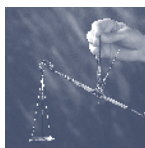




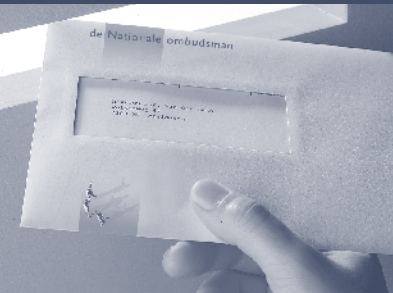
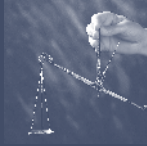
Wachten op terugbetaling

Over de trage terugbetaling van de buitenlandbijdrage door het CVZ



24 maart 2009
2009/050





Wachten op terugbetaling

Over de trage terugbetaling van de buitenlandbijdrage door het CVZ

Onderzoek naar de trage terugbetaling van teveel ingehouden buitenlandbijdrage over 2006 en/of 2007 door het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) op basis van achttien verzoekschriften.

Verantwoordelijk bestuursorgaan

het College voor Zorgverzekeringen te Diemen.

Onderzoeker

Mw. mr. M. C. Weitenberg

Rapportnummer 2009/050

24 maart 2009



Beschouwing

De Nationale ombudsman maakt zich al langer zorgen over bepaalde onderdelen van de uitvoering van de Zorgverzekeringswet door het College voor Zorgverzekeringen (CVZ). In zijn brief van 22 april 2008 aan de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties signaleerde hij dat er klachten waren over het uitblijven van de terugbetaling van ten onrechte ingehouden buitenlandbijdragen over 2006 door het CVZ. De Nationale ombudsman gaf toen aan het probleem te blijven volgen. In zijn brief aan de Tweede Kamer stelde de Nationale ombudsman dat dit probleem exemplarisch was voor de problemen die overheidsinstanties ondervinden bij stelselwijzigingen.

Uit dit onderzoek blijkt dat ICT-problemen de belangrijkste reden zijn waarom burgers in het buitenland op hun geld moeten wachten. Het CVZ heeft een veel te optimistische inschatting gemaakt van de mogelijkheden om die computerproblemen op te lossen. In dit rapport wordt hier verder op ingegaan. Het CVZ gaf echter nog een aantal achterliggende problemen aan die de aandacht vragen, omdat deze de kloof tussen beleid en uitvoering illustreren. Van deze problemen is de burger uiteindelijk de dupe.

Het CVZ gaf in zijn reactie aan dat de regelgeving complex is en voor burgers bijna onbegrijpelijk. Daarnaast gaf het CVZ aan dat de vertaalslag van deze ingewikkelde wet- en regelgeving naar werkbare ICT-oplossingen lastig te maken is. Het CVZ ziet in het vereenvoudigen van wet- en regelgeving een oplossing voor de problemen. Met het heffen en innen van de buitenlandbijdrage is het CVZ een Belastingdienst in het klein voor Nederlanders in het buitenland, zonder de daarbij behorende bevoegdheden, expertise, contacten of geld.

De Nationale ombudsman signaleert dat bij de invoering van nieuwe wetgeving en stelselwijzigingen te veel vertrouwd wordt op ICT-oplossingen. Dit, ondanks het feit dat de ervaringen tot nu leren dat dat vertrouwen niet gerechtvaardigd is. Het niet werken van een computersysteem leidde er bij het CVZ toe dat de dienstverlening aan de burger stakte en geld waar mensen recht op hadden niet werd terugbetaald. De afgelopen tijd zijn andere voorbeelden van deze problemen zichtbaar geworden, zoals bij de Belastingdienst en Wet administratieve lastenverlichting en Vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten (Walvis), bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en ook bij de overgang van huursubsidie naar huurtoeslag en ook het Centraal Administratie Kantoor (CAK) is geconfronteerd met lastige uitvoeringsvragen bij het gaan vervullen van nieuwe taken.

De Nationale ombudsman heeft in zijn rapport *Zorgen in het buitenland (2006/300)* aangegeven dat de gerechtvaardigde belangen van de burger niet uit het oog verloren mogen worden bij stelselwijzigingen. De groep Nederlanders in het buitenland blijft echter voortdurend hinder ondervinden van matige tot slechte uitvoering.

O oplossingen

De Nationale ombudsman wilde met dit onderzoek duidelijk maken hoe het CVZ de problemen zou oplossen, zodat burgers weten waar ze aan toe zijn. Het CVZ heeft aangegeven een nieuw computersysteem te hebben aangeschaft dat pas medio 2009 operationeel zal zijn. Aangezien het CVZ met dit computersysteem ook andere groepen moet bedienen, te weten zorgverleners aan illegalen, wanbetalers en onverzekerden, gaat dit systeem voor Nederlanders in het buitenland pas op zijn vroegst per september 2010 werken. Het CVZ constateert dus nog geruime tijd niet in staat te zullen zijn, zijn 'klanten' goed te bedienen.

Het valt de Nationale ombudsman op dat binnenlandse problematiek geprioriteerd wordt boven de groep mensen in het buitenland. De oplossing van het probleem ligt daarom niet alleen bij het CVZ, maar ook bij de politieke aansturing. Het is onjuist dat deze groep mensen steeds als laatste aan de beurt is bij het CVZ, omdat niet duidelijk is welke valide belangenafweging aan deze keuze ten grondslag ligt.

De Nationale ombudsman ziet het belang in van een nieuw, goed werkend computersysteem. Maar dat de burgers die afhankelijk zijn van het CVZ nog zeker tot ver in 2010 op goede dienstverlening moeten wachten, betreurt de Nationale ombudsman zeer.

Een goede relatie met de burger maakt het noodzakelijk om in concrete gevallen waarin fouten gemaakt worden of ongewenste traagheid ontstaat maatwerkoplossingen te vinden. De burger mag immers niet het slachtoffer worden van verkeerde inschattingen wat betreft de mogelijkheden van uitvoering van nieuwe regelgeving.

Het stemt de Nationale ombudsman tevreden dat het CVZ in staat is om voor twee groepen Nederlanders in het buitenland de problemen handmatig, dus buiten het computersysteem om, te kunnen oplossen. De ervaring leerde echter dat het CVZ veel tijd, vaak enkele maanden, nodig heeft om deze handmatige oplossingen daadwerkelijk te bieden. In december 2008 heeft het CVZ extra mensen aangenomen om voorlopige jaarafrekeningen handmatig op te stellen. De Nationale ombudsman volgt de handmatige afrekeningen met aandacht.

Ketenproblemen

Toen bleek dat het CVZ niet voor alle verzekerden een voorlopige jaarafrekening over 2006 kon opstellen, zag het CVZ het opstellen van een definitieve jaarafrekening over 2006 als mogelijke oplossing. Na het opstellen van de definitieve jaarafrekening blijkt immers, net als bij een voorlopige jaarafrekening, of het CVZ nog een bedrag moet terugbetalen of innen. Deze oplossing bleek echter door gebrek aan snelheid in de keten geen soelaas te kunnen bieden. De Belastingdienst was namelijk ook niet in staat om voortvarend de benodigde inkomensgegevens, het niet in Nederland belastbaar inkomen (het 'ninbi'), vast te stellen. En zelfs als de Belastingdienst dit inkomen wel had kunnen vaststellen, lukte het pas in 2008 om de gegevens in zo'n vorm aan het CVZ te verstrekken, dat het CVZ daarmee aan de slag zou kunnen. Dat het CVZ en de Belastingdienst van mening verschillen over de datum van de eerste levering van gegevens is een indicatie voor een samenwerkingsprobleem in de keten.

Het CVZ wijst in zijn reactie terecht op de ketenproblemen. Zelfs met een werkend computersysteem is het CVZ voor de tijdige aanlevering van inkomensgegevens voor de voorlopige en de definitieve jaarafrekening afhankelijk van andere instanties, zoals broninhouders zoals het UWV en de Belastingdienst. Dit laat echter onverlet dat het CVZ zelf verantwoordelijk is voor het afrekenproces, dus ook voor het tijdig opvragen en verwerken van de gegevens die van de Belastingdienst en anderen worden ontvangen.

