

Voorlopige Bevindingen

Onderzoek ingevolge artikel 9:26 van de Algemene wet bestuursrecht naar een gedraging

van:

het College voor zorgverzekeringen te Diemen.

Bestuursorgaan:

het College voor zorgverzekeringen.



Het CVZ wil als internationaal verbindingskantoor zijn taken en activiteiten volledig, juist, tijdig en efficiënt uitvoeren. Daardoor kunnen burgers zich vrij bewegen tussen verdragslanden zonder dat hun zorgaanspraken in het geding komen.

CVZ Werkprogramma 2006

INLEIDING

Deze voorlopige bevindingen zijn het resultaat van het onderzoek uit eigen beweging dat de Nationale ombudsman op 1 maart 2006 is gestart naar een gedraging van het College voor zorgverzekeringen (hierna: CVZ). Aanleiding voor het instellen van dit onderzoek was het feit dat hem, vanaf december 2005, zeer regelmatig klachten bereikten over het uitblijven van het te verstrekken E 121-formulier. Gepensioneerde Nederlanders die in het buitenland wonen moeten zich met het E 121-formulier bij het ziekenfonds in hun woonland aanmelden om aanspraak te kunnen maken op zorg. De gesignaleerde problemen bleken samen te hangen met de nieuwe uitvoeringstaak van het CVZ ingevolge de nieuwe Zorgverzekeringswet (Zvw). Daarnaast hadden de klachten betrekking op de bereikbaarheid van het CVZ en de informatieverstrekking aan gepensioneerden rond de uitvoering van de Zvw. Voorts betroffen de klachten de uitvoering van de heffing en inning van de verschuldigde eigen bijdrage en de behandeling van bezwaarschriften tegen deze heffing en inning.

Ook gedurende het onderzoek uit eigen beweging is het aantal klachten rond de uitvoering van de Zvw door het CVZ hoog gebleven. De klachten van individuele verzoekers worden, voor zover deze het uitblijven van het E 121-formulier of een reactie op een brief, fax of e-mail en de behandeling van bezwaarschriften betreffen, door de Nationale ombudsman aan het CVZ voorgelegd. Het CVZ wordt verzocht alsnog tot actie over te gaan indien blijkt dat de klacht terecht is. Wanneer het CVZ hieraan heeft voldaan wordt het onderzoek vervolgens beëindigd.

DE ONDERZOCHE GEDRAGING

De Nationale ombudsman formuleerde de te onderzoeken gedraging als volgt:

De wijze waarop het College voor zorgverzekeringen (CVZ) zich in de periode tot 1 maart 2006 heeft voorbereid op de uitvoeringstaak inzake de administratie van verdragsgerechtigden en de wijze waarop het CVZ deze taak heeft uitgevoerd, de uitvoering van de heffing en inning van de verschuldigde bijdrage van verdragsgerechtigden en de behandeling van bezwaarschriften tegen deze heffing en inning.

ONDERZOEK

In het kader van het onderzoek legden twee medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman op 10 maart 2006 een bezoek af aan het CVZ. Op 4 april 2006 bezocht de projectleider van het Team Bezwaar CVZ Buitenland van de Sociale verzekeringsbank (SVB) met een aantal medewerkers van het CVZ en de SVB het Bureau Nationale ombudsman. Op 12 april 2006 stelde de Nationale ombudsman een aantal vragen aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De minister reageerde op 9 mei 2006.

VOORLOPIGE BEVINDINGEN

I. De invoering van de Zorgverzekeringswet in vogelvlucht

In verband met de op handen zijnde wijziging van het zorgverzekeringsstelsel bracht het College voor zorgverzekeringen (CVZ) op 29 januari 2004 op verzoek van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) rapport uit over de wijze van vaststelling van de door 'verdragsgerechtigden' verschuldigde bijdrage en over de inning bij en de administratie van deze personen in de nieuwe Zorgverzekeringswet (Zvw). Verdragsgerechtigden zijn de personen die in het buitenland wonen en wier aanspraak op zorg op grond van een verdrag ten laste van Nederland komt. Onder de oude Ziekenfondswet waren deze taken ondergebracht bij Agis Zorgverzekeringen. Het CVZ gaf aan bereid te zijn deze uitvoeringstaken en de daarmee samenhangende werkzaamheden te vervullen, alsmede als bevoegd orgaan op te treden wat betreft de financiële afwikkeling met de betrokken buitenlandse verzekeringsorganen. Volgens het CVZ was voor de vervulling van deze taak in elk geval nodig dat door pensioenorganen spontaan informatie werd verstrekt over de in het buitenland wonende gepensioneerden. Zeer wenselijk was volgens het CVZ dat de nominale bijdrage bij wijze van inhouding door de pensioenorganen werd geheven. In het rapport is dieper ingegaan op de toekomstige taken en de formele en praktische aspecten van de uitvoering.

