

# Rapport

Onderzoek uit eigen beweging naar het handelen van het College voor  
Zorgverzekeringen te Diemen en de Sociale verzekeringsbank te Amstelveen.

**Datum: 19 september 2013**

**Rapportnummer: 2013/124**

## AANLEIDING

Op 18 februari 2013 heeft de Nationale ombudsman uit eigen beweging een onderzoek ingesteld naar de toegang tot de medische zorg voor (uitgeprocedeerde) asielzoekers. Met dit onderzoek wil hij nagaan in hoeverre het recht op (de zorg voor de) gezondheid door de Nederlandse overheid in de praktijk wordt gewaarborgd voor in Nederland verblijvende vreemdelingen. Naar verwachting zal de Nationale ombudsman in het najaar van 2013 een rapport uitbrengen.

In het kader van het onderzoek naar de toegang tot de medische zorg hebben onderzoekers van de Nationale ombudsman meerdere asielzoekerscentra bezocht. In gesprekken met medewerkers van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) kwam een aantal knelpunten ter sprake waar COA-medewerkers in de praktijk tegen aan lopen. Zo ook de kwestie rond de CVZ-boete, de zogenoemde onverzekerdenregeling (zie hierna). De Nationale ombudsman besloot dit punt apart onder de aandacht van het College voor de Zorgverzekeringen (CVZ) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) te brengen.

## ONDERZOEK

De reacties van CVZ en SVB op de brief van de substituut-ombudsman waarin zij de situatie omtrent de CVZ-boete bij (ex-)asielzoekers schetste, gaf aanleiding een nader onderzoek in te stellen. De brieven van SVB en CVZ werden aan het COA voorgelegd en gevraagd werd hierop te reageren. Vervolgens werd een verslag van bevindingen opgemaakt. Bij e-mailbericht van 26 augustus 2013 werden betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren. De reacties van betrokkenen gaven aanleiding tot enkele tekstuele aanpassingen van het verslag.

## BEVINDINGEN

### **Wat is het probleem?**

Voor medische zorg vallen asielzoekers, zolang zij nog in de asielprocedure zitten, onder een speciale regeling, de Regeling Zorg Asielzoekers (RZA). Deze regeling bevat een overzicht van zorg en diensten waar asielzoekers aanspraak op kunnen maken. (Zie voor de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen, Achtergrond onder 1.) Vanaf het moment dat een asielzoeker een verblijfstitel krijgt merkt de SVB hem aan als 'verzekerd voor de volksverzekeringen'. De SVB geeft dit door aan het CVZ, dat met ingang van 2011 de onverzekerdenregeling op grond van de Zorgverzekeringswet (zie Achtergrond onder 2.) uitvoert. Zodra een persoon verzekerd is voor de volksverzekeringen, is hij verplicht om (zelf) een zorgverzekering op grond van de Zorgverzekeringswet af te sluiten. Het CVZ heeft aangegeven een eerste aanmaning te verzenden vier maanden vanaf het moment van afgifte van de verblijfsvergunning.

Wordt dit nagelaten, dan stuurt het CVZ na drie maanden een boete. Deze boete wordt na een keer verhoogd.

Volgens de COA-medewerkers die in het kader van het onderzoek naar de toegang tot de medische zorg zijn gesproken, doet zich regelmatig de situatie voor dat een asielzoeker met een verblijfstatus (een zogenoemde 'vergunninghouder') nog (enige tijd) in een asielzoekerscentrum (AZC) verblijft. Daarmee zou hij op grond van de Regeling Zorg Asielzoekers nog verzekerd zijn tegen ziektekosten. De COA-medewerkers vinden het niet terecht dat het CVZ boetes stuurt naar mensen die zich in deze situatie bevinden. Zij zijn nog volledig afhankelijk van de financiële vergoedingen van het COA en niet in staat zelf de boetes (na één maal wordt de boete nog eens verhoogd) te betalen. Wanneer de medewerkers van het COA contact opnemen met het CVZ dan krijgen zij naar eigen zeggen nul op het rekest. Bezwaar- en beroepsprocedures leveren volgens de COA-medewerkers niets op. Uiteindelijk betaalt het COA zelf de boete(s).