Nieuwe problemen

De problemen blijven groot en er ontstaan ook nieuwe ketenproblemen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het CVZ niet in staat was 70.000 voorlopige jaarafrekeningen over 2007, tijdig, dat wil zeggen voor 1 oktober 2008 op te stellen en te versturen. In 50.000 gevallen zijn de beschikkingen alsnog in november 2008 verstuurd, maar 20.000 mensen wachten nog steeds op de voorlopige jaarafrekening. Het belangrijkste probleem is een afstemmingsprobleem met broninhouder UWV. De Nationale ombudsman heeft in december 2008 een brief aan het UWV geschreven om aandacht voor deze problemen te vragen.

Voorts blijken er problemen te zijn met het tijdig staken van de periodieke inhoudingen als inmiddels de maximumbijdrage is betaald. Met het tijdig staken van de inhouding, voorkomt het CVZ dat achteraf een bedrag terugbetaald moet worden. Het CVZ verwachtte in 2007 dat het computerprogramma per 2008 in staat zou zijn om tijdig een signaal aan de broninhouder te geven om met inhoudingen te stoppen als de maximumbijdrage was bereikt. In 2008 bleek echter dat dit niet het geval was, omdat de inkomens van de Sociale verzekeringsbank (SVB) en het UWV niet werden meegenomen in de berekeningen. Het CVZ liet aan de betrokkenen weten hard te werken aan de oplossing van het probleem.

De Nationale ombudsman constateert dat er mensen zijn van wie het CVZ al over drie jaar, namelijk in 2006, 2007 en 2008, teveel heeft ingehouden, maar aan wie het nog niets heeft terugbetaald. Toch zal het CVZ bij deze mensen ook over 2009 opnieuw beginnen met de inhoudingen. In sommige gevallen gaat het om meer dan € 5000. De Nationale ombudsman vindt het onbegrijpelijk dat het CVZ ook in die ernstige gevallen met terugbetalen wacht totdat het computersysteem weer zal draaien.

Inhoudsopgave

1	Vooraf	1
1.1	Inleiding	1
1.2	De heffing, inning en afrekening van de buitenlandbijdrage	1
1.3	Werkwijze van de Belastingdienst	2
1.4	Klachten bij de Nationale ombudsman	2
1.5	Voorbeelden	3
1.6	Aanpak door de Nationale ombudsman	4
1.7	Doelstelling van het onderzoek	4
2	Klacht	5
3	Bevindingen	6
3.1	Voorgeschiedenis voorlopige jaarafrekening over 2006	6
3.2	Toezeggingen aan de Nationale ombudsman	6
3.3	Schrijvende situaties over 2007	7
3.4	Nog niet alle computerproblemen opgelost	7
3.5	Reactie CVZ	8
4	Beoordeling	13
4.1	Ten aanzien van het uitblijven van restitutie over 2006	13
4.2	Ten aanzien van het uitblijven van restitutie over 2007	14
4.3	De informatieverstrekking	15
5	Conclusie	16
6	Aanbeveling	17
Bijlage 1	Informatieoverzicht	18
Bijlage 2	Achtergrond	19

1 Vooraf

1.1 Inleiding

Op 1 januari 2006 trad de Zorgverzekeringswet (Zvw) in werking. Daarmee verdween voor iedereen in Nederland het verschil tussen de ziekenfonds- en de particuliere verzekering, ook Nederlanders in het buitenland merkten de gevolgen van de wijziging van het zorgstelsel. Deze mensen kregen te maken met het College voor Zorgverzekeringen (CVZ). Het CVZ moest op grond van de nieuwe wet een aantal nieuwe taken uitvoeren voor deze Nederlanders in het buitenland. De Nationale ombudsman bracht in september 2006 het rapport *Zorgen in het buitenland (2006/300)* uit. De Nationale ombudsman constateerde dat de uitvoering van de nieuwe taken door het CVZ niet goed was verlopen. De Nationale ombudsman deed toen onder meer de aanbeveling om de heffing en inning van de bijdragen goed te regelen voor de verzekerden, onder meer door betalingsoverzichten te verstrekken. De slechte start levert echter tot op de dag van vandaag nog problemen op. In dit rapport gaat de Nationale ombudsman in op problemen met de afrekening van de bijdrage.

1.2 De heffing, inning en afrekening van de buitenlandbijdrage

Het CVZ beoordeelt of Nederlanders in het buitenland op grond van een verdrag aanspraak kunnen maken op zorg in het buitenland. Als dat het geval is worden ze vaak aangeduid met de term ‘verdragsgerechtigde’. De Nationale ombudsman verwijst in dit rapport naar deze personen met de term ‘verzekerde in het buitenland’ of kortweg ‘verzekerde’. Er zijn ongeveer 45.000 verzekerden in het buitenland. Een verzekerde in het buitenland is verplicht een bijdrage voor de verzekering te betalen aan het CVZ. Dit wordt de ‘Zvw-bijdrage’ of de ‘buitenlandbijdrage’ genoemd. Het CVZ geeft zogenaamde ‘broninhouders’ een opdracht om de bijdrage vooraf in te houden op het inkomen uit Nederland. Broninhouders zijn bijvoorbeeld de Sociale Verzekeringsbank (SVB) als iemand een AOW-uitkering heeft, een pensioenfonds of het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV).

De buitenlandbijdrage is gedeeltelijk inkomensafhankelijk en is aan een maximum gebonden. Het CVZ dient elk jaar na te gaan of een verzekerde het juiste bedrag heeft betaald. Dit is geregeld in de Regeling Zorgverzekering (zie Bijlage 2: Achtergrond, onder 2). De broninhouders zijn verplicht het CVZ over de ingehouden bijdragen van verzekerden te informeren. Als er te weinig is ingehouden op zijn inkomen, moet de verzekerde bijbetalen. Is er teveel ingehouden, dan moet het CVZ met rente terugbetalen. Het CVZ stelt daarom na afloop van het kalenderjaar een voorlopige jaarafrekening op. De voorlopige jaarafrekening moet uiterlijk 30 september van het jaar volgend op het jaar waarop de jaarafrekening betrekking heeft worden verstuurd. Het CVZ betaalt daarna de teveel betaalde bijdrage terug, of int het bedrag dat de verzekerde nog moet bijbetalen. De voorlopige jaarafrekening over 2006 moest dus voor 1 oktober 2007 worden verstuurd. In het administratieve computersysteem van het CVZ was het niet mogelijk een bedrag terug te betalen of te innen, als niet eerst de voorlopige jaarafrekening was opgesteld.

Na de voorlopige jaarafrekening volgt nog een definitieve afrekening. Het CVZ moet dit op grond van de Regeling Zorgverzekering doen binnen zes maanden nadat de Belastingdienst het ‘niet in Nederland belastbaar inkomen’ (hierna ook: ninbi) definitief heeft vastgesteld.

1.3 Werkwijze van de Belastingdienst

Op basis van de Regeling Zorgverzekering dient de Belastingdienst het ‘niet in Nederland belastbaar inkomen’ vast te stellen. Over 2006 moest de Belastingdienst in totaal meer dan 96.000 van deze ninbi-beschikkingen afgeven. Om het ninbi te kunnen vaststellen stuurt de Belastingdienst een formulier naar de verzekerde in het buitenland. De verzekerde moet het formulier ingevuld terugsturen naar de Belastingdienst. Wanneer de Belastingdienst geen reactie ontvangt, zal hij het ‘niet in Nederland belastbaar inkomen’ ambtshalve vaststellen.

1.4 Klachten bij de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman ontving eind 2007 enkele klachten over het uitblijven van terugbetaling van ten onrechte ingehouden bijdragen voor de Zorgverzekeringswet. Begin 2008 ontving de Nationale ombudsman hierover steeds meer klachten. De klachten kwamen van Nederlanders in het buitenland, die ervan op de hoogte waren dat zij nog een bedrag van het CVZ moesten terugkrijgen, maar die nog geen voorlopige jaarafrekening van het CVZ hadden ontvangen. Het CVZ kon deze mensen niet betalen, omdat in het administratieve computersysteem van het CVZ het niet mogelijk was een bedrag terug te betalen, als niet eerst een voorlopige jaarafrekening was opgesteld.

