



# Rapport

Rapport van een onderzoek naar gedragingen van het College voor zorgverzekeringen uit Diemen.

**Datum: 22 september 2011**

**Rapportnummer: 2011/276**

# ONDERZOEK UIT EIGEN BEWEGING

Op 22 juli 2010 heeft de Nationale ombudsman uit eigen beweging een onderzoek ingesteld naar de gedragingen van het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) inzake

1. het niet verzenden van de voorlopige jaarafrekeningen van de bijdrage Zorgverzekeringswet (Zvw) buitenland 2006 en 2007 aan een deel van de belanghebbenden; en

2. de ruimte die het CVZ biedt voor een betalingsregeling voor de verschuldigde buitenlandbijdragen Zvw 2006 en 2007.

## Bevindingen

### Inleiding

#### Zorgverzekeringswet buitenland

Sinds 1 januari 2006 vallen ongeveer 70.000 Nederlanders en hun gezinsleden in het buitenland onder de werking van de Zorgverzekeringswet ('Zvw-buitenland'). Voorwaarden zijn dat betrokkene woont in een EU- of verdragsland en dat hij uitsluitend pensioeninkomsten of een arbeidsongeschiktheidsuitkering uit Nederland ontvangt. De regeling houdt in dat hij, zijn eventuele niet-verdienende partner en zijn eventuele minderjarige kind(eren) recht hebben op de basiszorgverzekering van het woonland. Daar staat tegenover dat hij over zijn inkomsten een Zvw-bijdrage moet betalen aan de Nederlandse overheid, in dit geval aan het CVZ. In 2006 moesten 63.518 personen en in 2007 69.108 personen (hierna te noemen: 'bijdrageplichtigen') deze Zvw-bijdrage betalen voor zichzelf en hun eventuele partner en kinderen.

#### De voorlopige jaarafrekening

Het CVZ laat de verschuldigde Zvw-bijdrage bij wijze van bronheffing door de uitkerings- en pensioeninstanties inhouden op het Nederlandse ouderdoms- of arbeidsongeschiktheidspensioen(en). Het CVZ geeft hiertoe opdracht aan de bronhouders. Volgens de Regeling Zvw (artikel 6.3.3. lid 3) is het CVZ verplicht om uiterlijk op 30 september van het daarop volgende jaar een voorlopige jaarafrekening (over het voorgaande jaar) op te stellen en te versturen naar de belanghebbenden (zie Achtergrond, onder 1.). In deze voorlopige jaarafrekening berekent het CVZ de verschuldigde Zvw-bijdrage, verrekent het de reeds ingehouden en aan het CVZ afgedragen bronheffingen en berekent het tenslotte het bedrag dat de bijdrageplichtige nog moet betalen of ontvangen. Tegen deze voorlopige jaarafrekening kan de belanghebbende bezwaar aantekenen.

## De definitieve jaarafrekening

De belastingdienst moet uiterlijk drie jaar na het betreffende kalenderjaar vaststellen hoeveel inkomsten de bijdrageplichtige in en buiten Nederland heeft genoten. Is men in Nederland belastingplichtig voor het Nederlands inkomen dan wordt de hoogte van het inkomen vastgesteld in een definitieve aanslag inkomstenbelasting.

Het buitenlands inkomen stelt de Belastingdienst vast in een zogenaamde 'ninbi-beschikking' (niet in Nederland belastbaar inkomen), die zij toestuurde aan belanghebbende. Het ninbi plus het Nederlandse 'verzamelinkomen' vormen tezamen het zogenaamde 'wereldinkomen'. Het CVZ berekent en heft de Zvw-bijdrage over het wereldinkomen.

Nadat de ninbi-beschikking (buitenlands inkomen) en de aanslag Inkomstenbelasting (Nederlands inkomen) over hetzelfde jaar onherroepelijk zijn geworden, moet de Belastingdienst beide inkomensgegevens toesturen aan het CVZ. Vervolgens dient het CVZ uiterlijk zes maanden na dat tijdstip de definitieve jaarafrekening van de Zvw-bijdrage op te maken en aan bijdrageplichtige toe te sturen (zie Achtergrond, onder 1.). De verdragsgerechtigde moet de jaarafrekening binnen zes weken na de datum van de beschikking betalen.

