

4

Verbod op winstuitkering door zorgverzekeraars

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het Voorstel van wet van de leden Leijten, Bruins Slot en Bouwmeester houdende een verbod op winstuitkering door zorgverzekeraars (34522).**

(Zie vergadering van 24 januari 2017.)

De voorzitter:

Ik heet de initiatiefnemers van harte welkom. Het is altijd heel bijzonder om als Kamerlid in vak-K te mogen zitten. Ook hun ondersteuners heet ik van harte welkom. Vandaag is ook de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aanwezig. Zij zal bij de behandeling van dit initiatiefvoorstel optreden als adviseur van de Kamer. Afgelopen dinsdag is de eerste termijn van de Kamer aan de orde geweest. Vandaag is aan de orde het antwoord in eerste termijn en de tweede termijn. Er kunnen best stevige discussies worden gevoerd, maar de dag is vandaag nog heel lang. Ik vraag degenen die willen interrumperen, dat steeds bondig te doen. Ik ga het niet limiteren, maar ik vertrouw op enige zelfbeperking.

De algemene beraadslaging wordt hervat.



Mevrouw **Bouwmeester** (PvdA):

Voorzitter. Drie partijen, dwars door de coalitie en de oppositie heen, hebben de handen ineengeslagen voor een wetsvoorstel met een belangrijke principiële lading. De afgelopen jaren hebben deze partijen elkaar gevonden in minder marktwerking en meer samenwerking, al wil de ene partij daar wat verder in gaan dan de andere. Dat wij elkaar hier weer vinden, is allesbehalve vreemd of onverwacht. Het idee dat publiek opgebracht geld dat is bestemd voor zorg, ook daadwerkelijk besteed wordt aan goede en toegankelijke zorg, wordt breed gedragen, in de maatschappij, bij de zorgverzekeraars, bij de minister en bij het overgrote deel van deze Kamer.

Deze wet beoogt datgene vast te leggen, te bestendigen, wat al bijna elf jaar gangbare praktijk is: geen winstuitkering door zorgverzekeraars, niets meer en niets minder. Wij bedanken de partijen voor de lovende woorden, de vragen en de opmerkingen.

In het vervolg van mijn beantwoording zal ik ingaan op de ontstaansgeschiedenis van het voorstel en de noodzaak ervan. Mevrouw Bruins Slot zal het hebben over de juridische gevolgen en het advies van de Raad van State. En mevrouw Leijten zal reageren op de financiële gevolgen voor zorgverzekeraars.

Ik begin met de rol van zorgverzekeraars in dit stelsel en de noodzaak van het behoud van kwaliteit en solidariteit. Bij de inwerkingtreding van dit stelsel ontstonden private zorgverzekeraars met een publieke taak: ons aller premiegeld inzetten en daarvoor de beste zorg inkopen voor een eerlijke prijs. Ze werden daarmee de boeman, zoals ze dat zelf graag zeggen. De rol van boeman is nodig: iemand

moet een scheidsrechter zijn en erop toezien dat ons premiegeld goed wordt besteed. Maar dat moet wel gelegitimeerd worden. Juist deze legitimiteit ontbreekt nu. Als je als private onderneming een publieke taak uitvoert, wil dat niet zeggen dat je als private onderneming gewoon je eigen gang mag gaan, omdat je privaas bent. Nee, juist dan moet je een stap harder lopen om ervoor te zorgen dat je legitimiteit krijgt, verdient en behoudt.

Zorgverzekeraars zeggen maatschappelijk bewust en verantwoord te zijn, maar gedragen ze zich er ook naar? Gedragen ze zich zoals coöperaties zich zouden moeten gedragen? Volgens ons is dat niet zo. Er lijkt geen sprake van betekenisvolle inspraak, zeggenschap en samenwerking met en voor hun verzekerden. Ook de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving verwijst daarnaar in zijn rapport De stem van verzekerden. De adviesraad zegt dat de legitimiteit van zorgverzekeraars moet worden versterkt. A licence to operate komt je niet zomaar toe. Daar moet je aan werken, samen met je verzekerden, met de patiënten en ook met de zorgaanbieder. Je moet dat elke dag opnieuw doen, juist als private onderneming met een heel belangrijke publieke taak met ons aller premiegeld.

Dat de legitimiteit moet worden versterkt, blijkt ook uit een hele reeks van praktische voorbeelden. Inmiddels kent volgens ons iedereen ze: tekenen bij het kruisje, onduidelijke polisvoorwaarden, bijna geen inkoop op kwaliteit, geen samenwerking met patiënten bij de inkoop, geen zeggenschap van verzekerden — mevrouw Dik-Faber wees hier ook al op — patiënten die weinig inspraak hebben bij de inkoop om ervoor te zorgen dat ze de zorg krijgen die bij hen past en te weinig focus op bijvoorbeeld gezondheidswinst. Zo kunnen we nog wel even doorgaan.

En nee, het is niet zo dat iedereen in Nederland altijd de maximale zorg wil ontvangen of altijd maximaal wil verlenen. Mensen willen het gevoel hebben dat ze serieus worden genomen, dat de zorgverzekeraar dienstbaar is aan hen en meedenkt over de vraag welke zorg bij iemand past en hoe je die kunt organiseren. Daarvoor is een open houding nodig en betekenisvolle informatie over objectieve en subjectieve kwaliteit. Deze is ook nog niet op orde. Dat is niet een mening, want dat wordt keer op keer bevestigd door de toezichthouder in de zorg, de Nederlandse Zorgautoriteit.

Dit alles — de dingen die nog niet goed gaan — is onder druk van de Kamer wel verbeterd. Er zijn kleine stapjes gezet. Die heeft de minister gedaan namens de Kamer, waarvoor dank, maar we zijn er absoluut nog niet. Het permanent maken van het verbod op winstuitkering past dus in het rijtje nadere regulering. Er moet meer ingegrepen worden om ervoor te zorgen dat zorgverzekeraars zich ook maatschappelijk verantwoord bewust inzetten met ons premiegeld. Ze moeten dat doen, ondanks het feit dat ze een private onderneming zijn, want dat geeft ze niet het recht om met ons premiegeld hun eigen gang te gaan.

Draagt het uitkeren van winst dan bij aan vertrouwen? Draagt dat bij aan legitimiteit? Draagt dat eraan bij dat mensen het gevoel hebben dat een zorgverzekeraar met hen samenwerkt om dat geld zo goed mogelijk in te zetten voor kwaliteit, zodat mensen de zorg krijgen die bij hen past en de premie niet door het plafond schiet?

De heer **Rutte** (VVD):

Ik hoor mevrouw Bouwmeester van alles zeggen over zaken die beter zouden kunnen worden gedaan door verzekeraars dan nu, bijvoorbeeld meer inspraak door verzekerden. Dat zijn allemaal zaken waar dit wetsvoorstel absoluut niet over gaat. Daarvoor krijgen we nog een ander wetsvoorstel, want dit wetsvoorstel gaat daar niet over. Ze heeft het ook over maatschappelijk verantwoord bezig zijn. In de huidige situatie en onder de huidige wetgeving mogen zorgverzekeraars alleen hun voormalige ziekenfondsreserve niet uitkeren. Al hun andere reserves, voor zover dat mag van de Nederlandsche Bank, mogen ze gewoon uitkeren. Dat mag op dit moment. Welke verzekeraars hebben in de elf jaar dat het stelsel nu bestaat, uit die extra gelden, die ze dus mogen uitkeren, ooit een uitkering gedaan?

Mevrouw **Bouwmeester** (PvdA):

Dit vind ik toch ernstig. Dit vind ik ernstig. Meerdere partijen en gerenommeerde adviesraden zeggen: zorgverzekeraars hebben een legitimiteitsprobleem. Wij benoemen dat en zeggen: zorg dat je die verbinding krijgt met je verzekerden, met de mensen om wie het gaat, de mensen die zorg nodig hebben en de mensen die zorg verlenen. Zorg ervoor dat je met hen die kwaliteit op orde brengt en dat je dat premiegeld scherp uitgeeft. Dat is een aanleiding voor deze wet. Waarom? De basis is niet op orde. Ze gedragen zich niet als de maatschappelijk verantwoorde ondernemingen die wij voor ogen hadden. Wat doe je dan? Dan moet je ervoor zorgen dat ze dat gaan doen. Je moet dan niet zeggen: we gaan ervoor zorgen dat winstuitkeringen mogelijk worden. Dat is daarmee in tegenspraak en daarom was het voor ons een aanleiding om deze wet in te dienen. We hebben nog niet het vertrouwen dat het opeens vanzelf goed gaat komen als de focus wordt gelegd op het uitkeren van winst en dus op het halen van rendement. Ik hoor de heer Rutte zeggen: daar gaat deze wet niet over. Schokkend is het dat de heer Rutte niet erkent dat er blijkbaar een groot legitimiteitsprobleem is bij zorgverzekeraars.

De heer **Rutte** (VVD):

Zelden iemand zo ongelooflijk geen antwoord op mijn vraag horen geven! Als je wetten maakt, moet je op zijn minst antwoord geven op de vragen die heel fundamenteel zijn. Deze vraag is fundamenteel, want het raakt aan de legitimiteit. De verzekeraars hebben uit het verleden een bruidsschat van ongeveer 2,5 miljard euro en op dit moment een reserve ter waarde van 11 miljard. Mevrouw Bouwmeester zegt daarover dat we moeten oppassen dat ze dingen gaan doen die niet mogen en dat ze zomaar winst gaan uitkeren. Maar ze hebben al elf jaar lang de kans gehad om die winsten uit te keren, voor zover ze boven die 2,5 miljard zitten, want dat is de huidige wet! Met het oog op de legitimiteit en alle aannames van mevrouw Bouwmeester is het dan toch zeker niet meer dan normaal om te vragen welke verzekeraars de afgelopen jaren uit dat deel dat ze hadden mogen uitkeren, een uitkering hebben gedaan. Welke zorgverzekeraar ontbrak het dan aan dat maatschappelijke besef? Welke verzekeraars? Dat is een eenvoudige vraag. Zij konden het doen, maar volgens mij hebben ze het niet gedaan, tenzij mevrouw Bouwmeester mij nu verrast met haar antwoord.

Mevrouw **Bouwmeester** (PvdA):

Ik hoor een heel betoog. Ik hoor dat ik over aannames spreek. Alles wat wij hebben gezegd, is terug te lezen in rapportages van de NZa. Ik zou het fijn vinden als de heer Rutte erkent dat het niet zomaar aannames zijn maar feiten. Daarnaast heeft hij allemaal stellingen, maar daar mag ik niets over zeggen. Ik mag alleen zijn vraag beantwoorden over winstuitkeringen. Nou, de overige reserves van zorgverzekeraars zijn pakweg ruim 3,5 miljard. Wij hadden graag gezien dat de verzekeraars dit geld hadden besteed aan betere zorg, innovatie en lagere premies. Voor een deel hebben zij dit ook gedaan. Maar wat wij niet willen, is dat dit zorggeld wordt uitgekeerd aan aandeelhouders. Dat is de kern van deze wet.

De **voorzitter**:

De heer Rutte wordt aangesproken, dus hij mag kort reageren.

De heer **Rutte** (VVD):

Tot slot. Ik snap dat de initiatiefnemers dat niet willen. Ik denk dat heel weinig mensen dat willen. In het kader van de maatschappelijke positie van verzekeraars is de vraag of zij het de afgelopen jaren toen het gewoon kon, hebben gedaan. Het kan al elf jaar voor zover de reserves verder reiken dan de bekleemde reserves uit de ziekenfondstijd. Hebben zij dat gedaan? Dat is de vraag. Hebben ze zo'n uitkering gedaan terwijl het gewoon mocht?

Mevrouw **Bouwmeester** (PvdA):

Nee. Er is nu een verbod op winstuitkeringen en dat willen wij graag bestendigen. We willen dat graag zo houden. Waarom willen wij dat? Omdat de verzekeraars nu al niet in voldoende mate doen wat wij willen dat ze doen. Dat moet beter. Wij zeggen niet dat ze de winst maar uit moeten keren. Dat mag straks. Het verbod loopt namelijk af. Misschien heeft de heer Rutte het niet door, maar er is een verbod en dit voorstel is erop gericht om dit verbod te houden. De winst wordt niet uitgekeerd en dat willen wij graag zo houden opdat publiek geld aan zorg kan worden besteed.

Ik ga verder met mijn betoog. In aanvulling op het antwoord op de vraag van de heer Rutte geef ik aan waarom het uitkeren van winst bijdraagt aan wantrouwen in plaats van vertrouwen. Vertrouwen in de zorg is nodig om met elkaar het beste te kunnen leveren. Met het uitkeren van winst verschuift het financieel profijt van deels maatschappelijk ingelegde middelen naar een externe partij. Het risico wordt gecreëerd dat winst een doel op zich wordt, waardoor er geen stappen worden gezet om de beste zorg in te kopen en te investeren in preventie en innovatie. In plaats daarvan wordt er bespaard om winst te kunnen uitkeren. De aandacht van de zorgverzekeraar verschuift van kwaliteit naar het verhogen van het rendement voor de aandeelhouders. Dat staat haaks op een van de pijlers van het stelsel. Zorgverzekeraars moeten met elkaar concurreren. Als aandeelhouders daarop sturen, vinden wij het aannemelijk dat de zorgverzekeraars niet heel erg op kwaliteit en samenwerking gaan letten.

Ik ga over tot het beantwoorden van de vragen. Mevrouw Keijzer haalde het rapport Zorg van waarde aan van het

wetenschappelijk instituut van het CDA. Zij vroeg of het verbod op winstuitkering voldoende is om zorgverzekeraars tot een maatschappelijke onderneming te maken of dat er meer moet gebeuren. Mevrouw Keijzer heeft volkomen gelijk als zij suggereert dat er meer nodig is om een zorgverzekeraar tot een maatschappelijke onderneming te maken. Dat betreft met name het vergroten van de zeggenschap van ledenraden, het versterken van de invloed van patiënten en patiëntenorganisaties op het inkoopbeleid en samenwerking in de regio.

Mevrouw Dik-Faber heeft meermaals gewezen op het belang van de inspraak van de leden van de zorgverzekeraar. Je kunt namelijk alleen goed zorg inkopen en zorgen dat de regio de zorg krijgt die daarbij past, als je met mensen in gesprek gaat. Je moet niet achteraf mededelen wat er gebeurt, maar vooraf vragen wat er nodig is en hoe je samenwerking kunt faciliteren en organiseren. Dan weet je ook hoe je je zorggeld goed besteedt. Je moet luisteren naar de wensen, naar de zorgvraag en die ook beantwoorden.

Dit gaat helaas niet vanzelf. Verzekerden moeten een sterkere stem krijgen bij hun zorgverzekeraar. Je kunt zeggen dat verzekerden achteraf kunnen overstappen als zij een jaar lang ontevreden zijn geweest, maar wij kiezen ervoor om het vooraf goed te regelen. Niet iedereen kan makkelijk overstappen. Niet iedereen heeft die kennis, kunde en capaciteit. Bovendien geeft de NZa aan dat het zo ondoorzichtig is dat mensen vaak niet eens weten wat het verschil tussen de polis is.

