



nationale ombudsman

Rapport

CAK biedt geen maatwerk bij problemen rondom inhouding premie

Oordeel

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

Wat is de klacht?

Verzoeker betaalt een bestuursrechtelijke premie aan het CAK via zijn broninkomen, een uitkering van het UWV. Dan ontvangt verzoeker ineens een bericht van het CAK dat hij zijn premie moet betalen via acceptgiro's van het CJIB. Hij begrijpt niet waarom de inning niet langer automatisch gaat. Verzoeker vraagt het CAK om de premie weer in te houden op zijn uitkering, maar dit gebeurt niet.

Verzoeker klaagt erover dat het CAK in februari 2020 zonder reden over is gegaan op inning van de bestuursrechtelijke premie via acceptgiro's van het CJIB. Terwijl die al jaren automatisch werd geïnd via het broninkomen, een WIA-uitkering van het UWV. En dat het CAK vervolgens ten onrechte stelt dat verzoeker op 1 februari 2020 geen geschikt inkomen zou hebben om de bestuursrechtelijke premie op in te houden. Hij klaagt er verder over dat het CAK tijdens de klachtbehandeling zijn vraag niet heeft beantwoord waarom het niet mogelijk was om de bestuursrechtelijke premie in te houden op zijn uitkering.

Wat ging er aan de klacht vooraf?

Per 1 januari 2020 is de oude zorgverzekeraar van verzoeker overgenomen door een nieuwe zorgverzekeraar. Op 31 januari meldt de nieuwe zorgverzekeraar verzoeker door een administratieve fout af bij het CAK voor de regeling wanbetalers. Deze regeling houdt in dat wanneer iemand zes maanden lang zijn zorgverzekering niet betaalt, de overheid de inning van de premie overneemt van de zorgverzekeraar. Het CAK kan de bestuursrechtelijke premie op het loon of een uitkering inhouden. Of de inning via het CJIB laten verlopen.¹ Bij verzoeker wordt de premie al jaren op zijn uitkering ingehouden. De zorgverzekeraar herstelt zijn fout en meldt verzoeker een dag later, op 1 februari, weer bij het CAK aan. Maar door deze 'nieuwe' aanmelding wordt verzoeker bij het CAK als een nieuwe 'wanbetaler' aangemerkt.

Op 12 februari gaat er daarom een geautomatiseerde brief aan verzoeker uit bij het CAK. Hierin staat dat verzoeker zijn premie zorgverzekering al zes maanden niet heeft betaald en hij is aangemeld als wanbetaler. Om die reden zal verzoeker acceptgiro's van het CJIB ontvangen om de bestuursrechtelijke premie te kunnen betalen. Verzoeker raakt in de war. Waarom wordt de premie niet langer ingehouden op zijn uitkering, vraagt hij zich af.

Op 15 februari ontvangt verzoeker het eerste betaalverzoek van het CJIB voor de maand februari. Omdat verzoeker het niet begrijpt wacht hij met betalen. Op 7 maart ontvangt verzoeker opnieuw een betaalverzoek van het CJIB. Dit keer voor de premie van maart. Ook dit maal betaalt verzoeker niet.

Op 19 maart stuurt verzoeker een e-mailbericht aan het CAK waarin hij schrijft dat hij niet begrijpt waarom de inning van zijn premie via acceptgiro's van het CJIB moet verlopen. De premie kan ingehouden worden op zijn uitkering, zoals het CAK al jaren doet. De brief van 12 februari van het CAK geeft geen uitleg waarom dit ineens veranderd is. Verzoeker vraagt het CAK om de premie weer in te houden op zijn uitkering. Dit bericht wordt door het CAK aangemerkt als bezwaarschrift tegen de brief van 12 februari.

¹ Deze premie is duurder dan de normale basispremie, om de wanbetaler aan te moedigen zijn schulden zo snel mogelijk weg te werken. Om uit de regeling te komen, moet de wanbetaler zijn volledige achterstand bij de zorgverzekeraar aflossen. Daarnaast zijn er andere situaties mogelijk waarbij de bestuursrechtelijke premie niet meer verschuldigd is. Bijvoorbeeld als er een betalingsregeling tot stand is gekomen, een (minnelijke of wettelijke) schuldregeling is gestart, of wanneer voldaan is aan de voorwaarden van een (ministeriële) uitstroombepaling, zie art. 18d lid 3 van de Zvw.