Het CVZ had aan deze mensen vaak al (meerdere) toezeggingen gedaan over de datum waarop zij de ten onrechte ingehouden bijdrage van 2006 of 2007 teruggestort zouden krijgen. Het ging vaak om bedragen die de Nederlanders in het buitenland moeilijk zo lang konden missen. De Nationale ombudsman heeft zestig klachten over deze problemen ontvangen vanaf eind 2007 tot en met eind november 2008. Het aantal klachten dat de Nationale ombudsman over deze problematiek ontving, was echter slechts het topje van de ijsberg: van de 63.981 personen die een voorlopige jaarafrekening over 2006 moesten ontvangen, hadden 19.470 mensen eind 2008 nog steeds geen voorlopige jaarafrekening ontvangen.

1.5 Voorbeelden

Ter illustratie van de problemen die verzekerden hadden, schetst de Nationale ombudsman hieronder het verloop van twee klachtdossiers. Het eerste voorbeeld betreft alleen de terugbetaling over 2006. Het tweede voorbeeld gaat over 2006 en 2007.

Voorbeeld 1

De heer Peterson* woonde met zijn echtgenote in België. Door een registratiefout en afstemmingsproblemen tussen het UWV, het CVZ en de pensioenfondsen duurde het lang voordat de juiste bijdrage voor hem en zijn echtgenote op zijn inkomen werd ingehouden. Aan het eind van 2006 verhuisde de heer Peterson terug naar Nederland en viel hij niet langer onder de verzekering via het CVZ. De heer Peterson klaagde al in augustus 2006 bij het CVZ over de lange tijd die nodig was geweest om het juiste bedrag in te houden. In januari 2007 schreef het CVZ hem dat het teveel ingehouden bedrag voor 1 april 2007 zou worden terugbetaald. Op 16 april 2007 ontving de heer Peterson echter een brief van het CVZ, waarin stond dat hij viel onder de groep mensen van wie nog geen voorlopige jaaraftrekking kon worden opgemaakt. Het CVZ deed in mei 2007 een toezegging dat toch binnen twee weken zou worden betaald, maar ook die toezegging kwam het CVZ niet na. Uit telefonisch contact met het CVZ in oktober 2007 bleek dat het CVZ verwachtte uiterlijk januari 2008 de jaaraftrekking over 2006 te kunnen versturen. In februari 2008 benaderde de heer Peterson de Nationale ombudsman. Het CVZ schreef de heer Peterson in maart 2008 dat pas een jaarrekening kon worden verzonden als zijn 'niet in Nederland belastbaar inkomen' (ninbi) bij de Belastingdienst bekend zou zijn en aan het CVZ zou zijn doorgegeven. Het CVZ gaf in mei aan de Nationale ombudsman aan dat in juni de programmatuur zou draaien en vroeg de Nationale ombudsman dat af te wachten. Bij nader inzien bleek echter dat het probleem van de heer Peterson in juni niet zou zijn opgelost. Het CVZ beschikte niet over de inkomensgegevens van de Belastingdienst, waardoor zijn jaaropgave nog niet kon worden opgemaakt. In juli 2008 zegde het CVZ toe de jaaropgave van de heer Peterson handmatig te zullen opmaken. Hiervoor vroeg het CVZ aanvullende informatie bij de heer Peterson op. Nadere vragen stelde het CVZ per e-mail aan de heer Peterson. Door de inzet van dit snelle communicatiemiddel en het persoonlijke contact kreeg de heer Peterson er weer vertrouwen in. Eind september 2008 ontving hij een bedrag van € 4.595 op zijn rekening.

Voorbeeld 2

Mevrouw Wortmann* moest eveneens wachten op terugbetaling. Zij verhuisde in april 2006 van Ierland naar Nederland, waardoor zij niet langer de buitenlandbijdrage hoefde te betalen. Het CVZ en het Ierse ziekenfonds hadden moeite de verhuizing administratief goed te verwerken, waardoor er in 2006 en 2007 nog ten

* Om privacyredenen is de naam van de verzoeker veranderd.

onrechte bijdragen op het inkomen van mevrouw Wortmann werden ingehouden. In april 2007 schreef het CVZ aan mevrouw Wortmann dat het in haar geval nog niet mogelijk was een voorlopige jaarafrekening over 2006 te maken. De voorlopige jaarafrekening over 2006 zou op zijn vroegst het laatste kwartaal van 2007 worden opgesteld. Mevrouw Wortmann klaagde over het uitblijven van de toegezegde terugbetaling. In maart 2008 achtte het CVZ de klacht van mevrouw Wortmann gegrond, omdat het CVZ had verzuimd haar te informeren over (het uitblijven van) de terugbetaling. Het CVZ gaf aan nog geen informatie van het UWV te hebben ontvangen, waardoor geen berekening kon worden gemaakt. Het CVZ wachtte daarom op de vaststelling van het 'ninbi' van de Belastingdienst. Het CVZ gaf verder aan dat mevrouw Wortmann voor de terugbetaling van het ten onrechte ingehouden bedrag over 2007 moest wachten op de gewone procedure, die uiterlijk eind september 2008 zou zijn afgerond. De Nationale ombudsman meende dat in zo'n uitzonderlijke situatie waarin mevrouw Wortmann al vanaf halverwege 2006 niet meer in het buitenland woonde, het CVZ voorrang moest verlenen aan de terugbetaling over 2007. Het CVZ gaf aan daartoe niet in staat te zijn, wegens het ontbreken van de programmatuur. Die programmatuur zou op 1 april 2008 wel werken. De Nationale ombudsman besloot die periode af te wachten. Het CVZ bleek echter niet in staat het probleem te verhelpen. In juni 2008 intervenieerde de Nationale ombudsman opnieuw. Het CVZ zegde toe handmatig te gaan betalen, maar had hiervoor aanvullende informatie nodig. Deze stuurde mevrouw Wortmann op aan het CVZ. Na ontvangst van de informatie heeft het CVZ begin september 2008 de voorlopige jaarafrekening over 2006 handmatig opgemaakt en een bedrag van € 1.154 teruggestort. Helaas had het CVZ de jaarafrekening over 2007 tot op dat moment nog steeds niet opgemaakt.

1.6 Aanpak door de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman trachtte aanvankelijk de klachten die hij ontving op te lossen door bij het CVZ aan te dringen op een oplossing. Het CVZ zegde de Nationale ombudsman toe dat de computerproblemen in april zouden zijn verholpen, maar kwam deze toezegging niet na. Toen bleek dat het CVZ de toezeggingen over de termijn waarop de computerproblemen opgelost zouden zijn meerdere malen niet na kon komen en het CVZ niet buiten het computersysteem om tot betaling kon overgaan, besloot de Nationale ombudsman in augustus 2008 een schriftelijk onderzoek in te stellen.

1.7 Doelstelling van het onderzoek

De Nationale ombudsman wilde met het onderzoek in kaart brengen waarom het CVZ niet in staat was een oplossing te bieden. Daarnaast moest het onderzoek van de Nationale ombudsman duidelijk maken hoe het probleem met de trage terugbetaling alsnog opgelost kon worden.

2 Klacht

Op basis van de ontvangen klachten, legde de Nationale ombudsman op 29 augustus 2008 een klacht en een aantal vragen aan het CVZ voor. Ter illustratie van de problematiek ging de Nationale ombudsman uit van achttien klachten van verzoekers die tot op dat moment de ten onrechte ingehouden buitenlandbijdrage nog niet hadden ontvangen. De klacht luidde als volgt.

Een aantal verzoekers klaagt erover dat het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) de teveel ingehouden buitenlandbijdrage over 2006 en/of 2007 nog niet aan hen heeft terugbetaald.

De Nationale ombudsman stelde het CVZ de volgende vragen.

1. Om welke reden(en) heeft het CVZ de gedane toezeggingen over de termijn waarop de betalingen zouden worden verricht niet nagekomen?
2. Hoe en wanneer heeft het CVZ bekendheid gegeven aan de computerproblemen?
3. Ik verzoek u aan te geven of de klachten gegrond zijn. Indien dit het geval is, vraag ik u tevens om te laten weten of u daarin aanleiding hebt gevonden tot enigerlei maatregel of actie ten behoeve van verzoekers, dan wel in meer algemene zin.
4. Wilt u aangeven hoe het CVZ op korte termijn de problemen die zijn ontstaan oplost?