Wij wachten al heel lang op wetgeving van het ministerie om de positie van de ledenraden van de zorgverzekeraar te versterken. Die wet is nog niet gereed. Er is potentieel wel de mogelijkheid om winst uit te keren, terwijl de zeggenschap van de mensen voor wie de zorgverzekeraar er is nog niet op orde is. Wij vinden dat er eerst eerlijke en duidelijke polisvoorwaarden moeten zijn. Er moet eerst voor worden gezorgd dat de zorg past bij mensen. Er moet eerst voor worden gezorgd dat er beter wordt samengewerkt in de regio. Nou, ik kan het hele rijtje nog eens invullen. Dat moet op orde zijn. Daar moet de focus en aandacht naar gaan.

Er bestaan al afspraken in het kader van het actieplan Kerngezond en de gedragscode Goed zorgverzekeraarschap en ook over good practices als het gaat om contracteren. Dat betekent echter niet dat de zorgverzekeraars hun rol nu al goed vervullen. Zij hadden alle codes al, maar de Kamer heeft er toch voor moeten zorgen dat de NZa daarop toezicht houdt omdat zij hun eigen afspraken niet nakomen. Gelukkig doet de NZa dat met resultaat, want zij heeft op basis daarvan een paar keer kunnen ingrijpen omdat er toch niet netjes werd gecontracteerd. Het zijn allemaal signalen dat het nog niet goed gaat en dat de zorgverzekeraars alle aandacht, energie en focus moeten richten op hun kerntaak en zich niet moeten laten afleiden door mogelijke belangen van aandeelhouders.

Mevrouw Voortman, mevrouw Wolbert en de heer Van Gerven hebben vragen gesteld over de contacten die we hebben gehad met zorgverzekeraars. Dat is een vrij wonderlijk verhaal. De zorgverzekeraars doen net alsof dit wetsvoorstel uit de hoge hoed is gekomen, alsof ze er niks van afwisten, alsof wij het even op een achternamiddagje in

elkaar hebben gezet, maar het tegendeel is waar. Twee jaar geleden is een amendement aangenomen van mevrouw Leijten en de heer Van Gerven waarmee de Kamer in overgrote meerderheid heeft gezegd: dat gaan we niet doen, daar zijn we niet voor. Heel vaak zijn er verschillende uitingen in de media geweest van verschillende mensen, niet alleen van de indieners, over hoe onwenselijk het is en waarom het onwenselijk is. Wij hebben Zorgverzekeraars Nederland actief geïnformeerd bij de presentatie. Alle drie de indieners hebben veelvuldig contact gehad met verschillende zorgverzekeraars. Wat is nou dat ene verhaal dat wij steeds hebben gehoord? Joh, overbodige wetgeving, we willen het toch niet doen; we gaan het toch niet doen, dus het is helemaal niet nodig. Dan is het wel heel raar dat we achteraf horen dat partijen een voor een werden geïnformeerd door de zorgverzekeraars. Een deel van de inbreng van Achmea hebben wij kunnen teruglezen in de inbreng van de VVD, maar dat was ook de eerste keer dat wij als indieners hebben veelvuldig contact gehad met verschillende zorgverzekeraars. Wat is nou dat ene verhaal dat wij als indieners echt bij zorgverzekeraars op moeten aandringen: geef de volledige informatie aan de hele Kamercommissie. Zij hebben die toen aan een aantal woordvoerders gestuurd. Wij hebben toen gezegd: stuur het nou naar de commissie, zodat iedereen daar inzage in heeft.

Wij weten dat de lobbyisten, de public-affairsmensen van de zorgverzekeraars altijd bij onze procedurevergaderingen zitten en dat zij alle discussies mee hebben gekregen. Als alle doemscenario's over dit voorstel echt waar zijn, waarom informeren zij ons dan zo laat met gebrekkige informatie en krijgen wij die informatie in een drietrapsraket tot ons? Wij vinden dat bijzonder. Ik moet zeggen dat op aandringen van de indieners die informatie er wel ligt. Mevrouw Leijten is er gisteren ook nog achteraan gegaan, waardoor we nog een brief van Achmea hebben gekregen met aanvullende informatie. Maar it takes two to tango.

De heer Rutte (VVD):

Is het in het kader van zorgvuldigheid niet gebruikelijk bij wetgeving dat een wet die klaar is eerst een soort maatschappelijke consultatie krijgt? Mevrouw Bouwmeester vindt zelf maatschappelijke consultatie altijd heel belangrijk, want dan kunnen partijen hun inbreng leveren. Dat wordt dan meegewogen en dan gaat het hele verhaal naar de Raad van State. Mevrouw Pia Dijkstra is weer bezig met een wet over voltooid leven. Die gaat eerst in een maatschappelijke consultatie. Dat is niet zo raar als het bepaalde partijen betreft. Dat is hier nog niet gebeurd.

Mevrouw Bouwmeester (PvdA):

Dat is wel gebeurd. Mevrouw Bruins Slot zal er nader op ingaan hoe we dat allemaal precies hebben gedaan. Zij heeft er een vlijmscherp betoog over.

De heer Rutte (VVD):

Dat is dan apart, want dat hebben wij allemaal niet gezien. Het zat ook niet ergens bij de stukken, dus dat is bijzonder. Los daarvan doet mevrouw Bouwmeester allemaal insinuaties dat verzekeraars heel rare dingen doen. Ik heb een hele trits aan vragen gesteld over al die dingen die nu boven water komen, vragen over de vermogenspositie van verzekeraars, over zaken die aantonen dat er niet alleen maar publiek geld in verzekeraars zat. Het waren allemaal gerichte

vragen die, als de initiatiefnemers de moeite hadden willen nemen om ze te beantwoorden, ook beantwoord hadden kunnen worden. Wat vindt mevrouw Bouwmeester ervan dat leden in dit huis relevante vragen stellen die ertoe doen, dat zij dan eerst het antwoord krijgen "die vraag doet er niet toe" en dat vervolgens de initiatiefnemers niet de moeite nemen het juiste antwoord te vinden en fout antwoorden? Wat vindt zij daar nou van?

Mevrouw Bouwmeester (PvdA):

Ik zou bijna zeggen: nu doet u het weer, mijnheer Rutte. De heer Rutte houdt eerst een heel betoog met een behoorlijk aantal aantijgingen in de richting van de indieners. Vervolgens sluit hij af met een vraag. Nou, ik kan het heel kort zeggen: wij hebben een hele consultatie gehouden, we hebben geluisterd naar reacties en we hebben de wet veranderd. En nogmaals: mevrouw Bruins Slot gaat er zo meteen uitgebreid op in. We hebben de indruk dat de heer Rutte het niet eens is met deze wet en dat mag. Maar zullen we wel respect blijven tonen voor elkaar? Ik zou het kunnen waarderen als de heer Rutte toegeeft dat we wel degelijk hebben geluisterd en dat we vragen hebben beantwoord. Wij staan er nu ook. Ik heb aangegeven dat ik slechts de inleiding doe en de aanleiding voor deze wet behandel. Zo meteen gaat mevrouw Bruins Slot in op onder andere juridisch advies en de Raad van State. Mevrouw Leijten gaat in op alle financiële vragen. Dat de heer Rutte nu stelt dat zijn vragen niet zijn beantwoord, vind ik jammer en ook een beetje ongepast. De vragen van de heer Rutte worden beantwoord en we hebben er serieus naar gekeken. Ik zou het dus ook fijn vinden als dat wordt erkend en niet wordt gedaan alsof wij helemaal naar niemand luisteren. Dat is gewoon feitelijk onjuist.

De voorzitter:
Goed.

De heer Rutte (VVD):

Nee voorzitter, dit is een essentiële kwestie. Het is echt cruciaal. Want mevrouw Bouwmeester vertelt hier dat verzekeraars zich onmaatschappelijk gedragen. Dat komt echter voor een deel doordat vragen gewoon niet beantwoord werden. In de eerste schriftelijke ronde heb ik vragen gesteld over de vermogenspositie van verzekeraars. Of je het nou leuk vindt of niet, het antwoord van de initiatiefnemers was: dat doet er niet toe. Toen heb ik het nóg een keer gevraagd en toen kwam het antwoord: dat is alleen maar premiegeld en door ziekenfonds opgebracht geld, punt. Pas nadat bleek dat dat onjuist was, komen er antwoorden. Dan kun je toch niet zeggen dat ik iets raars vertel? Dat zijn de feiten. Dan past het dus ook niet om verzekeraars kwalijk te nemen dat ze rare dingen zouden doen. Er is naar gevraagd. Er is gewoon niet geantwoord.

Mevrouw Bouwmeester (PvdA):

Ik zeg nogmaals dat zowel de juridische als de financiële vragen zo meteen worden beantwoord. Die antwoorden komen gewoon. We hebben overigens wel moeten duwen en trekken aan zorgverzekeraars om die informatie te krijgen. Misschien dat de heer Rutte een heel mooi gastcollege van ze heeft gekregen, want hij kon de inbreng van Achmea wel in zijn inbreng overnemen en daarover schrijven naar

ons, de indieners, maar wij hadden die informatie niet gekregen van Achmea. Als wij die eerder hadden gekregen, dan hadden we mede op basis van die informatie dat kunnen vinden. Maar goed, ik ga nu al op de inhoud in, maar ik laat dat toch echt verder aan mevrouw Bruins Slot over.

Ik hoor de heer Rutte verder nogmaals zeggen dat wij onzin spreken over zorgverzekeraars die niet de taak vervullen die ze willen. Nou, er ligt een hele stapel rapporten van de NZa waaruit blijkt dat er niet wordt geluisterd, dat er niet op kwaliteit wordt ingekocht en dat het contracteerproces niet op orde is. Dat gaat dus gewoon nog niet goed. Mensen hebben veel kritiek op zorgverzekeraars. Dit kan en dit moet beter. Er zijn kleine stapjes gezet. Er is nadere regulering gekomen. Dat is onder druk van de Kamer gebeurd, maar de minister heeft een heel rijtje maatregelen genomen. De NZa ziet hierop toe en er zijn ook echt resultaten geboekt. Ik heb dus ook complimenten voor de NZa. Maar we kunnen met z'n allen concluderen dat het nog niet goed gaat.

Dan kun je twee dingen doen. Dan kun je zeggen: vooral kiezen voor het toestaan van winstuitkering, want als ziektekostenverzekeraars winst mogen uitkeren, wordt de focus echt op kwaliteit gericht. Of je zegt: dat gaan we dus niet doen, want de focus moet maximaal op kwaliteit gericht zijn, dus we gaan een stapje verder in de regulering. Op dat hele rijtje nadere regels komt er dan één regel bij, namelijk het verbod op winstuitkering.

De voorzitter:

Goed. Mevrouw Bouwmeester vervolgt haar betoog.

Mevrouw Bouwmeester (PvdA):

Ik zei net al: zorgverzekeraars hebben steeds tegen ons gezegd dat dit eigenlijk een overbodige wet is. Maar tegelijkertijd zeggen ze ons: om kapitaal aan te trekken hebben we wel de mogelijkheid om winst uit te keren nodig. En we horen over allerlei doemscenario's als winstuitkeringen niet worden toegestaan. Ziektekostenverzekeraars willen dus wel degelijk winst uitkeren. Als dat zo is, kun je je afvragen waarom ze dat dan niet gewoon zeggen. Waarom zeggen ze niet waarom ze dat willen en onderbouwen ze dat niet? Waarom zijn ze daar niet open over, naar de indieners en naar de samenleving toe? Dan kunnen we namelijk een ander debat voeren, een eerlijk debat voeren. Daarin zou je kunnen bekijken wat de opties dan zijn.

Overigens valt het op dat Achmea en a.s.r., de zorgverzekeraars die werkelijk belang zouden hebben bij winstuitkering, zulke grote bezwaren hebben. Zorgverzekeraars Nederland, de vertegenwoordiger van deze twee zorgverzekeraars, sluit zich daarbij aan. Maar van de andere verzekeraars hebben wij nooit brieven of bezwaren ontvangen. Men heeft ons wel in persoonlijke contacten gezegd: wij willen helemaal geen winst uitkeren. Het is dus een wonderlijk geheel.

Mevrouw Wolbert merkte in haar bijdrage het volgende op. Of het wetsvoorstel is overbodig en onnodig. Als dat zo is, kunnen we het zonder bezwaar aannemen als extra zekerheid en als signaal. Dus of het is overbodig en er gebeurt helemaal niets, maar dan snappen we de kritiek niet. Of, zegt mevrouw Wolbert, er is wel kritiek, maar dan willen de zorgverzekeraars dus winst uitkeren. En dat is nou precies de kern van dit wetsvoorstel: winstuitkering willen we

dus niet. Er moet worden gefocust op kwaliteit en op samenwerking. Wij zijn het eens met mevrouw Voortman, die zei dat het haar een ongemakkelijk gevoel geeft dat deze zorgverzekeraars zich zo fel keren tegen het wetsvoorstel, terwijl het gewoon het bestendigen is van de bestaande situatie. De binnengekomen brieven dragen inderdaad niet bij aan het beeld van zorgverzekeraars die belang hechten aan positieve maatschappelijke waardering. Zorgverzekeraars Nederland wijst erop dat het bij uitstek de zorgverzekeraars zijn die nog nooit winst hebben uitgekeerd, en vindt dat het voorstel dus ook niet nodig is. Als je zegt dat het wel nodig is, ondermijnt je het vertrouwen in de zorgverzekeraars. Dan doe je, vrij vertaald, aan stemmingmakerij, terwijl in andere brieven weer staat dat men het wel wil. Het is, kortom, een heel wollig en onduidelijk geheel en dat blijft het dus ook.

De indieners verbazen zich over de toon in de brieven van zorgverzekeraars, die het doen voorkomen alsof het voortzetten van de huidige situatie een bom onder het stelsel zou zijn. Zij betreuren het dat zorgverzekeraars zich hiermee weer vooral positioneren als private ondernemingen, in plaats van dat ze mensen het vertrouwen willen geven dat premiegeld in de zorg blijft, dat ze meer investeren in kwaliteit, samenwerking en zeggenschap. Dan mogen ze altijd de boemanrol vervullen, want die is nog nodig, maar we zouden liever hebben dat ze een soort meester worden, met legitimiteit, die zegt: dit doen we wel, dit doen we niet, dit zijn de regels en ik leg uit waarom dat zo is, niet omdat wij dat vinden of omdat mijn aandeelhouders dat mogelijk vinden, maar omdat we zo samen komen tot goede zorg.

Mijn collega Bruins Slot zal verder ingaan op de juridische aspecten van een en ander.

De voorzitter:

Toch heeft de heer Rutte nog een vraag.

De heer Rutte (VVD):

Op een principieel punt, dat steeds terugkomt en nog terug zal komen vandaag: premiegeld moet naar zorg. Ik denk dat we het daar heel snel over eens zullen zijn. Een deel gaat naar de uitvoeringskosten van de verzekeraar, de rest gaat zo veel mogelijk naar zorg. Dus mag een verzekeraar geen winst uitkeren en geen geld uitkeren aan aandeelhouders. Maar een verzekeraar mag, zoals de initiatiefnemers zelf ook al hebben gezegd, wel leningen afsluiten. Dat mag wel, als het nodig is. Als een lening wordt terugbetaald, wat voor geld is dat dan? Dat is geld van de bank, wat kennelijk goed is. Maar de rente daarover, wat voor soort geld is dat? Geen premiegeld, geen zorggeld, maar andersoortig geld. Ik ben erg benieuwd wat voor soort geld rente dan is.

