

Vergaderjaar 2023–2024

33 077

Evaluatie van de Wet structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering

Nr. 26

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 18 januari 2024

Op 22 november 2022 heeft uw Kamer mijn reactie¹ ontvangen op de motie van de leden Ceder (CU) en Kat (D66)² over «de negatieve effecten van de bestuursrechtelijke premie (wanbetalersregeling) en de te nemen maatregelen». Ik heb in mijn brief³ van 14 juni 2023 aangegeven dat adviesbureau AEF (in samenwerking met adviesbureau ZorgvuldigAdvies) onderzoek doet naar dit effect. In deze brief informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van dit onderzoek.

Toelichting wanbetalersregeling

De wanbetalersregeling draagt bij aan het solidariteitsbeginsel van ons zorgstelsel, doordat de regeling 1. voorkomt dat verzekerden met een betalingsachterstand onverzekerd raken, 2. waar mogelijk premie wordt geïnd en 3. verzekerden aanzet tot het treffen van een betalingsregeling. De regeling werkt als volgt:

- Zorgverzekeraars melden verzekerden met een betalingsachterstand van zes of meer maanden zorgpremie aan bij het CAK. Het CAK legt hun een bestuursrechtelijke premie op ter hoogte van 120% van de gemiddelde nominale premie⁴ en int dit onder andere door broninhouding op het inkomen en omleiding van de zorgtoeslag.
- Wanbetalers blijven verzekerd voor de basisverzekering (polis) die zij hebben afgesloten. Zorgverzekeraars ontvangen hiervoor een bijdrage uit het Zorgverzekeringsfonds.
- Na het treffen van een betalingsregeling met de zorgverzekeraar betalen verzekerden direct weer de premie van hun polis. Na defini-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 24 515 en 33 077, nr. 653

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 24 515, nr. 641

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 29 689, nr. 1199

⁴ De opslag bevindt zich binnen een wettelijke bandbreedte van ten minste 110% en ten hoogste 130% van de gemiddelde nominale premie (art. 18d, Zvw).

tieve afmelding bij het CAK wordt alle openstaande bestuursrechtelijke premies kwijtgescholden.

De afgelopen jaren is het aantal wanbetalers gedaald van ca. 325.000 eind 2014 tot ca. 175.000 structureel sinds de zomer van 2022. Deze daling is voornamelijk het gevolg van de inspanningen van zorgverzekeraars (betalingsregelingen op maat) en de genomen beleidsmaatregelen.

Discussie over werking opslag

Er is verschil van inzicht over de mate waarin de opslag van 20% verzekerden aanzet om niet in te stromen (preventieve prikkel) en om snel uit te stromen (uitstroomprikkel). Schuldhelpverleners, maar ook de uitvoerende organisaties CAK⁵ en CJIB, stellen dat deze motiverende werking beperkt is. De Raad voor de Rechtspraak noemt de wanbetalersregeling in haar jaarverslag 2021 een «buijkijndossier». Zorgverzekeraars vrezen echter dat hun incassoactiviteiten minder effectief worden als de opslag wordt verlaagd. Zeker als de bestuursrechtelijke premie voor een deel van hun verzekerden iets lager wordt dan de premie van de polis die verzekerden houden als zij in de wanbetalersregeling komen. De laatste jaren is het aantal wanbetalers sterk gedaald mede dankzij het op grote schaal aanbieden van betalingsregeling op maat door zorgverzekeraars. Een verlaging van de opslag zou daarom kunnen leiden tot meer wanbetalers en kan daarmee het solidariteitsbeginsel van het zorgstelsel ondermijnen.

Uitkomsten onderzoek AEF en ZorgvuldigAdvies

De onderzoekers hebben kwantitatief en kwalitatief onderzocht in welke mate de opslag een motiverende werking heeft. Zij stellen dat voor de werking van de opslag aan een aantal randvoorwaarden moet worden voldaan, namelijk dat de burger voldoende bureaucratisch vaardig is (waaronder leesvaardigheid), voldoende inkomen heeft, en er mogen niet zoveel schulden zijn dat een verhoging weinig verschil maakt in de totale situatie. Als (deels) niet aan deze voorwaarden wordt voldaan kan de opslag een netto negatief effect hebben. Deze negatieve (neven)effecten lopen uiteen van stress, zich beboet voelen voor het hebben van geen geld tot negatieve financiële effecten. De negatieve effecten gelden niet voor alle verzekerden in de wanbetalersregeling. Als er geen inkomen is dan wordt er ook geen bestuursrechtelijke premie betaald, terwijl de zorgverzekering wel actief blijft.

