



Klachtbehandeling Zorgverzekeringskantoor Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Datum: 5 december 2017

Rapportnummer: 2017/135

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding.....	3
1.2 Doelstelling.....	3
1.3 Onderzoeksvraag	4
1.4 Afbakening	4
1.5 Aanpak onderzoek	4
2. Achtergrondinformatie	4
3. Bevindingen.....	5
4. Conclusie en aanbevelingen	8

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds 10 oktober 2010 is de Nationale ombudsman bevoegd klachten te behandelen over de rijksdiensten in Caribisch Nederland. Vorig jaar heeft de Nationale ombudsman samen met de Raad voor de Rechtshandhaving onderzoek gedaan naar klachtbehandeling binnen de justitiële keten in Caribisch Nederland. Waar voorheen de Nationale ombudsman in Caribisch Nederland enkel onderzoek deed op basis van ingekomen klachten heeft de Nationale ombudsman hiermee een eerste stap gemaakt naar onderzoek uit eigen beweging, zoals de Nationale ombudsman ook in Europees Nederland verricht. Deze vorm van onderzoek wil de Nationale ombudsman, naast individuele klachtbehandeling, ook ten aanzien van overige overheidsinstanties in Caribisch Nederland voortzetten om zo een beter beeld te krijgen van de wijze waarop deze overheidsinstanties omgaan met klachten.

Door een goede mix aan interventies wil de Nationale ombudsman bijdragen aan goed bestuur in Caribisch Nederland.

Dit onderzoek bevat de resultaten van het onderzoek naar klachtbehandeling binnen het Zorgverzekeringskantoor Bonaire, Sint Eustatius en Saba (ZVK).

Het ZVK is een unit van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) die ten behoeve van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zorg draagt voor de uitvoering van de zorgverzekering op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het ZVK heeft op elk eiland een kantoor. De zorgverzekering geldt sinds 1 januari 2011 voor een ieder die rechtmatig woont of werkt op het grondgebied van Caribisch Nederland en voorziet in geneeskundige zorg en langdurige zorg. De zorgverzekering vindt haar grondslag in het Besluit zorgverzekering BES en de Regeling aanspraken zorgverzekering BES.

Indien de nodige zorg niet op het eiland beschikbaar is wordt men na toestemming van het ZVK medisch uitgezonden naar bijvoorbeeld Colombia, Guadeloupe, Aruba, Sint Maarten of Curaçao. De arts moet bij het ZVK een aanvraag indienen voor een medische uitzending. Bij medische uitzendingen regelt het ZVK in beginsel de reis en het verblijf. Het ZVK vergoedt de kosten die hiervoor moeten worden gemaakt en de kosten van medisch noodzakelijke onderzoeken en behandelingen.

1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is te beoordelen hoe het ZVK omgaat met klachten van burgers en indien nodig aanbevelingen te doen voor de verbetering van klachtbehandeling door het ZVK. Voor wat betreft de klachten die tot op heden bij de Nationale ombudsman over het ZVK zijn binnengekomen geldt dat deze in de meeste gevallen door interventie zijn opgelost. Zo werden klachten over bijvoorbeeld het uitblijven van een reactie van het ZVK op vragen alsnog door het ZVK in behandeling genomen na tussenkomst van de Nationale ombudsman. Eén klacht over de termijn van klachtbehandeling en het informeren van de burger daarover heeft in 2014 geleid tot een rapport van de Nationale ombudsman (rapportnummer 2014/022).

De Nationale ombudsman kijkt in dit onderzoek naar verschillende stadia van behandeling van klachten en benoemt eventuele knelpunten. Tevens besteedt de Nationale ombudsman aandacht aan de vraag in hoeverre het ZVK leert van klachten.

1.3 Onderzoeksvraag

Voor dit onderzoek heeft de Nationale ombudsman de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Op welke wijze behandelt het ZVK op Bonaire, Sint Eustatius en Saba klachten van burgers?