#### **Wat heeft de Nationale ombudsman gedaan?**

Op 21 mei 2013 zond de substituut-ombudsman een brief naar zowel de SVB als naar het CVZ om de kwestie rond de CVZ-boetes onder de aandacht te brengen. Een afschrift van beide brieven werd op 23 mei 2013 via de e-mail naar het COA gezonden. De substituut-ombudsman schreef onder meer dat zij zich bewust is van het feit dat vergunninghouders die geconfronteerd worden met een boete, bezwaar en beroep kunnen instellen tegen een beslissing van het CVZ, maar dat dit niet wegneemt dat hiermee een kafkaïaanse situatie ontstaat. Zij vroeg de SVB en het CVZ of zij met het probleem bekend waren en of er een oplossing mogelijk was. Ook vroeg zij de SVB en het CVZ in hoeverre zij bereid waren om met het COA een gesprek over de geschetste problematiek te hebben en zo ja op welke termijn.

De substituut-ombudsman hoopte met deze actie te bewerkstelligen dat de SVB en het CVZ zich de geschetste problematiek aantrokken en dit proactief met het COA zouden oppakken.

#### **Wat was de reactie van de SVB?**

Bij brief van 11 juni 2013 reageerde de SVB op de vraag en oproep van de substituut-ombudsman. De SVB liet de Nationale ombudsman weten contact te hebben opgenomen met het CVZ om na te gaan in hoeverre zij iets zou kunnen betekenen voor het gesignaleerde probleem. De SVB meldde dat het CVZ hierop had laten weten van mening te zijn dat het COA ten onrechte de Regeling Zorg Asielzoekers liet doorlopen voor ex-asielzoekers met een verblijfstitel. De oplossing zou daarom liggen in het tijdig beëindigen van deze regeling. De ex-asielzoeker zou dan vervolgens zelf een zorgverzekering moeten afsluiten. Tot slot liet de SVB weten dat zij uitsluitend de verzekering voor de volksverzekering vast stelt en voor uitwisseling van gegevens zorgt. De SVB beslist niet over boetes. Volgens de SVB was het dan ook aan het CVZ en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) om een oplossing te vinden voor het signaleerde probleem met de onverzekerdenregeling.

### **Wat was de reactie van het CVZ?**

Het CVZ liet op 11 juni 2013 onder meer weten dat voor ex-asielzoekers met verblijfstitel geldt dat zij voor de volksverzekeringen verzekerd zijn vanaf de datum van afgifte van de verblijfvergunning. Vanaf dat moment moeten zij een zorgverzekering hebben. Het zou daarbij niet relevant zijn of de betrokkene nog op het COA terrein verblijft of niet. Dat het COA de regeling voor asielzoekers laat doorlopen laat volgens het CVZ onverlet dat de verzekeringsplicht voor de Zorgverzekeringswet ontstaat. Volgens het CVZ is het alle betrokken partijen 'genoegzaam bekend' dat de Regeling Zorg Asielzoekers geen zorgverzekering in de zin van de Zorgverzekeringswet is en dat deze wet onverkort van toepassing is vanaf de status van de verblijfsvergunning. Het uitgangspunt is dan ook, aldus het CVZ, dat asielzoekers zich, zodra zij een verblijfsvergunning krijgen, verzekeren op grond van de Zorgverzekeringswet. Dit zou meermalen zijn gecommuniceerd tussen het ministerie van VWS en het (toenmalige) ministerie van Immigratie en Asiel. Ook het COA zou ermee bekend zijn.

Het CVZ stelde voorts geen wettelijk bevoegdheid te hebben om in voorkomende gevallen van boeteoplegging af te zien. En omdat de problematiek kennelijk bij het verantwoordelijk departement en bij het COA bekend zou zijn, vond het CVZ een nader overleg tussen betrokken instanties niet zinvol. Volgens het CVZ was de oplossing voor het geschetste probleem: een tijdige beëindiging van de Regeling Zorg Asielzoekers en tijdige aanmelding bij een zorgverzekeraar.

