

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

De Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen (SKGZ) heeft op 7 juni 2022 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 een hulphond.

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 37 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

Verzoeker heeft medicatieresistente epilepsie met hoge aanvalsfrequentie en tijdens aanvallen volledig bewustzijnsverlies. De aanvallen treden op zonder signalen vooraf. Er is bij verweerder een hulphond aangevraagd.

Verweerder heeft de vergoeding afgewezen, omdat een epilepsiehond niet wordt vergoed. Vader van verzoeker voert aan dat de hond in kwestie geen epilepsiehond, maar een ADL-hond is. De Wmo heeft uiteindelijk de opleidingskosten voor de hond vergoed. Uit de stukken blijkt verzoeker graag een positief oordeel voor vergoeding van de hond wil, zodat de volgende hond die in 2030 aangevraagd moet worden, wel voor vergoeding in aanmerking kan komen.

Juridisch kader

Een ADL-hond is een hulpmiddel ter compensatie van beperkingen bij het gebruiken van hand en arm ingevolge artikel 2.6, onderdeel e, van de Regeling zorgverzekering (Rzv), nader uitgewerkt in artikel 2.12, eerste lid, onder b, ten tweede, van de Rzv.¹

¹ Dat ADL-honden hulpmiddelen zijn ter compensatie van beperkingen bij het gebruiken van hand en arm, volgt uit de toelichting op het eerste lid, onder b, ten tweede, van artikel 2.12 van de Rzv: "Voorbeelden van hulpmiddelen die een compensatie bieden bij beperkingen in het gebruiken van hand en arm zijn de robotmanipulator, armondersteuningen en eetapparaten. Ook hulpmiddelen die een compensatie bieden bij beperkingen in het hanteren van boeken, kranten en tijdschriften – zoals bladomslagapparatuur en voorleesapparatuur – vallen onder deze omschrijving. Dat geldt eveneens voor apparatuur voor omgevingsbediening en ADL-honden."

Stand van wetenschap en praktijk

Een hulpmiddel moet voldoen aan het criterium van 'de stand van de wetenschap en praktijk'.² Met andere woorden, het hulpmiddel moet bewezen effectief zijn.

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.

Volgens jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep³ (hierna: CRvB) moet een hulpmiddel geschikt zijn om de beperkingen/belemmeringen van 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.

Beoordeling

De informatie in het dossier is medisch en juridisch beoordeeld.

Bij de functiegerichte omschrijving van hulpmiddelen in de Regeling zorgverzekering (Rzv) is de ICF-classificatie (International Classification of Functioning, Disability and Health, ICF) als uitgangspunt genomen.⁴

Op dit moment komen vanuit de Zorgverzekeringswet zijn volgende honden behorende bij de volgende functiegerichte omschrijvingen voor vergoeding in aanmerking:

- *Signaalhonden*: artikel 2.10, 1e lid, onderdeel b van de Rzv: 'hulpmiddelen ter compensatie van beperkingen in het luisteren of beperkingen in het gebruik van communicatieapparatuur, indien de hulpmiddelen als bedoeld onder a, hiervoor onvoldoende verbetering bieden dan wel indien deze hulpmiddelen substitueren voor de hulpmiddelen als bedoeld onder a [hulpmiddelen ter correctie van stoornissen in de hoorfunctie].'
- *ADL-honden*: artikel 2.12 van de Rzv, 'Uitwendige hulpmiddelen gerelateerd aan stoornissen in het bewegingssysteem', 1e lid onder b, sub 2: 'Hulpmiddelen ter compensatie van beperkingen bij het gebruiken van hand en arm'.
- *Blindengeleidehonden* Artikel 2.13, 1e lid, onderdeel b van de Rzv: 'Hulpmiddelen ter compensatie van beperkingen in het om obstakels heenlopen of bij de oriëntatie'.

Honden met andere functies, zoals hulp bij epilepsie (waaronder signaleren maar ook hulp bij de gevolgen van een epileptische aanval) vallen op dit moment niet onder de Zorgverzekeringswet.

Epilepsiehonden vallen onder de reikwijdte van de functiegerichte omschrijving van artikel 2.6, onderdeel g van de Rzv: 'hulpmiddelen gerelateerd aan stoornissen in de mate van bewustzijn' (ICF b1100). Echter, om te kunnen worden vergoed vanuit de basisverzekering moet zorg, c.q. een hulpmiddel, niet alleen vallen onder de omschrijving, maar ook voldoen aan het in de Zorgverzekeringswet gestelde criterium 'de stand van de wetenschap en praktijk'.

² Art. 2.1 lid 2 Bzv

³ CRvB, 15 augustus 2007, 05/5963 ZFW en CRvB, 19 september 2007, 06/1478 ZFW.

