

Samenvatting

Inleiding

Op 1 januari 2006 is de nieuwe Zorgverzekeringswet in werking getreden. Niet alleen voor iedereen in Nederland veranderde er iets, ook Nederlanders in het buitenland merkten de gevolgen van de wijziging van het zorgstelsel. De groep waar het in dit rapport vooral om gaat zijn gepensioneerden die in het buitenland wonen en voorheen particulier tegen ziektekosten waren verzekerd. Omdat deze mensen op grond van een verdrag aanspraak kunnen maken op zorg in het buitenland worden ze vaak aangeduid met de term ‘verdragsgerechtigde’. De Nationale ombudsman verwijst in dit rapport naar deze personen met de term ‘verzekerde in het buitenland’ of kortweg ‘verzekerde’. Zij kregen in de nieuwe situatie te maken met het College voor zorgverzekeringen (CVZ). Deze overheidsinstantie moest op grond van de nieuwe wet per 1 januari 2006 een aantal nieuwe taken uitvoeren voor deze burgers in het buitenland. De uitvoering van die taken is niet goed verlopen.

Grievens

Vanaf december 2005 ontving de Nationale ombudsman zeer regelmatig klachten over het uitblijven van het te verstrekken E 121-formulier. Met dit formulier moeten verzekerden in het buitenland zich bij het ziekenfonds in hun woonland aanmelden om aanspraak te kunnen maken op zorg. Ook bleek dat veel betrokken burgers kritiek hadden op de wijze van uitvoering van de nieuwe wettelijke taak door het CVZ. Daarnaast hadden deze burgers klachten over de bereikbaarheid van het CVZ en de informatieverstrekking aan verzekerden rond de uitvoering van de Zorgverzekeringswet. Verder werd geklaagd over de heffing en inning van de verschuldigde bijdrage en de behandeling van bezwaarschriften tegen deze heffing en inning. De klachten waren aanleiding voor het instellen van dit onderzoek uit eigen beweging.

Gevolgen voor de burger

De groep waar het hier om gaat bestaat uit ongeveer 91.000 mensen. Dit zijn voor een groot deel gepensioneerden die afhankelijk zijn van zorg. Voor deze mensen betekende het uitblijven van het benodigde E 121-formulier grote onzekerheid over hun verzekeringspositie. Waren ze wel verzekerd? Waren hun gezinsleden wel verzekerd? Hoe waren ze dan verzekerd? Werden al hun medische kosten gedekt? En als er nog geen inschrijving had plaatsgevonden omdat het E 121-formulier uitbleef, wie betaalde dan de rekeningen? De Nationale ombudsman ontving bijvoorbeeld klachten van mensen die een in januari 2006 geplande medische behandeling hadden afgezegd, vanwege de onzekerheid over de vergoeding van de ingreep en over vraag wie de verzekeraar is. Vanwege de telefonische onbereikbaarheid van het CVZ bleven veel mensen met vragen zitten en konden daardoor formulieren niet binnen de gestelde termijnen aan het CVZ retourneren. Daarnaast stoorden sommige mensen zich eraan dat ze volgens de ene mailing niets hoefden te doen, maar in een andere mailing werden opgeroepen een formulier terug te sturen. En als ze dit hadden gedaan, was die reactie nog niet verwerkt

en kregen ze wederom een verzoek te reageren. Deze gang van zaken heeft bij veel burgers ergernis opgewekt omdat er steeds naar dezelfde informatie werd gevraagd, maar er met de antwoorden niets leek te gebeuren.

Doelstelling onderzoek

Naar aanleiding van de klachten heeft de Nationale ombudsman de wijze onderzocht waarop het CVZ zich in de periode tot 1 maart 2006 heeft voorbereid op de uitvoeringstaak inzake de administratie van verzekerden in het buitenland en de wijze waarop het CVZ deze taak heeft uitgevoerd. Daarnaast is onderzoek gedaan naar de uitvoering van de heffing en inning van de verschuldigde bijdrage van verzekerden en de behandeling van bezwaarschriften tegen deze heffing en inning.

De Nationale ombudsman heeft zich ten doel gesteld na te gaan in hoeverre het CVZ bij de uitvoering van nieuwe administratietaken recht heeft gedaan aan de vereisten van behoorlijkheid die gelden in het verkeer tussen overheid en burgers. Daarnaast heeft hij zijn aandacht gericht op de achterliggende oorzaken van de opstapeling van problemen bij de uitvoering van de wettelijke taak door het CVZ.

