



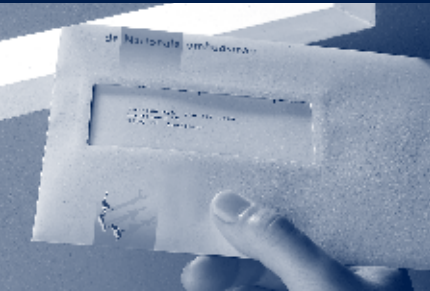
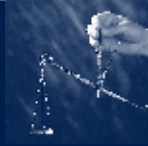
Geen zicht op zorg

Over de behandelingsduur van bezwaarschriften tegen indicatiestellingen



24 oktober 2006
2006/370





Geen zicht op zorg

Over de behandelingsduur van bezwaarschriften tegen indicatiestellingen

Onderzoek uit eigen beweging (artikel 9:26 van de Algemene wet bestuursrecht) naar de behandelingsduur van bezwaarschriften van burgers tegen indicatiestellingen door de Stichting Centrum Indicatiestelling Zorg (het CIZ) en de behandelingsduur van adviesaanvragen van het CIZ in indicatieschillen door het College voor zorgverzekeringen (CVZ).

Verantwoordelijke bestuursorganen

de Stichting Centrum Indicatiestelling Zorg

het College voor zorgverzekeringen

Onderzoekers

De heer drs. M. M. S. Mekel

Mevrouw mr. M. C. Weitenberg

Rapportnummer 2006/370

Dossiernummer 2006.04772

24 oktober 2006



Verklarende woordenlijst

<i>AWBZ:</i>	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, wettelijke volksverzekering die langdurige zorg, bijvoorbeeld thuiszorg en verpleegzorg, voor alle burgers moet garanderen
<i>Indicatiestelling:</i>	besluit van het CIZ over het wettelijk recht op zorg ingevolge de AWBZ
<i>MEE:</i>	instantie die de belangen behartigt van mensen met een handicap, beperking of chronische ziekte
<i>Persoonsgebonden budget, (pgh):</i>	budget waarmee iemand zelf zorg kan inkopen; wordt toegekend door het zorgkantoor op grond van de indicatiestelling van het CIZ
<i>Zorgkantoor:</i>	zelfstandig werkend kantoor, nauw verbonden met de zorgverzekeraar in de regio, dat de AWBZ uitvoert en dat zorgvraag en zorgaanbod in een specifieke regio zo goed mogelijk op elkaar tracht af te stemmen

Verhouding betrokken instanties

In de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) is vastgelegd dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het instellen of aanwijzen van een onafhankelijk indicatieorgaan. Voorheen werd de functie van onafhankelijk indicatieorgaan uitgeoefend door een Regionaal indicatieorgaan (RIO). Vanaf 1 januari 2005 is de indicatiestelling gecentraliseerd en is de Stichting Centrum Indicatiestelling Zorg (hierna: het CIZ) verantwoordelijk voor de indicatiestelling voor de AWBZ.

Het CIZ is de poortwachter voor publiek gefinancierde zorg. Als onafhankelijke organisatie beoordeelt het CIZ of een cliënt voor zorg in aanmerking komt. Met het aanvragen van zorg of zorgtoewijzing houdt het CIZ zich niet bezig. Dat is de verantwoordelijkheid van de cliënt zelf en van de zorgkantoren en de zorgaanbieders.

Het CIZ is bestuursorgaan voor zover het openbaar gezag uitoefent. Dit is het geval bij indicatiestellingen door het CIZ. De positionering van het CIZ als bestuursorgaan is in ontwikkeling. De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) overweegt het CIZ aan te wijzen als privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan.¹ Het wetsvoorstel daartoe ligt momenteel voor advies bij de Raad van State.²

Het College voor zorgverzekeringen (CVZ) is het zelfstandige bestuursorgaan in de gezondheidszorg dat verantwoordelijk is voor onder meer de sturing en financiering van de Zorgverzekeringswet en de AWBZ.

Het CVZ omvat een door de minister van VWS benoemd bestuur en een ondersteunende organisatie onder leiding van een directie.

De taken van het CVZ zijn wettelijk bepaald. Het CVZ moet onder meer het CIZ adviseren in geschillen over indicatiestellingen.

Zelfstandige bestuursorganen ontlenen hun taak en bevoegdheid aan de wet. In de wet wordt ook aangegeven welke bevoegdheden de minister ten aanzien van het zelfstandige bestuursorgaan moet of kan uitoefenen. Voor het overige is het zelfstandige bestuursorgaan zelfstandig.

De positie van zelfstandige bestuursorganen heeft onder meer aandacht gekregen in het rapport *'Een herkenbare staat: investeren in de overheid'* van juni 2004 dat de commissie Kohnstamm in opdracht van het kabinet heeft opgesteld. In de Eerste Kamer der Staten-Generaal is momenteel in behandeling het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (27 426).

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 26 631, nr. 167

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 26 631, nr. 179

Samenvatting

Inleiding

Wie in aanmerking wil komen voor zorg ingevolge de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) krijgt te maken met een indicatiestelling door de Stichting Indiciestelling Zorg (hierna: het CIZ). Is men het niet eens met de beslissing van het CIZ over de geïndiceerde zorg, dan kan daartegen bezwaar worden gemaakt. Als het CIZ voornemens is om het bezwaar af te wijzen, wordt door het CIZ advies gevraagd aan het College voor zorgverzekeringen (CVZ). Over de lange afhandeldingsduur van bezwaarschriften heeft de Nationale ombudsman in 2004 al eens een oordeel gegeven (rapport 2004/281). In 2005 ontving de Nationale ombudsman hierover opnieuw klachten die aanleiding vormden om een verkennend onderzoek in te stellen. Daaruit bleek dat deze gevallen geen incidenten waren, maar dat er sprake was van een structureel probleem. Om zicht te krijgen op de oorzaken hiervan besloot de Nationale ombudsman gebruik te maken van zijn bevoegdheid om onderzoek uit eigen beweging in te stellen naar de overschrijding van de beslis- en advies-termijnen.

Termijnen

De bezwaarschriftenprocedure tegen een indicatiestelling is aan wettelijke regels en termijnen gebonden. Hoofregel is dat het CIZ binnen zes weken na ontvangst van het bezwaarschrift beslist. Wordt advies gevraagd aan het CVZ, dan is de beslistermijn voor het CIZ 21 weken. Dit is inclusief de wettelijke termijn van tien weken die het CVZ heeft om te adviseren. De beslissing op bezwaar kan door het CIZ voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. Verder uitstel van de beslissing op bezwaar mag alleen in bijzondere gevallen en is dan nog alleen mogelijk als de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt.

Grievens

De klachten betreffen de lange behandelingsduur van bezwaarschriften tegen indicatiestellingen door het CIZ en de lange behandelingsduur van adviesaanvragen van het CIZ door het CVZ. Het uitblijven van een beslissing kan wel oplopen tot een jaar. Dit kan grote gevolgen hebben voor de burger.

Gevolgen voor de burger

Met het portretteren van een aantal personen die zich met klachten tot de Nationale ombudsman hebben gewend, brengt de Nationale ombudsman de gevolgen voor burgers in beeld. De rode draad in deze portretten is dat mensen lang moeten wachten op een beslissing van het CIZ op bezwaar als advies is gevraagd aan het CVZ. Voor veel mensen betekent dit een lange tijd van onzekerheid over hun recht op zorg. Hebben ze aanspraak op zorg? Op hoeveel zorg kunnen ze rekenen? Moeten ze de zorg zelf betalen in afwachting van

de uitkomst van de bezwaarprocedure? En als ze in het gelijk worden gesteld, kunnen ze dan nog over de achterliggende periode zorg krijgen?

Dit rapport gaat niet alleen over de beoordeling van een gedraging van de overheid. Het maakt ook de verschillen en de tegenstellingen zichtbaar in de relatie tussen burger en overheid. De portretten en de standpunten van het CIZ, het CVZ en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport geven hiervan een beeld, waarbij de Nationale ombudsman zich afvraagt of het CIZ zich niet teveel als zakelijke overheid heeft opgesteld en onvoldoende aandacht heeft besteed aan de kwetsbaarheid van de burger.

Doelstelling onderzoek

De Nationale ombudsman gaat in dit onderzoek na in hoeverre het CIZ bij de behandeling van bezwaarschriften en het CVZ bij de advisering in bezwaarzaken hebben voldaan aan de vereisten van behoorlijkheid die gelden in het verkeer tussen overheid en burgers. Het doel van het onderzoek is dat het CIZ en het CVZ van klachten leren.

De Nationale ombudsman hoopt te bewerkstelligen dat het CIZ en het CVZ bij de behandeling van bezwaarschriften, respectievelijk de advisering daarin, de wettelijke termijnen die daarvoor staan in acht nemen.

Analyse

Op basis van zijn onderzoek maakt de Nationale ombudsman de analyse dat het CIZ een relatief nieuwe organisatie is die volop in ontwikkeling is. Het CVZ op zijn beurt kan de groeiende stroom adviesaanvragen niet beïnvloeden. Maatregelen in de personele sfeer hebben niet tot een verbetering in de doorlooptijden geleid. De achterstanden bij het CVZ en de overschrijding van de wettelijke beslistermijn door het CIZ zijn geen problemen die hoge prioriteit hebben op het Ministerie van VWS.

Belangrijkste les die het CIZ en het CVZ hebben geleerd is dat ze hebben ingezien dat burgers nadelige gevolgen van de lange behandelingsduur ondervinden. Gedurende het onderzoek door de Nationale ombudsman hebben het CIZ, het CVZ en het ministerie na overleg inmiddels maatregelen genomen waardoor de adviesaanvragen vanaf 1 mei 2006 door het CVZ binnen de wettelijke termijn worden behandeld. Over de zaken die het CVZ tot 1 januari 2006 heeft ontvangen en waarin nog niet is geadviseerd, zal het CVZ geen advies meer uitbrengen.

Conclusie

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de wettelijke termijn om te adviseren door het CVZ structureel werd overschreden. Er is sprake van een ketenprobleem. De achterstand bij het CVZ vormde de belangrijkste reden voor het overschrijden van de beslistermijn op bezwaar door het CIZ. De Nationale ombudsman vindt dat het vereiste van voortvarendeheid is geschonden. Wanneer het CVZ niet in staat is tijdig te adviseren past het ook niet om

burgers te vragen in te stemmen met een langere beslistermijn op bezwaar. Dat is alleen bedoeld voor bijzondere gevallen en daarvan is gelet op de structurele overschrijding van de termijnen bij het CIZ en het CVZ geen sprake. Burgers worden voor een onmogelijke keuze gesteld. Zij zouden voortgang in hun zaak kunnen forceren door naar de rechter te gaan, maar aan de andere kant lopen zij dan de kans mis dat hun probleem in de bezwaarfase wordt opgelost door een andere zienswijze van het CVZ op hun indicatiestelling.

De Nationale ombudsman neemt met instemming kennis van de genomen maatregel die de achterstanden bij het CVZ moet terugdringen waardoor de beslistermijn op bezwaar wordt bekort. Deze moet leiden tot een betere prestatie van de overheid voor zijn burgers. Wel betreurt de Nationale ombudsman het zeer dat door de genomen maatregel een groep bezwaarmakers voor niets heeft gewacht op een advies dat niet zal worden uitgebracht.

Aanbevelingen

De Nationale ombudsman doet op grond van de bevindingen en conclusies van het onderzoek twee aanbevelingen aan het CIZ, het CVZ en de minister gezamenlijk. Deze aanbevelingen betreffen een financiële tegemoetkoming voor burgers die gedupeerd zijn door het overschrijden van de wettelijke beslistermijn op bezwaar, en een voortgangscontrole op het nakomen van de wettelijke advies- en beslistermijn.

Inhoudsopgave

Vooraf	2
<i>“We willen de gang van zaken aan de orde stellen”</i>	4
1 Achtergrond	7
<i>“Mensen voelen zich totaal overgeleverd”</i>	9
2 Standpunt CIZ	11
<i>“Het werd me allemaal teveel”</i>	15
3 Standpunt CVZ	17
<i>“Ze waren heel onhebbelijk”</i>	23
4 Standpunt minister van VWS	25
<i>“Martijn is puur een papieren kwestie”</i>	28
5 Analyse	30
<i>“Ik heb hulp gevraagd maar tralies gekregen”</i>	32
6 Beoordeling	34
<i>“Doodmoe en gestrest word je ervan”</i>	37
7 Gevolgen voor de burger	39
<i>“Je komt in een vrije val die niet meer is te stuiten”</i>	43
8 Aanbevelingen	45

Vooraf

De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) regelt een wettelijke volksverzekering die langdurige zorg, bijvoorbeeld thuiszorg en verpleegzorg, voor alle burgers moet garanderen. Wie aanspraak wil maken op zorg op grond van de AWBZ krijgt te maken met de Stichting Centrum Indicatiestelling Zorg (hierna: het CIZ). Deze onafhankelijke instantie beoordeelt of er wettelijk recht bestaat op de gevraagde zorg. De beoordeling van het recht op zorg wordt een indicatiestelling genoemd. De indicatiestelling is een besluit als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Tegen zo een besluit kan bezwaar worden gemaakt. De bezwaarschriftprocedure is aan wettelijke regels en termijnen gebonden. Dit rapport gaat over de lange duur van deze procedure.

Reikwijdte onderzoek

De directe aanleiding voor dit onderzoek van de Nationale ombudsman waren de klachten van een drietal burgers die ook elders in dit rapport aan het woord komen, mevrouw De Boer, mevrouw Van de Helm en de familie De Vos. De klachten betroffen de behandelingsduur van bezwaarschriften tegen indicatiestellingen door het CIZ en de behandelingsduur van adviesaanvragen van het CIZ in indicatietegeschillen door het College voor zorgverzekeringen (CVZ). Naar aanleiding van deze klachten stelde de Nationale ombudsman een verkennend onderzoek in. Uit de reacties van het CIZ en het CVZ bleek dat deze gevallen geen incidenten waren, maar dat er sprake was van een structureel probleem. Om die reden besloot de Nationale ombudsman gebruik te maken van zijn bevoegdheid om onderzoek uit eigen beweging in te stellen naar de overschrijding van de beslis- en adviestermijnen.

Doelstelling onderzoek

Doel van het onderzoek is dat het CIZ en het CVZ van klachten leren, dat het CIZ bezwaarschriften zodanig behandelt dat recht wordt gedaan aan de wettelijke termijn die staat voor de behandeling van bezwaarschriften, en dat het CVZ adviesaanvragen van het CIZ zodanig behandelt dat recht wordt gedaan aan de wettelijke termijn voor advisering in bezwaarzaken. Daarbij gaat de Nationale ombudsman na in hoeverre het CIZ bij de behandeling van bezwaarschriften en het CVZ bij de advisering in bezwaarzaken voldaan hebben aan de vereisten van behoorlijkheid die gelden in het verkeer tussen overheid en burgers. Maar dit rapport gaat niet alleen over de beoordeling van een gedraging van de overheid. Het rapport maakt ook zichtbaar de verschillen en de tegenstellingen in de relatie tussen burger en overheid.

Aanpak onderzoek

In het kader van het verkennend onderzoek reageerde het CIZ op 3 januari 2006. Het CVZ reageerde op 24 oktober 2005. Op 27 april 2006 opende de Nationale ombudsman het onderzoek en stelde een aantal vragen aan het CIZ, het CVZ en de minister van

Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Het CIZ reageerde op 9 juni 2006, het CVZ op 6 juni en 8 augustus 2006 en de minister op 19 juni 2006. De ontvangen reacties vormen tezamen het verslag van bevindingen. Naast de bevindingen heeft de Nationale ombudsman burgers aan het woord gelaten over hun ervaringen met het CIZ en het CVZ en de gevolgen die de behandelingsduur van bezwaarschriften en adviesaanvragen voor hen hebben (gehad). De verhalen van de geportretteerde burgers zijn een momentopname en vormen een illustratie van de klachten over het CIZ en het CVZ. Een geval uit de praktijk van de Nationale ombudsman dient in hoofdstuk 6 als voorbeeld voor de wijze waarop een klacht door het CIZ is behandeld.