De reactie van beide overheidsinstanties gaf aanleiding een nader onderzoek in te stellen. Onderzocht werd in hoeverre het CVZ en SVB zich hebben ingespannen om in gezamenlijkheid met het COA (en/of het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J)) een oplossing voor de geschetste problematiek te vinden. Op 25 juni 2013 legde de substituut-ombudsman de reacties van de SVB en CVZ aan het COA voor met de vraag hierop te reageren.

### **Wat meldde het COA?**

Het COA schetste de achtergronden van het onderwerp en legde onder meer uit dat op het moment van vergunningverlening de vergunninghouder in de meeste gevallen nog in één van de opvangvoorzieningen van het COA verblijft. Dit ter overbrugging van de periode tot aan de huisvesting in de gemeente. Het COA stelde dat de vergunninghouder in deze periode vele zaken moet regelen (waaronder de inschrijving in een zorgverzekering, waarbij ook praktische zaken als het openen van een bankrekening, de inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie en het aanvragen van een Burgerservicenummer een rol spelen). Om nu te voorkomen dat in de periode tot aan de huisvesting in de gemeente de continuïteit van (medische) zorg in het gedrang komt, is geregeld dat de vergunninghouders hier aanspraak op kunnen maken via de Regeling Zorg Asielzoekers. Ten tijde van de invoering van de Zorgverzekeringswet is er tussen de ministeries V&J en VWS overleg geweest over de vraag of er voor deze groep vergunninghouders niet een uitzondering gemaakt kan worden voor de periode dat zij nog in het COA verblijven. Dit bleek niet mogelijk.

Vervolgens is in 2008 een project gestart om te bezien of vergunninghouders al in de opvang onder de Zorgverzekeringswet kunnen worden ondergebracht. Dit bleek te veel knelpunten op te leveren. Daarom bleef de Regeling Zorg Asielzoekers op deze groep (ex-)asielzoekers van toepassing. Het COA schreef:

*"Intussen lukt het overgrote deel van de vergunninghouders om, eenmaal gehuisvest in de gemeente, binnen de wettelijke termijn een verzekering af te sluiten. Gemiddeld duurt de 'uithuisplaatsingstermijn' van vergunninghouders naar gemeenten circa 4 maanden. (...) Deze uithuisplaatsingstermijn valt min of meer gelijk met de periode waarbinnen de vergunninghouder op grond van de Zorgverzekeringswet een verzekering dient af te sluiten. De periode dat de vergunninghouder gebruik kan maken van de Regeling zorg asielzoekers blijft daarmee beperkt. Overigens kiezen zorgverzekeraars er in de regel voor, de zorgverzekering in te laten gaan vanaf het moment van huisvesting in de gemeente."*

Het COA stelde voorts dat er bij een aantal vergunninghouders de huisvesting in een gemeente echter meer tijd in beslag neemt. Zij verblijven nog in het COA en sommigen worden geconfronteerd met boetes. Volgens het COA speelt dit vooral sinds de inwerkingtreding van de Wet Actieve opsporing onverzekerden zorgverzekering in maart 2011. Aangezien vergunninghouders formeel niet verzekerd zijn conform de Zorgverzekeringswet op het moment dat zij nog bij het COA verblijven, worden zij ook geraakt door de boetes van het CVZ. Het COA liet weten dat voor het overgrote deel deze problematiek niet speelt en dat voor diegene bij wie het wel aan de orde is, de overheid een oplossing biedt door de boetes te betalen. Het COA schreef hierover voorts:

*"Dit betekent niet dat het COA en het ministerie van Veiligheid en Justitie zich bij deze situatie neerleggen. De handhaving zorgt voor extra belasting bij zowel bewoners als medewerkers. Verder brengt dit extra administratieve lasten met zich mee die drukken op de betaalbaarheid van de opvang en de medische zorg.*

