



Advies Zorginstituut Nederland in een geschil over de uitvoering van de zorgverzekering

De Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen (SKGZ) heeft op 24 oktober 2022 aan Zorginstituut Nederland (het Zorginstituut) advies gevraagd als bedoeld in artikel 114, derde lid, van de Zorgverzekeringswet (Zvw). Verzoekster en verweerder hebben een geschil over de verstrekking van de OrCam® Read.

Bij uw adviesaanvraag hebt u ook een kopie van het dossier gestuurd. Op 21 november 2022 heeft het Zorginstituut het voorlopig advies aan uw commissie verstuurd. Vervolgens heeft uw commissie op 24 maart 2023 het hoorzittingsverslag d.d. 15 maart 2023 aan het Zorginstituut gestuurd met het verzoek om een definitief advies.

In de tussen partijen overeengekomen zorgverzekering is de aanspraak op hulpmiddelenzorg omschreven. Dit komt overeen de Zvw.

Vooraf merkt het Zorginstituut nog op dat zijn adviestaak beperkt is tot de vraag of verzoekster aanspraak heeft op een verstrekking of een vergoeding op grond van de basisverzekering. Dit betekent dat het Zorginstituut twee vragen beantwoordt. Namelijk, of de zorg in geschil onderdeel is van het basispakket en vervolgens of verzoekster op deze zorg is aangewezen. Dit laatste is een medische beoordeling. Er is een BIG-geregistreerde medisch adviseur betrokken bij de beoordeling van het geschil. Het Zorginstituut baseert het advies op de beschikbare informatie in het toegezonden dossier.

Het advies van het Zorginstituut kan geen betrekking hebben op een beslissing van verweerder op basis van de aanvullende verzekering of coulance.

Het voorlopig advies d.d. 21 november 2022 wordt hieronder voor de volledigheid herhaald.

Voorlopig advies

Situatie van verzekerde

Verzoekster is de moeder van de minderjarige verzekerde en treedt in dit geschil op als wettelijk vertegenwoordiger.

Verzekerde is een in 2006 geboren jongen en heeft een ernstige vorm van dyslexie (ernstige enkelvoudige dyslexie, EED) en de diagnose DCD (developmental coordination disorder, coördinatie-ontwikkelingsstoornis). Naast begeleiding op school heeft hij ook dyslexiebehandeling in de zorg gehad. De behandelaar geeft in de 'verklaring van beëindigen dyslexiebehandeling' aan dat verzekerde van 2016 tot 2018 gemotiveerd de behandelingen en oefeningen heeft doorlopen en dat de maximaal haalbare vooruitgang op lezen en spellen is geboekt. Het verder voortzetten van de behandeling zal geen verder effect meer hebben op het lees- en spellingsniveau, en verzekerde is daarom mogelijk aangewezen op compenserende en dispenserende maatregelen, zowel op school als in de thuissituatie.

Er is een OrCam® Read aangevraagd bij verweerder.



Verweerder heeft de aanvraag afgewezen en voert aan dat in de situatie van verzekerde alleen aanspraak bestaat op vergoeding van een daisy-speler of daisy-programmatuur op grond van artikel 2.26, onderdeel g, van de Regeling zorgverzekering (Rzv). Het aangevraagde hulpmiddel, de OrCam® Read, valt hier volgens verweerder niet onder.

Verzoekster geeft aan dat verzekerde ten gevolge van EED ernstige hinder ondervindt in het dagelijks leven. De daisy-speler of daisy-programmatuur bieden volgens verzoekster geen oplossing voor het leesprobleem van verzekerde. Het nadeel van de daisy-speler is dat de gebruiker afhankelijk is van het feit dat het boek al ingesproken moet zijn. Er zijn echter ontelbare situaties waar teksten niet ingesproken zijn, zoals kranten, boeken, post die verzekerde ontvangt, de Nintendo Switch, recepten en de sociale media op de telefoon. De OrCam® Read kan in tegenstelling tot de daisy-speler overal ingezet worden. Het voordeel hiervan is dat verzekerde hiermee op elk moment de gedrukte teksten zelfstandig tot zich kan nemen zonder hulp in te schakelen van anderen.

Verzoekster geeft ook aan dat mobiele voorleesapps zijn geprobeerd. Deze werken alleen niet goed voor verzekerde, onder meer omdat verzekerde hiermee niet in de tekst genavigeerd kan worden, woorden regelmatig niet goed worden uitgesproken en de voorleessnelheid niet aangepast kan worden. Daarbij voert verzoekster aan dat wanneer de telefoon even wordt verplaatst het lezen stopt wegens het ontbreken van een geheugen. Ook geeft verzoekster aan dat men niet kan kiezen voor één voor te lezen zin, dit in tegenstelling tot de OrCam® Read.

Juridisch kader

Polisvoorwaarden

In de tussen partijen overeengekomen zorgverzekering is de aanspraak op hulpmiddelen omschreven met verwijzing naar het Reglement Hulpmiddelen behorend bij de zorgverzekering. In het Reglement Hulpmiddelen zijn nadere voorwaarden gesteld aan het verkrijgen van hulpmiddelen.

Aanspraak op voorleesapparatuur (OrCam® Read)

'Uitwendige hulpmiddelen gerelateerd aan stoornissen in de visuele functie' vallen onder artikel 2.6, onderdeel f, van de Rzv.