Conclusies

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de uitvoering van de nieuwe wettelijke taken door het CVZ per 1 januari 2006 niet goed is verlopen. De Nationale ombudsman onderscheidt daarin de volgende knelpunten.

1. In de meest kritieke fase van de uitvoering, namelijk de inwerkingtreding van de Zorgverzekeringswet, wist het CVZ niet precies in beeld te krijgen wie tot de doelgroep behoorde op wie de wet van toepassing was. De gegevens die het CVZ had verzameld bij andere instanties zoals de Sociale verzekeringsbank (SVB), het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en pensioenfondsen waren incompleet. Daardoor beschikte het CVZ niet over voldoende relevante informatie om zijn taken goed uit te kunnen voeren. Volgens de Nationale ombudsman is het CVZ daarmee tekortgeschoten in de informatieverwerking.

2. In de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Zorgverzekeringswet verstrekke het CVZ aan de in het buitenland woonachtige Nederlanders informatie over de nieuwe wettelijke regels. Volgens de Nationale ombudsman was deze informatie op zichzelf genomen adequaat. Tegelijkertijd werd de burgers gevraagd informatie te verstrekken onder meer door middel van het terugsturen van formulieren. De ontvangst en verwerking hiervan liep echter niet goed. De Nationale ombudsman vindt dat het CVZ tekort is geschoten in het treffen van organisatorische voorzieningen zodanig dat de formulierenstroom goed werd verwerkt.

Niet alle Nederlanders in het buitenland die zich tijdig bij het CVZ hadden gemeld kregen op tijd het E 121-formulier. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het CVZ bij het verstrekken van deze formulieren niet snel genoeg en ook niet slagvaardig heeft gehandeld. Daardoor kwamen veel mensen in de problemen omdat zij zich niet bij het ziekenfonds in

het woonland konden inschrijven en daardoor geen aanspraak konden maken op zorg. De Nationale ombudsman vindt dit niet behoorlijk.

Van september 2005 tot begin februari 2006 was het CVZ telefonisch amper of niet bereikbaar. Daarmee heeft het CVZ onvoldoende de dienstverlening aan de burgers in het buitenland verzekerd.

De hoeveelheid brieven en e-mails die nog verwerkt moet worden is ook nu nog onverminderd hoog en blijft schommelen tussen de 40.000 en 50.000. De Nationale ombudsman acht het niet behoorlijk dat de behandeling van correspondentie is vertraagd.

3. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het CVZ de grootste moeite heeft om de heffing en inning van de bijdrage die burgers verschuldigd zijn voor de kosten van zorg op orde te krijgen. Automatiseringsproblemen, een berekeningsgrondslag die halverwege de uitvoering ingrijpend werd aangepast, pensioenfondsen die zich verzetten tegen het inhouden van de bijdrage op het pensioen en het UWV die pas in 2007 de bijdrage op uitkeringen kan inhouden, zijn hiervoor als oorzaak aan te wijzen. De uitvoeringsproblemen waarmee het CVZ kampt, staan een goede dienstverlening aan de burger in de weg.

4. De behandeling van bezwaarschriften is langzaam van de grond gekomen. Het duurde te lang voordat werd ingezien dat dit een niet te onderschatten klus is. De Nationale ombudsman vindt het een goede zaak dat het CVZ hiervoor de SVB heeft ingeschakeld. Op een flinke hoeveelheid bezwaarschriften kan pas worden besloten als de jurisprudentie over de rechtsvraag die in al deze gevallen speelt is uitgekristalliseerd. De Nationale ombudsman heeft er begrip voor dat in deze bijzondere situatie de beslissingen op bezwaar met schending van de wettelijke termijn worden uitgesteld.

