



Rapport

Een onderzoek naar een klacht over de inning van de bestuursrechtelijke zorgpremie door het Zorginstituut Nederland

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het Zorginstituut Nederland gegrond.

Datum: 23 december 2015

Rapport: 2015/178

SAMENVATTING

De zorgverzekeraar van de heer Z., (een werknemer van verzoeker) meldde de heer Z. in 2011 aan als wanbetaler bij het Zorginstituut Nederland, omdat de heer Z. zijn zorgverzekeringpremie niet had betaald. Het Zorginstituut paste geen broninhouding toe. Het CJIB stuurde de werknemer acceptgiro's. Omdat de werknemer stopt met betalen, zet het CJIB een deurwaarder in, die bij de werkgever loonbeslag legt.

Door het loonbeslag kwam de werkgever erachter dat hij veel eerder de premie op het salaris had moeten inhouden. De werkgever zorgde ervoor dat het loonbeslag werd opgeheven en hield de premie alsnog in van het salaris. Ook vroeg de werkgever aan het Zorginstituut om de fout te corrigeren. Dat kon het Zorginstituut niet, omdat in het systeem maar één keer dit kan worden veranderd, en er al een mutatie was aangebracht.

De Nationale ombudsman geeft in dit onderzoek aan dat het Zorginstituut geen broninhouding heeft toegepast, omdat bij een controle in 2013 niet werd ontdekt dat dat had moeten, als gevolg van een mutatie in het systeem. Deze mutatie heeft tegelijk veroorzaakt dat het systeem daarna niet meer kan worden gewijzigd.

Hiermee kan de administratieve organisatie onvoldoende inspelen op de bijzondere situaties die zich in de praktijk nu eenmaal voordoen. Gebleken is dat dit systeem in dit geval onvoldoende ruimte heeft geboden voor een oplossing of preventie. Daarom vindt de Nationale ombudsman het niet behoorlijk dat het Zorginstituut niet alsnog broninhouding kon toepassen, en daarmee geen oplossing kon bieden die voor de werkgever acceptabel was.

WAT IS DE WERKWIJZE VAN HET ZORGINSTITUUT NEDERLAND

Als mensen hun premie ziektekostenverzekering een aantal keren niet hebben betaald aan hun zorgverzekeraar, meldt de zorgverzekeraar deze mensen aan als wanbetaler bij het Zorginstituut Nederland. Het Zorginstituut zorgt er vervolgens voor dat deze mensen hun premie gaan betalen. Zij moeten dan het jaarlijks vastgestelde standaard premiebedrag betalen, vermeerderd met een boete. Dat is de bestuursrechtelijke premie.

Het Zorginstituut int de bestuursrechtelijke premie op grond van artikel 18f van de Zorgverzekeringwet (zie Achtergrond) bij de inhoudingsplichtige (de werkgever of uitkerende instantie) door opdracht te geven om deze premie in te houden van het salaris van de werknemer. Dat is de broninhouding.

Als deze broninhouding niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat iemand geen werkgever heeft of geen regelmatige uitkering, kan het Zorginstituut aan het CJIB vragen om acceptgiro's te sturen aan de betrokkene.

Het Zorginstituut controleert sinds 2013 of mensen die via acceptgiro's betalen, inmiddels een regelmatig inkomen ontvangen. Bij een regelmatig en regulier inkomen (geen kortlopende uitkering) beëindigt het Zorginstituut het acceptgirotraject en vraagt aan de werkgever of uitkerende instantie om de premie op het inkomen in te houden.

Het bedrag van de bestuursrechtelijke premie is hetzelfde: of iemand via broninhouding minder salaris krijgt of dat hij zelf acceptgiro's betaalt. Als iemand de acceptgiro's niet betaalt, stuurt het CJIB aanmaningen en schakelt vervolgens bij niet betalen een deurwaarder in.

NAAR WELKE KLACHT HEEFT NATIONALE OMBUDSMAN EEN ONDERZOEK INGESTELD?

