

Vergaderjaar 2019–2020

33 077

Evaluatie van de Wet structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering

Nr. 23

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR MEDISCHE ZORG

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2019

In mijn brief¹ «wanbetalersregeling» van 6 juli 2018 heb ik aangegeven dat in het jaar 2019 de doeltreffendheid en de effecten van de Wet verbetering wanbetalersmaatregelen in de praktijk, worden geëvalueerd. Met deze brief bied ik u het rapport van deze evaluatie aan² en mijn reactie hierop.

Wet verbetering wanbetalersmaatregelen

Met de Wet verbetering wanbetalersmaatregelen zijn per 1 juli 2016, aanvullend op de Wet structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering, verbetermaatregelen doorgevoerd. Dit zijn onder andere de verlaging van de bestuursrechtelijke premie, de mogelijkheid om met een betalingsregeling met de zorgverzekeraar (zonder tussenkomst van schuldhulp) direct weer de nominale premie te betalen en de mogelijkheid om bij ministeriële regeling groepen aan te wijzen die onder voorwaarden direct uit de wanbetalersregeling kunnen stromen. In 2018 is daar een maatregel aan toegevoegd, namelijk het achterwege laten van de eindafrekening openstaande bestuursrechtelijke premie.

Conclusie evaluatie

De onderzoekers concluderen in het algemeen dat de wanbetalersregeling doeltreffend is en voor wat betreft wet- en regelgeving nagenoeg uitontwikkeld is. Het aantal wanbetalers is in de periode juni 2015 tot september 2019 gedaald van 325.000 tot 215.000 personen (1,6% van de totale groep verzekerden boven de 18 jaar). De belangrijkste oorzaak van de uitstroom is het afspreken van een betalingsregeling. Het lukt echter niet iedereen om iedere maand de afgesproken betalingsregelingen na te komen. Dit zorgt voor circa 200.000 aan- en afmeldingen per jaar. De

¹ Kamerstuk 33 077, nr. 20.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

dreigende werking van de opslag werkt bij een deel van de populatie, maar verergert de problemen bij een ander deel. Dit zijn veelal langdurige wanbetalers met een structurele kwetsbare financiële situatie, een complexe schuldenproblematiek en multiproblematiek. Ook geven de onderzoekers aan dat mensen die niet willen betalen relatief een van de kleinste groepen vormen.

Het verlagen van het aantal wanbetalers moet vooral gezocht worden in de brede schuldenaanpak. Er zijn zeer veel lokale initiatieven om mensen die een hoog risico lopen op structurele schuldenproblematiek te ondersteunen, en via die route uitstroom te organiseren uit de wanbetalersregeling. De lijst met wanbetalers³ die gemeenten bij het CAK mogen opvragen helpt erg om hen te vinden. Tot slot adviseren de onderzoekers om te kijken naar mogelijkheden om de keten te vereenvoudigen.

Reactie op conclusie en aanbevelingen

De evaluatie onderstreept het doel en de werking van de wanbetalersregeling, en de verbetermaatregelen, namelijk het consolideren van het solidariteitsbeginsel van ons zorgstelsel door:

- het voorkomen dat verzekerden met een betalingsachterstand door de zorgverzekeraar worden geroyeerd en daardoor onverzekerd worden;
- het continueren van inning nominale zorgpremie door incasso maatregelen;
- het terugdringen van het aantal wanbetalers.

Tegelijk geven hulpverleners ook aan dat de wanbetalersregeling op onderdelen (met name de opslag) niet werkt. Dit geldt vooral voor langdurige wanbetalers met veelal complexere problematiek. De aanpak van deze groep ligt niet in aanpassingen van de Zorgverzekeringswet.