## De aanleiding voor dit onderzoek

### Eerdere klachten over de voorlopige jaarafrekeningen 2006 en 2007

In zijn rapport "Wachten op terugbetaling" (2010/050) van 24 maart 2009 heeft de Nationale Ombudsman geconstateerd dat het CVZ wegens ICT-problemen niet in staat was om voor een groot aantal personen de voorlopige jaarafrekeningen over 2006 en 2007 op te maken. Degenen die recht had op een restitutie, moesten daardoor te lang op hun geld wachten. Het CVZ zegde aan de Nationale Ombudsman toe dat het, zolang de ICT-problemen niet waren opgelost, in schrijnende situaties over 2006 en/of 2007 handmatig een voorlopige jaarafrekening kon opstellen en een voorschot kon verlenen.

### Nieuwe klachten over de definitieve jaarafrekeningen 2006 en 2007

Vanaf 7 maart 2010 tot eind 2010 verstuurde het CVZ de meeste definitieve jaarafrekeningen 2006 en 2007. De Nationale ombudsman ontving deze keer een groot aantal klachten van personen die moesten bijbetalen.

Veel bijdrageplichtigen waren onaangenaam verrast door de hoogte van de bij te betalen Zvw-bijdragen: vaak moest men duizenden euro's bijbetalen. Een deel van deze klagers klaagde erover dat het CVZ hun nooit de (wettelijk verplichte) voorlopige jaarafrekening had toegestuurd. Deze groep had tot 2010 nauwelijks een idee gehad of en hoeveel Zvw-bijdrage ze moest (bij)betalen. Ook hadden ze nog niet eerder de gelegenheid

gekregen om tijdig bij te betalen. Dit schokeffect werd nog versterkt doordat het CVZ de twee jaarafrekeningen korte tijd na elkaar verstuurde. Daardoor was menig een niet in staat om beide vorderingen binnen de gestelde termijn van zes weken te betalen.

Voorbeeld 1:

De heer Jochems<sup>1</sup> moest € 3.180,55 bijbetalen op de definitieve jaarafrekening 2006 van 7 maart 2010. Enkele weken later moest hij nog eens € 2.312,37 bijbetalen op de definitieve jaarafrekening 2007 van 22 maart 2010. In totaal te betalen: € 5.492,92.

Het CVZ vermeldde op de beschikkingen: *"Wij verzoeken u het te betalen bedrag binnen zes weken na dagtekening van deze beschikking over te maken (...)"*

Men wist bovendien niet of het mogelijk was om een betalingsregeling te treffen voor het openstaande bedrag. Men klaagde erover dat het CVZ hierover niet uit eigen beweging informatie verstrekke.

Voorbeeld 2

De heer Christiaan<sup>2</sup> schreef op 30 augustus 2010: *"Binnen een paar maanden moet ik € 3.157 betalen. En er wordt geen betalingsregeling aangeboden, je moet er om vragen, bovendien is die aan bepaalde minimumbedragen en maximumtermijnen geboden. Dat terwijl CVZ de wettelijke termijn voor de inning zeer ruimschoots heeft overschreden. CVZ neemt ruimte die ze haar 'klanten' niet gunt."*

De reactie van het CVZ

De niet-verzending van de voorlopige jaarafrekeningen 2006 en 2007

Het CVZ bevestigde aan de Nationale ombudsman, dat het een deel van de voorlopige jaarafrekeningen 2006 en 2007 nooit had verstuurd en ook niet meer zou versturen. Het ging om de volgende aantallen:

Jaar

2006

2007

Totaal

Aantal te verzenden jaarafrekeningen

63.518

69.108

132.626

Aantal verzonden jaarafrekeningen

44.586

46.993

91.579

Aantal niet-verzonden jaarafrekeningen

**18.932** (30%)

**22.115** (32%)

**41.047** (31%)

Het CVZ gaf hiervoor de volgende redenen aan:

" Een aanmerkelijk percentage voorlopige jaarafrekeningen is niet opgemaakt omdat wij niet beschikten over jaaropgaven van de broninhouders of nog druk doende waren broninhoudingsgegevens te corrigeren en in onze bestanden op te nemen. Betrokken verdragsgerechtigden hebben indertijd van ons een brief hierover ontvangen.

