



# Rapport

**Datum: 17 maart 2004**

**Rapportnummer: 2004/089**

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat Stichting Regionaal Indicatie Orgaan (RIO) Heuvelrug:

1. in strijd heeft gehandeld met de Algemene wet bestuursrecht (Awb) door de indicatiestelling van 24 december 2002 niet aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb;
2. niet (adequaat) heeft gereageerd op het verzoek om heroverweging van 3 januari 2003;
3. de toezegging in de brief van 12 februari 2003 dat in de week van 17 februari 2003 contact met hem zou worden opgenomen, niet is nagekomen.

Gelet op het grote belang dat de Nationale ombudsman toekent aan behoorlijke interne klachtenbehandeling heeft hij zijn onderzoek ambtshalve uitgebreid naar de navolgende gedraging.

De wijze waarop de directeur van de Stichting RIO Heuvelrug heeft gereageerd op verzoekers klacht van 2 februari 2003.

## Beoordeling

### I. Inleiding: toepasselijkheid Algemene wet bestuursrecht

Ten gevolge van de Wet van 18 april 2002 tot wijziging van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), die op 1 oktober 2002 in werking is getreden, dienen oordelen van indicatieorganen voor de toepassing van de AWBZ en waarin wordt vastgesteld op welke zorg de verzekerde is aangewezen, vanaf die datum te worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb, zie ook Achtergrond, onder 3.). De artikelen 9a, 9b en 58 van de AWBZ zijn aangepast in die zin dat thans wordt gesproken over een "besluit", "besloten" en "bestuursorgaan".

Het voorgaande brengt met zich mee dat de Awb, en in het bijzonder de hier van belang zijnde artikelen terzake het instellen van bezwaar en beroep en de behandeling van klachten alsmede de wettelijke termijnen waarbinnen besluiten op aanvragen moeten worden genomen, van toepassing zijn op het oordeel van een indicatieorgaan (zie Achtergrond, onder 1.).

### II. Ten aanzien van de indicatiestelling

1. Vanwege de slechte gezondheidstoestand van verzoekers vader werd de Stichting Regionaal Indicatie Orgaan Heuvelrug (RIO) in december 2002 verzocht een indicatiestelling uit te geven. Op 24 december 2002 bracht het RIO vervolgens een indicatiestelling uit, door het RIO aangeduid met "indicatieadvies". In de indicatiestelling

was opgenomen dat verzoeker een heroverweging kon aanvragen, indien hij het niet eens was met de inhoud van het advies. Hij diende daarvoor binnen twee weken een brief te richten aan de directeur van het RIO. Indien verzoeker het ook niet eens zou zijn met de heroverweging, kon hij een beschikking aanvragen bij het zorgkantoor en tegen die beschikking een bezwaarschrift indienen.

2. Verzoeker klaagde er in de eerste plaats over dat het RIO in strijd met de Awb heeft gehandeld door de indicatiestelling van 24 december 2002 niet aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb (zie Achtergrond, onder 1.).

3. Uit hetgeen hiervóór onder I. is overwogen volgt dat de indicatiestelling van 24 december 2002 had moeten worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Het RIO Heuvelrug heeft het besluit niet als zodanig aangemerkt, hetgeen onder meer blijkt uit het ontbreken van een juiste rechtsmiddelenclausule bij het besluit. Immers, ingevolge artikel 3:45 Awb dient bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit melding te worden gemaakt van onder meer de mogelijkheid van bezwaar en van de termijn binnen welke bezwaar kan worden gemaakt. Ingevolge artikel 6:7 Awb bedraagt die termijn zes weken. Dit is ten onrechte niet op de juiste wijze gebeurd. De vermelde mogelijkheid om een verzoek om heroverweging in te dienen is niet conform de voorschriften van de Awb.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

### III. Ten aanzien van het verzoek om heroverweging

1. Het RIO Heuvelrug oordeelde op 24 december 2002 dat verzoekers vader in aanmerking diende te komen voor een kortdurende opname in een verzorgingshuis. Verzoeker was het hiermee niet eens en deelde het RIO in een brief van 3 januari 2003 mee dat hij verzocht om een heroverweging en om een indicatie voor een langere periode. Het RIO gaf geen (schriftelijke) reactie op de brief van 3 januari 2003.

2. Verzoeker klaagde er in de tweede plaats over dat het RIO Heuvelrug niet (adequaat) heeft gereageerd op het verzoek om heroverweging van 3 januari 2003.

3. Het RIO deelde in reactie op dit klachtonderdeel mee dat directe actie na ontvangst van verzoekers brief van 3 januari 2003 niet was vereist, omdat de indicatie gold tot 4 februari 2003. Verder liet het RIO weten dat het verzoek om heroverweging niet nader was onderbouwd en dat slechts werd verwezen naar een eerder geschreven memo. Voorts werd in de brief van 3 januari 2003 niet uitdrukkelijk gesproken over een gewijzigde situatie.

4. Het standpunt van het RIO kan niet worden gevolgd. Zoals hiervóór onder I. is geconcludeerd diende de indicatiestelling van 24 december 2002 te worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb. Verzoekers brief van 3 januari 2003, waaruit duidelijk

blijkt dat verzoeker het niet eens is met de inhoud van de indicatiestelling, had door het RIO dientengevolge moeten worden beschouwd en behandeld als een bezwaarschrift tegen de beslissing van 24 december 2002. Op een bezwaarschrift dient het bestuursorgaan ingevolge artikel 7:10 van de Awb in beginsel binnen zes weken een beslissing te nemen dan wel binnen eenentwintig weken, indien artikel 58 van de AWBZ van toepassing is (zie Achtergrond, onder respectievelijk 1. en 2.). De wet voorziet niet in de mogelijkheid dat wordt afgezien van een beslissing. De argumentatie van het RIO dat het verzoek van 3 januari 2003 niet nader was onderbouwd en dat niet werd gesproken over een gewijzigde situatie, zijn oneigenlijke argumenten en kunnen geenszins leiden tot een zelfstandige overweging van het bestuursorgaan om op die grond geen schriftelijke beslissing af te geven. Indien de gronden van het bezwaar in het bezwaarschrift ontbreken, geldt artikel 6:6 van de Awb en moet het bestuursorgaan de indiener in de gelegenheid stellen dit verzuim binnen een bepaalde termijn te herstellen (zie Achtergrond, onder 1.). Voor het overige geldt dat bepaalde argumenten hoogstens onderdeel kunnen uitmaken van de motivering van de beslissing op bezwaar.

De onderzochte gedraging is in zoverre eveneens niet behoorlijk.

#### IV. Ten aanzien van de toezegging

1. Het RIO Heuvelrug zegde verzoeker in een brief van 12 februari 2003 toe dat in de week van 17 februari 2003 contact met hem zou worden opgenomen. Zulks is niet gebeurd.
2. Verzoeker klaagde erover dat het RIO zijn toezegging niet is nagekomen.
3. Het RIO Heuvelrug erkende dat de toezegging niet was nagekomen. Het had daarvoor mondeling excuses aangeboden.
4. Van een bestuursorgaan mag worden verwacht dat hij een toezegging weloverwogen doet, zodat betrokkenen niet worden teleurgesteld. Het is een vereiste van zorgvuldigheid dat het bestuursorgaan vervolgens gedane toezeggingen nakomt. Het is niet juist dat het RIO dat in casu heeft nagelaten.

De onderzochte gedraging is in zoverre eveneens niet behoorlijk.

#### V. Ten aanzien van de klachtbehandeling

1. Bij brief van 2 februari 2003 diende verzoeker een klacht in bij het RIO Heuvelrug. De klacht had betrekking op onder meer het niet conform de Awb werken door het RIO en voorts op handelingen van de directeur en de indicatieadviseur van het RIO Heuvelrug.
2. Het RIO maakt bij de behandeling van een klacht gebruik van de Klachtenprocedure Regionaal Indicatie Orgaan (zie Achtergrond, onder 6.). Dat hield in het onderhavige geval in dat de directeur van het RIO bij brief van 12 februari 2003 een eerste inhoudelijke

reactie, waaronder de visie van de indicatieadviseur, op de klacht naar verzoeker zond. Nadat verzoeker had laten weten niet tevreden te zijn met deze reactie, werd verzoeker uitgenodigd voor een hoorzitting bij een door het bestuur van het RIO ingestelde klachtencommissie. Verzoeker berichtte geen behoefte te hebben aan een mondelinge toelichting op zijn klacht. Hierna kwam de klachtencommissie RIO-Heuvelrug bijeen en stuurde haar beslissing op de klacht op 14 maart 2003 naar verzoeker.

De beslissing luidde onder meer dat de klachtencommissie onbevoegd was verzoekers klacht over het niet conform de Awb handelen en de indicatie van de adviseur, omdat de klachten buiten de bevoegdheden lagen die de Wet Klachtrecht Cliënten Zorgsector aan de klachtencommissie heeft toegekend.

3. Klachten dienen door bestuursorganen conform hoofdstuk 9 van de Awb te worden behandeld (zie Achtergrond, onder 1.). De klachtenbehandeling, zoals die door het RIO is toegepast, is om meerdere redenen in strijd met de voorschriften van de Awb.

4. Het bestuur van het RIO Heuvelrug heeft ten behoeve van de behandeling van klachten een klachtencommissie ingesteld. Een klachtencommissie dient de klacht te behandelen en het bestuursorgaan te adviseren over de beoordeling van de klacht. Ingevolge artikel 9:15, vierde lid van de Awb, brengt de commissie daartoe een rapport van bevindingen, vergezeld van het advies en eventuele aanbevelingen, uit aan het bestuursorgaan. Het is het bestuur(sorgaan) dat de uiteindelijke beslissing neemt. Dit volgt onder meer uit de artikelen 9:12 en 9:16 van de Awb (zie Achtergrond, onder 1.). Aldus is dit ook beschreven in de Klachtenprocedure Regionaal Indicatie Orgaan.

5. In het onderhavige geval heeft echter de klachtencommissie een besluit genomen over de klacht en deze, zonder tussenkomst van de directeur/het bestuur van het RIO, aan verzoeker doen toekomen. Dit is, gelet op het voorgaande, niet juist.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

6. Afgezien van de onjuistheid dat niet de klachtencommissie maar de directeur/het bestuur een beslissing op de klacht had moeten nemen, is ook de inhoud van de beslissing van 14 maart 2003 niet juist. De Wet Klachtrecht Cliënten Zorgsector is niet van toepassing op het RIO. Deze wet bepaalt onder meer dat zorgaanbieders een klachtenregeling moeten hebben. Het RIO is geen zorgaanbieder in de zin van deze wet (zie artikel 1 Wet klachtrecht cliënten zorgsector, Achtergrond, onder 5.) en dus is deze wet hier niet van toepassing. Nu er evenmin sprake was van één van de in artikel 9:8 van de Awb genoemde gronden op basis waarvan een bestuursorgaan niet verplicht is de klacht in behandeling te nemen, had het RIO de door verzoeker naar voren gebrachte klachten alle in behandeling moeten nemen en ingevolge artikel 9:12 van de Awb een oordeel over moeten geven.

De onderzochte gedraging is ook in zoverre niet behoorlijk.

7. Tot slot is uit het onderzoek gebleken dat het RIO Heuvelrug verzoeker niet op enig moment heeft gewezen op de mogelijkheid zijn klacht voor te leggen aan de Nationale ombudsman. Dit is niet juist. Ingevolge artikel 9:12, tweede lid, Awb dient het bestuursorgaan de klager te wijzen op een eventuele externe klachtvoorziening. Dit kan geschieden dan wel in de klachtafdoeningbrief dan wel middels separate vermelding, bijvoorbeeld door bijsluiting van een brochure.

Deze vermelding is ten onrechte achterwege gelaten. De brief van 14 maart 2003 bevat geen verwijzing naar een externe klachtvoorziening. Voorts is de vermelding in de Klachtenprocedure Regionaal Indicatie Orgaan dat er na het besluit van het bestuur geen verdere beroepsmogelijkheid is (zie Achtergrond, onder 6.) in het licht van het voorgaande niet juist. De Nationale ombudsman zal het bestuursorgaan dienaangaande dan ook een aanbeveling doen.

De onderzochte gedraging is daarmee op dit punt eveneens niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van Stichting Regionaal Indicatie Orgaan (RIO) Heuvelrug, die wordt aangemerkt als een gedraging van het bestuur van Stichting RIO Heuvelrug, is gegrond.

De ambtshalve onderzochte gedraging van Stichting Regionaal Indicatie Orgaan Heuvelrug, die wordt aangemerkt als een gedraging van het bestuur van Stichting RIO Heuvelrug, inzake de wijze van klachtbehandeling is niet behoorlijk.

## **AANBEVELING**

Het bestuur van de Stichting Regionaal Indicatie Orgaan Heuvelrug wordt in overweging gegeven de tekst van de Klachtenprocedure Regionaal Indicatie Orgaan te wijzigen, in die zin dat wordt geschrapt dat de klager na het besluit van het bestuur geen verdere beroepsmogelijkheid heeft en voorts dat wordt toegevoegd de vermelding van de mogelijkheid van het indienen van een klacht bij de Nationale ombudsman.

Op 22 maart 2004 heeft de directeur van de Stichting Indicatie Orgaan Heuvelrug de Nationale ombudsman laten weten dat de aanbeveling aan het bestuur is opgevolgd, zoals ook bleek uit de meegezonden nieuwe Klachtenprocedure.

## **Onderzoek**

Op 19 maart 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer G. te Duivendrecht, met een klacht over een gedraging van Stichting Regionaal Indicatie Orgaan Heuvelrug (RIO Heuvelrug).

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het bestuur van Stichting RIO Heuvelrug, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het RIO verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen het RIO en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Noch verzoeker noch het RIO gaf binnen de gestelde termijn een reactie.

## **Bevindingen**

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### **A. feiten**

1. In november 2002 werd verzoekers vader opgenomen in het ziekenhuis. Ten behoeve van hem werd zorg gevraagd voor de periode na de ziekenhuisopname. Op 24 december 2002 bracht de Stichting Regionaal Indicatie Orgaan De Bilt/Zeist (later opgegaan in RIO Heuvelrug) een indicatieadvies uit, dat onder meer luidde dat verzoekers vader kortdurend werd opgenomen in een verzorgingshuis. De begeleidende brief van 24 december 2002 van de heer L., directeur RIO De Bilt/Zeist, houdt onder meer het volgende in:

“Naar aanleiding van uw verzoek voor een indicatie aansluitend op uw zorgvraag, ontvangt u bijgaand het indicatieadvies. Met dit advies kunt u aanspraak maken op de in het indicatieadvies vermelde zorg.

(...)

Wanneer u het niet eens bent met dit indicatieadvies dan kunt u een heroverweging aanvragen.

Dit doet u door binnen twee weken (na de datum van het poststempel van deze brief) een brief te schrijven aan de directeur van het RIO De Bilt/Zeist en hierin de reden van het verzoek tot heroverweging toe te lichten.

Bent u het met de reden van de heroverweging ook niet eens dan kunt u bij het zorgkantoor een beschikking aanvragen. Tegen deze beschikking kunt u dan binnen zes weken een bezwaar aantekenen bij het Zorgkantoor van Anova te Amersfoort.”

2. Bij brief van 3 januari 2003 deelde verzoeker het RIO onder meer het volgende mee:

“Namens mijn vader (...) en ter behoud van rechten verzoek ik u hierbij om een heroverweging en ik verzoek u hierbij - indien en voor zover nodig - om een indicatie voor een langere periode.”

3. Verzoekers vader overleed op 27 januari 2003. Bij brief van 2 februari 2003 diende verzoeker een klacht in bij het RIO. De klacht had betrekking op de werkwijze van het RIO en op de werkwijze van de indicatieadviseur, F., in het bijzonder.

Verzoeker klaagde er onder meer over dat F. telefonisch op een verzoek om kortdurende opname had gereageerd, hetgeen niet conform de voorschriften van de Algemene wet bestuursrecht was. Ook de inhoud van de mededelingen door F. aan de telefoon was onderdeel van verzoekers klacht. Voorts klaagde verzoeker erover dat F. enige tijd later anders indiceerde. De klacht luidde verder onder meer als volgt:

“heb ik op 9-1-2003 telefonisch contact gehad met F. Zij deelde mede, dat zij uitsluitend een afspraak wilde maken in de laatste week van de 6-weekperiode en absoluut niet eerder. Deze afspraak werd vastgesteld op maandag 27 januari.

Nadrukkelijk heb ik verzocht om eerder een afspraak te maken om te voorkomen, dat wij na de afspraak op 27 januari wederom het probleem gingen krijgen “waar moet vader heen.”

Mijn verzoek werd afgewezen door F. met de letterlijke tekst “Ach, (verzoeker; N.o.), dat zal wel meevallen; u kent het klappen van de zweep inmiddels.”

Deze laatste opmerking mag mogelijk juist zijn, desalniettemin acht ik de opmerking uiterst onfatsoenlijk.

Mijn klacht betreft dit optreden van F.

(...)

Op woensdag 22 januari deelde de huisarts telefonisch mede dat hij een plaats had gevonden in het hospitium van H. De plaats was direct beschikbaar. Volgens de huisarts moest er nog wel een indicatie worden afgegeven, maar dat zou gezien de omstandigheden een formaliteit zijn. De overgang werd voor donderdag ingepland en vader is op woensdag geïnformeerd.



Op donderdagmorgen 23 januari deelde de huisarts mede, dat de overgang niet door kon gaan, wegens het ontbreken van een handtekening.

Naar ik moet aannemen is de huisarts op "indicatieniveau" overruled. Ter zake beperk ik mij vooralsnog met een verzoek mij mede te delen wat uw betrokkenheid hierin geweest is en wat daarbij de overwegingen zijn geweest.

Door uw optreden en door in het optreden van F. in het bijzonder is een aantal partijen op een uiterst kwalijke wijze benadeeld.

Ten eerste mijn overleden vader die door uw handelswijze in zijn laatste levensfase niet de zorg heeft kunnen krijgen die hij nodig had en waar hij recht op had.

Ten tweede de medewerkers van Lo. Deze medewerkers hebben binnen hun mogelijkheden alle mogelijke moeite gedaan vader toch nog zo goed als mogelijk te verzorgen. Hun mogelijkheden waren echter beperkt en vader heeft een veel te groot beslag gelegd op de bezetting van dit verzorgingstehuis. De medewerkers aldaar hebben diverse malen navraag gedaan naar de gang van zaken rond de afgifte van de indicatie. Zij verwachtten een patiënt te krijgen, die na 6 weken "bijkomen" weer naar huis zou gaan. Zij kregen echter een terminale patiënt.

Ten derde mijn broer en ikzelf. Wij moesten naast de bestaande problemen ook nog een "gevecht" aan met uw instantie en met het ziekenhuis."

4a. De heer L., directeur RIO Heuvelrug, reageerde bij brief van 12 februari 2003 onder meer als volgt op de klacht:

"De leidinggevende heeft met betrokken medewerker de door u genoemde punten doorgenomen en beschreven.

(...)

Tot slot (treft u aan; N.o.) de door de stichting vastgestelde procedure behandeling klachten (zie Achtergrond, onder 6.; N.o.).

(...)

Aansluitend zal ik in de week van 17 februari as. met u contact opnemen en u om een reactie vragen.

Indien uw reactie daartoe aanleiding geeft, zal ik deze voorleggen aan de commissie klachten."

4b. Bij de brief van 12 februari 2003 was een schriftelijke inhoudelijke reactie op verzoekers klacht gevoegd, waarin ook de visie van F. was opgenomen. Verder houdt de

schriftelijke inhoudelijke reactie onder meer het volgende in:

“De klacht over het feit dat geen schriftelijk antwoord is gegeven op de brief van 3 januari (...) van de zoon klopt. Er is op 9 januari telefonisch overleg geweest tussen adviseur en zoon en dit leek afdoende.”

5. Bij brief van 26 februari 2003 liet verzoeker de directeur van het RIO Heuvelrug weten niet tevreden te zijn met de reactie op zijn klacht. Verder deelde hij mee dat L. de toezegging om in de week van 17 februari 2003 contact met hem op te nemen, niet was nagekomen.

6. Bij brief van 3 maart 2003 nodigde de directeur van het RIO Heuvelrug verzoeker uit voor een hoorzitting bij de klachtencommissie. Verzoeker berichtte L. bij brief van 5 maart 2003 geen behoefte te hebben aan een hoorzitting. Hij deelde verder onder meer mee:

“Voor de duidelijkheid (...) zal ik hieronder nog mijn klacht nader formuleren.

Hoofdklacht.

Het feit dat er niet AWB-conform gewerkt is, terwijl door wetswijziging per 1-10-2002 RIO's de verplichting hebben gekregen om wel AWB-conform te werken. Het belang bij AWB-conform werken is groot: belanghebbenden verkrijgen een rechtstreekse ingang bij de Bestuursrechter indien zij het met een beschikking van een RIO niet eens zijn.

Nevenklacht 1.

De medewerkster F. heeft zich bij het indiceren te veel laten beïnvloeden door factoren die de indicatie niet hadden mogen beïnvloeden. Zij had moeten indiceren op basis van datgene wat de belanghebbende nodig had. Zij heeft zich (mede) laten leiden door de beschikbaarheid van bedden en door de drang van het ziekenhuis om het daar bezette bed zo spoedig mogelijk weer vrij te krijgen.

Nevenklacht 2.

De medewerkers F. en L. hebben niet correct en/of fatsoenlijk gewerkt, hetgeen blijkt uit het volgende:

- a. het feit dat er niet (adequaat) is gereageerd op het schrijven d.d. 3-3-2003;
- b. de opmerking van F. tijdens het (op mijn initiatief gevoerde!) telefoongesprek d.d. 9-1-2003;
- c. het feit dat L. toezegt met mij contact op te nemen in de week van 17 februari en die toezegging in het geheel niet is nagekomen;

d. het feit dat in geen van de contacten na 27-1-2003 op enigerlei wijze (kort) is gerefereerd aan het overlijden van mijn vader; dat hoeft formeel ook niet, maar dit aspect geeft wel aan dat F. en L. op het punt van fatsoensnormen niet zijn overbedeeld.

Gezien de tekst van uw klachtenprocedure moet ik vooralsnog aannemen dat de commissie ten aanzien van de hoofdklacht niet bevoegd is. Indien de commissie dat met mij eens is verneem ik dat gaarne. In dat geval kan wat mij betreft de klachtbehandeling - althans op dit niveau - als beëindigd worden beschouwd. Ik hecht er niet aan om de klachtprocedure alsdan te continueren uitsluitend en alleen voor de nevenklachten, indien de hoofdklacht niet beoordeeld kan en/of mag worden.”

7. De klachtencommissie RIO-Heuvelrug deelde verzoeker bij brief van 14 maart 2003 het volgende mee:

“Naar aanleiding van de door u ingediende klacht tegen het Rio-Heuvelrug c.q. medewerkers van deze organisatie is de Klachtencommissie op 10 maart 2003 in zitting bijeen geweest. (...)

De Klachtencommissie heeft moeten vaststellen dat zij zich onbevoegd moet verklaren om uw hoofdklacht en nevenklacht 1 te behandelen omdat de klachten buiten de bevoegdheden liggen die de Wet Klachtrecht Cliënten Zorgsector aan de Klachtencommissie heeft toegekend.

Tenslotte heeft de Commissie de wel ontvankelijke nevenklacht 2 op uw suggestie niet separaat in behandeling genomen.”

#### B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder Klacht.

#### C. Standpunt Regionaal indicatie orgaan heuvelrug

Het RIO Heuvelrug reageerde bij brief van 17 september 2003 onder meer als volgt op de klacht:

- Het verzoek tot indicatiestelling.

(...)

In de periode vanaf 4 december 2002 wordt het RIO verzocht een indicatie te stellen (...). Deze indicatie wordt op 24 december gesteld.

In deze indicatiestelling wordt overwogen of er een indicatie voor een verpleeghuis moet worden afgegeven. Gelet op functioneren van (de vader van verzoeker; N.o.) is een dergelijke indicatie verpleeghuiszorg (nog) niet aan de orde.

De beschikbare informatie van specialisten, ziekenhuis maatschappelijk werk en familie zijn op het moment van de afweging bekend en worden meegewogen.

De indicatie is in overeenstemming met de gevraagde zorg.

(...)

Van belang is te vermelden, dat deze indicatie wordt afgegeven voor een periode van 6 weken geldig tot 04-02-2003.

Deze indicatie conform de AWB.

- Op 3 januari 2003 doet (verzoeker; N.o.) het verzoek om een indicatie voor lange termijn af te geven en een verzoek tot heroverweging. Dit verzoek wordt bij het RIO ontvangen op 10 januari 2003.

Gelet op de geldigheidstermijn van de afgegeven indicatie, is directe actie niet vereist.

De aanleiding tot heroverweging wordt ingegeven door het afdelinghoofd van het verzorgingshuis, maar niet nader onderbouwd. Slechts met een verwijzing naar een verwijzing naar een memo van 29 november 2002.

In de brief van 3 januari wordt niet nadrukkelijk over een gewijzigde situatie gesproken.

(...)

- Na het bericht van overlijden van (de vader van verzoeker; N.o.) op 27 januari wordt er geen indicatie meer afgegeven. De procedure wordt afgebroken. Een indicatiebesluit behoeft op dat moment niet te worden afgegeven.

- Naar aanleiding van de klachtenbrief van (verzoeker; N.o.) van 2 februari 2003 worden de indicatieadviseur en leidinggevende gevraagd een inhoudelijke reactie op de brief te geven. (...)

De reactie wordt op 12 februari aan (verzoeker; N.o.) aangeboden. (...)

Met de toezegging dat in de week van 17 februari contact met hem wordt opgenomen. Dit laatste is niet in die week gedaan. Hiervoor zijn mondeling excuses aangeboden.

- In de brief van 5 maart verwoordt (verzoeker; N.o.) in zijn hoofdklacht dat het RIO niet AWB handelt: (...).

Reactie RIO:

(Verzoeker; N.o.) heeft in de correspondentie tot en met 5 maart, géén bezwaar aangetekend tegen de indicatiestelling van 24 december 2002.

Op 3 januari doet (verzoeker; N.o.) wel een verzoek tot heroverweging van de indicatie met een verruiming van de geldigheidstermijn.

(Verzoeker; N.o.) doet wel zijn beklag over de wijze waarop de indicatie tot stand is gekomen en de wijze waarop medewerkers van het RIO zich hebben geuit jegens (verzoeker; N.o.).

In het indicatiebesluit van 24 december wordt de mogelijkheid tot heroverweging geboden en aangegeven dat belanghebbende binnen een termijn van 6 weken een bezwaar tegen de indicatiestelling kan indienen.

Voor wat betreft deze procedure dient te worden aangetekend dat deze in de brief niet meer juist stond geformuleerd.

Het bezwaar diende niet bij het Zorgkantoor Utrecht, afdeling juridische zaken te worden ingediend, maar bij het RIO. Dit krachtens de wijziging van de Wet op de indicatiestelling AWBZ (Zorgindicatiebesluit) per oktober 2002.

De gewijzigde wet op de indicatiestelling AWBZ geeft aan dat de cliënt een bezwaar indient bij het Indicatieorgaan. Een daartoe ingestelde commissie Bezwaar en Beroep behandelt dit bezwaarschrift. De commissie komt tot een concept beslissing op het bezwaar. Deze concept beslissing wordt voorgelegd aan het College van Zorgverzekeraars, CVZ.

Het CVZ toetst de conceptbeslissing.

Op grond van de reactie van het College, neemt de commissie bezwaar en beroep een besluit.

Na deze uitspraak kan belanghebbende zich vervoegen bij de bestuursrechter.”

#### D. Reactie verzoeker

Bij brief van 9 oktober 2003 deelde verzoeker onder meer het volgende mee:

“Gesteld wordt dat er ten onrechte geen bezwaar gemaakt zou zijn. Deze stelling is volkomen suggestief en bezijden de waarheid.

Het stuk d.d. 24-12-2002 van het RIO geeft duidelijk aan de procedure die gevolgd moet worden indien men het met de indicatie niet eens is:

- eerst binnen 2 weken om een heroverweging vragen;

- na de heroverweging eventueel om een beschikking vragen;
- tegen deze beschikking kan vervolgens binnen 6 weken bezwaar aangetekend worden.

Deze procedure is niet AWB-conform. Wel is er door mij exact volgens de door het RIO aangegeven procedure gehandeld: er is door mij binnen 2 weken om een heroverweging gevraagd en wel bij brief/fax d.d. 3-1-2003.

Bovendien: als het RIO van mening is dat de procedure niet juist vermeld stond in het stuk d.d. 24-12-2003 had het RIO mijn verzoek om heroverweging d.d. 3-1-2003 als bezwaarschrift in aanmerking moeten nemen. Een geschrift met bezwaren is niet alleen een bezwaarschrift als er bezwaarschrift boven staat.

(...)

De hier beschreven procedure is i.c. niet toegepast en deze procedure is niet gecommuniceerd. En juist daarover gaat de klacht: het RIO had AWB-conform moeten handelen, men stelt dat nu (sinds zeer kort?) ook te doen, maar men heeft dat in deze zaak niet gedaan."

## **Achtergrond**

### 1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:3:

"1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

2. Onder beschikking wordt verstaan: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.

3. Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen..."

Artikel 3:45:

"1. Indien tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, wordt daarvan bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit melding gemaakt.

2. Hierbij wordt vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld."

Artikel 4:13:

"1. Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag.

2. De in het eerste lid bedoelde redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14, derde lid, heeft gedaan."

Artikel 4:14:

"1. Indien een beschikking niet binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn kan worden gegeven, deelt het bestuursorgaan dit aan de aanvrager mede en noemt het daarbij een zo kort mogelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.

2. Het eerste lid is niet van toepassing indien het bestuursorgaan na het verstrijken van de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn niet langer bevoegd is.

3. Indien, bij het ontbreken van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven, stelt het bestuursorgaan de aanvrager daarvan in kennis en noemt het daarbij een redelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien."

Artikel 6:4, eerste lid:

"1. Het maken van bezwaar geschiedt door het indienen van een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen."

Artikel 6:5, eerste lid, aanhef en onder d:

"1. Het bezwaar- of beroepschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:

(...)

d. de gronden van het bezwaar of beroep."

Artikel 6:6:

"Indien niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, kan dit niet-ontvankelijk worden verklaard, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn."

Artikel 6:7:

“De termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift bedraagt zes weken.”

Artikel 6:23:

"1. Indien beroep kan worden ingesteld tegen de beslissing op het bezwaar of beroep, wordt daarvan bij de bekendmaking van de beslissing melding gemaakt.

2. Hierbij wordt vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan beroep kan worden ingesteld."

Artikel 7:10

"1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift.

(...)

3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.

4. Verder uitstel is mogelijk voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad of ermee instemmen."

Artikel 9:1:

"1. Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.

2. Een gedraging van een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, wordt aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan."

Artikel 9:5:

"Zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, vervalt de verplichting tot het verder toepassen van dit hoofdstuk."