*Het COA werkt, in opdracht van en samen met het Ministerie van Veiligheid en Justitie aan twee oplossingsrichtingen:*

- 1. Continuering van de inzet om vergunninghouders binnen drie maanden uit de opvang van het COA te laten stromen.*
- 2. Het bezien van de actuele mogelijkheden om vergunninghouders nog tijdens het verblijf bij het COA in te doen schrijven in een zorgverzekering.*

*Deze oplossingsrichtingen vergen tijd voordat zij effect hebben. Het COA werkt graag vanuit de eigen taken en samen met de verantwoordelijke ministeries mee aan praktische oplossingen voor de kortere termijn. (...)"*

## **OORDEEL NATIONALE OMBUDSMAN**

### **Waarom toetst de Nationale ombudsman?**

De Nationale ombudsman toetst de onderzochte gedraging aan het vereiste van samenwerking. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid op eigen initiatief in het belang van de burger samenwerkt met andere (overheids-)instanties. Dit vereiste brengt met zich mee dat overheidsinstanties zich inspannen om in situaties waarin een burger door wet- en regelgeving verstrikt dreigt te raken met elkaar in gesprek gaan om een adequate oplossing voor het probleem te zoeken.

### **Hoe luidt het oordeel van de Nationale ombudsman?**

Het COA doet er veel aan om vergunninghouders zo spoedig mogelijk van de opvanglocatie naar de gemeente te plaatsen. Toch is er een relatief kleine groep vergunninghouders waarbij de huisvesting in de gemeente, om wat voor reden dan ook, meer tijd in beslag neemt en bij wie het niet lukt om tijdig een zorgverzekering af te sluiten. Na net een verblijfsvergunning in Nederland te hebben ontvangen, wordt de vreemdeling vrijwel meteen geconfronteerd met een overheid die een fikse boete oplegt. Terwijl hij of zij in feite niets aan de situatie kan doen. Daarbij is de situatie waarbij de overheid met de ene hand neemt en met de andere hand geeft, onbegrijpelijk. Immers: het CVZ int de boete en het COA draait voor de (extra) kosten op. De ombudsman vraagt zich dan ook af of dit niet anders kan.

Naar het oordeel van de Nationale ombudsman hebben het CVZ en de SVB in deze specifieke situatie gehandeld in strijd met het vereiste van samenwerking door zich formeel op te stellen en slechts naar wet- en regelgeving te verwijzen. Hoewel de SVB, naar aanleiding van de brief van de substituut-ombudsman, contact had opgenomen met het CVZ om na te gaan of zij iets kon betekenen, was de reactie die de Nationale ombudsman van beide instanties op de brief ontving waarin de problematiek voor de asielzoekers werd geschetst, weinig oplossingsgericht. De SVB verwees naar het CVZ en het ministerie van VWS. En volgens het CVZ was de enige oplossing: een tijdige beëindiging van de Regeling Zorg Asielzoekers en een tijdige aanmelding bij een zorgverzekeraar. De instanties verwezen naar elkaar of naar anderen om het probleem op te lossen.

Het CVZ stelde verder dat het alle betrokken partijen (waaronder het COA) bekend is dat de Zorgverzekeringswet onverkort van toepassing is vanaf de status van verblijfsvergunning en dat asielzoekers zich, zodra zij een verblijfsvergunning hebben, verzekeren op grond van de Zorgverzekeringswet. Dat mag zo zijn. Het neemt niet weg dat er redenen kunnen zijn waarom het sommige vergunninghouders kennelijk niet lukt om tijdig een zorgverzekering af te sluiten. Met name het CVZ heeft, voor zover de Nationale ombudsman dit heeft kunnen nagaan, hiervoor onvoldoende oog gehad. Uit de reactie van het CVZ blijkt in ieder geval niet dat contact met het COA is opgenomen om zich hierover nader te informeren. Een nader overleg tussen de betrokken partijen achtte het CVZ niet zinvol.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat dit een gemiste kans is, met name omdat het slechts om een kleine groep gaat die niet binnen de termijn kan worden gehuisvest. De SVB en het CVZ hadden meer oog moeten hebben voor de specifieke omstandigheden waarin de ex-asielzoeker in terecht is gekomen en in hun handelen meer naar oplossingen moeten zoeken die passen bij de specifieke omstandigheden van deze persoon. Zij hadden zich dan ook niet moeten verschuilen achter wet- en regelgeving, de eigen en andermans taakstelling, maar het initiatief moeten nemen om samen te werken met alle betrokken instanties. Dit hebben de SVB en het CVZ voor zover de Nationale ombudsman heeft kunnen nagaan, nagelaten. Dit geeft dan ook aanleiding om een aanbeveling te doen. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de SVB en het CVZ het vereiste van samenwerking hebben geschonden.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