Hierbij moet bedacht worden dat onze ketenpartners, evenals het CVZ, startproblemen hadden als gevolg van de snelle invoering van de regeling. De gegevensuitwisseling met vele ketenpartners (UWV, SVB en een kleine 600 pensioenfondsen) werd en wordt niet ondersteund door robuuste interfaceprogrammatuur waarin fouten worden afgevangen/gesignaleerd/geretourneerd, maar door foutgevoeliger spreadsheets".

"Al spoedig na verzending van grote aantallen voorlopige jaarafrekeningen 2006 en 2007 bleek, dat de gebruikte programmatuur niet foutloos werkte. Een groot aantal bezwaren en handmatig uit te voeren correcties was het gevolg. De tijd vorderde en na zorgvuldige afweging werd besloten om niet te blijven sleutelen aan gebrekkige programmatuur, maar de inspanning te richten op het vaststellen van de definitieve jaarafrekeningen over de jaargangen 2006 en 2007." (...)

De voorwaarden van de betalingsregelingen

In antwoord op vragen van de ombudsman gaf het CVZ aan dat voor debiteuren twee betalingsregelingen openstonden.

### Standaardbetalingsregeling

Vanaf maart 2010 kan een ieder verzoeken om een standaardbetalingsregeling. Hiervoor gelden de volgende voorwaarden:

minimaal € 50 per maand;

maximaal 12 maandtermijnen bij een hoofdsom tot en met € 2.400;

maximaal 24 maandtermijnen bij een hoofdsom groter dan € 2.400.

### Individuele betalingsregeling

"Het CVZ is bereid om naast de bestaande standaard betalingsregeling individueel maatwerk te bieden. Wij zullen schuldenaren een soepeler betalingsregime toestaan als een door ons uit te voeren inkomenstoets aantoont dat de standaard regeling voor financiële problemen kan zorgen.

Wij hebben nog even tijd nodig om dit proces goed voor te bereiden en zullen in oktober (2010, N.o.) aanstaande op onze website bekend maken hoe de individuele betalingsregeling eruit ziet, hoe deze kan worden aangevraagd en wie ervoor in aanmerking komen, ofwel, welke inkomensnorm het CVZ zal hanteren. (...)

Degenen die niet in staat zijn aan een eventueel al afgesproken standaardbetalingsregeling te voldoen, kunnen deze te zijner tijd, indien aan de voorwaarden is voldaan, omzetten in een individuele betalingsregeling."

Het CVZ verzoekt de betalingsplichtige om het formulier Persoonlijke Omstandigheden in te vullen en daarop gegevens te verstrekken over zijn actuele inkomsten en uitgaven. Op basis van deze financiële gegevens doet het CVZ een betalingsvoorstel en bespreekt dit meestal telefonisch met de belanghebbende. Volgens het CVZ leidt dit in 99% van de gevallen tot een overeenkomst met de debiteur. Bij het beoordelen van de betalingscapaciteit hanteert het CVZ geen standaardnormen of –berekening. Volgens het CVZ is dit niet mogelijk omdat de doelgroep in diverse landen woont met een zeer wisselend inkomstenpatroon. Als het berekende aflossingsbedrag hoger uitvalt dan het termijnbedrag volgens de standaardbetalingsregeling, past het CVZ het standaardtermijnbedrag toe.

### De informatieverstrekking

De Nationale ombudsman heeft ook onderzocht op welke manieren het CVZ bekendheid heeft gegeven aan de mogelijkheid van een betalingsregeling. Hij heeft daarbij het volgende vastgesteld.

