

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

De Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen (SKGZ) heeft op 21 november 2024 aan Zorginstituut Nederland (het Zorginstituut) advies gevraagd als bedoeld in artikel 114, derde lid, van de Zorgverzekeringswet (Zvw). Verzoeker en verweerder hebben een geschil over de vergoeding van SpeechPack hardware (ten behoeve van Proloquo2Go spraaksoftware).

Bij uw adviesaanvraag heeft u ook een kopie van het dossier gestuurd. Op 17 februari 2025 heeft het Zorginstituut het voorlopig advies aan uw commissie verstuurd. Vervolgens heeft uw commissie op 9 april 2025 het hoorzittingsverslag d.d. 2 april 2025 en nagekomen stukken aan het Zorginstituut verzonden met het verzoek om een definitief advies.

In artikel B.17.22 van 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 verzoeker 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 verzoeker 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. 17 februari 2025 wordt hieronder voor de volledigheid herhaald.

Voorlopig advies

Situatie van verzekerde

Bij verzekerde (geboren in 2016) is sprake van psychomotore retardatie met dystonie, spraaktaalproblematiek, epilepsie en problemen met prikkelverwerking. Verzekerde heeft een meervoudig communicatieprobleem. Daarnaast kan hij niet lang lopen, zit hij thuis vaak in een aangepaste stoel en verplaatst hij zich buitenhuis in een rolstoel. Verzekerde communiceert voornamelijk non-verbaal.

De ouder van verzekerde (verzoeker) heeft ten behoeve van verzekerde een aanvraag ingediend voor vergoeding van het spraakhulpmiddel Proloquo2Go SpeechPack 10.2 inclusief toebehoren.

Verzoeker geeft aan dat de SpeechPack (hardware) een spraakcomputer is die nodig is ter ondersteuning van de Proloquo2Go (software). Zonder de hardware is de software niet te gebruiken en heeft verzekerde geen deugdelijk hulpmiddel om de beperking in het spreken zoveel mogelijk op te heffen, aldus verzoeker. Verzoeker geeft aan dat een reguliere tablet of iPad niet volstaat, de SpeechPack is niet te koop in de winkel en heeft veel meer functionaliteiten dan een reguliere tablet.

Volgens verzoeker is sprake van individueel aangepaste hardware en is een directe relatie aanwezig met het opheffen van een beperking in het spreken.

Verweerder heeft de aanvraag afgewezen. Verweerder geeft aan dat het hulpmiddel gerelateerd dient te zijn aan de beperking in het spreken om te voorkomen dat algemeen gebruikelijke voorzieningen onder de basisverzekering vallen. Verweerder voert aan dat als de software alleen kan draaien op de SpeechPack, dit niet betekent dat sprake is van aangepaste hardware.

Hoewel verzekerde baat kan hebben bij de extra functionaliteiten van de SpeechPack, is echter geen directe relatie aanwezig met het opheffen van een beperking in het spreken, aldus verweerder. Volgens verweerder is de hardware algemeen gebruikelijk en uitgesloten van vergoeding. Verweerder geeft aan dat verzoeker wel recht heeft op vergoeding van de software.

Juridisch kader

Polisvoorwaarden

In de tussen partijen overeengekomen zorgverzekering is de aanspraak op hulpmiddelenzorg omschreven met verwijzing naar de Regeling zorgverzekering (Rzv) en het Reglement Hulpmiddelen, behorende bij de zorgverzekering.

Toepasselijke regelgeving

De aanspraak op 'uitwendige hulpmiddelen gerelateerd aan en ter compensatie van beperkingen in het spreken' is geregeld in artikel 2.6, onderdeel s, van de Rzv.

Volgens de Toelichting bij de Rzv vallen onder deze categorie hulpmiddelen onder meer spraakvervangende hulpmiddelen zoals letter- of symbolensets en -borden, (draagbare) communicatieapparatuur (zowel tekst- als plaatjessystemen) en apparatuur voor synthetische spraak. Het kan hierbij echter ook gaan om softwaretoepassingen voor een computer of ander systeem. Verzekerden die hiervoor in aanmerking kunnen komen, zijn mensen met ernstige taal-/spraakstoornissen die nauwelijks tot niet meer kunnen spreken. Dit communicatieprobleem kan het gevolg zijn van stoornissen in de functie stem en spraak of van stoornissen in een mentale functie gerelateerd aan taalexpressie.

Verder staat in de Toelichting dat in de functiegerichte omschrijving van artikel 2.6, onderdeel s, van de Rzv is opgenomen dat het hulpmiddel 'gerelateerd' moet zijn aan beperkingen in het spreken. Dit 'gerelateerd aan' heeft tot doel om algemeen gebruikelijke voorzieningen niet onder de te verzekeren prestatie te laten vallen. 'Gerelateerd aan' houdt in dat er een relatie moet zijn tussen specifieke functionaliteiten waarover een hulpmiddel beschikt en de functiestoornis. Bij algemeen gebruikelijke voorzieningen is de relatie tussen de stoornis en het hulpmiddel niet één op één aanwezig. Een voorbeeld hiervan is een computer of tablet. Dit hulpmiddel beschikt niet over specifieke functionaliteiten. De aanschaf van een computer of tablet is voor mensen zonder beperkingen dan ook een normale zaak. Specifieke software met spraakuitvoer kan daarentegen wel gerelateerd zijn aan beperkingen in het spreken en komt om die reden mogelijk voor vergoeding in aanmerking. Als een verzekerde kan volstaan met een algemeen gebruikelijke voorziening, is deze verzekerde redelijkerwijs *niet* aangewezen op een hulpmiddel op grond 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. Daarbij dienen, als het gaat om een verstrekking in de vorm van een hulpmiddel, de aard, kwaliteit en constructie van dat middel, alsmede de concrete feiten en omstandigheden waarin de individuele verzekerde op het gebruik ervan is aangewezen, richtinggevend te zijn.¹

