

| | |
|------------------|--|
| Onderwerp: | Als gevraagde begeleiding in zijn geheel valt onder de reclasseringsbegeleiding is dat een wettelijk voorliggende voorziening en is er geen aanspraak op AWBZ-zorg |
| Samenvatting: | Verzekerde vraagt bij het CIZ met terugwerkende kracht tot zijn vrijlating, zorg (OB en AB) aan om hem te ondersteunen bij het vinden van werk en onderdak. Verzekerde zit in een verplicht reclasseringstraject. Niet duidelijk is welke zorg hij van de reclassering ontvangt. Het CIZ moet dit nagaan om te kunnen beoordelen of de gevraagde zorg (in zijn geheel) valt onder de reclasseringsbegeleiding. Als dit het geval is dan heeft verzekerde geen aanspraak op AWBZ-zorg omdat er dan sprake is van een wettelijk voorliggende voorziening. In het advies wordt ook het wetsvoorstel Forensische zorg besproken. Op grond van dit wetsvoorstel zal de forensische zorg uit de AWBZ worden gehaald. Het CIZ zal dan niet meer bevoegd zijn om een indicatie voor forensische zorg te stellen. |
| Soort uitspraak: | IgA = indicatiegeschil AWBZ |
| Datum: | 23 maart 2009 |
| Uitgebracht aan: | CIZ |

Onderstaand de volledige uitspraak.

Het geschil

Verzekerde is een 31-jarige man die een psychotische stoornis heeft (waarschijnlijk in het kader van schizofrenie) en een verslavingsprobleem. Hij is opgegroeid in Ethiopië en is naar Nederland gekomen in 1991. Hij heeft van juni tot en met november 2007 in detentie gezeten en zit tot 26 november 2009 in een verplicht reclasseringstraject (bijzondere voorwaarde verbonden aan voorwaardelijke straf). Hij heeft met name beperkingen in zijn sociale redzaamheid. Hij heeft geen werk of andere structurele daginvulling en geen onderdak. Gedurende zijn detentie is onder meer door de justitieel forensisch psychiater die hem heeft onderzocht, benadrukt dat van groot belang is dat verzekerde na zijn vrijlating begeleid wordt in met name het vinden van werk en onderdak, omdat anders het risico bestaat dat hij weer aan lager wal raakt. De behandeltrajecten zouden met name gericht moeten zijn op het medicamenteus beïnvloeden van de psychotische verschijnselen en op het voorkomen van middelenmisbruik. De psychiater adviseert dan ook dat behandeling en begeleiding in het kader van een bijzondere voorwaarde, verbonden aan een eventueel op te leggen voorwaardelijke vrijheidsstraf, kunnen plaatsvinden. Vervolgens blijkt uit de stukken dat het contact met Bureau Sociale Zorg (BSZ) die de begeleiding van verzekerde op gebied van wonen en dagbesteding op zich zou nemen is mislukt. Vervolgens heeft Bureau Executieve Ondersteuning (BEO) verzekerde (op verzoek van Penitentiaire Inrichtingen Zuid-Oost, onderdeel Maatschappelijke Dienstverlening) op zijn ontslagdatum opgehaald om de nazorg op zich te nemen. Hoe dit traject verder is gelopen en of verzekerde nu (nog) behandeld en begeleid wordt, is uit de stukken niet op te maken.

¹ De rechtbank stelt als bijzondere voorwaarde dat de verdachte zich gedurende die proeftijd zal gedragen naar de aanwijzingen en voorschriften die hem zullen worden gegeven, door of namens de Reclassering Nederland, (...), ook als dat inhoudt behandeling en begeleiding door BSZ (Bureau Sociale Zorg) en/of GGZ, (...)

Namens verzekerde wordt vervolgens op 24 april 2008 een aanvraag ingediend voor ondersteunende en activerende begeleiding (te indiceren met terugwerkende kracht² tot de datum van zijn rijlating via een persoonsgebonden budget (PGB)). Verzekerde heeft als gevolg van zijn psychiatrische stoornis en verslavingsprobleem problemen met het vormen van een gestructureerde omgeving op het gebied van onderdak en dagbesteding. Hij wenst hierin begeleiding te krijgen. Ook in het kader van zijn behandeling is een gestructureerde omgeving van belang. Uit de aanvraag blijkt overigens dat verzekerde zorg ontvangt van BEO en dat deze is gestart na zijn detentie. Gevraagd wordt om de zorg in een PGB te ontvangen.

Op 25 september 2008 hebt u besloten dat verzekerde niet in aanmerking komt voor zorg die valt onder de AWBZ. U heeft hierbij het volgende overwogen:

Verzekerde heeft geen beperkingen of een hulpvraag op grond van een somatische grondslag. Wel ervaart verzekerde diverse beperkingen in het dagelijks functioneren als gevolg van psychische problematiek. Verzekerde heeft een strafrechtelijke titel.

