



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De Minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport
dr. A. Klink
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 46
www.rechtspraak.nl

datum 11 april 2008
contactpersoon mw. mr. R.M. Driessen
doorkiesnummer 070 - 361 9852
faxnummer 070 - 361 9746
e-mail R.Driessen@rechtspraak.nl
ons kenmerk UIT 12432 ONTW / RMD
uw kenmerk Z/F-2822819
cc de Minister van Justitie
onderwerp Adviesaanvraag concept wetsvoorstel structurele maatregelen
wanbetalers

Geachte heer Klink,

Bij brief van 10 januari 2008 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen inzake het conceptwetsvoorstel structurele maatregel wanbetalers (het “**Wetsvoorstel**”). Dit wetsvoorstel zet voor wanbetalers de plicht om nominale premie aan de zorgverzekeraar te betalen, om in een plicht om een bestuursrechtelijke premie te betalen aan het College voor Zorgverzekeringen.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

Advies

Dit wetsvoorstel behelst een aanvulling op de huidige wettige mogelijkheden in de Zorgverzekeringswet (verder te noemen: Zvw) om op te treden tegen wanbetalers. Dit wetsvoorstel schept de mogelijkheid om de (privaatrechtelijke) premieplicht van de verzekerde ten opzichte van de verzekeraar om te zetten in de plicht van de verzekerde om een bestuursrechtelijke premie te betalen aan het College voor zorgverzekeringen (verder te noemen: CVZ). Vanaf het moment dat de (privaatrechtelijke) premieschuld een bedrag ter hoogte van zes maanden nominale premie heeft bereikt, meldt de zorgverzekeraar de wanbetaler aan bij het CVZ. Het CVZ heft vanaf dat moment de vervangende

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 11 april 2008
kenmerk UIT 12432 ONTW / RMD
pagina 2 van 8

bestuursrechtelijke premie. De bestuursrechtelijke premie bedraagt 130 % van de standaardpremie zoals bedoeld in de Wet op de zorgtoeslag. Een verzekeringnemer komt weer in het privaatrechtelijke premieregime terecht nadat hij de uit de zorgverzekering voortvloeiende schulden jegens de zorgverzekeraar heeft voldaan.

Rechtsmachtverdeling

Ingevolge het wetsvoorstel mag de zorgverzekeraar de verzekerde pas als wanbetaler aanmelden bij het CVZ als hij het voornemen daartoe kenbaar heeft gemaakt aan de wanbetaler en hem een termijn van zes weken heeft gegund om zijn beklag daarover te doen.

Indien de wanbetaler van de gelegenheid om een reactie op het voornemen van de zorgverzekeraar te geven geen gebruik maakt (om welke reden dan ook), meldt de zorgverzekeraar hem na de genoemde termijn van zes weken aan bij het CVZ. Indien de wanbetaler wel van de hem geboden gelegenheid gebruik maakt en de klacht niet wordt opgelost, kan hij zich wenden tot de Stichting klachten en geschillen zorgverzekering (SKGZ) of tot de burgerlijke rechter. Pas als de zorgverzekeraar onherroepelijk in het gelijk is gesteld mag de zorgverzekeraar de wanbetaler aanmelden bij het CVZ. De wanbetaler komt op dat moment in het bestuursrechtelijke regime terecht. De plicht om bestuursrechtelijke premie te betalen eindigt en de plicht om weer nominale premie aan de zorgverzekeraar te betalen herleeft op het moment waarop de schuld die ter zake van de zorgverzekering bestaat volledig is voldaan of op het moment waarop deze schuld tenietgaat. De zorgverzekeraar dient het CVZ en de wanbetaler de dag waarop de schuld is afgelost te melden. Ook hier kan de verzekeringnemer of de verzekerde weer na een interne procedure bij de zorgverzekeraar zich wenden tot de SKGZ of de civiele rechter.

De wijze van inning wordt door het CVZ bepaald (artikel 18b, tweede lid). Tegen deze beschikking van het CVZ is bestuursrechtelijke rechtsbescherming mogelijk.

De wetgever is van mening dat er voldoende (civielrechtelijke) rechtsbescherming bestaat tegen een onterechte melding of tegen niet dan wel niet tijdige aanmelding door een zorgverzekeraar bij het CVZ. Het is daarom volgens de wetgever onwenselijk om daarnaast nog bestuursrechtelijke rechtsbescherming open te stellen. De Raad wenst hier de volgende kanttekening bij te maken. In de eerste plaats valt op dat de toelichting niet consistent is waar het gaat om de beleidsvrijheid die het CVZ toekomt bij de acceptatie van de aanmelding van de zorgverzekeraar waarmee de toegang tot het bestuursrechtelijk premieregime wordt verkregen. Enerzijds wordt aangegeven dat het CVZ geen enkele beleidsvrijheid heeft, terwijl anderzijds wordt opgemerkt dat het CVZ de aanmelding van de zorgverzekeraar wel marginaal toetst. In de toelichting bij artikel 18a, tweede en derde lid, staat vermeld dat het CVZ niet in alle gevallen blindelings op de juistheid van de meldingen van de zorgverzekeraar af kan gaan en een marginale toets moet uitvoeren. De toelichting geeft als voorbeeld dat een kind van 12 jaar bij het CVZ wordt aangemeld.

Er bestaat dan ook enige onduidelijkheid over de vraag hoever de toets van het CVZ dient te gaan. Het antwoord op die vraag is in de visie van de Raad echter bepalend voor de rechtsbescherming die tegen het besluit van het CVZ om de zaak over te nemen dient open te staan. Indien bedoelde toets in enigerlei mate een inhoudelijke is, dient het wetsvoorstel naar het oordeel van de Raad te voorzien in de mogelijkheid van (bezwaar en) beroep op de bestuursrechter. Slechts wanneer er geen enkele beleidsruimte is zou daarvan kunnen worden afgezien.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 11 april 2008
kenmerk UIT 12432 ONTW / RMD
pagina 3 van 8

Met betrekking tot de vraag naar de wenselijkheid van een inhoudelijke toetsing door het CVZ merkt de Raad op dat het ontbreken van een dergelijke toets door de CVZ bij aanvang van het bestuursrechtelijke inningregime zeer wel zou kunnen leiden tot een groter aantal bestuursrechtelijke geschillen over de besluiten die later in het inningtraject (besluiten tot heffing en inning of tot invordering) worden genomen. Daarbij is tevens van belang dat de voorgestelde regeling zwaar leunt op (de juistheid van) de informatie die de zorgverzekeraar aan de CVZ verstrekt, terwijl bijkomende waarborgen die de juistheid van die informatie zeker kunnen stellen, ontbreken. Zo hoeft de waarschuwing van de verzekeraar aan de verzekeringnemer/verzekerde niet aangetekend te worden verstuurd en is er derhalve ook geen zekerheid dat uitblijven van een reactie niet wordt veroorzaakt door het niet ontvangen hebben van die waarschuwing.

Concluderend is de Raad van oordeel dat er in de toelichting een op een deugdelijke motivering stoelende duidelijkheid moet worden gegeven over de reikwijdte van de marginale toets en daarmee de keuze voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen een onterechte melding of tegen niet dan wel niet tijdige afmelding door een zorgverzekeraar bij het CVZ.

Overig

Het verdient naar de mening van de Raad nadere motivering hoe het opleggen van een rechtstreeks uit de wet voortvloeiende generieke heffing ter grootte van 130% van de verzekeringspremie zich verhoudt tot artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Een passage hierover in de MvT acht de Raad passend.

De Raad vraagt tot slot aandacht voor de verhouding van de voorgestelde regeling tot de schuldsaneringsregeling. Het voorstel lijkt er van uit te gaan, dat ook tijdens de periode waarin de verzekerde is toegelaten tot de schuldsaneringsregeling (WSNP), het bestuursrechtelijk premieregime gewoon doorloopt. Het verdient nadere motivering hoe zich dit verhoudt tot art. 306 Faillissementswet (Fw) op grond waarvan de verzekerde de 'oude' premieschuld (of andere 'pré-WSNP' schulden) *niet* aan de zorgverzekeraar *mag* voldoen.

Werklast

De werklastconsequenties van het wetsvoorstel Wijziging Zorgverzekeringswet Wanbetalers zijn naar verwachting van de Raad als volgt.

Huidige situatie

De verwachting van de Raad is dat een groep huidige zaken komt te vervallen. Het gaat dan om incasso's die nu bij de kantonrechter worden behandeld, in het kader van de zorgverzekeringswet, en dan specifiek die incasso's welke betrekking hebben op betalingsachterstanden van 6 maanden of meer. De omvang van deze groep zaken is niet met zekerheid vast te stellen, maar wordt door de Raad geschat op 22.500 incasso-zaken.² Het wegvallen van deze zaken betekent een besparing bij de sector kanton.

² In de primaire gegevenssystemen zijn incasso's van de zorgverzekeringswet niet apart onderscheiden. Zij vallen onder een ruimere categorie 'overig verzekeringsrecht'. Hiervan is de huidige omvang ongeveer



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 11 april 2008
kenmerk UIT 12432 ONTW / RMD
pagina 4 van 8

Nieuwe situatie

De geschetste situatie in het wetsvoorstel leidt tot nieuwe zaken. Dit is tweeledig; enerzijds zaken die voortkomen uit de overgang van de privaatrechtelijke premie naar de bestuursrechtelijke premie en omgekeerd, de terugkeer naar het privaatrechtelijke premieregime, en anderzijds zaken die voortkomen uit de wijze van inning. De eerste groep zaken zal civielrechtelijk worden afgedaan, de tweede bestuursrechtelijk.

Zaken naar aanleiding van de regime-overgang

Een verzekerde kan het oneens zijn met het besluit dat hij of zij zal overgaan naar het andere regime. Bijvoorbeeld omdat de verzekerde bestrijdt dat er van een betalingsachterstand van meer dan 6 maanden sprake is. Dit geeft aanleiding tot ofwel een klacht bij de SKGZ of een civiele procedure bij de kantonrechter.

De inschatting van de Raad aangaande de omvang van deze groep is gebaseerd op gegevens van het College voor Zorgverzekeringen (CVZ): 200.000 wanbetalers in jaar 1 en vervolgens 25.000 per jaar voor alle volgende jaren. In jaar 1 gaat namelijk de gehele huidige groep over, daarna alleen nog nieuwe wanbetalers (die in jaar 1 nog geen achterstand hadden langer dan 5 maanden, maar in jaar 2 of volgende wel). Naar verwachting van de Raad zal in 3% van de gevallen een probleem worden gemaakt van de regime-overgang. Dit is op zich zeer beperkt, maar betekent vooral in jaar 1 een aanzienlijke groep civiele kantonzaken (6.000).

Naast deze groep zaken tengevolge van overgang naar het bestuursrechtelijke regime, zijn er ook civiele zaken mogelijk ten gevolge van het ten onrechte niet teruggaan naar het privaatrechtelijke regime. Wanneer een wanbetaler aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan, behoort de verzekeraar dit namelijk te melden zodat de verzekerde weer terugkeert naar het civiele regime. De Raad verwacht dat dit zeer beperkt zal gebeuren; in 1,5% van de voorziene uitstroom. Deze jaarlijkse uitstroom (terugkeer uit het fonds naar het civiele regime) is geschat op 75.000 per jaar. Anderhalf procent hiervan betekent 1.125 extra zaken.

De hiervoor genoemde civiele zaken geven aanleiding tot een gering aantal hoger beroepen. De Raad hanteert hiervoor het gemiddeld appelpercentage van 15% in civiele handelzaken bij kanton.