Adequaat hulpmiddel

Een verzekerde heeft ingevolge artikel 2.9, eerste lid, van het Besluit zorgverzekering (te allen tijde) recht op een goed functionerend hulpmiddel, passend bij de beperking van de verzekerde (dus adequaat).

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 mag niet onnodig duur zijn. Van een onnodig dure voorziening is sprake als in plaats van deze voorziening goedkopere adequate, alternatieve hulpmiddelen voorhanden zijn. Het Zorginstituut kan niet adviseren over de doelmatigheid.

Beoordeling

De informatie in het dossier is medisch en juridisch beoordeeld.

De vraag die moet worden beantwoord is of in de situatie van verzekerde aanspraak bestaat op vergoeding van de kosten van de Proloquo2Go SpeechPack op grond van de basisverzekering.

Behandelcoördinator over de situatie van verzekerde

De behandelcoördinator van verzekerde licht in de brieven van 10 mei 2024 en 25 juni 2024 de persoonlijke omstandigheden van verzekerde toe en waarom het voor hem noodzakelijk is het communicatiehulpmiddel SpeechPack te gebruiken.

De behandelcoördinator geeft aan dat de problematiek progressief is. Door alle ziekenhuisbezoeken heeft verzekerde een trauma opgelopen waardoor hij snel paniekaanvallen krijgt. Hij communiceert voornamelijk non-verbaal. Hij weet wat om hem heen gebeurt, maar kan zelf niet de woorden produceren die hij wil. Dit leidt tot frustraties bij verzekerde op het moment dat hij niet begrepen wordt. Om zijn omgeving goed te kunnen begrijpen en zijn wensen en behoeften duidelijk te kunnen maken, heeft verzekerde een communicatiemiddel nodig, aldus de behandelcoördinator.

Na het uitproberen van verschillende communicatiehulpmiddelen lijkt de inzet van Proloquo2Go op de SpeechPack het meest passend, omdat verzekerde dit goed kan bedienen. Verder is het noodzakelijk dat verzekerde een robuust hulpmiddel krijgt. Tijdens paniekaanvallen gooit hij in een reflex met dingen in zijn buurt. Het is belangrijk dat verzekerde het apparaat makkelijk kan verplaatsen. Dit wordt gemakkelijker gemaakt door het ingebouwde handvat en de uitklapbare standaard van de SpeechPack.

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

De ingebouwde versterkte speaker is belangrijk zodat verzekerde ook in rumoerige situaties te horen is. Het bereik van een reguliere speaker van een reguliere tablet is niet groot genoeg. Ook is het belangrijk dat verzekerde met de SpeechPack alleen kan communiceren (deze is alleen te gebruiken voor het programma Proloquo2Go) en dat hij geen andere dingen kan doen zoals op een tablet, aldus de behandelcoördinator.

De behandelcoördinator geeft aan dat binnen de SpeechPack alleen toegang is tot het gebruik van de software. Daarnaast is volgens de behandelcoördinator een opbouw op de rolstoel noodzakelijk, zodat verzekerde het hulpmiddel ook buitenshuis kan gebruiken.

Afwijzing van verweerder

Verweerder voert aan dat geen aanspraak bestaat op vergoeding van de SpeechPack (hardware) op grond van artikel 2.6, onderdeel s, van de Rzv. Verweerder geeft aan dat het hulpmiddel gerelateerd dient te zijn aan de beperking in het spreken. Dit is bedoeld om te voorkomen dat algemeen gebruikelijke voorzieningen onder de basisverzekering vallen. Er moet een relatie zijn tussen de specifieke functionaliteiten van het hulpmiddel en de functiestoornis. Een voorbeeld van een algemeen gebruikelijke voorziening is een computer. Een computer beschikt niet over specifieke functionaliteiten die noodzakelijk zijn voor het opheffen van een beperking, aldus verweerder.

Volgens verweerder betekent het gegeven dat de software alleen kan draaien op de SpeechPack niet dat sprake is van aangepaste hardware. Het gegeven dat voor verzekerde een robuust apparaat noodzakelijk is, met stevige behuizing, een ingebouwd handvat, uitklapbare standaard, en de mogelijkheid om een statief te bevestigen, heeft geen directe relatie met het opheffen van een spraakbeperking, aldus verweerder.

Daarnaast geeft verweerder aan dat het Zorginstituut in het advies in een eerdere zaak heeft gemotiveerd dat aangepaste speakers met een luider volume niet wordt aangemerkt als aangepaste hardware. Ditzelfde geldt voor de SpeechPack, waarin de ingebouwde speakers als een algemeen gebruikelijke functionaliteit wordt beschouwd die niet als specifieke hardware voor de beperking van verzekerde kan worden aangemerkt, aldus verweerder.²

Verweerder geeft aan dat duidelijk is dat verzekerde baat kan hebben bij de extra functionaliteiten van de SpeechPack. Er is echter geen directe relatie aanwezig met het opheffen van een beperking in het spreken en daarom wordt de hardware gezien als algemeen gebruikelijk. Algemeen gebruikelijke voorzieningen zijn uitgesloten van vergoeding, aldus verweerder.