Vanaf 1 januari 2008 is het ministerie van Justitie³ verantwoordelijk voor de inkoop van de forensische zorg in een strafrechtelijk kader⁴. Dit betekent dat het CIZ geen taak meer heeft in de afhandeling van deze aanvragen.

Namens verzekerde stelt de gemachtigde dat verzekerde wel in aanmerking voor een PGB komt en dat sprake is van een bijzonder geval om welke reden het PGB met terugwerkende kracht zou moeten worden toegekend. Verder stelt gemachtigde dat het feit dat verzekerde strafrechtelijk is veroordeeld, niet betekent dat hij daarom in aanmerking komt voor forensische zorg in het strafrechtelijk traject.

In de hoorzitting stelt gemachtigde dat uit het vonnis niet blijkt dat er sprake is van forensische zorg. Justitie geeft wel aan de forensische zorg te leveren, maar nergens staat in de wet dat betrokkenen geen recht hebben op AWBZ-zorg. Verzekerde valt onder de reclassering, maar de reclassering heeft aangegeven deze zorg niet te leveren.

Desgevraagd wordt aangegeven dat verzekerde veel begeleiding krijgt, korte lijnen om hem zo min mogelijk vrije ruimte te geven.

Gesteld wordt nog door gemachtigde dat als het feit, dat CIZ niet indiceert als het gaat om zorg in een strafrechtelijk kader, is gebaseerd op beleidsregels, dat hiervan afgeweken mag worden.

Uit uw conceptbeslissing blijkt dat u het voornemen hebt om het bezwaar ongegrond te verklaren. De (juridische) vraag die u centraal stelt is of de voor verzekerde aangevraagde zorg onder de indicatiestelling van het CIZ valt. U stelt vast dat verzekerde een strafrechtelijke titel heeft. Dit doet u aan de hand van de memorie van toelichting bij het concept wetsvoorstel forensische zorg, waarin 22 strafrechtelijke titels staan opgesomd, waaronder een voorwaardelijke veroordeling. U concludeert dat per 1 januari 2008 de bekostiging van zorg voor mensen met een strafrechtelijke titel en de indicatiestelling vanuit de AWBZ is overgeheveld naar het ministerie van Justitie. Deze overheveling is vooruitlopend op de geplande wetswijziging, maar in geest van hetgeen door het kabinet al sinds 2005 is beoogd. Op basis hiervan stelt u dat het besluit om verzekerde niet in aanmerking te laten komen voor AWBZ-zorg middels indicatiestelling door het CIZ juist is. Eventuele indicatie dient door het Nederlandse Instituut voor Forensische Psychiatrie (NIFP) plaats te vinden.

Wet- en regelgeving

In dit geschil zijn de volgende bepalingen van belang.

AWBZ

Op grond van artikel 9b, eerste lid AWBZ bestaat slechts aanspraak op zorg, aangewezen ingevolge artikel 9a, eerste lid, indien en gedurende de periode waarvoor het bevoegde

² Indiceren met terugwerkende kracht is -behoudens twee uitzonderingen die zich hier niet voordoen- niet mogelijk (zie Beleidsregels Indicatiestelling AWBZ, bijlage 1, paragraaf 2.5)

³ De Directie Forensische Zorg van de Dienst Justitiële Inrichtingen

⁴ Dit betreft alle geestelijke gezondheidszorg (inclusief verslavingszorg) en verstandelijke gehandicaptenzorg aan alle personen met een strafrechtelijke titel

indicatieorgaan op een door verzekerde ingediende aanvraag heeft besloten dat deze naar aard, inhoud en omvang op die zorg is aangewezen.

Op grond van artikel 6, derde lid AWBZ dragen de zorgverzekeraars er zorg voor dat de bij hen ingeschreven verzekerden hun aanspraken op zorg tot gelding kunnen brengen. Artikel 6, vijfde lid AWBZ bepaalt dat het derde lid niet van toepassing is met betrekking tot het verlenen van zorg onder verantwoordelijkheid, daaronder begrepen de financiële verantwoordelijkheid, van Onze Minister van Justitie in het kader van de uitvoering van een rechterlijke uitspraak.

Zorgindicatiebesluit (Zib)

Als vormen van zorg, bedoeld in artikel 9a, eerste lid AWBZ, zijn in artikel 2 Zib onder meer aangewezen de functies ondersteunende begeleiding en activerende begeleiding, geregeld in respectievelijk de artikelen 6 en 7 Besluit zorgaanspraken AWBZ (Bza).

Besluit Zorgaanspraken (Bza)

Volgens artikel 6 Bza omvat ondersteunende begeleiding ondersteunende activiteiten in verband met een somatische, psychogeriatrische of psychiatrische aandoening of beperking, een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke handicap of een psychosociaal probleem, gericht op bevordering of behoud van zelfredzaamheid of bevordering van de integratie in de samenleving, te verlenen door een instelling.