De werkgever klaagt er mede namens zijn werknemer over dat het Zorginstituut Nederland op 13 januari 2015 heeft aangegeven dat het op grond van het systeem niet mogelijk is om alsnog bij de werkgever broninhouding toe te passen, ook al is eerder ten onrechte geen broninhouding toegepast.

VOORGESCHIEDENIS

Betaling zorgverzekeringspremie via acceptgiro's aan het CJIB

Een werknemer van L. BV, de heer Z., heeft een aantal maanden zijn zorgverzekeringspremies niet betaald. Daarom heeft zijn zorgverzekeraar hem in 2011 als wanbetaler aangemeld bij het CVZ (thans het Zorginstituut Nederland). Sindsdien betaalt deze werknemer een bestuursrechtelijke premie voor zijn zorgverzekering via acceptgiro's aan het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB). Toen de werknemer stopte met betalen, heeft het CJIB aanmaningen gestuurd. In december 2014 legt het CJIB via een deurwaarder loonbeslag.

Telefoongesprek met het Zorginstituut

Door het loonbeslag komt de werkgever van de heer Z. erachter dat een van zijn werknemers al jaren via acceptgiro's aan het CJIB betaalde. De werkgever belt met het Zorginstituut, omdat hij het vreemd vindt dat het Zorginstituut niet aan hem heeft gevraagd om de premie bij de werknemer van zijn salaris in te houden (de broninhouding). De werknemer is namelijk al ruim 20 jaar bij hem in dienst.

Volgens het Zorginstituut had zij inderdaad in 2011 om broninhouding moeten verzoeken. Dat is echter niet gebeurd omdat het Zorginstituut dacht dat deze werknemer toen geen dienstbetrekking had. Daarom heeft het Zorginstituut destijds de inning van de bestuursrechtelijke premie overgedragen aan het CJIB. De werkgever vraagt in dit gesprek aan het Zorginstituut om nu voortaan ook broninhouding toe te passen, maar dat kan volgens het Zorginstituut niet.

INTERNE KLACHTBEHANDELING BIJ HET ZORGINSTITUUT NEDERLAND

De klacht

De werkgever vindt het onjuist dat het Zorginstituut niet alsnog kan overgaan tot broninhouding. De werkgever wil graag weten waarom dit niet kan en wanneer het dan wel mogelijk is. De werkgever wil ook dat het Zorginstituut (een deel van) de deurwaarderskosten vergoedt. De werkgever heeft eind 2014 contact opgenomen met het CJIB en de deurwaarder om het loonbeslag op te schorten.

De reactie van het Zorginstituut: de klacht is gegrond, maar

Op 13 januari 2015 schrijft het Zorginstituut aan de werkgever dat de klacht gegrond is. Het Zorginstituut erkent dat het bij de aanmelding van de werknemer in 2011 broninhouding had moeten toepassen. Dat zou voor de inning efficiënter zijn geweest. Nu hebben de werknemer en de werkgever extra handelingen moeten verrichten. Het Zorginstituut biedt excuses aan voor het ongemak en de irritatie die hierdoor is veroorzaakt.

Correctie van het systeem is niet mogelijk, en

Het is volgens het Zorginstituut echter systeemtechnisch niet mogelijk om alsnog broninhouding te laten plaatsvinden. Om de werkgever tegemoet te komen biedt het Zorginstituut als alternatief aan dat de werknemer aan de werkgever toestemming geeft om maandelijks het verschuldigde bedrag van zijn loon in te houden en over te maken aan het CJIB.

Het Zorginstituut is niet verantwoordelijk voor de incassokosten

het Zorginstituut ontkent dat het medeverantwoordelijk is voor de incassokosten van de deurwaarders en wijst het verzoek om vergoeding van deze incassokosten af. Het Zorginstituut vindt dat de werknemer een eigen verantwoordelijkheid heeft voor de schuld die is ontstaan, omdat hij vanaf maart 2014 de acceptgiro's niet meer heeft betaald.