Mevrouw Bouwmeester (PvdA):

Een heel terechte vraag. Mevrouw Leijten zal daarop ingaan. Mijn handen kriebelen om hier wat over te zeggen, maar we hebben een nette taakverdeling gemaakt. Er is verschil tussen iemand die zeggenschap heeft over geld en iemand die dat niet heeft. Nogmaals, mevrouw Leijten zal daar nader op ingaan.

De heer Rutte (VVD):

Dat wacht ik dan af; dat wordt een interessante exercitie. Maar als ik mevrouw Bouwmeester goed mag begrijpen, vindt zij in ieder geval principieel dat zorggeld aan banken geven beter is dan zorggeld terugbetalen, bijvoorbeeld aan een pensioenfonds.

Mevrouw Bouwmeester (PvdA):

Dit is best wel verwonderlijk. De heer Rutte deponereert een stelling, mijn antwoord is dat mevrouw Leijten daarop in zal gaan en vervolgens trekt hij de conclusie dat ik iets vind, terwijl mijn enige antwoord is dat mevrouw Leijten daarop in zal gaan. Wij hebben dat, net als het kabinet, zo afgesproken in de verdeling. Maar de terechte vraag van de heer Rutte wordt serieus beantwoord. Wij vinden zelf dat we daar een heel goed antwoord op hebben, dus dat komt straks terug.



Mevrouw Bruins Slot (CDA):

Voorzitter. In mijn bijdrage ga ik in op het advies van de Raad van State, het karakter van de wijziging van de wet, het vraagstuk van het eigendomsrecht en de eventuele nieuwe toetreders. Mevrouw Leijten zal ingaan op de financiële aspecten van kapitaalverstrekking, agiostortingen en dergelijke.

De heer Rutte heeft aan de initiatiefnemers een vraag gesteld over de weging van het advies van de Raad van State. Hoe hebben we dat gedaan? Allereerst geldt dat het karakter van het advies van de Raad van State voor een regeringsvoorstel anders is dan het karakter bij een initiatiefvoorstel. Dit komt tot uiting in het feit dat de Raad van State geen officieel dictum geeft, zoals wel gebruikelijk is bij regeringsvoorstellen. Maar natuurlijk is het van belang een advies van de Raad van State goed te wegen; dat hebben wij gedaan.

Ten eerste hebben wij naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State een nota van wijziging ingediend. Daardoor valt de aanvullende verzekering niet langer onder dit wetsvoorstel. Ten tweede hebben wij de opmerkingen van de Raad van State gebruikt om de motivering voor dit wetsvoorstel aan te scherpen. Ten derde betreft het een advies van de Raad van State, zo zeg ik tegen de heer Rutte. Het karakter van het advies is dat je van mening kunt verschillen over de verdere uitwerking van een wetsvoorstel. Ik hoop de heer Rutte er niet aan te herinneren dat dit kabinet in de afgelopen periode regelmatig zwaarwegende adviezen van de Raad van State naast zich heeft neergelegd.

De heer Rutte vroeg of dit wetsvoorstel officieel in consultatie is gegaan. Het klopt dat dit niet officieel is gebeurd. Voor een initiatiefwetsvoorstel gelden andere eisen dan voor een regeringswetsvoorstel. De voorschriften met betrekking tot de advisering over regeringswetsvoorstellen gelden niet voor initiatiefwetsvoorstellen. Maar we hebben natuurlijk onderling wel veel contact gehad, zoals mevrouw Bouwmeester zojuist ook uitgebreid heeft uitgelegd. We hebben naar aanleiding van het amendement van mevrouw Leijten met iedereen gesproken. Dit wetsvoorstel gaat over de bestendiging van de huidige situatie. Het is van belang dat dit wetsvoorstel op 1 januari 2018 in werking treedt.

Mevrouw Keijzer vroeg waarom deze wijziging niet stelselvreemd is. Ons zorgverzekeringsstelsel gaat uit van geregleerde marktwerking. Het geregleerde karakter houdt in dat de zorgverzekering diverse publiekrechtelijke randvoorwaarden kent. De publiekrechtelijke randvoorwaarden zijn onder meer de acceptatieplicht, het verbod op risicoselectie en de verplichting dat iedereen in Nederland verzekerd is. Het wetsvoorstel is een uitbreiding van die publiekrechtelijke randvoorwaarden en legt de huidige situatie van geen winstuitkering vast.

Ik kom op het volgende vraagstuk: het eigendomsrecht. De VVD en D66 hebben hierover verschillende vragen gesteld, die ook zijn doorgeleid door mevrouw Dik-Faber van de ChristenUnie. Is er sprake van een gerechtvaardigde inmenging in het eigendomsrecht? Er is ook gevraagd of een eventuele juridische procedure met betrekking tot de toekenning van schadevergoeding verwacht kan worden. Ik zal de regulering van het eigendomsrecht zorgvuldig juridisch uitleggen en ik zal daarbij aangeven welke afwijking wij hebben gemaakt. Artikel 1 van het Eerste Protocol van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden geeft hier invulling aan. Ik ga ervan uit dat niet alle woordvoerders het artikel uit hun hoofd kennen, dus ik zal het citeren. Het luidt als volgt: "Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren". Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens toetst aan de hand van de volgende drie vragen of aan artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM is voldaan. Is er sprake van eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol? Als er sprake is van eigendom, is er dan sprake van inmenging in het eigendomsrecht? Zo ja, is die inmenging gerechtvaardigd?

De kern van de vragen die de verschillende fracties in de eerste termijn hebben gesteld, betreft de vraag of dit wetsvoorstel een gerechtvaardigde inmenging is in het eigendomsrecht. Op de eerste en tweede vraag kan bevestigend geantwoord worden. Er is sprake van eigendom en er is sprake van inmenging in het eigendomsrecht. In dit initiatiefwetsvoorstel wordt regulering van het eigendomsrecht voorgesteld. De derde vraag is in het kader van de juridische houdbaarheid van de wet de belangrijkste. De heer Rutte van de VVD heeft daarover vragen gesteld. Een belangrijk handvat is de studie van professor Barkhuysen, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden. Het is belangrijk om voorop te stellen dat er beperkingen kunnen worden gesteld aan het eigendomsrecht. Verdragsstaten hebben een ruime margin of appreciation. Ze hebben een ruime beoordelingsvrijheid. De overheid komt de vrijheid toe om in het algemeen belang beleid te voeren waarbij inmenging plaats kan vinden in eigendomsrechten. Er bestaat geen twijfel over dat het belang waar dit wetsvoorstel op ziet, de bescherming van de consument en de verzekerden, in de Europese jurisprudentie wordt erkend als een algemeen belang. De vraag is hoever lidstaten daarin mogen gaan. Daarvoor moet een fair balance-test plaatsvinden, oftewel een proportionaliteits-

toets. Daarbij is vanuit de Kamer ook gevraagd naar de juridische procedure en een eventuele schadevergoeding.

Voor de proportionaliteitstoets, die fair balance-test, zijn eigenlijk vier vuistregels beschreven. De eerste luidt: hoe ernstiger de aantasting van het eigendomsrecht, hoe eerder bij ontbrekende of ontoereikende schadevergoeding een schending van artikel 1 zal kunnen worden aangenomen. Hierbij kijkt het Europese Hof onder meer tot op welke hoogte de inmenging economisch verlies tot gevolg had. De tweede is: de grootste rechtsonzekerheid of schending van gerechtvaardigde en dus niet voorzienbare verwachtingen ten aanzien van het gebruik van eigendom, is bij ontbrekende of ontoereikende schadevergoeding in strijd met artikel 1. Specifiek ten aanzien van commerciële ondernemingen geldt dat wijziging van regelgeving tot op zekere hoogte als een normaal bedrijfsrisico wordt beschouwd. De derde is: het ontbreken van mogelijkheden om tegen de eigendomsinbreuk rechtsmiddelen aan te wenden, kan een schending van de fair balance met zich brengen. De vierde is: indien de nationale autoriteiten een redelijk aanbod tot schadevergoeding voor de inbreuk op eigendomsrechten hebben gedaan, is de kans op het ontbreken van fair balance kleiner.

De regel van volledige compensatie, zoals die in principe geldt bij ontnemingszaken, geldt niet bij regulering van eigendom. Verdragsstaten hebben een ruime beoordelingsmarge met betrekking tot de nationale schadevergoedingsregeling. Als we deze regels toepassen op het wetsvoorstel, dan is de verwachting van de indieners dat het wetsvoorstel voldoet aan deze eis van fair balance. Daarom zal ik ook al deze regels een-op-een nalopen. Een belangrijk punt is dat het wetsvoorstel een beperkte inmenging van eigendomsrechten oplevert. Barkhuysen en Van Emmerik noemen regulering namelijk een vorm van minder vergaande inmenging. Het gaat bij dit wetsvoorstel niet om een onteigening. De winst van zorgverzekeraars mag namelijk nog steeds worden uitgekeerd. De winst kan worden gebruikt voor premieverlaging, verbetering van zorg of versterking van de reservepositie. Dit is de drijfveer achter het voorstel. Het belang van de consument en de verzekerde is hiermee gediend.

Erkend is in de schriftelijke stukken dat de zorgverzekeraars de verwachting hadden dat ze in de toekomst zouden kunnen gaan functioneren met winstlogo's. Tegelijkertijd moeten deze verwachtingen sterk worden gerelativeerd. Geen van de zorgverzekeraars heeft de afgelopen jaren aangegeven dat ze winst willen uitkeren. Sterker nog, zij sloten zich aan bij de geldende politieke en maatschappelijke opvattingen hierover. Het wetsvoorstel is ook alles behalve een verrassing, ook omdat de Tweede Kamer in meerderheid op 14 april 2015 voor een amendement stemde om tot een permanent verbod op winstuitkering door zorgverzekeraars te komen.

Steun kan ook worden verkregen in de Europese jurisprudentie op dit punt. Uit de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens bij Pine Valley Developments tegen Ierland, blijkt ook dat wijziging van regelgeving tot op zekere hoogte als normaal bedrijfsrisico wordt beschouwd. Dit is een uitspraak die sedertdien standhoudt en ook in het kader van deze wet nuttig is.

Aan de derde voorwaarde is ook voldaan. Er kan volgens het geldende recht een procedure tegen de Staat worden

opgestart wanneer gekozen wordt voor regulering van de winstuitkering.

Tot slot het aanbod tot schadevergoedingsmaatregelen. Uitgangspunt is hierbij dat naar mate de inmenging zwaardere negatieve gevolgen heeft, ruimere compensatie dient te worden gebruikt voor het creëren van een fair balance. Dat blijkt uit de jurisprudentie. Zoals gesteld, menen de indieners dat met dit wetsvoorstel een beperkte inbreuk op de eigendomsrechten wordt gedaan. Het gaat om regulering, niet om onteigening. Immers, de winst kan nog steeds worden uitgekeerd, maar dan aan lagere premies, de inkoop van betere zorg of het aanvullen van de reserves van de zorgverzekeraars.

Het aanbieden van compensatie ligt dan ook niet de rede. Dit wordt ook onderbouwd door te kijken in welke gevallen het EHRM wel tot een schending van artikel 1 is gekomen en waarin dus ook compensatie voor de hand lag. Barkhuysen concludeerde aan de hand van een groot aantal Straatburgse uitspraken ten aanzien van artikel 1, eerste protocol, dat het Europese Hof niet snel een schending van artikel 1 constateert. Zij onderscheiden een aantal situaties die wederom per punt kunnen worden nagelopen bij dit wetsvoorstel. De arresten waarin het Hof een schending heeft aangenomen, zijn in de eerste plaats gevallen waarin de onteigening niet lawful was in de betreffende staat. Daar is met dit wetsvoorstel geen sprake van. Het is immers een inperking van het eigendomsrecht dat bij wet voorzien is.

In de tweede plaats gaat het om zaken waarbij de klagende partij lange tijd in onzekerheid werd gelaten, terwijl er allerlei gebruiksbeperkingen op haar eigendomsrecht waren gelegd. Ook daarvan is geen sprake bij dit wetsvoorstel. Al geruime tijd, tien jaar, is er een verbod op winstuitkering en nu, ruimschoots voor 1 januari 2018, wordt deze wet behandeld en bekendgemaakt. Daarnaast heeft de Tweede Kamer op 14 april 2015 in meerderheid voor een amendement gestemd dat een permanent verbod mogelijk moest maken.

In de derde plaats kan worden gewezen op gevallen waarin de overheid de tenuitvoerlegging van een rechterlijke uitspraak, waarin een claim tegen de overheid wordt gehonoreerd, bijvoorbeeld door een latere wet doorkruist. Daar is met dit wetsvoorstel ook geen sprake van.

Ten slotte is het Hof bereid een schending van artikel 1 aan te nemen in gevallen van evidente onevenredige inmenging in het eigendomsrecht. Wanneer is dit laatste het geval? De Europese jurisprudentie laat zien dat het moet gaan over een "individual and excessive burden", een individuele en buitensporige last voor degene wiens eigendom beperkt wordt. Van onevenredige inmenging is hier geen sprake. Al eerder is aangegeven dat Barkhuysen en Van Emmerik regulering een vorm van minder vergaande inmenging noemen. Daarvan is sprake wanneer de gebruiksmogelijkheden van het eigendom worden beperkt, zonder dat daardoor echter het beschikkingsrecht geheel verloren gaat. Dáár gaat het in dit voorstel om. Immers, de winst kan nog steeds worden uitgekeerd en worden benut waarvoor zij bedoeld is, namelijk lagere premies, de inkoop van betere zorg of het aanvullen van de reserves. Het moeten toekennen van een schadevergoeding ligt dan ook niet voor de hand, omdat er geen sprake is van een onevenredige inmenging in het eigendomsrecht van verzekeraars. Overigens is dat ook afhankelijk van de vraag of zorgverzekeraars

zelf een juridische procedure tegen de Staat beginnen. Dat is wel aan hen. Je kunt het dus niet uitsluiten, maar de zorgverzekeraars hebben tot nu toe allemaal aangegeven dat zij niet met winstuitkering willen beginnen. Dat maakt de kans op een juridische procedure ook kleiner. Waarom zou je tegen een wet procederen die datgene regelt wat je zelf ook niet wilt doen?

De VVD-fractie stelde ook nog een vraag over nieuwe toetreders. Aangegeven is dat toetreding tot de Nederlandse zorgverzekeringsmarkt vrijwel onmogelijk wordt. Ik zal hierop kort ingaan. Mevrouw Leijten zal zo dadelijk uitgebreider ingaan op de relatie tussen het rapport van de Autoriteit Consument & Markt, dit wetsvoorstel en de kapitaalverstrekking.

De voorzitter:

Ik zie dat er alweer vragen zijn. Eerst de heer Koolmees en dan de heer Rutte.

De heer Koolmees (D66):

Ik sluit aan bij het vorige blokje. Het betoog van mevrouw Bruins Slot is helder. Alle stappen zijn daarin goed doorlopen. Ik blijf echter hangen op het punt waar de reserves vandaan komen. De heer Rutte heeft in de nota naar aanleiding van het verslag de vraag gesteld of alle reserves uit premiegeld zijn opgebouwd of dat er ook andere dotaties zijn gedaan, bijvoorbeeld uit schadeverzekeringstakken. Ik kan de redenering van mevrouw Bruins Slot heel goed volgen voor het publieke geld, voor het premiegeld dat bedoeld was voor de zorg. Maar we weten nu ook dat er bij verzekeraars geld uit andere delen is overgeheveld, vanuit de verwachting, die in 2006 is gewekt, dat er op een gegeven moment wel winst zou kunnen worden uitgekeerd. In eerste termijn heb ik gevraagd of je een onderscheid kunt maken tussen de twee vormen van reserveopbouw. Als je de redenering van mevrouw Bruins Slot langs de lat van het EHRM legt, gelden dezelfde overwegingen voor beide delen van de reserves. Sorry voor de ingewikkelde vraag, maar ik denk dat dit wel belangrijk is voor dit wetsvoorstel.