Zaken naar aanleiding van de wijze van inning

De groep wanbetalers die is overgegaan naar het nieuwe regime kan vervolgens nog bezwaar maken tegen de wijze van inning door CVZ. Dit betreft de totale groep wanbetalers met een betalingsachterstand.

De omvang van deze groep is weergegeven in de Memorie van Toelichting en bedraagt 200.000 wanbetalers in jaar 1 en vervolgens elk jaar minder tot een stabiel niveau van 50.000 personen. De eerste geleidelijke afname bestaat eruit dat er per jaar 75.000 wanbetalers uitstromen (omdat zij aan hun betalingsverplichting voldoen) en dat er 25.000 nieuw instromen (omdat zij de grens van 5 maanden betalingsachterstand overschrijden en bij het fonds worden aangemeld).

60.000 per jaar. De Raad veronderstelt in dit advies dat hiervan 75% betrekking heeft op de zorgverzekeringswet, wat neerkomt op een groep van 45.000. Wanneer hiervan 50% specifiek gaat over betalingsachterstanden van 6 maanden of meer, dan hebben we het over 22.500 incassozaken.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 11 april 2008
kenmerk UIT 12432 ONTW / RMD
pagina 5 van 8

Eveneens op aanreiken van het CVZ, gaat de Raad uit van 10% bezwaar en daaropvolgend 10% beroep voor deze groep van wanbetalers. Dat betekent dat in jaar 1 2.000 beroepen bij de bestuursrechter zullen worden ingesteld. Dit neemt vervolgens jaarlijks af tot een stabiel niveau van 500 zaken in jaar 4 en verder. Hieruit volgt naar verwachting 30% hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep.

De volgende tabel laat nogmaals zien van welke groepen wanbetalers wordt uitgegaan.

Tabel 1: Groepen wanbetalers

	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5 e.v.
Wanbetalers die overgaan op het nieuwe regime (bron voor civiele zaken)	200.000	25.000	25.000	25.000	25.000
Wanbetalers die in het nieuwe regime zitten (bron voor bestuurszaken)	200.000	150.000	100.000	50.000	50.000

In volgende tabel zijn nieuwe te verwachten zaakstromen weergegeven.

Tabel 2: Nieuwe zaaksinstroom

	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5 e.v.
<i>Civiele zaken naar aanleiding van regime-overgang[*]:</i>					
Kanton	7.125	1.875	1.875	1.875	1.875
Hof (hoger beroep: 15%)	1.069	281	281	281	281
<i>Bestuursrechtelijke zaken naar aanleiding van wijze van inning:</i>					
Rechtbank	2.000	1.500	1.000	500	500
CRvB (hoger beroep: 30%)	600	450	300	150	150

^{*}) deze groep bevat zowel de zaken die voortvloeien uit de instroom in het nieuwe regime (fonds) alsook de zaken die voortvloeien uit het niet-uitstromen uit het nieuwe regime (fonds).

In volgende tabel zijn de besparingen en kostenverhogingen – ten gevolge van de veranderde zaaks aantallen – in geld uitgedrukt. Hierbij zijn de zaaks aantallen van tabel 1 vermenigvuldigd met de integrale productgroepprijzen voor de desbetreffende jaren. De besparing is bepaald door de 22.500 wegvallende incasso-zaken te vermenigvuldigen met de productgroepprijs van kanton.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 11 april 2008
kenmerk UIT 12432 ONTW / RMD
pagina 6 van 8

