



# Rapport

## Klacht

Verzoekster klaagt erover dat het College voor zorgverzekeringen (CVZ) de term 'illegalen' op zijn website blijft hanteren om de doelgroep te omschrijven die valt onder art. 122a van de Zorgverzekeringswet (Zvw). Verzoekster wijst erop dat deze term een negatieve lading heeft in het maatschappelijk verkeer en stigmatiserend werkt.

## Beoordeling

### I. Bevindingen

Op 1 januari 2009 is artikel 122a van de Zvw in werking getreden. Het artikel regelt dat een zorgaanbieder onder voorwaarden aanspraak kan maken op een financiële vergoeding van oninbare kosten indien hij medisch noodzakelijke zorg heeft verstrekt aan een bij wet bepaalde groep vreemdelingen. Het gaat om vreemdelingen in de zin van artikel 8 f of h (rechtmatig verblijf) en artikel 10 (geen rechtmatig verblijf) van de Vreemdelingenwet 2000. De Koppelingswet bepaalt namelijk dat zij op grond van hun verblijfsstatus geen recht hebben op een basisverzekering volgens de Zvw. Het CVZ voert de regeling uit.

Het CVZ heeft op zijn website [www.cvz.nl](http://www.cvz.nl) een aparte pagina opgenomen over art. 122a Zvw. Sinds januari 2010 wordt onder de paginakop 'Zorg aan illegalen', kort samengevat, algemene informatie gegeven over soorten medisch noodzakelijke zorg en de voorwaarden waar een zorgaanbieder aan moet voldoen voor een tegemoetkoming in de kosten. De pagina bevat specifieke informatie voor zorgaanbieders als huisartsen, ziekenhuizen en tandartsen. Als vreemdelingen voor wie de regeling geldt worden de volgende personen genoemd: illegale migranten, uitgeprocedeerde asielzoekers en niet-uitzetbaren.

Verzoekster is een organisatie die zich inzet voor het bieden van hulp aan asielzoekers in nood. Verzoekster heeft op 12 januari 2009 een klacht ingediend bij het CVZ. Zij stelde dat het gebruik van de term 'illegalen' voor de gehele doelgroep van art. 122a Zvw feitelijk onjuist is omdat met de doelgroep ook vreemdelingen worden aangeduid in de zin van artikel 8, onderdelen f of h, van de Vreemdelingenwet 2000. Bovendien zou de term 'illegalen' maatschappelijk gezien een negatieve lading hebben. Verzoekster stelde het CVZ voor de term 'onverzekerde vreemdelingen' te gebruiken omdat deze term door de Koppelingswet werd gehanteerd om de doelgroep te omschrijven.

Op 9 maart 2009 reageerde het CVZ op de klacht van verzoekster. Het CVZ gaf aan dat de term 'illegaal' de doelgroep van art. 122a Zvw inderdaad niet juist omschrijft, maar met deze term aan te sluiten bij de terminologie van de wetgever. Het CVZ verwees hierbij naar de memorie van toelichting van art. 122a Zvw die de volgende passage bevat:

"In dit wetsvoorstel wordt met het oog op de leesbaarheid steeds over 'illegalen' gesproken, hoewel deze aanduiding de bepaalde groepen vreemdelingen waarvoor aan zorgaanbieders een bijdrage kan worden verstrekt als zij medisch noodzakelijke zorg verlenen, niet volledig juist weergeeft."

Het CVZ deelde verzoekster verder onder meer mee:

(...)

"In correspondentie gebruikt het CVZ ook regelmatig de term 'vreemdeling zonder verblijfsvergunning'. Die term omvat formeel echter ook asielzoekers waarvoor een afzonderlijke regeling van toepassing is. Ook de term 'vreemdeling zonder verblijfsvergunning' is daarom onjuist. (En technisch gesproken is iedere Belgische toerist een vreemdeling zonder verblijfsvergunning).

In uw brief introduceert u het begrip 'onverzekerde vreemdeling'. Die term is echter weer onjuist omdat er ook een categorie vreemdelingen bestaat die weliswaar feitelijk onverzekerd is, maar wel verzekeraar is of zelfs verzekeringsplichtig is voor de Zorgverzekeringswet. Deze groep komt bv. in beeld bij het CVZ op het moment dat de zorgverzekeraar hen een boete oplegt wegens te late aanmelding voor de Zvw.