Ook neemt het CAK op deze dag telefonisch contact op met verzoeker. Het CAK laat tijdens het gesprek weten dat een incident van de zorgverzekeraar de oorzaak was voor de verstoring van de inhouding van de premie op zijn uitkering.

Op 6 april stuurt het CAK verzoeker een brief waarin staat dat de premie ingehouden zal worden op zijn broninkomen van het UWV. Maar op 9 april stuurt het CAK verzoeker opnieuw een brief. Hier staat weer in dat de premie niet langer ingehouden zal worden op zijn broninkomen. Hij zal betaalverzoeken krijgen van het CJIB. Verzoeker begrijpt er intussen niets meer van. Op 15 april vindt er telefonisch contact tussen het CAK en verzoeker plaats. Het CAK legt in dit gesprek aan verzoeker uit hoe het proces van inning van de premie verloopt en hoe dit weer herstart kan worden op zijn uitkering. Ook ontvangt verzoeker in deze maand een aanmaning voor de premie van de maand februari. Hierop is geen betaling door het CAK ontvangen.

Op 7 mei krijgt verzoeker een dwangbevel van de deurwaarder om de premie van februari te betalen. Wanneer een burger een betaalverzoek niet betaalt, ook niet na een herinnering en aanmaning, wordt er door het CAK een deurwaarder ingeschakeld. Dit is een automatisch proces. Omdat verzoeker het betaalverzoek van februari niet heeft voldaan heeft het CAK een deurwaarder ingeschakeld. Naast zijn premie moet verzoeker nu ook de deurwaarderskosten betalen, in totaal € 266,00.

Op 20 en 22 mei vindt er weer telefonisch contact tussen het CAK en verzoeker plaats. Het CAK geeft opnieuw uitleg over het proces. Tussendoor, op 21 mei, stuurt verzoeker een email naar het CAK. Hij is het niet eens met de brief van 9 april dat de premie alsnog wordt geïnd via acceptgiro's van het CJIB. Ook is hij het niet eens met het dwangbevel. Het CAK merkt ook deze berichten aan als bezwaar en neemt dit mee in de bezwaarprocedure.

Op 26 mei vindt er opnieuw telefonisch contact plaats tussen verzoeker en het CAK. Het CAK legt nog een keer aan verzoeker uit waarom het in april 2020 niet is gelukt om de premie in te houden op zijn uitkering. Diezelfde dag dient verzoeker een klacht in bij zijn zorgverzekeraar over de af- en aanmelding bij het CAK. Op 11 juni spreekt de klachtbehandelaar van de zorgverzekeraar telefonisch met verzoeker over zijn klacht. In de schriftelijke bevestiging hiervan schrijft de zorgverzekeraar dat het aannemelijk is dat de wijziging bij het CAK is ontstaan door de administratieve fout van de zorgverzekeraar. Daarom heeft de zorgverzekeraar voorgesteld om de extra kosten van de deurwaarder te vergoeden aan verzoeker. Ook vindt er op deze dag opnieuw telefonisch contact plaats tussen het CAK en verzoeker waarin het CAK uitleg geeft over het proces van inning.

Op 26 augustus rondt het CAK de bezwaarprocedure van verzoeker af. Het CAK acht zijn bezwaar ongegrond omdat volgens de informatie van het CAK verzoeker per 1 februari geen geschikt inkomen meer heeft. Dit is volgens het CAK de reden waarom verzoeker maandelijks acceptgiro's ontvangt waarmee hij de bestuursrechtelijke premie zelf moet betalen. Het is aan het CAK zelf om te bepalen op welke manier de inning verloopt. Het bezwaarschrift van verzoeker tegen het dwangbevel verklaart het CAK niet-ontvankelijk. Dit is namelijk een besluit waartegen geen bezwaar gemaakt kan worden.²

In september verstuurt het CAK een aanmaning naar verzoeker, omdat hij zijn premie van juli niet heeft betaald. Hierop is geen betaling door het CAK ontvangen. Op 30 september ontvangt verzoeker opnieuw een dwangbevel van de deurwaarder om naast zijn premie ook de deurwaarderskosten te betalen, in totaal € 266,00. Verzoeker betaalt dit niet, waarna de deurwaarder de zaak heeft teruggelegd bij het CAK. Dit vorderingsbedrag staat nog open.

² Awb, artikel 8.4, eerste lid en artikel 7.1, eerste lid.

