

Vergaderjaar 2001–2002

28 228

Wijziging van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten teneinde onduidelijkheid omtrent het rechtsgevolg van door indicatieorganen te stellen indicaties op te heffen, alsmede wijziging van de Ziekenfondswet teneinde enkele technische verbeteringen aan te brengen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen gedeelte

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

In december 2000 heeft de Centrale Raad van Beroep¹ uitgesproken dat een positief of negatief advies van een indicatieorgaan als bedoeld in artikel 9a van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (verder: AWBZ) niet kan worden aangemerkt als een beslissing van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, oftewel als een besluit in de zin van laatstgenoemde wet. De Centrale Raad kwam tot dit oordeel omdat noch in de tekst noch in de geschiedenis van totstandkoming van de artikelen 9a en 9b van de AWBZ dwingende aanwijzingen waren te vinden voor een ander oordeel omtrent het rechtskarakter van het advies van het indicatieorgaan.

Het ten aanzien van de indicatiestelling in de AWBZ gevoerde beleid is er altijd op gericht geweest een scheiding aan te brengen tussen enerzijds de taken van de indicatieorganen, als instanties die de indicatie vaststellen, en anderzijds die van de zorgverzekeraars, die ervoor verantwoordelijk zijn dat de verzekerden hun aanspraken op zorg tot gelding kunnen brengen. Tot eerder bedoelde uitspraak heerste de opvatting dat een indicatieadvies van een indicatieorgaan in het kader van de AWBZ, ondanks het gebruik van het woord advies in artikel 9b van de AWBZ, als een besluit moest worden aangemerkt. Die opvatting, gebaseerd op de bewoordingen van artikel 9b, eerste lid, van de AWBZ, werd onderschreven door de Raad van State in zijn advies² dat bij de totstandbrenging van het Zorgindicatiebesluit is uitgebracht.

Voor handhaving van het, naar thans is komen vast te staan, verwarrende gebruik van het woord «advies» in artikel 9b van de AWBZ werd destijds gekozen in het licht van het gegeven dat werd beoogd het oordeel van de indicatieorganen tevens een rol te doen spelen bij de toekenning door het gemeentebestuur van bepaalde voorzieningen in het kader van de Wet voorzieningen gehandicapten (verder: WVG) en eventueel nog aan te wijzen andere voorzieningen. Daarbij werd echter aan een niet-beslissende, adviserende rol gedacht. Het gebruik van de term «besluit» voor het oordeel van het indicatieorgaan zou, zo werd gevreesd, verwarring hebben opgeleverd in relatie tot artikel 8 van de WVG. Er werd van uit

¹ Centrale Raad van Beroep, 19 december 2000, RZA 2001, 34.

² Advies Raad van State van 214 september 1997, no. W13.970470.

gegaan dat uit de formulering van artikel 9b van de AWBZ respectievelijk artikel 8 van de WVG voldoende duidelijk zou blijken dat het oordeel van het indicatieorgaan in het ene geval rechtsgevolg heeft en in het andere geval (niet meer dan) een advies behelst.

Er is geen aanleiding het beleid ten aanzien van de scheiding van verantwoordelijkheden tussen indicatieorganen en zorgverzekeraars te wijzigen. Daarom is het noodzakelijk de wet zodanig aan te passen dat komt vast te staan dat het oordeel van een indicatieorgaan voor de toepassing van de AWBZ een besluit is waarin naar aard, inhoud en omvang wordt vastgesteld op welke zorg de verzekerde is aangewezen. Deze wetwijziging strekt daartoe.

In artikel 9a, tweede lid, van de AWBZ (oud) is destijds opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over door de indicatieorganen te verrichten heroverwegingen. Die bepaling was voor de Centrale Raad van Beroep mede aanleiding om het indicatieoordeel niet als besluit, maar als een advies aan te merken. Bij de totstandbrenging van het Zorgindicatiebesluit is het inzicht ontstaan dat de term «advies» geen recht doet aan het karakter van de indicatiestelling. Omdat sprake is van een bestuursorgaan dat door die indicatie een rechtsgevolg in het leven roept, dient die indicatie immers als besluit te worden gekwalificeerd.