Op 17 september 2004 werd het wetsvoorstel voor de nieuwe Zvw naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden. De nieuwe wet beoogt een regeling van een sociale verzekering voor geneeskundige zorg ten behoeve van de gehele bevolking. Deze keuze van de wetgever brengt met zich dat de wet als socialeverzekeringswet wordt aangemerkt en als zodanig is aangemeld bij de Europese Commissie. Dit betekent onder meer dat de verdragsregels van de Europese Verordening 1408/71 van toepassing zijn op gepensioneerden die in een Lid-Staat van de Europese Unie wonen. In dit stelsel is Nederland aan een verdragsland per verdragsgerechtigde een forfaitair bedrag verschuldigd voor de gemaakte kosten van zorg. Daartegenover staat de heffing en inning van een eigen bijdrage voor deze kosten van zorg van de verdragsgerechtigde en zijn gezinsleden. De regeling voor verdragsgerechtigden geldt niet alleen binnen de Europese Unie, maar ook voor burgers die onderworpen zijn aan een bilateraal sociaal zekerheidsverdrag tussen Nederland en bijvoorbeeld Marokko of Turkije.

Op grond van de Zvw dient de verdragsgerechtigde zich te melden bij het CVZ. Het CVZ beoordeelt of er naar zijn oordeel sprake is van aanspraak op zorg in het woonland die ten laste van Nederland komt. In zo een geval wordt het E 121-formulier verstrekt waarmee betrokkene zich bij het ziekenfonds in zijn woonland aanmeldt om zijn aanspraak op zorg te kunnen effectueren. Dit ziekenfonds beoordeelt vervolgens met inachtneming van de verdragsbepalingen of betrokkene naar nationaal recht volgens het wettelijke zorgstelsel verzekerd is van zorg en stelt het CVZ van zijn beslissing op de hoogte. Verder is in de wet geregeld dat het CVZ is belast met de heffing en inning van de bijdrage. In veel

gevallen wordt de bijdrage door de Sociale verzekeringsbank (SVB) ingehouden op het AOW-pensioen.

Op 21 december 2004 werd de Zvw aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal voorgelegd. Uit het verslag van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Eerste Kamer blijkt dat een aantal Eerste Kamerleden zich zorgen maakte over de snelheid van het wetgevingstraject en de invoering van de nieuwe wet. Een motie over uitstel van de invoering van het wetsvoorstel met één jaar werd echter verworpen. In juni 2005 nam de Eerste Kamer de Zvw aan.

Ongeveer gelijktijdig met de publicatie van de Zvw in het Staatsblad van 17 juli 2005 begon de parlementaire behandeling van de Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekeringswet (I&A-wet Zvw). Ten aanzien van verdragsgerechtigden is daarin onder meer geregeld dat indien deze zich niet melden bij het CVZ, zij riskeren dat het CVZ hun een boete oplegt. Op 1 oktober 2005 werd de I&A-wet Zvw in het Staatsblad gepubliceerd. Op 1 januari 2006 trad de Zvw in werking.

II. Voorbereidingen op nieuwe administratietaken door het CVZ

Oude taken van het CVZ (Afdeling Buitenland)

Uit het jaarverslag van het CVZ van 2005 blijkt dat het CVZ onder de Ziekenfondswet met betrekking tot verdragsgerechtigden de volgende taken uitvoerde. Het CVZ registreerde de verzekerde perioden van in Nederland wonende verzekerden ten laste van het buitenland en van in het buitenland wonende verzekerden ten laste van Nederland, inclusief de aan- en afmelding van in het buitenland wonende gepensioneerden. Tevens zorgde het CVZ voor het afrekenproces tussen de buitenlandse ziekenfondsen en Nederland. Daarnaast nam het CVZ deel aan (internationale) overlegstructuren, adviseerde het CVZ op ambtelijk niveau aan het Ministerie van VWS, verzorgde het CVZ voorlichting en onderhield het contacten met klanten.

Nieuwe taken van het CVZ (Afdeling Buitenland)

De nieuwe Zvw bracht voor het CVZ een aantal veranderingen teweeg. De nieuwe uitvoeringstaak ten aanzien van verdragsgerechtigden was daarvan de meest in het oog lopende (zie hiervóór, onder I.). Naast de bestaande taken was het CVZ nu ook belast met de administratie van verdragsgerechtigden en de heffing en inning van de eigen bijdrage. Nieuw was ook de bevoegdheid om een boete op te leggen en de behandeling van bezwaarschriften tegen besluiten over de heffing en inning en boeteoplegging.

Reorganisatie en bezuinigingen

Het CVZ had niet alleen te maken met veranderende wetgeving rond het zorgverzekeringsstelsel en de daarbij behorende verandering van taken, tegelijkertijd werd binnen het CVZ een reorganisatie uitgevoerd. De oprichting van de Zorgautoriteit leidde tot een ontvlechting van het CVZ met het College toezicht op de zorgverzekeringen. Onder meer door deze reorganisatie diende het CVZ te bezuinigen. Met het oog op de invoering van de Zvw, en de verwachte vermindering van het aantal taken is de begroting voor 2005

met 0,5% verlaagd en was het de bedoeling dat 50 medewerkers zouden afvloeien. Voor de afdeling Buitenland betekende dit dat er 2 fte moest worden bezuinigd.

Wegwerken achterstanden

Eind 2004 kampte de Afdeling Buitenland met een grote werkachterstand bij het registreren van personen en het afrekenproces tussen de verdragslanden. Via onder meer overwerken werd getracht de werkachterstanden terug te dringen. De werkachterstanden waren in april 2005 teruggebracht tot een aanvaardbaar niveau bij het afrekenproces. Bij het registreren was de voorraad wel teruggedrongen, maar deze begon in april 2005 juist weer op te lopen. Voor de registratietaken werden extra uitzendkrachten aangetrokken.