Bij gebrek aan beter zal het CVZ er daarom niet aan kunnen ontkomen om ook de term 'illegaal' te hanteren.

Ik verzeker u daarbij dat het CVZ met het gebruik van de term 'illegaal' geen enkele negatieve bijbedoeling heeft. Het CVZ streeft er slechts naar om een duidelijk herkenbare term te hanteren die in technisch opzicht zo goed mogelijk aansluit bij de feitelijkheid."

(...)

Op 18 maart 2009 diende verzoekster een klacht in bij de Nationale ombudsman.

Op 26 juni 2009 startte de Nationale ombudsman een onderzoek naar de klacht van verzoekster. Hij verzocht het CVZ daarbij aan te geven waarom het niet de term 'onverzekerde vreemdeling(en)' in de informatie gebruikt, voorzien van een korte omschrijving of verwijzing naar de groep vreemdelingen zoals die wordt omschreven in artikel 122a Zvw.

Op 31 juli 2009 reageerde het CVZ op de klacht. Het CVZ gaf aan de term 'onverzekerde vreemdeling(en)' te breed te vinden en praktisch niet goed bruikbaar. Het CVZ vermeldde als redenen dat deze term asielzoekers omvat waarvoor een afzonderlijke financieringsregeling bestaat en rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen die verplicht zijn om zich op grond van de Zorgverzekeringswet te verzekeren. Het CVZ deelde verder mee gebruik van de term 'illegalen' voor de groep vreemdelingen in de zin van art.

10 van de Vreemdelingenwet 2000 niet stigmatiserend te vinden. Voor deze groep was de aanduiding technisch correct omdat zij niet rechtmatig in Nederland verblijven. Daarnaast verwees het naar twee organisaties die werkzaam zijn op het gebied van nieuwkomers in Nederland. Deze organisaties hanteren eveneens de term 'illegalen' op hun website, aldus het CVZ.

Het CVZ erkende dat de term 'illegalen' voor de groep vreemdelingen in de zin van art. 8 lid f of h van de Vreemdelingenwet 2000 niet juist was. Het CVZ had zich reeds na de rechtstreeks ingediende klacht van verzoekster van 12 januari 2009 beraden en besloten in algemene correspondentie over art. 122a Zvw een voetnoot op te nemen:

"Naast illegalen heeft de regeling ook betrekking op, aan een IND-sticker herkenbare, vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven op grond van artikel 8 lid f of h van de Vreemdelingenwet."

Het CVZ gaf aan in de website de volgende passage te hebben opgenomen naar aanleiding van de klacht van verzoekster bij de Nationale ombudsman:

"Naast illegalen heeft de regeling ook betrekking op vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven op grond van artikel 8 lid f of h van de Vreemdelingenwet. Zij beschikken over een document van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) waarop deze status wordt vermeld."

Naar de mening van het CVZ was de informatievoorziening op de website daarmee feitelijk juist.

Op 26 augustus 2009 reageerde verzoekster op het standpunt van het CVZ. Verzoekster gaf aan de voetnoot te beschouwen als een verbetering, maar maakte de kanttekening dat niet alle vreemdelingen in het bezit zijn van een "IND-sticker" en daardoor alsnog onduidelijkheid kan bestaan. Zij merkte daarnaast op dat er nog een groep vreemdelingen is die in afwachting is van een verzoek om een voorlopige voorziening hangende bezwaar of beroep. Deze doelgroep valt juridisch niet te betitelen als "rechtmatig" in Nederland verblijvend, maar ook niet als "illegaal". Bovendien beschikt zij niet over een "IND-sticker", aldus verzoekster.

Verzoekster deelde mee zich niet te kunnen vinden in het argument van het CVZ dat de term "onverzekerde vreemdeling" ook asielzoekers omvat waarvoor een afzonderlijke financieringsregeling bestaat, omdat deze dan naar haar mening niet onverzekerd zijn. Zij gaf aan nog steeds voorkeur te hebben voor het gebruik van de term "onverzekerde vreemdeling" of "onverzekerbare vreemdeling".

Op 30 november 2009 verzocht de Nationale ombudsman het CVZ om nog te reageren op het voorstel van verzoekster om de term 'onverzekerbare vreemdelingen' te gebruiken.

Met zijn brief van 15 december 2009 reageerde het CVZ op dit verzoek. Het CVZ gaf aan in januari 2010 een nieuwe website in gebruik te nemen waarbij het gebruik van zoektermen centraal zou staan. In dat kader zou het volgens het CVZ waarschijnlijker zijn dat bezoekers van de website voor informatie over art. 122a Zvw de zoekterm 'illegaal' of 'illegalen' gebruiken in plaats van 'onverzekerbare vreemdeling'. Bovendien, aldus het CVZ, is de term 'onverzekerbare vreemdeling' geen oplossing voor een probleem dat het CVZ niet ziet. Het CVZ merkte op dat de term 'illegaal' bij hun gesprekspartners - zorgverleners, organisaties die illegalen ondersteunen en illegalen zelf - duidelijk is en niet de indruk te hebben dat deze term als stigmatiserend ervaren wordt.

## Beoordeling

Het vereiste van correcte bejegening houdt onder meer in dat overheidsinstanties burgers als mens respecteren en hen beleefd behandelen. In dit geval houdt dat in dat een bestuursorgaan geen onnodig grievende termen hanteert.

Verzoekster klaagt erover dat het College voor zorgverzekeringen de term illegalen op zijn website blijft hanteren om de doelgroep te omschrijven die valt onder art. 122a van de Zorgverzekeringswet. Zij vindt deze term geen juiste omschrijving en een term met een negatieve lading in het maatschappelijk verkeer.

Het CVZ heeft per 1 januari 2010 zijn website vernieuwd. Toen verzoekster haar klacht bij de Nationale ombudsman indiende was deze nieuwe website nog niet in gebruik. De Nationale ombudsman beoordeelt de klacht van verzoekster om die reden naar de inhoud van de website vóór 1 januari 2010.

Nadat verzoekster haar klacht op 18 maart 2009 heeft ingediend bij de Nationale ombudsman heeft het CVZ de informatie op zijn website aangepast. Er is een passage geplaatst waarin staat dat de regeling naast illegalen ook betrekking heeft op aan een IND-sticker herkenbare, vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven op grond van artikel 8 lid f of h van de Vreemdelingenwet.

Verzoekster beschouwt deze passage als een verbetering, maar is van mening dat de doelgroep van art. 122a Zvw nog nader zou moeten worden gespecificeerd. Daarnaast geeft zij aan nog steeds voorkeur te geven aan de alternatieve termen 'onverzekerbare vreemdeling' of 'onverzekerde vreemdeling'.

Het CVZ merkt op de term 'illegalen' op zijn website te willen blijven gebruiken. Als redenen geeft het CVZ aan niet de indruk te hebben dat deze term als stigmatiserend wordt ervaren. Daarnaast vindt het de termen 'onverzekerbare vreemdeling' of 'onverzekerde vreemdeling' niet praktisch. Zo zouden bezoekers van de website naar zijn mening sneller de zoekterm 'illegaal' gebruiken in plaats van 'onverzekerbare vreemdeling'.

De Nationale ombudsman constateert dat de term 'illegalen' die gebruikt wordt op de website van het CVZ over de doelgroep van art. 122a Zvw, niet juist is. De doelgroep van art. 122a Zvw betreft rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen (in afwachting van een beslissing) en onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen (illegalen). Door de term 'illegalen' op de website te gebruiken voor de hele doelgroep maakt het CVZ geen onderscheid.

Het is een feit van algemene bekendheid dat de term 'illegalen' in het huidige maatschappelijke klimaat een negatieve bijklank heeft en stigmatiserend werkt. Daarom is het van belang dat een overheidsinstantie als het CVZ zorgvuldig omgaat met deze term. Het CVZ dient zich ervan bewust te zijn dat het in de uitoefening van zijn maatschappelijke taken een bijdrage kan leveren aan de beeldvorming in de maatschappij. In dit geval betekent dit dat het CVZ in de informatievoorziening op zijn website met de term 'illegalen' alleen die vreemdelingen dient aan te duiden die als 'illegaal' kunnen worden aangemerkt. Voor de rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen dient het CVZ een andere term te hanteren. Door in de kop naast illegalen ook nog een andere term te hanteren, blijft het mogelijk op de term 'illegalen' te zoeken. Bovenstaande geeft aanleiding om in dit rapport een aanbeveling op te nemen.

De wijze waarop het CVZ de term 'illegalen' op zijn website gebruikt, is op grond van bovenstaande in strijd met het vereiste van een correcte bejegening.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Ook op de vernieuwde website van het CVZ wordt de doelgroep van art. 122a Zvw aangeduid met 'illegalen'. De Nationale ombudsman vindt de wijzigingen die op de website zijn aangebracht per 1 januari 2010 met betrekking tot de onderzochte gedraging dan ook onvoldoende.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van het College voor zorgverzekeringen te Diemen, is gegrond wegens strijd met het vereiste van een correcte bejegening.

## **Aanbeveling**

Het CVZ wordt aanbevolen om zijn website aan te passen om onderscheid te maken tussen illegalen en rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. De Nationale ombudsman geeft het CVZ in overweging om de kop van de webpagina te wijzigen van 'Zorg aan illegalen' in 'Zorg aan illegalen en andere onverzekerbare vreemdelingen' en dit onderscheid in termen ook toe te passen in de rest van de informatievoorziening over art. 122a Zvw.

## Onderzoek

Op 18 maart 2009 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de stichting Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers (INLIA) te Groningen, met een klacht over een gedraging van het College voor zorgverzekeringen (CVZ) te Diemen.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het CVZ verzocht op de klacht te reageren.

Tijdens het onderzoek kregen het CVZ en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd het CVZ een aantal specifieke vragen gesteld.

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

Het CVZ berichtte dat het verslag van bevindingen geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen. Verzoekster heeft gereageerd dat zij nog een opmerking in het verslag verwerkt wilde zien. Daarnaast heeft zij nog een aantal nieuwsartikelen en de reacties daarop bijgevoegd ter onderbouwing van haar argument dat de term 'illegalen' een negatieve maatschappelijke lading heeft en stigmatiserend werkt.

### Informatieoverzicht

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

de webpagina "Zorg aan illegalen" van het CVZ op de website "www.cvz.nl" onder het onderwerp "Financiering";

brief van het CVZ aan verzoekster van 9 maart 2009;

verzoekschrift van verzoekster aan de Nationale ombudsman van 16 maart 2009;

reactie van het CVZ aan de Nationale ombudsman van 31 juli 2009;

reactie van verzoekster aan de Nationale ombudsman van 26 augustus 2009;

reactie van het CVZ aan de Nationale ombudsman van 15 december 2009;

reacties van verzoekster van 11 en 12 maart 2010.

## Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

## Achtergrond

### 1. Zorgverzekeringswet

Artikel 122a, eerste lid:

"1. Het College zorgverzekeringen verstrekt bijdragen aan zorgaanbieders die inkomsten derven ten gevolge van het verlenen van medisch noodzakelijke zorg aan:

vreemdelingen als bedoeld in artikel 8, onderdelen f of h, van de Vreemdelingenwet 2000, voor zover het betreft vreemdelingen die in afwachting zijn van een beslissing op een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 van die wet, dan wel vreemdelingen die in afwachting zijn van een beslissing op een bezwaarschrift of een beroepsschrift naar aanleiding van een beslissing als hiervoor bedoeld en deze procedure krachtens de Vreemdelingenwet 2000 of op grond van een rechterlijke beslissing in Nederland mogen afwachten, en

vreemdelingen als bedoeld in artikel 10 van de Vreemdelingenwet 2000."

### 2. Vreemdelingenwet 2000

Artikel 8:

"De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

(...)

f. in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 14 en 28, terwijl bij of krachtens deze wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist;

h. in afwachting van de beslissing op een bezwaarschrift of een beroepsschrift, terwijl bij of krachtens deze wet of op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op het bezwaarschrift of het beroepsschrift is beslist."

(...)

Artikel 10:

"1. De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, kan geen aanspraak maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan. De eerste volzin is van overeenkomstige toepassing op de bij de



wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen ontheffingen of vergunningen.

2. Van het eerste lid kan worden afgeweken indien de aanspraak betrekking heeft op het onderwijs, de verlening van medisch noodzakelijke zorg, de voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid, of de rechtsbijstand aan de vreemdeling.