Mevrouw Bruins Slot (CDA):

Het is een zeer terechte vraag, die de heer Koolmees ook zeer specifiek in eerste termijn heeft gesteld. In de opbouw van het betoog hebben we ervoor gekozen dat ik het juridische gedeelte doe en nog een keer goed uitleg hoe de toets is gedaan. Mevrouw Leijten zal zo meteen antwoord geven op vragen ten aanzien van het kapitaal en de agiostorting. Mevrouw Leijten komt dus terug op deze vraag.

De heer Koolmees (D66):

Dat wacht ik dan rustig af, maar vanuit de juridische afweging die hier wordt gemaakt is de herkomst van het eigendom wel van belang. Als het eigendom afkomstig is uit premiegelden in de zorg, die echt tot doel hebben om er zorg mee te betalen, dan ben ik er groot voorstander van dat dat geld in de zorg blijft. Het is een ander verhaal als het geld uit een ander deel afkomstig is, met de verwachting dat dat in de toekomst wel uitgekeerd zou kunnen worden. Het is dus juridisch wel relevant om de herkomst van het eigendom te kunnen duiden.

Mevrouw Bruins Slot (CDA):

Dat is inderdaad de toepassing die mevrouw Leijten zal doen. Het is wel goed om te benadrukken dat de heer Rutte in zijn betoog over onteigening sprak, terwijl het hier om regulering gaat. Het is van belang om dat niet door elkaar te laten lopen. Mevrouw Leijten zal daar zo meteen verder op ingaan. Daarom heb ik er nu voor gekozen om de juridische uitwerking heel duidelijk hier neer te leggen.

De heer Koolmees (D66):

Ik wacht rustig mevrouw Leijten af, dan soebatten we zo meteen verder. Dat is precies de kern van mijn vraag. Is hierbij sprake van onteigening of regulering? Dat vraag ik vanuit de verwachting dat je geld voor zorg kunt reguleren – dat begrijp ik, sterker nog: daar ben ik voorstander van – en dat het halen van geld uit andere onderdelen misschien dichterbij onteigening komt. Ik zou graag een juridisch antwoord krijgen op dat onderscheid.

Mevrouw Bruins Slot (CDA):

Het is regulering en niet onteigening. Mevrouw Leijten zal uitgebreid ingaan op de vraag hoe dat verder financieel in elkaar steekt. De heer Koolmees heeft daar inderdaad een aantal goede vragen over gesteld.

De heer Rutte (VVD):

Veel dank aan mevrouw Bruins Slot voor haar uitvoerige juridische verhaal en voor het aangeven van de bronnen waarmee zij haar analyse onderbouwt. Ik moet even mijn bril opzetten, want ik wil wat voorlezen, al is het wel lastig dat ik mevrouw Bruins Slot dan weer wat minder goed kan zien. Mevrouw Bruins Slot wees er al op dat er eerder een amendement op de Zorgverzekeringswet is ingediend om de huidige beklemming van de ziekenfondsgelden permanent te maken. Dat was iets minder verstrekkend dat dit initiatiefwetsvoorstel. Er is toen een second opinion gegeven door prof. dr. Kuijer, raadadviseur mensenrechten en bijzonder hoogleraar rechten van de mens aan de Vrije Universiteit in Amsterdam. Hij heeft over dat minder verstrekkende amendement gezegd "dat er een reëel afbreukrisico bestaat dat een (nationale) rechter toepassing van de bepaling in strijd zal achten met het eigendomsrecht zoals dat beschermd wordt door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden." Dat is vervolgens nog een keer bevestigd door de landsadvocaat. In de brief die de minister stuurde, staat dat ook de Raad van State die conclusie onderstreepte. Dus prof. dr. Kuijer, de landsadvocaat en de Raad van State vonden een minder verstrekkend onderdeel al in strijd met het eigendomsrecht. Als we dat allemaal zo horen, zou het dan niet op z'n minst verstandig zijn om over dit wetsvoorstel een second opinion te vragen aan een deskundige, bijvoorbeeld de landsadvocaat?

Mevrouw Bruins Slot (CDA):

De initiatiefnemers verschillen op dit punt van mening met de heer Rutte. Dat amendement was wel degelijk veel verstrekkender. Het amendement dat is ingediend en aangenomen in 2015 zag op onteigening van eigendom. Waarom? Daarin werd de huidige situatie voortgezet. Als een zorgverzekeraar zou overgaan tot winstuitkering, zou de 2 miljard aan ziekenfondsreserves terug in de schoot van de Staat

vallen. Ons wetsvoorstel doet dat niet. Als er onder dit wetsvoorstel winstuitkering plaatsvindt, moet de zorgverzekeraar die winst terugbetalen, inclusief een boete. De 2 miljard aan ziekenfondsreserves vallen echter niet meer terug aan de Staat. Daarmee is er dus geen sprake van onteigening. Het amendement dat hier met een brede meerderheid is aangenomen, was dus veel verstrekkender dan de regulering van eigendom die in dit initiatiefwetsvoorstel wordt voorgesteld.

De heer Rutte (VVD):

Over de vraag of het verstrekkender is of niet kun je enorm van mening verschillen. Dat amendement ging alleen over de oude ziekenfondsreserves. Nu wordt het gehele kapitaal van de verzekeraar geraakt. Daar kan de verzekeraar niet meer vrijelijk over beschikken. Mijn opinie is – en ik denk dat die goed te onderbouwen is – dat het verstrekkender is. Daar kunnen we over gaan kissebissen, maar is er geen aanleiding om dat een keer stevig juridisch te laten toetsen? Dat hoeft echt geen maanden te duren. Daar is toch alle aanleiding toe als het over zulke fundamentele dingen gaat? Ik wijs nog maar eens op het advies van de drie deskundigen: prof. dr. Kuijer, de landsadvocaat en de Raad van State. Is dat geen aanleiding om dit nog even extern te laten toetsen? Als het over zulke fundamentele dingen gaat, zou dat iedereen de geruststelling geven dat we de juiste dingen doen.

Mevrouw Bruins Slot (CDA):

Dat advies is gebaseerd op onteigening. Zoals ik net uitgebreid in mijn betoog heb onderbouwd, doen wij aan regulering van eigendom en niet aan onteigening. Dat zijn twee heel verschillende zaken.

Mevrouw Dik-Faber (ChristenUnie):

Ik dank mevrouw Bruins Slot voor haar zorgvuldige juridische uitleg. Die is heel behulpzaam, maar er blijven bij mij toch nog een paar vragen liggen. Ik weet niet of mevrouw Leijten er straks op zal ingaan, daarom leg ik ze nu aan mevrouw Bruins Slot voor. Mijn vragen gaan over de organisatievorm van een coöperatie. Het wetsvoorstel ziet erop dat er geen winsten worden uitgekeerd. Er kan echter wel sprake zijn van premieverlaging. Bij een coöperatie zou je kunnen zeggen dat de verzekerden ook aandeelhouders zijn. Mag volgens de indieners het eventuele resultaat worden toegekend aan de verzekerden/aandeelhouders om premieverlaging te bewerkstelligen?

Mevrouw Bruins Slot (CDA):

Mevrouw Dik heeft al een disclaimer ingebouwd, namelijk dat zij niet weet of dit bij mevrouw Leijten of bij mij thuis hoort. Mevrouw Leijten zal hierop uitgebreid ingaan.

Mevrouw Dik-Faber (ChristenUnie):

Ik wacht dit met spanning af. Ik heb nog een tweede vraag. Het wetsvoorstel heeft geen betrekking op ontneming van eigendom, maar wel op het reguleren van eigendom. Een aantal zorgverzekeraars heeft mij een vraag voorgelegd. Dit wetsvoorstel zou het onmogelijk maken om het geld van de positieve resultaten van de aanvullende verzekering te investeren in de basisverzekering. Dit kwam op mij heel

vreemd over. Ik ga ervan uit dat het wetsvoorstel die mogelijkheid wel openlaat, maar ik ben bereid eventueel een amendement in te dienen om dat te verduidelijken nu daarover bij zorgverzekeraars vragen zijn gerezen. Kan mevrouw Bruins Slot zich dit voorstellen? Waarop zouden die vragen kunnen zijn gebaseerd? Is er verduidelijking nodig?

Mevrouw Bruins Slot (CDA):

Het is heel prettig dat zorgverzekeraars op een aantal punten verdere vragen hebben gesteld. Dat zal de wetsgeschiedenis verduidelijken en ook nog scherper maken wat de initiatiefnemers wel en niet willen. Mevrouw Leijten zal in haar antwoord ingaan op dit punt.

De voorzitter:

Dan wachten wij dat af. Mevrouw Bruins Slot maakt nu haar betoog af. Ik zie echter dat mevrouw Klever nog een vraag heeft.

Mevrouw Klever (PVV):

Ik heb nog een juridische vraag over de besteding van de winst aan premieverlaging. Ik lees in de toelichting dat het de uitdrukkelijke bedoeling van de initiatiefnemers is om de winst te kunnen besteden aan premieverlaging. In een artikel van een jurist heb ik echter gelezen dat de formulering van wet daar niet op ziet, want in de wet wordt gesteld dat verbetering van de kwaliteit en de toegankelijkheid van de zorg de doelen zijn waaraan winst mag worden besteed. Premieverlaging valt daar uitdrukkelijk niet onder. Wil mevrouw Bruins Slot hierop reageren, want het is natuurlijk wel de bedoeling van de PVV — en volgens mij ook van de indieners — dat de winst aan premieverlaging kan worden besteed?

Mevrouw Bruins Slot (CDA):

Ik heb in mijn betoog gezegd dat de winst straks kan worden besteed aan de reserves, aan premieverlaging en ook aan de inkoop van betere zorg. Dus wat dit betreft deel ik de opvatting die de advocaat in zijn artikel uit, niet.

Mevrouw Klever (PVV):

Om het heel helder te krijgen: mevrouw Bruins Slot bedoelt te zeggen dat premieverlaging onder de doelen ter verbetering van de kwaliteit en de toegankelijkheid van de zorg valt?

Mevrouw Bruins Slot (CDA):

Ja, en als de advocaat de wettekst en de memorie van toelichting nauwkeurig had gelezen, had hij dit op tientallen plekken kunnen terugvinden. Wij hebben dit ik weet niet hoe vaak in alle geschreven teksten herhaald.

Mevrouw Klever (PVV):

Dank voor deze duidelijke uitleg. Ik ben het van harte eens met de indieners.

De voorzitter:

Nu maakt mevrouw Bruins Slot toch haar betoog af.

Mevrouw Bruins Slot (CDA):

Ik was aan een nieuw onderdeel begonnen. Ik begin toch maar weer bij het begin, want na de interrupties heeft misschien niet iedereen meer helder waar ik in mijn tekst was gebleven. Ik sprak over nieuwe toetreders. De VVD-fractie heeft hierover een vraag gesteld; zij is van mening dat toetreding tot de Nederlandse markt van zorgverzekeringen vrijwel onmogelijk wordt. Ik zal hier kort op ingaan; mevrouw Leijten zal uitgebreider ingaan op de relatie tussen het rapport van de Autoriteit Consument & Markt en dit wetsvoorstel, omdat daarop specifiek wordt ingegaan in het rapport en er sprake is van kapitaalverstrekking. Zoals eerder gezegd, heeft mevrouw Leijten deze keer de eer om het financiële deel te doen.

De initiatiefnemers delen de mening van de VVD niet. In reactie hierop wijzen de leden op de evaluatie van de Nederlandse Zorgautoriteit van de mislukte toetreding van beoogde zorgverzekering ANNO12. Het niet kunnen uitkeren van winst was hierbij niet de belemmerende factor. Daarvoor waren diverse andere redenen waaronder de complexe regelgeving, de onzekerheid over politieke beslissingen over onder andere het verzekerde pakket en de hoge investeringen als gevolg van de solvabiliteitseisen. Het is interessant dat in het rapport van de Autoriteit Consument & Markt ook meerdere oorzaken worden genoemd die het potentiële toetreders moeilijker maken. Ik noem dan bijvoorbeeld het moeten voldoen aan de Europese kapitaaleis, die volgens de ACM disproportioneel hoog is; het lastige proces om een vergunning te krijgen bij de Nederlandsche Bank, die daarover weinig openbare informatie geeft; de imperfecties in de risicoverevening, waarover wij regelmatig in de Kamer spreken, die vooral voor potentiële toetreders en kleine verzekeraars slecht uitpakken; en de acceptatieplicht die naar de mening van de Autoriteit Consument & Markt misschien tijdelijk zou kunnen worden gelimiteerd voor nieuwe toetreders. De Autoriteit Consument & Markt verwijst verder ook naar dit wetsvoorstel. Mevrouw Leijten zal er zo verder op ingaan in het financiële gedeelte. Daarmee ben ik aan het einde gekomen van de juridische aspecten van dit wetsvoorstel.

De heer Rutte (VVD):

Het antwoord van mevrouw Bruins Slot hebben we ook in de schriftelijke beantwoording gezien, namelijk dat dit wetsvoorstel niet zo veel uitmaakt voor nieuwe toetreders, want in het verleden waren er wel andere problemen waardoor toetreden ingewikkeld was. Ik paraphaseer een beetje. Dat heeft onder andere te maken met de enorme kapitaalseisen, de hoge solvabiliteitseisen. Die vormen een enorme drempel. Dat is allemaal waar. Misschien kunnen we daar wat aan veranderen. Dat is best ingewikkeld, maar dat zouden we kunnen doen. Als die solvabiliteitseisen zo hoog zijn en als je niet meer een investeerder aan boord kunt halen, zal het nog moeilijker worden om toe te treden tot de markt. Ik kan het ook anders zeggen: hoe moet je in hemelsnaam aan geld komen om als nieuwe verzekeraar te beginnen?

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA):

Dit wetsvoorstel heeft inderdaad gevolgen voor de toetreding tot de markt. Mevrouw Leijten zal daar zo verder op ingaan. Zij zal duidelijk uitleggen waarom dit het geval is.

De voorzitter:

Dank. Wie van u gaat straks op de amendementen in?



Mevrouw **Leijten** (SP):

Voorzitter. Dat zal ik doen. Met het initiatiefwetsvoorstel verbod winstuitkering zorgverzekeraars beogen wij een permanent verbod op winstuitkering voor alle zorgverzekeraars, onder alle omstandigheden. Voor het realiseren van goed toegankelijke en doelmatige zorg is winstuitkering aan aandeelhouders of derden namelijk om meerdere redenen ongewenst. Bovenal omdat dit het vertrouwen aantast van burgers in ons zorgstelsel, aangezien financieel profijt van maatschappelijk ingelegde middelen verschuift naar een externe partij. Hier is mevrouw Bouwmeester al uitgebreid op ingegaan.