Om de werkvoorraad bij de Afdeling Buitenland terug te dringen had het CVZ zich voorgenomen dat het proces ook efficiënter moest worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door het papieren proces te automatiseren. Met de uitvoering van dit voornemen was echter nog niet gestart.

Verzameling gegevensbestanden

Na goedkeuring van de I&A-wet Zvw door de Tweede Kamer in juni 2005 begon het CVZ met het in kaart brengen van de nieuwe doelgroep, te weten de personen in het buitenland die voorheen particulier verzekerd waren en onder de Zvw verplicht waren zich te melden bij het CVZ. Bij het CVZ was niet bekend of men in het buitenland inkomsten had die verzekeringsplichten in het woonland zouden meebrengen.

Met het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de SVB was al eerder contact gelegd over de gegevensverstrekking. De pensioenfondsen en verzekeraars werden begin juli 2005 aangeschreven. Aan alle gegevensverstrekkers was gevraagd om de gegevens voor 31 juli 2005 aan te leveren. De grote instanties voldeden aan dit verzoek; de kleinere pensioenfondsen haalden de termijn niet allemaal. Gezien de hoeveelheid pensioenfondsen (duizenden) achtte het CVZ rappelleren ondoenlijk. Aanmeldingen door kleinere pensioenfondsen na 31 juli 2005 werden handmatig afgehandeld. Voor de gegevensaanlevering door pensioenfondsen was geen overleg gevoerd met overkoepelende organisaties van pensioenfondsen zoals de Vereniging van Bedrijfstakpensioenfondsen.

Niet alle instanties konden van iedere in het buitenland wonende gepensioneerde de gegevens aanleveren om te kunnen bepalen of er naast het inkomen uit Nederland ook uit het woonland inkomen was dat een prevalerend recht voor de zorgverzekering van het woonland oplevert. De SVB was bijvoorbeeld niet in staat deze gegevens uit papieren dossiers digitaal te verstrekken.

Onder het oude verzekeringssysteem moest het UWV (en andere instanties) bij nieuwe toekenningen van de uitkering aan een verdragsgerechtigde spontaan een melding doen aan het CVZ. Dat systeem bleef bestaan: nieuwe gevallen worden nog steeds gemeld, en werden ook na de gegevensverzameling in juli 2005 gemeld.

Eind april 2006 was het CVZ van plan om een gegevensvergelijking te doen met de bestanden van het UWV en de SVB om te bezien of deze bestanden met die van het CVZ overeenkomen.

Vorbereiding informatieverstrekking

Met het Ministerie van VWS was afgesproken dat het ministerie de nationale voorlichtingscampagne zou doen en het CVZ de internationale voorlichtingscampagne. Informatieverstrekking gebeurde onder meer via mailings aan verdragsgerechtigden, de website van het CVZ, en brochures in verschillende talen. Ook gaven medewerkers van de Afdeling Buitenland voorlichting aan groepen gepensioneerden in Spanje.

In de voorbereiding op de informatieverstrekking had het CVZ geen maatregelen genomen om bij een grote toevloed van telefoontjes de bereikbaarheid te vergroten.

III. Uitvoering van nieuwe administratietaken door het CVZ

Voor het uitvoeren van de nieuwe administratietaken moest het CVZ bepalen welke personen tot de groep verdragsgerechtigden behoorden op wie de regels van de Zvw van toepassing zijn. Toen het in april/mei van 2005 duidelijker werd welke taken de Afdeling Buitenland door de invoering van de Zvw erbij zou krijgen, werd geschat dat er 50.000 in het buitenland woonachtige personen in de toekomst als verdragsgerechtigden zouden worden aangemerkt. Om deze groep te bereiken werden 170.000 mensen aangeschreven.

Informatieverstrekking

Eerste mailing – september 2005

De eerste mailing zond het CVZ aan pensioen- of uitkeringsgerechtigden die niet ziekenfondsverzekerd zouden zijn op 31 december 2005. De mailing betrof een brief, een schema waarop men kon bepalen of men verdragsgerechtigd was en een brochure. Als men in het woonland tegen ziektekosten verzekerd was, kon men het formulier en de brochure weggooiden. Was dat niet het geval, dan moest men het formulier invullen en terugsturen naar het CVZ. Het CVZ vroeg voor 15 oktober 2005 de gevraagde gegevens te sturen. Men kon ook per e-mail of via internet reageren. Personen die wel ziekenfondsverzekerd waren (ongeveer 32.000) kregen ook een brief, met informatie over de veranderingen. Uitdrukkelijk werd in de brief gesteld dat deze groep niets hoefde te doen. De eerste mailing is “in golven” de deur uitgegaan.

Tweede mailing – oktober 2005

Bij de behandeling van de I&A-wet Zvw door de Eerste Kamer speelde de problematiek van onverzekerden een belangrijke rol. Vooral de groep personen die niets van zich zouden laten horen, in de hoop dat ze dan over het hoofd gezien zouden worden, baarde de Kamer zorgen. Naar aanleiding hiervan droeg de minister van VWS het CVZ op om de tweede mailing dwingender te maken. Het stroomschema werd opnieuw toegestuurd met de opdracht dat iedereen het formulier moest terugsturen, ook degenen die niet onder de

Zvw vielen. In de tweede mailing informeerde het CVZ betrokkenen ook over de bijdrage en de 30% korting op de AWBZ-premie.