De aanspraak op een voorleesapparaat is nader uitgewerkt in artikel 2.13, lid 1, sub b, onder 1° van de Rzv: *hulpmiddelen ter compensatie van beperkingen in het lezen, schrijven of gebruik van telecommunicatieapparatuur*.

De aanspraak van artikel 2.13 van de Rzv is beperkt tot de doelgroep mensen met een visuele beperking.

Aanspraak op daisy-speler of daisy-programmatuur voor dyslectici

De aanspraak op 'hulpmiddelen voor communicatie, informatievoorziening en signalering' is geregeld in artikel 2.6, onderdeel t jo. artikel 2.26, onderdeel g, van de Rzv.

Redelijkerwijs aangewezen op

Volgens artikel 2.1, lid 3, van het Besluit zorgverzekering (Bzv) heeft een verzekerde slechts recht op een vorm van zorg of een dienst voor zover hij daarop naar inhoud en omvang redelijkerwijs is aangewezen. Een hulpmiddel moet geschikt zijn om de beperkingen/belemmeringen van de verzekerde in



aanvaardbare mate te compenseren en dienen alsmede de concrete feiten en omstandigheden waarin de individuele verzekerde op het gebruik is aangewezen, richtinggevend te zijn.¹

Doelmatigheid

Vervolgens is het uitgangspunt dat de doelmatigheid een onderwerp is dat behoort tot de verantwoordelijkheid van de zorgverzekeraar. Hierbij kunnen de kosten in overweging worden genomen. De verstrekking moet niet onnodig duur zijn. Van een onnodig dure voorziening is sprake als in plaats van deze voorziening goedkopere adequate, alternatieve hulpmiddelen voorhanden zijn.

Beoordeling

De informatie in het dossier is medisch en juridisch beoordeeld.

De vraag in geschil is of de voorleesapparatuur, de OrCam® Read, in de situatie van verzekerde tot de functiegerichte omschrijving van artikel 2.26, onderdeel g, van de Rzv valt en indien dat het geval is, of verzekerde redelijkerwijs is aangewezen op deze zorg.

OrCam® Read in relatie tot (matige tot ernstige) visuele beperking

Een OrCam® Read is een kleine (ongeveer 12 x 2,5 cm) digitale lezer, voorzien van een camera en OCR technologie, waarmee geschreven tekst wordt omgezet in gesproken tekst. De OrCam® Read leest vanaf elk gedrukt oppervlak of digitaal scherm. Volgens de productinformatie is de OrCam® Read een voorleesapparaat en onder meer bedoeld voor mensen met een licht verminderd gezichtsvermogen, vermoeidheid bij het lezen en/of leesproblemen waaronder dyslexie.²

De OrCam® Read is in feite vergelijkbaar met de ReadingPen. Over de ReadingPen is in het verleden aangegeven dat de ReadingPen, omdat deze op de juiste plaats gepositioneerd moet worden, voor de doelgroep uit artikel 2.13 van de Rzv in het algemeen niet is aangewezen.³ Ook uit de productinformatie van de OrCam® Read is op te maken dat deze niet bedoeld is voor mensen met een (matige tot ernstige) visuele beperking. Mensen met een (matige tot ernstige) visuele beperking zouden namelijk moeite kunnen hebben met gebruik van de OrCam® Read.

Functiegerichte omschrijving

Onder artikel 2.26, onderdeel g, van de Rzv vallen *alleen* daisy-spelers en daisy-software voor dyslectici. Andere hulpmiddelen voor dyslexie, waaronder de OrCam® Read, de ReadingPen, en andere merken voorlees- en scanspraakpennen, vallen niet onder de aanspraak. Deze kunnen dan ook niet in aanmerking komen voor vergoeding ten laste van de basisverzekering bij dyslexie. Dit betekent dat het Zorginstituut niet toekomt aan de vraag of verzekerde redelijkerwijs is aangewezen op gebruik van de OrCam® Read.

¹ CRvB, 15 augustus 2007, 05/5963 ZFW en CRvB, 19 september 2007, 06/1478 ZFW.

² Voor de productinformatie van de OrCam® Read is geraadpleegd: www.orcam.com/nl/read.

³ RZA 2003-211, zie Kennis Gebundeld, pagina 220, www.zorginstituutnederland.nl/publicaties/standpunten/2012/11/01/kennis-gebundeld-kennis-over-verstrekkingengeschillen, en Pakketadvies 2008, Deelrapport Hulpmiddelenzorg, www.zorginstituutnederland.nl/publicaties/rapport/2008/04/14/pakketadvies-2008-deelrapport-hulpmiddelenzorg.



Eerder gewezen advies van het Zorginstituut uit 2018

In een uit het dossier opgenomen brief verwijst verzoekster naar een advies uit 2018 van het Zorginstituut aan de SKGZ⁴ en stelt daarbij dat de leesproblemen die haar zoon ondervindt, vergelijkbaar zijn met die van een persoon met een vergelijkbare visuele functiebeperking. In de definitie van 'dyslexie' staat beschreven dat het een neurobiologische leerstoornis betreft en om deze reden de aanvraag voor de OrCam® Read is ingediend.

Het Zorginstituut constateert dat in het door verzoekster genoemde advies⁵ sprake was van een verzekerde met een stoornis in de (hogere) visuele functie als gevolg van posterieure corticale atrofie. Dit is een aandoening van de occipitale cortex (hersenschors).