Overwegingen Zorginstituut

Is sprake van aangepaste hardware volgens de huidige wet- en regelgeving?

Uit de voorliggende informatie in het dossier blijkt dat verzekerde is aangewezen op een hulpmiddel voor spraak en dat een SpeechPack met Proloquo2Go voor verzekerde een goede oplossing biedt.

Niet in geschil is de bijbehorende software. Verweerder is bereid deze te vergoeden.

² <https://www.skqz.nl/document/?d=9b85cc2e-09a1-42e5-a5e0-38b9bc998240>

De vraag is of de SpeechPack moet worden beschouwd als aangepaste hardware, waarbij sprake is van een relatie tussen de specifieke eigenschappen van de SpeechPack en de functiebeperkingen van verzekerde zoals bedoeld in de regelgeving.

Het Zorginstituut heeft in het kader van een SKGZ-geschil eerder een advies uitgebracht over de vraag of de in dat geschil aangevraagde communicatiehulpmiddel (Vibe®) aangemerkt kan worden als aangepaste hardware op grond van de huidige wet- en regelgeving.³

Zoals het Zorginstituut in eerdergenoemd geschil adviseerde, moet, gelet op de huidige regelgeving, ook in dit geschil het volgende geadviseerd worden.

Het feit dat de software alleen kan draaien op de in dit geval SpeechPack is niet gelegen in noodzakelijk daarvoor aangepaste hardware, maar in licenties/afstemming hardware-software.

Dat is geen reden om te spreken van aangepaste hardware. Ook maakt dit niet dat de hardware en software als één geheel moeten worden gezien. Uit de toelichting op de regelgeving volgt immers een duidelijk onderscheid tussen hardware en software. Een computer of tablet wordt, zoals ook in het juridisch kader is uiteengezet, gezien als algemeen gebruikelijk. Het Zorginstituut kan hier niet van afwijken.

Voor wat betreft de bij de SpeechPack behorende onderdelen geldt dat een robuuste behuizing (hoes) met handvat en statief, evenals een sterke speaker, algemeen verkrijgbaar zijn. In geval van de SpeechPack maken behuizing en een sterke speaker onderdeel uit van de hardware. Hoewel dit voor verzekerde van meerwaarde is, komt de hardware, waaronder ook genoemde behuizing en ingebouwde sterke speaker, niet in aanmerking voor vergoeding vanuit de basisverzekering.

Ontwikkelingen vergoeding spraakhulpmiddelen

Het probleem in dit geschil is dat als alleen de software Proloquo2Go voldoet voor verzekerde, verzekerde voor de aanschaf van adequate software is gebonden aan de aanschaf van de hardware SpeechPack. Zonder de hardware kan verzekerde immers niet gebruik maken van de software.

Op dit moment zijn binnen het veld gesprekken gaande met als doel om te komen tot een passende oplossing. De aanvraag ten behoeve van verzekerde zou in dat geval mogelijk op termijn kunnen worden heroverwogen. Op dit moment is echter nog niet bekend wat de uitkomst wordt en wat dit dan voor verzekerde kan betekenen.

Vooralsnog geldt op dit moment de huidige wet- en regelgeving. Uitgaande van de huidige regelgeving kan het Zorginstituut nu niet tot een andere conclusie komen dan dat de aangevraagde SpeechPack geen onderdeel is van de Zvw. Dit houdt in dat er in de situatie van verzekerde geen aanspraak bestaat op vergoeding van de kosten van de SpeechPack ten laste van de basisverzekering. Dat de communicatiesoftware die door verweerder wél wordt vergoed mogelijk alleen draait op de SpeechPack maakt dit niet anders.

³ Zie <https://www.skgz.nl/document/?d=9b85cc2e-09a1-42e5-a5e0-38b9bc998240>: in dit geschil werd ten behoeve van minderjarige verzekerde een aanvraag ingediend voor vergoeding van het communicatiehulpmiddel Vibe® en de communicatiesoftware Aloha®.

Conclusie

Op grond van het voorliggende dossier moet geconcludeerd worden dat de SpeechPack geen aangepaste hardware is zoals bedoeld in de regelgeving, waarbij sprake is van een relatie tussen de specifieke eigenschappen van de SpeechPack en de functiebeperkingen van verzekerde. Dit betekent dat verzoeker ten behoeve van verzekerde geen aanspraak kan maken op vergoeding van de kosten van de SpeechPack ten laste van de basisverzekering.

Advies

Uitgaande van de huidige regelgeving adviseert het Zorginstituut op basis van de beschikbare informatie in het dossier dat geen aanspraak bestaat op vergoeding van de kosten van de hardware (SpeechPack) ten laste van de basisverzekering.

Definitief advies

Hoorzittingsverslag en aanvullende informatie

Het Zorginstituut heeft het verslag van de hoorzitting ontvangen en de aanvullende stukken van gemachtigde.

Beoordeling

De informatie in het dossier is medisch en juridisch beoordeeld.