Aan de personen die particulier verzekerd waren, vroeg het CVZ aan te geven van welke instantie in hun woonland ze een pensioen of uitkering kregen. In tegenstelling tot de eerste mailing, werd iedereen gevraagd het formulier in te vullen en terug te sturen. Het CVZ verzocht ervoor zorg te dragen dat het formulier uiterlijk 30 november 2005 door het CVZ zou zijn ontvangen. Men kon ook per e-mail of via internet reageren. Tevens informeerde het CVZ de burgers over aanvullende maatregelen, met name over de kosten van de verzekering en de wijze van betaling. Aan personen die ziekenfonds verzekerd waren, werd geen tweede mailing verstuurd.

Derde mailing – december 2005

In de mailing van december 2005 informeerde het CVZ ziekenfondsverzekerden die met een E121-formulier in hun woonland stonden ingeschreven opnieuw over hun positie onder de nieuwe Zvw. In tegenstelling tot wat in de mailing van september 2005 was aangegeven moesten deze personen nu wel wat doen, namelijk een formulier terugzenden waarin opgave werd gedaan van het Nederlands inkomen, zodat het CVZ kan vaststellen over welke Nederlandse inkomsten men de bijdrage verschuldigd is. In die brief werd ook informatie gegeven over de verdere inning van de bijdrage en werd geadviseerd alvast rekening te houden met de betaling van een bedrag aan het CVZ over de periode dat de pensioenfondsen geen bijdrage zouden inhouden. Het CVZ verzocht om binnen drie weken na ontvangst van de mailing te reageren. Men kon niet per e-mail of via internet reageren.

Vierde mailing – januari 2006

Aan de particulier verzekerden die nog niet op de eerdere mailings hadden gereageerd (ongeveer 40.000), schreef het CVZ in januari 2006 een dwingende brief. Met de brief werd het E 121-formulier meegezonden waarmee betrokkene zich kon melden bij het ziekenfonds in het woonland. Om te kunnen bepalen of men wel of niet onder de Zvw viel moest men op een formulier aangeven of men wel of geen inkomsten in het woonland had. Om de in te houden eigen bijdrage te kunnen bepalen moest men op een ander formulier aangeven welke inkomsten men uit Nederland had. De reactie diende uiterlijk 10 maart 2006 in bezit van het CVZ te zijn. Men kon niet per e-mail of via internet reageren.

In de brief bood het CVZ excuses aan voor het geval het rappel een al opgestuurde reactie kruiste. Ook wees het CVZ erop dat tegen de inhouding van de eigen bijdrage bezwaar kon worden gemaakt. Om misverstanden te voorkomen werd toch iedereen verzocht het formulier terug te sturen.

Gang van zaken wat betreft de verstrekking van E 121-formulieren

Het CVZ schatte dat er ten behoeve van 50.000 personen zo'n 30.000 E 121-formulieren verstrekt moesten worden. Uit de Monitorrapportage Buitenlandactiviteiten van het CVZ van 30 maart 2006 (hierna ook: de monitorrapportage) blijkt dat de populatie gepensioneerd op 70.000 werd geschat, waarvan 32.000 voormalig ziekenfondsverzekerden.

Op 5 december 2005 verstrekte het CVZ een eerste dvd met gegevens aan de drukker die vervolgens zou zorgen voor het printen en verzenden van de E 121-formulieren. Elke twee werkdagen verzond het CVZ een nieuwe dvd aan de drukker. Met TPG waren afspraken gemaakt over de verzending naar de verschillende landen. Daardoor was er geen probleem met de Kerstpost. De eerste zending was niet met priority verzonden, de andere zendingen wel, omdat dat in sommige landen nogal wat tijd bleek te schelen. Onverwacht was dat post aan vrouwen op hun meisjesnaam in Duitsland geretourneerd werd, als de familienaam van de partner op de deur stond. Het CVZ adresseerde die brieven vervolgens aan de dubbele naam van de vrouw.

Uit beantwoording van Kamervragen van het Tweede Kamerlid Nawijn blijkt dat half januari zo'n 27.000 personen het E 121-formulier hadden ontvangen, waarvan 19.000 voor 1 januari 2006.

Bij brief van 17 februari 2006 liet het CVZ de Nationale ombudsman onder meer weten dat het gezien de enorme hoeveelheid niet mogelijk is geweest alle aanmeldingen op individuele basis te beoordelen en te verwerken. Volgens het CVZ zouden mensen die (als)nog om een E 121-formulier verzochten, binnen een week een reactie ontvangen. Later liet het CVZ weten te optimistisch te zijn geweest in de brief aan de Nationale ombudsman omdat deze toezegging op dat moment niet kon worden nagekomen.

Volgens de monitorrapportage van 30 maart 2006 waren op dat moment alle E 121-formulieren verwerkt waarmee buitenlandse instellingen het CVZ informeren over de inschrijving van verdragsgerechtigden.