Volgens artikel 7 Bza omvat activerende begeleiding door een instelling te verlenen activerende activiteiten gericht op het omgaan met de gevolgen van een somatische, psychogeriatrische of psychiatrische aandoening of beperking of een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke handicap, waaronder voorkoming van verergering van gedragsproblemen in verband met een zodanige aandoening, beperking of handicap.

Op grond van artikel 2, eerste lid Bza bestaat slechts aanspraak op AWBZ zorg, indien deze zorg niet kan worden bekostigd op grond van een andere wettelijke regeling of een zorgverzekering als bedoeld in de Zorgverzekeringswet.

Beleidsregels indicatiestelling AWBZ

De Beleidsregels indicatiestelling AWBZ zoals die luiden in 2008 zijn van toepassing.

In paragraaf 3.2 van Bijlage 1 is bepaald dat wettelijk voorliggende voorzieningen en algemeen gebruikelijke voorzieningen voortgaan op AWBZ-zorg.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 2:3 bepaalt:

1. Het bestuursorgaan zendt geschriften tot behandeling waarvan kennelijk een ander bestuursorgaan bevoegd is, overwijd door naar dat orgaan, onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de afzender.
2. Het bestuursorgaan zendt geschriften die niet voor hem bestemd zijn en die ook niet worden doorgezonden, zo spoedig mogelijk terug aan de afzender.

Werkinstructie, wetsvoorstel en uitvoeringsprotocol Forensische zorg

Werkinstructie forensische psychiatrie 2008

In deze werkinstructie van het CIZ wordt onder meer het volgende opgemerkt: Forensisch psychiatrische zorg valt vanaf 1 januari 2008 niet meer onder de aanspraken in het kader van de AWBZ. De indicatiestelling door het CIZ is daarmee beëindigd. Op basis van deze werkinstructie dient het CIZ aanvragen door of terug te sturen.

Programma Vernieuwing Forensische Zorg

In deze brief (afbakening forensische zorg) dd 23 mei 2008 afkomstig van het Ministerie van Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen gericht aan zorgaanbieders, staat het volgende:

De inkoop van forensische zorg in een strafrechtelijk kader in 2008 gebeurt door de Directie Forensische Zorg van het Ministerie van Justitie. Daarmee eindigt ook de periode dat zorgkantoren verantwoordelijk waren voor deze taken. Per 1 januari 2008 is de functie van het CIZ vervallen daar waar het gaat om het indiceren van zorg voor patiënten met een strafrechtelijke titel. Voor zorg in een ambulante setting zal voor het jaar 2008 de reclassering nog een verwijzing doen en worden in 2008 voorbereidingen getroffen om ook bij de reclassering de indicatiestelling in te voeren. Het ministerie van Justitie kent geen financiering van zorg op basis van een PGB. Vanaf 2008 kan geen PGB meer worden toegekend aan patiënten met een strafrechtelijke titel.

Voorstel wet forensische zorg

De beoogde inwerkingtreding van het conceptwetsvoorstel is 1 januari 2011. Bij de inwerkingtreding van deze wet zal artikel 6, vijfde lid AWBZ vervallen: Nu op forensische zorg geen aanspraak meer bestaat, is artikel 6, vijfde lid, AWBZ dat die zorg uitsluit van de zorgplicht van de verzekeraars, overbodig geworden, zo blijkt uit de toelichting. Uit de toelichting blijkt verder dat het Bza ook nog zal worden aangepast, nu de forensische zorg hieruit geschrapt moet worden. Hiertoe is een algemene maatregel van bestuur in voorbereiding.

Uitvoeringsprotocol Forensische Zorg in een Strafrechtelijk Kader 2008

Aanvragen voor indicatiestelling vanuit zorginstellingen die na 1 januari 2008 bij het CIZ worden ingediend zullen naar de zorgaanbieders worden teruggezonden. Deze aanvragen dienen te worden ingediend bij het NIFP of de reclassering.

Uitvoeringsprotocol Forensische Zorg 2009/2010

In dit protocol is ondermeer het volgende bepaald:

Juridisch kader

Dit Uitvoeringsprotocol vormt een praktische aanvulling op:

- de wet- en regelgeving van WVS en Justitie;
- de tussen de Directie Forensische Zorg en de zorgaanbieders gesloten overeenkomsten;
- regionale afspraken;
- de managementafspraken die voor 2009 zijn gemaakt tussen Justitie en de bij de forensische zorg betrokken Justitieorganisaties.

Indien zich gedurende 2009 of per 2010 wijzigingen voordoen, dan wordt hierover een aanvulling nagezonden.