1.4 Afbakening

- a. Waar het gaat om feitelijke informatie is dit onderzoek vooral gericht op de jaren 2015 en 2016.
- b. Het ZVK kan klachten informeel of formeel behandelen. Dit onderzoek richt zich op klachtbehandeling in brede zin; de Nationale ombudsman besteedt in dit onderzoek aandacht aan beide behandelwijzen.

1.5 Aanpak onderzoek

Voor dit onderzoek heeft de Nationale ombudsman interviews gehouden met de betrokken medewerkers van het ZVK op Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het hoofd van het ZVK. Verder heeft de Nationale ombudsman gebruik gemaakt van informatie die via openbare bronnen beschikbaar is en van bij het ZVK opgevraagde documenten.

2. Achtergrondinformatie

Klachtbehandeling

Van overheidsorganisaties mag worden verwacht dat zij burgers serieus nemen. Dit betekent dat zij voldoende aandacht moeten besteden aan uitingen van ongenoegen van burgers over de wijze waarop zij omgaan met hun belangen, hen behandelen of hen bejegenen. Voor zover wettelijke geregelde voorzieningen als bezwaar en beroep niet aan de orde zijn, biedt het klachtrecht het kader waarbinnen overheidsorganisaties behoren te handelen.

Formele klachtbehandeling

Voor wat betreft de wijze waarop het ZVK formeel klachten behoort te behandelen staan de meeste bepalingen in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit hoofdstuk is, in tegenstelling tot de andere hoofdstukken van de Awb, ook van toepassing voor de rijksdiensten in Caribisch Nederland. Hoofdstuk 9 van de Awb bevat de minimumeisen voor klachtbehandeling en vormt het algemene kader voor de behandeling van klachten van burgers over overheidsorganisaties. Uitgangspunt is dat

overheidsorganisaties klachten ‘op behoorlijke wijze’ behandelen.¹ Hoofdstuk 9 van de Awb voorziet in klachtbehandeling in twee instanties, namelijk eerst door de betrokken organisatie zelf en vervolgens door de Nationale ombudsman.² De Nationale ombudsman heeft een set van criteria ontwikkeld waaraan bestuursorganen in hun contacten met burgers moeten voldoen, de zogenoemde behoorlijkheidsvereisten.

Informele klachtbehandeling

In de praktijk wordt lang niet elke uiting van ongenoegen als klacht in behandeling genomen. En ook lang niet elke als formele klacht aan de orde gestelde uiting van ongenoegen doorloopt het gehele klachtbehandelingstraject. Veel klachten worden op een zodanige manier door overheidsorganisaties opgepakt dat zij tot een voor de burger acceptabele oplossing leiden, zonder dat het formele traject wordt doorlopen. Voor zover klachten niet het formele traject van klacht behandeling doorlopen, heeft de Nationale ombudsman het in dit rapport over informele klachtbehandeling

Functies klachtbehandeling

Een uiting van ongenoegen van een burger, ofwel een klacht, duidt op een probleem in de relatie tussen deze burger en de betrokken overheidsorganisatie. Zorgvuldige behandeling van klachten van burgers kan ertoe leiden dat dit probleem wordt opgelost. En daarmee dat het vertrouwen van de burger in die organisatie wordt bevestigd of hersteld. Tegelijkertijd kan de betrokken organisatie leren van klachten die over haar worden ingediend. Individuele klachten kunnen immers worden gezien als ‘gratis adviezen’. En indien een organisatie meerdere klachten ontvangt over eenzelfde thema, kan dat duiden op structurele tekortkomingen. Analyse van die klachten kan belangrijke managementinformatie opleveren en bijdragen aan het voorkomen van klachten.

3. Bevindingen

Informatieverstrekking

Het ZVK informeert burgers via folders en radiospotjes over de mogelijkheid om een klacht in te indienen. Verder wordt in de informatiebrochure van het ZVK ook melding gemaakt van de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij het ZVK en in tweede instantie bij de Nationale ombudsman. Daarnaast is op de website van RCN informatie en een klachtenformulier te vinden. Volgens het hoofd van het ZVK is het effect van radiospotjes evenwel veel groter, omdat Caribisch Nederland geen leescultuur heeft. Na radiospotjes is er altijd een piek in het aantal klachten.