We zijn het er in grote meerderheid over eens dat het ongewenst is dat die aandacht verschuift en dat zorggeld weglekt. Over de manier waarop we dit regelen, zijn vele vragen gesteld. De heer Koolmees vroeg bijvoorbeeld aan de initiatiefnemers of onderzocht is of dit doel via een andere weg te bereiken is. Mevrouw Dik-Faber vroeg of hetzelfde resultaat behaald zou kunnen worden met het opleggen van een bepaalde rechtsvorm. We hebben ons hierin laten leiden en inspireren door de minister. Mevrouw Bruins Slot heeft dit ook al duidelijk verteld in het deel over de juridische onderbouwing. In reactie op het aangenomen amendement-Leijten/Van Gerven (33683, nr. 14) zei de minister namelijk dat het niet uitvoerbaar was, onder andere omdat het beter moest worden vastgelegd in gemotiveerde wetgeving. Dat zagen wij als uitnodiging tot dit initiatiefwetsvoorstel.

Dit is een wet waarmee reserves of kapitaal zeker niet onteigend worden, maar waarmee slechts wordt geregeld dat over de behaalde winst — het resultaat, zo u wilt — geen uitkering mag plaatsvinden aan aandeelhouders, of geen winstdeling mag plaatsvinden aan leden binnen de coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij. Dit is wat ons betreft een gepaste regulering van eigendom. Daar is mevrouw Bruins Slot uitgebreid op ingegaan.

Of een verbod op het aannemen van een bepaalde rechtsvorm ook een route zou zijn, is zeer de vraag, zeg ik tegen mevrouw Dik-Faber. We weten niet welke ontsnappingsroutes daar weer bij komen. Op dit moment zijn 21 van de 25 zorgverzekeraars een naamloze vennootschap. Je kunt zeggen dat dit niet meer mag. Er zijn namelijk aandeelhouders die een rendement willen hebben op aandelen. Dat zou echter een enorme organisatieomslag betekenen. Wij hebben daar niet voor gekozen. Het is nu eenduidig: welke rechtsvorm je ook hebt, het mag niet. Daaraan is eigenlijk geen ontsnappen meer mogelijk.

Zowel zorgverzekeraars als de minister van VWS hebben meerdere malen betoogd dat een winstoogmerk niet in de lijn der verwachting ligt, omdat de holdings van zorgverzekeraars, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen

zijn. Dat lijkt juist, maar de daadwerkelijk risicodragende zorgverzekeraars — dat zijn er 25 — zijn in hoofdzaak naamloze vennootschappen, met aandeelhouders. Dit hebben wij uitgebreid uitgezocht, op verzoek van de VVD.

Het is onjuist dat wij stellen dat zorgverzekeraars zomaar hun rechtsvorm wijzigen, zoals Zorgverzekeraars Nederland schrijft in zijn brief. Wij zeggen juist dat zorgverzekeraars makkelijk hun statuten kunnen wijzigen, juist door de rechtsvorm die ze hebben gekozen. Hiermee kan dus een winstoogmerk geïntroduceerd worden. Desalniettemin hebben de minister van VWS evenals de zorgverzekeraars meerdere keren aangegeven dat het verdwijnen van een verbod op winstuitkering niet de verwachting geeft dat zorgverzekeraars tot winstuitkering zullen overgaan. Dit is toch wel in tegenspraak met wat we gisteren van Achmea te horen kregen. In de tweede brief in één week aan onze Kamerfractie schrijft Achmea ons letterlijk: "Het moge duidelijk zijn dat het besluit om actief te worden in de private zorgverzekeringmarkt niet zou zijn genomen als duidelijk was dat het vermogen in deze activiteit permanent beklemd zou worden en er dus geen duurzaam rendement gemaakt kan worden". Achmea kijkt dus al vanaf de start van dit huidige stelsel uit naar het moment dat er rendement uitgekeerd kan worden. Dat is wel een openbaring, die gisterenavond werd gedaan.

Ik wil graag ingaan op de stortingen die zijn gedaan vanuit moederbedrijven naar dochterbedrijven. We hebben daarover informatie gekregen van zowel a.s.r. als Achmea. Bij navraag blijkt dat dit vooral agiostortingen zijn geweest, te weten agiostortingen vanuit het moederbedrijf naar de zorgtak. Ik kan de zorgverzekeraars maar ook de heren Koolmees en Rutte aangeven dat de waardestorting op het aandeel, wat een agiostorting is, niets met dit wetsvoorstel te maken heeft en dat die waardestorting op het aandeel teruggehaald kan worden. Daar zijn nu procedures voor en die zijn er in de toekomstige situatie ook. Die worden niet geraakt door dit wetsvoorstel. Er zijn twee manieren om de waardetoevoeging op een aandeel, wat een agiostorting is, terug te krijgen. Een van die manieren is een onbelaste terugbetaling. Dat vergt een stappenplan. De zorgverzekeraars, de moederbedrijven kunnen dat plan gewoon doorlopen. Als ze dat doen, kunnen ze hun waardetoevoeging terugkrijgen, onder één voorwaarde, namelijk dat de continuïteit van de organisatie niet in het geding komt. Nou zegt zowel Achmea als a.s.r. dat ze die waardestorting hebben gedaan om aan de solvabiliteitseis te voldoen. Als ze dat nu terug zouden nemen, zouden de zorgverzekeraars niet meer voldoen aan de solvabiliteitseis en zouden ze dus de continuïteit in gevaar brengen. Als dit in de toekomst ook zo is, kunnen ze dus niet die waardevermeerdering van dat aandeel terughalen. Op het moment dat de continuïteit niet in gevaar komt, kunnen ze dus de beschikking krijgen over die waardetoevoeging op dat aandeel. Met dit wetsvoorstel is dat geen enkel probleem. Tegen de heer Koolmees zou ik nog willen zeggen dat een dotatie een schenking is. Een dotatie kan gedaan worden binnen een vereniging of een bedrijf of tussen een moederbedrijf en een dochterbedrijf, maar die schenking is dan weg en daar heeft men dan geen zeggenschap meer over. Waar er dotaties zijn geweest, zijn die weg, weg in de zin van niet meer terughaalbaar.

Achmea heeft ons een lijst gegeven waarin duidelijk wordt dat er 21 agiostortingen zijn gedaan, verspreid over zeven jaren en verdeeld over zes risicodragers binnen hun zorgtak. De dekkingsgraad, de solvabiliteit onder Solvency II, van

Achmea bedroeg in 2015 174%. Dat is een overreserve van 1,4 miljard op een totaal aan reserves van 3,3 miljard. Of zij die agiostorting terug kunnen krijgen vanuit de risicodragers is dus vooral ter beoordeling van hunzelf maar dat wordt niet beklemd door dit wetsvoorstel.

De heer Rutte (VVD):

Het is goed dat mevrouw Leijten dit zegt, want er zijn heel grote zorgen bij twee verzekeraars dat ze die gelden niet kunnen terughalen, wat heel grote consequenties zou hebben. Aangezien het heel verstrekkend is wat zij hier zegt — zij zegt: dit is helemaal niet de bedoeling van mijn wetsvoorstel — zou ik wel heel graag een goede onderbouwing willen zien, wellicht ook een schriftelijke onderbouwing, waarom die grote zorgen bij Achmea en a.s.r. niet kloppen. Dat is even een stevig stukje juridisch werk. Dat hoeft geen weken te duren. Misschien kan het wel in een dag. Het gaat er in ieder geval om dat we kunnen beoordelen of dat inderdaad ook zo is, want het gaat wel over heel grote dingen. Dus: heel goed om dit te horen maar kunnen we de goede onderbouwing daarvan op papier krijgen?

Mevrouw Leijten (SP):

Mijn uitgesproken tekst kan de heer Rutte natuurlijk gewoon opvragen en nalezen. Waar het gaat om het terugkrijgen van de agiostorting is dat ook terug te vinden. Het kan op twee manieren, zoals ik zo-even al heb betoogd. Eén manier is het uitgeven van aandelen, waarbij er rendement afgetrokken kan worden. Het kan goed zijn dat de zorgverzekeraars hebben gedacht dat dit in de toekomst kan. Dat is echter niet de manier waarop je de storting terugkrijgt. In de toekomst dus, want dan gaat het over rendement. Die pas wordt afgesneden. De zorgverzekeraars betogen in hun brief dat zij hun kapitaal kwijt zouden zijn, alsof het onteigening is. Die waardetoevoeging aan het aandeel kunnen zij echter terughalen via een procedure. Ik heb hier een stappenplan, dat ik aan de Kamer kan geven: de teruggave mag niet hoger zijn dan de verkrijgingsprijs voor de aandelen, de agio wordt omgezet, er moet een notariële akte worden gemaakt, de algemene vergadering van aandeelhouders moet akkoord zijn en de waarde wordt verminderd op de aandelen. Die stappen moeten doorlopen worden en dan is het mogelijk. Dan zit er geen rendement op en is het kapitaal terug te halen, maar wel onder de voorwaarde dat de continuïteit van de verplichtingen van de organisatie, van het bedrijf, niet in gevaar komen. Als het de solvabiliteit raakt, komt de continuïteit wel in gevaar. Dat zou echter in de toekomst ook zo zijn.

Ik maak uit de brief op dat de zorgverzekeraars zeggen dat ze het kapitaal kwijt zijn. Dat is niet waar. Toevoegen aan de reserves in de hoop er rendement over te trekken — dat is wat Achmea ons gisterenavond stuurde — kan niet meer in de toekomst. Het is ook in tegenspraak met wat alle zorgverzekeraars, inclusief Zorgverzekeraars Nederland, tot nu toe hebben gezegd, namelijk dat zij niet uit zijn op winstuitkering. Het doen van agiostortingen, die waardevermeerdering van de aandelen, om daar later winst op te kunnen uitkeren, wordt de pas afgesneden. Juist daarvan zeiden alle zorgverzekeraars, tot gisterenavond Achmea, dat zij daar niet op uit zijn. Ook in de eerste brieven schreef Achmea dat het de stortingen heeft gedaan omdat die nodig waren voor de solvabiliteit. Als de storting nodig was voor de solvabiliteit, is dat kapitaal terug te krijgen als het niet meer nodig is voor de solvabiliteit, in de huidige wetgeving

en met onze wet erbij. Ik heb hier overigens een overzicht over de onbelaste terugbetaling. Ik wil dat best overhandigen, als dat voor de heer Rutte prettig is.

De voorzitter:

Ik zie daar knikken. Het is prima als mevrouw Leijten dat wil doen.

Ik neem aan dat er geen bezwaar tegen bestaat dat dit stuk ter inzage wordt gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Kamer.

(Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.)

De heer Rutte (VVD):

Dat geen kapitaal kan worden onttrokken als daardoor de solvabiliteit onder druk komt te staan, is evident. Dat zou in strijd zijn met de wet. Dat moeten wij ook helemaal niet willen. Dat geld kan worden terugbetaald dat binnen het concern ooit is gedoteerd, is wel van groot belang. Ik heb dit in de wet niet kunnen lezen. Het was onduidelijk. Ik kan mij de ongerustheid daarover bij Achmea en a.s.r. heel goed voorstellen. Het lijkt mij heel goed om te weten hoe het stappenplan van mevrouw Leijten eruitziet en waarop dat gebaseerd is. Dat kan heel veel onrust wegnemen. Tot nu toe had ik niet het idee dat deze weg bestond. Het is misschien goed nieuws, maar ik wil het wel even goed kunnen beoordelen.

Mevrouw Leijten (SP):

Wat de heer Rutte hier zegt, is goed nieuws. Ik had trouwens wel eerder de bezwaren van de zorgverzekeraar willen weten, en niet op vrijdag voor het weekend met op maandag ook nog een brandbrief. Wij hebben dit met vereende krachten uitgezocht. Laat mij dit even afmaken ...

De voorzitter:

Mevrouw Leijten heeft het woord.

Mevrouw Leijten (SP):

Wij hebben het met vereende krachten uitgezocht. Ik heb informatie opgevraagd bij Achmea. Achmea heeft die gisterenavond publiekelijk naar iedereen gestuurd. Dat is goed, want daarmee is het voor iedereen inzichtelijk. Achmea zegt dat het agiostortingen zijn geweest ten behoeve van de solvabiliteit en dat het die niet meer kan terugkrijgen. Dat is onjuist. Die waardetoevoeging aan de aandelen kan het terugkrijgen — daar is een stappenplan voor, dat wordt rondgedeeld — op het moment dat dit de continuïteit van de activiteiten niet in gevaar brengt. Het kan dus als de solvabiliteit het toestaat. Het verhaal dat Achmea gisterenavond stuurde, dat het niet zou hebben deelgenomen als het aan het begin van het avontuur in de private zorgverzekeringsmarkt had geweten dat er geen rendement kon zijn over het vermogen, laat eigenlijk zien waarom het misschien die agiostortingen ook heeft gedaan: toevoegen van eigen vermogen zodat er straks rendement op uitgekeerd kan worden. Maar laat dit nu precies zijn wat wij betogen — mevrouw Bouwmeester heeft dat ook duidelijk gezegd — namelijk dat dit het vertrouwen in ons zorgstelsel ernstig

zou ondermijnen. Men kan dus het eigen geld dat men heeft ingelegd, terugtrekken, maar niet met rendement. Een dotatie is een schenking.

De heer Koolmees (D66):

Dit is inderdaad nieuw voor mij. Ik kijk zeer uit naar het stappenplan, maar ik vraag mij ook af op basis waarvan dit kan. Welke wetsgrond bestaat hiervoor? Daarover heb ik in de wetsteksten tot nu toe niets gelezen.

Het is helder dat het niet kan als daarmee de solvabiliteit in het gedrang komt. Dat lijkt mij terecht. Wij hebben het nu continu over Achmea en a.s.r., maar ik denk dat er meer verzekeraars zijn waarvoor dit punt van die agiostortingen geldt.

Mevrouw Leijten (SP):

Nee, dat is niet zo.

De heer Koolmees (D66):

Oké. Maar is er niet het risico dat door deze stap de premies omhooggaan? Als de oorspronkelijke dotaties of stortingen in de reserves worden teruggetrokken en er toch weer aan solvabiliteitseisen moet worden voldaan, moeten reserves worden opgebouwd. Het geld daarvoor kan niet worden gebruikt voor premieverlaging dan wel kwaliteit van de zorg.

Mevrouw Leijten (SP):

Je kunt het ook omdraaien: door de mogelijkheid van de agiostorting van het moederbedrijf in de zorgpoot hebben deze concerns een voordeel gehad op hun concurrenten die dat niet konden doen en die het uit de premie moesten halen. Wij hebben van Achmea de gegevens over de agiostortingen gekregen. Daar kan ik het over hebben; ik voel mij niet vrij om de constructie van a.s.r. hier te bespreken, want die informatie is niet openbaar.

Achmea heeft tot 2012 agiostortingen gedaan. Volgens het bedrijf gebeurde dat om de solvabiliteit te doen stijgen. In die jaren maakten de zorgpooten van Achmea echter gewoon winst. Of het dus nodig was, kan ik niet goed beoordelen, maar laten wij het bedrijf geloven dat het nodig was voor de solvabiliteit. Na 2012 zijn er enorme solvabiliteitseisen bij gekomen. Dat is allemaal gewoon gedekt uit de premie. Het is allemaal vanuit de premie en het vereveningsresultaat toegevoegd. Sterker nog, Achmea heeft een overreserve van 1,4 miljard op een totaal van 3,3 miljard. Daar zit dus geen probleem.