ONDERZOEK VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN

De werkgever dient op 20 januari 2015 een klacht in bij de Nationale ombudsman, omdat hij vindt dat het Zorginstituut de fout had moeten corrigeren. De werkgever vindt het niet correct dat het Zorginstituut dit niet doet omdat dit volgens het systeem niet mogelijk is.

Visie van het Zorginstituut

De klacht is gegrond: ten onrechte is geen broninhouding toegepast

Het Zorginstituut vindt de klacht nogmaals gegrond. Ten onrechte had het systeem in 2011 niet herkend dat de heer Z. in dienst was bij de werkgever. Daarom kreeg het CJIB het geautomatiseerde verzoek om de premie via acceptgiro's te innen.

Onderzoek naar het systeem: twee oorzaken

Uit onderzoek naar de programmatuur en de vastgelegde systeemmeldingen bleek dat er twee factoren na elkaar de fout hebben veroorzaakt:

In de eerste plaats bleek een fout te zijn opgetreden in de programmatuur in 2011. Daardoor is informatie van het UWV over de werknemer niet verwerkt en is in 2011 niet herkend dat hij inkomen had. Deze fout in de programmatuur is in januari 2012 hersteld, en komt niet meer voor.

In de tweede plaats had een medewerker van het Zorginstituut een mutatie in het systeem aangebracht. Deze medewerker had op 27 maart 2012 handmatig "broninhouding" overgezet naar "acceptgiro's". Door deze mutatie heeft het Zorginstituut niet opgemerkt dat de werknemer was uitgesloten van het controleproces. Zonder deze mutatie zou het Zorginstituut in 2013 namelijk hebben herkend dat de werknemer loon ontving en zou de inning via zijn werkgever alsnog zijn gestart.

Broninhouding na acceptgiro's kan volgens het systeem één keer

Het Zorginstituut kan sinds ongeveer 2012 alsnog broninhouding toepassen bij mensen die eerst met acceptgiro's hebben betaald, als zij niet eerder via broninhouding hun premie hebben voldaan. Door de mutatie van de medewerker van het Zorginstituut kon dit niet alsnog worden omgezet naar "broninhouding." Het Zorginstituut kent een aantal gevallen waarin het wenselijk is dat er broninhouding wordt toegepast, maar waar het niet mogelijk is het systeem hierop aan te passen. In die gevallen biedt het Zorginstituut de werkgever de mogelijkheid om de premie op het loon in te houden en die premie over te maken aan het CJIB.

Wijziging van het systeem is niet mogelijk: daarom alternatief voorstel

Het systeem kan éénmaal de wijziging aan om incasso via acceptgiro's om te zetten naar broninhouding. Verder is het niet mogelijk om het systeem te corrigeren en alsnog broninhouding toe te passen. Het systeem van het Zorginstituut is zo ingericht dat een eenmaal definitieve registratie niet meer kan worden aangepast. Ook niet handmatig. Met deze werkwijze borgt het Zorginstituut de gegevensintegriteit. Aanpassing is daarom niet wenselijk. Aan deze keuze zit ook een keerzijde zoals uit deze zaak blijkt. Daarom heeft het Zorginstituut aan de werkgever het alternatief voorstel gedaan dat de werkgever de premie overmaakt aan het CJIB. Dit wilde de werkgever niet. Het Zorginstituut begrijpt de frustratie van de werkgever en vindt het uitermate vervelend dat het de werkgever vanwege een fout van het Zorginstituut extra belast. Het Zorginstituut beaamt ook dat deze situatie ongewenst is en het aangeboden alternatief slechts een noodoplossing is. Volgens het Zorginstituut bestaan er intussen protocollen en werkinstructies om herhaling te voorkomen.