In de nieuwe wettekst is voorts, explicieter dan voorheen, bepaald dat regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de geldigheidsduur van indicatiebesluiten.

Uitgangspunt is dat indicatieorganen slechts bij of krachtens de wet opgedragen taken verrichten. In het wetsvoorstel is opgenomen dat aan de indicatieorganen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur naast het vaststellen van indicatiebesluiten (en ingevolge andere wetten: -adviezen) werkzaamheden kunnen worden opgedragen die verband houden met bij enige wet opgedragen taken; hierbij kan gedacht worden aan het geven van voorlichting aan verzekerden over de wijze waarop met hun persoonsgegevens wordt omgegaan. Tevens is bepaald dat burgemeester en wethouders aan het indicatieorgaan advies kunnen vragen omtrent de toekenning van voorzieningen waarbij de gezondheid of het maatschappelijk functioneren van een persoon van belang is. Gedacht kan worden aan de advisering in het kader van de Wet voorzieningen gehandicapten over woonvoorzieningen die minder kosten dan € 20 420 zolang nog geen gebruik is gemaakt van de in artikel 8, tweede lid, van die wet vervatte mogelijkheid om advisering ook in die gevallen verplicht te stellen. Artikel 8, eerste lid, Wet voorzieningen gehandicapten legt slechts een verplichting tot advisering door indicatieorganen op voor voorzieningen van € 20 420 of meer; burgemeester en wethouders kunnen van oordeel zijn dat ook advisering bij andere voorzieningen gewenst is.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt een aantal redactionele aanpassingen aan te brengen.

Artikelsgewijs

Artikel 1

A

In het eerste lid is thans opgenomen dat het indicatieorgaan bij besluit vaststelt of iemand is aangewezen op een bepaalde vorm van zorg waarop ingevolge de AWBZ aanspraak bestaat. Door te spreken over

«besluiten», wordt benadrukt dat hier een rechtsgevolg in het leven wordt geroepen.

Het tweede lid verschafft een expliciete delegatiebasis voor regeling in de algemene maatregel van bestuur van een geldigheidsduur van een indicatiebesluit. In artikel 15 van het Zorgindicatiebesluit is thans reeds geregeld dat indicatiebesluiten in beginsel een geldigheidsduur moeten vermelden. Dat vindt zijn verklaring in het gegeven dat het wenselijk wordt geacht periodiek te herbezielen of de gestelde indicatie nog ongewijzigd aanwezig is. Aangezien het daarbij in feite gaat om een impliciete verplichting na die periode een nieuw indicatiebesluit aan te vragen, zou kunnen worden gesteld dat de delegatiebasis, welke slechts spreekt over regels inzake de «werkwijze» daarvoor onvoldoende is. Met de voorgestelde wijziging wordt elke discussie daaromtrent vermeden. Het derde en vierde lid maken duidelijk dat indicatieorganen slechts in een beperkt aantal gevallen andere dan de bij de wet opgedragen taken mogen verrichten. Een algeheel verbod op het verrichten van andere werkzaamheden zou bijvoorbeeld tot het ongewenste gevolg leiden dat niet geadviseerd mag worden in het kader van de Wet voorzieningen gehandicapten, voor zover die wet daartoe niet verplicht.

B

Artikel 9b van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten brengt thans tot uitdrukking dat zonder een positief besluit van een indicatieorgaan geen aanspraak bestaat op de in het Zorgindicatiebesluit aangewezen zorg. De wijziging van het derde lid is van redactionele aard.

C

Door deze wijziging wordt bewerkstelligd dat de verplichting om inlichtingen te verstrekken ook geldt ten aanzien van de indicatieorganen.

D

De wijziging van artikel 58, eerste lid, verzekert dat een afwijzende beslissing van een indicatieorgaan op een bezwaar van een belanghebbende tegen de indicatiebeslissing, zoals dat ook reeds geldt ten aanzien van beslissingen van het uitvoeringsorgaan inzake een aanspraak, niet kan worden genomen dan na inschakeling van het College voor zorgverzekeringen. Voor het tijdstip van de hiervoor genoemde uitspraak van de Centrale Raad van Beroep werd in de rechtspraak reeds ervan uitgegaan dat artikel 58 van de AWBZ ook gold ten aanzien van zodanige beslissingen. Met een expliciete bepaling wordt dit thans bevestigd.

Artikel II

Een aantal onderdelen van de Wet van 16 juli 2001, houdende wijziging van de Ziekenfondswet in verband met samentelling van uitkerings-tijdvakken ingevolge de Werkloosheidswet voor de toepassing van artikel 3, eerste lid, onder a, van die wet, administratieve vereenvoudiging van de overgang van een particuliere ziektekostenverzekering naar de ziekenfondsverzekering en afschaffing van de nominale ziekenfondspremie voor personen jonger dan 18 jaar (Knelpunten Ziekenfondswet) (Stb. 2001, 386) strekt ertoe kleine foutjes in de Ziekenfondswet te herstellen. Doordat die wet, anders dan bij het opstellen ervan beoogd, later in werking is getreden dan de Wet van 21 december 2000 tot wijziging van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten in verband met de invoering van het gebruik van het sociaal-fiscaalnummer in die wet alsmede enkele wijzigingen van de Ziekenfondswet en enige andere wetten (Stb. 2001, 50) en de Wet van

13 december 2000 tot wijziging van de Ziekenfondswet en enige andere wetten in verband met de instelling van een onafhankelijk College van toezicht op de zorgverzekeringen (Instelling College van toezicht op de zorgverzekeringen) (Stb. 2001, 23) konden enkele van deze reparaties geen effect hebben. De in de onderdelen B, C en E van artikel II voorgestelde wijzigingen strekken ertoe, de Ziekenfondswet op deze punten alsnog te verbeteren. Ook artikel II, onderdeel D, betreft reparatie van een technische onjuistheid. Deze is het gevolg van het feit dat artikel II, onderdeel G, van eerdergenoemde wet over het sociaal-fiscaalnummer, later in werking is getreden dan artikel I, onderdeel HH1, van de wet waarmee het College van toezicht op de zorgverzekeringen werd ingesteld. Onderdeel A, ten slotte, betreft herstel van twee redactionele misslagen die zijn opgetreden bij de wijziging van artikel 3 van de Ziekenfondswet via artikel XXV van de Invoeringswet arbeid en zorg.

Artikel III

Het is de bedoeling het wetsvoorstel na aanvaarding zo spoedig mogelijk in werking te doen treden. Door te bepalen dat de oude artikelen 9a, 9b en 58 van de AWBZ van toepassing blijven ten aanzien van voor de inwerkingtreding uitgebrachte indicatieadviezen wordt voor uitgebrachte indicatieadviezen het oude recht gehandhaafd. Aldus wordt voorkomen dat voor de verzekerde onhelderheid bestaat over de vraag welke rechtsgang hij moet volgen indien hij zich niet kan vinden in een dergelijk indicatieadvies. Zonder deze bepaling zou mogelijk onduidelijkheid ontstaan, omdat de verzekerde in dat geval bij het uitbrengen van het advies ervan uit diende te gaan dat hij zijn zorgverzekeraar moet aanspreken indien hij zich niet in de vaststelling van de zorgvraag kan vinden, terwijl tengevolge van deze wetswijziging daartegen bezwaar bij het indicatieorgaan zou moeten worden ingediend. Overigens laat een en ander onverlet dat de verzekerde een nieuwe aanvraag kan doen bij het indicatieorgaan en dan desgewenst bezwaar kan indienen en (hoger) beroep kan instellen tegen het alsdan door het indicatieorgaan te nemen besluit. Tevens is aldus zeker gesteld dat (in afwijking van het gewijzigde artikel 9b) zorg die nu reeds of later verleend wordt op basis van het overleggen van een advies als hiervoor bedoeld, in overeenstemming met de wet wordt verleend.

De terugwerkende kracht voor enkele onderdelen van artikel II hangt samen met de tijdstippen waarop de bedoelde verbeteringen in werking hadden moeten treden ingevolge de wetten waarin zij oorspronkelijk waren opgenomen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. M. Vliegenthart