De Nationale ombudsman hield tegelijkertijd vast aan de toezeggingen van het CVZ om in de individuele zaken een handmatige afrekening te verzorgen. Aan de hand van wekelijkse overzichten, volgde hij de afwikkeling daarvan.

3 Bevindingen

3.1 Voorgeschiedenis voorlopige jaarafrekening over 2006

Het CVZ moest de voorlopige jaarafrekening over 2006 uiterlijk op 30 september 2007 hebben vastgesteld. In totaal moest het CVZ aan 63.981 Nederlanders in het buitenland een voorlopige jaarafrekeningen over 2006 versturen. In april 2007 stuurde het CVZ ongeveer 30.000 personen een brief, omdat voor hen om verschillende redenen nog geen voorlopige jaarafrekening over 2006 kon worden opgemaakt, bijvoorbeeld omdat informatie van de broninhouders ontbrak. Het CVZ kon de jaarafrekening in die gevallen pas opstellen als het 'niet in Nederland belastbaar inkomen' (ninbi) door de Belastingdienst zou zijn vastgesteld. Het CVZ verwachtte dat deze mensen de jaarafrekening over 2006 op zijn vroegst het laatste kwartaal van 2007 zouden ontvangen.

In het laatste kwartaal van 2007 kon het CVZ echter slechts 16.000 voorlopige jaarafrekeningen versturen op grond van alsnog door de broninhouders verstrekte informatie. Van de Belastingdienst had het CVZ nog geen informatie over het 'ninbi' ontvangen. Het CVZ ging er toch nog steeds van uit dat alle voorlopige jaarafrekeningen over 2006, eind december 2007 verstuurd zouden zijn.

In januari 2008 had het CVZ niet alle voorlopige jaarafrekeningen over 2006 verstuurd. In totaal 14.000 personen wisten niet of er over 2006 teveel of te weinig was ingehouden. Dit raakte voornamelijk de mensen die nog een bedrag van het CVZ moesten terugkrijgen. Die mensen vallen in twee groepen uiteen. In de eerste plaats de groep personen met zogenaamd 'prevalerend recht'. Dit zijn Nederlanders in het buitenland die geen aanspraak kunnen maken op zorg in het buitenland ten laste van Nederland, omdat zij op basis van een pensioen of uitkering rechtstreeks in hun woonland verzekerd zijn voor ziektekosten. De verzekering van het woonland prevaleert zagezegd boven de verzekering ten laste van Nederland. In een aantal gevallen werd pas later bij het CVZ bekend dat iemand al via het woonland was verzekerd. Deze groep mensen had dan al ten onrechte een buitenlandbijdrage betaald.

De andere groep die het CVZ niet kon terugbetalen bestond uit personen die bezwaar hadden gemaakt tegen de jaarafrekening 2006 en in het gelijk waren gesteld. Het computerprogramma van het CVZ was niet in staat een nieuwe voorlopige jaarafrekening over 2006 op te stellen. Vanwege het verband tussen het opstellen van een voorlopige jaarafrekening en de betaling, kon het CVZ bij deze groepen mensen de ten onrechte ingehouden buitenlandbijdrage niet terugbetalen. Dit betrof enkele honderden personen.

3.2 Toezeggingen aan de Nationale ombudsman

Het CVZ gaf op vragen van de Nationale ombudsman aan ernaar te streven de voorlopige jaarafrekening over 2006 eind januari/begin februari 2008 naar die personen te sturen, zodat terugbetaling van teveel ingehouden bijdrage mogelijk werd.

Het CVZ haalde dit streven niet, omdat er minder prioriteit aan de computerproblemen met de voorlopige jaarafrekening 2006 was gegeven. Het CVZ gaf deze vervolgens alsnog hoge prioriteit. Dit betekende dat het CVZ deze problemen uiterlijk 1 april 2008 opgelost zou hebben. De Nationale ombudsman besloot de periode tot 1 april 2008 af te wachten.

In april 2008 was het CVZ echter nog niet in staat om in alle gevallen de onterecht ingehouden bijdrage terug te betalen, omdat de computerproblemen nog niet waren opgelost. Het CVZ gaf aan dat de computerproblemen in juni 2008 verholpen zouden zijn. Het CVZ zegde aan de Nationale ombudsman toe dat het CVZ, zolang de computerproblemen niet waren opgelost, in schrijnende situaties over 2006 en/of 2007 handmatig zou uitbetalen of een voorschot zou verlenen.

3.3 Schrijnende situaties over 2007

Het CVZ deelde de opvatting van de Nationale ombudsman dat hoewel de wettelijke termijn om de voorlopige jaarafrekening voor 2007 te versturen pas in oktober 2008 zou verstrijken, in schrijnende of uitzonderingssituaties een passende oplossing moest worden geboden. Dit deed zich bijvoorbeeld voor bij de klacht van mevrouw Wortmann* (zie hiervoor onder Voorbeeld 2) van wie de buitenlandbijdrage nog werd ingehouden in afwachting van de bepaling van de uitschrijfdatum, terwijl al halverwege 2006 duidelijk was dat zij de buitenlandbijdrage niet langer verschuldigd was. Een ander voorbeeld was de heer Van der Plas* bij wie het CVZ zoveel administratieve fouten had gemaakt dat het CVZ besliste dat hij pas per oktober 2007 de bijdrage verschuldigd was en dat hetgeen teveel over 2006 en 2007 was ingehouden zou worden teruggestort. Door de genoemde computerproblemen was het CVZ echter niet in staat mevrouw Wortmann en de heer Van der Plas met voorrang het bedrag te restitueren.

In juni 2008 liet het CVZ aan de Nationale ombudsman weten nog niet alle computerproblemen te hebben opgelost en evenmin in de schrijnende gevallen handmatig te hebben betaald. Het CVZ zegde de Nationale ombudsman toe nog die maand alle zaken die door de Nationale ombudsman naar voren waren gebracht buiten het systeem te zullen afhandelen. Het CVZ kwam die toezegging aan de Nationale ombudsman echter niet na, omdat het handmatige betalen ingewikkelder was dan het CVZ verwacht had en het CVZ niet over alle inkomensinformatie van de betrokkenen beschikte.

3.4 Nog niet alle computerproblemen opgelost

Begin juli 2008 had het CVZ een deel van de computerproblemen opgelost. Hierdoor kon het CVZ de ten onrechte ingehouden buitenlandbijdrage terugbetalen aan ongeveer 275 mensen die een gegrond bezwaarschrift hadden ingediend. De computerproblemen rond de groep mensen met prevalerend recht waren echter nog niet opgelost.

Om tegemoet te komen aan de toezegging om handmatig tot betaling over te gaan in de zaken die de Nationale ombudsman had voorgelegd, verzocht het CVZ veertien

* Om privacyredenen is de naam van de verzoeker veranderd.

verzoekers in augustus 2008 om nadere inkomensgegevens over 2006. Eind augustus 2008 had het CVZ van de meeste verzoekers de reactie ontvangen. Toch hadden eind september 2008 slechts vier personen de voorlopige jaarafrekening over 2006 en het ten onrechte ingehouden bedrag ontvangen. Eind oktober was het CVZ nog vier maal tot uitbetaling overgegaan, nadat de voorlopige jaarafrekeningen over 2006 handmatig waren opgesteld.

In twee zaken die de Nationale ombudsman had voorgelegd, bleek dat er wat anders aan de hand was. In één zaak bleek verzoeker ten onrechte een hoger bedrag van het CVZ terug te verwachten, dan hij in maart 2008 had ontvangen. In een andere situatie bleek dat het CVZ de verzoeker in juli 2008 had betaald.

Van de zaken die de Nationale ombudsman over 2007 voorlegde, had het CVZ in oktober er slechts één afgerond.

3.5 Reactie CVZ

In reactie op het onderzoek bracht het CVZ bij brief van 24 september 2008 het volgende naar voren.