In het voorlopig advies gaf het Zorginstituut aan dat de SpeechPack geen onderdeel is van de Zvw en dat op dat moment gesprekken gaande waren binnen het veld met als doel te komen tot een passende oplossing.

Verduidelijking aanspraak spraakhulpmiddelen

Inmiddels zijn er gesprekken geweest. Het Zorginstituut heeft vervolgens op 30 april 2025 een notitie met 'verduidelijking' gestuurd naar partijen, waaronder Leveranciers van Armachtige- Communicatie-ondersteunende- Omgevings-bedienings- Hulpmiddelen (LACOH), Zorgverzekeraars Nederland (ZN) en de International Society for Augmentative and Alternative Communication Netherlands and Flanders (ISAAC-NF). De notitie met verduidelijking is afgestemd met VWS.

In deze notitie geeft het Zorginstituut aan dat bij spraakcomputers onderscheid gemaakt kan worden tussen:

- a) een reguliere computer of tablet met spraaksoftware;
- b) een geïntegreerde spraakcomputer.

Bij een *reguliere computer of tablet met spraaksoftware* wordt de spraaksoftware geïnstalleerd op een reguliere computer of tablet. De computer of tablet waarop de spraaksoftware gebruikt kan worden, is algemeen gebruikelijk en komt voor eigen rekening van de verzekerde. Echter, de spraaksoftware kan ten laste van de zorgverzekering verstrekt worden.

Een *geïntegreerde spraakcomputer* wordt gedefinieerd als 'een combinatie van hardware en software die dermate is aangepast aan de functiestoornis(sen) en de daaraan gerelateerde beperkingen van een individuele verzekerde, dat de computer of tablet die hiervan onderdeel is niet meer kan worden gezien als algemeen gebruikelijk'.⁴

In de notitie is verduidelijkt dat een individuele verzekerde met een spraakfunctiestoornis en een of meerdere andere functiestoornissen met daaraan gerelateerde beperkingen, redelijkerwijs kan zijn aangewezen op een geïntegreerde spraakcomputer. Dit kan het geval zijn als hij of zij niet uitkomt met een ander spraakhulpmiddel.

Om aanspraak te kunnen maken op een geïntegreerde spraakcomputer vanuit het basispakket moet vastgesteld zijn dat een verzekerde hierop is aangewezen en niet uitkomt met een ander spraakhulpmiddel of een reguliere computer of tablet met spraaksoftware. Daarnaast moet worden aangetoond dat de hardware dermate is aangepast aan de functiestoornis(sen) en de daaraan gerelateerde beperkingen van de verzekerde, dat deze niet kan worden gezien als algemeen gebruikelijk. Dit is en blijft een individuele beoordeling.

Een voorbeeld hiervan is een combinatie van een spraakfunctiestoornis met een motorische functiestoornis en daaraan gerelateerde beperkingen, waarbij de fijne motoriek sterk verminderd is. Hierdoor kan een verzekerde een spraakcomputer nodig hebben met specifieke functionaliteiten ter compensatie van de spraakfunctiestoornis én de motorische functiestoornis met de daaraan gerelateerde beperkingen. Als deze functionaliteiten niet aanwezig zijn op een reguliere computer of tablet, kan dit geen adequaat hulpmiddel zijn voor de verzekerde. De verzekerde kan in dit geval zijn aangewezen op een geïntegreerde spraakcomputer, waarbij de hardware dermate is aangepast aan de functiestoornissen en daaraan gerelateerde beperkingen van verzekerde dat deze niet meer kan worden gezien als algemeen gebruikelijk.

Om objectief te bepalen welk spraakhulpmiddel het meest adequaat is voor een verzekerde met een spraakfunctiestoornis, hebben partijen het 'Functioneringsgerichte indicatiestelling protocol' (FGI-protocol) voor communicatiehulpmiddelen ontwikkeld.⁵ Dit protocol wordt sinds 1 januari 2025 gebruikt. De bedoeling van dit protocol is om objectief te onderbouwen op welk spraakhulpmiddel een verzekerde redelijkerwijs is aangewezen. Het gaat om een functioneringsgericht voorschrift waarbij wordt gekeken naar de specifieke functionaliteiten van de hardware, ofwel de aanpassingen die nodig zijn om de functiestoornis(sen) op het gebied van spraak, maar ook andere functiestoornis(sen) en de daaraan gerelateerde beperkingen te compenseren. Dit kan ertoe leiden dat wordt vastgesteld dat een verzekerde alleen uitkomt met een geïntegreerde spraakcomputer, omdat andere spraakhulpmiddelen niet passend zijn. Het blijft in alle gevallen een individuele beoordeling.

Beoordeling Zorginstituut

Zoals ook uit het oorspronkelijke dossier blijkt, is bij verzekerde sprake van psychomotore retardatie met dystonie, spraaktaalproblematiek, epilepsie en problemen met prikkelverwerking.

⁴ Als de onlosmakelijke combinatie van spraaksoftware en computer of tablet uitsluitend gebaseerd is op licenties, is de computer of tablet geen verzekerde zorg. Deze is dan algemeen gebruikelijk.

⁵ Deze is opgesteld door ISAAC-NF en Lacoh (branchevereniging van leveranciers), zie <https://lacoh.nl/fgi/>

Verzekerde communiceert voornamelijk non-verbaal. Hij heeft verschillende communicatiehulpmiddelen uitgeprobeerd, waaruit is gebleken dat de inzet van Proloquo2Go op de SpeechPack het meest passend is.