De onderzoekers stellen vast dat, er veel gelijktijdige processen van invloed zijn op de betalingsachterstand wel wordt ingelopen. Het gaat dan bijvoorbeeld over het willen vertonen van normatief betaalgedrag aan de hand van reguliere betaalherinneringen, meerdere aanmaningen, het stopzetten van de aanvullende verzekering of een bezoek van een deurwaarder. Deze gelijktijdige processen hebben net zo goed invloed op het betaalgedrag van individuen, maar staan los van de bestuursrechtelijke opslag. Daarmee is niet met zekerheid vast te stellen wat nu precies de instroom verlaagt en uitstroom verhoogt.

Ook stellen de onderzoekers vast dat het merendeel van de jaarlijkse instroom in de wanbetalersregeling (56% – 62%) bestaat uit aanmeldingen die volgen uit stukgelopen betalingsregelingen. Tegen die achtergrond beoordelen de onderzoekers de bestuursrechtelijke premie als ineffectief: ook in het geval er een prikkel tot uitstroom is, leidt deze niet tot duurzame uitstroom. Deze conclusie kent wel enkele nuances. De

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 26 448, nr. 693

afgelopen jaren hebben zorgverzekeraars op grote schaal betalingsregelingen getroffen. Een deel van de verzekerden kan deze betalingsregelingen niet volhouden. Zij stromen daardoor weer in de wanbetalersregeling. Soms volgt daarna een nieuwe betalingsregeling die wel volgehouden kan worden (mede dankzij schuldhelpverlening).

De conclusie is dat de onderzoekers inschatten dat de motiverende werking van opslag wordt overschat en dat de legitimatie voor de bestuursrechtelijke premie niet evident is. Het is niet duidelijk wat het effect zal zijn van het verlagen of het afschaffen van de opslag op het aantal wanbetalers als de bestuursrechtelijke premie gelijk of iets lager komt te liggen dan de polis premies. Verzekerden in de wanbetalersregeling behouden immers de polis die zij hebben afgesloten. Op dit moment komt circa 86% van de personen die twee maanden betalingsachterstand hebben bij de zorgverzekeraar niet in de wanbetalersregeling en stromen er jaarlijks bijna net zoveel personen in als uit de wanbetalersregeling.

De onderzoekers hebben alternatieve maatregelen onderzocht. Bijvoorbeeld het opschalen van lokale samenwerkingsverbanden, zoals van de Twentse Koers (uitstroomafspraken voor bijstandsgerechtigden) en van Achmea en de Rechtbank Amsterdam. Deze aanpakken ondersteunen mensen met een persoonlijke aanpak.

De baten op lange termijn (duurzame uitstroom) zijn nog niet duidelijk. Het is daarom te vroeg om deze aanpakken op grote schaal op te schalen. De onderzoekers hebben ook het omzetten van de zorgverzekering naar een budgetpolis (zonder vrijwillig eigen risico) en het herverzekeren van het verplicht eigen risico onderzocht. Het effect van deze maatregelen kan afhankelijk van de persoonlijke situatie van verzekerden positief en negatief uitpakken. De onzekerheid van het effect in combinatie met juridische kanttekeningen bij het ingrijpen in private verzekeringsovereenkomsten leidt tot de conclusie dat het verplichten van deze maatregelen niet wenselijk is. Wel zou in individuele gevallen gezien kunnen worden of een maatregel meerwaarde heeft en op vrijwillige basis getroffen kan worden om eerder uit te stromen zodat de bestuursrechtelijke premie niet langer verschuldigd is.

Tot slot

Ik concludeer dat de wanbetalersregeling een aantal positieve effecten kent, namelijk dat verzekerden met een betalingsachterstand verzekerd blijven (ook als zij de bestuursrechtelijke premie niet betalen) en dat waar mogelijk zorgpremie wordt geïnd. Maar er zijn ook bedenkingen bij het effect van de hoogte van de bestuursrechtelijke premie op het inlopen van betalingsachterstanden zorgpremie.

Tegelijkertijd moeten we er voor waken dat we de positieve ontwikkeling met betrekking tot het aantal verzekerden in de wanbetalersregeling vasthouden. Dit vraagt ook om verdere investeringen in het bredere vraagstuk van armoede en schulden. Hier hoort ook bij dat we de samenwerking tussen het zorg- en het sociaal domein verstevigen.

De afgelopen jaren zijn grote stappen gezet om op basis van signalen van o.a. zorgverzekeraars mensen met beginnende betalingsachterstanden vroegtijdig te benaderen. Ook vragen steeds meer gemeenten de CAK-lijst op en wordt er gerichte outreachende hulp geboden aan mensen die toch te maken krijgen met problematische schulden.

Het is aan een volgend kabinet om op basis van de beschreven feiten en onzekerheden eventuele beleidskeuzes te maken.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
C. Helder