Opzet rapport

Hoofdstuk 1 beschrijft in het kort de wettelijke achtergrond van de bezwaarprocedure. In de daarop volgende hoofdstukken komen de reacties van het CIZ, het CVZ en de minister aan de orde. In hoofdstuk 5 analyseert de Nationale ombudsman de standpunten van de betrokken bestuursorganen. Hoofdstuk 6 bevat de beoordeling en conclusies van de Nationale ombudsman naar aanleiding van het onderzoek. In hoofdstuk 7 wordt de relatie burger-overheid nader beschouwd en wordt aandacht besteed aan de gevolgen van het handelen van de overheid voor de burger. De Nationale ombudsman sluit het rapport af met een aantal aanbevelingen aan het CIZ, het CVZ en de minister. De hoofdstukken worden afgewisseld door de portretten van de burgers. Om redenen van privacy zijn de namen De Boer, Hendriks en Van Houten gefingeerd.

In oktober 2004 werd de zorg voor mevrouw Ellen de Boer (41) teruggebracht van 20 naar 7 uur in de week. Mevrouw was verbijsterd en vroeg waarom de indicatie plotseling was veranderd. Nu, bijna twee jaar later, heeft ze nog altijd geen antwoord. De rechter heeft het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) bevolen een argumentatie te geven, maar vooralsnog legt het CIZ het rechterlijk vonnis naast zich neer.*



“We willen de gang van zaken aan de kaak stellen”

Lotgenoten volgen haar kruistocht met aandacht. Allemaal hadden ze het haar afgeraden om te procederen tegen een besluit van het CIZ. Dat is vechten tegen de bierkaai, was haar voorspeld. Maar De Boer weet hoe het spel gespeeld wordt. Zij is net als haar man jurist en belangrijker, erg vasthoudend. “Wij zijn bijters”.

Ze kan de knoopjes van een blouse niet sluiten. Een zakje open knippen lukt evenmin. De Boer lijdt aan een spierziekte waardoor de fijne motoriek het veelal laat afweten. “Eerst was het voornamelijk de linkerhand die me in de steek liet, maar nu doet mijn rechterhand ook niet meer wat ik wil. Zoiets simpels als mijn haren wassen kan ik niet zelf. In de loop van de dag gaat mijn conditie achteruit. Dan word ik moe.”

Sinds 1999 krijgt De Boer hulp. Ze heeft toen een zware operatie gehad om de licht progressieve ziekte te vertragen. “Na de operatie kon ik niets. Ik lag in huis op een tuinbed en was voor een belangrijk deel afhankelijk. Mijn man hielp me zoveel hij kon. Als ik het ’s middags niet meer trok, kwam hij van zijn werk naar huis.”

*De naam Ellen de Boer is om privacyredenen gefingeerd.

Na enkele maanden modderen wordt thuiszorg ingeschakeld. De Boer krijgt 20 uur hulp toegekend waardoor het huishouden kan blijven draaien. Na onvrede over de thuiszorg (“we misten wat spulletjes”) besluit ze via een persoonsgebonden budget (pgb) zelf hulp in te kopen. Zes, zeven mensen komen wekelijks over de vloer. De hulp is onontbeerlijk, zeker als er een tweede en derde kind wordt geboren en het huis met een aanbouw wordt uitgebreid.

In het najaar van 2004 kondigt de voorloper van het CIZ een herindicatie aan. “Een mevrouw heeft ons drie keer bezocht. Steeds gaf zij ons het gevoel dat het wel goed zat. Minder hulp zou ook onlogisch zijn; het huishouden was de afgelopen jaren alleen maar zwaarder geworden en mijn spierziekte licht verergerd.”

De telefonische mededeling in oktober 2004 dat de hulp wordt teruggebracht van 20 naar 7 uur in de week, komt als een donderslag bij heldere hemel. “Ik vroeg naar het waarom, maar het enige wat die vrouw zei was dat mijn man gezond is en dat er een schriftelijke argumentatie volgde. Nou, daar wacht ik nog steeds op.”

De Boer schrijft een bezwaarschrift en moet mensen ontslaan. “Jammer, want we hadden het net onder controle.” Jongere, goedkopere krachten worden ingeschakeld en schoonvader schiet te hulp. Meneer De Boer neemt ouderschapsverlof op en koopt tien dagen van zijn werkgever om te kunnen zorgen voor zijn vrouw.

Het CIZ wijst het bezwaar van De Boer van de hand. Vervolgens wordt het bezwaarschrift voor advies voorgelegd aan het College voor zorgverzekeringen (CVZ). Zeven maanden later oordeelt het CVZ dat het CIZ de indicatie beter moet motiveren. “Maar het gebeurt niet. Wat heeft zo’n advies dan voor waarde? In feite hebben we zeven maanden voor niets gewacht.”

Ondertussen hapert het huishouden en raakt meneer De Boer uitgeput. “Eind vorig jaar zat hij tegen een burn-out aan. De huisarts maakte zich zorgen en schreef in januari 2006 een brief aan het CIZ dat mijn man het niet aankon en het gezin bijna ontwricht raakte. Heel vreemd, maar toen was het binnen een week geregeld. Ik kreeg weer 20 uur hulp toegekend.”

Eind goed, al goed? Nee. “In de tussenliggende periode hebben wij te weinig hulp gehad. Daarnaast weet ik nog steeds niet waarom de indicatie in 2004 drastisch werd bijgesteld.”

Het echtpaar De Boer zet de strijd voort en gaat in beroep bij de rechtbank. In mei verschijnt de heer De Boer namens zijn vrouw voor de rechter, het CIZ laat verstek gaan. De rechter wijst vooralsnog een schadeclaim van de hand maar draagt het CIZ op om binnen zes weken een nieuw besluit met grondige argumentatie te nemen. De rechter gaat er hierbij vanuit dat het CIZ nu voortvarend te werk zal gaan. Zo niet, dan volgt een dwangsom.

Die zes weken zijn al lang verstreken en mevrouw De Boer zit nog altijd met lege handen. “Dus hebben we weer een beroepschrift geschreven. Och, het kan nog wel

jaren duren. Het is dat we allebei jurist zijn, want als je een advocaat moet inschakelen, is dit onbetaalbaar. Het is ook nog eens heel specifiek. Ook als juristen hebben we ons echt in de materie moeten verdiepen. Het is een enorme papieren rompslomp die heel veel energie kost. Soms word ik er fatalistisch van en denk ik: laten we maar ophouden, we krijgen toch nooit antwoord. Maar we willen de gang van zaken aan de kaak stellen. Er moet iets veranderen. De afstand tussen burgers en het CIZ is veel te groot. Het is toch schandalig dat je als leek geen enkele kans maakt? Daarom gaan we door en kunnen we doorgaan; het geeft ons energie om anderen te helpen.”

Naschrift Nationale ombudsman: het CIZ heeft mevrouw De Boer inmiddels in het gelijk gesteld. Mevrouw had tussen oktober 2004 en januari 2006 meer zorg moeten krijgen. Het zorgkantoor heeft een pgb toegekend over de verstreken periode, maar mevrouw De Boer heeft er na twee jaar knokken niets aan. Het is niet mogelijk om met terugwerkende kracht zorg in te kopen. Het zorgkantoor heeft daarom besloten het bedrag direct weer terug te vorderen.

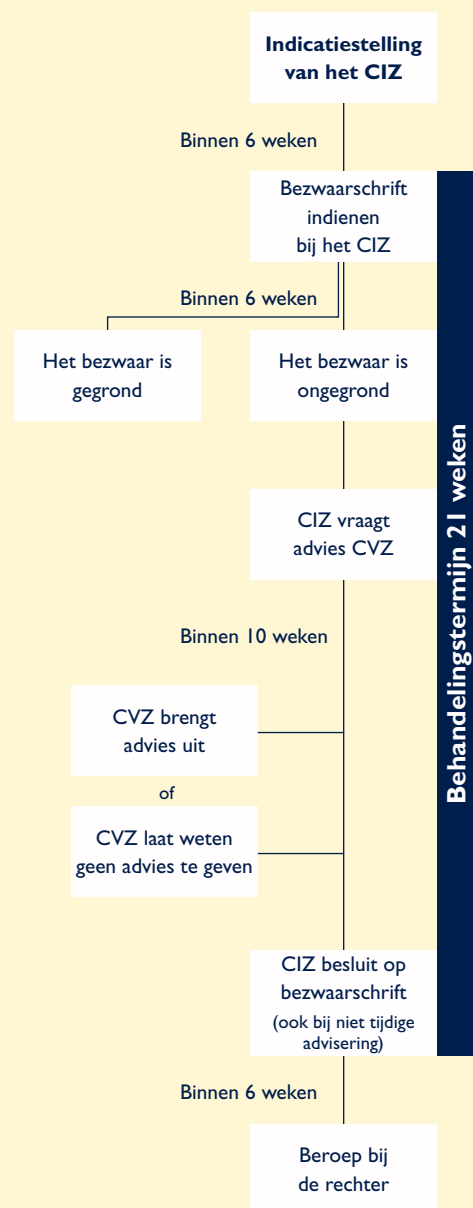
I Achtergrond

Bezwaarschriftenprocedure

De indicatiestelling van het CIZ vormt de toegang tot publiek gefinancierde zorg. De indicatiestelling is een besluit als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).³ Wie het niet met de indicatiestelling eens is kan bezwaar maken bij het CIZ. De bezwaarschriftenprocedure is aan wettelijke regels en termijnen gebonden.

Hoofregel in het bestuursrecht is dat een bestuursorgaan binnen zes weken na ontvangst van het bezwaarschrift beslist. Wanneer advies wordt gevraagd aan een bezwaaradviescommissie is de behandelingstermijn tien weken. De beslissing op bezwaar kan door het bestuursorgaan voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. De bezwaarmaker moet hierover schriftelijk worden geïnformeerd. Verder uitstel van de beslissing op bezwaar is alleen mogelijk voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt.⁴

De AWBZ kent een afwijkende procedure.⁵ Een beslissing van het CIZ op het bezwaarschrift wordt pas genomen als het CVZ daarover op verzoek van het CIZ advies heeft uitgebracht. Er zijn uitzonderingen op deze regel. Als het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is of als aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen kan het CIZ zonder advies van het CVZ beslissen. In zo een geval moet het CIZ volgens de hoofdregel binnen zes weken beslissen. Ook als het CVZ niet binnen de wettelijke termijn heeft geadviseerd of heeft meegedeeld geen advies te zullen uitbrengen mag het CIZ zonder advies op het bezwaarschrift beslissen. Wanneer door het CIZ advies is gevraagd aan het CVZ is de behandelingstermijn niet zes, maar 21 weken. De wettelijke termijn voor het CVZ om te adviseren is tien weken.



³ Artikel 1:3 van de Awb

⁴ Artikel 7:10 van de Awb

⁵ Artikel 58 van de AWBZ

Beroepsprocedure

Tegen de beslissing van het CIZ op bezwaar kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter, eventueel gevolgd door hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep. Indien er sprake is van spoedeisende omstandigheden kan tijdens de bezwaar- of beroepsprocedure de rechter worden gevraagd een voorlopige voorziening te treffen (te vergelijken met een kort gedingprocedure).

Rapport 2004/281

Op 13 juli 2004 bracht de Nationale ombudsman rapport 2004/281 uit naar aanleiding van een klacht over een gedraging van een regionaal indicatieorgaan (RIO, de voorloper van het CIZ) en het CVZ. De klacht betrof de behandelingsduur van een bezwaarschrift tegen een indicatiestelling.

Ten aanzien van het RIO oordeelde de Nationale ombudsman dat de verantwoordelijkheid voor een goed verloop van de bezwaarprocedure ligt bij het betrokken indicatieorgaan. Eventuele vertraging in de advisering door het CVZ kon daar niet aan afdoen.

Ten aanzien van het CVZ oordeelde de Nationale ombudsman dat de door het CVZ in dit verband genoemde omstandigheden – een groeiende stroom adviesaanvragen, de tijdrovendheid van de zaken en de nieuwigheid van de adviesprocedure in RIO-zaken – weliswaar een verklaring maar geen rechtvaardiging vormden voor de forse overschrijding van de wettelijke adviestertermijn.

Het begon als advies aan lotgenoten, maar is danig uit de hand gelopen. Veertig tot zestig uur in de week is Egbert Slot (68) druk met zorgaanvragen van ouders. “Het systeem is voor de meeste mensen onbegrijpelijk, de taal niet te vatten en de wachttijden bij bezwaar zijn ronduit schandalig.”



“Mensen voelen zich totaal overgeleverd”

“De kwaliteit van de zorg holt achteruit. Er is steeds meer administratie en controle maar de werkelijke problemen worden niet weggenomen. Er wordt gerapporteerd aan de overheid, aan het zorgkantoor, het CVZ en de inspectie moet tevreden worden gesteld. Zijn de bewoners sluitpost? Ze krijgen veel te weinig aandacht. Er is te weinig personeel dat ook nog eens steeds wijzigt.”

Het is geen boosheid die doorklinkt in zijn betoog. Het is meer. Egbert Slot spreekt met kennis en grote ervaring. Slot is vader van een ernstig gehandicapte dochter (38) en behartigt de belangen van vierhonderd gehandicapten en hun ouders. Hij geeft voorlichting, adviseert en staat mensen met raad en daad bij. Van 's ochtends vroeg tot 's avonds laat. Veertig tot zestig uur in de week is hij druk met zorgaanvragen en bezwaarschriften. “Ik stel me op als advocaat. Ik ga achter de ouders staan. Ik kijk niet of de aanvraag terecht is maar maak ouders wegwijs in de papierwinkel. Een willekeurige ouder weet helemaal niet hoe je bezwaar moet maken. Dat is veel te ingewikkeld. De voorlichting is heel slecht. Mensen weten vaak niet wat een CIZ of zorgkantoor is. Het zijn geen begrippen maar termen. Mensen kloppen aan bij een zorgkantoor terwijl ze bij jeugdzorg moeten zijn en andersom.”

In zijn huiskamer in Veldhoven is een werkhoek ingericht met papieren en elektronische documenten. Vierhonderd ouders heeft hij geholpen met het aanvragen van zorg. De toegekende zorg valt in veel gevallen tegen, maar slechts weinig ouders dienen een bezwaarschrift in. “Mensen voelen zich totaal overgeleverd. Je moet ze echt porren om iets te ondernemen. Ze snappen niet hoe het systeem in elkaar zit en begrijpen de gesproken en geschreven taal niet. Ze zijn onmachtig om iets te doen.”

Slot heeft de afgelopen jaren tientallen bezwaarschriften naar het CIZ gestuurd. Van de vijftien bezwaarschriften die om advies werden doorgestuurd naar het CVZ werd er geen enkele tijdig behandeld. Diverse ouders wachten nu al meer dan een jaar op afhandeling van de bezwaarprocedure. “Schandalig! Als je als burger een dag te laat komt dan wordt je bezwaarschrift niet ontvankelijk verklaard, maar het CVZ komt gerust tien maanden later.”

Op zijn voorlichtingsavonden bereidt hij ouders voor op een lange wachttijd. “Ik zeg de mensen dat het tien maanden duurt in plaats van tien weken.” Niettemin gaat het wachten gepaard met veel zorgen. “Een moeder dreigt overspannen te geraken omdat haar kind van de basisschool moet als de extra zorg niet afkomt. Ze krijgt al extra zorg maar het is niet genoeg. Daarom heeft ze een bezwaarschrift ingediend, maar het antwoord blijft uit. Ze vreest nu dat haar kind naar een zmlk-school moet.”

Zelf wacht hij ook al driekwart jaar op afhandeling van zijn bezwaarschrift. Zijn dochter verblijft in een internaat maar Slot is erg ontevreden over de zorg daar. “Als ik kijk wat ik betaal aan zorg en wat ze ervoor krijgt...” Samen met twee andere ouderparen van gehandicapte kinderen heeft hij vergevorderde plannen om een pand in Deurne te betrekken en zelf zorg in te kopen. Het CIZ heeft de zorg voor zijn dochter geïndiceerd, maar die is volgens Slot te gering. Vandaar dat hij een bezwaarschrift heeft ingediend. Zolang hij geen uitsluitsel krijgt, bouwt hij op drijfzand. De neiging om toch gewoon door te zetten is groot, maar risicovol. “Ik had vanochtend een moeder aan de lijn van een ernstig gehandicapt kind. Het meisje is sinds twee maanden uit huis. Haar ouders hebben woonruimte gevonden voor haar en zorg ingekocht. Maar nu blijkt het aantal uren zorg dat is geïndiceerd, veel te laag. Het meisje heeft veel meer zorg nodig, maar daar is geen geld voor. Moeder kan de hulpverleners niet meer betalen en moet haar dochter weer naar huis halen.”