¹ Dit uitgangspunt staat in artikel 9:2 van de Awb: ‘Het bestuursorgaan draagt zorg voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten over zijn gedragingen’

² Het toetsingskader is opgenomen in bijlage 1.

Hoe is de klachtbehandeling georganiseerd?

Het hoofd van het ZVK is eindverantwoordelijk voor de behandeling van klachten over het ZVK. Indien een klacht schriftelijk wordt afgehandeld is hij degene die zijn handtekening zet onder de beoordeling van de klacht. Het hoofd van het ZVK wordt benoemd door de minister van VWS. Een klacht over het hoofd van het ZVK dient bij het Ministerie van VWS te worden ingediend. Een klacht over een gedraging van een medewerker van het ZVK moet worden voorgelegd aan het hoofd van het ZVK en indien de medewerker in dienst is van RCN wordt de afdoening van de klacht door het hoofd van het ZVK afgestemd met de directeur van RCN. Gebleken is dat thans geen terugkoppeling vanuit Bonaire plaatsvindt aan medewerkers op Sint Eustatius over wie een klacht is ingediend.

De functie van klachtbehandelaar is formeel vastgelegd in het rapport *Organisatie & Formatie*. Op het moment is één medewerker, werkzaam op de afdeling Juridische Zaken, belast met de schriftelijke afhandeling van klachten. Dit is ook iemand die bezwaarschriften behandelt. De klachtbehandelaar wordt bij afwezigheid waargenomen door de senior medewerker dienstverlening. De klachtbehandelaar draagt zorg voor jaarlijkse rapportage van de geregistreerde klachten. Ten tijde van het onderzoek liep er nog een vacature voor een tweede kracht op de afdeling Juridische Zaken. Het hoofd van het ZVK heeft niet het idee dat wat betreft de klachtbehandeling meer mankracht nodig is. Mocht dit in de toekomst toch nodig blijken dan zal het ZVK daar met het Ministerie van VWS over in gesprek gaan.

Aparte positie Sint Eustatius en Saba

Gebleken is dat bij de vestigingen van het ZVK op de Bovenwindse eilanden en dan met name op Sint Eustatius de werkdruk bij de medewerkers als hoog wordt ervaren. Dit heeft ook gevolgen voor de klachtbehandeling, omdat daardoor achterstanden ontstaan en dit ook weer voor klachten zorgt. Het ZVK geeft als reden voor de hoge werkdruk aan dat men makkelijk klaagt aan de balie en medewerkers ook in hun privé tijd steeds worden aangesproken en zelfs worden bedreigd. Naar aanleiding van de bezorgdheid die de eilandsraad op Sint Eustatius heeft geuit over de behandelingsduur bij medische uitzendingen en de angst om daarover te klagen heeft het hoofd van het ZVK met de eilandsraad een gesprek gehad wat in ieder geval de communicatie tussen het ZVK en de eilandsraad over dit onderwerp op gang heeft gebracht. Volgens de directeur worden de medische uitzendingen binnen de termijnen geregeld. Het ZVK ontvangt klachten van burgers op de Bovenwindse eilanden dat zij (te) laat op de hoogte worden gebracht van het tijdstip van de medische uitzending en dat zij daardoor in de problemen komen om zaken zoals bijvoorbeeld de opvang van hun kinderen goed te kunnen regelen. Volgens het ZVK kan de informatie echter niet altijd ruim van tevoren worden verstrekt, omdat het ZVK afhankelijk is van bevestiging van de vliegmaatschappij, het hotel, het ziekenhuis en informatie van de huisarts. Daarnaast zijn er ook huisartsen die minder goed overweg kunnen met het digitale verkeer en bijvoorbeeld in de veronderstelling zijn dat zij een patiënt hebben aangemeld voor een medische uitzending terwijl dit niet zo blijkt te zijn.

Dat zorgt dan weer voor verwarring bij de patiënt die komt klagen bij het ZVK. Bij de Nationale ombudsman zijn signalen van burgers op de Bovenwindse eilanden binnengekomen dat het ZVK hierover niet altijd duidelijk communiceert.