Tabel 3: Kosten en besparingen

	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5 e.v.
<i>Besparing</i>					
Besparing door wegvallen huidige incassozaken	€2.709.000,00	€2.696.400,00	€2.696.625,00	€2.696.625,00	€2.696.625,00
<i>Kosten</i>					
Nieuwe civiele zaken, kanton	€857.850,00	€224.700,00	€224.718,75	€224.718,75	€224.718,75
Nieuwe civiele zaken, hof	€3.762.395,44	€981.464,06	€981.483,75	€981.500,63	€981.500,63
Nieuwe bestuurszaken, rechtbank	€3.254.620,00	€2.423.685,00	€1.615.830,00	€807.930,00	€807.930,00
Nieuwe bestuurszaken, CRvB	€1.753.272,00	€1.304.689,50	€869.814,00	€434.913,00	€434.913,00
Totaal	€9.628.137,44	€4.934.538,56	€3.691.846,50	€2.449.062,38	€2.449.062,38
Netto-kosten (saldo van kosten en besparing)	€6.919.137,44	€2.238.138,56	€995.221,50	-€247.562,63	-€247.562,63

De verschillende verschuivingen en extra zaken resulteren naar verwachting in een kostentoeename voor de eerste jaren, later in een besparing voor de Rechtspraak. **De eerste drie jaar geeft de invoering ongeveer 10 miljoen euro extra kosten voor de Rechtspraak, in de daaropvolgende jaren houdt het wetsvoorstel vervolgens een jaarlijkse besparing van 250 duizend euro in.**

Naast deze werklasterinschatting, puur gericht op de werklaster in aantallen zaken, geldt dat er ook gevolgen voor de bewerkelijkheid van de zaken zullen optreden. Dit vanwege het wegvallen van een grote groep relatief lichte zaken bij kanton (de huidige incasso's). De relatieve zwaarte van de resterende kantonzaken neemt hierdoor toe. Tegelijkertijd komen er bij kanton, met name in het eerste jaar na invoering van de wet, nieuwe zaken bij. Het wegvallen van lichte en het toevoegen van gemiddeld zware of zware zaken, betekent dat de productgroep kanton-civiel relatief bewerkelijker wordt. Voor de bestuursrechtelijke zaken en de civiele hoger beroepen veronderstelt de Raad geen prijseffect. De Raad gaat ervan uit dat de nieuwe bestuurszaken bij de rechtbank en de CRvB en de civiele hoger beroepen een gemiddelde zwaarte hebben, vergelijkbaar met de huidige zaakssamenstelling. Daarmee beperkt het prijseffect zich tot de productgroep kanton. Daar betekent het wetsvoorstel een relatieve verzwaring van een gemiddelde kantonzaken, waarmee in de eerstvolgende prijsonderhandeling met de Minister rekening gehouden dient te worden.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 11 april 2008
kenmerk UIT 12432 ONTW / RMD
pagina 7 van 8

Dit prijseffect heeft naar verwachting van de Raad de volgende omvang:

Tabel 4: Prijseffect kanton t.g.v. relatieve verzwaring t.g.v. veranderde zaakssamenstelling binnen de productgroep

	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5 e.v.
Prijseffect	€5.193.063,54	€2.452.178,42	€2.452.383,04	€2.452.383,04	€2.452.383,04

Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

T. Groeneveld
Lid Raad voor de rechtspraak



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 11 april 2008
kenmerk UIT 12432 ONTW / RMD
pagina 8 van 8

Wetstechnisch commentaar

- Ingevolge art 116 van de Zvw kan tegen besluiten van het CVZ in eerste en enige aanleg beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hiervan zijn, blijkens het onderhavige wetsvoorstel, uitgezonderd de in art 18b en 18c bedoelde besluiten inzake de bestuursrechtelijke premie. Wellicht zijn hier de artikelen 18a en 18b van het wetsvoorstel bedoeld. Onderdeel I van artikel I dient immers aan te sluiten bij artikel III.
- Besluiten van het CVZ inzake de inhouding (zie art 18b, tweede lid) zijn besluiten waartegen op grond van de Algemene wet bestuursrecht wel bij de bestuursrechter (rechtbank en CRvB) kan worden opgekomen. In artikel III zijn echter wel de artikelen 18a en 18b genoemd, terwijl het alleen zou moeten gaan om de besluiten tot inhouding, als bedoeld in art 18b, tweede lid.