In emailberichten van 10 en 17 november kaart verzoeker de kwestie opnieuw aan bij het CAK. Hij vraagt waarom het CAK stelt dat hij in februari geen geschikt inkomen zou hebben gehad om de premie op in te houden.

Het CAK reageert op 19 november op de brief van verzoeker. Het CAK biedt allereerst zijn excuses aan, omdat verzoeker zich niet correct behandeld voelt. Vervolgens legt het CAK uit dat het twee mogelijkheden heeft om de bestuursrechtelijke premie in te houden. Via een broninkomen of via acceptgiro's van het CJIB. Het CAK geeft aan dat het in april 2020 niet mogelijk was om de premie in te houden op het broninkomen van verzoeker. En dat het CAK daarmee niet wil beweren dat verzoeker geen inkomen ontvangt van het UWV. Maar omdat het niet mogelijk was om de premie in te houden op een broninkomen is het CAK overgegaan op inning via het CJIB. In diezelfde brief staat ook dat vanaf 1 november de bestuursrechtelijke premie weer ingehouden wordt op de uitkering van verzoeker.

Welke klacht heeft verzoeker en hoe reageert het CAK?

Verzoeker dient op 26 november een klacht in bij het CAK. Hij klaagt dat het CAK geen antwoord op zijn vraag heeft gegeven waaruit blijkt dat hij op 1 februari 2020 geen broninkomen zou hebben. Het CAK reageert op 3 december op de klacht van verzoeker en verwijst naar de brief van het CAK van 19 november. Hierin heeft het CAK uitgelegd dat het niet is gelukt om in februari de premie in te houden op zijn uitkering. Het CAK schrijft vervolgens dat er vier momenten per jaar zijn om de inhouding van de premie op een broninkomen te starten. Het bericht dat er bij verzoeker premie ingehouden moest worden is door het CAK ontvangen na zo'n startmoment, waardoor het dus niet ingehouden kon worden op zijn uitkering. De premie over de periode tot een volgend startmoment wordt daarom via het CJIB geïnd. Daarna wordt de inhouding op de uitkering weer gestart, aldus het CAK. Het CAK benoemt opnieuw dat het daarmee niet heeft beweert dat verzoeker geen geschikt inkomen zou hebben. De klacht vindt het CAK daarom ongegrond. Dat verzoeker het niet eens is met de inning door het CJIB is behandeld in de bezwaarprocedure. Als verzoeker het niet eens is met de beslissing op het bezwaar had hij in beroep kunnen gaan, aldus het CAK. Verzoeker vindt dit geen antwoord op zijn vraag. Voor hem is nog steeds niet duidelijk waarom het CAK eerder heeft gesteld dat hij geen geschikt inkomen zou hebben om de premie op in te houden.

Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?

De ombudsman heeft onderzocht hoe de inning van de bestuursrechtelijke premie in 2020 bij verzoeker is verlopen. Ook heeft de ombudsman onderzocht hoe het CAK hierover naar verzoeker heeft gecommuniceerd. De ombudsman heeft in het kader van dit onderzoek enkele vragen gesteld aan het CAK.

Hoe reageerde het CAK?

Over de oorzaak

Het CAK licht toe dat er in februari 2020 vanuit de zorgverzekeraar een bestand is ontvangen waarmee verzoeker aangemeld werd voor het innen van de bestuursrechtelijke premie. Dit bestand is door de zorgverzekeraar te laat aan het CAK aangeleverd. Daardoor kon de broninhouwing op de uitkering van verzoeker voor februari 2020 niet meer opgestart worden. Dit betrof een grotere groep burgers en zij zijn vervolgens aangemeld bij het CJIB, om inhouding via het CJIB te laten verlopen. De foutieve afmelding door de zorgverzekeraar van verzoeker is in de basis de oorzaak van het feit dat de inning via het CJIB is gestart. Als er niet was afgemeld door de zorgverzekeraar had verzoeker ook niet opnieuw aangemeld hoeven te worden. En doordat het CAK de aanmelding te laat ontving, kon de broninhouwing niet gestart worden in februari. Hierdoor is de inning in eerste instantie via het CJIB gaan lopen. Volgens het CAK zit er in beginsel ook een financieel voordeel aan deze omzetting. Wanneer je

afgemeld wordt voor broninhouding wordt het bedrag dat op dat moment nog verschuldigd was namelijk kwijtgescholden. Dit betekent dat verzoeker een bepaald bedrag verschuldigde premie niet hoefde te betalen.