De gedachte is wel zuiver. Op het moment dat het bedrijf de agiostorting terugtrekt en moet aanvullen voor de solvabiliteit, dan komt dat uit de premie. Dat geldt ook voor de concurrenten van Achmea die geen moederbedrijf hebben dat die waardevermeerdering op die aandelen kan toepassen.

De heer Koolmees (D66):

Een helder antwoord op mijn tweede vraag. Ik mis nog een antwoord op mijn eerste vraag: waar is de terugstorting van de agio op gebaseerd?

Mevrouw Leijten (SP):

Dat is Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Voor een nv gaat het om artikel 105. Het artikel voor een bv heb ik niet genoteerd. Deze praktijk bestaat al.

De heer Van Gerven (SP):

Achmea heeft een overreserve van 1,4 miljard. Dat hebben wij zojuist gehoord. Als je dat afzet tegen die agiostortingen van 620 miljoen, dan constateer ik dat de solvabiliteit geen reden voor Achmea is om die agiostortingen terug te halen, als het bedrijf dat al zou willen volgens de geëigende weg.

Ik heb een vraag over de brief van Achmea van 25 januari. Over die agiostortingen schrijft het bedrijf: "Dit is gedaan om de verliezen in de eerste jaren van het zorgstelsel op te vangen en om te voldoen aan de gestegen solvabiliteitseisen, zoals gesteld door DNB." Mevrouw Leijten zegt zojuist dat over die jaren winst is gemaakt. Het kan niet beide waar zijn. Achmea zegt dat die stortingen zijn gedaan omdat de zorgpoot indertijd verlies leed. Mevrouw Leijten zegt dat over die jaren geen verlies is geleden. Hoe zit dat?

Mevrouw Leijten (SP):

Als je de geconsolideerde jaarrekeningen van Achmea op een rij zet, dan kun je zien dat het health department, de zorgpoot, in die jaren winst maakt. Het kan natuurlijk zijn dat individuele risicodragers — dat zijn namen die wel bij Achmea horen, maar die zich apart presenteren in de markt — verlies hebben geleden en dat daarvoor agiostortingen nodig waren. Ik kan dat niet controleren. Ik heb geen grond om te denken dat Achmea verkeerde informatie geeft. De constatering van de heer Van Gerven is feitelijk juist dat het totaalbedrag van de agiostortingen, dat zij ons hebben toegestuurd, minder is dan de huidige overreserve.

De heer Van Gerven (SP):

Ik noem de cijfers toch maar even, want ik begrijp het nog niet helemaal. In 2007 bedroeg de winst in de zorgpoot van Achmea 141 miljoen, in 2008 85 miljoen, 2009 319 miljoen, 2010 262 miljoen, 2011 326 miljoen, 2012 286 miljoen, 2013 529 miljoen, 2014 418 miljoen en 2015 287 miljoen. Er is dus alle jaren winst gemaakt, ook al wisselt het een beetje. Vanwaar dan die agiostortingen en vanwaar het verhaal van Achmea in de brief dat er in de begintijd verlies is geleden? Waar blijkt dat dan uit? Ik kan uit de jaarstukken helemaal niet halen dat er toen verlies is geleden. Hoe zit dat?

Mevrouw Leijten (SP):

De jaarstukken waarnaar u verwijst, zijn openbaar. Het overzicht dat u geeft, is mij ook bekend. Daarom zei ik ook dat Achmea in haar zorgonderdelen nooit verlies heeft geleden. Ze kunnen verlies hebben geleden op risicodragers en ze kunnen risico's ook een beetje hebben verschoven. We zullen het aan Achmea moeten vragen. We raken nu aan het punt waarop mevrouw Bruins Slot is ingegaan, namelijk dat ze claims zouden gaan leggen omdat het ont-eigening zou zijn. Ze hebben ten eerste de beschikking over het kapitaal. Er is een overreserve waarmee ze agiostortingen terug kunnen halen. Ten tweede kunnen wij de noodzaak van die agiostorting hieruit niet opmaken. Als zij zeg-

gen dat het nodig was voor de solvabiliteit, dan moeten we dat aannemen.

De heer Van Gerven (SP):

Afrondend. Ik wijs er toch maar op dat Achmea een geloofwaardigheidsprobleem heeft. Ze hebben sinds de invoering van dit zorgstelsel enorme winsten gemaakt. Ze hebben een reserve van 3,3 miljard en een overreserve van 1,4 miljard. Toch komen ze dan — laat ik het maar in mijn eigen woorden zeggen — hier klagen dat ze financieel onder druk staan en dat ze het zo moeilijk hebben dat ze die stortingen niet terug zouden kunnen halen. Uit het betoog van mevrouw Leijten blijkt echter dat dat wel kan en dat ze die agiostortingen via het stappenplan terug kunnen krijgen. Dan blijft toch de vraag boven de markt hangen wat daarachter zit en of Achmea er toch niet op aankoerst om, zodra dat kan, over te gaan op een winstuitkering aan de aandeelhouders die lekkerbekkend zitten te kijken naar die bruidsschat die de zorgpoot van Achmea blijkt te zijn voor die aandeelhouders.

Mevrouw Leijten (SP):

Daar kan ik geen antwoord op geven. Ik kan alleen vaststellen dat hun solvabiliteitspositie goed is en dat ze gisteravond de brief hebben gestuurd die ze hebben gestuurd. Ik kan niet in de psyche en de strategie van Achmea kijken. Ik wil daar ook eigenlijk niet in treden, want we kunnen gewoon vaststellen wat we kunnen vaststellen.

Voorzitter. In antwoord op de heer Koolmees was ik al ingegaan op het feit dat het niet alle zorgverzekeraars gegeven is om dit soort kapitaalstortingen onder bedrijfs-onderdelen te doen. Achmea stelt dat het dat heeft gedaan in tijden dat dat nodig was omdat het dan niet de solvabiliteitsophoging uit de premie hoefde te halen. We hebben echter geen trendmatig lagere premie gezien.

Bij a.s.r. hebben we dat wel gezien en a.s.r. heeft die stortingen ook met het oog op haar solvabiliteit gedaan, zie de brief van a.s.r. We hebben ook kunnen zien dat zij labels met een lagere premie in de markt hebben kunnen zetten. Daardoor hebben ze meer klanten gekregen en daarvoor was meer solvabiliteit nodig met als gevolg dat ze meer agiostortingen moesten doen. Dat is dan de dynamiek waar het moederbedrijf voor kiest. Dat levert het moederbedrijf natuurlijk wel naamsbekendheid en een betere marktpositie op. Ik zou dan ook niet willen zeggen dat het altijd nadelig is.

Dan wil ik even terugkomen op de opmerking van ...

De voorzitter:

Ik zie de heer Koolmees bij de interruptiemicrofoon staan. Vanaf nu verzoek ik om kort te interrumperen en bondig te antwoorden, want anders gaat het te lang duren.

De heer Koolmees (D66):

Het is wel een belangrijk wetsvoorstel. Ik begrijp het betoog van mevrouw Leijten, maar je kunt ook het omgekeerde zeggen. Omdat er concurrerende zorgverzekeraars zijn die de premie scherp houden, hoeven mensen minder premie te betalen. Dat is goed voor de koopkracht en voor de

betalbaarheid van de zorg. Het is niet alleen maar negatief dat nieuwe toetreders de bestaande zorgverzekeraars scherp houden.

Mevrouw Leijten (SP):

Nee, maar wij hebben geen nieuwe toetreders gezien. A.s.r. was al een zorgverzekeraar.

De heer Koolmees (D66):

We hebben het hier heel vaak over de reserves van zorgverzekeraars en terecht. Die reserves worden opgepot en niet gebruikt voor de zorg. Wie zien die ook niet terug in de hoogte van de premie. Af en toe zijn er nieuwe labels van bestaande zorgverzekeraars die zorgen voor meer concurrentie, waardoor andere grote spelers scherp worden gehouden. Zij moeten een betere kwaliteit leveren, dus betere zorg tegen lagere kosten. Dat willen wij hier met z'n allen, want het gaat om de premies die de mensen moeten betalen. Dat wordt wel moeilijker met deze wet. De wet raakt een beetje aan de dynamiek van het zorgverzekeringsstelsel.

Mevrouw Leijten (SP):

Ik zie niet hoe je dat moeilijker maakt. Het kan altijd nog.

De heer Rutte vroeg of kapitaalverschuiving binnen een bedrijf nog wel mogelijk was. Dat kan wel. In de toekomst is ook een agiostorting mogelijk om de solvabiliteit van een nieuwe risicodragers te vergroten. Los van de vraag of dat wenselijk is, kan men die storting doen. Men kan er alleen geen rendement op krijgen. De storting in verband met de solvabiliteit betreft andere wetgeving en raakt deze wet niet.

Mevrouw Wolbert vroeg of er intern binnen een holding samengewerkt kan worden op het gebied van ICT en of er ook gezamenlijk pennen en bureaustoelen kunnen worden ingekocht. Dat kan. Wat niet kan, is dat je na het resultaat via opdrachten alsnog allerlei betalingen aan de holding doet.

Wij hebben op meerdere momenten contact gehad met zorgverzekeraars over het wetsvoorstel en ook met Zorgverzekeraars Nederland om informatie te vragen. Dit hebben wij ook gedaan voor de beantwoording van de vele vragen die tijdens de schriftelijke behandeling zijn gesteld. Wij betreuren het dat zij geen gebruik hebben gemaakt van de gelegenheid om ons te benaderen om dit voor te leggen. Ik denk dat wij dit misverstand dan hadden kunnen rechtzetten. Wij hebben er de afgelopen dagen flink achteraan gezeten om dit uit te zoeken omdat wij de aantijgingen fors vonden. Volgens mij kunnen wij de zorgverzekeraars en de Kamer geruststellen.

De heer Rutte komt naar voren, maar wellicht kan ik zijn vraag al beantwoorden.

De voorzitter:

Wij geven mevrouw Leijten die kans.

Mevrouw Leijten (SP):

Ik zeg tegen de heer Rutte dat wij ons hebben verlaten op openbare bronnen. In die bronnen waren deze agiostortingen, de stortingen van het moederbedrijf aan het dochterbedrijf niet te vinden, omdat enkel de geconsolideerde jaarrekeningen openbaar zijn en niet de jaarrekeningen van 25 zorgverzekeraars. Op basis van eigen onderzoek hadden wij geen weet van die stortingen. Als wij daar weet van hadden gehad, dan hadden wij dat natuurlijk uitgezocht en uitgebreid gemeld. Evenals mevrouw Bouwmeester stel ik vast dat de heer Rutte die informatie wel had en wij niet. Ik had graag de vragen van de heer Rutte goed beantwoord, maar wij waren op basis van de openbare informatie en de jaarverslagen echt in de veronderstelling dat onze antwoorden correct waren.

De heer Rutte (VVD):

Ik heb die vragen gesteld nadat ik iets gedaan had, wat volgens mij ook bij de initiatiefnemers in de lijn had gelegen. Ik heb gewoon een belletje met iemand gedaan. Ik heb gevraagd: er ligt hier een wetsvoorstel, leidt dat bij jullie tot specifieke problemen? Het antwoord was dat dit tot problemen leidt omdat een groot deel van het kapitaal wordt gevormd door stortingen van de ene kant van het bedrijf naar de andere kant. Dat geld komt misschien niet meer terug. Ik heb daar vragen over gesteld omdat het mij goed leek dat dit wordt uitgezocht. Dit kan ook bij andere verzekeraars spelen. Zo gaan die dingen. Hadden de initiatiefnemers niet ietsje meer onderzoek moeten doen? Ik heb niet diep hoeven graven om aan deze informatie te komen.

Mevrouw Leijten (SP):

Wij hebben bekeken wat er in de afgelopen jaren met de winsten, de resultaten van de zorgverzekeraars is gebeurd. Dat geven zij namelijk aan: toevoeging aan de reserve voor solvabiliteit en teruggave in de premie als dat kan. Dat hebben wij in de afgelopen jaren gezien en de Kamer heeft daar ook ontzettend vaak informatie over gehad. Wij hebben ons daarop verlaten. Dat er agiostortingen zijn gedaan door Achmea over die periode van zeven jaar onder de verschillende risicodragers voor de verschillende bedragen die nu openbaar zijn gemaakt, was echt niet bekend. Dan hadden wij wellicht al die jaarverslagen moeten opvragen. Wij wilden er ook voor zorgen dat dit wetsvoorstel wordt behandeld vanwege de datum van 1 januari 2018. Dat is de volgende jaarwisseling. Ik had het op prijs gesteld als wij die informatie hadden gehad, maar uit de geconsolideerde jaarrekeningen is dit niet op te maken. Daaruit is wel op te maken wat er is gebeurd met de winst over de hele zorgpoot bij Achmea en hoe die is toegevoegd aan de reserve en is teruggegeven in de premie. Overigens is het ook niet te vinden in informatie van de Nederlandsche Bank en van de Nederlandse Zorgautoriteit. Van deze toezichhouders zou je verwachten dat dit soort informatie openbaar is.

De heer Rutte (VVD):

Het is in ieder geval goed dat mevrouw Leijten aangeeft dat zij een beetje haast wilde maken. Ik vind dat niet geheel onbegrijpelijk. Als het heel lang zou duren, zou een van de initiatiefnemers de wet niet eens meer hebben kunnen verdedigen. Alleen al dat is een heel goede en begrijpelijke reden om te willen dat die wet wordt behandeld, dus ik snap dat heel goed.

Ik wil toch even terug naar de vragen. In de eerste ronde stelde ik die vraag, maar toen kreeg ik te horen dat die niet relevant was. In de tweede ronde heb ik de vraag wat verder onderbouwd en gezegd dat het zou kunnen dat er ook andere soorten geld in die verzekeraars zit. Had dat niet op zijn minst een reden moeten zijn om iets meer onderzoek te doen? Dan hadden we deze misverstanden kunnen voorkomen.

Mevrouw Leijten (SP):

Wij hebben dat onderzoek gedaan met geconsolideerde jaarrekeningen en cijfers van DNB en de Nederlandse Zorgautoriteit, maar daaruit is het niet naar voren gekomen.

De voorzitter:

Een praktische vraag aan mevrouw Leijten: hoeveel tekst hebt u nog ongeveer?

Mevrouw Leijten (SP):

Ik probeer er zo snel mogelijk doorheen te gaan.

De voorzitter:

Daar houden wij u aan, maar ik heb toch een verzoek liggen van iemand om eventjes te schorsen. Laten we voor twee minuten schorsen.

Mevrouw Leijten (SP):

Het ligt natuurlijk aan de interrupties.

De voorzitter:

Dat begrijp ik. Nu ziet u ook eens de andere kant.

Mevrouw Leijten (SP):

Ik begrijp dat de minister naar de wc moet. Als de nood hoog is, dan moeten we daar wat aan doen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.



Mevrouw Leijten (SP):

Ik moet nog ingaan op vragen van mevrouw Dik-Faber. Ik zie dat zij niet in de zaal is, dus ik hoop dat ze het hoort. Zij vroeg aan wie er nu geen winst meer uitgekeerd kan worden. Mevrouw Klever ging daar ook op in. Er zou namelijk in krantenartikelen en door juristen gezegd zijn dat winst niet meer naar de premieverlaging kan gaan. Maar dat kan uitdrukkelijk wél. Immers, een van de doelstellingen van dit wetsvoorstel is dat de winst naar verlaging van premies gaat. Als het daar niet naartoe gaat, dan moet het naar noodzakelijke reserveopbouw of zorgverbetering. Het blijft dus beschikbaar in de zorg, of het gaat terug naar degene die het geld heeft ingelegd.