Analyse en vooruitblik

Dit onderzoek naar het CVZ legt een trend bloot die de Nationale ombudsman ook bij andere grootschalige stelselwijzigingen waarneemt: het belang van de burger dreigt het onderspit te delven. Door uitvoeringsproblemen wordt de burger de dupe van het onvermogen van de overheid om zijn taak goed uit te voeren. Eerder heeft de Nationale ombudsman dat al geconstateerd in een onderzoek naar uitvoeringsproblemen bij het UWV in het kader van de Ziektewet (rapport 2006/191). Grootschalige stelselwijzigingen in de sociale zekerheid en de huur- en zorgtoeslag hebben bij de Nationale ombudsman geleid tot een stijging van klachten. Sinds 1 januari 2006 is het aantal verzoekschriften gestegen met 33% en het aantal telefoontjes met 50%. (Zie figuur 'Klachten over CVZ' in hoofdstuk 9)

De Nationale ombudsman heeft getracht de aanleiding en de achterliggende oorzaken van de problemen bij het CVZ in kaart te brengen. De aanleiding van de almaar groter wordende achterstanden van het CVZ is erin gelegen dat het CVZ zich heeft verkeken op het aantal reacties van burgers naar aanleiding van de eerste mailing van september 2005. Naast de formulieren die op verzoek van het CVZ moesten worden geretourneerd betrof het hier vooral telefonische reacties, brieven en faxen.

Als achterliggende oorzaken ziet de Nationale ombudsman ten eerste dat de focus bij de stelselwijziging op de binnenlandse situatie lag en niet zozeer bij de gepensioneerden in het buitenland en de taak van het CVZ. In de tweede plaats is niet goed doordacht voor welke complicaties het CVZ zou komen te staan bij de uitvoering van de nieuwe wet. Ten slotte is het CVZ niet in staat gebleken in een vroeg stadium de risico's voor de uitvoering hoog op de agenda van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) te krijgen.

De Nationale ombudsman concludeert echter ook dat het CVZ geleerd heeft van zijn fouten. Het CVZ heeft geleerd intern scherpere analyses te maken, en ook in de relatie met het ministerie duidelijker te zijn over wat redelijkerwijs verwacht mag worden.

Daarnaast is het de Nationale ombudsman gebleken dat het CVZ er veel aan doet om de situatie meester te worden. Er is een projectorganisatie opgericht die de problemen te lijf is gegaan. Door middel van periodieke rapportages wordt inzicht verkregen in de situatie bij de afdeling van het CVZ die met de problemen kampt, de Afdeling Buitenland. Deze afdeling kan op grond van die gegevens worden bijgestuurd. Verder is de telefonische bereikbaarheid verbeterd en is het CVZ begonnen om de voorraden correspondentie weg te werken. Voor de afhandeling van bezwaarschriften is de SVB ingeschakeld, en er worden grote inspanningen geleverd om een debiteurenadministratie in te richten.

Ondanks de behaalde resultaten heeft de Nationale ombudsman ook zorgen over de hoeveelheid nog te behandelen correspondentie, de continuïteit in de behandeling van bezwaarschriften en de broninhouding door de SVB, het UWV en de pensioenfondsen van de verschuldigde bijdrage.

Het valt de Nationale ombudsman ten slotte ook op dat noch de minister van VWS noch het CVZ lessen hebben geleerd om de relatie met de burger te verbeteren. De Nationale ombudsman constateert dat de minister zich onvoldoende bewust is van het feit dat grootschalige stelselwijzigingen grote impact hebben op het leven van grote groepen burgers en dat problemen bij de uitvoering schade toebrengen aan de samenleving. De Nationale ombudsman bespeurt bij de uitvoeringsproblemen als gevolg van de invoering van de Zorgverzekeringswet een zeker cynisme van de overheid ten aanzien van zijn burgers. De uitvoeringsproblemen hebben niet alleen de zekerheid van burgers over hun verzekering tegen ziektekosten aangetast, maar ook hun vertrouwen in de overheid geschaad. Serieuze klachtbehandeling kan dat vertrouwen herstellen. Daarnaast kan uit de problemen bijvoorbeeld worden geleerd dat voorkómen moet worden, dat een burger meerdere malen dezelfde of aanvullende informatie moet verstrekken.

Aandachtspunten en aanbevelingen

In een afsluitend hoofdstuk vraagt de Nationale ombudsman aandacht voor de burger bij grote stelselwijzigingen. De Nationale ombudsman doet op grond van de bevindingen en conclusies van het onderzoek een aantal aanbevelingen aan het CVZ en de minister gezamenlijk. Deze aanbevelingen richten zich er allereerst op de burger voorop te stellen. Daarnaast betreffen zij de taken die nog niet zijn afgerond zoals de heffing en inning van de bijdrage en de continuïteit van de behandeling van bezwaar- en beroepschriften.