Over het proces

Broninhouding doet het CAK op grond van de wet.³ Wanneer het CAK geen opdracht geeft tot broninhouding bij het UWV mag het CAK de bestuursrechtelijke premie innen via het CJIB.⁴ De startmomenten voor inhouding van de premie zijn afhankelijk van de eerste keer dat dit voor de betreffende burger gecontroleerd wordt. Er wordt gekeken of er een broninhouding kan plaatsvinden wanneer er tenminste drie maanden een inning via het CJIB loopt. Dit is een geautomatiseerd proces. Is dit niet het geval, dan wordt de situatie drie maanden later weer bekeken.

Er is geprobeerd om tussentijds de inhouding van de premie handmatig om te zetten van CJIB naar de uitkering van verzoeker. Dit is echter niet gelukt. In principe bleef het voor verzoeker dus bij inning door het CJIB, maar de brieven die gewoonlijk bij een dergelijke wijziging verzonden worden, heeft verzoeker wel ontvangen. Verzoeker kreeg dus eerst een brief dat de premie ingehouden zou worden op zijn uitkering en daarna een brief dat de premie betaald moest worden met acceptgiro's aan het CJIB.

Toen bleek dat de inhoudingen ook niet automatisch omgezet waren van CJIB naar uitkering, is er onderzoek gedaan. De handmatige poging om de inning te corrigeren heeft het proces verstoord waardoor er vertraging heeft plaatsgevonden. Er zijn gegevens aangepast waardoor de overzetting in oktober wel gelukt is. Hierover is verzoeker op 6 oktober 2020 geïnformeerd. Vanaf dat moment verliep de inning van de premie weer via zijn uitkering.

Over de communicatie

Over de klacht van verzoeker dat het CAK heeft gesteld dat verzoeker geen geschikt inkomen zou hebben, geeft het CAK het volgende aan:

"Dat het CAK gesteld zou hebben dat er geen sprake zou zijn van een geschikt inkomen is in onze brief van 19 november 2020 ontkracht, ook hebben wij in deze brief excuses aangeboden voor eventuele beeldvorming hierover."

Het CAK vindt het spijtig dat zij verzoeker ondanks vele mondelinge en schriftelijke contactmomenten nog niet naar zijn tevredenheid uitleg heeft kunnen geven over zijn klacht. Het CAK ziet vaker, dat wanneer er fouten zijn gemaakt in het ketenproces, de burger dit pas merkt aan het eind van de keten. Bij het CAK dus. Dit is ook het geval bij verzoeker. Tijdens meerdere telefonische contacten heeft het CAK hierover uitleg gegeven en vertelt hoe het proces van herstarten verloopt. Verzoeker heeft deze uitleg nooit geaccepteerd en heeft druk uitgeoefend om buiten de reguliere processen om de broninhouding versneld te herstarten. Dit is geprobeerd, maar is helaas niet gelukt en heeft uiteindelijk voor verdere vertraging van het herstarten van de broninhouding gezorgd. Samenvattend zegt het CAK dat het een incident is geweest waarbij er hiaten zijn ontstaan in de complexe techniek achter de uitwisseling met ketenpartners. Hier heeft het CAK zo veel als mogelijk uitleg over gegeven aan verzoeker, maar deze uitleg is niet geaccepteerd.

³ Artikel 18f, tweede lid, van de Zorgverzekeringswet.

⁴ Op grond van artikel 5 van de Beleidsregels CAK inning bestuursrechtelijke premie Zorgverzekeringswet 1 augustus 2018.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

Verzoeker verwijt het CAK dat het zonder reden de wijze van inhouding van de bestuursrechtelijke premie heeft veranderd, terwijl dit al jaren goed verliep. Ook vindt hij dat het CAK ten onrechte stelt dat hij geen geschikt inkomen zou hebben om de premie op in te houden. En tot slot vindt hij dat het CAK niet heeft kunnen uitleggen waarom het niet mogelijk was om de premie in te houden op zijn uitkering.

Uit dit onderzoek is duidelijk geworden wat de aanleiding was voor het CAK om de wijze van inhouding van de premie voor verzoeker te veranderen. Namelijk dat verzoeker af- en daarna weer opnieuw is aangemeld door zijn nieuwe zorgverzekeraar bij het CAK. Dit was niet de bedoeling en deze fout ligt buiten het CAK. Maar van een overheidsinstantie mag verwacht worden dat zij zich ten allen tijde inspannt om nadelige gevolgen voor de burger te beperken. Ook wanneer de problemen zijn ontstaan doordat er ergens anders in de keten een fout gemaakt wordt. Het is dan van belang hoe een overheidsinstantie hier vervolgens mee omgaat. De ombudsman toetst de klachten van verzoeker aan het behoorlijkheidsvereiste *maatwerk*.