## CONCLUSIE

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de SVB en het CVZ in strijd met het vereiste van samenwerking hebben gehandeld.

## AANBEVELING

De Nationale ombudsman geeft de SVB en het CVZ in overweging om op korte termijn een gesprek met het COA (en eventueel het Ministerie van Veiligheid en Justitie) te arrangeren om het probleem op te lossen zodat geen boete meer betaald hoeft te worden.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer



## INFORMATIEOVERZICHT

De bevindingen zijn onder meer gebaseerd op de volgende informatie:

1. Brief van SVB van 11 juni 2013.
2. Brief van CVZ van 11 juni 2013.
3. Reactie van het COA op hiervoor genoemde brieven, gedateerd 31 juli 2013.

## ACHTERGROND

### 1. Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen "(...)

#### Hoofdstuk IV. De verstrekkingen gedurende de opvang

##### Artikel 9

1. Behoudens de uitzondering genoemd in lid 9, omvat de opvang in een opvangvoorziening in elk geval de volgende verstrekkingen:
  - a. onderdak;
  - b. een wekelijkse financiële toelage ten behoeve van voedsel, kleding en andere persoonlijke uitgaven;
  - c. openbaar vervoerskaarten voor reizen van en naar de rechtsbijstandverlener in verband met de asielprocedure afgezien van de dagen die beschikbaar zijn voor het onderzoek naar de asielaanvraag gedurende de algemene asielprocedure;
  - d. recreatieve en educatieve activiteiten;
  - e. de dekking van de kosten van medische verstrekkingen overeenkomstig een daartoe te treffen ziektekostenregeling;
  - f. een verzekering tegen de financiële gevolgen van wettelijke aansprakelijkheid;
 (...)

##### Artikel 9a

1. Aan de vreemdeling, bedoeld in artikel 3, derde lid, de onderdelen c, e, j en k, die inburgeringsplichtig is op grond van de Wet inburgering, kan tijdens diens verblijf in de opvangvoorziening een voorziening worden aangeboden op grond waarvan een aanvang kan worden gemaakt met de voorbereiding van het examen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van die wet.
2. Deze voorziening wordt slechts aangeboden aan de vreemdeling, bedoeld in het eerste lid, die een verklaring heeft ondertekend, waarin hij verklaart de voorziening te accepteren en aan de voorziening deel te nemen.
3. De voorziening bevat in ieder geval de onderdelen op grond waarvan vaardigheden in de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving worden verworven.
4. De deelname aan de voorziening vindt plaats op vrijwillige basis en is kosteloos.
5. Het COA draagt er zorg voor dat de deelname aan de voorziening bij overplaatsing van de vreemdeling, bedoeld in het eerste lid, naar een andere opvangvoorziening als bedoeld in artikel 11, eerste lid, kan worden gecontinueerd.



6. Deelname aan de voorziening mag de uitplaatsing naar een gemeente in geen geval vertragen. Artikel 7, eerste lid, aanhef en onder a, is van overeenkomstige toepassing."

## 2. Zorgverzekeringswet (Zvw)

"(...)