Slot zucht. “Ik ben 68 jaar. Ik moet zorgen dat mijn dochter de komende jaren de zorg krijgt waar ze recht op heeft. Maar dat is heel moeilijk. Een zorgindicatie is eigenlijk een rijksverzekering. Maar er is geen verzekeraar die om de haverklap de polisvoorwaarden verandert. Continue is de overheid aan het bijstellen en schaven. Dat geeft veel onzekerheid, je weet niet waar je aan toe bent. Ik weet niet welke zorg mijn dochter over vijf of tien jaar heeft.”

Opnieuw gaat de telefoon en is het een ouder met vragen. Zelfs op vakantie wordt Slot gebeld. “Het loopt een beetje uit de hand. Ik zoek ook een opvolger, maar dat valt niet mee.” Hij heeft niet de indruk dat zijn werk in de naaste toekomst overbodig zal worden. “Het wordt alleen maar slechter. Sinds Financiën de scepter zwaait is de sociale zekerheid afgebrokkeld. We hoeven toch niet de Verenigde Staten te imiteren? We kunnen toch een stukje minder rijk zijn maar wel socialer?”

2 Standpunt CIZ

Wettelijke regels en termijnen: zienswijze CIZ

Bij brief van 5 oktober 2005 vroeg de Nationale ombudsman in het kader van het verkennend onderzoek naar de zienswijze van het CIZ op de wettelijke regels en termijnen van de bezwaarschriftenprocedure en de behandelingsduur van bezwaarschriften tegen indicatie-stellingen door het CIZ.

In zijn reactie liet het CIZ onder meer het volgende weten. De eerste helft van 2005 ontving het CIZ bijna 3000 bezwaarschriften. Daarvan waren naar het oordeel van het CIZ 382 bezwaarschriften ongegrond. Het CIZ legde deze zaken voor advies voor aan het CVZ. Het aantal van 163 bezwaarschriften werd niet binnen zes of tien weken voorgelegd.

Eind juni 2005 had het CIZ een inventarisatie gemaakt van de bezwaarzaken die op dat moment in behandeling waren. Uit deze cijfers bleek dat het CIZ in meer dan 90% van alle ingediende bezwaarschriften niet binnen de wettelijke termijn kon beslissen. Een groot aantal bezwaarzaken was (ruim) buiten de wettelijke termijnen afgerond en het CIZ slaagde er nog steeds niet in om de bezwaarafhandeling tijdig af te handelen.

Het CIZ erkende dat het een verantwoordelijkheid heeft om binnen de wettelijke termijnen te beslissen op bezwaarschriften, ook in die gevallen waarin het CVZ advies dient uit te brengen. Het CIZ vond het echter niet juist om in alle gevallen nadat de adviestertermijn van tien weken was verstreken direct een beslissing op bezwaar af te geven, ongeacht of het CVZ wel of niet advies had uitgebracht. Het CIZ had in de procedure ingebouwd dat de verzekerde zelf de beslissing kan nemen het advies wel of niet af te wachten. Als de verzekerde het advies wil afwachten, kan hij op elk moment besluiten het CIZ te vragen een beslissing op het bezwaarschrift te nemen, aldus het CIZ.

Uitvoeringsproblemen, maatregelen, overleg en leerproces: reactie CIZ

In het kader van het onderzoek vroeg de Nationale ombudsman het CIZ om te reageren op onder meer de volgende vragen:

- Op welke wijze is een inschatting gemaakt van de uitvoeringsproblemen bij het CIZ die samenhangen met de behandelingsduur van bezwaarschriften? Wat is daarin volgens het CIZ de positie van de burger in relatie tot het CIZ?
- Tot welke maatregelen (bijvoorbeeld in de sfeer van personele bezetting) heeft dit concreet geleid?
- Op welke wijze is overleg gepleegd tussen het CIZ, het CVZ en het Ministerie van VWS over de behandelingsduur door het CIZ van bezwaarschriften en tot welke resultaten heeft dit geleid?
- Is voor de toekomst lering getrokken uit de gang van zaken bij de behandelingsduur van bezwaarschriften? Zo ja, welke?

In zijn reactie liet het CIZ onder meer het volgende weten.

Ten aanzien van de inschatting van de uitvoeringsproblemen

Bij de start van het CIZ is bij de RIO's geïnventariseerd wat er aan bezwaarschriften onderhanden was en wat de inschatting was voor het aantal zaken in 2005. Op basis hiervan is de begroting 2005 opgesteld en door het Ministerie van VWS geaccordeerd. Deze gaat uit van ruim 3000 bezwaarschriften met een gemiddelde afhandeltijd van zeven uur. Dit cijfer is gebaseerd op uitkomst van de inventarisatie bij de RIO's, inclusief een trendmatige verhoging. In de loop van 2005 is beoordeeld of de inschatting juist was. Op basis van de werkelijke cijfers is de prognose voor 2005 medio juni bijgesteld naar 6100, een toename van 100% ten opzichte van de oorspronkelijke prognose. Dat is 0,6% op een totaal van 943.101 AWBZ-beschikkingen. Op grond van de invoergegevens van bezwaarzaken tot eind mei 2006 lijkt er sprake te zijn van een daling met 15%. Of deze trend zich doorzet in 2006 is uiteraard nog niet duidelijk.

De uitvoering van de bezwaarafhandeling vindt decentraal plaats bij de zestien regiobureaus. De afdeling Bezwaar en Beroep van het hoofdkantoor biedt ondersteuning aan de regionale medewerkers bezwaarafhandeling. In de praktijk is gebleken dat een groter beroep op de deskundigheid van het hoofdkantoor werd gedaan dan verwacht omdat het kennisniveau voor bezwaarafhandeling in de regio's extra aandacht vergde. Dit heeft mede tot vertraging in de afhandeling van bezwaarschriften geleid.

Behalve dat het aantal nieuwe bezwaarschriften aanzienlijk hoger was dan werd verwacht bleek bovendien dat de bezwaarschriften die vanuit de RIO's waren overgenomen, aanzienlijk ingewikkelder waren en daardoor meer tijd kostten dan was voorzien.

De burger heeft hier in een aantal gevallen negatieve gevolgen van ondervonden. Dit betreft het overschrijden van termijnen van afhandeling, te onderscheiden naar de termijnen in de fase van bezwaarafhandeling voorafgaande aan advisering door het CVZ (zes- of tien-wekentermijn), en de termijn voor advisering door het CVZ (tien weken). Deze overschrijding van termijnen had in de eerste plaats betrekking op de 'oude' bezwaarschriften die van de RIO's waren overgenomen, dit werkte ook door naar de nieuwe bezwaarschriften vanaf 1 januari 2005. De afhandeling na afloop van de adviestermijn van het CVZ kan in een aantal gevallen een wat langere doorlooptijd vragen omdat uit het advies bijvoorbeeld blijkt dat onvoldoende onderzoek had plaats gevonden, of andere gebreken waren gebleken zoals onvoldoende of onjuiste motivering. Burgers zijn, zoals is gebleken, helaas niet altijd geïnformeerd over deze vertragingen en/of hun is niet gevraagd of verlenging van termijnen van afhandeling aanvaardbaar was wat op grond van de wet wel had moeten gebeuren.

In voorkomende gevallen heeft het CIZ de negatieve gevolgen van vertraging opgevangen door betrokkenen tijdens de bezwaarprocedure te herindiceren gedurende een beperkte periode, als de geldigheidsduur van de bestreden indicatiestelling verliep tijdens de bezwaarperiode, zodat de zorgverlening tijdens de bezwaarafhandeling kon doorlopen. In die gevallen waarin bezwaar was gemaakt tegen het niet afgeven van een indicatie voor zorg was dat echter niet mogelijk vanwege de precedentwerking die daarvan zou uitgaan.

In de loop van 2005 is – in overleg met CVZ en mede naar aanleiding van een uitspraak van de rechtbank – besloten om de adviestertermijn die geldt op grond van artikel 58 van de AWBZ, beter te gaan bewaken. Dat betekent dat bij verstrijken van de tienwekentermijn van een adviesprocedure, de bezwaarmaker wordt gevraagd of er direct na afloop van de termijn een beslissing op bezwaar moet worden genomen of dat men het advies van het CVZ wil afwachten. Over het algemeen kiezen bezwaarmakers ervoor het advies van het CVZ af te wachten, ook al wordt de termijn daardoor ruim overschreden.

Ten aanzien van de genomen maatregelen

Naar aanleiding van de resultaten van een extern onderzoek⁶ is besloten tot het opstellen van een plan van aanpak om de achterstanden weg te werken en een aanpassing van de regionale bezwaarafhandeling binnen het CIZ. Besloten is te gaan werken met bovenregionale teams die werken in de hiërarchische lijn en een hoofd afdeling Bezwaar en Beroep op het hoofdkantoor met functionele bevoegdheid. Bij een consequente uitvoering van de landelijk uniforme procedure is het vooralsnog niet nodig om de formatie voor medewerkers bezwaarafhandeling te verhogen. Naar verwachting zal een reorganisatie leiden tot een doelmatige en efficiënte werkwijze, waarbij ook de kennis en kwaliteit voldoende ge(waar)borgd kan worden. In verband hiermee wordt het aantal juristen op de afdeling Bezwaar en Beroep uitgebreid.

Overleg tussen het CIZ en het CVZ heeft tot een plan van aanpak geleid waarbij het doel is om de achterstanden weg te werken en nieuwe zaken binnen de wettelijke termijnen te kunnen afhandelen. De doelstellingen die het CIZ met deze maatregelen nastreeft zijn in de eerste plaats gericht op het voldoen aan de in de Algemene wet bestuursrecht gestelde termijnen voor afhandeling van bezwaarschriften. Daarnaast wil het CIZ een kwaliteitsverbetering in de afhandeling van bezwaarschriften realiseren, waardoor zowel de zorgvuldigheid als de motivering van beslissingen op bezwaar verbeterd wordt.

Belanghebbenden krijgen volgens de procedure schriftelijk bericht van het regiokantoor als de tienwekentermijn bij een adviesaanvraag CVZ wordt overschreden. Zij krijgen dan de mogelijkheid aan te geven of ze het advies willen afwachten of dat ze direct een beslissing op bezwaar wensen, bijvoorbeeld om dan de gang naar de rechter te kunnen maken. In hoeverre belanghebbenden na afloop van de zes- of tienwekentermijn voorafgaand aan de eventuele adviesaanvraag worden geïnformeerd over verdere vertraging van de afhandeling en hun medewerking aan uitstel wordt nog onderzocht. Zo nodig zullen op dit punt verbeteringen in de procedure worden doorgevoerd, waarbij het uitgangspunt is dat de afhandeling plaatsvindt binnen de wettelijke termijnen.

Ten aanzien van het overleg tussen het CIZ, het CVZ en het Ministerie van VWS

Een belangrijk aspect van het plan van aanpak dat samen met het CVZ is opgesteld is dat de belangen van de burgers bij een zorgvuldige (advies)procedure enerzijds niet geschaad mogen worden, maar moeten worden afgezet tegen het belang van burgers

⁶ door Hoeksema, Homans en Menting, organisatieadviseurs bv te Enschede

om sneller bij de rechter in beroep te kunnen gaan tegen een beschikking van het CIZ.

Met het Ministerie van VWS wordt geregeld gesproken over de voortgang van de activiteiten van het CIZ, mede aan de hand van de kwartaalrapportages. Daarin wordt informatie over de bezwaarprocedures beschreven. Geconstateerd mag worden dat de gespreks- onderwerpen de afgelopen tijd vooral betrekking hadden op de hoofdlijnen van beleid en de prioriteiten die onder andere vanuit de Tweede Kamer zijn gesteld ten aanzien van de indicatie- stelling. De problemen met de bezwaarafhandeling zijn nog niet uitgebreid aan de orde geweest. Er zijn afspraken gemaakt om de problematiek met betrekking tot de bezwaarafhandeling concreet te bespreken tijdens het periodiek ambtelijk overleg.

De afhandelingstermijn bij bezwaar heeft geen aparte aandacht gehad in de over- leggen met het ministerie. Wel is procesmatig gesproken en wordt er gerapporteerd over de aantallen bezwaren en de uitkomsten van de bezwaarzaken.

Ten aanzien van het leerproces

Er is een aantal acties in gang gezet om de gerezen problemen op te lossen en voor de toekomst de procedure te verbeteren. Dat vraagt aanpassingen aan de organisatie, zoals het CIZ die nu in voorbereiding heeft. Essentieel onderdeel hiervan is een betere bewaking van de processen, het actief ingrijpen bij (dreigende) problemen, het tijdig in contact treden met belanghebbenden bij dreigende termijnoverschrijding en het bewaken van en het verbeteren van de kwaliteit van de bezwaarafhandeling.

Meneer De Vos (63) is zwaar gehandicapt. Het gezin krijgt sinds 1990 tien uur in de week huishoudelijke hulp. In januari 2005 wordt de hulp plotseling geschrapt. Kinderen springen bij en er ontstaat een ondraaglijke spanning. “Nog even, dacht ik, en dan zit ik in een verpleeghuis.”



“Het werd me allemaal teveel”

Het is geen handdruk die meneer De Vos geeft, maar tot meer is hij niet in staat. De Vos lijdt aan de spierziekte MS en is sinds 21 jaar thuis. Hij is scherp van geest en verwoordt zich helder, maar het lichaam doet niet meer wat hij wil.

“Ik ben ontzettend blij dat ik geholpen word maar om honderd procent afhankelijk te zijn is een verschrikking. Tot m’n 42-ste heb ik gewerkt voor negen kinderen en nu kan ik alleen nog mijn linkerhand een beetje optillen.”

Zijn vrouw kleedt hem, voedt hem, krabt hem, reikt hem kranten aan, thee of wat dan ook. “Alles wat je zelf doet, moet je dubbel doen”, zegt mevrouw De Vos. Daarbij is ze moeder van negen kinderen. Drie wonen er nog thuis; zij bivakkeren op de eerste verdieping van het rijtjeshuis. De dagen verlopen volgens een vast patroon.

“In de ochtend komt de wijkzuster een half uurtje om mijn man mee uit bed te helpen en aan te kleden. Daarna ga ik hem scheren, geef ik hem eten en breng ik hem naar de wc. Het is te zwaar om hem in je eentje van de wc af te halen. Daarmee helpt een van de kinderen of iemand uit de buurt. Daarna doet mijn man zijn ronde in zijn elektrische rolstoel en moet ik hem meestal goed aankleden. Als hij terugkomt gaan we warm eten. Daarna gaat hij weer met

hulp naar de wc om vervolgens zijn tweede rondje door het dorp te doen. De zorg is zwaar maar dragelijk met drie ochtenden in de week huishoudelijke hulp.”

Vijftien jaar lang krijgt de familie wekelijks tien uur huishoudelijke hulp totdat in november 2004 een brief in de bus valt met de mededeling dat het vanaf 2005 afgelopen is. “Je hebt drie volwassen kinderen in huis, schreef het CIZ, die moeten maar bijspringen. Hoe weten ze nu wat hier gaande is als ze hier niet geweest zijn? Alledrie de kinderen hebben een baan van veertig uur in de week. Ze zouden hier eigenlijk enkele dagen moeten meelopen.”

Verbijsterd over de gang van zaken schrijft dochter Annemiek brieven aan het ministerie van Volksgezondheid, minister president Balkenende en de Nationale ombudsman. De ombudsman stuurt de brief door als bezwaarschrift aan het CIZ. Maanden verstrijken zonder een antwoord. Omdat hulp onontbeerlijk is, maken de kinderen een schema met huishoudelijke taken die ze om beurten verrichten als ze van het werk thuis komen. Daarnaast betalen ze extra kostgeld waarvan een hulp kan worden ingehuurd.

“Er ontstond een ondraaglijke spanning”, zegt meneer De Vos.

Mevrouw: “Het werd me allemaal teveel. Er waren irritaties over en weer en ik ging snauwen.”
Meneer: “Ik voelde me echt een lastpost, alles werkte tegen. Ik zag dat mijn vrouw het niet meer aankon. Nog even dacht ik, en dan zit ik in een verpleeghuis. Die gedachte is voor mij een nachtmerrie.”

In september 2005 wordt mevrouw De Vos uitgenodigd haar bezwaren toe te lichten. “Toen kon ik nog eens herhalen wat we allang hadden geschreven. En als je dan vraagt waarom het zo lang duurt dan krijg je te horen dat die dame van het CIZ er nu pas aan toe komt omdat ze in haar eentje is. Daar heb ik toch niets mee te maken? Daarna hoorden we dat we een pgb mochten aanvragen. Dat heeft mijn dochter Hennie toen gedaan. Zij is maatschappelijk werkster. Ik zou dat helemaal niet kunnen. Al die gesprekken die zij heeft gevoerd en de brieven die ze heeft geschreven... ik was allang afgehaakt. Ik heb daar de moed niet voor. Het is ook allemaal zo ingewikkeld. Je krijgt stapels formulieren waarop je steeds dezelfde gegevens moet invullen.”

Hennie knikt. “Het is zo complex dat ze wel een begrippenlijst kunnen meesturen. Je moet kennis hebben, weten dat je er recht op hebt en je vastbijten want je wordt heel gemakkelijk afgescheept. Ik had met drie verschillende kantoren te maken waar ik zo’n tien mensen heb gesproken met allemaal een andere visie. Er is niemand die je op zijn verantwoordelijkheid kunt aanspreken. Daar word je hoorndol van.”

Bijna een jaar later komt de verlossende brief. Omdat de kinderen vader helpen kunnen ze minder in het huishouden doen en is 6,9 uur huishoudelijke hulp gerechtvaardigd, meent de bezwarencommissie. Uiteindelijk is het Hennie ook gelukt de kosten voor de hulp in 2005 terug te vorderen.

3 Standpunt CVZ

Wettelijke regels en termijnen: zienswijze van het CVZ

Bij brief van 5 oktober 2005 vroeg de Nationale ombudsman naar de zienswijze van het CVZ op de wettelijke regels en termijnen van de bezwaarschriftenprocedure en de behandelingsduur van adviesaanvragen van het CIZ door het CVZ.

In zijn reactie liet het CVZ onder meer het volgende weten. In 2004 was 86% van de adviezen in indicatiegeschillen buiten de wettelijke termijn van tien weken verzonden, de gemiddelde overschrijdingsduur was 91 dagen (dertien weken). In de eerste helft van 2005 bedroeg dit percentage 91% met een gemiddelde overschrijdingsduur van 141 dagen (meer dan twintig weken).

Het CVZ erkende dat het een verantwoordelijkheid heeft om tijdig (binnen de wettelijke termijn van tien weken) te adviseren en, indien dit niet lukt, gebruik te maken van de mogelijkheid af te zien van het uitbrengen van advies. Het CVZ liet de afweging aan de verzekerde of hij het belang van een tijdig besluit door het CIZ groter vindt dan het belang van een deskundig advies van het CVZ. Het CVZ benadrukte de rol van het advies van dit onafhankelijke deskundig orgaan, een belang dat ook de wetgever heeft ingezien. De adviesprocedure dient onder meer de druk op de rechter te verminderen. Verder stelt het advies van het CVZ de verzekerde in staat een weloverwogen keuze te maken over het al dan niet instellen van beroep bij de rechtbank.

Afzien van het uitbrengen van advies was volgens het CVZ meestal niet in het belang van de verzekerde. Gelet hierop had het CVZ besloten geen gebruik te maken van de mogelijkheid om af te zien van het uitbrengen van een advies. Het CVZ had het CIZ aangeraden om in de gevallen waarin de adviestermin was overschreden, verzekerden te vragen of zij een beslissing op bezwaar willen ontvangen of toch willen wachten op een advies van het CVZ. Uit de praktijk bleek dat vaak voor het laatste werd gekozen, aldus het CVZ.

Het CVZ was het niet eens met het oordeel van de Nationale ombudsman in rapport 2004/281 dat de overschrijding van de tien weken termijn niet te rechtvaardigen is.

Uitvoeringsproblemen, maatregelen, overleg en leerproces: reactie van het CVZ

In het kader van het onderzoek vroeg de Nationale ombudsman het CVZ om te reageren op onder meer de volgende vragen:

- Op welke wijze is een inschatting gemaakt van de uitvoeringsproblemen bij het CVZ die samenhangen met de behandelingsduur van adviesaanvragen van het CIZ? Wat is daarin volgens het CVZ de positie van de burger in relatie tot het CVZ?
- Tot welke maatregelen (bijv. in de sfeer van personele bezetting) heeft dit concreet geleid?
- Op welke wijze is overleg gepleegd tussen het CVZ, het CIZ en het Ministerie van VWS over de behandelingsduur door het CVZ van adviesaanvragen van het CIZ en tot welke resultaten heeft dit geleid?

- Is voor de toekomst lering getrokken uit de gang van zaken bij de behandelingsduur van adviesaanvragen van het CIZ? Zo ja, welke?

In zijn reactie liet het CVZ onder meer het volgende weten.

Ten aanzien van de inschatting van de uitvoeringsproblemen

De groei van het aantal adviesaanvragen is autonoom, dat wil zeggen dat het CVZ hierop geen invloed heeft. Het CIZ is immers verplicht advies te vragen bij het CVZ als een beslissing op bezwaar aan bepaalde omstandigheden voldoet. Het aantal bezwaarschriften, dat hieraan voldoet, is niet door het CVZ te beïnvloeden.

Het CVZ begroot op basis van de ontwikkelingen de verwachte instroom voor het volgende jaar en de daarvoor benodigde capaciteit. De laatste jaren is de groei steeds groter geweest dan voorzien. Alhoewel het CVZ in staat is geweest om in 2004 en 2005 meer adviezen uit te brengen dan oorspronkelijk begroot, is er door de grote toename van het aantal adviesaanvragen toch een achterstand ontstaan.

In 2003 werden de eerste adviesaanvragen ontvangen. Op basis van de eerste ervaringen is steeds een inschatting gemaakt van het aantal te verwachten adviesaanvragen. Deze inschatting bleek achteraf niet te kloppen, de groei was veel groter dan verwacht. De personele bezetting is jaarlijks echter gebaseerd op deze inschatting.

Adviesaanvragen bij CVZ over indicatiegeschillen

Indicatiegeschillen	2003	2004	2005
Begroot	200	400	800
Ontvangen	318	923	1.693
Verzonden adviezen	108	644	904

Daarnaast is een inschatting gemaakt van de tijd, die nodig is voor het uitbrengen van advies. Ook deze inschatting bleek achteraf niet juist. De conceptbeslissingen van de indicatieorganen bleek van mindere kwaliteit te zijn. Bovendien bleek het verbeter/leereffect, dat door het verspreiden van uitgebrachte adviezen doorgaans optreedt, langer te duren dan verwacht. Het grote aantal indicatieorganen speelde hierbij een grote rol. Voor het CVZ betekende dit dat per dossier veel meer tijd nodig was dan voorzien.

Ook bleek de manier, waarop de aanspraken in de AWBZ geformuleerd zijn (functiegerichte aanspraken), van invloed op de beoordelingstijd. Door deze manier van omschrijving moeten door indicatieorganen protocollen of beleidsregels worden gemaakt voor de uitvoeringspraktijk. In de periode van 2003 tot 2005 bleken de indicatieorganen veel verschillende protocollen te hanteren. Hierdoor waren er minder gelijke gevallen dan verwacht. Het CIZ heeft ervoor gezorgd dat er per functie één protocol wordt gebruikt. Alhoewel dit enerzijds een verbetering was, zorgde de frequente wijzigingen, die het CIZ in het kader van

het verbetertraject doorvoerde, toch voor een tijdsintensievere advisering, omdat het advies op basis van het meest recente protocol uitgebracht wordt. Het CVZ heeft in 2003 de problemen rondom de protocollen bij de minister van VWS gesignaleerd en gevraagd om gebruik te maken van zijn bevoegdheid beleidsregels daaromtrent vast te stellen. Dit is tot op heden nog niet gebeurd. De staatssecretaris heeft wel toegezegd dit te zullen gaan doen en zij heeft het CVZ onlangs nog gevraagd hierbij te helpen. Naar verwachting zal de minister deze beleidsregels in de tweede helft van 2006 vaststellen.

De wetgever heeft met de formulering van artikel 58 van de AWBZ uitdrukkelijk geregeld dat het CIZ altijd advies moet vragen, maar ook dat het advies niet altijd uitgebracht zal worden. Het CVZ heeft dit zo uitgelegd dat verzekerde wel belang heeft bij het CVZ-advies, maar geen recht heeft op het CVZ-advies. Het CVZ tracht daarom, zolang dat gewenst en verantwoord is, wel advies uit te brengen.

Ten aanzien van de genomen maatregelen

Het CVZ heeft de afgelopen jaren het proces zo ingericht dat de advisering zo efficiënt mogelijk kan plaatsvinden. Als basis voor de adviezen hanteert het CVZ een vorm, waarbij het de conceptbeslissing op bezwaar van het CIZ van commentaar voorziet. Uitgangspunt voor de toetsing van de conceptbeslissingen van het CIZ is dat de beslissing bij de rechter overeind moet blijven. De conceptbeslissingen worden daartoe op een aantal aspecten beoordeeld.

Gezien de doelstellingen van de adviesprocedure is kwaliteit, juistheid en consistentie bij de advisering van groot belang. Het CVZ meent dan ook dat het niet verantwoord is om concessies aan deze aspecten te doen ingeval het aantal adviesaanvragen toeneemt en het aantal medewerkers niet mee kan groeien. Het CIZ en verzekerden zijn er niet mee gediend als adviezen onjuist of niet consistent zijn. Dat daardoor adviezen niet meer binnen de tien-wekentermijn uitgebracht kunnen worden is uiteraard voor verzekerden erg vervelend. Daarom is de afspraak met het CIZ gemaakt verzekerden na de adviestermijn van tien weken te vragen wat zij willen.

Om de extra stroom adviesaanvragen op een verantwoorde manier te kunnen behandelen heeft het CVZ voor zover mogelijk binnen het goedgekeurde werkprogramma en toegekende budget extra personeel ingezet op de adviesprocedure, maar gezien de overige verplichtingen, bood dat onvoldoende ruimte. Vervolgens heeft het CVZ aanvullende middelen gevraagd bij het Ministerie van VWS.

Het CIZ is bevoegd na verloop van de adviestermijn een beslissing op bezwaar zonder advies van het CVZ uit te brengen. Het CVZ stelt het CIZ via de ontvangstbevestiging op de hoogte van de aanvang van de adviestermijn. Daarmee is voor het CIZ duidelijk wanneer de adviestermijn is afgelopen en vanaf wanneer het CIZ zonder advies een beslissing mag nemen. Er wordt geen aparte brief na afloop van de adviestermijn verzonden.

Om te zorgen dat verzekerden op de hoogte gesteld worden van de overschrijding van de adviestermijn en zelf kunnen aangeven of zij op advies willen wachten of een beslissing

zonder advies willen ontvangen, heeft het CVZ afspraken gemaakt met het CIZ. Het CVZ stuurt geen bericht in gevallen waarin de adviestertermijn overschreden gaat worden. Het CIZ dient dit zelf bij te houden. Indien het CIZ na de adviestertermijn besluit een beslissing op bezwaar uit te brengen zonder het advies van het CVZ af te wachten, dient het CIZ dit te melden aan het CVZ en aan te geven of de adviesaanvraag wordt ingetrokken.

Het CVZ heeft van het CIZ vernomen dat deze zogenaamde tienwekenbrieven sinds 1 januari 2005 standaard naar verzekerden worden verstuurd als de termijn verstreken is. Afhankelijk van de reactie van verzekerde neemt het CIZ een beslissing op bezwaar of wordt advies van het CVZ afgewacht.

Het feit dat onvoldoende personele middelen beschikbaar waren om de stroom indicatiegeschillen te kunnen behandelen heeft geen invloed gehad op de kwaliteit en volledigheid van de adviezen. Voor zover mogelijk is geprobeerd te verwijzen naar reeds eerder uitgebrachte en gepubliceerde adviezen om zodoende de behandeltijd per dossier zo laag mogelijk te houden. Aangezien bij elk geschil echter specifieke omstandigheden een rol spelen, is het verwijzen naar andere uitspraken niet altijd even afdoende en is aanvullend inhoudelijk commentaar nodig.

Door het personeelstekort is de doorlooptijd van de adviesaanvragen in de loop van 2005 verder toegenomen. Ondanks de extra middelen, die het Ministerie van VWS halverwege 2005 ter beschikking stelde, bleek de achterstand onvoldoende snel ingelopen te kunnen worden. De gemiddelde behandeltijd van 21 weken in 2004 liep in 2005 verder op naar 23 weken. Het extra budget, dat midden 2005 door het Ministerie van VWS werd vrijgemaakt, bleek niet direct inzetbaar, omdat personeel met een specifieke deskundigheid nodig is om de adviestaak goed uit te voeren. Indien deze deskundigheid niet geworven kan worden, is een intern opleidingstraject noodzakelijk. Dit vertraagt de inzetbaarheid. Ondanks de lange behandelduur, bleken veel verzekerden er toch voor te kiezen om op advies te blijven wachten.

Toen begin 2006 bleek dat de behandelduur nog verder opliep, is besloten de koers te wijzigen. Langer wachten op advies is in veel gevallen niet meer verantwoord. In een aantal gevallen blijkt de indicatieperiode reeds verlopen ofwel is een nieuwe indicatiestelling wegens gewijzigde omstandigheden aangevraagd. Het CVZ onderzoekt nu samen met het CIZ in welke zaken van advies afgezien zou kunnen worden zonder de belangen van verzekerden onevenredig te schaden. In overleg met het CIZ wordt op dit moment onderzocht welke 'oude' dossiers kwalitatief voldoende voorbereid zijn om zonder advies te kunnen worden afgehandeld. Tevens zullen verzekerden nogmaals benaderd worden met de mededeling dat advies van het CVZ nog enige tijd op zich zal laten wachten en met de vraag of zij nog langer op advies willen wachten ofwel dat zij er, gegeven de lange duur, nu voor kiezen een beslissing op bezwaar zonder advies te ontvangen. Door op deze manier de werkvoorraad te verkleinen, ontstaat de mogelijkheid om nieuw binnengekomen adviesaanvragen weer binnen de adviestertermijn van tien weken te kunnen behandelen. Het CVZ handelt daarmee in

overeenstemming met de ambitie om uiterlijk in 2006 de achterstanden weggewerkt te hebben.

Bij brief van 8 augustus 2006 gaf het CVZ een nadere toelichting op de genomen maatregelen om de overschrijding van de adviestertermijn terug te dringen. In overleg met het CIZ en het ministerie waren de volgende maatregelen genomen:

- Het CVZ ziet af van zijn bevoegdheid advies uit te brengen bij alle dossiers, die tot 1 januari 2006 voor advies zijn aangeboden en die nog niet afgehandeld zijn;
- Het CIZ beoordeelt deze dossiers voor de zorgvuldigheid nog een keer extra alvorens een beslissing op bezwaar uit te brengen;
- Het CIZ informeert bij verzekerden, waarvan het dossier al ruim langer dan tien weken voor advies bij het CVZ ligt, of zij nu een beslissing op bezwaar willen ontvangen of toch nog langer willen wachten nu het CVZ heeft aangegeven dat de behandeling nog geruime tijd op zich zal laten wachten. Het betreft de adviesaanvragen tussen 1 januari en 1 mei 2006;
- Het CVZ neemt adviesaanvragen vanaf 1 mei 2006 direct in behandeling, zodat die dossiers binnen de tien weken termijn afgehandeld kunnen worden. Voor zover de capaciteit dat toe laat neemt het CVZ de ‘oude’ dossiers, die na bovenstaande acties nog overblijven, van ‘jong’ naar ‘oud’ in behandeling.

Op deze manier kon het CVZ vanaf 1 mei 2006 weer binnen de tien weken termijn adviseren en kon het CIZ met de benodigde zorgvuldigheid de reeds lang lopende bezwaarprocedures afronden, aldus het CVZ.

Ten aanzien van het overleg tussen het CVZ, het CIZ en het Ministerie van VWS

Toen eind 2004 en begin 2005 duidelijk werd dat het geschatte aantal indicatiegeschillen fors hoger zou uitvallen dan begroot in 2004 en dus ook in 2005, heeft het CVZ een aanvullende begroting bij het ministerie ingediend. Duidelijk was dat de behandelingsduur langer zou worden als niet tijdig extra financiële middelen gevonden zouden worden. In de brief van 17 februari 2005 heeft het ministerie aangegeven dat voor de indicatiegeschillen geen aanvullende middelen beschikbaar zijn. Overleg met het ministerie resulteerde uiteindelijk in instemming van het ministerie met het voorstel van het CVZ om het benodigde budget te financieren door in de begroting van het CVZ te schuiven.

Ten aanzien van het leerproces

Het CVZ heeft ondanks de achterstanden tijd en capaciteit geïnvesteerd in kennisoverdracht en voorlichting naar het CIZ met als doel het aantal bezwaarschriften te beperken en de uitvoering te verbeteren. Bij de nieuwere dossiers is de winst van deze investering te zien. De behandelduur is hierdoor korter en de behandelcapaciteit dus groter. Dit geldt echter nog niet voor de oudere dossiers. Maar ook hier geldt dat het CVZ geen directe invloed heeft op de voorlichting aan verzekerden zelf.

Ook de kwaliteit van de voorgelegde concept beslissingen op bezwaar is onder-

zoekt. Slechts in 37% van de concept beslissingen op bezwaar die door het CIZ aan het CVZ voor advies zijn voorgelegd hoefden geen opmerkingen te worden gemaakt. Dit betekent dat de adviesprocedure bij een aanzienlijk aantal dossiers de kwaliteit van de besluitvorming verbetert. Afzien van advies kan daardoor nadelig zijn voor het CIZ en indirect ook voor verzekerden.

Uit het geringe aantal intrekkingen van adviesaanvragen is gebleken dat verzekerden veel prijs stellen op het advies van het CVZ. De meeste verzekerden kiezen ervoor om na de tienwekenbrief toch nog te wachten. Doordat ze de conceptbeslissing op bezwaar hebben ontvangen, weten ze immers al dat het antwoord afwijzend zal zijn.

Het CVZ heeft intern het behandelproces op enkele punten nog bijgesteld om het behandelproces zo efficiënt mogelijk te laten verlopen zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit en consistentie. Aangezien de werkvoorraad desondanks onvoldoende afneemt, is er nu voor gekozen voor een kleine groep verzekerden af te zien van advies. In overleg met het CIZ zal in de toekomst als wederom de adviestermijn van tien weken overschreden dreigt te worden, onderzocht worden in welke dossiers het CVZ zonder onevenredige schade van advies kan afzien en bij welke dossiers advies nodig is. Het CIZ zal ook meer regelmatig bij verzekerden informeren of zij nog willen wachten.

De thuiszorg van mevrouw Van de Helm (77) werd in december 2004 plots teruggebracht van 15 naar 6 uur. Ze schreef onmiddellijk een bezwaarschrift maar moest tien maanden wachten op uitsluitel. “Ik heb het uitgild”.



“Ze waren heel onhebbelijk”

Haar magere lichaam schuifelt naar een diepe kast die uitpuilt met kleding. “Ik wilde een rok aan doen met deze warmte maar hij kwam er helemaal beschimmeld uit. Een stank...vreselijk! Mijn vaste hulp zou hem meteen in de wasmachine hebben gedaan, maar zij is ziek. Nu hangt-ie buiten. Die kast moet eigenlijk worden opgeruimd, maar ik kan het niet meer en de thuiszorg heeft haar handen vol om m’n huis schoon te houden. Het is niet groot, maar wel bewerkelijk.”

Compacte portiekwoning met gezellige vensterbanken en tapijten en kleden over tafels, stoelen, de bank en de vloerbedekking. In de gang staat een inklapbare rollator, in de huiskamer een haast ongebruikte fiets met lage instap en nog een rollator waarop een dienblad past met daarop de warme maaltijd. Een grote Poolse herder strekt zich tevreden uit op een van de kleden. “Zonder hem zou ik me geen raad weten. Ik heb niemand. Mijn enige familie woont in Australië en mijn enige zoon is dood. 43 Jaar is hij geworden, overleden als gevolg van een verslaving. Een artistieke en lieve jongen, maar hij kon het niet laten. Kijk, ik heb hier foto’s van hem. Ik heb hem tot het laatst toe verzorgd. Verslavingszorg, Parnassia, had gezegd dat ik mijn handen moest terugtrekken, maar hoe kun je nu afstand nemen van je enige kind?”

“Hij ligt bij mijn moeder in het graf. Er is nog één plekje en dat is voor mij. Ik ben nu mijn nalatenschap aan het regelen. Dat is niet opwekkend, maar ik vind dat ik het goed moet regelen. Ik heb m’n hele leven gesappeld voor die mooie spulletjes, ik wil dat ze een goede plek krijgen.”

Op het tafeltje naast haar fauteuil staan tabletten tegen hartritmestoornissen, botbreuken, maagklachten, duizeligheid en kramp. “Ik heb ook lage bloeddruk. Daardoor ben ik in april 2004 gevallen bij het toilet. In het ziekenhuis bleek dat ik een gebroken ruggenwervel had. Ik kreeg gips en moest twaalf dagen blijven. Eenmaal thuis kreeg ik heel veel hulp. Ze kwamen me wassen, douchen, hielpen me met m’n kousen en brachten eten. Totdat die vreselijke man van het CIZ aanklopte. Bij wijze van Sinterklaasverrassing kwam hij begin december langs om het huis te bekijken. Een paar weken later kreeg ik een telefoontje dat ik wel met zes uur hulp uit kon. Ik heb het uitgild! Van het ene op het andere moment, boem, kreeg ik nog maar zes uur hulp in plaats van vijftien. M’n hele Kerst was verziekt. De ene na de andere brief heb ik geschreven. Aan politici, ambtenaren en natuurlijk een bezwaarschrift aan het CIZ. Maandenlang hoorde ik niets. En als ik belde om te informeren, waren ze onbereikbaar of wimpelden ze me af. Ze waren heel onhebbelijk aan de telefoon.”

In juli 2005 verklaart het CIZ het bezwaarschrift ongegrond. De bezwaren worden ter advies voorgelegd aan het CVZ dat in oktober tot dezelfde slotsom komt. Inmiddels is mevrouw tien maanden verder en neemt ze een advocaat in de arm. “Vreemd hoor, ik zag die advocaat voor het eerst in de rechtbank. Alles ging per brief. Om hem te kunnen betalen heb ik wat sierraden verkocht van mijn moeder en effecten die ik van haar had geërfd. Maar nu heeft die rechter in juni van dit jaar het CIZ in het gelijk gesteld. Hoe is het mogelijk dat deze uitspraak eruit rolt? Ik ben toch niet bezig met fraude of bedriegerij? Het enige wat ik vraag is negen uur hulp in plaats van zes. De overheid wil toch dat ouderen zolang mogelijk zelfstandig blijven wonen? Ik merk er niets van. Iedereen heeft de mond vol van vergrijzing maar je zou je nog schamen dat je op straat verschijnt”.

Ze kijkt naar haar voeten die nu echt minder dik lijken dan gisteren. “Ik denk dat die steunkousen helpen. Zou het van m’n hart komen dat ik vocht vasthoud? Ik heb het sinds kort ook al aan m’n maag. Ik ben uitgebreid onderzocht, maar ze kunnen niets vinden. Misschien is het wel van de stress. Want dat krijg je ervan hoor!

Maar ik laat het er niet bij zitten. Ik heb een nieuwe indicatie bij het CIZ aangevraagd. Ik heb voortdurend pijn. Vooral m’n benen willen niet meer. ’s Avonds kan ik nog maar amper de hond uitlaten. Dan ben ik zo moe dat ik me aan de vensterbanken moet vasthouden. Eigenlijk willen ze natuurlijk dat je geen hond hebt, geen tuintje, maar enkel een kaal kamertje met daarin een buffetkast vol fotolijstjes, zoals in een bejaardenhuis. Maar daar krijgen ze me voor geen prijs in!”

4 Standpunt minister van VWS

Wettelijke regels en termijnen: zienswijze van de minister van VWS

In zijn brief van 19 juni 2006 gaf de minister van VWS zijn zienswijze op de wettelijke regels en termijnen van de bezwaarschriftenprocedure en de behandelduur van adviesaanvragen van het CIZ door het CVZ.

In zijn reactie liet de minister onder meer het volgende weten. Vanaf 1 januari 2005 is de indicatiestelling voor de AWBZ gecentraliseerd. Het CIZ is met ingang van deze datum verantwoordelijk voor de indicatiestelling en eventuele bezwaarprocedures. De centralisatie is ingezet om te kunnen komen tot een onafhankelijke en uniforme indicatiestelling. Aan het beleid om de indicatiestelling te centraliseren lag onder meer het besef ten grondslag dat de indicatiestelling niet overal op dezelfde manier verliep en dat er dus sprake was van juridische ongelijkheid. Het was de taak van het CIZ om in 2005 uniformiteit aan te brengen in de indicatiestelling en dus ook de bijbehorende bezwaarprocedures. De activiteiten van het CIZ dienen er op gericht te zijn dat alle bezwaarprocedures binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld. Het CIZ heeft erkend dat bij een aantal bezwaren de wettelijke termijn wordt overschreden. De minister vond het een goede zaak dat het CIZ maatregelen heeft genomen om de behandeltermijn te bekorten.

De advisering in geschillen is een belangrijke taak voor het CVZ, aldus de minister. De adviseringstaak heeft drie doelen: zeeffwerking, eenduidige interpretatie van aanspraken en het verkrijgen van informatie over de uitvoeringspraktijk. Het is volgens de minister dus uitermate belangrijk dat het CVZ op een adequate manier uitvoering geeft aan deze taak. De minister wees op het jaarverslag over 2004 waarin het CVZ schreef dat:

“Uit diverse onderzoeken blijkt dat de zeeffwerking nog steeds boven de 90 procent ligt. Rechter laten zich over het algemeen positief uit over de adviesprocedure. Het oordeel van het college wordt in een groot aantal zaken gevolgd. De professionele omgeving van het college is in het algemeen eveneens positief over het effect van de adviesprocedure. Verzekeraars en indicatieorganen volgen de adviezen over het algemeen op, waardoor deze op directe en indirecte wijze aan rechtseenheid bijdragen. Door de adviesprocedure wordt sneller rechtseenheid bereikt dan via andere alternatieven, zoals de rechtbanken, de Centrale Raad van Beroep of andere organisaties.”

In het jaarverslag over 2004 heeft het CVZ eveneens gewezen op de toegenomen werkvoorraad waardoor een deel van de adviezen niet binnen de geldende termijn van tien weken kon worden uitgebracht. In verband daarmee claimde het CVZ voor 2005 een aanvullend bedrag. Na overleg met het ministerie werd overeenstemming bereikt om onbenutte middelen uit de begroting van het CVZ beschikbaar te stellen om de ontstane achterstanden bij de advisering in geschillen te kunnen wegwerken.

Uitvoeringsproblemen, maatregelen, overleg en leerproces: reactie van de minister van VWS

In het kader van het onderzoek vroeg de Nationale ombudsman de minister van VWS om te reageren op onder meer de volgende vragen:

- Op welke wijze is een inschatting gemaakt van de uitvoeringsproblemen bij het CIZ die samenhangen met de behandelduur van bezwaarschriften, alsmede de uitvoeringsproblemen bij het CVZ die samenhangen met de behandeling van adviesaanvragen van het CIZ? Wat is daarin volgens de minister de positie van de burger in relatie tot het CIZ en het CVZ?
- Tot welke maatregelen (bijvoorbeeld in de sfeer van personele bezetting) heeft dit concreet geleid?
- Op welke wijze is overleg gepleegd tussen het Ministerie van VWS, het CIZ en het CVZ over de behandelingsduur door het CIZ van bezwaarschriften en de behandelingsduur door het CVZ van adviesaanvragen van het CIZ en tot welke resultaten heeft dit geleid?
- Is voor de toekomst lering getrokken uit de gang van zaken bij de behandelingsduur van bezwaarschriften? Zo ja, welke?

In zijn reactie liet de minister onder meer het volgende weten.

Ten aanzien van de inschatting van de uitvoeringsproblemen

De inschatting over de te verwachten problemen is voor beide organisaties gebaseerd op de begrotingscyclus voor het CIZ en het CVZ.

Het CIZ ontvangt subsidie van het ministerie ten behoeve van de indicatiestelling AWBZ. Deze subsidie wordt beschikbaar gesteld op basis van een begroting. Aan de subsidie is de voorwaarde verbonden dat het CIZ kwartaalrapportages oplevert. In deze kwartaalrapportages moet het CIZ rapporteren over het aantal bezwaarschriften. In de begroting 2005 is, mede op basis van de inventarisatie die het CIZ had gemaakt, uitgegaan van 3060 procedures. In de derde kwartaalrapportage gaf het CIZ aan dat in 2005 circa 6100 bezwaren werden verwacht. Het CIZ heeft hierbij echter niet aangegeven dat dit tot problemen leidde in de behandeling van deze bezwaarschriften. Het CIZ heeft het ministerie in de begroting van 2006 meegedeeld dat in 2006 circa 6000 procedures worden verwacht.

Het CIZ en het CVZ geven beide aan dat de uitvoeringsproblemen voor de cliënt hebben geleid tot een lange afhandelingsduur van bezwaarschriften en adviesaanvragen. Het CVZ geeft daarnaast aan dat er een verplichting is (voor het CIZ) om in het kader van de behandeling van bezwaarschriften advies te vragen, maar dat er geen recht bestaat voor de verzekerde op een advies. Dit blijkt onder meer uit de bepaling dat het CVZ kan afzien van een advies. De minister kan zich goed vinden in het uitgangspunt van het CVZ om, zolang de verzekerde dat wenst en het ook overigens verantwoord is, steeds adviezen uit te brengen. Ook is de minister het eens met de handelwijze van het CVZ en het CIZ om bij een overschrijding van de tienwekentermijn aan verzekerde de keuze te laten om op een advies te wachten of een beslissing op bezwaar te krijgen zonder advies.

Ten aanzien van de genomen maatregelen

In verband met de geconstateerde problemen die vanaf het midden van 2005 zichtbaar werden heeft het CIZ medio september 2005 besloten tot een evaluatief onderzoek naar de bezwaarafhandeling binnen de regio's, waarbij ook de rol van de afdeling Bezwaar en Beroep van het landelijk bureau aan de orde is gesteld. Naar aanleiding hiervan is besloten tot het opstellen van een plan van aanpak om de achterstanden weg te werken. Tevens is opdracht gegeven voor het opstellen van een plan van aanpak dat moet leiden tot een concreet voorstel voor een betere organisatie en aansturing van de bezwaarafhandeling in de regio's.

Om de ontstane achterstanden bij de advisering in geschillen te kunnen wegwerken heeft het CVZ onbenutte middelen uit de begroting beschikbaar gesteld. Het CVZ heeft daarbij een duidelijke keuze gemaakt om geen concessies te doen aan de kwaliteit, juistheid en consistentie in de advisering.

Ten aanzien van het overleg tussen het Ministerie van VWS, het CIZ en het CVZ

Het Ministerie van VWS overlegt maandelijks met het CIZ op ambtelijk niveau. Hierin is de behandelingsduur van bezwaarschriften door het CIZ niet uitgebreid aan de orde geweest.

Met het CVZ is overleg geweest over de benodigde financiële middelen en de begroting om de achterstanden weg te werken. De gezamenlijke verwachting van het ministerie en het CVZ was en is dat hiermee de achterstanden uiterlijk in 2006 zullen zijn weggewerkt.

Ten aanzien van het leerproces

De doelstelling van het CIZ is te voldoen aan de in de Algemene wet bestuursrecht geldende termijnen voor afhandeling van bezwaarschriften. Essentieel hierbij is de bewaking van het proces. De minister heeft het CIZ daarom gevraagd in zijn kwartaalrapportages ook te rapporteren over de behandelingsduur van bezwaarschriften zodat de minister eventuele problemen op dit gebied kon monitoren en bespreken met het CIZ.

Het CVZ zet in op kennisoverdracht en voorlichting ter verbetering van de uitvoering door het CIZ. Het aantal bezwaarschriften en adviesprocedures zal daardoor afnemen. Verder blijkt uit ervaringen dat de kwaliteit van conceptbeslissingen op bezwaar verbetert. De advisering door het CVZ speelt hierin een rol. Hierdoor hoeft het CVZ steeds minder vaak opmerkingen te maken bij de conceptbeslissingen. De advisering kan daardoor sneller verlopen. Tot slot zal het CVZ komende tijd alles op alles zetten om de achterstanden die er nu zijn weg te werken. Voor een beperkte groep oude gevallen brengt het CVZ in kaart of het mogelijk is om af te zien van advisering. Nieuwe adviesaanvragen die bij het CVZ binnenkomen, kunnen binnen de geldende termijn worden afgehandeld.

Uit onvrede over de zorg in instellingen is de familie Hoogendoorn op zoek naar passende huisvesting voor Martijn (23). De familie heeft samen met andere ouders een pand op het oog waar gehandicapten kunnen wonen. Om de plannen te kunnen realiseren moet ze weten op welk zorgbudget ze kunnen rekenen.



“Martijn is puur een papieren kwestie”

“We danken onze lieve heer op onze blote knieën dat we Martijn nog hebben, maar soms lijkt het wel een straf. Als je ziet wat voor strijd je moet leveren voor een basale behoefte als zorg... Ik vind het mensonterend.” Vader Hoogendoorn bladert door een ordner waarvan hij er inmiddels stapels heeft. Ze bevatten eindeloze briefwisselingen om zijn zoon de zorg te geven die hij verdient. “Ik voer een kruistocht.”

Vlak voor zijn vijfde verjaardag kreeg Martijn een levensgevaarlijk virus dat zijn hersens heeft aangevreten. Sindsdien is hij meervoudig gehandicapt, lijdt hij aan een ernstige vorm van epilepsie en is hij totaal afhankelijk van anderen. Hij heeft het verstandelijk vermogen van een 1-jarige, kan nauwelijks praten en slecht lopen. “Thuis lopen we altijd achter hem aan zodat we hem kunnen opvangen als hij weer een epilepsieaanval krijgt.” Speciaal voor Martijn is gelijkvloers een stuk aan het huis gebouwd. Het is een zwaar bevochten aanbouw waar hij slaapt. 's Ochtends om 8.15 uur wordt hij opgehaald en naar een activiteitscentrum van een instelling gebracht. Om 17.00 uur is hij weer thuis. Eén keer in de maand gaat hij logeren in een logeershuis voor mensen met een beperking. De logeerpartijen op het terrein van een instelling zijn voorbij. “Dat hij in een instelling niet de zorg en aandacht krijgt als thuis begrijpen we wel.

Dat hij zich kan verwonden vanwege zijn epilepsie begrijpen we ook, maar dat die jongen (vermoedelijk na een epilepsieaanval) hevig bloedend op de vloer van het toilet gevonden wordt, is onaanvaardbaar. Ze hebben daar gewoon te weinig oog voor Martijn. Hij komt altijd op de laatste plaats. Als hij gaat logeren wordt hij 's avonds als eerste in bed gestopt en 's ochtends komt hij er als laatste uit. Dat is gemakkelijk voor de verzorgers en Martijn klaagt niet. Wij willen dat niet langer. Martijn heeft recht op meer aandacht.”

Vader Hoogendoorn droomt van een huis voor gehandicapten in het centrum van het dorp waar je gemakkelijk even aanloopt. Hij neemt zich voor om zelf zorg in te kopen en vraagt daarom een pgb aan. Het CIZ kent een bedrag van 35.000 euro toe, waarop Hoogendoorn een bezwaarschrift schrijft. “Het CIZ gaat uit van 18 uur persoonlijke verzorging per week. Maar wij hebben elke minuut in kaart gebracht en komen uit op minstens 25 uur. Ik snap niet hoe ze bij die uren komen. Niemand van het CIZ die Martijn ooit heeft gezien. Hij is puur een papieren kwestie. Dat maakt het ook zo wrang. Ik zag de mensen van het CIZ voor het eerst tijdens de hoorzitting in februari 2005. Die zitting was een complete ramp. We zaten tegenover vier mensen. Alsof we voor de rechter moesten verschijnen, alsof we iets hadden gedaan wat niet mag! En dan krijg je ook nog te horen dat er een interne discussie bestaat over procedures. Daar heb ik helemaal niets mee te maken. Ik wil gewoon dat Martijn krijgt waar hij recht op heeft! Maar die mensen bij het CIZ zitten er niet om jou te helpen, ze hebben gewoon een baantje”.

Binnen een week zou Hoogendoorn een verslag ontvangen van de hoorzitting. Dat worden er vier. Bovendien staan er dingen in het verslag die helemaal niet kloppen. Op verzoek wordt het verslag aangepast. Dan is het CVZ aan zet om advies te geven. “Toen ik in augustus nog niets had vernomen, ben ik gaan informeren hoe het zit. Niet per telefoon. Ik bel niet meer. Als je belt moet je namen opschrijven want iedereen wijst naar elkaar. Bovendien bellen instanties nooit terug. Ik mail of schrijf, dan heb ik alles zwart op wit.”

In september antwoordt het CVZ dat de termijn is verlopen en er twee mogelijkheden zijn: of Hoogendoorn legt zich neer bij de indicatie van het CIZ of hij wacht het advies van het CVZ alsnog af. “Dat zijn toch geen opties? Dat heb ik ook in een brief laten weten. Ik heb ook gevraagd naar de reden van de overschrijding en wanneer ze dan wel uitsluitel zouden geven.” Maar er komt geen antwoord en de onzekerheid groeit. “We waren inmiddels druk in gesprek met andere ouders van gehandicapte kinderen die ook ontevreden zijn over de zorg in instellingen. Samen willen we een pand in het centrum van het dorp huren van de woningbouwvereniging en via pgb's zorg inkopen. Maar dan moeten we wel weten op welk budget we kunnen rekenen. De overheid wil dat mensen met een beperking zolang mogelijk in de maatschappij blijven. Dan zetten wij een prachtig initiatief neer en dan faciliteert de overheid ons niet!”

In juli van dit jaar, anderhalf jaar na het bezwaarschrift valt er een brief in de bus waaruit blijkt dat het CIZ na advies van het CVZ, de bezwaren deels gegrond verklaart.

Hoogendoorn zet zijn strijd voort. Woede (“ik slik pillen tegen de hoge bloeddruk”) maakt steeds vaker plaats voor verdriet. “Ik krijg tranen in mijn ogen als ik directeurs van instellingen hoor praten over hoe het moet terwijl ik zie en meemaak wat er in werkelijkheid gebeurt. Ze hebben geen idee van de werkvloer.”

5 Analyse

In dit hoofdstuk analyseert de Nationale ombudsman de standpunten die het CIZ, het CVZ en de minister van VWS ten aanzien van de beslis- en adviestermijn in indicatiegeschillen hebben ingenomen.

In het kader van het onderzoek heeft de Nationale ombudsman het CIZ, het CVZ en de minister van VWS gevraagd naar de inschatting die is gemaakt van de problemen met de bezwaarahandeling, welke maatregelen zijn genomen waaruit het overleg tussen de instanties bestaat en of er voor de toekomst lering is getrokken uit de gang van zaken bij de behandelingsduur van bezwaarschriften.

Als belangrijkste verklaring voor de overschrijding van beslistermijnen voert het CIZ aan dat de organisatie volop in ontwikkeling is waarbij op tal van onderdelen verbeteringen worden doorgevoerd. De procedure van behandeling van bezwaarschriften is opnieuw ingericht en de organisatie is daarop afgestemd. Doel is om te voldoen aan de termijnen van de Awb en de kwaliteit van de beslissingen op bezwaar te verbeteren.

De omstandigheden die het CVZ aanvoert als oorzaken voor de achterstanden bij het adviseren in indicatiegeschillen zijn min of meer dezelfde als in het onderzoek van de Nationale ombudsman in 2004 dat leidde tot rapport 2004/281. Ook toen was er sprake van een groeiende stroom adviesaanvragen die niet door het CVZ was te beïnvloeden. Het CVZ stond en staat voor een zorgvuldige behandeling van de adviesaanvragen waarbij de kwaliteit niet onder de toestroom mocht lijden. Destijds was de advisering in indicatiegeschillen voor het CVZ nieuw en waren adviesaanvragen niet compleet. Uit de bevindingen van dit onderzoek blijkt dat volgens het CVZ de kwaliteit van de conceptbeslissingen van het CIZ onvoldoende is en dat leidt ertoe dat er veel tijd moet worden geïnvesteerd in het advies. Maatregelen die het CVZ in 2004 had genomen lagen in de sfeer van personeelsuitbreidingen, het inschakelen van externe adviseurs en het voorlichten van de indicatieorganen.

Uit de cijfers van het CIZ en het CVZ blijkt dat de prognoses over de aantallen bezwaarschriften en adviesaanvragen in 2003, 2004 en 2005 ieder jaar moesten worden bijgesteld. Daardoor was het niet goed mogelijk de bedrijfsvoering af te stemmen op de instroom.

Tussen het uitbrengen van rapport 2004/281 en dit onderzoek is, ondanks de genomen maatregelen, niet veel verbetering opgetreden in de doorlooptijden van adviesaanvragen bij het CVZ. Er is wel overleg tussen het CIZ, het CVZ en het Ministerie van VWS, maar dat heeft niet geleid tot een effectieve aanpak waarmee het probleem van de achterstanden werd opgelost. Het CVZ heeft al in 2003 bij de minister aandacht gevraagd voor knelpunten in de uitvoeringspraktijk van indicatiestellingen. Het CVZ vroeg de minister nadere regelgeving (beleidsregels) op te stellen om de indicatiestellingen te harmoniseren. Dit zou volgens het CVZ een efficiëntere behandeling van adviesaanvragen mogelijk maken. Dat het vervolgens drie jaar heeft geduurd voordat hierop vanuit het ministerie inhoudelijk werd ingegaan wijst erop, dat het

probleem op het departement geen prioriteit had. Dit blijkt ook uit het feit dat in de onderlinge contacten tussen het CIZ en het ministerie de problemen met de bezwaarafhandeling als zodanig geen agendapunt waren.

Het CIZ en het CVZ hebben lering getrokken uit de gang van zaken bij de behandeling van bezwaarschriften tegen indicatiestellingen. Belangrijkste les is dat het CIZ en het CVZ hebben ingezien dat burgers nadelige gevolgen van de lange behandelingsduur ondervinden. Na overleg tussen het CIZ, het CVZ en het ministerie is op 14 juni 2006 ten aanzien van de achterstanden bij het CVZ besloten om niet te adviseren in zaken waarin vóór 1 januari 2006 advies is gevraagd. Deze zaken worden door het CIZ nog een keer opnieuw beoordeeld voordat op bezwaar wordt beslist. De zaken waarin tussen 1 januari 2006 en 1 mei 2006 advies is gevraagd worden voor zover de capaciteit het toelaat van jong naar oud behandeld. Het CIZ vraagt nog een keer bij de bezwaarmaker na of hij op het advies van het CVZ wil wachten. Adviesaanvragen vanaf 1 mei 2006 worden binnen de wettelijke termijn van tien weken behandeld.

Mevrouw Hendriks lijdt pijn, kan amper uit de voeten en weet niet hoe ze de dagen moet doorkomen. In 2004 vroeg ze het CIZ om dagbesteding thuis. In juli van dit jaar, bijna twee jaar later, wordt haar verzoek definitief afgewezen. Inmiddels is haar toestand hard achteruit gegaan en dringt de huisarts aan op spoedopname in een verpleeghuis.*



“Ik heb hulp gevraagd maar tralies gekregen”

Het bezoek is aangekondigd, de voordeur staat op een kier. “Loop maar door”, klinkt het vanuit de huiskamer. In een ‘ziekenhuisbed’ ligt Marije Hendriks (53). Haar leven beweegt zich tussen de huiskamer, de keuken en de wc. “M’n nek, schouders, heup en bekken, alles zit op slot. Ik kan niets doen als tv kijken. Ik probeer me op te trekken aan die mensen in ontwikkelingslanden. Maar het valt niet mee om zo het laatste stukje van je leven te moeten doorbrengen. Weet je hoe het hier is als het 29 graden is en je draagt een kraag voor je nek? Ik kan nog geen raam open zetten! Morgen is het vier weken geleden dat m’n bed is verschoond. De hitte heeft er nog ingezet. Dat m’n haar is gewassen is elf en een halve week geleden. Ik, een kapster! Dat ik dit moet vertellen... ik geloof m’n eigen oren niet.”

Hendriks lijdt aan het hypermobiliteitssyndroom. Het is een bindweefselziekte die de pezen en banden aantast. Haar gewrichten krijgen onvoldoende steun waardoor ze overbeweeglijk en instabiel raken. Patiënten die aan het syndroom lijden, vertrouwen hun eigen lichaam niet meer. Bij een verkeerde beweging kan er plots een gewricht los schieten of juist bekneld raken. “Als ik niet oppas zak ik door m’n heup. En m’n nek, m’n nek is slecht. Af en toe val ik weg.”

*De naam Marije Hendriks is om privacyredenen gefingeerd.

Als kind heeft ze talloze operaties aan haar voet gehad, maar toen was niet duidelijk wat ze mankeerde. “Bij de geboorte van mijn tweede kind, 27 jaar geleden, kwam het eruit. Ik kon niet meer staan. Ik heb daarna altijd last gehad van mijn heup en rug.”

Ze bezocht ziekenhuizen in Venlo, Maastricht, Nijmegen en Gouda, werd meerdere malen geopereerd, maar het mocht niet baten. In de loop van de jaren is haar toestand verslechterd en haar familie uitgedund. “Deze ziekte heeft me mijn huwelijk gekost. De kinderen wonen ver weg en mijn zusje van wie ik veel hulp kreeg, is acht jaar geleden overleden aan een hartstilstand.”

Sindsdien krijgt ze tien uur en 45 minuten thuiszorg in de week. Veel te weinig, vindt Hendriks. Ze wordt hierin gesteund door haar huisarts en maatschappelijk werker die voor haar alle papieren invullen. In augustus 2004 wordt het CIZ gevraagd om zeven dagdelen dagbesteding thuis. Een half jaar later beslist het CIZ afwijzend. Mevrouw tekent in maart 2005 bezwaar aan en wacht vervolgens bijna 16 maanden op antwoord. Op 10 juli 2006 laat het CIZ ‘na telefonisch overleg met het CVZ’ in een brief weten dat mevrouw geen extra zorg of dagbesteding krijgt omdat die haar zelfredzaamheid in de weg zou staan.

Ondertussen vervalt de conditie van mevrouw van kwaad tot erger. In juni van dit jaar krijgt ze een terugslag als haar heup en bekken bekneld raken. Met helse pijn is ze aan bed gekluisterd. De huisarts schrijft morfine voor en dringt aan op meer thuiszorg. Gedurende zes weken, krijgt mevrouw extra hulp. Daarna moet ze het weer doen met wekelijks krap elf uur. “De dames lopen hier de benen onder hun kont uit, daar ligt het niet aan, maar de tijd is gewoon te krap. Er wordt niet over gepraat, maar ze werken vaak door in hun eigen tijd omdat ze de ellende niet kunnen aanzien. Ik kom bij het aanrecht en bij de wc, voor de rest lig ik hier. De vieze kleren trek ik weer uit de wasbox. Ik snap niet dat ze een mens zo kunnen behandelen.”

Inmiddels heeft er een jurist aan haar bed gezeten om de mogelijkheden te bekijken. In beroep gaan tegen de afwijzing heeft geen zin, want die procedure duurt veel te lang. Dus is besloten om het CIZ opnieuw om een indicatie te vragen. Volgt er weer een afwijzing dan spant de jurist een kort geding aan.

De huisarts gaat niet wachten op de uitslag van de nieuwe aanvraag. Hij vindt de situatie onverantwoord en heeft met spoed tijdelijke opname aangevraagd in een verpleeghuis. “Dan krijg ik in ieder geval zorg. Maar het is toch schandalig dat ik straks in een verpleeghuis zit omdat het CIZ me niet wil helpen? Ik heb hulp gevraagd maar tralies gekregen.”