De occipitale cortex maakt onderdeel uit van het visuele systeem. Voor stoornissen in de hogere visuele functies wordt ook wel de term 'Cerebral Visual Impairment' (CVI, cerebrale of corticale visuele stoornis) gebruikt. Er is sprake van beschadiging van de visuele banen in de hersenen achter het chiasma opticum (dat is de plaats waar beide oogzenuwen samenkomen/ elkaar kruisen). Door de hersenbeschadiging wordt de via de ogen binnenkomende informatie niet goed verwerkt in de daarvoor bestemde hersendelen (visuele verwerkingsproblemen).

Bij de betreffende patiënt was na onderzoek in een expertisecentrum voor mensen met een visuele beperking een voorleesapparaat aangevraagd, omdat lezen, ook met vergrotende leeshulpmiddelen, nagenoeg onmogelijk was.

Bij dyslexie is sprake van een specifieke lees- en spellingstoornis, weliswaar met een neurobiologische basis, maar deze wordt veroorzaakt door cognitieve verwerkingsstoornissen op het raakvlak van fonologische en orthografische taalverwerking⁶, dus een probleem met taalverwerking en niet specifiek van het visuele systeem.

Daarnaast is lezen van teksten bij dyslexie, zij het met (veel) moeite, wel mogelijk, in tegenstelling tot de patiënt uit het genoemde advies voor wie lezen nagenoeg onmogelijk was.

Reactie naar aanleiding van vragen van verzoekster

In de brief van 13 september 2022 stelt verzoekster een aantal vragen met betrekking tot de dyslexievergoedingen. Het Zorginstituut merkt daar het volgende over op.

Als eerste vraagt verzoekster zich af waarom de huidige wetgeving limitatief is opgesteld en daardoor alleen de daisy-speler als hulpmiddel voor vergoeding in aanmerking komt, ongeacht de situatie en mate van de functiebeperking van de verzekerde. Volgens verzoekster is de daisy-speler in de situatie van verzekerde niet doelmatig.

⁴ Het betreft een advies d.d. 15 november 2018 (zaaknummer: 2018052162).

⁵ Verweerder verwijst in de brief van 20 oktober 2022 naar een ander advies, namelijk van 3 maart 2022 (zaaknummer: 2022000318). Ook hier werd een aanvraag gedaan door een expertisecentrum voor mensen die blind of slechtziend zijn, en was bij de betreffende verzekerde onder meer sprake van visuele crowding.

⁶ Werkdefinitie uit het 'Protocol Dyslexie Diagnostiek en Behandeling', Blomert 2006.



Het Zorginstituut merkt op dat de daisy-speler in de eerste plaats eigenlijk was bedoeld voor blinden. De daisy-cd is in feite de digitale opvolger van het 'gesproken boek' dat in het verleden in de vorm van cassettebandjes door blindenbibliotheken uitgeleend werd. Met de komst van daisy-CD-roms was het 'gesproken boek' beter navigeerbaar en bleek de daisy-speler ook geschikt te zijn voor onderwijs en werk, waardoor ook mensen met dyslexie een doelgroep voor dit hulpmiddel werden.

In de Regeling zorgverzekering viel de daisy-speler aanvankelijk onder de limitatieve omschrijving in artikel 2.26, onderdeel g, sub ii: *daisy-speilers of daisy-programmatuur voor visueel gehandicapten, dysiectici en motorisch gehandicapten*, en de voorleesapparatuur viel onder artikel 2.26, onderdeel g, sub iii: *voorleesapparatuur voor zwartdrukinformatie voor visueel gehandicapten*.

In 2009 werd een deel van de hulpmiddelen voor visueel gehandicapten niet meer limitatief omschreven, en per 1 januari 2012 volgde de functiegerichte omschrijving waar daisy-spelers en daisy-programmatuur voor visueel gehandicapten (en ook voorleesapparatuur) ook onder ging vallen, namelijk in artikel 2.13, eerste lid, onderdeel b, onder 1^o: *hulpmiddelen ter compensatie van het lezen, schrijven of gebruik van telecommunicatieapparatuur*.

De daisy-speler voor motorisch gehandicapten kwam, evenals bijvoorbeeld bladoslagapparatuur, te vallen onder de functiegerichte omschrijving *uitwendige hulpmiddelen gerelateerd aan stoornissen in het bewegingssysteem* in artikel 2.12 van de Rzv. Voor de daisy-speler als hulpmiddel bij dyslexie was er geen functiegerichte omschrijving en deze bleef dan ook staan in artikel 2.26, onderdeel g, van de Rzv.

Hulpmiddelen voor mensen met dyslexie bij onderwijs (leermiddelen) en bij werk, zoals de daisy-speler, behoren in principe tot het domein van de wet WIA (voorheen wet REA). De vergoeding voor leermiddelen voor dysiectici werd door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2003 uitdrukkelijk uitgesloten.⁷ Omdat deze aanvragen niet meer door het UWV konden worden gehonoreerd, vond er een verschuiving plaats naar het domein van de Zvw. Naar aanleiding van deze zogeheten 'domeindiscussie' adviseerde het Zorginstituut (destijds CVZ) in het Deelrapport Hulpmiddelenzorg 2009 de minister van VWS om een interdepartementaal traject te starten en samen met de ministeries van OCW en SZW na te gaan hoe de toegankelijkheid van ICT-hulpmiddelen – waaronder de daisy-speler en ook de speciaal voor dyslexie ontwikkelde ReadingPen – voor mensen met dyslexie zou kunnen worden verbeterd. Zowel de inzet van hulpmiddelen in het onderwijs als de inzet in de thuissituatie zou onderdeel van dit traject moeten zijn.⁸ Voor zover het Zorginstituut bekend, is dit gezamenlijke traject met betrekking tot hulpmiddelen bij dyslexie niet opgestart.

