

Vergaderjaar 2009–2010

31 736

Wijziging van de Zorgverzekeringswet, de Wet op de zorgtoeslag en enige andere wetten, houdende maatregelen om ook wanbetalers voor hun zorgverzekering te laten betalen (structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering)

H

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2010

Tijdens de plenaire behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel Structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering heeft het Kamerlid de heer mr. R.H. van de Beeten (CDA), aandacht gevraagd voor de mogelijkheid om in plaats van de in dat wetsvoorstel voorziene bronheffing gebruik te maken van het pandrecht, als bedoeld in Boek 3, Titel 9, Afdeling 2, van het Burgerlijk Wetboek.

Ik heb naar aanleiding van deze beraadslagingen aan uw Kamer toegezegd dat ik zou verkennen welke mogelijke alternatieven er zijn op het privaatrechtelijke terrein voor het in de Wet Structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering opgenomen systeem van bronheffing. In mijn brief van 22 april 2010¹ heb ik Uw Kamer bericht dat dit onderzoek is afgerond en dat ik naar aanleiding daarvan overleg zou voeren met bij de uitvoering van de Wet structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering betrokken partijen.

In de afgelopen periode heb ik overleg gevoerd met Zorgverzekeraars Nederland en met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de mogelijkheden het pandrecht te gebruiken als alternatief voor de bronheffing. Zorgverzekeraars Nederland (ZN) heeft op 26 maart 2010 als volgt gereageerd:

Algemeen

ZN onderschrijft dat het in beginsel mogelijk is in de polisvoorwaarden op te nemen dat een verzekerde pandrecht op een inkomensbron geeft indien hij in gebreke is de nominale premie te betalen. ZN onderkent daarbij echter verschillende bezwaren bij de uitvoering die hieronder worden weergegeven.

¹ Kamerstukken I, 2009/10, 31 736 letter G.

Uitvoeringskosten

Zorgverzekeraars hebben sinds de inwerkingtreding van de eerste fase van de wanbetalerswetgeving, in nauwe samenwerking met het Ministerie van VWS en het College voor zorgverzekeringen, gewerkt aan een oplossingsmodus voor de wanbetalersproblematiek. Zorgverzekeraars hebben aanzienlijke investeringen gedaan in hun geautomatiseerde systemen en administratieve werkwijze om de in de wet genoemde maatregelen (2^e- en 4^e maandsbrieven en daaruit voortvloeiende taken van zorgverzekeraars) te kunnen uitvoeren en de meldingen voor de bronheffing te kunnen doen. Invoering van het pandrecht zou wederom aanzienlijke aanpassingen behoeven en de eerdere investeringen tenietdoen.

Ontbreken van proportionaliteit

ZN vindt het opnemen van het pandrecht in de polisvoorwaarden geen juiste oplossing nu nog geen 2% van de verzekerden wanbetaler is. ZN ziet niet in hoe een dergelijke polisvoorwaarde is te rechtvaardigen naar de ruim 98% van verzekerden die hun premie wel betalen. Gelet hierop ziet ZN een hindernis hoe een dergelijke maatregel aan een betalende klant te communiceren.

De alternatieve optie, namelijk de wanbetaler te verzoeken een pandrecht te geven, stuit op het probleem dat een wanbetaler in de regel niet zal willen meewerken aan vestiging van een pandrecht.

In die situatie voorziet ZN, gezien de technisch-juridische aspecten, problemen hoe het pandrecht aan de wanbetaler is uit te leggen. Bovendien vrezen de verzekeraars een sterke toename van de communicatie met de verzekerden over dit punt met alle administratieve druk die hieruit voortkomt.

Onbekendheid inkomensbron

Voor het executeren van het (stil) pandrecht is nodig dat aan de werkgever of uitvoeringsinstantie mededeling wordt gedaan dat het pandrecht gevestigd is teneinde de vordering te kunnen innen.

Zoals in het onderzoek is vermeld zal de zorgverzekeraar problemen ondervinden bij de wanbetaler de inkomensbron te achterhalen. Dit gegeven zal dus op andere wijze tot de verzekeraar dienen te komen. Bovendien zouden zorgverzekeraars dan beschikking krijgen over inkomensgegevens, hetgeen verzekeraars ongewenst achten en tot dusverre ook op politieke bezwaren stuitte.

Teneinde het pandrecht te kunnen uitoefenen, is de verzekeraar elke maand dat de premie vervalt en de wanbetaler in gebreke blijft, opnieuw verplicht aan de inkomensbron mededeling te doen dat het pandrecht wordt uitgeoefend.