Onlangs heeft het ZVK extra personeel aangenomen voor de vestiging op Sint Eustatius om iets aan de hoge werkdruk daar te doen. Verder is het ZVK de mogelijkheden aan het onderzoeken om (in eerste instantie op Statia) iemand te vinden met gezag die klachten op een laagdrempelige manier kan oplossen. Het hoofd van het ZVK heeft aangegeven dat het van belang is dat diegene politiek onafhankelijk is en dat er een aantal kandidaten zijn met wie het ZVK in gesprek wil. Het is de bedoeling dat burgers op deze manier eerder komen met een klacht en dat de emoties al uit de klachten zijn gefilterd voordat zij formeel worden voorgelegd aan het ZVK.

Klachtenregeling

In 2011 is een interne klachtenregeling opgesteld, welke in 2015 op kleine onderdelen is aangepast. In de klachtenregeling staat dat klachten worden afgehandeld conform hoofdstuk 9 van de Awb. In de regeling wordt een klacht gedefinieerd als 'een beklag over handelswijze en/of functioneren van het Zorgverzekeringskantoor of een gedraging van medewerkers van het Zorgkantoor. In de klachtenregeling wordt melding gemaakt van de mogelijkheid om een vervolklacht in te dienen bij de Nationale ombudsman.

Hoe vindt de klachtbehandeling feitelijk plaats?

Burgers kunnen mondeling of schriftelijk klagen bij het ZVK. Mondeling kan dat telefonisch of aan de balie. Van een mondelinge klacht die direct is opgelost na een gesprek met een medewerker van het ZVK wordt geen registratie gemaakt. Volgens het hoofd van het ZVK is niet elke uiting van ongenoegen per definitie ook een klacht. Het is volgens hem pas een klacht als deze schriftelijk is ingediend. Een schriftelijke klacht kan per post of per e-mail via klacht@zorgverzekeringskantoor.nl worden ingediend. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om een klachtenformulier aan de balie in te vullen waarbij de medewerker achter de balie, indien nodig, kan helpen. Indien er aanleiding is om degene die een klacht heeft ingediend te horen wordt deze persoon gebeld en uitgenodigd op kantoor. Vervolgens wordt de uitnodiging nog eens bevestigd per e-mail. Van het horen wordt geen verslag gemaakt. Het ZVK heeft geen vaste klachtencommissie, omdat deze nauwelijks wordt ingeschakeld. Het hoofd van het ZVK stelt ad hoc een commissie op als dat nodig is, dat is zo'n 1 à 2 keer per jaar.

Dossieronderzoek

Op verzoek van de Nationale ombudsman heeft het ZVK twintig klachtdossiers ter inzage verstrekt. Het ging daarbij om tien zaken uit 2015 en tien zaken uit 2016. De Nationale ombudsman heeft de twintig zaken willekeurig gekozen uit de jaaroverzichten van het ZVK. In twee van de tien zaken uit 2015 en in twee van de tien zaken uit 2016 werd de behandelingstermijn niet gehaald. Van de tien zaken uit 2016 was één zaak via de

Nationale ombudsman binnengekomen. In de brieven werd gewezen op de mogelijkheid om bij de Nationale ombudsman een vervolklacht in te dienen. De klachten hadden betrekking op de behandelingsduur van de medische uitzending en de behandelingsduur van de daggeldvergoeding.