Bereikbaarheid

Uit het jaarverslag 2005 van het CVZ blijkt dat de Afdeling Buitenland de klantencontacten tot en met september 2005 redelijk tot goed aankon. Naar aanleiding van de eerste mailing in september 2005 ontving het CVZ veel reacties, met name veel boze reacties over verslechtingen die veel mensen in de wetswijziging zagen. Op de omvang van de reacties had het CVZ zich verkeken. Er waren reacties per telefoon, per brief en per e-mail. Vanaf half september 2005 stond de telefoon roodgloeiend, waardoor het CVZ slecht bereikbaar was. Ook de tweede mailing riep veel boze reacties op. Verder was het uitblijven van het E 121-formulier voor veel mensen reden om het CVZ te bellen. Zonder dit formulier konden zij zich niet inschrijven bij het plaatselijke ziekenfonds. Voor deze mensen, veelal gepensioneerden die afhankelijk zijn van zorg, was het onduidelijk of en door wie eventueel gemaakte medische kosten zouden worden vergoed.

Door telefonische drukte kon de Afdeling Buitenland zich niet meer richten op het primaire proces. De Afdeling Buitenland kwam in een reactieve stand te staan: de slechte telefonische bereikbaarheid leidde tot meer brieven en e-mails. De toestroom van brieven, faxen en e-mails naar aanleiding van de mailings in november en december 2005 leidde tot grote bereikbaarheidsproblemen.

Vanaf december 2005 maakte het CVZ voor de telefonische opvang gebruik van een extern callcenter. Door de minister van VWS was voor dit doel een overeenkomst gesloten met Postbus 51. Een door de Afdeling Buitenland geselecteerd callcenter kwam om die reden niet in aanmerking om de klus te klaren.

Het callcenter kon begin december aanvankelijk alleen “nieuwe” klanten helpen, dat wil zeggen klanten die belden naar aanleiding van de Zw. “Oude” klanten moesten direct naar het CVZ bellen. Het duurde nog twee weken voordat die screening goed verliep. Het systeem van telefonische opvang bestond uit drie lagen. De eerste laag bestond uit 30 medewerkers van het externe callcenter, die de eerste stroom van vragen opvingen. Het externe callcenter had inzage in de digitale bestanden van het CVZ maar kon hierin geen wijzigingen verwerken. Gedurende de inwerkperiode was er één medewerker van het CVZ fulltime bij het externe callcenter aanwezig. Vanaf december 2005 leidde de inzet van een callcenter tot een adequate afhandeling van telefoontjes aldus het jaarverslag 2005. De tweede laag was gehuisvest binnen het kantoor van het CVZ en bestond uit 10 á 11 medewerkers. Deze medewerkers konden wel mutaties in de verzekeringsdatabase uitvoeren. De derde laag bestond uit de medewerkers van de Afdeling Buitenland van het CVZ zelf. Deze medewerkers konden de ingewikkeldste vragen in behandeling nemen.

Het jaarverslag 2005 vermeldt dat vanaf december 2005 de inzet van een callcenter tot een adequate afhandeling van telefoontjes leidde. Daarentegen blijkt uit de monitorrapportage van 30 maart 2006 dat de telefonische opvang door de eerste laag weliswaar op orde was, maar dat de telefonische opvang door de tweede laag voor verbetering vatbaar was.

Wijze van reageren op correspondentie

In de verschillende mailings verzocht het CVZ om formulieren terug te sturen. De nieuwe hoeveelheid formulieren leidde tot het aannemen van meer uitzendkrachten. Er is echter een fysieke grens aan het aantal uitzendkrachten dat het CVZ kan plaatsen, bijvoorbeeld in verband met het aantal werkplekken.

Naast de geretoureerde aanmeldings- en inkomensformulieren ontving het CVZ ook brieven met vragen of reacties op de wetwijziging, faxen en e-mailberichten. De slechte telefonische bereikbaarheid leidde tot meer brieven en e-mails. De persoonlijke situaties die het CVZ kreeg voorgelegd waren vaak complex van aard. De kennis voor de beantwoording van die vragen was volgens het CVZ slechts bij een handjevol mensen in Nederland aanwezig. Door de telefonische drukte kwam de Afdeling Buitenland niet meer toe aan de registratie en verwerking van brieven en kon zij zich niet meer richten op het primaire proces waardoor grote achterstanden ontstonden,

Het CVZ werkt met elektronische dossiers. Dat wil zeggen dat elke ontvangen brief, fax of e-mail wordt geregistreerd en ingescand in het dossier van de verzekerde. Nadat dat is gebeurd kan een medewerker een reactie of mutatie invoeren. Het eerste knelpunt ontstond bij de achterstand in de registratie van de reacties van burgers.

De grote bulk aan poststukken kwam op gang na de mailing van eind oktober 2005. Tot die tijd was de correspondentie volgens het CVZ nog wel op te vangen. In totaal ontving het CVZ 9.500 e-mails, waarvan er in februari 2006 7.000 waren beantwoord. De achterstand in de registratie was in maart 2006 grotendeels weggewerkt. Op 17 februari 2006 liet het CVZ weten dat begin maart 2006 alle vragers een antwoord zouden hebben gekregen. Uit de monitorrapportage van 30 maart 2006 blijkt echter dat de werkvoorraad brieven en e-mails die nog verwerkt moest worden aanzienlijk was. De behandeling van bezwaarschriften besteedde het CVZ uit aan de SVB (zie hierna, onder V.)