In de beschikking

Vanaf 7 maart tot mei 2010 verstrekke het CVZ in of bij de beschikking van de definitieve jaarafrekening 2006 en 2007 geen informatie over de mogelijkheid van een betalingsregeling.

In een flyer

Sinds mei 2010 stuurde het CVZ een voorlichtingsblad ('flyer') mee met de jaarafrekening 2006 en 2007 ("Veelgestelde vragen en antwoorden"). Op bladzijde 2 van deze flyer stond onder andere het volgende vermeld:

"Vraag: Kan ik het bedrag van de jaarafrekening in termijnen betalen?"

Antwoord: U kunt het CVZ vragen om een betalingsregeling. U kunt uw verzoek schriftelijk indienen bij het CVZ, onder vermelding van (...)

LET OP: Een betalingsregeling moet u binnen de betaaltermijn aanvragen."

In deze flyer gaf het CVZ geen informatie over de voorwaarden van de standaardbetalingsregeling noch over de mogelijkheid van de individuele betalingsregeling.

In de loop van oktober 2010 – toen de definitieve jaarafrekeningen 2006 en 2007 voor het overgrote deel al waren verzonden - paste het CVZ de tekst van deze flyer aan. Vanaf die datum luidde de tekst:

"Vraag: Kan ik het bedrag van de jaarafrekening in termijnen betalen?"

Antwoord: Dat kan. Een betalingsregeling moet voldoen aan de volgende voorwaarden:

het minimum termijnbedrag is € 50;

het maximum aantal termijnen is 12 maanden bij een hoofdsom tot en met 2.400;

het maximum aantal termijnen is 24 maanden bij een hoofdsom groter dan € 2.400. U kunt uw verzoek schriftelijk indienen, onder vermelding van (...).

U kunt ook per e-mail om een betalingsregeling vragen. Gebruik daarvoor dan het contactformulier op de pagina 'Contact' van onze website [www.cvz.nl](http://www.cvz.nl)."

Ook in deze aangepaste flyer werd geen informatie gegeven over de mogelijkheid van de individuele betalingsregeling.

Op de website

Vanaf 9 september 2010 vermeldde het CVZ op zijn website - bij 'Veelgestelde vragen' - de mogelijkheid van een (standaard)betalingsregeling zonder verdere toelichting. Vanaf 29

september 2010 vermeldde het CVZ daar ook de voorwaarden van de standaardbetalingsregeling. Van de mogelijkheid van de individuele betalingsregeling maakte het CVZ op haar website nog steeds geen melding (augustus 2011).

Via het callcenter

Gevraagd naar de voorlichting door het callcenter, meldde het CVZ hierover het volgende. Uitsluitend wanneer de belanghebbende hierom vraagt, geeft het klantcontactcentrum (KCC) zeer algemene en beperkte voorlichting over een betalingsregeling. Als een klant gebruik wil maken van een betalingsregeling of overweegt hiervan gebruik te maken, verbindt het KCC de persoon door met de backoffice-afdeling. Volgens het CVZ heeft deze alle klantspecifieke gegevens paraat, informeert de klant verder en maakt concrete afspraken. Door het inschakelen van de tweede lijn, moet gegarandeerd zijn dat de burger volledig antwoord krijgt op zijn vraag, aldus het CVZ.

## **Beoordeling**

Het niet verzenden van voorlopige jaarafrekeningen 2006 en 2007

Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen houdt in dat overheidsinstanties hun administratieve beheer en organisatorisch functioneren inrichten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert.

De Nationale ombudsman heeft in de loop van 2010 signalen van burgers ontvangen, dat zij over de jaren 2006 en 2007 geen voorlopige jaarafrekening hadden ontvangen. Zij klaagden over het feit, dat zij pas in 2010 voor het eerst de rekening kregen gepresenteerd over 2006 en 2007, dat zij daar niet eerder op hadden kunnen bijbetalen en dat zij tot 2010 onwetend waren gebleven over de hoogte van de Zvw-bijdrage.