Artikel 9:8, eerste en tweede lid:

"1. Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging:

a. waarover reeds eerder een klacht is ingediend die met inachtneming van de artikel en 9:4 en volgende is behandeld;



- b. die langer dan een jaar voor indiening van de klacht heeft plaatsgevonden;
  - c. waartegen door de klager bezwaar gemaakt had kunnen worden;
  - d. waartegen door de klager beroep kan of kon worden ingesteld;
  - e. die door het instellen van een procedure aan het oordeel van een andere rechterlijke instantie dan een administratieve rechter onderworpen is, dan wel onderworpen is geweest of,
  - f. zolang terzake daarvan een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is, dan wel indien de gedraging deel uitmaakt van de opsporing of vervolging van een strafbaar feit en terzake van dat feit een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is.
2. Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien het belang van de klager dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is.”

Artikel 9:11:

- "1. Het bestuursorgaan handelt de klacht af binnen zes weken of - indien afdeling 9.3 van toepassing is (in geval het bestuursorgaan conform artikel 9:14 Awb een persoon of commissie belast met de behandeling en advisering over klachten; N.o.) - binnen tien weken na ontvangst van het klaagschrift.
2. Het bestuursorgaan kan de afhandeling voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan aan de klager en aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft."

Artikel 9:12:

- "1. Het bestuursorgaan stelt de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt.
2. Indien vervolgens nog een klacht kan worden ingediend bij een persoon of college, aangewezen om klachten over het bestuursorgaan te behandelen, wordt daarvan bij de kennisgeving melding gemaakt."

Artikel 9:14:

- "1. Bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan wordt een persoon of commissie belast met de behandeling van en de advisering over klachten.

2. Het bestuursorgaan kan de persoon of commissie slechts in het algemeen instructies geven.”

Artikel 9:15, vierde lid:

“4. De persoon of commissie zendt een rapport van bevindingen, vergezeld van het advies en eventuele aanbevelingen, aan het bestuursorgaan. (...)”

Artikel 9:16:

“Indien de conclusies van het bestuursorgaan afwijken van het advies, wordt in de conclusies de reden voor die afwijking vermeld en wordt het advies meegezonden met de kennisgeving, bedoeld in artikel 9:12.”

## 2. Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)

Artikel 9a, eerste lid:

“1. Burgemeester en wethouders voorzien erin dat in hun gemeente ten behoeve van de inwoners een onafhankelijk indicatieorgaan werkzaam is, dat kosteloos besluit of een inwoner is aangewezen op een van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen vorm van zorg.”

Artikel 9b, eerste lid:

“1. Aanspraak op zorg, aangewezen ingevolge artikel 9a, eerste lid, bestaat slechts indien en gedurende de periode waarvoor het bevoegde indicatieorgaan op een door de verzekerde ingediende aanvraag heeft besloten dat deze naar aard, inhoud en omvang op die zorg is aangewezen.”

Artikel 58:

“1. Een beslissing van een uitvoeringsorgaan of een indicatieorgaan als bedoeld in artikel 9a, eerste lid, van een uitvoeringsorgaan of een indicatieorgaan als bedoeld in artikel 9a, eerste lid, op bezwaar inzake een aanspraak op zorg of een daarmee overeenkomende uitkering ingevolge deze wet wordt niet genomen dan nadat daaromtrent door het College zorgverzekeringen op verzoek van het bestuursorgaan advies is uitgebracht.

2. Het eerste lid is niet van toepassing voor zover het bezwaarschrift betrekking heeft op een ingevolge het bepaalde krachtens deze wet verschuldigde bijdrage in de kosten van zorg, waarvan de hoogte niet afhankelijk is van een medisch oordeel.

3. Het eerste lid is niet van toepassing indien:

a. het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is,

b. aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen, of

c. het College zorgverzekeringen geen advies heeft uitgebracht binnen de in het vierde lid genoemde termijn of heeft medegedeeld geen advies te zullen uitbrengen.

4. Het College zorgverzekeringen brengt een advies als bedoeld in het eerste lid uit binnen tien weken na ontvangst van alle gegevens en bescheiden die voor de beoordeling van het verzoek noodzakelijk zijn, en zendt gelijktijdig afschrift daarvan aan de belanghebbende.

5. Indien het College zorgverzekeringen is verzocht advies uit te brengen, wordt de beslissing op bezwaar in afwijking van artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht genomen binnen een en twintig weken na ontvangst van het bezwaarschrift."

3. Vóór en na 1 oktober 2002

Uitspraak Centrale Raad van Beroep 19 december 2000

De Centrale Raad van Beroep besliste op 19 december 2000 (Rawb 2001, nr. 68 en JG 2001, 2) dat een advies van een RIO géén besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Tot deze uitspraak ging men ervan uit dat een indicatie van een indicatieorgaan een beschikking was.

Wet van 18 april 2002

Op 29 mei 2002 verscheen in het Staatsblad (241) de Wet tot wijziging van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) teneinde onder meer onduidelijkheid omtrent het rechtsgevolg van door indicatieorganen te stellen indicatie op te heffen. De wijziging strekte ertoe vast te stellen dat het oordeel van een indicatieorgaan voor de toepassing van de AWBZ een besluit is waarin wordt vastgesteld op welke zorg de verzekerde is aangewezen. Hiermee wordt de situatie van vóór de uitspraak van de CRvB van 19 december 2000 hersteld. Deze wet is in werking getreden met ingang van 1 oktober 2002 (Besluit van 28 juni 2002, Stb. 357), met dien verstande dat de artikelen 9a, 9b en 58 van de AWBZ, zoals die luiden voor 1 oktober 2002, van toepassing blijven ten aanzien van adviezen als bedoeld in artikel 9b van de AWBZ, uitgebracht voor 1 oktober 2002.