⁴ <https://apps.who.int/classifications/icfbrowser/>; Nederlandse versie <https://class.whofig.nl/browser.aspx?scheme=ICF-nl.cla>

Hiertoe moet uit goed opgezet wetenschappelijk onderzoek blijken dat de betreffende zorg c.q. het betreffende hulpmiddel effectief is. Ook als er sprake is van individuele positieve ervaringen is wetenschappelijke onderbouwing door goed opgezet wetenschappelijk onderzoek nodig voordat geconcludeerd kan worden dat de zorg c.q. het hulpmiddel aan dit criterium voldoet.⁵

Op dit moment voldoen epilepsiehonden niet aan het criterium 'de stand van de wetenschap en praktijk' en behoren deze dan ook niet tot de te verzekeren prestatie. In 2014 heeft het Zorginstituut (destijds College voor zorgverzekeringen) over epilepsiehonden in het rapport 'Hulpmiddelen gerelateerd aan stoornissen in de mate van bewustzijn' aangegeven dat er op dat moment weinig wetenschappelijke literatuur was over de effectiviteit van epilepsiehonden en dat de kwaliteit van de toen beschikbare studies laag was.⁶

In 2019 is in Nederland de EPISODE studie gestart, een wetenschappelijke studie naar epilepsiehonden, waarvan de resultaten naar verwachting in 2022 zullen volgen.⁷

Daarnaast staat in het onderzoek register ClinicalTrials.gov een studie beschreven waarin de accuratesse onderzocht wordt van het alarmeren door de hond middels een elektronisch dagboek (EPIDOGS Digital Seizure Diary for Owners of Alerting Dogs, NCT03896386). Volgens de informatie over deze studie zijn (nog) geen resultaten gepubliceerd.⁸

Of met de uitkomsten van deze studie(s) aangetoond kan worden of/dat epilepsiehonden effectief zijn en voldoen aan het criterium 'de stand van de wetenschap en praktijk' is op dit moment niet bekend.

Volgens het studieprotocol van de Nederlandse EPISODE studie is de inzet van de hulphond als volgt:

*'Seizure dogs are trained to detect seizures and to respond during or immediately after a seizure. Different seizure types require different responses. Responses include, but are not limited to: summoning help by the activation of an alarm system or warning someone, helping the PWE [person with epilepsy] to a safe place or position during or after a seizure, blocking the PWE during episodes of reduced awareness from walking into obstacles or dangerous areas (e.g., crossing the street), and providing comfort/emotional support to the PWE until the seizure subsides. The specific set of tasks is tailored to the individual, taking into account the PWE's seizure characteristics, capabilities, support network and living environment. There are reports of dogs that allegedly anticipate on impending seizures and provide a warning signal. However, research to confirm the innate seizure-alerting abilities of dogs has been inconclusive and the presence of this behavior cannot be guaranteed or trained by assistance dog schools.'*⁹

⁵ Artikel 2.1, tweede lid, Besluit zorgverzekering (Bzv). Meer informatie over dit criterium en over de wijze waarop beoordeeld wordt of zorg c.q. een hulpmiddel voldoet aan dit criterium is beschreven in het rapport 'Beoordeling stand van de wetenschap en praktijk' (ZIN, 2015), www.zorginstituutnederland.nl/publicaties/rapport/2015/01/15/beoordeling-stand-van-de-wetenschap-en-praktijk

⁶ Rapport 'Hulpmiddelen gerelateerd aan stoornissen in de mate van bewustzijn', ZIN 2014, www.zorginstituutnederland.nl/publicaties/adviezen/2014/01/20/hulpmiddelen-gerelateerd-aan-stoornissen-in-de-mate-van-bewustzijn.

⁷ Zie www.imta.nl/episode

⁸ www.clinicaltrials.gov/ct2/show/NCT03896386, geraadpleegd juli 2022.

⁹ Wester V, de Groot S, Kanters T, et al. Evaluating the Effectiveness and Cost-Effectiveness of Seizure Dogs in Persons with medically refractory Epilepsy in the Netherlands: study protocol for a stepped wedge randomized controlled trial (EPISODE). Front Neurol. 2020; 11:3, geraadpleegd juli 2022 via www.frontiersin.org/articles/10.3389/fneur.2020.00003/full.

Voor verzoeker is een hond aangevraagd die hem onder andere begeleidt in het verkeer en openbaar vervoer, om hem te waarschuwen voor gevaar in zijn omgeving en voor zichzelf. Verzoeker heeft dagelijks absences, eens per maand treedt een tonisch-clonische aanval op. Bij een absence helpt de hond door medicijnen aan te geven of door op een hulpknop te drukken. Daarnaast kan de hond indien nodig de voordeur openen voor dienstverlening. Buitenshuis kan de hond verzoeker beschermen door niet over te steken, mocht hij een aanval krijgen, en kan de hond de omgeving waarschuwen. Bij een zware aanval kan de hond verzoeker in de stabiele zijligging leggen. De hond maakt het mogelijk dat verzoeker zonder extra zorg van een hulpverlener zijn dagelijkse activiteiten kan verrichten in huis en buitenshuis. Hierdoor kan hij weer naar de sportschool, boodschappen doen, op visite gaan of zelfstandig wonen in de toekomst en mogelijk vrijwilligerswerk verrichten.

De vader van verzoeker geeft aan dat het niet om een epilepsiehond gaat. Verzoeker heeft een lastige vorm van epilepsie. Zijn beperking maakt dat hij tijdens een absence geen controle heeft over spieren en zintuigen. De frequentie varieert per dag. Hij is invalide op momenten, maar die zijn niet voorspelbaar. Ook de hulphond kan geen bijdrage geven aan het voorkomen van absences.

Door die onvoorspelbaarheid is verzoeker echter wel de hele dag in feite invalide. Het kan op ieder tijdstip en komt volledig uit de lucht vallen. Volgens de vader van verzoeker is de hond een hulpmiddel dat de gestoorde functies corrigeert. De hond zorgt dat verzoeker bij een absence de weg niet oversteek. Het is een ernstige aandoening, waar verzoeker permanent rekening mee moet houden en waardoor verzoeker de hele dag is aangewezen op het hulpmiddel. De hond is een hulpmiddel bij het lopen (op straat). Als armen en benen (spieren) blokkeren heeft verzoeker hulp nodig van zijn hond. Bij verandering van lichaamshouding thuis en in openbare ruimtes en openbaar vervoer is hij aangewezen op zijn hond.

Verzoeker moet zitten in de bus. Zonder hulphond gaat niemand voor hem opstaan omdat men zijn invaliditeit niet direct ziet. Bij een aanval zonder hond reageert men alsof hij dronken is of iets gebruikt heeft. Bij gebruik van het toilet loopt de hond voor de zekerheid mee, ook daar kan een aanval optreden en zorgt de hond voor hulp. De hond kan de alarmknop indrukken bij een sporadische zware aanval, zodat ouders of instanties gewaarschuwd worden en hulp verlenen.

De maatschappelijk werker en neuroloog van de polikliniek voor epilepsie ondersteunen de aanvraag. Zij geven aan dat zij vanuit het behandelteam van mening zijn dat een ADL-hulphond een positieve bijdrage kan leveren aan het vergroten van de zelfstandigheid van verzoeker, en hem de mogelijkheid kan bieden tot een actiever sociaal/maatschappelijk leven.

Uit de informatie van de vader van verzoeker en van de zorgverleners is op te maken dat de inzet van de hulphond niet is het compenseren is van beperkingen bij het gebruiken van hand en arm' zoals bedoeld in artikel 2.12 van de Rzv, 'Uitwendige hulpmiddelen gerelateerd aan stoornissen in het bewegingssysteem', 1e lid onder b, sub 2, maar dat de hulphond hulp biedt bij epileptische aanvallen is, zoals ook beschreven is in het studieprotocol van de EPISODE-studie. Er is daarom geen sprake van een ADL-hond, maar van een epilepsiehond. Zoals hierboven aangegeven valt een epilepsiehond niet onder de basisverzekering.

Conclusie

Uit de beschikbare informatie in het dossier is op te maken dat de aangevraagde hond een epilepsiehond betreft en niet een ADL-hond die ingezet wordt ter compensatie van beperkingen bij het gebruik van hand en arm zoals bedoeld in artikel 2.12 van de Rzv. Epilepsiehonden vallen niet onder Zvw omdat ze niet voldoen aan het criterium van 'stand van wetenschap en praktijk'.

Het advies

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

Een epilepsiehond kan niet worden vergoed ten laste van de basisverzekering.

Aanvullende informatie / verslag hoorzitting

Het voorlopig advies is hierboven voor de volledigheid herhaald. Het Zorginstituut heeft het verslag van de hoorzitting ontvangen en vragen van de commissie.

De SKGZ begrijpt de stelling van verzoeker en vader van verzoeker aldus dat de hulphond taken verricht die in de functiegerichte omschrijvingen van de drie categorieën met hulphonden passen, te weten (i) het geven van signalen, (ii) begeleiding en (iii) het helpen bij de mobiliteit, en vraagt aan het Zorginstituut concreet in te gaan op de stellingen en voorbeelden van verzoeker zoals genoemd in de gedingstukken en in het verslag van de hoorzitting.

Daarnaast is verzoeker van mening dat de functiegerichte omschrijving betreffende de hulphond in de wet veel ruimte biedt en dat hij hieraan voldoet. De SKGZ vraagt aan het Zorginstituut om de functiegerichte omschrijving nader toe te lichten en in te gaan op de argumenten van verzoeker op dit punt.

Hoorzittingsverslag

De vader van verzoeker merkt op dat de (inmiddels door de gemeente verstrekte) hulphond geen epilepsiehond is, want zij is niet voor het waarschuwen voor een aanval, maar de hond valt onder drie categorieën.

De hond betreft, volgens vader van verzoeker, een signaalhond. De hond geeft de aanval niet van te voren aan, maar kruipt bij een aanval op schoot, likt het gezicht en verzoeker komt uit de absence.

De aanspraak op een ADL-hond bij een stoornis aan het bewegingssysteem is ook aan de orde volgens de vader van verzoeker. Het bewegingssysteem is bij een aanval behoorlijk verstoord. Verzoeker kan als gevolg van een aanval vallen en de hond kan dan alarmeren. Ook kan de hond helpen bij deelname verkeer, waardoor verzoeker zelfstandig met de bus kan reizen en zijn opleiding kan oppakken.

Ook is er eigenlijk geen verschil met een blindengeleidehond, zo helpt de hond bij het oversteken en let de hond op het verkeer als verzoeker een absence heeft.

De vader van verzoeker geeft aan dat het onderzoek waar het Zorginstituut in het voorlopig advies naar verwees, niet van toepassing is, want de hond is geen epilepsiehond. De taken die de hond doet, vallen onder de dekking van de zorgverzekering.

Verzoeker vult aan dat hij zonder hond moet thuisblijven of iemand anders moet vragen hem te begeleiden. Bij een aanval kan hij bewusteloos raken, wat twee

jaar geleden voor het laatst gebeurde. De hond drukt dan op de knop (alarmknop) en geeft hem zijn medicatie. De hond haalt hem uit een absence. Met de hond durft verzoeker met het OV en naar familie en vrienden te gaan. Vreemden houden rekening met hem. De hond houdt hem altijd in de gaten. Zij kan de deur openen voor hulp. Ook zorgt de hond voor structuur, wat hem ervan bewust maakt dat hij zijn medicatie inneemt.

De hond is een hulphond, een zorghond die hem uit een aanval haalt en zijn medicatie aangeeft, en ook een waarschuwingshond. De hond bespaart de maatschappij veel geld, doordat hij door haar zelfstandig is. De hond zorgt op straat dat spreker geen ongeluk krijgt. De hond is van onschatbare waarde voor verzoeker.

Onderbouwing Zorginstituut

Functiegerichte omschrijving

Tot de introductie van de 'functiegerichte omschrijving' waren hulpmiddelen in de Rzv limitatief omschreven. Hulpmiddelen werden dus met naam in de wet genoemd.

Het voordeel was dat dit duidelijkheid gaf, maar een nadeel was onder andere dat deze limitatieve omschrijving weinig flexibel was en de regelgeving steeds veranderd moest worden wanneer er nieuwe ontwikkelingen waren en nieuwe hulpmiddelen in regelgeving moesten worden opgenomen.

Daarom is tussen 2008 en 2013 regelgeving (de Rzv) stapsgewijs aangepast van 'limitatieve omschrijving' naar 'functiegerichte omschrijving'.¹⁰ Hierbij sloot het Zorginstituut (destijds het CVZ) aan bij de *International classification of functioning, disability and health* (ICF), een door de WHO ontwikkelde internationale indeling.¹¹

In de ICF staat het menselijk functioneren centraal, en de in de Rzv werden de hulpmiddelen dan ook niet meer expliciet genoemd, maar omschreven in relatie tot de stoornis/functiebeperking uit de ICF, waar het hulpmiddel voor bedoeld was. Specifieke namen van hulpmiddelen worden hooguit in de toelichting bij de Rzv genoemd als voorbeeld of verduidelijking.

Hieronder staat een tabel met de omschrijving van de hulphonden in de oude Regeling zorgverzekering (vóór 2013) en de functiegerichte omschrijving in de nieuwe, huidige Regeling zorgverzekering:

	Oude Rzv	Huidige Rzv (artikel 2.10 en 2.12 per 1-1-2013; artikel 2.13 per 1-1-2012)
Signaalhond	Artikel 2.6, 1e lid, onderdeel ff: 'geleidehonden als omschreven in artikel 2.34 Rzv'.	Artikel 2.6, c: 'Uitwendige hulpmiddelen gerelateerd aan stoornissen in de hoorfunctie, als omschreven in artikel 2.10'.
	Artikel 2.34 Rzv, 1e lid,	Artikel 2.10, 1 ^e lid, b:

¹⁰ Zie onder andere Kennis Gebundeld (ZIN, 2012), pagina 132 e.v., www.zorginstituutnederland.nl/publicaties/standpunten/2012/11/01/kennis-gebundeld-kennis-over-verstrekingengeschillen

¹¹ <https://class.whofigic.nl/browser.aspx?scheme=ICF-nl.cla>

	b: <i>'hulphonden die een substantiële bijdrage leveren aan de mobiliteit en de algemene of huishoudelijke dagelijkse levensverrichtingen van een verzekerde die volledig doof is.'</i>	<i>'hulpmiddelen ter compensatie van beperkingen in het luisteren of beperkingen in het gebruik van communicatieapparatuur, indien de hulpmiddelen als bedoeld onder artikel 2.10, 1^e lid, onderdeel a (boortoestellen), hiervoor onvoldoende verbetering bieden dan wel indien deze hulpmiddelen substitueren voor de hulpmiddelen als bedoeld onder a'.</i> Naast de signaalhond gaat dit, zoals in de toelichting op dit artikel als voorbeelden worden genoemd, onder meer om ringleidinghulpmiddelen voor slechthorenden, teksttelefoons, en wek- en waarschuwingsapparatuur voor doven en slechthorenden (zoals een wekker of deurbel met tril- en/of flitsalarm in plaats van geluid).
ADL-hond	Artikel 2.6, 1^e lid, onderdeel ff: <i>'geleidehonden als omschreven in artikel 2.34 Rzv'.</i> Artikel 2.34 Rzv, 1^e lid, b: <i>'hulphonden die een substantiële bijdrage leveren aan de mobiliteit en de algemene of huishoudelijke dagelijkse levensverrichtingen van een verzekerde die als gevolg van blijvende, ernstige lichamelijke functiebeperkingen aangewezen is op hulp bij die mobiliteit of bij algemene of huishoudelijke dagelijkse levensverrichtingen, waardoor zijn zelfstandigheid wordt vergroot en het beroep op zorgondersteuning verminderd.'</i>	Artikel 2.6, e: <i>'Uitwendige hulpmiddelen gerelateerd aan stoornissen in het bewegingssysteem, als omschreven in artikel 2.12'.</i> Artikel 2.12, 1^e lid, b, 2: <i>'hulpmiddelen ter compensatie van beperkingen bij het gebruiken van hand en arm'.</i> In de toelichting bij dit artikel worden, naast de ADL-hond, onder een robotmanipulator, armondersteuning, eetapparaten, hulpmiddelen die een compensatie bieden bij beperkingen in het hanteren van boeken zoals bladoemslagapparatuur, en apparatuur voor omgevingsbediening als voorbeeld genoemd.

Blindengeleidehond	Artikel 2.6, 1^e lid, onderdeel ff: <i>'geleidehonden als omschreven in artikel 2.34 Rzv'.</i> Artikel 2.34 Rzv. 1^e lid, a: <i>'Blindengeleidehonden die een substantiële bijdrage leveren aan de mobiliteit of oriëntatie in het maatschappelijke verkeer van een verzekerde die blind is of dusdanig slechtziend dat hij hierop is aangewezen.'</i>	Artikel 2.6, f: <i>'Uitwendige hulpmiddelen gerelateerd aan stoornissen in de visuele functie als omschreven in artikel 2.13'.</i> Artikel 2.13, 1^e lid, b, 2: <i>'hulpmiddelen ter compensatie van beperkingen bij het om obstakels heenlopen of bij de oriëntatie'.</i> In de toelichting op dit artikel staat dat het gaat om mensen met een visuele beperking (blinden, slechtzienden) en als voorbeelden worden de blindengeleidehond en de blindentaststok genoemd.
--------------------	--	---

Uitgangspunt bij de hulpmiddelen onder de functiegerichte omschrijving is dus de stoornis/functiebeperking die een verzekerde heeft.

Voor de hulphond (signaalhond) die onder artikel 2.10 van de Rzv valt, moet er bij de verzekerde sprake zijn van een stoornis in de hoorfunctie. Met andere woorden er moet sprake zijn van doofheid of ernstige slechthorendheid die niet met een hoortoestel gecorrigeerd kan worden.

Voor de hulphond (ADL-hond) die onder artikel 2.12 van de Rzv valt, moet er bij de verzekerde sprake zijn van stoornissen in het bewegingssysteem, zoals een neurologische of orthopedische aandoening die tot ernstige beperkingen van de functie van hand en arm leidt.

Voor de hulphond (blindengeleidehond) die onder artikel 2.13 van de Rzv valt, moet bij de verzekerde sprake zijn van blindheid of dusdanig ernstige slechtziendheid dat een hulpmiddel bij het om obstakels heenlopen/bij de oriëntatie aangewezen is.

Bij verzoeker is sprake van epilepsie. Zoals in het voorlopig advies ook aangegeven, vallen hulpmiddelen bij epilepsie, waaronder epilepsiehonden, onder de reikwijdte van de functiegerichte omschrijving van artikel 2.6, onderdeel g van de Rzv: *'hulpmiddelen gerelateerd aan stoornissen in de mate van bewustzijn'*. Dit artikel geldt óók in geval er sprake is van aanvallen, zoals absences, die maken dat een verzekerde tijdelijk niet goed kan bewegen, zien en/of horen.

In het voorlopig advies is ook gewezen op een studie die loopt naar inzet van hulphonden bij mensen met epilepsie. De beoogde taken van een epilepsiehond zijn in het voorlopig advies letterlijk, in het Engels, geciteerd. Samengevat en vertaald gaat het, blijkens deze studie, bij epilepsiehonden niet alleen of niet zozeer om het vooraf signaleren van een epileptische aanval, zoals de vader van verzoeker aangeeft, maar ook, onder andere, om het alarmeren van anderen in geval van een aanval, het helpen van de persoon met epilepsie tijdens/na een aanval naar een veilige plaats of positie en het zorgen voor veiligheid in het verkeer wanneer de persoon een verminderd bewustzijn heeft.

De inzet van een epilepsie hond wordt afgestemd op de specifieke hulp die de persoon met epilepsie nodig heeft.

Conclusie

Zoals in het voorlopig advies uiteengezet blijkt uit de beschikbare informatie in het dossier dat de aangevraagde hond een epilepsiehond betreft. Epilepsiehonden vallen niet onder Zvw omdat ze niet voldoen aan het criterium van 'stand van wetenschap en praktijk'.

Het advies

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

Een epilepsiehond kan niet worden vergoed ten laste van de basisverzekering.



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

De Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen (SKGZ) heeft op 7 juni 2022 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 een hulphond

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 37 van de tussen partijen overeengekomen zorgverzekering is de aanspraak op hulpmiddelen 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

Verzoeker heeft medicatieresistente epilepsie met hoge aanvalsfrequentie en tijdens aanvallen volledig bewustzijnsverlies. De aanvallen treden op zonder signalen vooraf.

Verweerder heeft de vergoeding afgewezen, omdat een epilepsiehond niet wordt vergoed. Vader van verzoeker voert aan dat de hond in kwestie geen epilepsiehond, maar een ADL-hond is. De Wmo heeft uiteindelijk de opleidingskosten voor de hond vergoed. Uit de stukken blijkt verzoeker graag een positief oordeel voor vergoeding van de hond wil, zodat de volgende hond die in 2030 aangevraagd moet worden, wel voor vergoeding in aanmerking kan komen.

Juridisch kader

Een ADL-hond is een hulpmiddel ter compensatie van beperkingen bij het gebruiken van hand en arm ingevolge artikel 2.6, onderdeel e, van de Regeling zorgverzekering (Rzv), nader uitgewerkt in artikel 2.12, eerste lid, onder b, ten tweede, van de Rzv.¹

¹ Dat ADL-honden hulpmiddelen zijn ter compensatie van beperkingen bij het gebruiken van hand en arm, volgt uit de toelichting op het eerste lid, onder b, ten tweede, van artikel 2.12 van de Rzv: "Voorbeelden van hulpmiddelen die een compensatie bieden bij beperkingen in het gebruiken van hand en arm zijn de robotmanipulator, armondersteuningen en eetapparaten. Ook hulpmiddelen die een compensatie bieden bij beperkingen in het hanteren van boeken, kranten en tijdschriften – zoals bladomslagapparatuur en voorleesapparatuur – vallen onder deze omschrijving. Dat geldt eveneens voor apparatuur voor omgevingsbediening en ADL-honden."



Stand van wetenschap en praktijk

Een hulpmiddel moet voldoen aan het criterium van 'de stand van de wetenschap en praktijk'.² Met andere woorden, het hulpmiddel moet bewezen effectief zijn.

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 geschikt zijn om de beperkingen/belemmeringen van een 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.

Beoordeling

De informatie in het dossier is medisch en juridisch beoordeeld.

Bij de functiegerichte omschrijving van hulpmiddelen in de Regeling zorgverzekering (Rzv) is de ICF-classificatie (International Classification of Functioning, Disability and Health, ICF) als uitgangspunt genomen.³

Op dit moment komen vanuit de Zorgverzekeringswet zijn volgende honden behorende bij de volgende functiegerichte omschrijvingen voor vergoeding in aanmerking:

- *Signaalhonden*: artikel 2.10, 1e lid, onderdeel b van de Rzv: 'hulpmiddelen ter compensatie van beperkingen in het luisteren of beperkingen in het gebruik van communicatieapparatuur, indien de hulpmiddelen als bedoeld onder a, hiervoor onvoldoende verbetering bieden dan wel indien deze hulpmiddelen substitueren voor de hulpmiddelen als bedoeld onder a [hulpmiddelen ter correctie van stoornissen in de hoorfunctie].'
- *ADL-honden*: artikel 2.12 van de Rzv, 'Uitwendige hulpmiddelen gerelateerd aan stoornissen in het bewegingssysteem', 1e lid onder b, sub 2: 'Hulpmiddelen ter compensatie van beperkingen bij het gebruiken van hand en arm'.
- *Blindengeleidehonden* Artikel 2.13, 1e lid, onderdeel b van de Rzv: 'Hulpmiddelen ter compensatie van beperkingen in het om obstakels heenlopen of bij de oriëntatie'.