Inzetten op huisbezoeken

De onderzoekers onderschrijven het belang van gemeenten die (met een outreachende aanpak) actie ondernemen richting de langdurige wanbetalers die zijn te vinden op de lijst van het CAK. Ik roep gemeenten op om deze lijst op te vragen bij het CAK en te betrekken bij hun schuldhulpverlening. De 150 huisbezoeken door de Ombudsman Amsterdam (in samenwerking met de gemeente Amsterdam en het CAK)⁴ laten de baten zien van een volhardende stress sensitive benadering van wanbetalers thuis door goed geïnformeerde hulpverleners. Zorgverzekeringslijn zal deze geleerde lessen actief onder de aandacht brengen van andere gemeenten. Ook gaan de Ministeries van VWS en SZW samen verkennen op welke wijze de geleerde lessen gemeenten en lopende trajecten en programma's, zoals Schouders Eronder, kunnen helpen. Een voorbeeld van een ondersteunende actie is het instrument dat het CBS ontwikkelt in opdracht van VWS om de domeinoverstijgende kosten en baten van interventies over meerdere jaren te volgen.

Inzetten op «vroegsignalering»

De onderzoekers geven aan dat «vroegsignalering» de afgelopen jaren steeds meer vorm heeft gekregen. Het signaal van zorgverzekeraars speelt daarin een belangrijke rol, omdat problematische schulden vaak beginnen met betalingsachterstanden bij de zorgverzekeraar. Ik ben daarom erg blij met de voorgenomen wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) door de Staatssecretaris van SZW om de schuldhulpver-

³ Lid 3 van artikel 7b.1 van de Regeling zorgverzekering.

⁴ Ombudsman Amsterdam, Hoe het stelsel een stuwmeer creëert, 28 oktober 2019.

lening en vroegsignalering te verbeteren. Het signaal van de zorgverzekeraar over een betalingsachterstand wordt met deze wijziging wettelijk verankerd voor de schuldhulpverleners.

Onderzoeken verlaging opslag

In het rapport wordt als oplossingsrichting genoemd het inzetten van de opslag voor de aflossing van de betalingsachterstanden bij de zorgverzekeraar.

Ik vind dit ongewenst, omdat het publiek gefinancierde CAK op die manier een incassobureau wordt voor private zorgverzekeraars. De onderzoekers constateren dat vanuit de burger beredeneerd dit feitelijk al mogelijk is zodra men een betalingsregeling treft met de zorgverzekeraar. Op dat moment is immers niet meer de (hogere) bestuursrechtelijke premie verschuldigd, en valt de opslag vrij voor schuldaflossing bij de zorgverzekeraar. Ik wil wel onderzoeken of een verlaging van de opslag binnen de wettelijke bandbreedte⁵ van ten minste 110% en ten hoogste 130% van de gemiddelde nominale premie, de situatie van langdurige wanbetalers kan helpen zonder dat dit ten koste gaat van de doelen van de wanbetalersregeling. Ook wil ik onderzoeken of een wettelijke aanpassing van de opslag wenselijk is.

Groeiende rol van zorgverzekeraars vasthouden

Zorgverzekeraars hebben de laatste jaren op grote schaal ingezet op het aanbieden van betalingsregelingen. Succesfactoren daarbij zijn maatwerk (rekening houdend met bredere problematiek) en persoonlijk contact. Ook participeren zorgverzekeraars steeds vaker in succesvolle aanpakken, zoals Vroeg Eropaf, Schuldenlab070, innovatieve aanpakken zoals Collectief Schuldenregelen, de Nederlandse Schuldhulp Route en Sociaal Hospitaal die door SchuldenlabNL landelijk worden opgeschaald. Ik ben positief over de maatschappelijke rol die zorgverzekeraars in toenemende mate oppakken mede vanuit de evidente samenhang tussen schuldenproblematiek en gezondheid.

Voor wat betreft de inspanningen die van zorgverzekeraars worden verlangd in het kader van de wanbetalersbijdrage kan ik melden dat ik beoog dat uw Kamer begin 2020 een wetsvoorstel wordt aangeboden. Dit wetsvoorstel biedt een vereenvoudiging van het systeem om enerzijds de wanbetalersbijdrage vast te stellen en anderzijds beter toezicht te houden door de NZa.