3. De toekenning van aanspraken geeft geen recht op rechtmatig verblijf."

### 3. Website van het CVZ vanaf 1 januari 2010

De website van het CVZ vanaf 1 januari 2010 bevat onder andere de volgende kop en tekstpassages:

#### "Zorg aan illegalen

Vanaf 1 januari 2009 een gewijzigde regeling

De Koppelingswet bepaalt dat 'vreemdelingen zonder verblijfsvergunning' (verder aangeduid als illegalen) geen recht hebben op o.a. een basisverzekering volgende de Zorgverzekeringswet. Niettemin kan medisch noodzakelijke hulp hen niet worden geweigerd. Illegalen zijn zelf aanspreekbaar op betaling van de kosten daarvan; alleen als zij niet kunnen betalen, kan een zorgaanbieder vanaf 1 januari 2009 onder voorwaarden aanspraak maken op een financiële vergoeding van oninbare kosten conform een nieuwe regeling die het CVZ uitvoert. Deze regeling komt in de plaats van de tot dan toe bestaande Regeling Stichting Koppeling.

(...)

Onderscheid tussen direct en niet-direct toegankelijke zorg

(...)

Zorgaanbieders kunnen de oninbare kosten van direct toegankelijke zorg aan illegalen gedeeltelijk declareren bij het CVZ;

(...)

Voorwaarden voor een tegemoetkoming in de kosten

(...)

2. de patiënt is onverzekerd én onverzekerbaar als gevolg van de Koppelingswet. Dit geldt vaak voor illegale migranten, uitgeprocedeerde asielzoekers, niet-uitzetbaren en mensen die zijn verwickeld in een aanvraagprocedure voor een verblijfsvergunning.

(...)

Contact:

Helpdesk financiering zorg aan illegalen

(020) 797 8947, [infoillegalen@cvz.nl](mailto:infoillegalen@cvz.nl)

Specifieke informatie voor zorgaanbieders

Huisartsen

Alle huisartsen kunnen een tegemoetkoming krijgen van 80% van de kosten van medisch noodzakelijke zorg aan illegalen, (...)

(...)

Ziekenhuizen

Het CVZ streeft ernaar om landelijk 25 ziekenhuizen te contracteren, waar illegalen terecht kunnen voor zowel direct als niet-direct toegankelijke zorg. (...)"

#### 4. Website van het CVZ op 1 januari 2010

De website van het CVZ vanaf 1 januari 2010 bevat onder andere de volgende kop en tekstpassages:

"Zorg aan illegalen

Vreemdelingen zonder verblijfsvergunning (illegalen) kunnen geen zorgverzekering afsluiten. Toch kan medische hulp soms nodig zijn en moet deze worden verleend. Illegalen moeten dan zelf de kosten betalen. Is dit niet mogelijk, dan kan de zorgaanbieder onder voorwaarden aanspraak maken op een vergoeding van oninbare kosten bij het CVZ.

(...)

Vreemdelingen voor wie de regeling geldt

Voor een vergoeding van oninbare kosten kunnen zorgverleners bij het CVZ terecht als zij medisch noodzakelijke zorg hebben verleend aan de volgende personen:

illegaal verblijvende vreemdelingen;

vreemdelingen die een aanvraag voor een verblijfsvergunning hebben ingediend; en

vreemdelingen die bezwaar of beroep hebben ingesteld tegen een afwijzende beslissing op een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning.

(...)

Voorwaarden vergoeding van oninbare kosten

de patiënt is onverzekerd én onverzekerbaar: de patiënt is een illegaal en kan geen zorgverzekering afsluiten;

(...)

Specifieke informatie voor zorgaanbieders

Huisartsen

Alle huisartsen kunnen een tegemoetkoming krijgen van 80% van de oninbare kosten van medisch noodzakelijke zorg aan illegalen. (...)

(...)

Ziekenhuizen

Het CVZ heeft landelijk een aantal ziekenhuizen gecontracteerd waar illegalen terecht kunnen voor zowel direct als niet-direct toegankelijke zorg. De kosten van direct toegankelijke zorg kunnen echter door elk ziekenhuis bij het CVZ worden gedeclareerd als verwijzing of overplaatsing naar een ander, gecontracteerd ziekenhuis onverantwoord is.

(...)"