### Artikel 2

1. *Degene die ingevolge de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de daarop gebaseerde regelgeving van rechtswege verzekerd is, is verplicht zich krachtens een zorgverzekering te verzekeren of te laten verzekeren tegen het in artikel 10 bedoelde risico. (...)*

### Artikel 9a

1. *Het College zorgverzekeringen gaat op basis van vergelijking van bij ministeriële regeling aan te wijzen bestanden na welke verzekeringsplichtigen in weerwil van hun verzekeringsplicht niet krachtens een zorgverzekering verzekerd zijn.*
2. *Het College zorgverzekeringen zendt een verzekeringsplichtige als bedoeld in het eerste lid een schriftelijke aanmaning om zich binnen een termijn van drie maanden, te rekenen vanaf de datum van verzending van de aanmaning, alsnog op grond van zo'n verzekering te verzekeren of te laten verzekeren.*
3. *De aanmaning bevat een overzicht van de gevolgen indien betrokkene niet binnen de in het tweede lid genoemde termijn verzekerd zal zijn.*

### Artikel 9b

1. *Indien een verzekeringsplichtige aan wie een aanmaning als bedoeld in artikel 9a is verzonden, niet binnen drie maanden na verzending daarvan verzekerd is, legt het College zorgverzekeringen hem dan wel, indien de verzekeringsplichtige minderjarig is, degene die het gezag over hem uitoefent, een bestuurlijke boete op.*
2. *De hoogte van de boete is gelijk aan driemaal de tot een maandbedrag herleide standaardpremie, bedoeld in de Wet op de zorgtoeslag.*
3. *Artikel 5:53, tweede en derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht geldt niet voor de oplegging van de boete, bedoeld in het eerste lid.*
4. *Het College zorgverzekeringen kan de boete bij dwangbevel invorderen.*
5. *Tegelijk met de oplegging van de boete deelt het College zorgverzekeringen mee wat de gevolgen zullen zijn indien de verzekeringsplichtige niet binnen een termijn van drie maanden, te rekenen vanaf de dag van verzending van de beschikking tot oplegging van de boete, alsnog verzekerd zal zijn.*

### Artikel 9c

1. *Indien een verzekeringsplichtige aan wie de boete, bedoeld in artikel 9b, is opgelegd, niet binnen de termijn, bedoeld in artikel 9b, vijfde lid, alsnog verzekerd is, legt het College zorgverzekeringen hem dan wel, indien hij minderjarig is, degene die het gezag over hem uitoefent nogmaals een bestuurlijke boete op. (...).*
3. *De boetebeschikking, bedoeld in het eerste lid, gaat vergezeld van een last, inhoudende dat de verzekeringsplichtige binnen drie maanden na de verzending van*

*de last alsnog krachtens een zorgverzekering verzekerd dient te zijn, bij gebreke waarvan het College zorgverzekeringenartikel 9d zal toepassen.*

**Artikel 9d**

*Indien een verzekeringsplichtige aan wie de bestuurlijke boete en de last, bedoeld in artikel 9c, is opgelegd, niet binnen drie maanden na verzending van de beschikking tot oplegging daarvan alsnog verzekerd is, sluit het College zorgverzekeringen namens hem een zorgverzekering waarin hij hem verzekert. (...)"*

**3. Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999**

*"Artikel 9a. Vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel. Een vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijft, in de zin van artikel 8, onder c, van de Vreemdelingenwet 2000, is, ongeacht of hij als ingezetene kan worden beschouwd, verzekerd op grond van de volksverzekeringen met ingang van de dag waarop positief op de verblijfsvergunningsaanvraag wordt beschikt."*

**4. Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)**

*"(...)*

**Artikel 2**

*Ingezetene in de zin van deze wet is degene, die in Nederland woont. (...)*

**Artikel 5**

*(...) Verzekerd overeenkomstig de bepalingen van deze wet is degene, die:  
a. ingezetene is; (...)*

**Artikel 5c**

*De Sociale Verzekeringsbank stelt ambtshalve en, desgevraagd, op aanvraag vast of een natuurlijke persoon voldoet aan de bij of krachtens de artikelen 5 of 5b vastgestelde voorwaarden voor het verzekerd zijn ingevolge deze wet. (...)"*