Verder geeft verzoekster in de bedoelde brief aan dat niet alle dysiectici dezelfde ernst en belemmering ervaren gedurende de dagelijkse bezigheden, waarop verzoekster zich afvraagt waarom niet wordt gekeken naar de mate van belemmering.

⁷ Besluit van 4 november 2003 tot wijziging van het Reïntegratie-instrumentenbesluit Wet REA, Staatsblad 2003, 463. Zie ook pagina 57 van het Deelrapport Hulpmiddelenzorg 2009.

⁸ Pakketadvies 2009 (Deelrapport Hulpmiddelenzorg), 2009, te raadplegen via www.zorginstituutnederland.nl/publicaties/adviezen/2009/04/03/pakketadvies-2009-deelrapport-hulpmiddelenzorg.



Volgens het Zorginstituut wordt onderscheid gemaakt tussen mensen met lichte dyslexie en mensen met ernstige dyslexie. Dit gebeurt in de indicatievoorwaarde voor de daisy-speilers. Om in aanmerking te komen voor een daisy-speler vanuit de basisverzekering is een dyslexieverklaring niet voldoende. Vereist is namelijk dat er een behandeltraject in de gezondheidszorg moet zijn gevolgd waarbij de (ernstige) leesproblemen, ondanks adequate behandeling, zijn blijven bestaan.

Conclusie

Een OrCam® Read maakt voor de indicatie dyslexie geen onderdeel uit van het basispakket. Alleen een daisy-speler en daisy-programmatuur voor dyslectici vallen onder de functiegerichte omschrijving van artikel 2.26, onderdeel g, van de Rzv.

Het advies

Het Zorginstituut adviseert op basis van de beschikbare informatie in het dossier het volgende:

Omdat een OrCam® Read niet onder de functiegerichte omschrijving van artikel 2.26, onderdeel g, van de Rzv valt, blijft de vraag of verzoekster redelijkerwijs is aangewezen op een OrCam® Read onbesproken.

Definitief advies

Verslag van de hoorzitting

Het Zorginstituut heeft het verslag van de hoorzitting ontvangen.

Verzoekster geeft aan dat bij haar zoon (hierna: verzekerde) ernstige enkelvoudige dyslexie (EED) en development coordination disorder (DCD) is vastgesteld, en verzekerde ondervindt dagelijks veel hinder door de combinatie van deze twee aandoeningen. Ook geeft verzoekster aan dat alleen een OrCam® Read voldoet aan de wensen en behoeften van verzekerde.

De bij de hoorzitting aanwezige leverancier van het hulpmiddel is van mening dat bij een situatie als die van verzekerde eigenlijk niet gekeken zou moeten worden naar de leesvisus, maar naar de restvisus. Op basis van de restvisus zou een protocol gemaakt kunnen worden, waarbij patiënten met een dyslexiescore van bijvoorbeeld 4 van de 6 in aanmerking zouden moeten komen voor een ander hulpmiddel dan een daisy-speler. Verder geeft de leverancier aan dat de combinatie van EED en DCD bij verzekerde ervoor zorgt dat hij is te vergelijken met iemand die blind is.

Verweerder licht toe dat de communicatiehulpmiddelen niet functiegericht zijn omschreven en op dit moment beperkt zijn tot daisy-spelers. Hulpmiddelen die niet onder het basispakket vallen, komen niet voor vergoeding in aanmerking. De mate van dyslexie van verzekerde en de komst van technologische ontwikkelingen leiden volgens verweerder niet tot een andere beslissing.

Beoordeling

De informatie in het dossier is medisch en juridisch beoordeeld.



Vaststaat dat verzekerde veel hinder ondervindt door zijn dyslexie en de ontwikkelingsstoornis DCD, en dat een voorleespen/scanspraakpen (zoals de OrCam® Read) hem kan helpen bij het tot zich nemen van teksten. EED en DCD vormen echter *geen* 'stoornis in de visuele functie', zoals omschreven in artikel 2.13 van de Regeling zorgverzekering (Rzv).

De hulpmiddelen bij dyslexie zijn geregeld in artikel 2.26, onderdeel g, en deze hulpmiddelen zijn beperkt tot daisy-spelers en daisy-software. Met behulp van een daisy-speler of daisy-software kan de gebruiker teksten beluisteren en navigeren in de tekst. De teksten zijn vooraf ingesproken en betreffen boeken, kranten en tijdschriften.⁹

In een uit het dossier opgenomen brief van 16 februari 2022 geeft verzoekster aan dat er ontelbare situaties zijn waar teksten niet ingesproken zijn. In geval van verzekerde gaat het om kranten en boeken, post die hij ontvangt, de menukaart bij het uit eten gaan, de Nintendo Switch, recepten bij het bakken en koken, en de sociale media (vooral op de telefoon). Met het aangevraagde leeshulpmiddel kan verzekerde ook direct een brief en de andere genoemde teksten voor laten lezen. Daarnaast is de OrCam® Read door het zeer kleine formaat overal gemakkelijk mee naar toe te nemen.