“(...) In mijn reactie ga ik op al uw vragen in. Voorafgaand wil ik voor uw beeldvorming nog eens de relevante wet en regelgeving en de huidige uitvoeringspraktijk schetsen.

Achtergrond

Ver in 2005 werd duidelijk dat het CVZ de verantwoordelijkheid kreeg voor de bijdrageheffing en -inning van de verdragsgerechtigden. Tevens bleek dat de broninhouders de ingehouden bijdragen rechtstreeks aan het Zorgverzekeringsfonds (Zvf) dienden af te dragen. Dit in tegenstelling tot de afdrachten van de nationale premie-inhouding die via de Belastingdienst in het Zvf terecht komt.

Het CVZ heeft eind 2005, begin 2006 in allerijl een systeem moeten bouwen om deze processen te ondersteunen. Het bestaande systeem voorzag absoluut niet in deze functionaliteit en was op dat moment feitelijk al verouderd. Toen de uitvoering in 2006 een aanvang nam kwam er nog een complicerend element bij: de woonlandfactor.

U bent bekend met de omstandigheden waaronder het CVZ deze nieuwe taak moest uitvoeren: krimp van het personeelsbestand en bedolven onder reacties van de nieuwe klanten over de Zvw (red.: Zorgverzekeringswet) en de op hen van toepassing zijnde Verordening.

Een gevolg van de bijdrageheffing en -inning is dat het CVZ ook de jaarafrekeningen met de klanten moet gaan verzorgen. Het CVZ heeft inmiddels expertise opgebouwd die analoog is aan de expertise bij de Belastingdienst voor het afhandelen van de aangiften inkomstenbelasting. Wereldinkomen, Niet in Nederland belast inkomen,

lijfrenteutkeringen, heffingskortingen etc. behoren inmiddels tot ons begrippenkader. Verder speelt in dit verband een rol dat de uitvoeringsketen uit veel spelers bestaat. Het CVZ zit aan het eind van de keten in een afhankelijkheidspositie en moet relatief veel tijd steken in zijn regierol op die uitvoeringsketen. Het bovenstaande kunt u nog eens voegen bij de notie dat de regelgeving complex en voor klanten bijna onbegrijpelijk is.

In automatiseringstermen is sprake van vier deelapplicaties die met elkaar een uiterst complex geheel aan regels moeten ondersteunen in een zeker in 2006 onstabiele omgeving.

Vragen Nationale ombudsman

1. Om welke reden(en) heeft het CVZ de gedane toezeggingen over de termijn waarop de betalingen zouden worden verricht niet nagekomen?

Het niet nakomen van toezeggingen heeft de volgende oorzaken:

- Het ontwikkelen van de benodigde programmatuur blijkt herhaaldelijk veel tijdrovender dan aanvankelijk werd ingeschat.

De ontwikkel- en programmeercapaciteit van het CVZ heeft zijn beperkingen. Het kost relatief veel tijd om de complexe wet- en regelgeving te kunnen doorgronden en vervolgens de vertaalslag te maken naar goede specificaties voor de juiste werking van de vier deelsystemen die het uitvoeringsproces ondersteunen.

Regelmatig is het voorgekomen dat opgeleverde onderdelen van programmatuur zijn afgetest. Dit heeft tot gevolg dat er herstelwerkzaamheden moeten worden uitgevoerd. Na positief testen van de herstelde onderdelen kan vervolgens het opleveren naar de productie-omgeving plaatsvinden. Bovendien moet bij het testen telkens de hele keten worden doorlopen die over vier deelsystemen is verdeeld. Dit heeft een opwaarts effect op de totale doorlooptijd.

- Het toekennen van lagere prioriteit dan aanvankelijk de bedoeling was omdat zich in de uitvoering problemen voordoen met (de werking van) systemen waarvan de oplossing een nog hogere prioriteit krijgt.

Het is voorgekomen dat in de lopende uitvoeringsprocessen haperingen/-storingen optreden. Een voorbeeld hiervan is de definitieve jaarafrekening gezinsleden werknemers/grensarbeiders over 2007 die vóór 1 april 2008 bij deze klantengroep op de mat moest liggen. Ondanks dat de programmatuur voor 2007 niet was gewijzigd, werkte e.e.a. niet zoals bedoeld, zo bleek uit het testen. Gezien de wettelijke termijnen was herstelwerk noodzakelijk. Een ander voorbeeld betreft de uitwisseling van gegevens met broninhouders. Uit interne controles kwam naar voren dat voor diverse SVB (red.: Sociale Verzekeringsbank) klanten een stopmelding was doorgegeven hoewel het dossier daarvoor geen enkele aanleiding gaf. Ook dit is gelukkig tijdig hersteld, maar wel ten koste van de beschikbare capaciteit.

2. Hoe en wanneer heeft het CVZ bekendheid gegeven aan de computerproblemen?

Dit heeft incidenteel en op verzoek van betrokkenen schriftelijk plaatsgevonden. Tevens heeft het CVZ mededelingen geplaatst op zijn website. Er is geen algemene mailing de deur uitgegaan naar onze klanten over dit probleem.

Op basis van een in uw brief opgenomen lijst van klachten verzoekt u mij aan te geven of de klachten gegrond zijn. Als dat het geval is verzoekt u mij aan te geven of dat aanleiding is geweest om maatregelen te treffen voor de verzoekers dan wel in meer algemene zin.

3. Wilt u aangeven hoe het CVZ op korte termijn de problemen die zijn ontstaan oplost?

In de bijlage (niet opgenomen; N.o.) heb ik een actueel overzicht opgenomen van de dossiers die u mij hebt voorgelegd, ik verwijs daarnaar. In principe zijn alle klachten gegrond.

Verder heeft het CVZ de volgende maatregelen getroffen.

Het CVZ heeft besloten bepaalde categorieën van klanten van een handmatig opgemaakte jaarafrekening te voorzien. Het gaat om gevallen waarbij programmatuur noodzakelijk is, waarvan het CVZ op dit moment onvoldoende kan inschatten wanneer deze gereed is. De categorieën zijn:

- mensen met prevalerend recht; bij deze mensen is de bijdrage Zorgverzekeringswet geheel ten onrechte geïnd. Omdat er in deze gevallen geen sprake is van een periode van recht wordt er niet automatisch een jaarafrekening opgemaakt. Dit probleem is bekend bij de Nationale Ombudsman. Het CVZ kan niet exact bepalen om hoeveel gevallen dat gaat. Het CVZ zal in deze gevallen handmatig een jaarafrekening opmaken op basis van de gegevens die in onze systemen bekend zijn. Wanneer het CVZ niet beschikt over deze gegevens zal hij deze bij de klant opvragen. Na ontvangst wordt zo spoedig mogelijk een jaarafrekening opgemaakt onder gelijktijdige uitbetaling van de ten onrechte ingehouden bijdrage. Het CVZ vergoedt de wettelijke rente conform het bepaalde in de Regeling zorgverzekering over de periode van 1 januari 2007 tot en met de dagtekening van de handmatig gemaakte jaarafrekening.
- gezinsleden van werknemers/grensarbeiders; ook voor gezinsleden van werknemers/grensarbeiders is de programmatuur om de jaarafrekening te herzien nog niet in productie en kan het CVZ niet inschatten wanneer dit wel het geval zal zijn. Ook hier wordt handmatig een (herziene) jaarafrekening opgesteld onder gelijktijdige uitbetaling van het ten onrechte betaalde bedrag, en vergoedt het CVZ de wettelijke rente conform het bepaalde in de Regeling zorgverzekering.

Mensen die nog geen voorlopige jaarafrekening hebben ontvangen, zullen in beginsel moeten wachten op de definitieve jaarafrekening. Het CVZ zal zijn klanten hierover informeren, wanneer zij hiernaar vragen. Reden waarom het CVZ niet kiest voor een actieve klantbenadering is dat systeemtechnisch niet te achterhalen is om welke klanten het gaat. Naast het informeren op aanvraag, zal het CVZ een melding hierover plaatsen op zijn website. Wanneer het CVZ in het verleden de klant heeft toegezegd een jaarafrekening te verstrekken, zal het CVZ dit alsnog doen. Ook dit zal handmatig gebeuren. Het CVZ is van mening dat eerder gedane toezeggingen gestand moeten worden gedaan.