De combinatie van factoren bij de werknemer komt waarschijnlijk niet vaker voor

Volgens het Zorginstituut heeft de oorspronkelijke fout mogelijk tot meer onterechte acceptgiro-inningen geleid zonder dat het Zorginstituut dit heeft opgemerkt. Zolang iemand zijn acceptgiro's betaalt, krijgt het Zorginstituut hierover namelijk geen signaal. Het Zorginstituut acht het onwaarschijnlijk dat de combinatie van de gebeurtenissen bij

deze werknemer, waardoor de ongewenste situatie lang kon voortbestaan, vaker is voorgekomen. Verder is een groot deel van diegenen die vóór 2012 zijn aangemeld al weer uitgestroomd. Mocht dit echter wel het geval zijn, dan biedt het Zorginstituut ook in die gevallen het aan de werknemer aangeboden alternatief aan.

Het Zorginstituut is niet verantwoordelijk voor de kosten van de deurwaarder

Het Zorginstituut beaamt dat de inhouding van de bestuursrechtelijke premie via het inkomen de meeste garanties biedt op tijdige betaling. Maar het Zorginstituut vindt dat de werknemer sinds zijn aanmelding - in 2011 - ruim de gelegenheid heeft gehad om zelf actie te ondernemen, waarmee hij een deurwaarder had kunnen voorkomen. Zo stuurt het CJIB diverse herinneringen voordat zij de deurwaarder inschakelen. Dat hij de herinneringen en daarop volgende deurwaardersacties heeft genegeerd valt het Zorginstituut niet te verwijten. Het Zorginstituut neemt daarom geen verantwoordelijkheid voor het oplopen van de schulden van de werknemer.

Lezing van de werkgever

Het alternatief is een te zware administratieve belasting

De werkgever vindt het geboden alternatief dat zij de premiebedragen aan het CJIB betaalt een te zware administratieve belasting. Daarom was dit alternatief voor hem niet werkbaar. De werkgever legt uit waarom dit zo is: in het geval van broninhouding of loonbeslag zet hij éénmalig het betalingskenmerk in het systeem. Betalingen aan het CJIB moet hij handmatig elke maand zelf doen, omdat hij een vier-wekelijks loon betalingssysteem heeft en het CJIB maandelijks betaling verlangt, hij maandelijks het bedrag moet inhouden van het salaris van de werknemer en hij telkens de acceptgiro zelf moet invullen. Hij vindt de reden dat het Zorginstituut het systeem niet kan wijzigen daarvoor onvoldoende.

Broninhouding had de incassokosten kunnen voorkomen

Als het Zorginstituut broninhouding had toegepast, had hij als werkgever de kans gehad om samen met de werknemer een oplossing voor de schulden te zoeken. Uiteraard heeft de werknemer de plicht om te betalen, maar het Zorginstituut is van rijkswege ingesteld om bij de werkgevers via broninhouding de premie meteen van het salaris in te houden. Als het Zorginstituut de fouten niet had gemaakt, zou via broninhouding zijn betaald. Dit had de incassokosten kunnen voorkomen. De werkgever vindt dat het Zorginstituut daarom mede verantwoordelijkheid heeft voor de incassokosten. Het zou het Zorginstituut sieren om een gebaar te maken.

Het Zorginstituut legt de gevolgen van het systeem bij de werknemer

De werkgever vindt dat het Zorginstituut te makkelijk de gemaakte fouten en het gevolg dat het systeem niet kan worden gewijzigd, geheel bij de werknemer neerlegt.

De visie van de werkgever is dat het Zorginstituut zorgvuldig moet omgaan met mensen met schulden. Iemand die in de schulden komt, kan dit immers vaak zonder hulp niet oplossen en komt hier vaak uit schaamte niet zelf mee. Acceptgiro's sturen voor een hoger bedrag heeft geen zin bij mensen die niet kunnen betalen. Dat was bij deze

werknemer ook het geval: hij had meerdere schulden en het zou hem zonder hulp niet zijn gelukt om uit deze uitzichtloze situatie te komen. De werkgever zorgt er samen met de werknemers voor dat schulden niet verder oplopen. Dit doet hij om te voorkomen dat mensen nog dieper in de problemen komen. Hij hoopt op een ommekeer in het denken over mensen met schulden.

HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN

Het vereiste van goede organisatie houdt in dat de overheid er voor zorgt dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. Zij werkt secuur en vermijdt slordigheden. Eventuele fouten worden zo snel mogelijk hersteld.

Het Zorginstituut heeft de gemaakte fouten in het systeem erkend. Het Zorginstituut heeft hiervoor excuses aangeboden.

Het gevolg van deze fouten is geweest dat ten onrechte geen broninhouding heeft plaatsgevonden bij een werknemer van verzoeker, die daardoor aan het CJIB acceptgiro's betaalde; dat deze situatie lang (van 2011 tot 2014) heeft voortgeduurd, omdat dit bij controle in 2013 door een aangebrachte wijziging in het systeem (een mutatie) niet is ontdekt. (Dit gebeurde pas nadat de deurwaarder bij de werkgever voor de vierde maal loonbeslag legde). Een ander gevolg is dat de fout in het systeem daarna niet meer kan worden gewijzigd. Het Zorginstituut heeft een alternatief aangeboden omdat het de fout in het systeem niet kan herstellen. Dit alternatief is voor de werkgever echter niet werkbaar.

Op grond van artikel 18f, tweede lid Zorgverzekeringswet (zie Achtergrond) is het wettelijke uitgangspunt dat het Zorginstituut de premie int via broninhouding bij de werkgever. Daarmee heeft broninhouding voorrang boven het sturen van acceptgiro's.

Het Zorginstituut heeft geen broninhouding toegepast, omdat bij een controle in 2013 niet werd ontdekt dat dat had gemoeten, als gevolg van een mutatie in het systeem. Deze mutatie heeft tegelijk veroorzaakt dat het systeem daarna niet meer kan worden gewijzigd.

Hiermee kan de administratieve organisatie onvoldoende inspelen op de bijzondere situaties die zich in de praktijk nu eenmaal voordoen. Gebleken is dat dit systeem in dit geval onvoldoende ruimte heeft geboden voor een oplossing of preventie.

Daarom vindt de Nationale ombudsman het niet behoorlijk dat het Zorginstituut niet alsnog broninhouding kon toepassen, en daarmee geen oplossing kon bieden die voor de werkgever acceptabel was.

Hiermee is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

BESCHOUWING

De werkgever heeft ook kritiek op de houding van het Zorginstituut ten opzichte van zijn werknemer. De werkgever vindt deze houding, te weten dat het de eigen verantwoordelijkheid is van de werknemer om te betalen, te makkelijk. De visie van de werkgever is dat mensen met schulden hulp nodig hebben, en dat het sturen van acceptgiro's en uiteindelijk een deurwaarder alleen tot gevolg heeft dat mensen die toch al geen geld hebben nog hogere kosten maken.

De Nationale ombudsman heeft eerder, in het rapport: "In het krijt bij de overheid" van 17 januari 2013, (zie Achtergrond) aandacht besteed aan verstandige invordering van schulden door de overheid met voldoende oog voor de maatschappelijke gevolgen. De visie van Nationale ombudsman houdt in dat de overheid eerst telefonisch contact opneemt en actief zoekt naar een oplossing, en dat dwanginvordering zoveel mogelijk wordt voorkomen. De Nationale ombudsman heeft de aanbeveling gedaan om maatregelen te nemen om problematische schulden te voorkomen, en om instanties zoals het Zorginstituut, de gelegenheid te bieden om persoonlijk contact te leggen met burgers die een vordering open hebben staan.

De werkgever heeft eind 2014 een actieve rol gespeeld, door zelf contact op te nemen met het CJIB en de deurwaarder en op die manier het loonbeslag, inclusief de deurwaarderskosten, te laten opheffen. Hierdoor heeft de werkgever erger voorkomen. De houding van deze werkgever om samen met werknemers te proberen de problemen op te lossen, en ook contact op te nemen met de invorderingsinstanties om de schulden niet nog hoger te laten oplopen, valt beslist te prijzen.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van het Zorginstituut Nederland is gegrond, wegens schending van het vereiste van goede organisatie.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

RELEVANTE LITERATUUR EN WET- EN REGELGEVING

Zorgverzekeringswet 2015

1. Artikel 18f

"1. Het Zorginstituut heft en int de bestuursrechtelijke premie.
 2. In opdracht van het Zorginstituut houdt de inhoudingsplichtige de bestuursrechtelijke premie geheel of voor een door dat instituut te bepalen gedeelte in op door hem aan de verzekeringnemer verschuldigd loon als bedoeld in de Wet op de loonbelasting 1964, waarna hij het ingehouden bedrag aan het instituut afdraagt.
 3. De inhouding geschiedt onmiddellijk nadat de krachtens een ander wettelijk voorschrift of krachtens een arbeidsovereenkomst verplicht in te houden belastingen, premies of andere bijdragen zijn ingehouden, met dien verstande dat bij ministeriële regeling op socialezekerheidsuitkeringen te verrichten inhoudingen of verrekeningen kunnen worden aangewezen waarvoor een andere volgorde geldt.
 4. Een inhoudingsplichtige die het door het Zorginstituut aan te geven bedrag niet of niet geheel heeft ingehouden, is gehouden het gehele bedrag aan dat instituut af te dragen, zonder dat het niet ingehouden bedrag alsnog op de verzekeringnemer kan worden verhaald.(...)"

2. Artikel 1

"In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:(...)
 I. inhoudingsplichtige: de inhoudingsplichtige in de zin van de Wet op de loonbelasting 1964 dan wel de werkgever in de zin van de Wet financiering sociale verzekeringen (...);"

ACHTERGROND

Het rapport van de Nationale ombudsman van 17 januari 2013, 2013/003: In het krijt bij de overheid. Verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten.

De Nationale ombudsman heeft in dit rapport aangegeven dat het in de praktijk niet zo simpel ligt dat iedereen zelf verantwoordelijk is voor zijn schulden. In dit rapport staat de vraag centraal op welke manier de overheid verstandig schulden kan invorderen en tegelijkertijd voldoende oog houden voor de maatschappelijke gevolgen.

Spelregels:

In dit rapport geeft de Nationale ombudsman een aantal spelregels voor behoorlijke invordering, te weten:

Medewerking aan schuldhulpverleningstrajecten
Duidelijke beschikking
Flexibiliteit bij betalingsregelingen en kwijtschelding
Persoonlijk contact loont
Bescherming beslagvrije voet
Behoorlijke uitbesteding van (dwang)vorderingen
Samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties

"Overheid aan zet: telefonisch contact

Als de burger de vordering niet betaalt en geen regeling kan treffen, dan is de overheid aan zet. Voordat de vordering wordt overgedragen aan de deurwaarder, of voordat een vordering wordt verrekend, neemt de overheid telefonisch contact op met de burger. In het contact met de burger zoekt de overheid actief naar een oplossing die aansluit bij de financiële (on)mogelijkheden van de burger (maatwerk). In de praktijk blijkt dit een hogere opbrengst op te leveren voor de overheid én voor de burger. Dwanginvordering wordt zoveel mogelijk voorkomen."

Aanbevelingen:

Ook heeft de Nationale ombudsman namens het Zorginstituut (destijds het CVZ) aan de minister van SZW de aanbeveling gedaan om een leidende rol op zich te nemen om maatregelen te nemen om problematische schulden te voorkomen. Ook heeft de Nationale ombudsman de aanbeveling gedaan aan de ministers van SZW, V&J, Financiën en VWS om de uitvoeringsinstanties, de gelegenheid te bieden om persoonlijk contact te leggen met burgers die een vordering open hebben staan.