De keten vereenvoudigen

De uitvoering van de wanbetalersregeling kan gekenmerkt worden als een ketenuitvoering. Dat is inherent aan een systeem waarbij sprake is van samenhang tussen privaatrechtelijke inning van nominale premie door de zorgverzekeraar en publiekrechtelijke inning van bestuursrechtelijke premie door het CAK. Er zijn echter meer partijen bij betrokken: incassopartners en deurwaarders van de zorgverzekeraars enerzijds en het CJIB en de deurwaarders ten behoeve van het CAK anderzijds. De samenhang tussen deze externe partners van zorgverzekeraars en het CAK vraagt aandacht; meestal zijn het verschillende deurwaarders die ten behoeve van één burger activiteiten verrichten. Ik wil onderzoeken of er mogelijkheden zijn daar meer samenhang in aan te brengen om daarmee meer duidelijkheid te verschaffen richting de burger over zijn schuldpositie bij de zorgverzekeraar en bij het CAK. Overigens zijn er al positieve ontwikke-

⁵ Artikel 18d, Zvw.

lingen die hieraan bijdragen, zoals de doorontwikkeling van het Digitaal Beslagregister en het onlangs gelanceerde Schuldwijzer.nl.

In het kader van de brede schuldenaanpak wil ik in dit verband ook nog noemen het bestaande samenwerkingsverband Clustering Rijksincasso dat gericht is op het bereiken van een meer gecoördineerde, maatschappelijk verantwoorde, uitvoering van inning en incasso van overheidsvooreringen.

Zorgtoeslag als aandachtspunt houden

In de gesprekken die de onderzoekers hebben gevoerd kwam regelmatig de omleiding zorgtoeslag naar zorgverzekeraars aan de orde. De onderzoekers vermelden daarbij ook de uitkomsten⁶ van de uitgevoerde onderzoeken op dit punt waaruit is gebleken dat de kosten niet opwegen tegen de baten.

De gesprekken over de vrijwillige variant, waarbij burgers zelf de keuze krijgen om de toeslag direct te laten overmaken, lopen nog. De meerwaarde van de vrijwillige variant voor het behalen van het beleidsdoel (betalen van de zorgpremie en het eigen risico) is in het rapport niet eenduidig beschreven. De verzekerde moet zelf in actie komen en kan te allen tijde het overmaken van de zorgtoeslag naar de zorgverzekeraars beëindigen. Daarnaast geldt een afhankelijkheid met de uitkomsten van het «IBO-toeslagen». Uw Kamer heeft het eerste deel van de uitkomsten⁷ van dit IBO ontvangen op 11 november 2019. De uitkomsten hiervan en de gesprekken met zorgverzekeraars en de Belastingdienst zijn bepalend voor het wel of niet organiseren van de vrijwillige variant. Het tweede deel van de uitkomsten van het IBO-toeslagen volgt begin 2020.

Tot slot

De evaluatie van de wanbetalersregeling heeft laten zien hoe belangrijk het is om bij het terugdringen van het aantal wanbetalers een bredere kijk te hebben. Met name langdurige wanbetalers hebben veelal te maken met bredere schuldenproblematiek en multiproblematiek. Ik wil daarom, naast het onderzoeken van beperkte aanpassingen aan wet- en regelgeving, vooral inzetten op het stimuleren en faciliteren van lokale ambities om wanbetalers zorgpremie te benaderen en hulp te bieden. Om te voorkomen dat het aantal wanbetalers weer oploopt is het van belang om te blijven inzetten op vroegsignalering en preventieve activiteiten van zorgverzekeraars (betalingsregelingen op maat en persoonlijk contact) en continue te monitoren waar verbeteringen mogelijk zijn.

De Minister voor Medische Zorg,
B.J. Bruins

⁶ Kamerstuk 35 000 XVI, nr. 125.

⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 540.