Met leden bedoelen wij de leden van een onderlinge waarborgmaatschappij of een corporatie. Wij zouden het onwenselijk vinden als we niet toestaan dat aandeelhouders dividend of winstuitkering krijgen, maar dat je vervolgens via de corporatie nog een winstdelingsregeling krijgt voor

leden. Dat is wat we daarmee bedoelen. Er zijn verzekeraars waarbij verzekerden een bepaald lidmaatschap hebben, maar dat betekent niet dat ze een aandeelhouderschap hebben. Neem bijvoorbeeld Achmea. Daar zijn de verzekerden klantlid, maar dat betekent dus niet dat ze een aandeel in handen hebben. Ze zijn lid van de ledenraad. Die ledenraad vaardigt zijn bestuurder af naar de aandeelhoudersvergadering, waar de vereniging Achmea 65% van de aandelen heeft. Achmea heeft echter niet het gouden aandeel. Er is één A-aandeel, wat in handen is van een administratiekantoor. Dat geeft uiteindelijk altijd de doorslaggevende stem.

Kan er nog geld vanuit de aanvullende verzekering naar de basisverzekering gaan? Die investering kan plaatsvinden, dat is geen enkel probleem. Dat heb ik net ook uitgelegd. Het zou via agiostortingen kunnen gebeuren. Er kan alleen geen rendement op worden behaald. Dat is wat we hier zeggen. Maar die verschuiving is geen enkel probleem.

De ACM, de Autoriteit Consument & Markt, de Kamer en zorgverzekeraars hebben aan de orde gesteld dat zij verwachten dat kapitaalverstrekking moeilijker zal worden. En dat klopt. De vraag is alleen of kapitaalverstrekking door derden, en daarmee het creëren van aandeelhouderschap, nodig is. De noodzaak is er niet. Om met de heer Rutte te spreken: de zorgverzekeraars zijn momenteel uitstekend gekapitaliseerd. De theoretische exercitie waarin wordt gezegd dat de premie zou stijgen als er nú kapitaal van buiten uitblijft, is geen zinnige exercitie. In de eerste plaats geven zorgverzekeraars namelijk aan dat ze geen winst willen uitkeren. In de tweede plaats geldt dat, gezien de kapitaalpositie, financiering door derden onnodig is. En in de derde plaats: het is slechts een verwachting dat de premie gaat dalen door inleg van investeerders, terwijl die investeerders ook een rendement verachten. Dat die premie daardoor gaat dalen, is een verwachting en daarmee een blik naar de toekomst. Bij Achmea hebben die agiostortingen bijvoorbeeld niet geleid tot lagere premies.

In het rapport schrijft de ACM dat het wetsvoorstel zou leiden tot hogere premies. Daarbij gaat zij uit van de noodzaak van het aantrekken van vreemd kapitaal. Die noodzaak is echter non-existent. Er is inderdaad minder kans op het aantrekken van aandeelhouders en vreemd kapitaal dat rendement vereist. Dat is ook precies wat het wetsvoorstel beoogt. Daar zit ook het politieke verschil tussen bijvoorbeeld het ministerie, de minister van VWS en de VVD. Wij zien dat de premie-inkomsten, zowel nominaal als via de verevening van zorgverzekeraars, ruimschoots genoeg zijn. In de afgelopen jaren is er zelfs gemiddeld 1 miljard overgebleven in de vorm van winst of resultaat. De noodzaak van investering van geld van buiten, en de noodzaak voor aandeelhouderschap is dus afwezig. En wat ons betreft is dat bovendien ongewenst, gezien het maatschappelijk karakter van de zorgverzekeraars, het risico dat winstuitkering zou kunnen betekenen voor een goed risicovereveningssysteem en het feit dat zorggeld behouden zou moeten blijven voor zorg.

De heer Koolmees (D66):

Ik dank mevrouw Leijten voor dit antwoord. Die noodzaak voor extern kapitaal is er op dit moment niet. Daar zijn we het allemaal over eens. Er zijn overreserves. We willen met z'n allen dat die reserves afnemen in plaats van toenemen. Tegelijkertijd kan ik me nog heel goed herinneren dat er nog geen tien jaar geleden, toen de markt ontstond, echt

wel problemen waren met de solvabiliteit van zorgverzekeraars. We kunnen ook niet vooruitkijken. Het is zomaar mogelijk dat over vijf jaar die noodzaak er wél is. Ik heb afgelopen dinsdag in mijn eerste termijn gevraagd of het niet verstandig is om hierover, en over de solvabiliteitseisen, advies te vragen van de Nederlandsche Bank. Wat betekent het ook voor de eisen die DNB oplegt aan de zorgverzekeraars, als er minder mogelijkheden bestaan om kapitaal aan te trekken? Het lijkt mij heel relevant om in dit debat te bekijken wat de premies in zo'n geval zullen doen. Zijn de initiatiefnemers bereid om zo'n advies aan DNB te vragen? Dat kan wat mij betreft heel snel. Ik denk dat het goed is om aan de toezichhouder te vragen wat men daar verwacht dat hier dan zal gebeuren.

Mevrouw Leijten (SP):

Bij de start van de Zorgverzekeringswet was er een solvabiliteitsvereiste van 9%. We konden toen niet voorzien dat die eis naar gemiddeld 17% zou gaan. Die verhogingen zijn bekostigd uit de premie-inleg van verzekerden en de vereveningspremie. Daarvoor is dus geen vreemd kapitaal nodig geweest. Sterker nog: in die jaren kon de premie zelfs worden gedompt, omdat er reserves teruggegeven werden. De stabiliteit van ons stelsel hoeven we op dit moment niet ter discussie te stellen. Dat is feitelijk wat de ACM doet, wanneer ze zegt dat vreemd kapitaal noodzakelijk is. We kunnen allerlei adviezen vragen, ook de heer Koolmees staat dat vrij, maar ik stel vast dat zorgverzekeraars aangeven geen winstuitkering te willen, nog even los van de brief van Achmea van gisterenavond. Verder zijn de inkomsten uit premies zo robuust dat het op dit moment niet nodig is. Dit is een verwachting. Het principe dat je geen winst uitkeert over de premie-inkomsten en je activiteiten ligt nu voor. Daar hoeven we wat mij betreft geen advies over te vragen.

De heer Koolmees (D66):

Over het principe hoef ik ook geen advies, want daarover zijn we het eens. Maar over de consequenties wil ik wel graag een advies, want er is natuurlijk wel wat gebeurd in de tussenliggende jaren. Als financieel woordvoerder heb ik de afgelopen jaren heel veel discussies gevoerd over bankenbuffers, Solvency II en verzekeringsbuffers, die allemaal omhoog moesten om te voorkomen dat 2008/2009 zou worden herhaald, toen de Nederlandse Staat banken moest nationaliseren en verzekeraars moest ondersteunen. We hebben AEGON als Nederlandse Staat 4 miljard geleend om te voorkomen dat het omviel. Ik vind het dus heel erg terecht dat de toezichhouders vinden dat de buffers bij banken en verzekeraars, dus ook bij de zorgverzekeraars, omhoog moeten, maar dat heeft wel consequenties. Als dit wetsvoorstel als consequentie heeft dat daarmee de benodigde buffers omhoog moeten, omdat er minder mogelijkheden zijn om kapitaal te storten, dan wil ik dat wel graag weten. Dat zou namelijk als consequentie kunnen hebben dat de premies stijgen, iets wat de initiatiefnemers juist niet willen, en ik ook niet. Ik kan zelf DNB wel gaan bellen om te horen wat men hiervan vindt, maar daar hebben we met dit wetsvoorstel weinig aan. Ik denk dat het goed is als de initiatiefnemers aan DNB vragen wat de consequenties en verwachtingen zijn en wat daaraan kan worden gedaan. Want misschien is er wel een bredere discussie mogelijk over de kapitaalbuffers bij zorgverzekeraars.

Mevrouw Leijten (SP):

We praten langs elkaar heen. De heer Koolmees wil weten wat er gebeurt als er kapitaal nodig is, en wij stellen vast dat dat niet nodig is. Er zijn de afgelopen tijd ontzettend veel zaken gewijzigd in het stelsel die geraakt hebben aan de financiële positie van zorgverzekeraars, waarbij nooit, ook niet door de fractie van D66, de vraag is gesteld of DNB advies wil geven.

De heer Koolmees (D66):

Hier maak ik bezwaar tegen. We hebben de afgelopen jaren, zeker ik als financieel woordvoerder, heel veel discussies gehad over bankbuffers, verzekeringsbuffers, Solvency II en het voorkomen van het omvallen van banken en verzekeraars bij tegenvallers, bijvoorbeeld als gevolg van turbulentie in de wereldeconomie. Daarom willen we allemaal dat die buffers stijgen. We willen niet dat verzekerden achter het net vissen en geen beroep meer kunnen doen op zorg als het slecht gaat met de verzekeraar. Ik denk dat we het daarover Kamerbreed eens zijn. Dat heeft consequenties, namelijk dat de buffers omhoog moeten. Dat accepteren wij, en dat hebben we ook gezegd. Bij al die onderwerpen, zoals de bankenunie, Basel III en Solvency II, is er wel degelijk advies van DNB gevraagd. DNB is toezichthouder op de verzekeraars. Hier doen we iets fundamenteels op een zorgverzekeringsmarkt. Voor de vierde keer: ik ben het eens met het doel en het principe, maar ik wil wel de consequenties in kaart hebben. Het lijkt mij heel verstandig als de initiatiefnemers aan DNB vragen wat de eventuele consequenties zijn. Op dit moment is het inderdaad niet nodig, omdat de zorgverzekeraars te veel reserves hebben, maar dat dachten we ook bij een paar stresstests van Italiaanse banken, waarna het twee jaar later toch anders bleek te liggen. Daar wil ik wel op voorbereid zijn.

Mevrouw Leijten (SP):

Wij praten in onze commissie veel over de buffers voor zorgverzekeraars. In dat kader hebben we gesproken met DNB. DNB heeft ons uitgelegd hoe hij in de onderhandelingen over Solvency II alle hens aan dek heeft genomen om een uitzonderingspositie te krijgen voor de zorgverzekeraars, omdat zij een verplichte premie-inleg hebben en omdat er maatregelen vanuit de politiek zijn genomen om een macrobeheerinstrument in te vullen, waardoor de premies niet excessief stijgen. Een andere reden is dat ze te maken hebben met een acceptatieplicht, waardoor ze niet aan risicoselectie kunnen doen. Ze functioneren via allerlei publieke waarborgen. In de huidige situatie geldt een winstuitkeringsverbod. Dat bestendigen we. Er komt geen nieuwe situatie. We praten langs elkaar heen. De huidige situatie heeft geleid tot voldoende premieopbrengsten en tot een overreserve van 3,4 miljard op 7 miljard aan verplichtingen. Een andere toezichthouder heeft nota bene gezegd dat de eisen van de Nederlandsche Bank en Europa te hoog zijn. De gemiddelde solvabiliteit is op dit moment 157%. Er is geen kapitaalprobleem bij de zorgverzekeraars.

De voorzitter:

Mijnheer Koolmees, tot slot.

De heer Koolmees (D66):

Dit is een belangrijk onderwerp, voorzitter. Ik ben het volledig eens met mevrouw Leijten. Sterker nog, ik vind de argumentatie dat zorgverzekeraars een andere positie hebben dan andere verzekeraars, overtuigend. Ik ben dat met mevrouw Leijten eens. Er gelden allerlei publiekrechtelijke waarborgen, zoals de premieplicht en de verzekeringsplicht. Dat leidt ertoe dat zorgverzekeraars anders behandeld zouden kunnen worden dan andere verzekeraars. Ik ben dat met haar eens, maar dat was niet mijn vraag. Mijn vraag aan de initiatiefnemers is of zij DNB kunnen vragen wat de consequenties van dit wetsvoorstel zullen zijn voor de benodigde solvabiliteitsbuffers, met als gevolg eventuele consequenties voor de premies. De initiatiefnemers zouden dat moeten willen weten, voordat zij hier ja tegen zeggen. Nogmaals, ik deel het principe, maar de consequenties moeten helder in kaart worden gebracht.

Mevrouw Leijten (SP):

Dit wetsvoorstel ziet op winstuitkering en niet op de solvabiliteitseisen. Als er om advies gevraagd moet worden, zou je ook de vraag kunnen stellen wat het risico is van het aantrekken van vreemd vermogen en van het derdenbelang van de aandeelhouder daarin. Dat zou allemaal kunnen. Ons politieke en principiële punt is dat wij geen derdenbelang van de aandeelhouder willen. De kapitaalpositie van de zorgverzekeraars is uitstekend. Sterker nog, de Nederlandsche Bank heeft weleens in een vergadering tegen ons gezegd dat die kapitaalpositie een beetje te hoog is. Ik vind een advies op dit punt niet nodig, maar de heer Koolmees mag eenieder om advies vragen. Wij vinden dat niet nodig.

De heer Rutte (VVD):

Het gaat over heel fundamentele wetgeving. Ik denk dat we iets verder moeten gaan dan de uitspraak "wij vinden het niet nodig", zeker aangezien het wellicht interessant is om dit te weten en het daarnaast niet heel ingewikkeld is om het te weten te komen. De heer Koolmees heeft gelijk dat dit consequenties kan hebben voor de eisen die worden gesteld aan de solvabiliteit van verzekeraars en de mogelijkheid om aan kapitaal te komen. Het kan daarnaast effecten hebben op de premie. Ik zeg dit niet alleen omdat de heer Koolmees dat zegt, maar ook omdat twee verzekeraars, ZN en de Raad van State daarvoor hebben gewaarschuwd. Zou het niet wijs zijn om dat advies te vragen, ook omdat er met dit wetsvoorstel voor wordt gezorgd dat kapitaal van de ene risicodragers van de verzekeraar niet meer zomaar ten gunste van de andere risicodragers kan komen? Dat is door meerderen gezegd. Klopt dat? Kunnen we dat toetsen? Ook het verhaal van mevrouw Leijten over de agio-uitkering kan heel goed me getoetst worden. Als dat verhaal waar is, wat doet dat dan met de benodigde reservepositie en met de premies? Ik denk dat als we de Nederlandsche Bank twee of drie weken de tijd geven, er een goed advies zal komen, dat we vervolgens kunnen meewegen. Dan zijn we niet alleen ruim op tijd klaar met de behandeling van deze wet, maar dan weten we ook waarover het gaat. Dit is fundamenteel. Wat doet dit met de reserves? En wat doet dit met de premies?