Het CVZ moet de definitieve jaarafrekening binnen zes maanden nadat het wereldinkomen onherroepelijk is komen vast te staan opstellen. Het wereldinkomen wordt vastgesteld door de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft in een onbekend aantal gevallen het wereldinkomen al vastgesteld. De eerste vaststellingen dateren volgens de informatie van het CVZ van februari 2008. De klant kan bezwaar en beroep instellen tegen deze vaststelling. Wanneer de klant dit niet doet, staat het wereldinkomen na het verlopen van de bezwaartermijn vast. De bezwaartermijn is zes weken. Dit betekent dat de eerste vaststellingen half maart 2008 onherroepelijk zijn geworden. Het CVZ moet in die gevallen de definitieve jaarafrekening half september 2008 hebben vastgesteld. De datum waarop het wereldinkomen onherroepelijk vast staat, zal gelet op het voorgaande per klant verschillen. Wanneer een klant bezwaar en beroep aantekent, zal de onherroepelijke vaststelling veel later zijn, dan wanneer hij dit niet doet. Ook is het CVZ afhankelijk van het moment waarop de Belastingdienst overgaat tot de vaststelling van het wereldinkomen.

Feit is echter dat eerder genoemde termijn van zes maanden voor het CVZ niet in alle gevallen haalbaar is. Nu al is in sommige gevallen de termijn verlopen.

De Belastingdienst heeft het CVZ namelijk van nog geen enkele klant van informatie voorzien met betrekking tot het wereldinkomen. Afstemming over de aanlevering van deze gegevens vindt op dit moment nog plaats. Het is op dit moment dan ook niet met zekerheid te zeggen wanneer de problemen volledig zijn opgelost.

Zoals ik u heb verteld in ons telefonisch gesprek van 18 september jl. zal het CVZ in de toekomst verantwoordelijk worden voor nieuwe bijzondere groepen van klanten, te weten onverzekerden, illegalen en wanbetalers. Dit naast de bestaande bijzondere groepen gemoedsbezwaarden, mensen die in het buitenland verblijven en mensen die zich te laat verzekeren.

Al met al gaat het klantenbestand van het CVZ groeien naar ca. 800.000 personen. Om de uitvoering van al deze regelingen systeemtechnisch en organisatorisch

goed te ondersteunen heeft het CVZ in april het Programma Ontwikkeling Uitvoeringstaken gestart. Het Expertise Centrum (HEC) heeft een audit op dit programma uitgevoerd en de bevindingen zijn zodanig dat het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) inmiddels het groene licht heeft gegeven voor de uitvoering (en financiering) van het programma.

Een uiterst belangrijk onderdeel van het programma is de keuze voor een standaardapplicatie voor het ondersteunen van de uitvoeringsprocessen. Dit brengt tevens met zich dat processen zoveel mogelijk generiek worden ingericht. Vanuit die optiek en vanuit de ervaring met de uitvoering van de bijdrageheffing en -inning is het dringend noodzakelijk dat die uitvoering ernstig vereenvoudigd wordt. Een volgende stap is het vereenvoudigen van de wet- en regelgeving zelf. Het departement is hier niet ongevoelig voor. Tegelijkertijd is de realiteit dat de huidige systemen nog tot medio volgend jaar operationeel zijn en dat het CVZ nog geruime tijd niet in staat is zijn klanten optimaal te bedienen.”

In het kader van het onderzoek vroeg de Nationale ombudsman op 22 oktober 2008 de Belastingdienst om een reactie op het standpunt van het CVZ. De Belastingdienst bracht naar voren dat de Belastingdienst in eerste instantie verkeerde inkomensgegevens aan het CVZ had doorgegeven, omdat niet was onderkend dat het CVZ andere inkomensgegevens nodig had dan de Belastingdienst/Toeslagen die ook werkt met het ‘niet in Nederland belastbaar inkomen’. De Belastingdienst gaf aan per 11 juni 2008 de juiste inkomensgegevens door te geven aan het CVZ.

De Belastingdienst had in bijna 73.000 (van de 96.000) gevallen het ninbi over 2006 vastgesteld. Voor een gedeelte betrof het ambtshalve vaststellingen, omdat de verzekerde niet op het formulier had gereageerd. De Belastingdienst moest nog ruim 8.500 zaken nader onderzoeken. In 14.500 gevallen was het ninbi nog niet vastgesteld, omdat de Nederlandse inkomstenbelastingaanslag over 2006 nog niet was vastgesteld.

Het CVZ liet weten dat het standpunt van de Belastingdienst over de eerste datum van de overdracht van de gegevens hem bevreemdde, omdat het CVZ voor het eerst op 6 oktober 2008 een CD-rom met gegevens van de Belastingdienst heeft ontvangen. In een gesprek tussen het CVZ en de Belastingdienst is op 4 november 2008 geconcludeerd dat de aanlevering was geschied conform de afgesproken specificaties. Het CVZ gaf aan het verschil in inzicht te willen ophelderen en daartoe contact te zullen zoeken met de Belastingdienst.

4 Beoordeling

4.1 Ten aanzien van het uitblijven van restitutie over 2006

Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden.

Een verzekerde in het buitenland is op grond van artikel 69 van de Zorgverzekeringswet (zie Bijlage 2: Achtergrond onder 1) een bijdrage voor zijn zorgverzekering verschuldigd. Deze bijdrage wordt op grond van artikel 6.3.2, eerste lid van de Regeling Zorgverzekering (hierna Rzv - zie Bijlage 2: Achtergrond onder 2) door de broninhouder ingehouden op het inkomen van de verzekerde. Het CVZ berekent vervolgens na afloop van het kalenderjaar of de ingehouden Zvw-bijdrage overeenkomt met de verschuldigde bijdrage. Dit doet het CVZ met een voorlopige jaarafrekening en daarna met een definitieve afrekening. Uit artikel 6.3.3 van de Rzv en de toelichting daarop (zie Bijlage 2: Achtergrond onder 2 en 3) blijkt dat de voorlopige jaarafrekening uiterlijk 30 september van het jaar volgend op het jaar waarop de jaarafrekening betrekking heeft, moet worden verstuurd. In de uitvoeringspraktijk gaat het CVZ op basis van de voorlopige jaarafrekening over tot restitutie, verrekening of inning van het verschil. Als het CVZ vóór april van het jaar volgend op het jaar van de afrekening nog geen definitieve of voorlopige vaststelling kan doen, informeert het CVZ de betrokkene dat uiterlijk eind september een voorlopige vaststelling kan worden verwacht en dat eerst na de definitieve inkomensvaststelling door de Belastingdienst het CVZ de bijdrage definitief kan vaststellen.

Het CVZ dient de definitieve bijdrage uiterlijk zes maanden na het tijdstip waarop zowel de aanslag inkomstenbelasting als de beschikking niet in Nederland belastbaar inkomen onherroepelijk zijn geworden, vast te stellen.

Het CVZ dient voor alle verzekerden tijdig een voorlopige jaarafrekening op te stellen. Het CVZ diende de voorlopige jaarafrekening over 2006 voor 1 oktober 2007 te versturen. Het CVZ is daarin weliswaar voor een deel geslaagd, maar is voor duizenden mensen niet in staat geweest tijdig een overzicht op te stellen van het bedrag dat zij aan Nederland verschuldigd zijn voor hun zorgverzekering over 2006. Deze mensen informeerde het CVZ wel in april 2007 dat geen voorlopige jaarafrekening kon worden opge maakt en dat met afrekenen gewacht zou worden tot de gegevens voor de definitieve jaarafrekening bekend waren.

Het uitblijven van de voorlopige jaarafrekening raakte voornamelijk de mensen die - ook zonder dat zij een voorlopige jaarafrekening hadden ontvangen - wisten dat zij nog een flink bedrag van het CVZ tegoed hadden. Juist deze mensen hebben zich tot de Nationale ombudsman gewend, met klachten over het uitblijven van de terugbetaling. Het gaat bijvoorbeeld om mensen die een gegrond bezwaarschrift hadden ingediend of Nederlanders in het buitenland die helemaal niet onder de verzekering via het CVZ bleken te vallen.