De Nationale ombudsman heeft de niet-verzending van 18.932 voorlopige jaarafrekeningen 2006 door het CVZ al in een eerder verschenen rapport onderzocht en beoordeeld 3. In dit eerdere rapport achtte hij deze gedraging van het CVZ - voorzover het ging om trage terugbetaling van teveel ingehouden Zvw-bijdragen - in strijd met het vereiste van voortvarendheid. In dit rapport ging het om burgers die geld tegoed hadden van het CVZ, terwijl het in dit onderzoek gaat om burgers die een schuld hebben bij het CVZ.

Het CVZ heeft aangegeven dat gebreken in het geautomatiseerde systeem en in de uitwisseling van inkomensgegevens met andere instanties de voornaamste oorzaken zijn geweest voor het niet versturen van de voorlopige jaarafrekeningen over 2006 en 2007. Daarnaast gaf het CVZ aan dat het de betrokken verdragsgerechtigden per brief heeft geïnformeerd dat zij van het CVZ geen voorlopige jaarafrekeningen over 2006 en 2007 zouden ontvangen.



Het CVZ behoort op uiterlijk 30 september van het daarop volgende jaar een voorlopige jaarafrekening op te stellen en toe te sturen aan belanghebbenden. Voor wat betreft het bijdragejaar 2007 stelt de Nationale ombudsman vast dat het CVZ aan 22.115 bijdrageplichtigen (32%) helemaal geen voorlopige jaarafrekening heeft toegestuurd.

Een grote groep bijdrageplichtigen heeft hierdoor minimaal tot maart 2010 – 26 maanden te lang – moeten wachten voordat zij eindelijk de eerste jaarafrekening 2007 ontvangen. Het niet-verzenden van de voorlopige jaarafrekeningen 2006 en 2007 enerzijds, én het vlak na elkaar verzenden van de definitieve jaarafrekeningen 2006 en 2007 anderzijds heeft bij een aantal belanghebbenden een opstapeling van verschuldigde Zvw-bijdragen veroorzaakt. Voor degenen die grote bedragen moesten bijbetalen en wier draagkracht beperkt was, zorgde deze gang van zaken voor een (groot) financieel probleem. Dit had het CVZ kunnen voorkomen als het de voorlopige jaarafrekening 2006 en 2007 uiterlijk op 30 september van het daarop volgende jaar had toegezonden. Dat de niet-verzending van de voorlopige jaarafrekeningen 2006 en 2007 mede is veroorzaakt door problemen met de aanlevering en verwerking van broninhoudingsgegevens en door tekortschietende ICT-systemen, doet aan de verantwoordelijkheid van het CVZ niet af. Het CVZ had een behoorlijke dienstverlening aan burgers moeten verzekeren. Dat is niet gebeurd. Dit is in strijd met het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk

De aangeboden betalingsregelingen

Het *redelijkheidsvereiste* houdt in dat overheidsinstanties de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Als door een falende overheidsinstantie (financiële) problemen bij de burger ontstaan, dient de deze instantie de burger tegemoet te komen bij het vinden van een redelijke (financiële) oplossing.

Aan alle verdragsgerechtigden, die moeten bijbetalen op de definitieve jaarafrekening(en) 2006 en/of 2007, biedt CVZ de zogenaamde standaardbetalingsregeling aan met een maximumlooptijd van 12 of 24 maanden. Degenen die voor deze regeling te weinig betalingscapaciteit bezitten, kunnen in aanmerking komen voor een individuele betalingsregeling over maximaal 60 maandtermijnen.

De Nationale ombudsman heeft over de aangeboden betalingsregelingen geen of nauwelijks klachten ontvangen. Het CVZ zelf heeft meegedeeld, dat in 99% van de gevallen waarin het CVZ van de bijdrageplichtige een ingevuld aanvraagformulier voor een individuele betalingsregeling heeft ontvangen, een betalingsregeling tot stand is gekomen. Hoewel de Nationale ombudsman geen informatie heeft ontvangen over de wijze waarop het CVZ een verzoek tot de individuele betalingsregeling beoordeelt en de hoeveelheid termijnen bepaalt, acht hij het voorsnog voldoende aannemelijk dat het CVZ zich hierin soepel opstelt en voldoende ruimte biedt om tot een aanvaardbare betalingsregeling te