IV. Heffing en inning van de eigen bijdrage

Inhouding bijdrage

In de Zvw is geregeld dat het CVZ is belast met de heffing en inning van de bijdrage die verdragsgerechtigden verschuldigd zijn voor de kosten van zorg. De wet voorziet in de mogelijkheid dat de bijdrage door pensioenorganen wordt ingehouden op het pensioeninkomen. Het CVZ dient het pensioenorgaan van de benodigde gegevens te voorzien. Als de uitkering niet toereikend is voor de broninhouding, dan blijft deze achterwege en heft en int het CVZ zelf de bijdrage. Het CVZ heft en int ook de voor gezinsleden verschuldigde bijdrage. Beschikt het pensioenorgaan niet over de voor de inhouding benodigde gegevens, dan stelt het een voorlopige bijdrage vast.

Uit de monitorrapportage van 30 maart 2006 blijkt onder meer het volgende. De voorbereiding van de broninhouding door de pensioenorganen liep vertraging op door problemen met de uitwisseling van klant- en inkomensgegevens. De tijd en inspanning die daarvoor nodig was betekende dat in plaats van in maart 2006 de pensioenorganen pas in mei 2006 zouden starten met de inhouding op pensioeninkomen. Daardoor moest het CVZ een inhaalfacturering verzorgen over de periode januari 2006 tot en met mei 2006. De eerste facturen werden in mei 2006 verstuurd. Van naar schatting 60.000 personen zou uiteindelijk bijna 210 miljoen euro moeten worden geheven en geïnd.

Uitspraak in kort geding

Op 31 maart 2006 wees de Voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage in kort geding (KG 06/125) vonnis in de zaak die de Stichting Belangenbehartiging Nederlandse Gepensioneerden in het Buitenland had aangespannen tegen de Staat der Nederlanden, in dezen vertegenwoordigd door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Naar het voorlopig oordeel van de Voorzieningenrechter was het niet gerechtvaardigd dat van alle in het buitenland wonende Nederlandse gepensioneerden een zelfde bijdrage wordt geheven die geheel los staat van de forfaitaire bedragen die de desbetreffende woonlanden aan Nederland in rekening brengen. De AWBZ-component van de verschuldigde bijdrage in aanmerking genomen, oordeelde de rechter dat de bijdragen van de gepensioneerden niet hoger mogen zijn dan wat Nederland aan het woonland moet betalen. De rechter droeg de minister op de Regeling zorgverzekering (Rzv) te wijzigen zodanig dat aan de uitvoering van het vonnis werd voldaan. Op 27 april 2006 liet de minister de Tweede Kamer weten de Rzv voorlopig met terugwerkende kracht tot

1 januari 2006 te wijzigen. Belangrijkste verandering is dat de bijdrage wordt gebaseerd op de gemiddelde zorgkosten voor de sociale ziektekostenverzekering in het woonland, in relatie tot de gemiddelde zorgkosten van de sociale ziektekostenverzekeringen in Nederland. Dit wordt ook wel de woonlandfactor genoemd. In het algemeen zal dit ertoe leiden dat de meeste verdragsgerechtigden een lagere bijdrage verschuldigd zullen zijn. Deze ontwikkeling hield in dat het CVZ en de pensioenorganen hun systemen aan de nieuwe berekeningswijze moesten aanpassen. Dit zou pas in de loop van 2006 zijn gerealiseerd. De nieuwe heffing en inning van de bijdrage bracht voorts met zich dat het CVZ het verschil tussen de reeds geïnde en de werkelijk verschuldigde bijdrage achteraf moet verrekenen.

V. Problemen bij de behandeling van bezwaarschriften

Verdragsgerechtigden kunnen bezwaar maken tegen de heffing en inning van de bijdrage. De bezwaartermijn van zes weken vangt aan op het moment dat de bijdrage wordt ingehouden. Op grond van de Zvw is in afwijking van de Algemene wet bestuursrecht beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Naar verwachting wordt eind 2006 in een veegwet de beroepsprocedure tegen besluiten over de heffing en de inning ondergebracht bij de reguliere bestuursrechtspraak (beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep).

Het CVZ realiseerde zich in een laat stadium dat bezwaarschriften over de heffing en de inning van de bijdrage door het CVZ afgehandeld moeten worden. Voor de behandeling van bezwaarschriften sloot het CVZ een overeenkomst met de SVB, waarna rond 1 maart 2006 het Team Bezwaar CVZ Buitenland zijn werkzaamheden startte. Op dat moment lag het te behandelen aantal bezwaarschriften al tussen de 2.800 en 4.000. In veel van die gevallen was de wettelijke beslistermijn van zes weken na ontvangst van het bezwaarschrift al overschreden terwijl nog moest worden begonnen met de registratie van bezwaarschriften en het verzenden van ontvangstbevestigingen. In die gevallen dat er sprake was van prevalerend recht, dat wil zeggen dat ten onrechte bijdrage wordt ingehouden omdat betrokkene volgens het wettelijke stelsel van het woonland is verzekerd, kon relatief snel een positieve beslissing op bezwaar worden genomen. Naast overschrijding van de beslistermijn wegens de grote hoeveelheid bezwaarschriften speelde ook mee dat veel personen principiële bezwaren hadden aangevoerd. Deze personen werd gevraagd of zij akkoord gaan met aanhouding van het bezwaarschrift totdat jurisprudentie is gewezen door de hoogste Nederlandse rechter. Als betrokkene niet wilde dat het bezwaarschrift werd aangehouden, dan kon hij dit het CVZ laten weten waarna een, in de regel afwijzende, beslissing op bezwaar zou worden genomen. Het CVZ zou zich inspannen om via de bestuursrechtelijke weg zo spoedig mogelijk duidelijkheid te krijgen. Daartoe zou het CVZ een aantal proefprocedures bij de rechter aanbrengen en daarnaast de voortgang in civiele zaken tegen de Staat in de gaten houden. Het CVZ zou personen die bezwaar hebben gemaakt op belangrijke momenten informeren over de voortgang van de procedures.

