht.

In de voorgestelde wetswijziging, zo constateren zij, wordt echter ook al de mogelijkheid geboden om een collectieve afkoopregeling te treffen. Zal dit niet als gevolg kunnen hebben dat de per 1-1-98 ingevoerde financiële prikkel onvoldoende voortvarend ter hand wordt genomen in individuele gevallen?

In het kader van een regeling inzake regres tussen de werkgever en de collegawerknemer geldt, zo lezen de leden van de VVD-fractie, dat de, «(..)..schadeplichtigheid wordt beperkt tot de gevallen waarin sprake is van opzet of bewust roekeloos gedrag van de veroorzaker van het feit» (MvT, blz. 8). Normale bedrijfsongevallen blijven echter voor rekening van het AWBZ. Wordt het onderscheid tussen normale bedrijfsongevallen en ongevallen als gevolg van opzettelijk of bewust roekeloos gedrag in alle gevallen door de rechter bepaald? Kan dit nader worden toegelicht? Zo nee, wat is dan eventueel de rol in het bovenstaande voor de betreffende uitvoeringsorganen en verzekeringsmaatschappijen?

De leden van de VVD-fractie constateren dat als geschatte regres-opbrengst in de AWBZ bedragen worden genoemd van ongeveer f 25 miljoen tot f 15 miljoen per jaar. Eerder was echter sprake van aanzienlijk hogere bedragen. Deze leden zouden over de bovengenoemde bedragen graag een nadere toelichting willen.

In zijn algemeenheid vragen de leden van de VVD-fractie waar eventuele regresopbrengsten terug zijn te vinden in de administratie. Of concreter: waar worden de regresopbrengsten ingeboekt?

Het uitgangspunt van het voorliggende wetsvoorstel dat de kosten daar gelegd moeten worden waar zij worden gemaakt, doet volgens de leden van de fractie van D66 sympathiek aan, maar ook hebben zij nog vragen en opmerkingen. Met name de mogelijke gevolgen voor artsen en patiënten en de kostenontwikkeling maken hen huiverig voor de invoering en versterking van het regresrecht. Bij het onderdeel «Inhoud van het wetsvoorstel» en «Financiële gevolgen» zullen zij hier nader op ingaan.

De Raad van State heeft naar aanleiding van het eerder voorgelegde wetsvoorstel betoogd dat er alvorens de invoering van een regresrecht in AWBZ en versterking in de ZFW plaatsheeft, eerst onderzocht moet worden of er een collectivering mogelijk is. De regering heeft ervoor gekozen om met dit wetsvoorstel een soort dubbel pad te creëren: regresrecht voor individuele zorgverzekeraars in combinatie met de mogelijkheid tot collectivering. De D66-fractieleden stellen prijs op een nadere uiteenzetting van de voor- en nadelen van collectivering van het regresrecht tegenover een individueel regresrecht.

Deze leden begrijpen dat fouten van artsen ook onder het regresrecht zullen vallen. Aan wat voor soort fouten wordt hierbij gedacht?

Ontstaat door de invoering en versterking van het regresrecht niet het gevaar dat artsen, uit angst voor het maken van fouten, extra veel, misschien soms onnodige, onderzoeken en verrichtingen bij patiënten gaan uitvoeren? Hoe kijkt de regering aan tegen het gevaar dat artsen risicovolle ingrepen zullen nalaten om naderhand niet een regresprocedure te hoeven doormaken? De leden van de D66-fractie zijn bevreesd voor de gevolgen hiervan voor de patiënt. De patiënt wordt zwaarder belast met onderzoeken of krijgt niet de hulp die hij nodig heeft, omdat de arts geen risico's wil nemen.

Hoe schat de regering de kans in dat zorgverzekeraars en hun advocaten in ziekenhuizen «op jacht» gaan naar mogelijke medische fouten van artsen, zodat zij de kosten van hun patiënten kunnen verhalen op die artsen? Ontstaan hierdoor geen «Amerikaanse toestanden» in de gezondheidszorg in Nederland?

De schadeplichtigheid voor werkgevers en collega-werknemers wordt beperkt tot de gevallen waarin sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid. De leden van de D66-fractie onderschrijven dit. Geldt dit ook voor artsen die in loondienst zijn?

Genoemde leden missen een inschatting van de kostenontwikkeling in de totale gezondheidszorg ten gevolge van extra medische handelingen of het nalaten van medische handelingen. Ook de extra kosten die artsen zullen moeten maken om zich te verzekeren wordt door hen gemist. Zij willen graag alsnog een overzicht hiervan ontvangen.

De leden van de D66-fractie missen bij de financiële gevolgen van het wetsvoorstel ook de verhoging van premies die particulieren of bedrijven af moeten sluiten. Te denken valt aan de premies voor autoverzekering en verzekering voor wettelijke aansprakelijkheid van particulieren of voor werknemers. Kan de regering, eventueel aan de hand van gegevens van verzekeringsmaatschappijen, een inschatting maken hoeveel de premies verhoogd zullen worden in verband met het regresrecht?