Klachten

Uit rapportages van het ZVK blijkt dat het ZVK in 2015 in totaal 72 klachten heeft geregistreerd en behandeld, waarvan 30 uit Bonaire, 32 uit Sint Eustatius en 7 uit Saba. In 2016 heeft het ZVK in totaal 70 klachten geregistreerd en behandeld waarvan 42 uit Bonaire, 21 uit Sint Eustatius, 6 uit Saba en 1 uit Sint Maarten. De meeste klachten hadden betrekking op de duur van de beoordeling van een toestemmingsaanvraag van de arts voor medische uitzending, de logistieke uitvoering van de medische uitzending en het niet tijdig ontvangen van de daggeldvergoeding. In 2016 verklaarde het ZVK meer dan de helft van het aantal klachten gegrond. Dit hoge aantal gegronde klachten had ermee te maken dat men na april 2016 niet meer van huisarts kon veranderen. Het ZVK had veranderingen niet op tijd had doorgevoerd, documenten bleken zoekgeraakt en communicatie hierover onvoldoende met als gevolg dat men, tenzij voor eigen rekening, niet de gewenste arts kon bezoeken. Het ZVK heeft naar aanleiding van het hoge aantal gegronde klachten voorstellen gedaan om de interne processen te verbeteren.

4. Conclusie en aanbevelingen

4.1 Conclusie

Goede informatieverstrekking

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

De Nationale ombudsman komt op basis van zijn onderzoek tot de conclusie dat het ZVK burgers actief- namelijk via folders, radiospotjes en haar website- informeert over de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij het ZVK. Ook worden burgers blijkens afhandelingsbrieven door het ZVK gewezen op de mogelijkheid om een vervolklacht bij de Nationale ombudsman in te dienen. Wat betreft het informeren van de burgers over de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij het ZVK voldoet het ZVK dan ook aan het vereiste van goede informatieverstrekking.

Een groot deel van het aantal klachten op de Bovenwindse eilanden gaat erover dat het ZVK burgers onvoldoende informeert over het verloop van het traject bij medische uitzending. Gebleken is dat de oorzaak van deze klachten is gelegen in een verschil in verwachtingen die burgers hierover hebben van het ZVK en wat de daadwerkelijke rol is van het ZVK in dit traject. Daarbij speelt mee dat het ZVK hier afhankelijk is van andere partijen zoals de vliegmaatschappij, het ziekenhuis, het hotel en de huisarts.

Aandachtspunt is dat dit voor de burger niet altijd duidelijk is. Het is dan ook van belang dat het ZVK de burger al in het eerste contact uitlegt dat het kan gebeuren dat hij/zij pas vlak voor aanvang van de medische uitzending hoort dat hij/zij moet vertrekken. Het is immers voorstelbaar dat alleen de reis al voor spanningen zorgt en vertrek van het eiland de nodige voorbereidingen met zich brengt. Met de informatie dat de burger mogelijk rekening moet houden met een spoedvertrek kan de burger al anticiperen. Ten slotte is gebleken dat onduidelijkheid voor de burger over de medische uitzending ook ontstaat omdat artsen soms in de veronderstelling zijn dat zij een patiënt digitaal hebben aangemeld voor een medische uitzending terwijl dit niet zo blijkt te zijn. Dit kan worden voorkomen als het ZVK richting de artsen onderstreept dat het belangrijk is dat een digitale aanmelding op de juiste manier gebeurt.

Professionaliteit

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid ervoor zorgt dat haar medewerkers volgens hun professionele normen werken. De burger mag van hen bijzondere deskundigheid verwachten.

De Nationale ombudsman onderschrijft het uitgangspunt van het ZVK dat niet iedere uiting van ongenoegen ook meteen een klacht is en veelal informeel kan worden weggenomen in een persoonlijk gesprek. Persoonlijke aandacht voor een klagende burger kan immers veel kou uit de lucht nemen en zal vaak leiden tot een oplossing. Bovendien past deze aanpak ook bij de cultuur van de eilanden waar mensen elkaar veelal kennen en formele procedures niet voor de hand liggen. Verder zullen burgers er eerder hun ongenoegen uiten zonder de bedoeling te hebben daarmee een formele procedure te willen starten. Het ZVK gaat er evenwel vanuit dat een klacht pas een klacht is als deze schriftelijk is ingediend, terwijl de wet anders voorschrijft. Uit artikel 9:2 van de Algemene wet bestuursrecht volgt namelijk dat een bestuursorgaan zorgdraagt voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten. Anders dan het ZVK meent kan een uiting van ongenoegen dus ook een klacht zijn als deze mondeling is ingediend. De medewerker van het ZVK dient vanuit haar /zijn deskundigheid een mondelinge uiting van ongenoegen als klacht te herkennen. Aanwijzingen voor het aanmerken van een mondeling gedane uiting van ongenoegen als klacht zijn bijvoorbeeld als het ongenoegen blijft bestaan, de ontevredenheid ingrijpend is dan wel structureel of als betrokkende aangeeft dat hij/zij wil dat de organisatie ervan leert. In dat verband is het van belang dat het ZVK bij informele klachtbehandeling standaard aan betrokkene vraagt of zijn/ haar klacht voldoende behandeld is. Indien dat niet het geval is, dient alsnog het formele traject te worden gestart. Juist omdat afwegingen en beslissingen bij een informele aanpak veelal op impliciete wijze tot stand komen is het van belang een controlevraag in te bouwen. Anders is het risico dat veel klachten niet worden herkend en behandeld.