VI. Gevolgen voor de verdragsgerechtigden

Onder de nieuwe Zvw is er geen onderscheid meer tussen ziekenfonds en particulier verzekerden. De groep verdragsgerechtigden die voorheen particulier verzekerd waren hadden het meest te maken met veranderingen als gevolg van de gewijzigde regelgeving. De particuliere verzekering werd in bijna alle gevallen eenzijdig door de verzekeraar per 1 januari 2006 opgezegd. Onder druk van de media en het parlement gingen verzekeraars ertoe over een nieuwe overeenkomst aan te bieden, vaak tegen een hogere premie. Hoe dan ook waren de voormalig particulier verzekerden in het nieuwe zorgstelsel voor hun aanspraken op zorg aangewezen op het wettelijk stelsel van zorgverzekeringen in hun woonland. Velen ervoeren dit als een verschraling van hun verzekeringspositie omdat het wettelijke voorzieningenniveau in het woonland volgens hen aanzienlijk lager lag dan de voorzieningen waarop zij als particulier verzekerden aanspraak konden maken. Heel veel klagers staken hun ongenoegen over de gewijzigde regelgeving niet onder stoelen of banken.

Om aanspraak te maken op zorg in het woonland dient de verdragsgerechtigde zich in te schrijven bij het plaatselijke ziekenfonds met het E 121-formulier dat het CVZ moet verstrekken. Vielen de pensioengerechtigden meestal op basis van hun inkomen uit Nederland onder de Zvw, van de partners was vaak niet bekend of ze als medeverzekerd gezinslid behandeld moesten worden of dat de partner zelfstandig inkomen uit het woonland verdiende en daardoor via het woonland voor ziektekosten verzekerd was. Veel mensen die bij de Nationale ombudsman klaagden hadden - ondanks tijdige aanmelding bij het CVZ - dat formulier niet ontvangen. Anderen klaagden erover dat zij een formulier ontvingen waarop hun partner niet als medeverzekerde stond vermeld. Ook ontving de Nationale ombudsman klachten dat inschrijving bij het plaatselijke ziekenfonds werd geweigerd omdat op E 121-formulieren namen foutief waren gespeld. Sommigen hadden problemen met het inschrijven omdat het plaatselijke ziekenfonds onbekend was met de verdragsmaterie.

De groep verdragsgerechtigden bestaat voor een groot deel uit 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 klachten van mensen die een in januari 2006 geplande medische behandeling hadden afgezegd, vanwege de onzekerheid over de vergoeding van de ingreep en over de verzekeraar. Tussen oktober 2005 en maart 2006 was het CVZ voor telefonische vragen nagenoeg onbereikbaar en bleven vragen via de post, fax of e-mail in veel gevallen onbeantwoord. Veel mensen bleven 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 met het rappel

van januari 2006 wederom het verzoek te reageren. Deze gang van zaken heeft bij veel burgers ergernis opgewekt omdat er steeds naar dezelfde informatie werd gevraagd, maar er met die reactie niets leek te gebeuren.

Tegenover de aanspraak op zorg in het woonland die ten laste komt van Nederland staat dat van de verdragsgerechtigde een eigen bijdrage wordt geheven en geïnd. Veel mensen vonden het niet terecht dat zij moesten betalen voor een verzekering waar ze niet om hadden gevraagd. Anderen vonden de verplichte bijdrage veel te hoog in verhouding tot de zorg waarop ze aanspraak konden maken. Bij sommigen werd onterecht een eigen bijdrage ingehouden terwijl er sprake was van prevalerend recht omdat zij verzekerd waren volgens het wettelijke stelsel van hun woonland.

Wie opkomt tegen de heffing en inning van de eigen bijdrage krijgt te maken met de procedure van bezwaar en beroep. Maakt men bezwaar, dan moet men de eigen bijdrage blijven betalen totdat het bezwaar gegrond wordt verklaard. Bezwaarschriften tegen de heffing en inhouding van de eigen bijdrage werden namens het CVZ behandeld door de SVB. Dit project ging pas begin maart 2006 van start. Op dat moment waren er al tussen de 2.800 en 4.000 bezwaarschriften ontvangen, maar waren de bezwaarmakers nog niet geïnformeerd over de behandeling van hun bezwaarschrift. Ook bleef in veel gevallen de inhouding van eigen bijdrage doorgaan zolang het bezwaarschrift in behandeling was terwijl er sprake was van prevalerend recht.

VII. Door het CVZ genomen maatregelen

Maatregelen voor verbetering telefonische bereikbaarheid

Toen het in september 2005 duidelijk werd dat het CVZ met een verhoging van het aantal telefoontjes te maken zou krijgen, werd contact gezocht met een commercieel callcenter. De minister van VWS had echter al contacten met Postbus 51 en een callcenter dat door Postbus 51 was gecontracteerd. Het CVZ is toen met die partijen in zee gegaan. Voordat het callcenter operationeel was, was het twee maanden later, namelijk begin december 2005. In de tussenliggende periode verzorgde het CVZ trainingen voor de callcenter-medewerkers. Verder werden zogenaamde FAQ-sheets (frequently asked questions) opgesteld. Omdat de aard van de vragen veranderde (van weerstand tegen de wet naar vragen over de bijdrage en de heffing) moesten ook de FAQ-sheets telkens worden vernieuwd.