Honden met andere functies, zoals hulp bij epilepsie (waaronder signaleren maar ook hulp bij de gevolgen van een epileptische aanval) vallen op dit moment niet onder de Zorgverzekeringswet.

Epilepsiehonden vallen onder de reikwijdte van de functiegerichte omschrijving van artikel 2.6, onderdeel g van de Rzv: 'hulpmiddelen gerelateerd aan stoornissen in de mate van bewustzijn' (ICF b1100). Echter, om te kunnen worden vergoed vanuit de basisverzekering moet zorg, c.q. een hulpmiddel, niet alleen vallen onder de omschrijving, maar ook voldoen aan het in de Zorgverzekeringswet gestelde criterium 'de stand van de wetenschap en praktijk'.

² Art. 2.1 lid 2 Bzv

³ <https://apps.who.int/classifications/icfbrowser/>; Nederlandse versie <https://class.whofig.nl/browser.aspx?scheme=ICF-nl.cla>



Hiertoe moet uit goed opgezet wetenschappelijk onderzoek blijken dat de betreffende zorg c.q. het betreffende hulpmiddel effectief is. Ook als er sprake is van individuele positieve ervaringen is wetenschappelijke onderbouwing door goed opgezet wetenschappelijk onderzoek nodig voordat geconcludeerd kan worden dat de zorg c.q. het hulpmiddel aan dit criterium voldoet.⁴

Op dit moment voldoen epilepsiehonden niet aan het criterium 'de stand van de wetenschap en praktijk' en behoren deze dan ook niet tot de te verzekeren prestatie. In 2014 heeft het Zorginstituut (destijds College voor zorgverzekeringen) over epilepsiehonden in het rapport 'Hulpmiddelen gerelateerd aan stoornissen in de mate van bewustzijn' aangegeven dat er op dat moment weinig wetenschappelijke literatuur was over de effectiviteit van epilepsiehonden en dat de kwaliteit van de toen beschikbare studies laag was.⁵

In 2019 is in Nederland de EPISODE studie gestart, een wetenschappelijke studie naar epilepsiehonden, waarvan de resultaten naar verwachting in 2022 zullen volgen.⁶

Daarnaast staat in het onderzoeksregister ClinicalTrials.gov een studie beschreven waarin de accuratesse onderzocht wordt van het alarmeren door de hond middels een elektronisch dagboek (EPIDOGS Digital Seizure Diary for Owners of Alerting Dogs, NCT03896386). Volgens de informatie over deze studie zijn (nog) geen resultaten gepubliceerd.⁷

Of met de uitkomsten van deze studie(s) aangetoond kan worden of dat epilepsiehonden effectief zijn en voldoen aan het criterium 'de stand van de wetenschap en praktijk' is op dit moment niet bekend.

Volgens het studieprotocol van de Nederlandse EPISODE studie is de inzet van de hulphond als volgt:

*'Seizure dogs are trained to detect seizures and to respond during or immediately after a seizure. Different seizure types require different responses. Responses include, but are not limited to: summoning help by the activation of an alarm system or warning someone, helping the PWE [person with epilepsy] to a safe place or position during or after a seizure, blocking the PWE during episodes of reduced awareness from walking into obstacles or dangerous areas (e.g., crossing the street), and providing comfort/emotional support to the PWE until the seizure subsides. The specific set of tasks is tailored to the individual, taking into account the PWE's seizure characteristics, capabilities, support network and living environment. There are reports of dogs that allegedly anticipate on impending seizures and provide a warning signal. However, research to confirm the innate seizure-alerting abilities of dogs has been inconclusive and the presence of this behavior cannot be guaranteed or trained by assistance dog schools.'*⁸

⁴ Artikel 2.1, tweede lid, Besluit zorgverzekering (Bzv). Meer informatie over dit criterium en over de wijze waarop beoordeeld wordt of zorg c.q. een hulpmiddel voldoet aan dit criterium is beschreven in het rapport 'Beoordeling stand van de wetenschap en praktijk' (ZIN, 2015), www.zorginstituutnederland.nl/publicaties/rapport/2015/01/15/beoordeling-stand-van-de-wetenschap-en-praktijk

⁵ Rapport 'Hulpmiddelen gerelateerd aan stoornissen in de mate van bewustzijn', ZIN 2014, www.zorginstituutnederland.nl/publicaties/adviezen/2014/01/20/hulpmiddelen-gerelateerd-aan-stoornissen-in-de-mate-van-bewustzijn.

⁶ Zie www.imta.nl/episode

⁷ www.clinicaltrials.gov/ct2/show/NCT03896386, geraadpleegd juli 2022.