komen.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat het CVZ met zijn betalingsregelingen voldoende tegemoet komt aan de bijdrageplichtige, die de jaarafrekening(en) in termijnen wil betalen, omdat hij onvoldoende financiële draagkracht heeft. Het CVZ heeft op dit onderdeel gehandeld overeenkomstig het redelijkheidsvereiste.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Overigens wil de Nationale ombudsman nog het volgende opmerken over de wijze waarop het CVZ bekendheid heeft gegeven aan de betalingsregelingen. Het CVZ had begin 2010 kunnen voorzien dat een aantal burgers in betalingsproblemen zou komen door de toezending van de jaarafrekeningen 2006 en 2007 vlak na elkaar. Het CVZ had daarom meteen vanaf 8 maart 2010 adequate voorlichting over de betalingsregelingen moeten geven. Het had de mogelijkheid van een betalingsregeling kort kunnen noemen in de beschikkingen zelf. In de bijgevoegde flyer en op haar website had het CVZ volledige informatie moeten verstrekken over zowel de standaard- als de individuele betalingsregeling. En nog steeds noemt het CVZ de mogelijkheid van de individuele betalingsregeling niet op zijn website noch in de flyer.

Daarnaast heeft de ombudsman de indruk dat het callcenter van het CVZ te terughoudend is in de informatieverstrekking over de betalingsregelingen. Het geeft deze informatie pas, als de burger daar expliciet om vraagt. Deze terughoudende opstelling acht de ombudsman niet gepast. Hij is van oordeel, dat het CVZ de mogelijkheid van een betalingsregeling aan moet bieden, zodra belanghebbenden aangeven dat zij problemen hebben met het betalen van de jaarafrekening(en).

De Nationale ombudsman concludeert op grond van het bovenstaande dat het CVZ niet actief en adequaat heeft gehandeld in het verstrekken van informatie over de twee betalingsregelingen en ziet aanleiding tot het doen van een aanbeveling.

## **Conclusie**

Het is niet behoorlijk, dat het College voor zorgverzekeringen te Diemen aan een aanzienlijk deel van de belanghebbenden de voorlopige jaarafrekening Zvw-buitenland 2006 en/of 2007 niet heeft toegezonden. Deze gedraging is in strijd met het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen.

Het is behoorlijk, dat het CVZ betalingsregelingen aanbiedt, die voldoende tegemoetkomen aan de betalingsproblemen van een aantal belanghebbenden.

## **Aanbeveling**

De Nationale ombudsman beveelt het CVZ aan om

op zijn website en in de flyer te vermelden dat er naast de standaardbetalingsregeling ook de mogelijkheid bestaat om een individuele betalingsregeling te treffen tot maximaal 60 maandtermijnen;

in telefonische contacten de mogelijkheid van beide betalingsregelingen te noemen zodra belanghebbende aangeeft dat hij problemen heeft om de jaarafrekening(en) binnen de gestelde termijn te betalen

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

#### INFORMATIEOVERZICHT

Brieven van het CVZ aan de Nationale ombudsman van 17 augustus 2010

(met twee bijlagen), 27 juli 2011 en 16 september 2011;

E-mails van het CVZ aan de Nationale ombudsman van 5 september 2010,

18 februari 2011 en 4 juli 2011;

Enkele klachtbrieven aan de Nationale ombudsman.

## Achtergrond

Regeling Zorgverzekeringswet

§ 3. Bijdrage van verdragsgerechtigden

Artikel 6.3.3.

Lid 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.

Lid 3 (...). In andere gevallen stelt het College het verschil vóór 30 september van het jaar volgend op kalenderjaar waarop de bijdrage betrekking heeft voorlopig vast en stelt het 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.

1 De naam van deze persoon is gefingeerd om privacy-redenen

2 De naam van deze persoon is gefingeerd om privacy-redenen

3 Rapport "*Wachten op terugbetaling*" van 24 maart 2009 (2009/050)