



Rapport

Datum: 26 september 2001
Rapportnummer: 2001/292

Klacht

1. Verzoeker klaagt erover dat CZ Groep Zorgverzekeringen niet binnen de wettelijke termijn van tien weken heeft beslist op zijn bezwaarschrift van 29 oktober 2000 en hem er ook niet tijdig van in kennis heeft gesteld dat deze termijn niet zou worden gehaald.
2. Daarnaast klaagt verzoeker erover dat CZ Groep Zorgverzekeringen in haar brief aan hem van 26 maart 2001 ten onrechte heeft gesteld dat de Nationale ombudsman geen reden zag voor behandeling van zijn klachten.

Beoordeling

I. Ten aanzien van de behandelingsduur van verzoekers bezwaarschrift

1. Verzoekers klacht betreft in de eerste plaats de lange behandelingsduur van zijn bezwaarschrift van 29 oktober 2000 tegen een besluit van CZ Groep Zorgverzekeringen (hierna: CZ) van 16 november 1998.
2. CZ liet verzoeker op 20 november 2000 weten dat zij het bezwaarschrift op 31 oktober 2000 had ontvangen en dat het er in verband met de grote werkbelasting naar uitzag dat het bezwaarschrift niet binnen de wettelijk voorgeschreven termijn van zes weken na ontvangst zou kunnen worden afgehandeld. In verband daarmee werd de beslissing voor vier weken verdaagd.
3. Op grond van het bepaalde in artikel 7:10, eerste en derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) diende CZ binnen uiterlijk tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift te beslissen. Verder uitstel was op grond van het vierde lid van artikel 7:10 slechts mogelijk voor zover verzoeker daarmee instemde.
4. CZ heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid verzoeker te vragen of hij instemde met verder uitstel. Omdat in dit geval geen sprake is geweest van instemming van verzoeker met verder uitstel had CZ binnen tien weken na 31 oktober 2000 op verzoekers bezwaarschrift moeten beslissen.
5. De beslissing van CZ dateert van 12 februari 2001. De wettelijke beslistermijn van tien weken is daarmee met ruim vier weken overschreden.
6. Een grote werkbelasting kan een verklaring maar geen rechtvaardiging vormen voor het overschrijden van de wettelijke beslistermijn.

In zoverre is de onderzochte gedraging van CZ niet behoorlijk.

7. CZ heeft verzoeker niet tijdig en uit eigen beweging geïnformeerd over de overschrijding van de beslistermijn. Vanuit een oogpunt van actieve informatieverstrekking had CZ er

beter aan gedaan dat wel te doen.

De onderzochte gedraging is ook in dit opzicht niet behoorlijk.

8. Uit haar reactie in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman blijkt dat CZ "haar tijd en moeite liever steekt in de inhoudelijke behandeling van bezwaarschriften" dan dat zij betrokkenen tussentijds informeert over dreigende overschrijding van de wettelijke beslistermijnen of gebruik maakt van de mogelijkheid betrokkenen te vragen om instemming met verder uitstel.

Uit deze houding blijkt niet alleen een miskenning van het belang van betrokkenen om adequaat te worden geïnformeerd over een vertraging in de bezwaarprocedure, maar bovendien een miskenning van de bepalingen van de Awb.

Deze vaststelling vormt aanleiding tot een aanbeveling aan CZ.

II. Ten aanzien van een passage in de brief van 26 maart 2001

1. Verzoeker heeft er voorts over geklaagd dat CZ in haar brief aan hem van 26 maart 2001 ten onrechte heeft gesteld dat de Nationale ombudsman geen reden zag voor behandeling van zijn klachten.

2. Met haar brief van 26 maart 2001 reageerde CZ op een viertal brieven van verzoeker waarin hij had geklaagd over verschillende gedragingen van CZ. Deze vier brieven waren op 13 maart 2001 door de Nationale ombudsman ter verdere behandeling doorgezonden aan CZ. In zijn aanbiedingsbrief van 13 maart 2001 had de Nationale ombudsman CZ erop gewezen dat in beginsel alleen verzoekers klacht over de behandelingsduur van zijn bezwaarschrift en het niet informeren over de overschrijding van de termijn van tien weken voor onderzoek door de Nationale ombudsman in aanmerking kwam, en dat de Nationale ombudsman de overige klachten niet zou onderzoeken.

Omdat ten aanzien van de klacht die in beginsel wél voor onderzoek in aanmerking kwam niet was voldaan het kenbaarheidsvereiste van artikel 12, tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman, was de desbetreffende klachtbrief naar CZ gestuurd.

3. Door in haar brief aan verzoeker van 26 maart 2001 te stellen dat de Nationale ombudsman de desbetreffende klachtbrieven van verzoeker naar CZ had doorgestuurd omdat de Nationale ombudsman geen reden zag voor behandeling van verzoekers klachten, heeft CZ ten onrechte de indruk gewekt dat géén van verzoekers klachten over CZ voor onderzoek door de Nationale ombudsman in aanmerking kwam.

De redactie van de desbetreffende passage in de brief van CZ van 26 maart 2001 was in dat opzicht niet correct.

Ook in zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van de klachtbehandeling door CZ

Ten overvloede wordt nog het volgende opgemerkt.

Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman is naar voren gekomen dat CZ zich op het standpunt stelt dat hoofdstuk 9 van de Awb (klachtbehandeling) uitsluitend ziet op de behandeling van zuivere bejegeningklachten.

In artikel 9:1 van de Awb is bepaald dat een ieder het recht heeft om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.

De daarop volgende bepalingen van hoofdstuk 9 van de Awb bevatten (onder meer) een aantal minimumvereisten waaraan bestuursorganen bij de behandeling van klachten dienen te voldoen.

Noch de tekst van de Awb noch de memorie van toelichting op hoofdstuk 9 van de Awb bevat een aanknopingspunt voor het standpunt van CZ dat dit hoofdstuk alleen van toepassing is op zuivere bejegeningklachten. Uit de ruime definitie van artikel 9:1 blijkt integendeel dat de wetgever juist heeft beoogd dit hoofdstuk van toepassing te laten zijn op een breed scala aan gedragingen van bestuursorganen. Hoofdstuk 9 van de Awb is derhalve ook van toepassing op klachten, die termijnoverschrijdingen betreffen.

De vaststelling dat CZ de reikwijdte van hoofdstuk 9 van de Awb te beperkt ziet, vormt aanleiding voor een tweede aanbeveling aan CZ.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van CZ Groep Zorgverzekeringen te Tilburg is gegrond.

AANBEVELING

CZ Groep Zorgverzekeringen wordt in overweging gegeven om:

1. bij (dreigende) overschrijding van de beslistermijn van artikel 7:10 van de Awb betrokkene te vragen om instemming met verder uitstel, zoals bedoeld in het vierde lid van artikel 7:10;
2. de toepassing van de bepalingen van hoofdstuk 9 van de Awb niet te beperken tot bejegeningklachten.

Onderzoek

Op 9 januari, 2, 6 en 23 februari 2001 ontving de Nationale ombudsman verzoekschriften van de heer S. te Bladel, met klachten over gedragingen van CZ Groep Zorgverzekeringen te Tilburg (hierna: CZ). Zijn verzoeken voldeden toen echter niet aan het kenbaarheidsvereiste als neergelegd in artikel 12, tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman, zodat zijn klachten niet in onderzoek werden genomen.

Naar aanleiding van verzoekers brief van 8 april 2001 werd naar twee van de door verzoeker aan de orde gestelde gedragingen van CZ een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd CZ verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tevens werden aan CZ enkele specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

CZ liet weten zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

A. feiten

1. Verzoeker diende op 29 oktober 2000 bij de voorzitter van de Raad van Bestuur van CZ een bezwaarschrift in tegen een besluit van CZ van 16 november 1998.

CZ ontving dit bezwaarschrift op 31 oktober 2000.

De secretaris van de Raad van Bestuur van CZ bevestigde op 13 november 2000 de ontvangst van verzoekers bezwaarschrift.

2. CZ deelde bij brief van 20 november 2000 onder meer aan verzoeker mee dat het er in verband met de grote werkbelasting naar uitzag dat zijn bezwaarschrift niet binnen de wettelijke termijn van zes weken zou kunnen worden afgehandeld. In verband daarmee werd de termijn van afhandelen met vier weken verlengd.

3. Bij brieven van 9 en 29 januari en van 4 februari 2001 diende verzoeker bij de Nationale ombudsman klachten in over de gang van zaken rond de behandeling van zijn bezwaarschrift.

4. Bij besluit van 12 februari 2001 verklaarde de Commissie voor bezwaarschriften van CZ verzoekers bezwaarschrift van 29 oktober 2000 niet-ontvankelijk wegens overschrijding van de termijn waarbinnen bezwaar kon worden gemaakt.

5. Op 22 februari 2001 diende verzoeker bij de Nationale ombudsman een klacht in over de behandelingsduur van zijn bezwaarschrift.

Omdat verzoeker niet had voldaan aan het kenbaarheidsvereiste, zoals neergelegd in artikel 12, tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman, stuurde de Nationale ombudsman verzoekers klachtbrief, samen met zijn brieven van 9 en 29 januari en van 4 februari 2001 op 13 maart 2001 ter verdere behandeling door naar CZ.

In de desbetreffende brief aan CZ liet de Nationale ombudsman onder meer het volgende weten:

“Op 9 januari, 2, 6 en 23 februari jl. ontving de Nationale ombudsman van (verzoeker; N.o.) een klacht over gedragingen van CZ. Zoals u uit de brieven kunt opmaken, heeft verzoeker meerdere klachten ten aanzien van CZ. Ik wijs u er echter op dat in beginsel alleen verzoekers klacht over de behandelingsduur van zijn bezwaarschrift van 29 oktober jl. en het niet meedelen van overschrijding van de termijn van 10 weken van de zijde van CZ voor onderzoek door de Nationale ombudsman in aanmerking komt. De overige klachten zal de Nationale ombudsman niet onderzoeken.

Artikel 12, tweede lid, Wet Nationale ombudsman verplicht in beginsel verzoeker alvorens het verzoek te doen, over de gedraging een klacht in te dienen bij het betrokken bestuursorgaan. Indien niet aan het vereiste van artikel 12, tweede lid, is voldaan, is de Nationale ombudsman op grond van artikel 14, aanhef en onder i, Wet Nationale ombudsman, in het algemeen niet verplicht een onderzoek in te stellen.

Verzoeker heeft niet eerst bij u een klacht ingediend. De Nationale ombudsman zal daarom nu geen onderzoek instellen. Dit is aan verzoeker meegedeeld. Hij heeft de Nationale ombudsman daarna gevraagd zijn brieven aan u door te sturen. Daarom stuur ik de brieven hierbij aan u toe, met de vraag de brieven als klacht te behandelen.

De briefwisseling tussen u en verzoeker gaat verder buiten de Nationale ombudsman om.(...)

Verzoeker weet dat hij de Nationale ombudsman weer kan vragen een onderzoek in te stellen als hij niet tijdig een antwoord van u heeft ontvangen of als hij een antwoord heeft ontvangen waarmee hij het niet eens is.”

6. CZ deelde op 26 maart 2001 het volgende mee aan verzoeker:

“...Op 16 maart 2001 ontving CZ van de Nationale ombudsman vier van uw klachtbrieven. Aangezien de Nationale ombudsman geen reden zag voor behandeling van uw klachten zijn deze, op uw verzoek, naar CZ doorgezonden...”

Vervolgens ging CZ afzonderlijk in op de verschillende klachten van verzoeker.

Met betrekking tot de in dit verband relevante klachtonderdelen stelde CZ het volgende:

"...Klacht 4: De bezwaarschriftencommissie heeft de termijn van 10 weken overschreden.

Reactie CZ: De behandeltermijn is inderdaad overschreden op het moment dat met u telefonisch een afspraak wordt gemaakt voor een telefonische hoorzitting. Dit is uiteraard ook erkend op dat moment. Tijdens de hoorzitting breng u dit nogmaals onder de aandacht van de bezwaarschriftencommissie. Deze reageert daarop door de overschrijding nogmaals te erkennen en aan te geven dat de beslissing in elk geval binnen twee weken na de hoorzitting in uw bezit zal zijn. Tevens is toegelicht dat de sanctie op het overschrijden van de termijn erin bestaat dat u beroep tegen een fictieve weigering kunt instellen, hetgeen u om voor de hand liggende redenen heeft nagelaten. Behalve dat CZ het vervelend vindt voor de belanghebbende dat de behandeling zo lang heeft geduurd, valt er op dat moment, zo vlak voordat de beslissing zal worden genomen, gewoonweg niets meer over te zeggen. U legt dat dan weer uit alsof CZ er niet op in wil gaan, hetgeen onjuist is. Op het moment dat de afspraak werd gemaakt voor de telefonische hoorzitting, wilde u een inhoudelijke discussie gaan beginnen. Deze discussie is op dat moment afgehouden, omdat het gesprek slecht tot doel had een afspraak te maken en nog geen voorbereiding van het dossier had plaatsgevonden. Overigens merkt CZ op dat uw haast bij de afhandeling van het bezwaarschrift niet helemaal te begrijpen is, nu het om een bezwaarschrift gaat dat u pas twee jaar na dato heeft ingediend.

Klacht 5: De bezwaarschriftencommissie heeft nagelaten te berichten dat zij niet in staat zal zijn om binnen de behandeltermijn van 10 weken te blijven.

Reactie CZ: Dit is juist. CZ registreert voor elke bezwaarschrift het moment waarop de beslissing uiterlijk verzonden dient te worden. Ieder bezwaarschrift wordt op volgorde van binnenkomst zo snel mogelijk behandeld.

Termijnoverschrijdingen, die in het overgrote deel van de gevallen worden veroorzaakt door de te late advisering van het College voor zorgverzekeringen, worden gesignaleerd. Er wordt ook aandacht aan besteed maar er wordt inderdaad geen aparte correspondentie gevoerd over deze termijnoverschrijding. Dit is een keuze die CZ gemaakt heeft. De reden voor deze keuze is het feit dat een dergelijk tussentijds bericht de belanghebbende feitelijk niets oplevert, maar daarentegen wel tijd en moeite kost voor CZ. Deze tijd en moeite steekt CZ liever in de inhoudelijke behandeling van bezwaarschriften. Daar gaat het tenslotte allemaal om. CZ acht deze keuze dan ook in het belang van de verzekerde. Mensen nemen bij het overschrijden van de termijn in het algemeen gewoon aan dat een en ander blijkbaar wat langer duurt. Er is tenslotte al door CZ gerefereerd aan de grote werkbelasting. In sommige gevallen nemen de betrokken verzekerden even telefonisch contact op om te informeren naar de stand van zaken..."

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker is weergegeven onder Klacht.

Met betrekking tot het tweede klachtonderdeel stelde hij in zijn verzoekschrift het volgende:

“...Uit het schrijven van CZ Groep van 26 maart 2001 kan ik niet anders concluderen, dan dat zij blijkbaar de intentie heeft gehad om mij te misleiden met het uiteindelijke doel om mij te laten afhaken en zodoende de klachtprocedure bij de Nationale Ombudsman te kunnen ontwijken. Deze ervaring heeft mij diep geschokt. Het is dan ook onvoorstelbaar dat een bestuursorgaan zich van dit soort verwerpelijke praktijken bedient...”

C. Standpunt CZ Groep zorgverzekeringen

1. Voor wat betreft klachtonderdeel 1 verwees CZ in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman naar hetgeen zij in haar brief van 26 maart 2001 had opgemerkt onder de punten 4 en 5 (hiervoor weergegeven onder A.6.).

2. Met betrekking tot klachtonderdeel 2 deelde CZ het volgende mee:

“...Het feit dat de Nationale Ombudsman de klachten van (verzoeker; N.o.) bij brief van 13 maart 2001 heeft doorgestuurd naar CZ, omdat niet aan het zogenaamde kenbaarheidsvereiste is voldaan, in combinatie met het feit dat de Nationale ombudsman in diezelfde brief aangeeft dat "de overige klachten" niet worden onderzocht, is door CZ opgevat als dat de Nationale ombudsman op dat moment de klachten van (verzoeker; N.o.) niet in behandeling nam. Indien dat niet juist is, heeft CZ deze passage kennelijk verkeerd begrepen. Het niet in behandeling nemen heeft betrekking op de "overige klachten". CZ had die ene klacht van de "overige klachten" wellicht redactioneel moeten onderscheiden in haar reactie. Van opzettelijke misleiding is uiteraard geen sprake. Ten eerste is opzettelijke misleiding geen praktijk die CZ hanteert. Ten tweede heeft CZ niets te verbergen en daarom ook geen enkel belang bij enige misleiding...”

3. In reactie op de vraag waarom in dit geval kennelijk geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid van artikel 7:10, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wees CZ erop dat haar reactie onder punt 5 in haar brief van 26 maart 2001 (zie onder A.6.) ook gold voor het niet toepassen van bedoeld artikellid.

4. Ten slotte deelde CZ in antwoord op de vraag in hoeverre CZ bij de behandeling van de door de Nationale ombudsman op 13 maart 2001 aan CZ toegezonden klachtbrieven toepassing had gegeven aan hoofdstuk 9 (klachtbehandeling) van de Awb het volgende mee:

“...Hoofdstuk 9 ziet op de behandeling van zuivere bejegeningklachten. De klachten die (verzoeker; N.o.) bij u neerlegt over CZ beperken zich tot termijnoverschrijdingen en het niet toepassen van artikel 7:10 vierde lid Awb en handelen van CZ in strijd met het eigen reglement. Dit zijn naar de mening van CZ geen bejegeningklachten.

Bejegeningklachten richten zich naar de mening van CZ bijvoorbeeld op het onfatsoenlijk te woord staan of het niet beantwoorden van vragen. De klachten van (verzoeker; N.o.) richten zich op de gevoerde procedure, de toepassing van de Awb en het reglement van CZ. Dit zijn echter geen bejegeningklachten naar de mening van CZ en deze zijn daarom niet volgens hoofdstuk 9 behandeld. CZ verzekert u echter dat de behandeling van de klachten evenwel met de grootste zorgvuldigheid is gebeurd..."

Achtergrond

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 7:10

"1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken (...) na ontvangst van het bezwaarschrift.

(...)

3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.

4. Verder uitstel is mogelijk voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad of ermee instemmen."

Hoofdstuk 9 van de Awb heeft betrekking op de behandeling van klachten door bestuursorganen.

Het eerste lid van artikel 9:1 luidt als volgt:

"Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde gelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan."

De overige bepalingen van hoofdstuk 9 bevatten onder meer een aantal (minimum) vereisten waaraan bestuursorganen bij de behandeling van klachten moeten voldoen.