⁸ Wester V, de Groot S, Kanters T, et al. Evaluating the Effectiveness and Cost-Effectiveness of Seizure Dogs in Persons with medically refractory Epilepsy in the Netherlands: study protocol for a stepped wedge randomized controlled trial (EPISODE). Front Neurol. 2020; 11:3, geraadpleegd juli 2022 via www.frontiersin.org/articles/10.3389/fneur.2020.00003/full.



Voor verzoeker is een hond aangevraagd die hem onder andere begeleidt in het verkeer en openbaar vervoer, om hem te waarschuwen voor gevaar in zijn omgeving en voor zichzelf. Verzoeker heeft dagelijks absences, eens per maand treedt een tonisch-clonische aanval op. Bij een absence helpt de hond door medicijnen aan te geven of door op een hulpknop te drukken. Daarnaast kan de hond indien nodig de voordeur openen voor dienstverlening. Buitenshuis kan de hond verzoeker beschermen door niet over te steken, mocht hij een aanval krijgen, en kan de hond de omgeving waarschuwen. Bij een zware aanval kan de hond verzoeker in de stabiele zijligging leggen. De hond maakt het mogelijk dat verzoeker zonder extra zorg van een hulpverlener zijn dagelijkse activiteiten kan verrichten in huis en buitenshuis. Hierdoor kan hij weer naar de sportschool, boodschappen doen, op visite gaan of zelfstandig wonen in de toekomst en mogelijk vrijwilligerswerk verrichten.

De vader van verzoeker geeft aan dat het niet om een epilepsiehond gaat. Verzoeker heeft een lastige vorm van epilepsie. Zijn beperking maakt dat hij tijdens een absence geen controle heeft over spieren en zintuigen. De frequentie varieert per dag. Hij is invalide op momenten, maar die zijn niet voorspelbaar. Ook de hulphond kan geen bijdrage geven aan het voorkomen van absences.

Door die onvoorspelbaarheid is verzoeker echter wel de hele dag in feite invalide. Het kan op ieder tijdstip en komt volledig uit de lucht vallen. Volgens de vader van verzoeker is de hond een hulpmiddel dat de gestoorde functies corrigeert. De hond zorgt dat verzoeker bij een absence de weg niet oversteek. Het is een ernstige aandoening, waar verzoeker permanent rekening mee moet houden en waardoor verzoeker de hele dag is aangewezen op het hulpmiddel. De hond is een hulpmiddel bij het lopen (op straat). Als armen en benen (spieren) blokkeren heeft verzoeker hulp nodig van zijn hond. Bij verandering van lichaamshouding thuis en in openbare ruimtes en openbaar vervoer is hij aangewezen op zijn hond.

Verzoeker moet zitten in de bus. Zonder hulphond gaat niemand voor hem opstaan omdat men zijn invaliditeit niet direct ziet. Bij een aanval zonder hond reageert men alsof hij dronken is of iets gebruikt heeft. Bij gebruik van het toilet loopt de hond voor de zekerheid mee, ook daar kan een aanval optreden en zorgt de hond voor hulp. De hond kan de alarmknop indrukken bij een sporadische zware aanval, zodat ouders of instanties gewaarschuwd worden en hulp verlenen.

De maatschappelijk werker en neuroloog van de polikliniek voor epilepsie ondersteunen de aanvraag. Zij geven aan dat zij vanuit het behandelteam van mening zijn dat een ADL-hulphond een positieve bijdrage kan leveren aan het vergroten van de zelfstandigheid van verzoeker, en hem de mogelijkheid kan bieden tot een actiever sociaal/maatschappelijk leven.

Uit de informatie van de vader van verzoeker en van de zorgverleners is op te maken dat de inzet van de hulphond niet is het compenseren is van beperkingen bij het gebruiken van hand en arm' zoals bedoeld in artikel 2.12 van de Rzv, 'Uitwendige hulpmiddelen gerelateerd aan stoornissen in het bewegingssysteem', 1e lid onder b, sub 2, maar dat de hulphond hulp biedt bij epileptische aanvallen is, zoals ook beschreven is in het studieprotocol van de EPISODE-studie. Er is daarom geen sprake van een ADL-hond, maar van een epilepsiehond. Zoals hierboven aangegeven valt een epilepsiehond niet onder de basisverzekering.



Conclusie

Uit de beschikbare informatie in het dossier is op te maken dat de aangevraagde hond een epilepsiehond betreft en niet een ADL-hond die ingezet wordt ter compensatie van beperkingen bij het gebruik van hand en arm zoals bedoeld in artikel 2.12 van de Rzv. Epilepsiehonden vallen niet onder Zvw omdat ze niet voldoen aan het criterium van 'stand van wetenschap en praktijk'.

Het advies

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

Een epilepsiehond kan niet worden vergoed ten laste van de basisverzekering.