De Nationale ombudsman constateert dat er geen verslag wordt gemaakt indien de burger in het kader van de klachtbehandeling wordt gehoord. De Nationale ombudsman

vindt het belangrijk dat van het horen wel een verslag wordt gemaakt om te voorkomen dat discussie ontstaat over wat besproken is. Bovendien schrijft de wet dit voor.

De Nationale ombudsman constateert verder dat het ZVK de registratie van schriftelijk ingediende klachten gebruikt om interne processen te verbeteren en waardeert deze aanpak vanuit het vereiste van professionaliteit. Van een mondeling ingediende klacht wordt evenwel geen registratie gemaakt. Risico van het niet registreren van mondelinge klachten is dat belangrijke informatie niet wordt vastgelegd en verloren gaat, waardoor deze niet kan worden gebruikt voor management doeleinden en als doel om ervan te leren. Het ZVK dient dit punt te onderkennen en ook van informele afdoeningen relevante informatie te registreren.

Ten aanzien van de behandeling van klachten over medewerkers op de vestiging op Sint Eustatius is gebleken dat de betreffende medewerkers geen terugkoppeling krijgen over de afhandeling van de klacht vanuit het hoofdkantoor op Bonaire. Dit is een verbeterpunt. Terugkoppeling geeft de medewerkers immers richting op welke punten zij al dan niet moeten bijsturen. Verder is gebleken dat Sint Eustatius en Saba een aparte positie innemen binnen het ZVK. Burgers van de bovenwindse eilanden ervaren een drempel om een formele klacht in te dienen. Zij kiezen er voor aan de balie te komen klagen. Medewerkers van het ZVK ervaren mede hierdoor een hoge werkdruk, waardoor zij hun werk niet altijd goed kunnen doen. Het kost ze immers veel tijd met als gevolg dat achterstanden ontstaan en dit ook weer voor klachten zorgt. De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van het voornemen van het ZVK hierop actie te ondernemen, namelijk door meer personeel aan te nemen voor de vestigingen en iemand aan te stellen waar burgers eerder en makkelijker met hun klacht komen om zo iets te doen aan de signalen dat burgers niet durven klagen.

4.2 Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek doet de Nationale ombudsman de volgende aanbevelingen:

1. Zorg ervoor dat medewerkers in staat zijn een uiting van ongenoegen als klacht te herkennen zodat een juiste behandeling plaatsvindt.
2. Registreer ook van informele afdoeningen relevante informatie ten behoeve van managementdoeleinden zodat de organisatie ook van deze klachten leert.
3. Maak een verslag van het horen als de burger in het kader van de klachtbehandeling wordt gehoord.

4. Stel een medewerker over wie een klacht is ingediend op de hoogte van de afhandeling van de klacht.
5. Leg de burger in het eerste contact uit dat het kan gebeuren dat hij/zij pas vlak voor aanvang van de medische uitzending hoort dat hij/zij moet vertrekken .
6. Onderstreep richting de artsen het belang van het op de juiste manier digitaal aanmelden van een medische uitzending.

De Nationale ombudsman,

A handwritten signature in blue ink that reads "Reinier van Zutphen". The signature is written in a cursive, flowing style.

Reinier van Zutphen