Dit lijkt praktisch onuitvoerbaar. Zorgverzekeraars krijgen dan te maken met een buitensporige administratieve lasten om bij te houden over welke maand premie (achteraf) niet betaald blijkt, mededeling te doen aan de broninhouder, controle op (juiste) betaling te doen enzovoorts. Indien de inkomensbron gewijzigd is of niet (meer) juist blijkt, neemt deze administratieve rompslomp naar de opvatting van ZN nog meer toe.

Dezelfde problemen gelden mutatis mutandis bij een onbekende, toekomstige inkomensbron. Daarnaast zal zo'n situatie er toe leiden dat rechtens het pandrecht eerst opnieuw gevestigd moet worden. Ook dit zal de nodige administratieve lasten met zich brengen.

Knelpunten bij de registratie

Afzonderlijke registratie van grote hoeveelheden onderhandse akten bij de Belastingdienst (bij stil pandrecht) kan mogelijk worden voorkomen door naar analogie gebruik te maken van de figuur die door banken wordt gehanteerd, zo is in het onderzoek naar voren gekomen. Bij deze figuur wordt niet elk afzonderlijke akte geregistreerd maar wordt gebruik gemaakt van een uittreksel van een verzamellijst van vorderingen (borderel).

Ook al zou hiermee afzonderlijke registratie van een overeengekomen vestiging van het pandrecht voorkomen worden, dan nog zullen zorgverzekeraars belast worden met extra administratieve lasten. Om aan de vereisten van vestiging te voldoen zullen zorgverzekeraars -op zijn minst- elke maand een lijst van de openstaande vorderingen op wanbetalers moeten overleggen.

Knelpunten bij de executie

Een zorgverzekeraar die een pandrecht geëxecuteerd heeft, is gehouden het surplus aan inkomen (na aftrek van vordering en executiekosten) alsnog aan de wanbetaler uit te betalen.

Daarnaast dient de verzekeraar uit te zoeken of er een ander beperkt recht op het pand rust, bijvoorbeeld derdenbeslag. Als dat het geval is, dient de verzekeraar er voor te zorgen dat het surplus verdeeld wordt aan eventuele rechthebbenden.

Tot slot dient de verzekeraar er ook op toe te zien dat de beslagvrije voet gerespecteerd wordt.

ZN is van mening dat dit feitelijke uitvoering van het pandrecht praktisch haast ondoenlijk maakt en in elk geval een aanzienlijke administratieve uitvoeringslast legt bij zorgverzekeraars.

Conclusie ZN

De hiervoor weergegeven knelpunten bij de uitvoering van het pandrecht brengt ZN tot de conclusie dat de toepassing van het pandrecht geen adequaat instrument is voor de aanpak van de wanbetalersproblematiek. ZN merkt daarbij op dat het vestigen van pandrecht een van de mogelijkheden is die een verzekeraar in het kader van een civielrechtelijke oplossing thans al heeft, maar die, gezien de te onderkennen problemen bij de feitelijke uitvoering van dit rechtsmiddel, niet de voorkeur verdient boven andere reeds ten dienste staande rechtsmiddelen, zoals beslag of roeyement. In dit verband willen wij wijzen op het feit dat in het kader van de ondergang van de DSB-bank de discussie over het toepassen van het pandrecht als incasso-instrument aan de orde is geweest. Daarbij is, door de consumentenorganisaties, de vraag aan de orde gesteld of het wel gewenst is deze wettelijke mogelijkheid te handhaven voor incassodoel-einden.

Meer principieel is dat ZN niet ziet hoe het pandrecht een oplossing kan bieden voor het herstel van de normale betaalrelatie tussen zorgverzekeraars en verzekerden. Het opleggen van de bestuursrechtelijke premie, al dan niet met bronheffing, beoogt wel terugkeer naar deze situatie. Bovendien is, anders dan met het huidige bestuursrechtelijke regiem, het inbouwen van een prikkel aan verzekerden die dit herstel kan bevorderen, bij de uitoefening van het pandrecht niet mogelijk.»

Op 19 mei 2010 is ambtelijk overleg gevoerd met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Van de zijde van SZW is ter zake van twee knelpunten die in de brief van 12 maart 2010 aan de Eerste Kamer zijn genoemd op 28 mei 2010 een reactie gegeven. Deze knelpunten betreffen:

1. de verstrekking van gegevens uit de UWV-polisadministratie aan zorgverzekeraars (p.6, 2e alinea) en
2. het verbod pandrecht te vestigen op sociale zekerheidsuitkeringen (p.7, «Overige knelpunten»).