4. Zorgindicatiebesluit

Artikel 12:

"1. Het indicatieorgaan stelt binnen zes weken nadat de aanvraag is ingediend een indicatiebesluit vast.

2. In afwijking van het eerste lid stelt het indicatieorgaan in situaties waarin spoedige verlening van zorg redelijkerwijs noodzakelijk is, binnen twee weken nadat de aanvraag is

ingediend, een indicatiebesluit vast.”

#### 5. Wet klachtrecht cliënten zorgsector

Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b en c:

“1. In deze wet wordt verstaan onder:

(...)

b. instelling:

1e. elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin:

a. zorg wordt verleend als omschreven bij of krachtens de Ziekenfondswet, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en

(...)

c. zorgaanbieder:

1e. een rechtspersoon of natuurlijk persoon, die een instelling in stand houdt

(...).”

Artikel 2, eerste lid:

“1. Elke zorgaanbieder treft een regeling voor de behandeling van klachten over een gedraging van hem of van voor hem werkzame personen jegens een cliënt. (...)”

#### 6. Klachtenprocedure Regionaal Indicatie Orgaan

“...Het Regionaal Indicatie Orgaan hanteert de volgende procedure voor de behandeling van een klacht.

Begripsomschrijving.

Onder een klacht wordt verstaan:

Een klacht is een uiting van ongenoegen of misnoegen over de gang van zaken rondom de aanvraag om indicatiestelling door het Regionaal Indicatie Orgaan.

(...)

Werkwijze van het RIO na indiening van de klacht.

Het RIO gaat als volgt te werk:

1. De bevestiging van ontvangst.

Binnen 7 werkdagen na ontvangst van de klacht zenden wij u een ontvangstbevestiging. Bovendien wordt uitleg gegeven over de verdere afhandeling van de klacht.

2. Contact opnemen.

Binnen 21 dagen wordt er met u contact opgenomen om de gehele gang van zaken door te nemen en naar de achtergronden te informeren. Zonodig wordt u uitgenodigd om een verdere toelichting te geven. Van dit overleg wordt een korte beschrijving opgemaakt.

3. Navragen van achtergronden bij de betreffende medewerker(s).

Met de betrokken medewerker(s) wordt eveneens contact gelegd en geïnformeerd naar de gang van zaken en tevens een korte beschrijving gemaakt.

4. Uitnodigen van cliënt voor gesprek om nadere toelichting en bemiddeling.

U wordt voor een gesprek met de directeur uitgenodigd. Dit gesprek heeft bij voorkeur plaats in aanwezigheid van de betrokken medewerker(s).

Het gesprek heeft tot doel de klacht te verduidelijken, en zomogelijk te komen tot een oplossing.

5. Bewerkstelligen van oplossing.

De voorgestelde oplossingen kunnen maatregelen in zich hebben, ter voorkoming van nieuwe vergelijkbare klachten en ter genoegdoening van betrokkenen.

6. Voorleggen van conclusies en oplossing aan betrokkenen.

De conclusies en voorgestelde oplossingen worden zowel aan u, betrokken medewerkers als aan het bestuur van de stichting gemeld.

7. Afdoening van de klacht.

Tot slot wordt u geïnformeerd over het geheel van de afdoening van de klacht en eventuele oplossingen. Het resultaat is van belang voor een eventueel verder voortgang van de procedure.

Verdere voortgang van de klachtenprocedure.

Na de behandeling van uw klacht door de directeur is de verdere voortgang te onderscheiden in een tweetal mogelijkheden:

- In overeenstemming.

Indien u en het RIO tot overeenstemming komen, beschouwen we de klacht als afgehandeld. Een schriftelijke bevestiging van de overeenstemming wordt aan u gezonden.

- Niet in overeenstemming.

Indien u en het RIO niet tot overeenstemming kunnen komen, wordt de verdere afhandeling voorgelegd aan de Klachtencommissie. Bij deze commissie kunt u in beroep gaan.

Werkwijze Klachtencommissie.

De Klachtencommissie is een onafhankelijke commissie die bestaat uit een voorzitter en twee leden.

De commissie is ingesteld door het Bestuur van de Stichting.

De Klachtencommissie gaat als volgt te werk:

- De klacht wordt door de voltallige commissie behandeld;
- Een kopie van de klacht gaat naar de medewerker(s), die een reactie schriftelijk kunnen geven aan de commissie;
- De commissie stelt u en de medewerker(s) in de gelegenheid om in elkaars tegenwoordigheid in een vergadering van de commissie de standpunten toe te lichten;
- Betrokkenen kunnen zich tijdens de hoorzitting laten vergezellen van getuigen en/of deskundigen;
- De commissie brengt na de hoorzitting een advies uit aan het bestuur en directie van de stichting over de afhandeling van de klacht;
- Het bestuur besluit over de uitvoering van het advies;
- U wordt schriftelijk op de hoogte gesteld van het besluit van het bestuur;
- De commissie werkt volgens een door de stichting vastgesteld reglement dat u kunt opvragen bij het Regionaal Indicatie Orgaan.

(...)

Beroepsmogelijkheid.

Na het besluit van het Bestuur heeft u geen verdere beroepsmogelijkheid...”