Deze worden ook gepubliceerd op www.vernieuwingforensischezorg.nl.

Geestelijke gezondheidszorg (inclusief verslavingszorg en zorg aan verstandelijk gehandicapten) die na het opleggen van de strafrechtelijke titel nodig is, wordt bekostigd door het Ministerie van Justitie en geïndiceerd door de reclassering of het NIFP.

Juridische beoordeling

De vraag die beantwoord moet worden is of het bestreden indicatiebesluit op grond van de geldende regelgeving juist is en zorgvuldig tot stand is gekomen.

Daarvoor moeten de volgende twee vragen worden beantwoord:

1. Is CIZ bevoegd besluit te nemen naar aanleiding van de aanvraag?

U heeft naar aanleiding van de aanvraag een besluit genomen. In het besluit merkt u op dat het CIZ in verband met de overheveling van forensische zorg in een strafrechtelijk kader naar het ministerie van Justitie geen taak meer heeft in de afhandeling van deze aanvragen. U hebt dan ook het originele aanvraagformulier retour verzonden naar de aanvrager. Bij dit formulier hebt u ter informatie de hierboven onder het kopje Programma Vernieuwing Forensische Zorg bedoelde brief van 23 mei 2008 van Dienst Justitiële Inrichtingen gedaan.

Het College is van oordeel dat het hierboven genoemde uitvoeringsprotocol en werkinstructie geen wettelijke basis zijn om de bevoegdheid om een indicatie te stellen voor forensische zorg bij een ander dan het CIZ te leggen. Zolang de AWBZ regelgeving niet is gewijzigd, is formeel gezien het CIZ bevoegd de indicatiestelling te doen voor aanvragen voor AWBZ-zorg (waaronder formeel gezien ook nog de forensische zorg in strafrechtelijk kader valt). Daarom bent u bevoegd te besluiten op een aanvraag voor forensische zorg in een strafrechtelijk kader. Overigens merkt het College nog op dat het door u aangehaalde artikel 6, vijfde lid, AWBZ niet ziet op de indicatiestelling door het CIZ en ook niet op de aanspraken, maar uitsluitend op de zorglevering. Hoewel uit uw primaire besluit, het terugsturen van het originele aanvraagformulier naar de aanvrager (artikel 3:2, tweede lid, Awb) en de inhoud van uw werkinstructie forensische psychiatrie 2008 de indruk ontstaat dat u geen besluit had willen nemen, hebt u wél een besluit genomen naar aanleiding van de aanvraag (en dus ook de aanvraag in behandeling genomen). Samenvattend is het College van oordeel dat u bevoegd bent een besluit te nemen en dat u ook een besluit hebt genomen.

2. Is er sprake van een wettelijk voorliggende voorziening?

Op grond van artikel 2, eerste lid, Bza is er geen aanspraak op AWBZ-zorg als de zorg kan worden bekostigd op grond van een andere wettelijke regeling⁵.

De vraag die hier centraal staat is of de zorg die verzekerde vraagt (in zijn geheel) onder een andere wettelijke regeling valt (reclasseringsbegeleiding).

Uit het vonnis blijkt dat verzekerde tot eind november 2009 in een verplicht reclasseringstraject zit. In deze periode dient hij zich te gedragen naar de aanwijzingen en voorschriften van de reclassering, ook als dat inhoudt behandeling en begeleiding door BSZ en/of GGZ. Uit de stukken blijkt dat verzekerde na zijn detentie behandeld en begeleid wordt door BEO (dit bureau is nadat contact met BSZ mislukte, aangewezen door het ministerie van Justitie om verzekerde na zijn detentie te begeleiden op de gebieden zorg, huisvesting en inkomen). De zorg die vervolgens bij het CIZ is aangevraagd ziet op hulp bij het vinden van onderdak en werk. Uit de hoorzitting komt tegenstrijdige informatie naar voren met betrekking tot de vraag of verzekerde forensische zorg ontvangt en of de reclassering zorg levert.

Het College adviseert u na te gaan wat de zorg door BEO inhoudt en wat daarnaast nog de bij u aangevraagde zorg inhoudt en hoe zich dit verhoudt tot de al verleende en te verlenen zorg. Als de door verzekerde gevraagde zorg in zijn geheel onder de reclasseringsbegeleiding valt, dan heeft verzekerde naar het oordeel van het College geen aanspraak op AWBZ-zorg omdat er sprake is van een wettelijk voorliggende voorziening. Het College adviseert u een en ander uit te zoeken alvorens u een beslissing op bezwaar neemt.

Advies van het College

Het College raadt u aan om uw beslissing te heroverwegen aan de hand van de uitkomst van het onderzoek.

⁵ of een zorgverzekering op grond van de Zorgverzekeringswet (aanvulling met terugwerkende kracht tot en met 1-1-2006, zie Stb. 2008, nr. 346)