Het CVZ heeft aangegeven de klachten gegrond te achten. Voor het uitblijven van de voorlopige jaarafrekeningen over 2006 en dus van de terugbetalingen, heeft het CVZ de volgende redenen naar voren gebracht: problemen met het tijdig ontwikkelen en werkend hebben van de computerprogrammatuur en het optreden van andere onverwachte (computer)problemen, die ook met voorrang opgelost moeten worden. Deze redenen acht de Nationale ombudsman weliswaar een verklaring, maar geen rechtvaardiging voor het feit dat het CVZ de voorlopige jaarafrekeningen over 2006 niet tijdig heeft opgesteld en daardoor niet kon terugbetalen. Het uitblijven van de terugbetalingen is dus volledig te wijten aan het niet verhelpen van computerproblemen bij de stap die nodig is om uiteindelijk tot betaling te kunnen overgaan, namelijk het opstellen van de voorlopige jaarafrekening over 2006. Door niet tijdig voor 1 oktober 2007 de voorlopige jaarafrekening over 2006 op te stellen, heeft het CVZ gehandeld in strijd met het vereiste van voortvarendheid.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

4.2 Ten aanzien van het uitblijven van restitutie over 2007

Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens bestuursorganen door die bestuursorganen worden gehonoreerd. Dit betekent dat een bestuursorgaan gedane toezeggingen gestand moet doen.

Het CVZ dient voor alle verzekerden tijdig een voorlopige jaarafrekening op te stellen. Het CVZ diende de voorlopige jaarafrekening over 2007 voor 1 oktober 2008 te versturen. Het CVZ heeft in een aantal schrijnende situaties toezeggingen gedaan aan betrokkenen en de Nationale ombudsman om eerder dan de wettelijke termijn voorschrijft de ten onrechte ingehouden buitenlandbijdrage over 2007 terug te betalen. Het CVZ kwam die toezeggingen echter niet na.

Het CVZ bracht naar voren dat de toezeggingen niet nagekomen konden worden omdat er computerproblemen waren, zoals hiervoor in §4.1 genoemd. Ook ten aanzien van het uitblijven van de betalingen over 2007 acht de Nationale ombudsman dit wel een verklaring, maar geen rechtvaardiging voor het uitblijven van de betalingen. Het is de Nationale ombudsman opgevallen dat het CVZ niet goed kon inschatten binnen welke termijn, en op welke onderdelen, het computerprogramma zou werken. De toezeggingen van het CVZ over de termijn waarop zou worden betaald, bleken daardoor keer op keer niet haalbaar te zijn. Het CVZ heeft hierdoor verwachtingen gewekt over de termijn waarop de computerproblemen zouden zijn opgelost en de terugbetalingen zouden worden gedaan. Door de toezeggingen niet na te komen heeft het CVZ gehandeld in strijd met het vereiste van rechtszekerheid.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

4.3 De informatieverstrekking

Voorts is het de Nationale ombudsman duidelijk geworden dat het CVZ de Nederlanders in het buitenland niet steeds actief heeft geïnformeerd over het uitblijven van de afrekening over 2006 en 2007, maar slechts wanneer zij zelf informeerden naar de stand van zaken.

Al eerder – in rapport 2006/396 over de overgang van de huursubsidie naar de huurtoeslag – heeft de Nationale ombudsman gewezen op het belang van het bekendmaken van problemen bij degenen die het betreft. Als het in absolute zin gaat om grote aantallen gedupeerden, zelfs als het een beperkt gedeelte van de totale populatie betreft, en het niet mogelijk is de gedupeerden individueel te informeren, dient door het gebruik van internet of mailings en nieuwsbrieven tijdig bekend gemaakt te worden welke problemen er spelen, welke maatregelen zijn of worden getroffen en wanneer de problemen naar verwachting opgelost zijn. Bovendien kan dit de stroom telefonische en schriftelijke vragen en klachten indammen. De Nationale ombudsman vindt het daarom een goede ontwikkeling dat het CVZ heeft aangekondigd informatie op de website bekend te maken over de voortgang van de definitieve jaarafrekening 2006.

De Nationale ombudsman vindt het niet juist dat het CVZ geen contact zocht met verzekerden, die een toezegging over de terugbetaling hadden gekregen, die het CVZ niet kon nakomen. De verzekerden moesten dan steeds zelf aan de bel trekken, zoals bleek uit het voorbeeld van de heer Peterson (zie hiervoor voorbeeld 1).

5 Conclusie

De klachten over de onderzochte gedragingen van het College voor Zorgverzekeringen te Diemen, zijn gegrond wegens schending van het vereiste van voortvarendheid en het vereiste van rechtszekerheid.

De Nationale ombudsman heeft met instemming ervan kennisgenomen dat het CVZ op de website informatie zal opnemen over de definitieve jaarafrekening 2006.

6 Aanbeveling

Het CVZ heeft de afgelopen anderhalf jaar niet goed kunnen inschatten waartoe het computersysteem in staat was en wanneer problemen verholpen zouden zijn. Het CVZ heeft ondertussen € 10 miljoen toegezegd gekregen om een nieuw computersysteem aan te schaffen. Die aanschaf heeft inmiddels plaatsgevonden. Het CVZ zal dit nieuwe computersysteem voor vier taken gebruiken, waaronder de uitvoering van de Zorgverzekeringswet voor Nederlanders in het buitenland. Het systeem zal vanaf medio 2009 per taak worden geïmplementeerd. Afhankelijk van de conversiestrategie van het CVZ betekent dit voor de Nederlanders in het buitenland dat zij pas vanaf de jaarafrekening 2009, dus dat wil zeggen op zijn vroegst in september 2010 de voordelen van het nieuwe computersysteem zouden moeten ervaren.

Dit neemt niet weg dat het CVZ in de tussentijd voor de jaren 2006, 2007 en 2008 de voorlopige en definitieve jaarafrekeningen op een aanvaardbare manier moet verwerken.

De Nationale ombudsman wijst daarbij op het belang van goede communicatie van (nieuwe) problemen met de burger. Volgens de Nationale ombudsman kan het CVZ niet langer volstaan met een piepsysteem en burgers alleen informeren als zij zich spontaan melden. De Nationale ombudsman meent dat in het bijzonder de website een uitgelezen plek is om burgers niet alleen te informeren over de stand van zaken, maar ook over de achtergronden van het probleem.

De constatering van het CVZ dat het CVZ geruime tijd niet in staat zal zijn de burger goed te bedienen, impliceert dat veel burgers gegronde klachten over de falende dienstverlening van het CVZ naar voren zullen brengen bij het CVZ. Het serieus nemen van die klachten zal volgens de Nationale ombudsman hoge prioriteit bij het CVZ moeten zijn. Dit betekent dat zo nodig extra capaciteit ingezet moet worden. De Nationale ombudsman realiseert zich dat het CVZ voor extra capaciteit afhankelijk is van de budgetonderhandelingen met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). In rapport 2006/300 over het CVZ bracht de Nationale ombudsman onder de aandacht van de minister van VWS en het CVZ dat bij grote stelselwijzigingen de overheid de burger niet uit het oog dient te verliezen en zodanig dient te handelen dat de uitvoeringsorganisaties de middelen ter beschikking staan om ook een dienstbare rol voor de burger te kunnen vervullen. Nu is gebleken van een hardnekkig uitvoeringsprobleem, geldt dit eens te meer.

de Nationale ombudsman,



dr. A. F. M. Brenninkmeijer

Bijlage 1 Informatieoverzicht

Naar aanleiding van achttien verzoekschriften met klachten over gedragingen van het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) te Diemen, stelde de Nationale ombudsman een onderzoek in. In het kader van het onderzoek werd het CVZ verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Daarnaast werd de Belastingdienst de gelegenheid geboden om commentaar op de klacht te geven.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De reactie van het CVZ gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen. De Belastingdienst gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

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

1. Brieven met bijlagen aan de Nationale ombudsman van 18 verzoekers;
2. Telefonische en e-mailcontacten tussen het CVZ en de Nationale ombudsman van 26 juni en 10 juli 2007, 28 januari, 14 en 24 februari, 11 maart, 16 april, 2 juni, 1, 4 en 25 juli, 8 en 29 augustus, 18 september en 10 oktober 2008 en 22 januari en 5 februari 2009;
3. Reactie van het CVZ aan de Nationale ombudsman van 24 september 2008;
4. Reactie van de Belastingdienst aan de Nationale ombudsman van 22 oktober 2008.