Dit houdt in dat de overheid bereid is om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen. Ook in haar feitelijk handelen zoekt de overheid steeds naar maatregelen en oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheden van de individuele burger.

Hoewel de zorgverzekeraar zijn fout de volgende dag herstelt, heeft de af- en aanmelding verstrekkende gevolgen voor verzoeker. Hij wordt door het systeem van het CAK namelijk gezien als een 'nieuwe' wanbetaler. Als gevolg hiervan moet verzoeker nu zelf in actie komen om zijn premie te betalen in de plaats van dat dit automatisch op zijn uitkering wordt ingehouden. De onduidelijkheid hierover veroorzaakt veel onrust bij verzoeker en leidt ertoe dat hij het CAK blijft benaderen met vragen. De verwarring bij verzoeker wordt vergroot doordat hij brieven met verschillende en tegengestelde berichten van het CAK ontvangt. Intussen ontstaat er een achterstand in betaling van de premie. Niet omdat verzoeker niet wil betalen maar omdat hij wil dat de wijze van inning net als voorheen verloopt en niet begrijpt waarom dit niet meer kan. Het CAK vat zijn berichten op als een bezwaarschrift, terwijl verzoeker geen bezwaar heeft tegen het betalen van de premie. Hij wil dat de wijze van inhouding wordt teruggedraaid. In de beslissing op het bezwaar wordt vervolgens gesteld dat verzoeker geen geschikt inkomen zou hebben gehad om de premie op in te houden. Dit standpunt is onbegrijpelijk voor verzoeker want aan zijn inkomenssituatie is nooit wat veranderd. Tenslotte wordt er een deurwaarder ingeschakeld en dit zadelt verzoeker met nog meer kosten op. Al met al duurt het negen maanden voordat het CAK dit alles op kan lossen.

De ombudsman constateert dat het CAK keer op keer aan verzoeker heeft uitgelegd waarom de wijze van innen is veranderd en waarom dit niet op korte termijn aangepast kan worden. Alleen was verzoeker niet gebaat bij een veelvuldige uitleg over hoe het systeem achter de wanbetalersregeling werkt en waarom het systeem een snelle oplossing niet toelaat. Hij was gebaat bij een snelle oplossing. De burger mag van een overheidsinstantie verwachten dat wanneer een systeem een oplossing niet toelaat, er een oplossing buiten het systeem om gevonden wordt. In de situatie van verzoeker is dit niet gelukt. Toen duidelijk werd dat het nog wel even zou duren voordat de premie weer ingehouden zou kunnen worden op zijn uitkering, had het CAK behulpzaam kunnen zijn door te zoeken naar een tijdelijke oplossing. In plaats daarvan werd verzoeker door het CAK de bezwaarprocedure ingestuurd en heeft hij extra kosten gekregen door het inschakelen van een deurwaarder. Dit was niet in zijn belang. Het heeft vervolgens negen maanden geduurd voordat de premie weer op zijn uitkering ingehouden kon worden.

In een eerder rapport heeft de ombudsman de situatie benoemt dat burgers gedupeerd kunnen worden als er in de overdracht van de gegevens tussen (overheids)instanties iets misgaat.⁵ Dit kan voor frustratie zorgen bij

⁵ Rapport 'Invorderen vanuit het burgerperspectief', 2019/005

burgers, zeker als het lang duurt om een fout recht te zetten. Voor burgers die vanwege schulden sowieso al in een kwetsbare positie verkeren, brengen problemen bij de uitvoering extra onrust met zich mee. Dat een oplossing uitblijft vanwege systeemproblemen voldoet hierbij niet. Het mag namelijk niet zo zijn dat systemen bepalen en dat de menselijke controle volledig ontbreekt. Door niet voor een snelle maatwerk oplossing te kunnen zorgen heeft het CAK niet voldaan aan het behoorlijkheidsvereiste van maatwerk.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het CAK te Den Haag is gegrond, wegens schending van het behoorlijkheidsvereiste van maatwerk.

Aanbeveling

De ombudsman beveelt het CAK aan om de openstaande kosten van het dwangbevel van september 2020 aan verzoeker op zich te nemen.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen