

Rapport

Een onderzoek naar een klacht over het uitblijven van persoonlijk contact bij het inschakelen van een deurwaarder door het Zorginstituut Nederland te Diemen (hierna: het Zorginstituut).

Oordeel

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

Datum: 13 februari 2017

Rapportnummer: 2017/019

WAT IS DE KLACHT?

Verzoeker klaagt erover dat, terwijl hij telefonisch een betalingsregeling had getroffen, het Zorginstituut Nederland een deurwaarder heeft ingeschakeld en hierover geen persoonlijk contact meer met hem heeft opgenomen.

WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

De echtgenote van verzoeker woont in België en was daarom een bijdrage verschuldigd aan het Zorginstituut in het kader van de Buitenlandregeling¹. Op 6 maart 2015 heeft het Zorginstituut haar verzocht haar betalingsachterstand van € 309,72 te voldoen. Verzoeker en zijn echtgenote hebben daarna meermaals contact gehad met het team Debiteuren van het Zorginstituut, om een betalingsregeling te treffen.

Het Zorginstituut heeft bij e-mail van 28 mei 2015 laten weten dat het minimumbedrag voor een betalingsregeling € 50,00 per maand is. Mocht dit een te hoog bedrag zijn, dan verzoekt het Zorginstituut om een overzicht van inkomsten en uitgaven. Aan de hand van dat overzicht kan het Zorginstituut beoordelen of het instemt met een persoonlijke betalingsregeling, met een lager maandbedrag. Deze uitleg over een te treffen betalingsregeling staat ook op de website van het Zorginstituut.

Bij e-mail van diezelfde dag heeft de echtgenote van verzoeker laten weten uitsluitend inkomen te hebben uit de Algemene Ouderdomswet (hierna: de AOW). Zij heeft hierbij de hoogte van dit inkomen niet toegelicht, noch haar uitgaven.

In reactie hierop heeft het Zorginstituut, bij e-mail van 29 mei 2015, de tekst uit de e-mail van 28 mei 2015 herhaald. Daarbij is de zin *'Graag horen wij van u of u akkoord gaat met een regeling van € 50,00, of dat u een overzicht inkomsten/uitgaven gaat opsturen.'* dikgedrukt.

Bij e-mail van 30 mei 2015 heeft de echtgenote van verzoeker herhaald alleen inkomen te hebben uit de AOW. Haar uitgaven bestaan uit *'een bijdrage aan het huishouden samen met mijn man, huur, g//w/ etc en prive'*. Zij heeft niet toegelicht hoe hoog deze uitgaven zijn.

Op 10 juli 2015 heeft het Zorginstituut de echtgenote van verzoeker een aanmaning gestuurd. Daarin stond dat bij het uitblijven van volledige betaling de (resterende) vordering zou worden overgedragen aan de deurwaarder.

¹ Sinds 1 januari 2006 hebben circa 200.000 Nederlanders die in het buitenland (Europa) wonen, door een verdrag recht op de basiszorgverzekering van het woonland. Daartegenover staat dat zij verplicht zijn om een zorgverzekeringsbijdrage te betalen aan de Nederlandse overheid, die de kosten voor zorg aan het woonland betaalt. Het Zorginstituut voerde deze regeling uit. Per 1 januari 2017 voert het CAK deze regeling uit.

Naar aanleiding van de aanmaning heeft verzoeker op 16 juli 2015 gebeld met een medewerker van het team Debiteuren van het Zorginstituut. Volgens verzoeker is tijdens dit telefoongesprek een persoonlijke betalingsregeling overeengekomen van € 27,50 per maand, met een restbetaling van € 7,25. Volgens het Zorginstituut is verzoeker er tijdens dit telefoongesprek juist uitdrukkelijk op gewezen dat een overzicht van inkomsten en uitgaven nodig was vóórdat een persoonlijke betalingsregeling kon worden getroffen. Verzoeker is er bovendien uitdrukkelijk op geattendeerd dat bij het uitblijven van een bevestigde betalingsregeling een deurwaarder zou worden ingeschakeld, aldus het Zorginstituut.

Diezelfde dag heeft verzoeker ter bevestiging van het hiervoor genoemde telefoongesprek twee e-mails gestuurd aan het Zorginstituut. Hij schreef daarin dat hij zijn bank naar aanleiding van dit telefoongesprek een betalingsopdracht had gegeven voor een bedrag van € 27,50 per maand, vanaf juli 2015 tot en met mei 2016, en een restbetaling in juni 2016 van € 7,25. Op deze e-mails, die door het Zorginstituut zijn ontvangen, heeft verzoeker geen reactie gekregen.

Vanaf juli 2015 hebben verzoeker en zijn echtgenote maandelijks een bedrag van € 27,50 overgemaakt aan het Zorginstituut. Op 4 september 2015 heeft het Zorginstituut de openstaande vordering overgedragen aan een deurwaarder. Het Zorginstituut heeft verzoeker en zijn echtgenote op dat moment niet geïnformeerd over deze overdracht. De deurwaarder heeft bij aangetekende brief van 7 oktober 2015 een dwangbevel aan de echtgenote van verzoeker gestuurd. Zij heeft dit aangetekend schrijven niet afgehaald van het postkantoor in haar woonplaats. In november 2015 ontving de echtgenote van verzoeker een aanmaning van de door het Zorginstituut ingeschakelde deurwaarder.

KLACHTBEHANDELING ZORGINSTITUUT

Naar aanleiding van de in november 2015 ontvangen aanmaning hebben verzoeker en zijn echtgenote contact gezocht met de deurwaarder en het Zorginstituut. Verzoeker heeft op 8 december 2015 een klacht ingediend bij het Zorginstituut, waarin hij schrijft dat hij en zijn echtgenote in de veronderstelling verkeerden dat zij een betalingsregeling hadden getroffen. In dat kader verwijst hij naar het telefoongesprek op 16 juli 2015, zijn onbeantwoorde e-mails van diezelfde dag en het feit dat het Zorginstituut naar aanleiding van de conform die e-mails verrichte betalingen geen contact met hem en zijn echtgenote heeft opgenomen.

Het Zorginstituut heeft de klacht van verzoeker bij brief van 18 januari 2016 ongegrond verklaard. Het bevreemdt het Zorginstituut dat verzoeker en zijn echtgenote in de veronderstelling verkeerden dat een betalingsregeling was getroffen. Zowel in het telefoongesprek op 16 juli 2015 als in de daaraan voorafgaande e-mailcontacten zijn zij immers steeds gewezen op de voorwaarde voor een persoonlijke betalingsregeling; het overleggen van een overzicht van inkomsten en uitgaven. Aan die voorwaarde is door

verzoeker en zijn echtgenote niet voldaan. Zij zijn evenmin akkoord gegaan met de aangeboden standaard betalingsregeling. Er is dan ook geen betalingsregeling getroffen.

In reactie hierop heeft de echtgenote van verzoeker bij brief van 1 februari 2016 opgemerkt *'Uit alle gevoerde correspondentie moet voor uw dienst toch duidelijk zijn geworden dat u niet te maken heeft met een wanbetaler. Op de vraag naar mijn inkomen heb ik duidelijk aangegeven dat mijn pensioen bestaat uit alleen AOW. [...] Dat je daarvan geen zware aflossingen kan doen, lijkt mij duidelijk. [...] Alle correspondentie doorlezend, ben ik tot de conclusie gekomen dat er op zijn minst een communicatiestoring is ontstaan, waar ook wij zeker debet aan zijn. Dat neemt niet weg dat ik van mening ben dat uw instituut op de volgende punten zorgvuldiger had kunnen acteren.'* Vervolgens heeft de echtgenote van verzoeker erop gewezen dat zij vindt dat het Zorginstituut verzoeker en haarzelf ten onrechte in de veronderstelling heeft gelaten dat een betalingsregeling was getroffen, door niet te reageren op de e-mails van 16 juli 2015 en de daarop volgende betalingen. Daarnaast vindt zij dat het Zorginstituut haar had moeten waarschuwen voordat het de vordering overdroeg aan de deurwaarder, met daarbij voor haar rekening komende deurwaarderskosten. Daarbij wijst zij op het lange tijdsverloop tussen de aanmaning van 10 juli 2015 en het eerste bericht dat zij ontving van de deurwaarder, in november 2015.

Bij nadere toelichting van 19 februari 2016 heeft het Zorginstituut laten weten dat het overdragen van de vordering aan de deurwaarder reeds was aangekondigd bij de aanmaning van 10 juli 2015. In een dergelijk geval stuurt het Zorginstituut geen verdere bevestiging van overdracht.

DE KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN

Omdat verzoeker het niet eens is met het oordeel van het Zorginstituut, heeft hij zich tot de Nationale ombudsman gewend. De Nationale ombudsman legde de klacht van verzoeker voor aan het Zorginstituut en heeft daarbij in het bijzonder gevraagd naar het uitblijven van persoonlijk contact in reactie op de e-mails van verzoeker van 16 juli 2015 en de daarop volgende betalingen.

HOE REAGEERDE HET ZORGINSTITUUT?

Geen contact in reactie op e-mails

Het Zorginstituut erkent dat een laatste reactie in vervolg op de e-mails van verzoeker van 16 juli 2015 verstandig zou zijn geweest. De vaste werkinstructie bij het Zorginstituut is ook dat altijd wordt gereageerd op e-mails. Dat is in dit geval niet gebeurd, omdat het Zorginstituut meende dat de voorwaarden voor het treffen van een persoonlijke betalingsregeling voldoende duidelijk waren gelet op eerdere contacten en het opnieuw herhalen van de boodschap daar niets meer aan zou toevoegen. Het spijt het Zorginstituut dat in dit geval is afgeweken van de vaste werkinstructie.

Geen contact in reactie op betalingen

Het Zorginstituut laat weten dat wanneer er een vordering openstaat, zoals in deze zaak het geval was, betalingen op die vordering niet worden gestorneerd. Als het Zorginstituut de openstaande vordering aan de deurwaarder heeft overgedragen, laat het eventuele betalingen door de deurwaarder in mindering brengen op die vordering.²

Conclusie Zorginstituut

Het Zorginstituut blijft van oordeel dat de klacht van verzoeker ongegrond is. Het vindt dat verzoeker en zijn echtgenote weloverwogen de keuze hebben gemaakt om niet te voldoen aan het verzoek een overzicht van inkomsten en uitgaven te verstrekken, en zij eenzijdig hebben besloten om een afwijkende betalingsregeling aan te gaan. Het risico om te maken te krijgen met een deurwaarder was verzoeker en zijn echtgenote bekend.

Het Zorginstituut merkt tot slot op dat als standpunten verharder de dialoog soms stopt. Dat is in niemands belang. Het Zorginstituut vindt dat het dit moet signaleren en doorbreken, bijvoorbeeld door telefonisch contact. Zo blijven betrokkenen in gesprek, met wederzijds begrip en een betere oplossing als gevolg. Dit zal onder de aandacht worden gebracht van de teams.

REACTIE VERZOEKER

Verzoeker wijst erop dat nooit inhoudelijk is gereageerd op de e-mail van zijn echtgenote van 30 mei 2015, waarin zij in algemene zin heeft aangegeven waaruit haar inkomsten en uitgaven bestaan. Verzoeker en zijn echtgenote zijn er – naar nu blijkt ten onrechte – van uitgegaan dat zij met deze e-mail aan het informatieverzoek van het Zorginstituut hebben voldaan. Zij menen dat deze situatie en klacht met één telefoontje van de zijde van het Zorginstituut voorkomen hadden kunnen worden.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

De Nationale ombudsman ontvangt vaker klachten van burgers over de overheid als schuldeiser. In 2013 heeft de Nationale ombudsman een onderzoek verricht naar hiermee samenhangende structurele problemen, met als resultaat het rapport 2013/003 'In het krijt bij de overheid: verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten' (www.nationaleombudsman.nl). In dat rapport is erop gewezen dat de overheid een bijzondere schuldeiser is, met een elementaire zorgplicht voor al haar burgers. De overheid is het aan haar burgers verplicht om haar vaak ruime invorderingsbevoegdheden zorgvuldig en proportioneel in te zetten.