In het voorlopig advies concludeerde het Zorginstituut dat SpeechPack geen aangepaste hardware is zoals bedoeld in de regelgeving. Uit de Regeling zorgverzekering volgt dat sprake moet zijn van een relatie tussen de functionaliteiten van de hardware en de functiestoornis(sen) met daarbij behorende beperking(en) van een verzekerde. Voor wat betreft de bij de SpeechPack behorende onderdelen geldt dat een robuuste behuizing (hoes) met handvat en statief, evenals een losse sterke speaker, algemeen verkrijgbaar zijn. In geval van de SpeechPack maken behuizing en een ingebouwde sterke speaker onderdeel uit van de hardware.

In het voorlopig advies gaf het Zorginstituut aan dat, hoewel de behuizing en ingebouwde sterke speaker voor verzekerde van meerwaarde zijn, de hardware niet in aanmerking komt voor vergoeding vanuit de basisverzekering. Ook het feit dat Proloquo2Go alleen kan draaien op SpeechPack is niet gelegen in noodzakelijk daarvoor aangepaste hardware, maar in licenties/afstemming hardware-software, wat de hardware niet aangepast maakt.

Uit het verslag van de hoorzitting blijkt dat Proloquo2Go een code heeft verstrekt waardoor de software draait op een reguliere tablet. Hiermee kan verzekerde inmiddels Proloquo2Go gebruiken op een reguliere tablet. Verzekerde kan zich binnenshuis uiten, maar voor buiten is wel extra hardware nodig.

In feite kan de Speechpack nog steeds gezien worden als reguliere hardware. Zoals aangegeven, is een stevige behuizing ook regulier verkrijgbaar. Ook (losse) sterke speakers zijn regulier verkrijgbaar.

Bij verzekerde is sprake van meervoudige beperkingen, met naast de spraakfunctiestoornis onder meer dystonie, problemen met prikkelverwerking en paniekaanvallen. Op grond van de informatie uit het oorspronkelijke dossier en de hoorzitting blijkt dat verzekerde niet uitkomt met een ander spraakhulpmiddel, of reguliere tablet/computer vanwege meerdere bijkomende functiestoornis(sen) en de daaraan gerelateerde beperkingen.

Om de spraakfunctie met bijkomende functiestoornissen op te heffen zijn bepaalde functionaliteiten nodig, waardoor de hardware dermate is aangepast op de individuele verzekerde dat deze niet meer is aan te merken als algemeen gebruikelijk. Hierdoor concludeert het Zorginstituut dat hij is aangewezen op een geïntegreerd spraakhulpmiddel, omdat hij die functionaliteiten vanwege de verschillende functiestoornissen nodig heeft.

Uit de beschikbare informatie in het dossier is op te maken dat verzekerde niet zal kunnen omgaan met een losse speaker. Er is immers sprake van dystonie, ook heeft hij bij zijn aandoening behorende paniekaanvallen, waardoor hij met dingen gooit. In dit specifieke geval kan de ingebouwde versterkte speaker dan ook beschouwd worden als een onderdeel, aangepast aan de spraakbeperking, in combinatie met zijn meervoudige beperkingen.

Tezamen met het feit dat de SpeechPack alleen voor communicatie gebruikt wordt en verzekerde het niet kan gebruiken voor bijvoorbeeld spellen of filmpjes zoals bij gangbare tablets, zoals Stichting Milo in de brief van 25 april 2024 ook aangeeft, maakt dat de SpeechPack *in het specifieke geval van verzekerde* beschouwd kan worden als een geïntegreerde spraakcomputer zoals bedoeld in de regelgeving. Deze combinatie is adequaat voor verzekerde en kan kennelijk niet door een andere spraakcomputer c.q. andersoortige tablet en spraaksoftware gerealiseerd worden.

Aangezien hij voor de communicatie buitenshuis niet uitkomt met een reguliere tablet met losse speaker en spraaksoftware, is hij aangewezen op een geïntegreerde spraakcomputer met ingebouwde sterke speakers zoals de SpeechPack.⁶

Conclusie

Op basis van de beschikbare informatie in het dossier en naar aanleiding van de verduidelijking rondom spraakhulpmiddelen, komt het Zorginstituut tot de volgende conclusie:

Verzekerde is redelijkerwijs aangewezen op een hulpmiddel ter compensatie van het spreken, welke ook is aangepast aan de andere functiestoornissen, behorend bij de meervoudige beperkingen van verzekerde. Het gaat hierbij om de spraakfunctiestoornis in combinatie met bijkomende functiestoornissen en de daaraan gerelateerde beperkingen, namelijk psychomotore retardatie met dystonie, epilepsie, problemen met prikkelverwerking en meervoudig communicatieprobleem. Verzekerde komt niet uit met een ander spraakhulpmiddel of reguliere tablet met losse spraaksoftware. Daarom lijkt een geïntegreerde computer in deze individuele situatie een adequaat hulpmiddel, vanwege de specifieke functionaliteiten die zijn aangepast aan de bijkomende functiestoornissen en de daaraan gerelateerde beperkingen van verzekerde en die ontbreken op reguliere tablets en computers. In geval van verzekerde kan de combinatie van een SpeechPack met spraaksoftware beschouwd worden als een aan zijn functiebeperkingen aangepaste geïntegreerde spraakcomputer.