In de Wet Suwi is geregeld dat gegevens uit de polisadministratie aan derden kunnen worden verstrekt, maar uitsluitend ter uitvoering van een publieke taak door (in de regel) zelfstandige bestuursorganen. Het verstrekken van gegevens aan zorgverzekeraars is zonder wetswijziging niet mogelijk. SZW heeft aangegeven een dergelijke wetswijziging niet wenselijk te vinden vanwege het gevaar van uitstralingseffecten naar andere private ondernemingen. Na zorgverzekeraars zullen dan naar verwachting ook andere private partijen, zoals postorderbedrijven en nutsbedrijven, kunnen verzoeken om gegevens uit de polisadministratie.

Daarnaast heeft SZW aangegeven principiële bezwaren te hebben tegen de mogelijkheid pandrecht te doen vestigen op uitkeringen. In de materiële uitkeringswetten is sedert de invoering van deze wetten geregeld, zoals VWS in de brief aan de Eerste Kamer ook terecht heeft opgemerkt, dat uitkeringen onvervreemdbaar zijn en niet vatbaar voor verpanding of belening.

De achterliggende redenering daarbij is dat uitkeringen worden verstrekt omdat deze nodig zijn om te kunnen voorzien in de noodzakelijke middelen van bestaan. Ze worden, met andere woorden, verstrekt om van te kunnen leven.

Indien een uitkering vervreemdbaar zou zijn, rijst onmiddellijk de vraag of een uitkering wel noodzakelijk is. SZW hecht eraan te onderstrepen dat een uitkering wordt verstrekt omdat daartoe een sociale noodzaak bestaat. Het verbod tot vervreemding, verpanding of belening is dan ook bedoeld ter bescherming van de mensen die voor het voorzien in hun levensonderhoud afhankelijk zijn van een sociale uitkering.

Uit de hierboven weergegeven reacties naar aanleiding van het gevoerde overleg blijkt dat zowel ZN als SZW duidelijk zijn in hun standpunt over de toepassing van het pandrecht als alternatief voor de bronheffing.

ZN geeft aan dat toepassing van het pandrecht niet alleen de nodige technische problemen, administratieve lasten en kosten met zich zal brengen; het pandrecht, zo merkt ZN op, biedt ook geen oplossing voor het herstel van de betaalrelatie met de verzekerde.

SZW heeft ernstige bezwaren tegen de mogelijkheid om een uitkering te verpanden en om gegevens uit de polisadministratie aan private ondernemingen te verstrekken.

In mijn brief van 22 april 2010 heb ik aangegeven dat ik het onderzoek naar het pandrecht en de uitkomst van het overleg met betrokken partijen zal wegen tegen de achtergrond van de resultaten van het bestuursrechtelijke traject van de Wet structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering.

In §2.6 en §2.8 van de VWS-verzekerdenmonitor 2010, die ik op 17 mei jl. aan de Eerste- en Tweede Kamer heb gestuurd¹, heb ik aangegeven dat de gefaseerde uitvoering van de bronheffing zonder problemen verloopt. Het aantal wanbetalers dat op 31 mei 2010 in het bestuursrechtelijke premieregime is opgenomen bedraagt ruim 146.000 personen. Van ruim 50% vindt inning rechtstreeks aan de bron plaats. Het totale bedrag aan opgelegde bestuursrechtelijke premie na de prolongatie van mei 2010 bedraagt bijna € 74 miljoen.

¹ Kamerstukken II, 2009/10, 29 689, nr. 299.

Hoewel het nog steeds te vroeg is om, op zo korte termijn na inwerking-treding van de wet, al relevante effecten te kunnen zien met betrekking tot het aantal wanbetalers dat vanuit het bestuursrechtelijke premieregime terugkeert naar de zorgverzekeraar, ben ik van mening dat gebleken is dat de bronheffing, als instrument voor betaling van de bestuursrechtelijke premie, adequaat werkt. Wel beraad ik mij, in overleg met het CVZ en het CJIB, op de effecten van het incassobeleid. Ik zal uw Kamer hierover na de zomer informeren.

Gelet op de tot op heden voorspoedige uitwerking van de bronheffing als middel om de bestuursrechtelijke premie te innen en de reacties van ZN en SZW, zie ik geen aanleiding wetswijziging voor te bereiden teneinde het mogelijk te maken om, in plaats van de bronheffing, gebruik te maken van het pandrecht als bedoeld in Boek 3, Titel 9, Afdeling 2, van het Burgerlijk Wetboek, in het kader van maatregelen om wanbetaling in de Zorgverzekeringswet tegen te gaan.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. Klink