Het klopt dat de daisy-speler en daisy-software niet kunnen worden gebruikt om niet-vooraf ingesproken teksten voor te lezen. In dat opzicht verschillen daisy-spelers en -software van hulpmiddelen met camera of scanner, zoals de OrCam® Read en andere voorleespennen. Het Zorginstituut merkt wel op dat er voor wat betreft kranten een uitgebreide en actuele collectie beschikbaar in daisy-format, van zowel landelijke als regionale dagbladen. Ook veel boeken en tijdschriften (maar niet alle) zijn in audiovorm te lezen.¹⁰

Voor hulpmiddelen bij dyslexie is echter alleen artikel 2.26, onderdeel g, van de Rzv van toepassing. Hieronder vallen alleen daisy-spelers en daisy-software. Andere hulpmiddelen voor dyslexie, waaronder de OrCam® Read, de ReadingPen, en de andere merken voorlees- en scanspraakpennen, vallen niet onder de aanspraak. Dat een OrCam® Read in vergelijking met een daisy-speler beter zou voldoen aan de wensen en behoeften van verzekerde, kan dan ook niet leiden tot vergoeding van een OrCam® Read ten laste van de basisverzekering.

Zoals in het voorlopig advies ook aangegeven, zijn de hulpmiddelen voor mensen met dyslexie ook van belang in het onderwijs (leermiddelen) en bij werk. Deze hulpmiddelen behoren dan ook niet c.q. niet alleen tot het domein van de zorgverzekering, maar ook tot het domein van onderwijs en sociale zaken. De vergoeding voor leermiddelen voor mensen met dyslexie werd echter in 2003 door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitdrukkelijk uitgesloten.¹¹ Omdat hierdoor de aanvragen voor hulpmiddelen bij dyslexie niet meer door het UWV konden worden gehonoreerd, vond er een verschuiving plaats naar het domein van de Zorgverzekeringswet. Naar aanleiding van deze verschuiving en zogeheten 'domeindiscussie' adviseerde het Zorginstituut (destijds CVZ) in het Deelrapport Hulpmiddelenzorg 2009 aan de minister van

⁹ Zie o.a. www.visio.org/revalidatie-en-advies/hulpmiddelen/computer/daisy-speler, www.dedicon.nl en <https://passendlezen.nl>.

¹⁰ Zie o.a. <https://passendlezen.nl>.

¹¹ Besluit van 4 november 2003 tot wijziging van het Reintegratie-instrumentenbesluit Wet REA, Staatsblad 2003, 463.



VWS om samen met de ministeries van OCW en SZW na te gaan hoe de toegankelijkheid van deze hulpmiddelen – waaronder de daisy-speler en ook de (destijds speciaal voor dyslexie ontwikkelde, en met de OrCam® Read vergelijkbare) ReadingPen – voor mensen met dyslexie zou kunnen worden verbeterd. Zowel de inzet van hulpmiddelen in het onderwijs als de inzet in de thuissituatie zou onderdeel van dit traject moeten zijn.¹²

Conclusie

De OrCam® Read maakt voor de indicatie dyslexie op dit moment geen onderdeel uit van het basispakket. Alleen een daisy-speler en daisy-programmatuur voor dyslectici vallen onder de functiegerichte omschrijving van artikel 2.26, onderdeel g, van de Rzv.

Het advies

Het Zorginstituut adviseert op basis van de beschikbare informatie in het dossier het volgende:

De OrCam® Read valt niet onder de functiegerichte omschrijving van artikel 2.26, onderdeel g, van de Rzv. Verzekerde kan daarom alleen aanspraak maken op een daisy-speler of daisy-software.

¹² Pakketadvies 2009 (Deelrapport Hulpmiddelenzorg), 2009, te raadplegen via www.zorginstituutnederland.nl/publicaties/adviezen/2009/04/03/pakketadvies-2009-deelrapport-hulpmiddelenzorg.

Advies Zorginstituut Nederland in een geschil over de uitvoering van de zorgverzekering

De Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen (SKGZ) heeft op 24 oktober 2022 aan Zorginstituut Nederland (het Zorginstituut) advies gevraagd als bedoeld in artikel 114, derde lid, van de Zorgverzekeringswet (Zvw). Verzoekster en verweerder hebben een geschil over de verstrekking van een OrCam® Read.

Bij de adviesaanvraag heeft de SKGZ een kopie van het dossier gestuurd. Het Zorginstituut brengt een voorlopig advies uit, dat nog aangepast kan worden als uit het verslag van de hoorzitting en/of aanvullende stukken nieuwe feiten of omstandigheden naar voren komen.

In de tussen partijen overeengekomen zorgverzekering is de aanspraak op hulpmiddelenzorg omschreven. Dit komt overeen met de Zvw.

Vooraf merkt het Zorginstituut nog op dat zijn adviestaak beperkt is tot de vraag of **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** aanspraak heeft op een verstrekking of een vergoeding op grond van de basisverzekering. Dit betekent dat het Zorginstituut twee vragen beantwoordt. Namelijk, of de zorg in geschil onderdeel is van het basispakket en vervolgens of verzoekster op deze zorg is aangewezen. Dit laatste is een medische beoordeling. Er is een BIG-geregistreerde medisch adviseur betrokken bij de beoordeling van het geschil. Het Zorginstituut baseert het advies op de beschikbare informatie in het toegezonden dossier.

Het advies van het Zorginstituut kan geen betrekking hebben op een beslissing van verweerder op basis van de aanvullende verzekering of coulance.

Situatie van verzekerde

Verzoekster is de moeder van de minderjarige verzekerde en treedt in dit geschil op als wettelijk vertegenwoordiger.

Verzekerde is een in 2006 geboren jongen en heeft een ernstige vorm van dyslexie (ernstige enkelvoudige dyslexie, EED) en de diagnose DCD (developmental coordination disorder, coördinatie-ontwikkelingsstoornis). Naast begeleiding op school heeft hij ook dyslexiebehandeling in de zorg gehad. De behandelaar geeft in de 'verklaring van beëindigen dyslexiebehandeling' aan dat verzekerde van 2016 tot 2018 gemotiveerd de behandelingen en oefeningen heeft doorlopen en dat de maximaal haalbare vooruitgang op lezen en spellen is geboekt. Het verder voortzetten van de behandeling zal geen verder effect meer hebben op het lees- en spellingsniveau, en verzekerde is daarom mogelijk aangewezen op compenserende en dispenserende maatregelen, zowel op school als in de thuissituatie.

Er is een OrCam® Read aangevraagd bij verweerder.

Verweerder heeft de aanvraag afgewezen en voert aan dat in de situatie van verzekerde alleen aanspraak bestaat op vergoeding van een daisy-speler of daisy-programmatuur op grond van artikel 2.26, onderdeel g, van de Regeling zorgverzekering (Rzv). Het aangevraagde hulpmiddel, de OrCam® Read, valt hier volgens verweerder niet onder.

Verzoekster geeft aan dat verzekerde ten gevolge van EED ernstige hinder ondervindt in het dagelijks leven. De daisy-speler of daisy-programmatuur bieden

volgens verzoekster geen oplossing voor het leesprobleem van verzekerde. Het nadeel van de daisy-speler is dat de gebruiker afhankelijk is van het feit dat het boek al ingesproken moet zijn. Er zijn echter ontelbare situaties waar teksten niet ingesproken zijn, zoals kranten, boeken, post die verzekerde ontvangt, de Nintendo Switch, recepten en de sociale media op de telefoon. De OrCam® Read kan in tegenstelling tot de daisy-speler overal ingezet worden. Het voordeel hiervan is dat verzekerde hiermee op elk moment de gedrukte teksten zelfstandig tot zich kan nemen zonder hulp in te schakelen van anderen.

Verzoekster geeft ook aan dat mobiele voorleesapps zijn geprobeerd. Alleen werken deze niet goed voor verzekerde, onder meer omdat verzekerde hiermee niet in de tekst genavigeerd kan worden, woorden regelmatig niet goed worden uitgesproken en de voorleessnelheid niet aangepast kan worden. Daarbij voert verzoekster aan dat wanneer de telefoon even wordt verplaatst het lezen stopt wegens het ontbreken van een geheugen. Ook geeft verzoekster aan dat men niet kan kiezen voor één voor te lezen zin, dit in tegenstelling tot de OrCam® Read.

Juridisch kader

Polisvoorwaarden

In de tussen partijen overeengekomen zorgverzekering is de aanspraak op hulpmiddelen omschreven met verwijzing naar het Reglement Hulpmiddelen behorend bij de zorgverzekering. In het Reglement Hulpmiddelen zijn nadere voorwaarden gesteld aan het verkrijgen van hulpmiddelen.

Aanspraak op voorleesapparatuur (OrCam® Read)

Uitwendige hulpmiddelen gerelateerd aan stoornissen in de visuele functie vallen onder artikel 2.6, onderdeel f, van de Rzv.

De aanspraak op een voorleesapparaat is nader uitgewerkt in artikel 2.13 lid 1, sub b, onder 1° van de Rzv: *hulpmiddelen ter compensatie van beperkingen in het lezen, schrijven of gebruik van telecommunicatieapparatuur*.

De aanspraak van artikel 2.13 van de Rzv is beperkt tot de doelgroep mensen met een visuele beperking.

Aanspraak op daisy-speler of daisy-programmatuur voor dyslectici

Hulpmiddelen voor communicatie, informatievoorziening en signalering vallen onder artikel 2.6, onderdeel t jo. artikel 2.26, onderdeel g, van de Rzv.

Redelijkerwijs aangewezen op

Volgens artikel 2.1, derde lid, van het Besluit zorgverzekering (Bzv), heeft een verzekerde slechts recht op een vorm van zorg of een dienst voor zover hij daarop naar inhoud en omvang redelijkerwijs is aangewezen. Een hulpmiddel moet geschikt zijn om de beperkingen/belemmeringen van de verzekerde in aanvaardbare mate te compenseren en dienen alsmede de concrete feiten en omstandigheden waarin de individuele verzekerde op het gebruik is aangewezen, richtinggevend te zijn.¹

Doelmatigheid

Vervolgens is het uitgangspunt dat de doelmatigheid een onderwerp is dat behoort tot de verantwoordelijkheid van de zorgverzekeraar. Hierbij kunnen de kosten in overweging worden genomen. De verstrekking moet niet onnodig duur zijn. Van een onnodig dure voorziening is sprake als in plaats van deze voorziening goedkopere adequate, alternatieve hulpmiddelen voorhanden zijn.

¹ CRvB, 15 augustus 2007, 05/5963 ZFW en CRvB, 19 september 2007, 06/1478 ZFW.

Beoordeling

De informatie in het dossier is medisch en juridisch beoordeeld.

De vraag in geschil is of de voorleesapparatuur, de OrCam® Read, in de situatie van verzoekster tot de functiegerichte omschrijving van artikel 2.26, onderdeel g, van de Rzv valt en indien dat het geval is, of verzoekster redelijkerwijs is aangewezen op deze zorg.

OrCam® Read in relatie tot (matige tot ernstige) visuele beperking

Een OrCam® Read is een kleine (ongeveer 12 x 2,5 cm) digitale lezer, voorzien van een camera en OCR technologie, waarmee geschreven tekst wordt omgezet in gesproken tekst. De OrCam® Read leest vanaf elk gedrukt oppervlak of digitaal scherm. Volgens de productinformatie is de OrCam® Read een voorleesapparaat en onder meer bedoeld voor mensen met een licht verminderd gezichtsvermogen, vermoeidheid bij het lezen en/of leesproblemen waaronder dyslexie.²

De OrCam® Read is in feite vergelijkbaar met de ReadingPen. Over de ReadingPen is in het verleden aangegeven dat de ReadingPen, omdat deze op de juiste plaats gepositioneerd moet worden, voor de doelgroep uit artikel 2.13 van de Rzv in het algemeen niet is aangewezen.³ Ook uit de productinformatie over de OrCam® Read is op te maken dat deze niet bedoeld is voor mensen met een (matige tot ernstige) visuele beperking. Mensen met een (matige tot ernstige) visuele beperking zouden namelijk moeite kunnen hebben met gebruik van de OrCam® Read.

Functiegerichte omschrijving

Onder artikel 2.26, onderdeel g, van de Rzv vallen *alleen* daisy-spelers en daisy-software voor dyslectici. Andere hulpmiddelen voor dyslexie, waaronder de OrCam® Read, de ReadingPen, en andere merken voorlees- en scanspraakpennen, vallen niet onder de aanspraak. Deze kunnen dan ook niet in aanmerking komen voor vergoeding ten laste van de basisverzekering bij dyslexie. Dit betekent dat het Zorginstituut niet toekomt aan de vraag of verzoekster redelijkerwijs is aangewezen op gebruik van de OrCam® Read.

Eerder gewezen advies van het Zorginstituut uit 2018

In een uit het dossier opgenomen brief verwijst verzoekster naar een advies uit 2018 van het Zorginstituut aan de SKGZ⁴ en stelt daarbij dat de leesproblemen die haar zoon ondervindt, vergelijkbaar zijn met die van een persoon met een vergelijkbare visuele functiebeperking. In de definitie van 'dyslexie' staat beschreven dat het een neurobiologische leerstoornis betreft en om deze reden de aanvraag voor de OrCam Read is ingediend.

Het Zorginstituut constateert dat in het door verzoekster genoemde advies⁵ sprake was van een verzekerde met een stoornis in de (hogere) visuele functie als gevolg van posterieure corticale atrofie. Dit is een aandoening van de occipitale cortex (hersenschors).

² Voor de productinformatie van de OrCam® Read is geraadpleegd: www.orcham.com/nl/read.

³ RZA 2003-211, zie Kennis Gebundeld, pagina 220, www.zorginstituutnederland.nl/publicaties/standpunten/2012/11/01/kennis-gebundeld-kennis-over-verstrekkingsgeschillen, en Pakketadvies 2008, Deelrapport Hulpmiddelenzorg, www.zorginstituutnederland.nl/publicaties/rapport/2008/04/14/pakketadvies-2008-deelrapport-hulpmiddelenzorg.

⁴ Het betreft een advies d.d. 15 november 2018 (zaaknummer: 2018052162).

⁵ Verweerder verwijst in de brief van 20 oktober 2022 naar een ander advies, namelijk van 3 maart 2022 (zaaknummer: 2022000318). Ook hier werd een aanvraag gedaan door een expertisecentrum voor mensen die blind of slechtziend zijn, en was bij de betreffende verzekerde onder meer sprake van visuele crowding.

De occipitale cortex maakt onderdeel uit van het visuele systeem. Voor stoornissen in de hogere visuele functies wordt ook wel de term 'Cerebral Visual Impairment' (CVI, cerebrale of corticale visuele stoornis) gebruikt. Er is sprake van beschadiging van de visuele banen in de hersenen achter het chiasma opticum (dat is de plaats waar beide oogzenuwen samenkomen/ elkaar kruisen). Door de hersenbeschadiging wordt de via de ogen binnenkomende informatie niet goed verwerkt in de daarvoor bestemde hersendelen (visuele verwerkingsproblemen).

Bij de betreffende patiënt was na onderzoek in een expertisecentrum voor mensen met een visuele beperking een voorleesapparaat aangevraagd omdat lezen, ook met vergrotende leeshulpmiddelen, nagenoeg onmogelijk was.

Bij dyslexie is sprake van een specifieke lees- en spellingstoornis, weliswaar met een neurobiologische basis, maar deze wordt veroorzaakt door cognitieve verwerkingsstoornissen op het raakvlak van fonologische en orthografische taalverwerking⁶, dus een probleem met taalverwerking en niet specifiek van het visuele systeem.

Daarnaast is lezen van teksten bij dyslexie, zij het met (veel) moeite, wél mogelijk, in tegenstelling tot de patiënt uit het genoemde advies voor wie lezen nagenoeg onmogelijk was.

Reactie naar aanleiding van vragen van verzoekster

In de brief van 13 september 2022 stelt verzoekster een aantal vragen met betrekking tot de dyslexievergoedingen. Het Zorginstituut merkt daar het volgende over op.

Als eerste vraagt verzoekster zich af waarom de huidige wetgeving limitatief is opgesteld en daardoor alleen de daisy-speler als hulpmiddel voor vergoeding in aanmerking komt, ongeacht de situatie en mate van de functiebeperking van de verzekerde. Volgens verzoekster is de daisy-speler in de situatie van verzekerde niet doelmatig.

Het Zorginstituut merkt op dat de daisy-speler in de eerste plaats eigenlijk was bedoeld voor blinden. De daisy-cd is in feite de digitale opvolger van het 'gesproken boek' dat in het verleden in de vorm van cassettebandjes door blindenbibliotheken uitgeleend werd. Met de komst van daisy-CD-roms was het 'gesproken boek' beter navigeerbaar en bleek de daisy-speler ook geschikt te zijn voor onderwijs en werk, waardoor ook mensen met dyslexie een doelgroep voor dit hulpmiddel werden.

In de Regeling zorgverzekering viel de daisy-speler aanvankelijk onder de limitatieve omschrijving in artikel 2.26, onderdeel g, sub ii: *daisy-spelers of daisy-programmatuur voor visueel gehandicapten, dyslectici en motorisch gehandicapten*, en de voorleesapparatuur viel onder artikel 2.26, onderdeel g, sub iii: *voorleesapparatuur voor zwartdrukinformatie voor visueel gehandicapten*.

In 2009 werd een deel van de hulpmiddelen voor visueel gehandicapten niet meer limitatief omschreven, en per 1 januari 2012 volgde de functiegerichte omschrijving waar daisy-spelers en daisy-programmatuur voor visueel gehandicapten (en ook voorleesapparatuur) ook onder ging vallen, namelijk in artikel 2.13, eerste lid, onderdeel b, onder 1^o: *hulpmiddelen ter compensatie van het lezen, schrijven of gebruik van telecommunicatieapparatuur*.

⁶ Werkdefinitie uit het 'Protocol Dyslexie Diagnostiek en Behandeling', Blomert 2006.

De daisy-speler voor motorisch gehandicapten kwam, evenals bijvoorbeeld bladosmslagapparatuur, te vallen onder de functiegerichte omschrijving *uitwendige hulpmiddelen gerelateerd aan stoornissen in het bewegingssysteem* in artikel 2.12 van de Rzv. Voor de daisy-speler als hulpmiddel bij dyslexie was er geen functiegerichte omschrijving en deze bleef dan ook staan in artikel 2.26, onder g, van de Rzv.

Hulpmiddelen voor mensen met dyslexie bij onderwijs (leermiddelen) en bij werk, zoals de daisy-speler, behoren in principe tot het domein van de wet WIA (voorheen wet REA). De vergoeding voor leermiddelen voor dyslectici werd door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2003 uitdrukkelijk uitgesloten.⁷ Omdat deze aanvragen niet meer door het UWV konden worden gehonoreerd, vond er een verschuiving plaats naar het domein van de Zvw. Naar aanleiding van deze zogeheten 'domeindiscussie' adviseerde het Zorginstituut (destijds CVZ) in het Deelrapport Hulpmiddelenzorg 2009 de minister van VWS om een interdepartementaal traject te starten en samen met de ministeries van OCW en SZW na te gaan hoe de toegankelijkheid van ICT-hulpmiddelen – waaronder de daisy-speler en ook de speciaal voor dyslexie ontwikkelde ReadingPen – voor mensen met dyslexie zou kunnen worden verbeterd. Zowel de inzet van hulpmiddelen in het onderwijs als de inzet in de thuissituatie zou onderdeel van dit traject moeten zijn.⁸ Voor zover het Zorginstituut bekend, is dit gezamenlijke traject met betrekking tot hulpmiddelen bij dyslexie niet opgestart.

Verder geeft verzoekster in de bedoelde brief aan dat niet alle dyslectici dezelfde ernst en belemmering ervaren gedurende de dagelijkse bezigheden, waarop verzoekster zich afvraagt waarom niet wordt gekeken naar de mate van belemmering.

Volgens het Zorginstituut wordt er onderscheid gemaakt tussen mensen met lichte dyslexie en mensen met ernstige dyslexie. Dit gebeurt namelijk in de indicatievoorwaarde voor de daisy-spelers. Om in aanmerking te komen voor een daisy-speler vanuit de basisverzekering is een dyslexieverklaring niet voldoende. Vereist is namelijk dat er een behandeltraject in de gezondheidszorg moet zijn gevolgd waarbij de (ernstige) leesproblemen, ondanks adequate behandeling, zijn blijven bestaan.

Conclusie

Een OrCam® Read maakt voor de indicatie dyslexie geen onderdeel uit van het basispakket. Alleen een daisy-speler en daisy-programmatuur voor dyslectici vallen onder de functiegerichte omschrijving van artikel 2.26, onderdeel g, van de Rzv.

Het advies

Het Zorginstituut adviseert op basis van de beschikbare informatie in het dossier het volgende:

Omdat een OrCam® Read niet onder de functiegerichte omschrijving van artikel 2.26, onderdeel g, van de Rzv valt, blijft de vraag of verzoekster redelijkerwijs is aangewezen op een OrCam® Read onbesproken.

⁷ Besluit van 4 november 2003 tot wijziging van het Reïntegratie-instrumentenbesluit Wet REA, Staatsblad 2003, 463. Zie ook pagina 57 van het Deelrapport Hulpmiddelenzorg 2009.

⁸ Pakketadvies 2009 (Deelrapport Hulpmiddelenzorg), 2009, te raadplegen via www.zorginstituutnederland.nl/publicaties/adviezen/2009/04/03/pakketadvies-2009-deelrapport-hulpmiddelenzorg.