Advies

Het Zorginstituut adviseert dat verzekerde redelijkerwijs is aangewezen op een geïntegreerde spraakcomputer. De combinatie van een SpeechPack en spraaksoftware kan in het specifieke geval van verzekerde gezien worden als een geïntegreerde spraakcomputer. Verzekerde komt immers niet uit met een ander spraakhulpmiddel of reguliere tablet met losse spraaksoftware en aanvullende hardware. Hierdoor kan de aangevraagde SpeechPack en spraaksoftware ten laste van de basisverzekering worden verstrekt.

⁶ Volgens het verslag van de hoorzitting kan verzekerde met behulp van een door Proloquo2Go verstrekte code deze spraaksoftware gebruiken op een reguliere tablet. Dat Speechpack een licentie heeft voor Proloquo2Go spraaksoftware maakt de hardware (Speechpack) niet tot aangepaste hardware.

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

De Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen (SKGZ) heeft op 21 november 2024 aan Zorginstituut Nederland (het Zorginstituut) advies gevraagd als bedoeld in artikel 114, derde lid, van de Zorgverzekeringswet (Zvw). Verzoeker en verweerder hebben een geschil over de vergoeding van SpeechPack hardware (ten behoeve van Proloquo2Go spraaksoftware).

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 artikel B.17.22 van 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 verzoeker 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 verzoeker 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 verzoeker

Bij verzekerde (geboren in 2016) is sprake van psychomotore retardatie met dystonie, spraaktaalproblematiek, epilepsie en problemen met prikkelverwerking. Verzekerde heeft een meervoudig communicatieprobleem. Daarnaast kan hij niet lang lopen, zit hij thuis vaak in een aangepaste stoel en verplaatst hij zich buitenhuis in een rolstoel. Verzekerde communiceert voornamelijk non-verbaal.

De ouder van verzekerde (verzoeker) heeft ten behoeve van verzekerde een aanvraag ingediend voor vergoeding van het spraakhulpmiddel Proloquo2Go SpeechPack 10.2 inclusief toebehoren.

Verzoeker geeft aan dat de SpeechPack (hardware) een spraakcomputer is die nodig is ter ondersteuning van de Proloquo2Go (software). Zonder de hardware is de software niet te gebruiken en heeft verzekerde geen deugdelijk hulpmiddel om de beperking in het spreken zoveel mogelijk op te heffen, aldus verzoeker. Verzoeker geeft aan dat een reguliere tablet of iPad niet volstaat, de SpeechPack is niet te koop in de winkel en heeft veel meer functionaliteiten dan een reguliere tablet. Volgens verzoeker is sprake van individueel aangepaste hardware en is een directe relatie aanwezig met het opheffen van een beperking in het spreken.

Verweerder heeft de aanvraag afgewezen. Verweerder geeft aan dat het hulpmiddel gerelateerd dient te zijn aan de beperking in het spreken om te voorkomen dat algemeen gebruikelijke voorzieningen onder de basisverzekering vallen. Verweerder voert aan dat als de software alleen kan draaien op de SpeechPack, dit niet betekent dat sprake is van aangepaste hardware.

Hoewel verzekerde baat kan hebben bij de extra functionaliteiten van de SpeechPack, is echter geen directe relatie aanwezig met het opheffen van een beperking in het spreken, aldus verweerder. Volgens verweerder is de hardware algemeen gebruikelijk en uitgesloten van vergoeding. Verweerder geeft aan dat verzoeker wel recht heeft op vergoeding van de software.

Juridisch kader

Polisvoorwaarden

In de tussen partijen overeengekomen zorgverzekering is de aanspraak op hulpmiddelenzorg omschreven met verwijzing naar de Regeling zorgverzekering (Rzv) en het Reglement Hulpmiddelen, behorende bij de zorgverzekering.

Toepasselijke regelgeving

De aanspraak op 'uitwendige hulpmiddelen gerelateerd aan en ter compensatie van beperkingen in het spreken' is geregeld in artikel 2.6, onderdeel s, van de Rzv.

Volgens de Toelichting bij de Rzv vallen onder deze categorie hulpmiddelen onder meer spraakvervangende hulpmiddelen zoals letter- of symbolensets en -borden, (draagbare) communicatieapparatuur (zowel tekst- als plaatjessystemen) en apparatuur voor synthetische spraak. Het kan hierbij echter ook gaan om softwaretoepassingen voor een computer of ander systeem.

Verzekerden die hiervoor in aanmerking kunnen komen, zijn mensen met ernstige taal-/spraakstoornissen die nauwelijks tot niet meer kunnen spreken. Dit communicatieprobleem kan het gevolg zijn van stoornissen in de functie stem en spraak of van stoornissen in een mentale functie gerelateerd aan taalexpressie.

Verder staat in de Toelichting dat in de functiegerichte omschrijving van artikel 2.6, onderdeel s, van de Rzv is opgenomen dat het hulpmiddel 'gerelateerd' moet zijn aan beperkingen in het spreken. Dit 'gerelateerd aan' heeft tot doel om algemeen gebruikelijke voorzieningen niet onder de te verzekeren prestatie te laten vallen. 'Gerelateerd aan' houdt in dat er een relatie moet zijn tussen specifieke functionaliteiten waarover een hulpmiddel beschikt en de functiestoornis. Bij algemeen gebruikelijke voorzieningen is de relatie tussen de stoornis en het hulpmiddel niet één op één aanwezig. Een voorbeeld hiervan is een computer of tablet. Dit hulpmiddel beschikt niet over specifieke functionaliteiten. De aanschaf van een computer of tablet is voor mensen zonder beperkingen dan ook een normale zaak. Specifieke software met spraakuitvoer kan daarentegen wel gerelateerd zijn aan beperkingen in het spreken en komt om die reden mogelijk voor vergoeding in aanmerking. Als een verzekerde kan volstaan met een algemeen gebruikelijke voorziening, is deze verzekerde redelijkerwijs *niet* aangewezen op een hulpmiddel op grond 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. Daarbij dienen, als het gaat om een verstrekking in de vorm van een hulpmiddel, de aard, kwaliteit en constructie van dat middel, alsmede de concrete feiten en omstandigheden waarin de individuele verzekerde op het gebruik ervan is aangewezen, richtinggevend te zijn.¹

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

Adequaat hulpmiddel

Een verzekerde heeft ingevolge artikel 2.9, eerste lid, van het Besluit zorgverzekering (te allen tijde) recht op een goed functionerend hulpmiddel, passend bij de beperking van de verzekerde (dus adequaat).

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 mag niet onnodig duur zijn. Van een onnodig dure voorziening is sprake als in plaats van deze voorziening goedkopere adequate, alternatieve hulpmiddelen voorhanden zijn. Het Zorginstituut kan niet adviseren over de doelmatigheid.

Beoordeling

De informatie in het dossier is medisch en juridisch beoordeeld.

De vraag die moet worden beantwoord is of in de situatie van verzekerde aanspraak bestaat op vergoeding van de kosten van de Proloquo2Go SpeechPack op grond van de basisverzekering.

Behandelcoördinator over de situatie van verzekerde

De behandelcoördinator van verzekerde licht in de brieven van 10 mei 2024 en 25 juni 2024 de persoonlijke omstandigheden van verzekerde toe en waarom het voor hem noodzakelijk is het communicatiehulpmiddel SpeechPack te gebruiken.

De behandelcoördinator geeft aan dat de problematiek progressief is. Door alle ziekenhuisbezoeken heeft verzekerde een trauma opgelopen waardoor hij snel paniekaanvallen krijgt. Hij communiceert voornamelijk non-verbaal. Hij weet wat om hem heen gebeurt, maar kan zelf niet de woorden produceren die hij wil. Dit leidt tot frustraties bij verzekerde op het moment dat hij niet begrepen wordt. Om zijn omgeving goed te kunnen begrijpen en zijn wensen en behoeften duidelijk te kunnen maken, heeft verzekerde een communicatiemiddel nodig, aldus de behandelcoördinator.

Na het uitproberen van verschillende communicatiehulpmiddelen lijkt de inzet van Proloquo2Go op de SpeechPack het meest passend, omdat verzekerde dit goed kan bedienen. Verder is het noodzakelijk dat verzekerde een robuust hulpmiddel krijgt. Tijdens paniekaanvallen gooit hij in een reflex met dingen in zijn buurt. Het is belangrijk dat verzekerde het apparaat makkelijk kan verplaatsen. Dit wordt gemakkelijker gemaakt door het ingebouwde handvat en de uitklapbare standaard van de SpeechPack. De ingebouwde versterkte speaker is belangrijk zodat verzekerde ook in rumoerige situaties te horen is. Het bereik van een reguliere speaker van een reguliere tablet is niet groot genoeg. Ook is het belangrijk dat verzekerde met de SpeechPack alleen kan communiceren (deze is alleen te gebruiken voor het programma Proloquo2Go) en dat hij geen andere dingen kan doen zoals op een tablet, aldus de behandelcoördinator.

De behandelcoördinator geeft aan dat binnen de SpeechPack alleen toegang is tot het gebruik van de software. Daarnaast is volgens de behandelcoördinator een opbouw op de rolstoel noodzakelijk, zodat verzekerde het hulpmiddel ook buitenshuis kan gebruiken.

Afwijzing van verweerder

Verweerder voert aan dat geen aanspraak bestaat op vergoeding van de SpeechPack (hardware) op grond van artikel 2.6, onderdeel s, van de Rzv.

Verweerder geeft aan dat het hulpmiddel gerelateerd dient te zijn aan de beperking in het spreken. Dit is bedoeld om te voorkomen dat algemeen gebruikelijke voorzieningen onder de basisverzekering vallen. Er moet een relatie zijn tussen de specifieke functionaliteiten van het hulpmiddel en de functiestoornis. Een voorbeeld van een algemeen gebruikelijke voorziening is een computer. Een computer beschikt niet over specifieke functionaliteiten die noodzakelijk zijn voor het opheffen van een beperking, aldus verweerder.

Volgens verweerder betekent het gegeven dat de software alleen kan draaien op de SpeechPack niet dat sprake is van aangepaste hardware. Het gegeven dat voor verzekerde een robuust apparaat noodzakelijk is, met stevige behuizing, een ingebouwd handvat, uitklapbare standaard, en de mogelijkheid om een statief te bevestigen, heeft geen directe relatie met het opheffen van een spraakbeperking, aldus verweerder.

Daarnaast geeft verweerder aan dat het Zorginstituut in het advies in een eerdere zaak heeft gemotiveerd dat aangepaste speakers met een luider volume niet wordt aangemerkt als aangepaste hardware. Ditzelfde geldt voor de SpeechPack, waarin de ingebouwde speakers als een algemeen gebruikelijke functionaliteit wordt beschouwd die niet als specifieke hardware voor de beperking van verzekerde kan worden aangemerkt, aldus verweerder.²

Verweerder geeft aan dat duidelijk is dat verzekerde baat kan hebben bij de extra functionaliteiten van de SpeechPack. Er is echter geen directe relatie aanwezig met het opheffen van een beperking in het spreken en daarom wordt de hardware gezien als algemeen gebruikelijk. Algemeen gebruikelijke voorzieningen zijn uitgesloten van vergoeding, aldus verweerder.

Overwegingen Zorginstituut

Is sprake van aangepaste hardware volgens de huidige wet- en regelgeving?

Uit de voorliggende informatie in het dossier blijkt dat verzekerde is aangewezen op een hulpmiddel voor spraak en dat een SpeechPack met Proloquo2Go voor verzekerde een goede oplossing biedt.

Niet in geschil is de bijbehorende software. Verweerder is bereid deze te vergoeden. De vraag is of de SpeechPack moet worden beschouwd als aangepaste hardware, waarbij sprake is van een relatie tussen de specifieke eigenschappen van de SpeechPack en de functiebeperkingen van verzekerde zoals bedoeld in de regelgeving.

Het Zorginstituut heeft in het kader van een SKGZ-geschil eerder een advies uitgebracht over de vraag of de in dat geschil aangevraagde communicatiehulpmiddel (Vibe®) aangemerkt kan worden als aangepaste hardware op grond van de huidige wet- en regelgeving.³

Zoals het Zorginstituut in eerdergenoemd geschil adviseerde, moet, gelet op de huidige regelgeving, ook in dit geschil het volgende geadviseerd worden.

Het feit dat de software alleen kan draaien op de in dit geval SpeechPack is niet gelegen in noodzakelijk daarvoor aangepaste hardware, maar in licenties/afstemming hardware-software.

² <https://www.skgz.nl/document/?d=9b85cc2e-09a1-42e5-a5e0-38b9bc998240>

³ Zie <https://www.skgz.nl/document/?d=9b85cc2e-09a1-42e5-a5e0-38b9bc998240>: in dit geschil werd ten behoeve van minderjarige verzekerde een aanvraag ingediend voor vergoeding van het communicatiehulpmiddel Vibe® en de communicatiesoftware Aloha®.

Dat is geen reden om te spreken van aangepaste hardware. Ook maakt dit niet dat de hardware en software als één geheel moeten worden gezien. Uit de toelichting op de regelgeving volgt immers een duidelijk onderscheid tussen hardware en software. Een computer of tablet wordt, zoals ook in het juridisch kader is uiteengezet, gezien als algemeen gebruikelijk. Het Zorginstituut kan hier niet van afwijken.

Voor wat betreft de bij de SpeechPack behorende onderdelen geldt dat een robuuste behuizing (hoes) met handvat en statief, evenals een sterke speaker, algemeen verkrijgbaar zijn. In geval van de SpeechPack maken behuizing en een sterke speaker onderdeel uit van de hardware. Hoewel dit voor verzekerde van meerwaarde is, komt de hardware, waaronder ook genoemde behuizing en ingebouwde sterke speaker, niet in aanmerking voor vergoeding vanuit de basisverzekering.

Ontwikkelingen vergoeding spraakhulpmiddelen

Het probleem in dit geschil is dat als alleen de software Proloquo2Go voldoet voor verzekerde, verzekerde voor de aanschaf van adequate software is gebonden aan de aanschaf van de hardware SpeechPack. Zonder de hardware kan verzekerde immers niet gebruik maken van de software.

Op dit moment zijn binnen het veld gesprekken gaande met als doel om te komen tot een passende oplossing. De aanvraag ten behoeve van verzekerde zou in dat geval mogelijk op termijn kunnen worden heroverwogen. Op dit moment is echter nog niet bekend wat de uitkomst wordt en wat dit dan voor verzekerde kan betekenen.

Vooralsnog geldt op dit moment de huidige wet- en regelgeving. Uitgaande van de huidige regelgeving kan het Zorginstituut nu niet tot een andere conclusie komen dan dat de aangevraagde SpeechPack geen onderdeel is van de Zvw. Dit houdt in dat er in de situatie van verzekerde geen aanspraak bestaat op vergoeding van de kosten van de SpeechPack ten laste van de basisverzekering. Dat de communicatiesoftware die door verweerder wél wordt vergoed mogelijk alleen draait op de SpeechPack maakt dit niet anders.

Conclusie

Op grond van het voorliggende dossier moet geconcludeerd worden dat de SpeechPack geen aangepaste hardware is zoals bedoeld in de regelgeving, waarbij sprake is van een relatie tussen de specifieke eigenschappen van de SpeechPack en de functiebeperkingen van verzekerde. Dit betekent dat verzoeker ten behoeve van verzekerde geen aanspraak kan maken op vergoeding van de kosten van de SpeechPack ten laste van de basisverzekering.

Advies

Uitgaande van de huidige regelgeving adviseert het Zorginstituut op basis van de beschikbare informatie in het dossier dat geen aanspraak bestaat op vergoeding van de kosten van de hardware (SpeechPack) ten laste van de basisverzekering.