Bijlage 2 Achtergrond

1. Wet van 16 juni 2005, houdende regeling van een sociale verzekering voor geneeskundige zorg ten behoeve van de gehele bevolking (Zorgverzekeringswet), Stb. 2005, 358

Artikel 69

“1. In het buitenland wonende personen die met toepassing van een Verordening van de Raad van de Europese Gemeenschappen dan wel toepassing van zodanige verordening krachtens de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of een verdrag inzake sociale zekerheid in geval van behoefte aan zorg recht hebben op zorg of vergoeding van de kosten daarvan, zoals voorzien in de wetgeving over de verzekering voor zorg van hun woonland, melden zich, tenzij zij op grond van deze wet verzekeringsplichtig zijn, bij het College zorgverzekeringen aan.

2. De in het eerste lid bedoelde personen zijn een bij ministeriële regeling te bepalen bijdrage verschuldigd, die voor een bij die regeling te bepalen gedeelte, voor de toepassing van de Wet op de zorgtoeslag als premie voor een zorgverzekering wordt beschouwd.

(..)

4. Het College zorgverzekeringen is belast met de administratie, voortvloeiend uit het eerste lid en de daar genoemde internationale regels, alsmede met het nemen van beschikkingen over de heffing en de inning van de bijdrage, bedoeld in het tweede lid.

(..)

7. Bij ministeriële regeling:

- a. kan worden bepaald dat organen die pensioen of rente verschuldigd zijn in opdracht van het College zorgverzekeringen werkzaamheden verrichten ter voorbereiding of uitvoering van beschikkingen als bedoeld in het vierde lid, waarbij kan worden bepaald dat die organen de bijdragen, bedoeld in het tweede lid, op het pensioen of de rente inhouden en aan het Zorgverzekeringsfonds afdragen;
- b. kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop het College zorgverzekeringen zijn taak, bedoeld in het vierde lid, uitoefent of de organen, bedoeld in onderdeel a, de in dat onderdeel bedoelde werkzaamheden uitvoeren.”

2. Regeling van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 1 september 2005, houdende regels ter zake van de uitvoering van de Zorgverzekeringswet, Stcrt. 2005, 171 (Regeling zorgverzekering)

Artikel 6.3.1

“(…)

7. De inkomensgegevens, benodigd voor de berekening van de in het tweede lid bedoelde grondslag, worden ontleend aan het toetsingsinkomen, bedoeld in artikel 8, eerste tot en met derde lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.
8. Indien het in artikel 8, derde lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen bedoelde, niet in Nederland belastbaar inkomen niet is vastgesteld op grond van artikel 8a van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, wordt het door de rijksbelastingdienst vastgesteld met overeenkomstige toepassing van dat artikel.
9. Ter zake van de opgaaf van niet in Nederland belastbaar inkomen is de Algemene wet inzake rijksbelastingen, met uitzondering van Hoofdstuk VIIIA, van toepassing als ware deze opgaaf een aangifte inkomstenbelasting.
(…)”

Artikel 6.3.2

- “1. Organen die pensioen of rente uitkeren, verrichten de hen door het College zorgverzekeringen opgedragen werkzaamheden ter voorbereiding en uitvoering van de heffings- en inningsbeschikkingen, bedoeld in artikel 69, vierde lid, van de Zorgverzekeringswet.
2. (…)”

Artikel 6.3.3

- “1. Het verschil tussen de door de bijdrageplichtige en zijn gezinsleden verschuldigde bijdragen en de ingehouden en afgedragen of anderszins geïnde bijdragen wordt, met inachtneming van het zevende tot en met het negende lid van artikel 6.3.1 en het tweede lid van dit artikel, door het College zorgverzekeringen vastgesteld en verrekend, geïnd of uitgekeerd. Uitkering vindt plaats aan de bijdrageplichtige dan wel, indien artikel 6.3.4 van toepassing is, aan de verzekeringsplichtige.
2. De in artikel 6.3.1, eerste lid, bedoelde persoon die aanspraak maakt op één of meer van de in hoofdstuk 8 van de Wet inkomstenbelasting 2001 vermelde heffingskortingen niet zijnde de algemene heffingskorting, de jonggehandicaptenkorting, de ouderenkorting of de alleenstaande ouderenkorting, kan het College zorgverzekeringen verzoeken daar bij de vaststelling van het verschil, bedoeld in het eerste lid, rekening mee te houden.
3. Indien slechts een bijdrage als bedoeld in artikel 6.3.1, tweede lid, onderdeel c, verschuldigd is, stelt het College zorgverzekeringen het in het eerste lid

bedoelde verschil vast vóór 1 april van het jaar volgend op het kalenderjaar waarop de bijdrage betrekking heeft. In andere gevallen stelt het College het verschil voor 30 september van het jaar volgend op kalenderjaar waarop de bijdrage betrekking heeft voorlopig vast, en stelt het verschil uiterlijk zes maanden na het tijdstip waarop zowel de aanslag inkomstenbelasting als de beschikking niet in Nederland belastbaar inkomen onherroepelijk zijn geworden, definitief vast.


4. Bij de vaststelling van het in het eerste lid bedoelde verschil brengt het College zorgverzekeringen enkelvoudige wettelijke rente in rekening over te weinig geheven of geïnde bijdrage dan wel vergoedt het wettelijke rente ingeval van teveel geheven of geïnde bijdrage, over het tijdvak dat aanvangt op de dag na het einde van het kalenderjaar waarop de bijdrage betrekking heeft en eindigt op de dag van de dagtekening van de vaststelling door het College zorgverzekeringen.
5. Het College zorgverzekeringen is bevoegd het te restitueren bedrag, indien dit minder bedraagt dan € 25, te verrekenen met een in de toekomst gelegen verschuldigde bijdrage."

3. Toelichting bij de Wijziging Regeling zorgverzekering, Staatscourant 2007, 72

“(..)In de uitvoeringspraktijk zal een en ander in grote lijnen al volgt werken. Indien de inkomensgegevens van een bijdrageplichtige tijdig bekend zijn, zal het CVZ zo mogelijk voor 1 april van het jaar volgende op het jaar waarvoor deze geldt, de afrekening voorlopig vaststellen. Als de uitkeringsinstantie deze jaargave niet (tijdig) beschikbaar heeft gesteld, zal het CVZ uiterlijk eind september van het jaar volgende op het jaar waarvoor de afrekening geldt een voorlopige afrekening maken op basis van fiscale loongegevens van de Belastingdienst. Dit moment is gekozen omdat de fiscale loongegevens van de Belastingdienst dan gebruikt kunnen worden voor het voorlopig berekenen van de bijdrage. Tevens kan het CVZ eind september een eerdere afrekening herzien voor die gevallen waarin bij de eerdere afrekening is uitgegaan van onjuiste of onvolledige inkomstengegevens. Natuurlijk is het mogelijk dat iemand in bezwaar of beroep gaat tegen de vaststelling van zijn inkomen door de Belastingdienst. Daarom is de deadline voor de definitieve vaststelling gesteld op zes maanden nadat beschikking(en) inzake de inkomstengegevens van de Belastingdienst definitief is geworden. Het CVZ zal op basis van de voorlopige afrekening tevens tot een voorlopige restitutie, verrekening of inning van het verschil overgaan. Aan het eind van het eerste kwartaal zal het CVZ de personen voor wie het CVZ nog geen definitieve of voorlopige vaststelling kan doen, schriftelijk informeren dat uiterlijk eind september een voorlopige vaststelling kan worden verwacht en dat eerst na de definitieve inkomensvaststelling door de Belastingdienst het CVZ de bijdrage definitief kan vaststellen (...)

Uitgave: Bureau Nationale ombudsman
Vormgeving: Full House, Waddinxveen
Pre-press: Plaatwerk bv, Waddinxveen
Druk: Drukkerij Van Tilburg, Waddinxveen

Maart 2009



de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

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