Jaren geleden al heeft ze een aanvraag ingediend voor een gelijkvloerse woning. “Maar omdat het CIZ me niet serieus neemt, kom ik daar niet voor in aanmerking. Dit bed heb ik ook niet van het CIZ. Ik heb het gevraagd aan de wethouder. Binnen twee weken was het er! Ach, u moest eens weten...ik schaam me om het te vertellen maar ik heb het twee jaar op een emmer in de muurkast gedaan omdat ik geen posteel durfde te vragen omdat ik steeds nul op m’n rekest kreeg. En straks zit ik een verpleeghuis... Ik ben zo weggeteerd dat ik geen energie meer heb om boos te worden.”

Naschrift Nationale ombudsman: inmiddels is mevrouw Hendriks voor drie tot zes maanden opgenomen in een verpleeghuis.

6 Beoordeling

Het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft zich gericht op de behandelingsduur van bezwaarschriften van burgers tegen indicatiestellingen door het CIZ en de behandelingsduur van adviesaanvragen van het CIZ in indicatiengeschillen door het CVZ. In dit hoofdstuk wordt de onderzochte gedraging beoordeeld aan de hand van het behoorlijkheidsvereiste van voortvarendheid dat inhoudt dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. De beoordeling wordt geïllustreerd aan de hand van een concreet voorbeeld uit de praktijk van de Nationale ombudsman. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte beschouwing op de toekomst.

Beoordeling

Uit de bevindingen van het onderzoek blijkt dat volgens cijfers van het CIZ men niet in staat is binnen de wettelijke termijnen te beslissen op bezwaar. Verder blijkt uit cijfers van het CVZ dat men niet in staat is om binnen de wettelijke termijn te adviseren. Zowel het CIZ als het CVZ erkennen dat ze een verantwoordelijkheid hebben om tijdig binnen de wettelijke termijnen te beslissen en te adviseren. Beide bestuursorganen vinden echter het belang dat een advies door het CVZ wordt uitgebracht op grond waarvan het CIZ beslist, groter dan het belang van tijdige besluitvorming en advisering. Kwaliteit, zo stellen het CIZ en het CVZ, gaat boven tijdigheid. De minister van VWS kan zich hiermee verenigen.

Het CIZ en het CVZ laten het aan de bezwaarmaker over of hij na het verstrijken van de termijn het advies van het CVZ wil afwachten, of er de voorkeur aan geeft dat het CIZ op het bezwaarschrift beslist. In het laatste geval zal de afwijzende beslissing die het CIZ in concept aan het CVZ heeft voorgelegd definitief worden. De minister van VWS kan zich in deze handelwijze vinden.

De Nationale ombudsman onderschrijft het belang dat de beslissing van het CIZ op een bezwaarschrift op een zorgvuldige wijze tot stand dient te komen. Ook onderkent de Nationale ombudsman dat het advies van het CVZ daarin een belangrijke rol speelt. De opstelling om kwaliteit boven tijdigheid te stellen, heeft echter tot zodanige gevolgen geleid dat de trage behandeling afbreuk doet aan de kwaliteit van de beslissing. Tijdigheid is een onderdeel van, en niet ondergeschikt aan, kwaliteit. De Nationale ombudsman is dan ook van oordeel dat het niet juist is de burger voor de keuze te stellen tussen een tijdige of een kwalitatief goede beslissing.

De Nationale ombudsman overweegt dat de burger recht heeft op tijdige besluitvorming door de overheid. Ook de wetgever is van mening dat burgers een effectiever rechtsmiddel moeten hebben tegen te trage besluitvorming door de overheid. Een wetsvoorstel met die strekking is thans in behandeling in de Tweede Kamer der Staten-Generaal.⁷

Wie bezwaar maakt bij een bestuursorgaan mag verwachten dat de overheidsinstantie het bezwaarschrift behandelt volgens de termijnen die daarvoor in de wet zijn gesteld. Als iemand

⁷ Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een doeltreffender rechtsmiddel tegen niet tijdig beslissen door bestuursorganen (Wet beroep bij niet tijdig beslissen), Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 435

bezwaar maakt tegen de indicatiestelling van het CIZ, dient het CIZ het bezwaarschrift binnen zes weken te behandelen of, indien advies is gevraagd aan het CVZ, binnen 21 weken na ontvangst van het bezwaarschrift.⁸ Het CIZ kan de bezwaarmaker schriftelijk laten weten dat de beslissing voor ten hoogste vier weken wordt verdaagd. Verder uitstel is alleen mogelijk met instemming van de indiener van het bezwaarschrift.⁹ Een dergelijke verdaging is, blijkens de Memorie van Toelichting op de Awb,¹⁰ bedoeld voor bijzondere gevallen.

Er is sprake van een ketenprobleem. Uit de cijfers van het CIZ blijkt dat niet in alle gevallen tijdig advies is gevraagd aan het CVZ. Het grootste knelpunt voor de overschrijding van de termijnen om te beslissen op bezwaar vormt echter de achterstand bij het CVZ in het adviseren in indicatiegeschillen.

De termijnen om te beslissen en te adviseren worden door het CIZ en het CVZ structureel overschreden. Het grootste knelpunt is de achterstand bij de advisering in indicatiegeschillen door het CVZ. Het is standaardprocedure van het CIZ om de burger te vragen in te stemmen met verder uitstel als het advies van het CVZ niet binnen tien weken is uitgebracht. Gelet op de structurele overschrijding is er geen sprake van een bijzonder geval op grond waarvan verder uitstel is gerechtvaardigd. Door toch om instemming met verder uitstel te vragen wentelt de overheid zijn onvermogen om tijdig te beslissen en te adviseren af op de burger, met alle gevolgen van dien (zie hierna in hoofdstuk 7). De burger wordt hierdoor voor de onmogelijke keuze gesteld om of de gang naar de rechter op te schorten, of zich zonder advies van het CVZ, en daarmee dus ook zonder de kans af te wachten dat het CVZ anders over de indicatiestelling denkt, tot de rechter te wenden. De Nationale ombudsman is van oordeel dat dit in strijd is met het vereiste van voortvarendheid en derhalve niet behoorlijk.

Voorbeeld uit de praktijk van de Nationale ombudsman

Op 12 januari 2006 ontving het CIZ het bezwaarschrift van verzoekster.

Op 7 februari 2006 werd de conceptbeslissing op bezwaar voor advies voorgelegd aan het CVZ.

Op 18 april 2006, tien weken later, was het advies nog niet ontvangen en vroeg het CIZ of verzoekster akkoord ging met de termijnoverschrijding en het advies wilde afwachten.

Op 24 april 2006 liet verzoekster weten onder protest het advies af te wachten en diende zij een klacht in over de lange behandelingsduur.

Op 31 juli 2006 liet het CVZ het CIZ weten van het uitbrengen van advies af te zien.

Op 1 augustus 2006, 29 weken na ontvangst van het bezwaarschrift, verklaarde het CIZ de klacht van verzoekster ongegrond. Het bezwaarschrift was door het CIZ binnen vier weken behandeld. Nadat de termijn waarbinnen het CVZ advies kon uitbrengen was verstreken ging verzoekster desgevraagd, zij het onder protest, akkoord met verder uitstel. Het CIZ concludeerde dat het bezwaarschrift binnen de wettelijke afhandeltermijnen was behandeld.

⁸Artikel 58 van de AWBZ

⁹Artikel 7:10, vierde lid, van de Awb

¹⁰Tweede Kamer, 1988-1989, 21 221, nr. 3

De Nationale ombudsman deelt deze conclusie niet. Het CIZ is verantwoordelijk voor een goed verloop van de bezwaarprocedure (zie ook rapport 2004/281). Er is geen sprake van een bijzonder geval waarbij de bezwaarmaker mag worden gevraagd om in te stemmen met verder uitstel. In dit geval had het CIZ binnen 21 weken op het bezwaarschrift moeten beslissen. Het CIZ mocht deze termijn met vier weken verdagen. De beslistermijn van 21 of 25 weken is inclusief de termijn van tien weken die het CVZ heeft om te adviseren. Door het overschrijden van de wettelijke termijn om te beslissen is, het vereiste van voortvarendheid is geschonden. Daaraan doet niet af dat verzoekster – onder protest – met verder uitstel heeft ingestemd.

Hoe nu verder?

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van de maatregel die is getroffen om de achterstanden bij het CVZ weg te werken. Tijdigheid van besluitvorming draagt bij aan een betere prestatie van de overheid voor zijn burgers. Dat rechtvaardigt de beslissing van het CVZ om in bepaalde gevallen geen advies uit te brengen. Artikel 58 van de AWBZ biedt het CVZ de ruimte deze beslissing te nemen.

Bij het niet uitbrengen van een advies wordt niet voldaan aan de doelstellingen van zeefwerking en eenduidige interpretatie van aanspraken waarbij ook de burger belang heeft. De burger kan echter voor zijn belang opkomen door tegen de beslissing van het CIZ op bezwaar, ook al is hierover niet door het CVZ geadviseerd, in beroep te gaan bij de rechter. Door de genomen maatregel heeft een groep bezwaarmakers echter voor niets gewacht op een advies dat niet zal worden uitgebracht. De Nationale ombudsman betreurt dit zeer.

De toekomst zal moeten uitwijzen of de genomen maatregel blijvend effect sorteert. De Nationale ombudsman ziet dan ook aanleiding om op dit punt het CIZ en het CVZ een aanbeveling te doen.

*Een whiplash en een doodzieke vriendin beheersten het leven van de heer Aberson.
Als zijn vriendin op 36-jarige leeftijd overlijdt, zit hij in zak en as.
Hij wil meer hulp maar in plaats van begrip krijgt hij minder hulp en opmerkingen
die hem diep kwetsen.*



“Doodmoe en gestrest word je ervan”

De voortuin van zijn huis is verwilderd. Hij komt er niet aan toe. “Een heleboel dingen hier blijven liggen. De hulp redt het niet in één ochtend in de week en ik ben heel snel moe. Vijf dagen in de week lig ik tussen zes en acht uur al op bed. Die whiplash is allesoverheersend.” Hij laat een lange lijst zien met klachten: snel geïrriteerd, prikkelbaar, eenzaam, onbegrepen, concentratieproblemen, vermoeidheid, hoofdpijn, verminderde kracht en duizelingen. Tijdens het douchen gaat hij daarom vaak op een stoel zitten. “Medicijnen helpen nauwelijks. Ik gebruik cannabis in de thee. Dat dempt de klachten. Daarnaast slik ik tabletten tegen hoge bloeddruk”.

Aberson krijgt drie uur huishoudelijke hulp in de week. Maar dat is volgens hem veel te weinig. Hij wil weer hebben wat hij kreeg voor het overlijden van zijn vriendin: zes uur huishoudelijke hulp plus eens in de twee weken gespecialiseerde zorg voor bijvoorbeeld de administratie.

“In 2001 kreeg ik een whiplash. Na een behandeling in het revalidatiecentrum in Enschede is thuiszorg toegekend. Mijn vriendin was toen genezen verklaard voor de leukemie die in 1993 was ontdekt, maar kreeg hartklachten. Ze stond op de lijst voor een harttransplantatie.

In april 2004 kreeg ze een longontsteking en is ze overleden. Kort daarna is de gespecialiseerde zorg gestopt. Als het weer nodig was, kon ik bellen. In september bleek dat ik het niet alleen redde. In overleg met de huisarts werd besloten de zorg opnieuw te starten. Ik moest dan eerst een nieuwe indicatie aanvragen. En toen kwam die mevrouw van het CIZ. Ze vroeg of ik gehuwd was, wist niet dat mijn vriendin was overleden. Toen ik dat vertelde, informeerde ze naar de ziekten die mijn vriendin heeft gehad en stelde na vijf minuten een diagnose: o, dat komt door die leukemie. Vervolgens zei ze: maar dat is al driekwart jaar geleden. Dat was voor mij de grens. Ik was een emotioneel wrak en vond haar bezoek heel ingrijpend. Ik was gekwetst en zei dat ze beter kon vertrekken, maar ze bleef zitten. Toen ben ik de huisarts gaan bellen. Zij nam de telefoon van mij over en zei dat ik labiel was en zo, dat ik aan de medicijnen moest. Op mijn verzoek is er later nog iemand anders langs gekomen die wel begrip toonde voor mijn situatie. Niettemin werd de huishoudelijke hulp gehalveerd en de gespecialiseerde zorg geschrapt; ik moest maar aankloppen bij het maatschappelijk werk of sociaal raadslieden.”

In januari 2005 schrijft hij een bezwaarschrift tegen de indicatie. Daarnaast wil hij een klacht indienen wegens onheuse bejegening door de medewerkster van het CIZ. “Dat zijn twee verschillende processen. Ik heb het CIZ gevraagd hoe dat moet. De klachtenregeling ontving ik uiteindelijk in juli 2005, een half jaar later, terwijl ik tot vervelens toe heb gebeld. Doodmoe word je ervan als je niet als persoon wordt behandeld. Ze zijn zo autoritair. Ze stellen allerlei termijnen maar houden zich er zelf helemaal niet aan. In juli bleek dat mijn klacht bij de verkeerde afdeling lag. Mijn bezwaarschrift werd ongegrond verklaard door het CIZ en vervolgens voor advies voorgelegd aan het CVZ. Zo’n advies is uiteindelijk maar een wassen neus, want het kan zo door het CIZ van tafel worden geveegd.”

Aberson heeft geen goed woord over voor de stroperige procedure. “Als je vraagt waarom het zo lang duurt krijg je te horen dat de organisatie is veranderd. Ze zijn veel te laat en doen er nog laconiek over ook. Op een gegeven moment was ik zo getergd dat ik door het lint ging. Ik heb de hoorn op de haak gegooid.”

Eind 2005 wordt zijn klacht ongegrond verklaard. In maart 2006 krijgt hij uitsluitel over het bezwaarschrift dat hij vijftien maanden geleden eerder heeft ingediend. “Al die tijd, moeite en ergernissen zijn voor niets geweest. Ik krijg niet meer hulp. Als ze mij nog meer hulp zouden geven dan staat dat mijn motivatie om zelf wat te doen in de weg, menen CIZ en CVZ.”

“Met hulp van MEE heb ik een nieuwe indicatie aangevraagd die niet eens in behandeling is genomen omdat er geen nieuwe feiten zouden zijn. Maar die zijn er wel! CIZ en CVZ beweren dat er nog behandelingsmogelijkheden zijn, maar artsen betwisten dat. Daarom heb ik meer hulp nodig. Het is toch te gek dat mijn 78-jarige vader en 68-jarige moeder moeten komen om mijn bed te verschonen en de ramen te lappen? De strijk gaat ook naar mijn ouders. Eten koken red ik niet meer. Ik eet meestal wat uit de diepvries. Eerst vond ik nog ontspanning in mijn hobby modelbouw maar daar kom ik amper meer aan toe. Dat hele gedoe geeft zoveel stress dat de klachten alleen maar erger worden. Ik ben al twee jaar aan het modderen. Zelfs een boek van Baantjer is me al teveel, na drie bladzijden moet ik al terug.”

7 Gevolgen voor de burger

Na de standpunten van de betrokken bestuursorganen, een analyse van het probleem en de beoordeling door de Nationale ombudsman, volgt in dit hoofdstuk een beschouwing over de verhouding burger-overheid, gevolgd door een beschrijving van de gevolgen voor de burger van de behandelingsduur van bezwaarschriften door het CIZ en de behandelingsduur van adviesaanvragen door het CVZ.

Relatie burger-overheid

In een moderne samenleving is de overheid een dienstbare overheid. Als bepaalde bestuurlijke organisaties niet goed werken of niet goed samenwerken, komt deze dienstbaarheid aan de burger in de knel. Burgers, maar ook bedrijven of instellingen, vangen dan de klappen op.

In het Verslag van de Nationale ombudsman over 2005 heeft de Nationale ombudsman de relatie tussen burger en overheid getypeerd. Burgers en overheid zijn verschillend. Eén van de verschillen tussen burger en overheid komt tot uiting in de kwetsbaarheid van de mens tegenover de onaantastbaarheid van de overheid. In veel zaken speelt dat mensen zich niet als persoon erkend voelen, zich niet serieus genomen voelen of niet met respect behandeld zijn. Voor de overheid gaat het dan vaak om een gewone kwestie, een gewoon misverstand, een gewone fout. De burger voelt zich echter persoonlijk geraakt.

Burgers en overheid zijn ook tegengesteld. De tegenstellingen zijn onder meer die van emotionele betrokkenheid van de burger versus zakelijke betrokkenheid of onverschilligheid van de overheid, irritatie bij de burger over tijden en termijnen tegenover een overheid die denkt in processen en procedures en de afhankelijkheid van de burger van een overheid die de procedures bepaalt.