De monitorrapportage van 30 maart 2006 bevat een plan van aanpak voor verbetering van de telefonische opvang. Verder blijkt uit de rapportage dat het CVZ besloot om de tijdelijke situatie van bijstand door een callcenter na afloop van het contract met Postbus 51 op 1 mei 2006 om te zetten in een structureel ingericht "drie lagen" callcenter waarbij het CVZ zelf een callcenter zal contracteren voor de eerste laag. Geld hiervoor zou worden geclaimd bij de minister van VWS.

Maatregelen voor verbetering verstrekken E 121-formulier

Het CVZ trof bij de postsortering geen aparte maatregelen die verband hielden met het verstrekken van E 121-formulieren. De aanmeldingsformulieren bevonden zich tussen de nog niet geregistreerde en niet-gesorteerde post. Was de post eenmaal geregistreerd en gesorteerd, dan werd voorrang gegeven aan de verstrekking van de E 121-formulieren. Met de mailing van januari 2006 aan personen die niet op eerdere mailings hadden gereageerd werd aan betrokkenen een ingevuld E 121-formulier meegestuurd.

Maatregelen om opgelopen achterstanden weg te werken

Nadat de Afdeling Buitenland van het CVZ door de grote toestroom aan telefoontjes, post en e-mail niet meer aan het primaire proces toekwam, werd er vanaf aanvang 2006 drie dagen in de week in de avonduren onder leiding van medewerkers van de Afdeling Buitenland door andere medewerkers van het CVZ overgewerkt. Keerzijde van de genomen maatregelen was dat het moreel van de medewerkers onder druk kwam te staan. De hoge werkdruk leidde er onder meer toe dat een medewerker van het CVZ onder werktijd onwel werd en moest worden afgevoerd naar het ziekenhuis.

Het CVZ voerde met het UWV overleg over het detacheren van personeel. Omdat het UWV geen tijdelijke reïntegratieoplossingen wilde voor het personeel, bood deze optie geen uitkomst.

Voor de verwerking van achterstanden stelde het CVZ een coördinator aan. Met de extra inzet van CVZ-medewerkers werd een volledig inzicht in de hoeveelheden post gerealiseerd. Aan de hand daarvan werden prioriteiten gesteld, bijvoorbeeld de verwerking van gegevens die leidden tot prevalerend recht, verstrekking van het E 121-formulier en een betrouwbare dataset voor gegevensuitwisseling met pensioenfondsen.

Maatregelen met betrekking tot de heffing en inning van de bijdrage

De uitspraak in kort geding van 31 maart 2006 bracht een nieuw uitvoeringsprobleem met zich. De wijziging van de Rzv betekende dat de pensioenorganen en het CVZ hun systemen moesten aanpassen. De ontwikkelingen zorgden ook voor nieuwe mailings van het CVZ aan verdragsgerechtigden over de gevolgen van de uitspraak voor de heffing en inning van de bijdrage.

In de monitorrapportage van 30 maart 2006 is een risicoanalyse gemaakt met betrekking tot het inningsproces. Indien het sturen van een nota niet tot betaling ervan leidt, zal het CVZ langs een geautomatiseerd proces betrokkene herinneren, aanmanen, sommeren en in gebreke stellen. Deze laatste optie heeft alleen nut als er een vervolgtraject wordt doorlopen, bijvoorbeeld het opleggen van een boete of het starten van een incasso-procedure.

Maatregelen om bezwaarschriften te behandelen

Voor de behandeling van bezwaarschriften sloot het CVZ een overeenkomst met de SVB. Het project ging op 1 maart 2006 van start en heeft een looptijd tot 1 januari 2007.

Kosten van de buitenlandactiviteiten

Uit de monitorrapportage blijkt dat de oorspronkelijke begroting van 4,5 miljoen euro tekortschiet. Naar verwachting zou voor de buitenlandactiviteiten 7,5 miljoen euro nodig zijn, onder meer voor de inzet van de SVB en het callcenter.

Tot zover de voorlopige bevindingen.

INFORMATIEOVERZICHT

De voorlopige bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Rapport van het College voor zorgverzekeringen (CVZ) van 29 januari 2004, Internationale aspecten Zorgverzekeringswet.
2. Kamerstukken parlementaire behandeling Zorgverzekeringswet (29 763) en Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekeringswet (30 124).
3. Antwoorden van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) van 16 januari 2006 op vragen van het Tweede Kamerlid Nawijn.
4. CVZ Werkprogramma 2006.
5. CVZ Jaarverslag 2005.
6. Mailings van het CVZ aan verdragsgerechtigden.
7. Brief van het CVZ aan de Nationale ombudsman van 17 februari 2006.
8. Verslag bezoek van 10 maart 2006 aan het CVZ.
9. Monitorrapportage Buitenlandactiviteiten CVZ van 30 maart 2006.
10. Verslag bezoek van 4 april 2006 aan Bureau Nationale ombudsman.
11. Brief van de minister aan de Nationale ombudsman van 9 mei 2006.