De leden van de fracties van RPF en GPV hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij begrijpen dat met dit wetsvoorstel in navolging van onder meer de Algemene Nabestaandenwet het regresrecht in de AWBZ wordt ingevoerd, terwijl dit recht in de Ziektenfondswet wordt versterkt.

De leden menen dat een eenduidige en goed uitvoerbare regeling voor het regresrecht gewenst is. Het uitsluiten van regres in deze regelingen past niet langer in de huidige opvattingen over de positie die ze in het maatschappelijk leven innemen. In het verleden werden problemen te vaak afgewenteld op de collectieve sector, hetgeen heeft geleid tot een aanzienlijke lastenstijging.

Deze leden hebben de indruk dat in het onderhavige wetsvoorstel wordt gepoogd om twee min of meer tegengestelde opvattingen met elkaar te verenigen. Enerzijds wordt aangegeven dat invoering van het regresrecht in de AWBZ in lijn ligt van de trend naar individualisering en sterkere verantwoordelijkheid in de sociale verzekeringen. Anderzijds geeft de regering aan nadrukkelijk voorstander te zijn van een vorm van collectivisering van het regres. In hoeverre zijn beide opvattingen met elkaar te rijmen? Wordt op deze wijze geen afbreuk gedaan aan de beoogde preventieve werking? Wat zijn de verschillen tussen deze tussenvorm en de huidige situatie?

Tijdens de behandeling van een regeling met betrekking tot het regresrecht (Parl. Gesch. Inv. Boek 6 blz. 1413-1414, bijlage 1 SVB-advies «Regresrecht», november 1993) is gesteld dat collectivisering van het regresrecht moeilijk te realiseren is omdat «het aan de ene kant om een uiteenlopende groep van risicodragers van het terrein van sociale verzekeringen en van de overheid gaat en aan de andere kant om een heterogene groep van particuliere verzekeraars ten dele van aansprakelijkheid en ten dele van ziektekosten en andere schaden, soms in wisselende combinaties bij een maatschappij» (blz. 6 Bijlage SVB-rapport). In hoeverre wordt in de vormgeving van de voorgestelde collectivisering rekening gehouden met deze problematiek?

Aansluitend vragen de leden van de fracties van RPF en GPV aandacht voor de opmerkingen van de minister betreffende de organisatie van regresprocedures. Het kabinet is niet van plan verdergaande regelgeving op dit punt te initiëren. Deze leden hebben, gelet op de argumentatie, begrip voor dit standpunt. Wel verzoeken zij de minister nader in te gaan op de eventuele consequenties voor de verschillende betrokken partijen en de overheid van deze beleidslijn. Moet in dit kader uit de zinsnede «De afrekening volgt dan automatisch» (MvT, blz. 7) worden afgeleid dat denkbaar is dat de overheid met budgettaire consequenties wordt geconfronteerd?

De leden van de fracties van RPF en GPV herinneren aan de aanbeveling van het rapport van de Algemene Rekenkamer «Verhaalsrecht in de Ziekenfondswet» dat bij de uitbreiding van het verhaalsrecht naar volksverzekeringen er op toegezien moet worden dat de wetgeving duidelijk is over de plichten en de rechten van de verschillende partijen en dat de kwaliteit van de verhaalsorganisatie specifieke aandacht krijgt. In hoeverre acht het kabinet deze aanbeveling relevant voor het regresrecht in dit wetsvoorstel?

Verder vragen deze leden om een nadere onderbouwing van de stelling dat invoering van het regresrecht in de AOW en de AKW niet voor de hand zou liggen. Ze vragen bij deze onderbouwing de opmerkingen in het SVB-rapport van november 1993 te betrekken. De Sociale Verzekeringsbank merkt namelijk in dit rapport op dat invoering in de AOW en AKW wel mogelijk is (blz. 22). Bij de AKW zou het dan gaan om het recht op kinderbijslag ten behoeve van arbeidsongeschikte kinderen tussen de 16 en 18 jaar ingevolge artikel 7, eerste lid, onderdeel d, AKW. Ten aanzien van de AOW betreft dit het recht op een één-ouderspensioen in geval het recht op kinderbijslag dat daarbij als voorwaarde wordt genoemd, bij uitsluiting is ontstaan ten behoeve van een arbeidsongeschikt kind tussen 16 en 18 jaar.

Is dit een inmiddels achterhaald standpunt?

### **Artikelsgewijs**

Aan artikel 3c van de Ziekenfondswet wordt een nieuw vijfde lid toegevoegd dat regelt dat mensen die deelnemen aan een publiekrechtelijke ziektekostenverzekering voor ambtenaren op het moment dat zij 65 jaar worden niet in het ziekenfonds worden toegelaten. De leden van de D66-fractie vragen of de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voornemens is nogmaals te trachten iets te veranderen aan de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren. Dit zou volgens de mening van deze leden het wettelijk vastleggen van deze regeling niet nodig maken.

De voorzitter van de commissie,  
Essers

De griffier van de commissie,  
Teunissen