² Hoe dat in deze zaak feitelijk is verlopen, valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

De Nationale ombudsman toetst het handelen van het Zorginstituut in deze zaak aan het behoorlijkheidsvereiste van goede informatieverstrekking. De overheid, in dit geval het Zorginstituut, zorgt ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. De overheid verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

Het Zorginstituut heeft bij e-mail van 28 mei 2015 verzocht om een overzicht van inkomsten en uitgaven, om te kunnen beoordelen of het kon instemmen met een persoonlijke betalingsregeling. In reactie daarop heeft de echtgenote van verzoeker twee maal vrij algemene informatie verstrekt over haar inkomsten en uitgaven. Die informatie gaf het Zorginstituut nog geen volledig beeld. Het Zorginstituut heeft dit in eerste instantie duidelijk proberen te maken door de tekst uit de e-mail van 28 mei 2015 opnieuw te sturen en een deel daarvan dik te drukken, om zo de nadruk te leggen op het verzoek om een overzicht van inkomsten en uitgaven. De Nationale ombudsman vindt dit geen zorgvuldige manier van communiceren. Van het Zorginstituut had verwacht mogen worden dat zij duidelijk had laten weten dat de informatie niet voldeed en welke aanvullende informatie nodig was.

Er is ook telefonisch contact geweest over de betalingsregeling, in het bijzonder op 16 juli 2015. De Nationale ombudsman kan niet met zekerheid achterhalen wat er tijdens dit telefoongesprek is gezegd en afgesproken, nu de verklaringen van betrokkenen hierover lijnrecht tegenover elkaar staan. Wél is duidelijk dat verzoeker de inhoud van dit gesprek en de gemaakte afspraken in zijn e-mails van 16 juli 2015 anders weergeeft dan hoe dit door het Zorginstituut is ervaren. Van het Zorginstituut had derhalve verwacht mogen worden dat het naar aanleiding van deze e-mails contact opnam met verzoeker en zijn echtgenote. Het Zorginstituut heeft er in dit geval voor gekozen om – in afwijking van de vaste werkwijze – geen contact op te nemen met verzoeker en zijn echtgenote in reactie op die e-mails. De Nationale ombudsman vindt dat het Zorginstituut hiermee is tekortgeschoten. Het Zorginstituut heeft in het kader van de klachtbehandeling bij de Nationale ombudsman laten weten hier achteraf bezien spijt van te hebben.

Verzoeker en zijn echtgenote hebben vervolgens betalingen verricht, zoals aangekondigd in de e-mails van 16 juli 2015. Naar aanleiding van die betalingen is evenmin contact met hen opgenomen. Het Zorginstituut heeft uitgelegd dat als er betalingen binnenkomen op een openstaande vordering, deze van die vordering worden afgetrokken en hierover geen contact wordt opgenomen. De Nationale ombudsman acht dit op zichzelf geen onjuiste werkwijze. In dit geval heeft de ontvangst van die betalingen zonder tegenbericht echter bijgedragen aan de veronderstelling van verzoeker en zijn echtgenote dat een betalingsregeling was getroffen. Die veronderstelling had reeds door een reactie op de e-mails van 16 juli 2015 weggenomen kunnen worden.

Het Zorginstituut heeft op 10 juli 2015 aangekondigd dat het de vordering bij het uitblijven van volledige betaling zou overdragen aan een deurwaarder. Een kleine twee maanden later, op 4 september 2015, heeft het Zorginstituut de vordering daadwerkelijk overgedragen. Als gevolg hiervan zijn bij de echtgenote van verzoeker deurwaarderkosten in

rekening gebracht. Het Zorginstituut heeft toegelicht dat het de overdracht, conform vaste werkwijze, niet aan verzoeker en zijn echtgenote heeft bevestigd. Gelet op de hiervoor besproken e-mails en betalingen verkeerden verzoeker en zijn echtgenote in de veronderstelling dat ná de aanmaning van 10 juli 2015 een betalingsregeling tot stand was gekomen. Dat zij er daardoor vanuit zijn gegaan dat de in die aanmaning opgenomen aankondiging van overdracht aan de deurwaarder niet langer gold, acht de Nationale ombudsman niet onbegrijpelijk. Ook die misvatting heeft kunnen ontstaan doordat het Zorginstituut heeft nagelaten op de e-mails van verzoeker van 16 juli 2015 te reageren.

De Nationale ombudsman ziet dat het Zorginstituut in het kader van de klachtbehandeling heeft laten blijken het belang van het voeren van de dialoog met burgers in te zien, de eigen rol hierin te onderkennen, en deze intern onder de aandacht te zullen brengen. Gelet op alle hiervoor besproken omstandigheden heeft het Zorginstituut zich in dit geval echter onvoldoende ingespannen om aan verzoeker en zijn echtgenote duidelijk te maken dat niet was voldaan aan de voorwaarden voor het treffen van een persoonlijke betalingsregeling en de vordering daarom aan de deurwaarder zou worden overgedragen. Het Zorginstituut had naar het oordeel van de Nationale ombudsman in een zo vroeg mogelijk stadium persoonlijk contact moeten zoeken met verzoeker en zijn echtgenote om na te gaan of zij deze boodschap hadden begrepen, maar in ieder geval vóórdat het een deurwaarder inschakelde. Dat had bijvoorbeeld telefonisch gekund, maar ook per e-mail of brief.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

CONCLUSIE

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

AANBEVELING

De Nationale ombudsman geeft het CAK, dat de uitvoering van de Buitenlandregeling heeft overgenomen van het Zorginstituut, in overweging de echtgenote van verzoeker tegemoet te komen in de gemaakte deurwaarderskosten.

SLOTBESCHOUWING

De overheid verwacht veel van haar burgers op het gebied van burgerparticipatie en zelfredzaamheid. De Nationale ombudsman ziet dat burgers om verschillende redenen niet altijd aan die verwachtingen kunnen voldoen. Bijvoorbeeld vanwege laaggeletterdheid of een gebrek aan digitale vaardigheden, maar ook omdat mensen met schulden te

weinig mentale ruimte hebben om zaken goed op orde te krijgen en te houden. Recent heeft de Nationale ombudsman hier nog aandacht voor gevraagd in onder meer rapport 2015/160 'Gegijzeld door het systeem: een onderzoek over het gijzelen van mensen die boetes wel willen maar niet kunnen betalen' en rapport 2016/050 'Burgerperspectief op schuldhelpverlening: een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhelpverlening' (www.nationaleombudsman.nl).

De Nationale ombudsman vindt dat een keerzijde van de door de overheid gevraagde burgerparticipatie en zelfredzaamheid moet zijn dat de overheid ook een zekere mate van vertrouwen heeft in haar burgers. De Nationale ombudsman vindt het daarom belangrijk dat overheidsinstanties zich ervan bewust zijn dat niet elke vorm van ongewenst of onhandig gedrag ook een niet-willen van de zijde van de burger is. Juist om misverstanden hierover te voorkomen, is het van groot belang dat overheidsinstanties contact zoeken met burgers om na te gaan waarom een burger schulden niet voldoet. Of, zoals in dit rapport, informatie die van belang is voor het treffen van een betalingsregeling niet verstrekt. In dat kader vraagt de Nationale ombudsman aandacht voor de Handreiking 'Behoorlijke en effectieve invordering van geldschulden' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (www.prettigcontactmetdeoverheid.nl).³

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

³ Deze Handreiking geeft bestuursorganen inzicht in de meest effectieve en tegelijkertijd meest klantvriendelijke handelwijzen in het inningsproces, waardoor de schuld in een zo vroeg mogelijk stadium (zonder veel bijkomende kosten) wordt betaald en de communicatie met de burger goed verloopt.