In de kern geldt dat als het bestuur zijn werk goed doet, de burger niet klaagt. Maar als burgers wel klagen, doen ze dat vooral over de wijze waarop de overheid met hen omgaat: behoorlijk of niet. Bestuursorganen hebben dikwijls de neiging zich er op te beroepen dat wat zij van de burger verlangen in overeenstemming is met de wet en dat daarom verdere discussie niet zinvol is. Vanuit het perspectief van de burger speelt echter de relationele kant, de behoorlijkheid, een vaak even grote rol.

De burger in de moderne samenleving kan zich tegen de overheid, bijvoorbeeld wanneer deze nalatig is, verweren. Als het gaat om rechtmatigheidsvragen, kan dat bij de rechter. Als gaat het om behoorlijkheid of goed bestuur dan vervult de Nationale ombudsman een rol.

De kwetsbare burger

De burgers om wie het in dit rapport gaat behoren tot een kwetsbare groep mensen, vaak chronisch, soms zelfs ongeneeslijk ziek en hun naasten die hun verzorgen. Zij zijn voor de toegang tot de zorg die ze nodig hebben afhankelijk van de beoordeling van het CIZ. In veruit de meeste gevallen worden burgers op rechtmatige wijze geïndiceerd. Maar in een

aantal gevallen wordt bezwaar gemaakt tegen de indicatiestelling en de mensen die dat doen raken dan vaak in een langdurige procedure met het CIZ en het CVZ verwickeld. In deze relatie tussen burger en overheid komt de behoorlijkheid in het gedrang. Verspreid door dit rapport zijn burgers geportretteerd die hiermee te maken hebben (gehad) toen zij bezwaar maakten tegen de indicatiestelling door het CIZ.

De zakelijke overheid

De overheid waar het in dit rapport over gaat betreft het CIZ en het CVZ, en, vanwege zijn verantwoordelijkheid voor de modernisering van de AWBZ, de minister van VWS.

Het CIZ beoordeelt als onafhankelijke organisatie of een cliënt voor zorg in aanmerking komt. Met het aanvragen van zorg of zorgtoewijzing houdt het CIZ zich niet bezig. Dat is de verantwoordelijkheid van de cliënt zelf en van de zorgkantoren en de zorgaanbieders.

Het CVZ heeft in de bezwaarprocedure een adviesrol. De adviseringstaak heeft drie doelen: zeefwerking, eenduidige interpretatie van aanspraken en het verkrijgen van informatie over de uitvoeringspraktijk.

De minister is verantwoordelijk voor de modernisering van de AWBZ. De AWBZ is de volksverzekering die langdurige zorg voor alle burgers moet garanderen. De afgelopen jaren is er een proces van zorgvernieuwing in de AWBZ op gang gekomen, van aanbodgericht naar flexibel en vraaggericht.¹¹

Gevolgen voor de burger

De verhalen van de geportretteerde burgers zijn bedoeld als illustratie. Zij spreken voor zich en behoeven weinig toelichting. De rode draad is dat mensen lang moeten wachten op een beslissing van het CIZ op bezwaar als advies is gevraagd aan het CVZ. Voor veel mensen betekent dit een lange tijd van onzekerheid over hun zorgvraag. Hebben ze aanspraak op zorg? Op hoeveel zorg kunnen ze rekenen? Moeten ze de zorg zelf betalen in afwachting van de uitkomst van de bezwaarprocedure? En als ze in het gelijk worden gesteld, welke gevolgen heeft dat dan voor de achterliggende periode waarin hen tekort is gedaan?

Dit rapport gaat niet alleen over de beoordeling van een gedraging van de overheid. Het gaat ook over de verschillen en de tegenstellingen in de relatie tussen burger en overheid. De portretten en de standpunten van het CIZ, het CVZ en de minister geven hieraan uitdrukking.

De burgers die in dit rapport zijn geportretteerd zijn afhankelijk van de overheid voor de toegang tot publiek gefinancierde zorg. Deze relatie komt onder druk te staan als de overheid niet behoorlijk handelt. De Nationale ombudsman vraagt met dit rapport aandacht voor het verhaal van deze burgers. Hun gevoelens zijn niet ondergeschikt aan de zakelijke zienswijze van de overheid. Als deze verhalen van de burgers naast de standpunten van de overheid worden gelegd, dan ziet de Nationale ombudsman verschillen en tegenstellingen.

Een verschil tussen burger en het CIZ en het CVZ is dat mensen zich persoonlijk geraakt voelen: het gaat over hun ziekte, hun partner, hun kinderen, hun bestaan. Terwijl het

¹¹Nota 'Zicht op zorg' (plan van aanpak modernisering AWBZ), Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 631, nr. 1

CIZ en het CVZ de overschrijding van de wettelijke termijnen zien als een uitvoeringsprobleem dat vooral met capaciteit en dus geld te maken heeft.

Daarnaast worden tegenstellingen zichtbaar tussen de emotioneel betrokken burger en de zakelijke overheid. Mevrouw Van de Helm raakt geëmotioneerd als ze vertelt over haar ervaringen met het CIZ. Het lukt haar niet om voortgang te krijgen in de behandeling van het bezwaarschrift. De onhebbelijkheid waarover mevrouw Van de Helm het heeft, is de zakelijkheid van de overheid. De emoties over de beslissing van het CIZ en de lange behandelingsduur van het bezwaarschrift laaien ook op bij de familie De Vos. De situatie waarin de familie terecht kwam werd hun bijna teveel. Volgens mevrouw Van Houten (zie portret hierna) heeft het CIZ alle regels van fatsoen overschreden. En de heer Aberson is geraakt en gekwetst door de wijze waarop hij door een medewerkster van het CIZ is bejegend, terwijl zij misschien naar professionele maatstaven heeft gehandeld. Het toont de tegenstelling aan tussen emotie en zakelijkheid in de relatie burger-overheid.

Een andere tegenstelling is die tussen de burger die geïrriteerd is over de lange duur van de bezwaarprocedure en de overheid die denkt in processen en procedures. De heer Slot is een verstandige man die uit eigen ervaring, hij heeft een ernstig gehandicapte dochter, weet hoe het systeem werkt en hoe de overheid functioneert. Hij helpt mensen die daar moeite mee hebben. In het betoog van de heer Slot klinkt veel meer door dan boosheid. Mevrouw Hendriks heeft een jurist ingeschakeld om een kort gedingprocedure aan te spannen als de procedure tegen een afwijzende indicatiestelling lang gaat duren. En voor de heer Hoogendoorn lijkt het of zijn zoon Martijn voor het CIZ en het CVZ een papieren kwestie is.

Ten slotte zien we de tegenstelling tussen afhankelijke burger en de procedurebepalende overheid. De opties die aan hem zijn voorgelegd om te wachten op het advies van het CVZ of zich neer te leggen bij een negatieve beslissing van het CIZ op bezwaar zijn voor de heer Hoogendoorn onaanvaardbaar.

Bij deze tegenstellingen en verschillen, valt het de Nationale ombudsman wel op dat de geportretteerde burgers, zich beklagen over de wijze van bejegening door het CIZ en zich niet gehoord voelen. Dit doet de vraag rijzen of het CIZ zich niet teveel als zakelijke overheid heeft opgesteld, en onvoldoende aandacht heeft besteed aan de emotionele lading die een indicatiestelling of het uitblijven van een beslissing daarover voor de burger heeft.

Burger tegemoet komen

Bij een bezwaarprocedure die langer duurt dan de wettelijke termijn voorschrijft heeft de overheid niet behoorlijk voor zijn burgers gepresteerd door niet tijdig te adviseren en te beslissen. De termijnoverschrijding bij de bezwaarafhandeling brengt schade toe aan de samenleving. De bezwaarprocedure kan zolang duren dat de periode waarvoor de indicatiestelling geldt al is verstreken. Wie achteraf in bezwaar of beroep in het gelijk wordt gesteld en toch recht blijkt te hebben op (meer) geïndiceerde zorg, kan in zo een geval het recht op (meer) zorg niet meer effectueren. Zorg in natura kan immers niet met terugwerkende kracht worden

verleend. Ook kunnen situaties ontstaan waarin burgers zoals mevrouw De Boer of de familie De Vos terecht zijn gekomen. Er zijn houders van een persoonsgebonden budget die achteraf op meer zorg aanspraak kunnen maken dan het CIZ aanvankelijk vaststelde. Maar in afwachting van de uitkomst van de juridische procedure konden zij de kosten van zorg financieel niet zelf dragen of hebben zij dit financiële risico niet aangedurfd. Voor deze mensen geldt dat zij achteraf niet kunnen voldoen aan de verplichting die met een persoonsgebonden budget is verbonden, het verantwoorden van de ingekochte zorg. Zij hebben dus wel recht op een persoonsgebonden budget, maar kunnen dit niet besteden door toedoen van de overheid. De Nationale ombudsman acht dit onaanvaardbaar en ziet hierin aanleiding om het CIZ, het CVZ en de minister gezamenlijk een aanbeveling te doen.

Bijna een jaar zat Agnes van Houten (48) met de handen in het haar. Twee hoogbegaafde kinderen, mishandeld door vader, buitengesloten op school. Hulp was dringend nodig, maar haar verzoekschriften bleven eindeloos lang onbeantwoord.*

“Je komt in een vrije val die niet meer is te stuiten”

Terwijl zijn leeftijdsgenoten op school zijn, vertrekt Bas (15) met een tas vol rackets naar de tennisbaan. Bas heeft zijn VWO-diploma al gehaald. Hij is hoogbegaafd, net als zijn broertje Jasper (12) die zich stierlijk verveelt in de derde klas van het VWO.

Bij uitzondering hebben ze ontheffing gekregen van de leerplicht. Mamma geeft Jasper nu les. Vader is buiten beeld. Meneer en mevrouw Van Houten zijn gescheiden en er is geen omgangsregeling. “Hij heeft ons allemaal mishandeld. Dat maakt de problematiek hier uiterst complex. De jongens willen niet meer leren. Ze lijden aan angststoornissen, hechtingstoornissen en er is sprake van een posttraumatisch stresssyndroom. De oudste heeft ADHD en de jongste vertoont autistische trekjes. Hij is ook depressief. Allebei de jongens zijn onder behandeling van een psychiater.”

Om hen het plezier in leren weer terug te geven en ze te leren omgaan met hun ‘anders-zijn’ vraagt mevrouw Van Houten in augustus 2004 om ondersteunende en activerende begeleiding. Enkele weken later wijst het CIZ het verzoek af. “Volgens het CIZ moesten mijn zoons worden opgenomen. De problematiek was te ingewikkeld om thuis te behandelen. Maar dat is helemaal niet aan het CIZ! De jongens waren al onder behandeling van een psychiater en die adviseerde juist ondersteunende en activerende begeleiding in de thuis-situatie. Dit is een vergissing, dacht ik. Ik stuur een bezwaarschrift en dan komt het snel allemaal goed.”

Bij het bezwaarschrift zijn intelligentie- en persoonlijkheidsonderzoeken toegevoegd, een rapportage van de psychiater en brieven van de huisarts en Bureau Jeugdzorg.

In de veronderstelling dat ze snel hulp krijgt toegewezen, doet mevrouw Van Houten een beroep op een man die haar kinderen in het verleden heeft begeleid. De man is gespecialiseerd in hoogbegaafdheid en heeft elke avond telefonisch contact met de jongens. Daarnaast komt hij één avond van zes tot elf uur aan huis. “Hij peuterde zonder dat de kinderen dat door hadden, zodat er weer wat los kwam. Hij kon de kinderen weer terug in hun waarde krijgen. In de kerstvakantie heeft hij ze heel veel begeleid. Op 8 januari zouden we hem op gaan halen. Maar toen we aankwamen zat hij dood in zijn stoel. Toen ging ook voor ons het licht uit. Het was een drama. Hij was de steun- en toeverlaat van de kinderen. Het kaartenhuis was in elkaar gedonderd. De oudste beet zich vast in school maar zakte vrij snel door zijn rug waardoor hij driekwart jaar niet meer kon sporten. Jasper wilde juist niet meer naar school en trok zich terug. Hij werd depressief en was niet meer te bereiken. Dat neem ik het CIZ wel kwalijk...”

*De namen Agnes van Houten, Bas en Jasper zijn om privacyredenen gefingeerd.

Het is februari 2005 als Van Houten te horen krijgt dat het CIZ niet kan indiceren omdat zijzelf ADHD zou hebben en de kinderen daarom niet thuis zou kunnen begeleiden. “Hoe komen ze erbij?!”

Op verzoek van mevrouw wordt het bezwaarschrift ter advies voorgelegd aan het CVZ. Het blijft heel lang stil en het gezin moddert voort. “Het is heel erg als je niet op tijd hulp krijgt. Je komt in een vrije val die niet meer is te stuiten. De jongens konden niet meer met elkaar door een deur en ik was doodop. Alle energie stopte ik in m’n mannetjes. Ik kreeg noodgedwongen zoveel petten op dat ik niet gewoon moeder kon zijn. Iets leuks doen was er niet meer bij. Het was heel zwaar. Ik heb het putje wel gezien.”

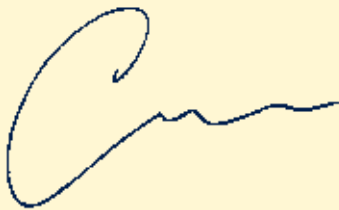
In juli 2005 is er een hoorzitting en kort daarna krijgt Van Houten bericht. “Het CVZ heeft het CIZ ontzettend de mantel uitgeveegd. Het CVZ bood zelfs excuses aan voor het optreden van het CIZ. Daar ben ik wel blij mee want het CIZ is echt honds geweest. Het heeft alle regels van fatsoen overtreden. Het heeft de diagnose van de psychiater aan zijn laars gelapt en had geen enkele boodschap aan onze huisarts.”

Niettemin is de hulpvraag van Van Houten maar deels ingewilligd. “De kinderen krijgen ieder negen uur hulp per week voor psychische problematiek, maar niet op basis van het feit dat ze hoogbegaafd zijn. Problemen die daarmee samenhangen, worden niet geïndiceerd en moet de school oplossen. Maar je bent er niet als je je onderwijskundig programma verandert. De kinderen staan op school alleen. Ze worden buitengesloten. Ze staan onderaan de pikorde en dat vreet aan hun zelfvertrouwen. Vandaar dat ze van school zijn. Tegelijkertijd moeten ze cognitief worden uitgedaagd want anders vervelen ze zich dood en verliezen ze de motivatie om te leren. Een één op één begeleiding kan hen helpen, maar die krijgen ze dus niet. Daarom sla ik de boeken open met Jasper. Dat valt niet mee. Ik zou graag enkel moeder voor ze willen zijn, ik heb nu zoveel petten op.”

8 Aanbevelingen

Omdat de Nationale ombudsman deze bestuursorganen gezamenlijk verantwoordelijk acht voor een goede uitvoering van de bezwaarafhandeling en het scheppen van de noodzakelijke randvoorwaarden, zijn de aanbevelingen gericht aan het CIZ, het CVZ en de minister van VWS gezamenlijk.


- Kom burgers in redelijkheid en billijkheid financieel tegemoet indien zij recht hebben op geïndiceerde zorg, maar hun aanspraak op zorg, als gevolg van het overschrijden van de wettelijke beslistermijn op bezwaar, niet met terugwerkende kracht kunnen effectueren doordat de indicatieperiode is verstreken.
- Zorg voor een voortgangscntrole op het nakomen van de wettelijke adviestermijn door het CVZ op adviesaanvragen van het CIZ en op het nakomen van de wettelijke beslistermijn op bezwaar door het CIZ, en bericht de Nationale ombudsman daar tot 1 januari 2008 ieder kwartaal over.



dr. A.F.M. Brenninkmeijer
De Nationale ombudsman

Uitgave: Bureau Nationale ombudsman
Interviews portretten: Monique de Knecht, Waddinxveen
Fotografie: Fotoburo Argos, Den Haag
Vormgeving: Full House, Waddinxveen
Pre-press: Plaatwerk bv, Waddinxveen
Druk: Drukkerij Van Tilburg, Waddinxveen

Oktober 2006



de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den haag

Telefoon (070) 356 35 63
Fax (070) 360 75 72
www.nationaleombudsman.nl