Mevrouw Leijten (SP):

Ik vind de manier waarop dit gaat eerlijk gezegd wonderlijk. Als wij hadden geweten van de stortingen van het moeder-

bedrijf aan het dochterbedrijf, dan hadden wij eerder kunnen aangeven dat die agiostorting op geen enkele manier een onteigening is van die stortingen. De heer Rutte bestempelt dat in zijn interruptie als onwaar en geeft aan dat dat getoetst moet worden. Achmea zegt dat zij dat nooit meer kan terugkrijgen, terwijl haar stortingen lager zijn dan haar overreserve. Dat is opmerkelijk. De VVD en de indieners zijn het hierover oneens. Het risico van het introduceren van een aandeelhoudersbelang raakt aan meer dan de kapitaalpositie van zorgverzekeraars. Het raakt aan de toegang tot ons stelsel, aan de risicoverevening en uiteindelijk ook aan de premies die mensen moeten betalen. Deze commissie bekijkt met alle macht of er geen risicoselectie plaatsvindt, of er voldoende zorg wordt ingekocht en of er aan de zorgnormen wordt voldaan. Kortom: alles wat mevrouw Bouwmeester zojuist zei. We voeren nu een discussie over de vraag of zorgverzekeraars voldoende kapitaal hebben, terwijl dat tegen de plinten klotst. Ik vind het een verkeerde volgorde. De indieners vinden zo'n advies niet nodig. Als de heer Rutte met de VVD dat advies wel wil, dan kan hij dat voorstellen aan de Kamer en dan zien we wel of daar een meerderheid voor is.

De heer Rutte (VVD):

Ik ga toch nog een poging doen. Over veel dingen die mevrouw Leijten belangrijk vindt, zijn we het voor een heel groot deel eens. Je kunt het dan over de weging van de wet al dan niet eens zijn. Ik vind het vooral fundamenteel dat als de initiatiefnemers zeggen dat deze wet leidt tot lagere premies, omdat het geld niet meer naar aandeelhouders gaat — dat is een heel fundamenteel iets — en dat er zorgen zijn dat het wel eens tot hogere premies kan leiden, je op een eenvoudige manier kunt toetsen of dat klopt. Het gaat er dan niet om wat je met de uitkomsten doet. Misschien zegt mevrouw Leijten wel: zelfs als het leidt tot hogere premies, vind ik het een heel goed wetsvoorstel. Dat zou kunnen. Ik weet echter zeker dat voor veel andere partijen hier dat toch een relevante vraag is. Laat dat daarom even uitzoeken door de enige instantie in Nederland die dat goed kan doen. Waarom niet de bereidheid om dat even goed uit te zoeken? Waarom zo veel haast? Waarom niet dat goed en feitelijk onderzocht willen hebben? Ik snap dat gewoon niet.

Mevrouw Leijten (SP):

Ik heb eigenlijk niet veel toe te voegen aan mijn laatste betoog. Als de heer Rutte echter zegt dat wij zeggen dat ons wetsvoorstel leidt tot lagere premies, dan heeft hij dat mis. Dat zeggen wij nergens. Ik zou echt wensen dat bijvoorbeeld over de toegang tot de zorgverzekeringsmarkt van mensen met een chronische ziekte of over de vraag of ze kunnen overstappen, net zo veel onderzoek en advies plaats zou kunnen vinden. Daar pleiten veel collega's en partijen in de Kamer voor, maar dan wordt dat meestal overbodig gevonden.

Mevrouw Wolbert (PvdA):

Ik heb even geluisterd naar dit debatje. Ik zou niet willen uitsluiten dat zodra je met aandeelhouders en investeerders te maken hebt, het oordeel komt dat het risico toeneemt en dat ook daardoor de solvabiliteitseisen zullen stijgen. Dat was echter niet mijn vraag. Ik snap goed dat mevrouw Leijten zegt dat de indieners een onderzoek door DNB niet

nodig vinden. Ik snap ook heel goed dat zij verder wil, aangezien zojuist al betoogd is dat de initiatiefnemers niet alle tijd hebben. Ik kan me echter goed voorstellen dat, omdat er voor de komende periode, de komende jaren helemaal geen sprake is van problemen, het proces gewoon doorgaat, maar dat ondertussen, om het draagvlak te verbreden, aan DNB wordt gevraagd om er eens naar te kijken. Volgens mij kun je beide doen, zonder dat dat vertraging oplevert voor de verdere afhandeling van het initiatief.

Mevrouw Leijten (SP):

Ik heb al gezegd dat het aan de Kamer is om te beslissen of ze zo'n advies wil, maar dat de indieners daar niet op zit te wachten. Ik heb uitgebreid betoogd dat er op dit moment geen kapitaalbehoefte is en dat die exercitie een onzinnige is om te doen. We kijken dan in een toekomst die niet uit deze situatie voortkomt. Ik wijs er nogmaals op dat de zorgverzekeraars blijven zeggen — behalve Achmea gisteravond in een brief — dat ze geen winstuitkering willen. Dus op het moment dat zij zeggen dat ze geen winstuitkering willen en je dat vastlegt in een wet, is er toch geen enkele probleem? Waarom zou je dat dan moeten toetsen?

Mevrouw Wolbert (PvdA):

Daarmee geeft mevrouw Leijten — dat zal ze zelf ook zo voelen — dezelfde argumentatie waarom je het ook best wel kan doen als je daarmee een groter draagvlak in de Kamer kan krijgen. Ik geef het ter overweging.

Mevrouw Leijten (SP):

Ik heb afgelopen dinsdag met veel interesse geluisterd naar de Kamer. Volgens mij is het draagvlak voor dit wetsvoorstel heel erg groot en is er vooral één partij heel erg tegen. Dat mag. Die positie heeft de indiener ook weleens in deze Kamer.

De voorzitter:

Mevrouw Leijten maakt haar betoog nu af.

Mevrouw Leijten (SP):

Ik wil mevrouw Keijzer en mevrouw Klever, die vroegen naar een mogelijke premieverhoging, geruststellen. Ik ben daar net al op ingegaan. Een winstuitkering zou kunnen betekenen dat het positieve vereveningsresultaat niet volledig ten goede zou komen aan de verzekerden in een lagere premie, de patiënt in betere zorg en het maatschappelijk belang van solide zorgverzekeraars in de reserve. Daarom vinden wij het goed dat bijvoorbeeld het positieve vereveningsresultaat van de afgelopen jaren niet kan worden ingezet voor winstuitkering. Diverse fracties gaven aan verder te willen dan de winstuitkering die vandaag voorligt. Mevrouw Keijzer en mevrouw Voortman zouden het liefst zorgbreed een verbod op winstuitkering zien. Mevrouw Klever zou het liefst de overreserves maximeren en aanpakken. Wij hebben er in dit voorstel voor gekozen om ons te concentreren op dit onderwerp, juist ook omdat daarin per 1 januari 2018 een verandering optreedt. Wij weten dat er maatschappelijk maar ook politiek gezien zeer weinig draagvlak is voor winstuitkering. Daarom vinden wij het nodig om dit op deze manier voor te leggen. Dat neemt

natuurlijk niet weg dat deze suggesties goede, volgende stappen kunnen zijn.

Mevrouw Keijzer (CDA):

U kent mij. Als ik iets veranderd wil hebben en iets geregeld wil zien, zoek ik dat juridisch ook allemaal uit. Samen met ons onvolprezen Bureau Wetgeving ben ik bijna zover dat ik een amendement indien om ook de winstuitkering in de extramurale langdurige zorg te verbieden. Dat is juridisch overigens best gecompliceerd. Hoe kijken de indieners daartegen aan? Zou het dit wetsvoorstel helpen om dat amendement nu in te dienen? Of helpt het dit wetsvoorstel juist niet? Ik vind het van het grootste belang. Bij Alliade hebben we de uitwassen daarvan weer eens gezien. Ook wat mij betreft moet het gewoon stoppen.

Mevrouw Leijten (SP):

De Wet marktordening gezondheidszorg en de Wet toelating zorginstellingen zullen gewijzigd moeten worden om winstuitkering te voorkomen. Het grijpt in op verschillende wetten. Het aannemen van dit amendement zou een en ander compliceren. Ik zou zeggen: als het amendement bijna af is, kan het ook het karakter van een initiatiefwetsvoorstel hebben. Dan kan er een goed advies op volgen en kunnen we dat hier goed bespreken. Dat zou meer recht doen aan die wijziging. Maatschappelijk denk ik dat dat gewenst is, maar omdat het heel veel andere wetten raakt en er dan geen juridische toets door de Raad van State wordt gedaan, denk ik dat het vreemd zou zijn aan het voorliggende wetsvoorstel. Daarom stel ik voor dat mevrouw Keijzer het initiatief neemt om er zelf een wetsvoorstel van te maken. Ik denk dat er in de Kamer meerdere mensen zijn die dat ook gezamenlijk zouden willen oppakken.

De voorzitter:

Ik stel voor dat mevrouw Leijten nu haar verhaal afmaakt.

Mevrouw Leijten (SP):

Ik ben bijna klaar.

Mevrouw Voortman heeft twee amendementen ingediend met zeer concrete voorstellen. Het eerste amendement regelt dat boetes en winstuitkeringen die teruggevorderd worden, ten gunste van het Zorgverzekeringsfonds komen. Dat beogen wij als indieners van het wetsvoorstel ook. Wij waren nog aan het bekijken op welk punt het amendement afwijkt van ons wetsvoorstel. Wij stellen voor dat we dit overnemen. Als het hetzelfde is, is dat geen probleem. En als het een aanscherping is, dan maken we het wetsvoorstel daar beter mee.

Het tweede amendement regelt dat bij herhaling uitkeren van winst en dus bij recidivegedrag zorgverzekeraars op een gegeven moment geen zorgverzekeraars meer mogen zijn. Dit zien we ook in de Drank- en Horecawet. Als je keer op keer alcohol en tabak aan 18-minners verkoopt, kun je op een gegeven moment je licentie verliezen. Dat zou dus kunnen. We hebben hierover geen principiële standpunt, dus we laten het oordeel aan de Kamer.

Ik sluit af. Met dit wetsvoorstel beogen we dat het maatschappelijke geld beschikbaar blijft voor het betaalbaar houden van de zorg, ook op de lange termijn. Het gebruik van beschikbare middelen voor winstuitkering aan aandeelhouders komt de betaalbaarheid voor zowel de samenleving als de premiebetaler niet ten goede. Dat dit wetsvoorstel nodig is, werd gisteravond duidelijk door de laatste brief van Achmea. Achmea schrijft dat het niet actief zou zijn geworden op de private markt voor zorgverzekeringen als op voorhand duidelijk was geweest dat er een permanent verbod op winstuitkering zou zijn. Zij mogen dan wel geen winst beogen en wijzen op hun coöperatieve karakter, in hun strategie gaan ze dus al jaren uit van het maken van winst en het uitkeren van winst over het zorgdeel. Er is echter geen draagvlak voor winstuitkering met premies en belastingen van burgers. Het vertrouwen in ons zorgstelsel zal daardoor geschaad worden, en in het bijzonder het vertrouwen in zorgverzekeraars als ook maar één van de zorgverzekeraars daartoe overgaat. Indien winstuitkering mogelijk wordt, wordt wantrouwen in het stelsel geïnstitutionaliseerd en zal het opereren van zorgverzekeraars permanent met argusogen worden gevolgd. En een zorgstelsel gebaseerd op wantrouwen is gedoemd te mislukken.

De voorzitter:

Volgens de regels moet ik wel vragen of de rest van de Kamer en de indiener akkoord gaan met het overnemen van het amendement. De indiener gaat daarmee akkoord, zie ik, maar sommige anderen willen dat het amendement in stemming komt.

De heer Van Gerven (SP):

Om welk amendement gaat het?

De voorzitter:

Het amendement van mevrouw Voortman op stuk nr. 11. Dat blijft dus gewoon een amendement waarover gestemd zal worden.

Mevrouw Dik-Faber (ChristenUnie):

Ik heb nog een vraag over dat amendement. De winstuitkering wordt teruggevorderd en er wordt een boete opgelegd. Dat geld gaat naar het Zorgverzekeringsfonds. Ik kan die gedachte wel volgen, maar tegelijkertijd heb ik het idee dat de verzekerden daarmee dubbel gepakt worden. Er is dus een winstuitkering die niet geïnvesteerd wordt in betere zorg of premieverlaging. Vervolgens wordt er ook nog een boete opgelegd die naar het Zorgverzekeringsfonds gaat. Is het niet beter om de zorgverzekeraar te dwingen de winstuitkering te investeren in premieverlaging, betere zorg of verbetering van de reserves? Ik heb het gevoel dat we weliswaar de zorgverzekeraar straffen, maar indirect ook de verzekerden. Dat kan toch niet de bedoeling zijn?

Mevrouw Leijten (SP):

Er staat niets aan in de weg om het geld vanuit het Zorgverzekeringsfonds weer aan de zorgverzekeraar uit te keren als hij belooft dat inderdaad te gaan doen. Wij willen echter voorkomen dat een teruggevorderde winstuitkering én de boete terugstromen naar een zorgverzekeraar die verkeerd gedrag heeft laten zien en er eigenlijk niets van leert. Die

zorgverzekeraar heeft zijn verzekerden wel wat uit te leggen. In het Zorgverzekeringsfonds wordt het geld van ons allemaal en blijft het dus beschikbaar voor de zorg. Dat is belangrijk. Bij andere bestuurlijke boetes gaat het naar de algemene reserve.

Mevrouw Dik-Faber (ChristenUnie):

Laten we dat laatste inderdaad niet doen. Als het naar het Zorgverzekeringsfonds gaat, komt het ten goede aan de Nederlandse verzekerden en uiteindelijk aan de samenleving. Dat is winst, maar de verzekerden van die ene specifieke zorgverzekeraar komen min of meer op achterstand te staan. Dat punt wil ik aan de orde stellen. Zijn er geen mogelijkheden te bedenken om daarin een stap vooruit te zetten?

Mevrouw Leijten (SP):

We hebben dat natuurlijk geanalyseerd, maar het is wel ingewikkeld. De zorgverzekeraar doet iets wat tegen het belang van zijn verzekerden ingaat, dus de verzekerde staat sowieso op achterstand. De zorgverzekeraar overtreedt de wet en krijgt dus een boete. Daarmee staat de verzekerde ook op achterstand. Wij gaan ervan uit dat zorgverzekeraars geen winst willen uitkeren en maken dat permanent met een boete. Laten we dus hopen dat het nooit gebeurt. Als het naar het Zorgverzekeringsfonds gaat, is het in ieder geval nog beschikbaar voor alle verzekerden.

De voorzitter:

Mijnheer Rutte, u moet het echt kort houden hoor.

De heer Rutte (VVD):

Ik heb in mijn termijn een heleboel vragen gesteld, maar die zijn niet allemaal beantwoord. Ik kan daar voor een deel in tweede termijn op terugkomen, maar één vraag was wel heel relevant. Ik heb die aan mevrouw Bouwmeester gesteld en toen werd mij beloofd dat ik het antwoord zou krijgen van mevrouw Leijten. Die vraag gaat over het feit dat zorggeld naar zorg moet gaan. In hun beantwoording hebben de initiatiefnemers gezegd dat er een bancaire lening mag worden aangegaan door zorgverzekeraars. Als een bancaire lening wordt terugbetaald met rente, wat voor soort geld is dan die rente waarmee de lening wordt terugbetaald?

Mevrouw Leijten (SP):

Dat is rente.

De heer Rutte (VVD):

En als er dividend wordt uitgekeerd aan een investeerder? Wat voor soort geld is dat dan?

Mevrouw Leijten (SP):

Dat is dividend.

De heer Rutte (VVD):

Ik vraag dit omdat zorggeld naar zorg moet gaan en er geen geld mag worden uitgekeerd in dividend. Dat is slecht. Maar

er mag dus wel zorggeld vloeien naar banken in de vorm van rente? Dat is toch de consequentie van dit wetsvoorstel.

Mevrouw Leijten (SP):

Je kunt natuurlijk verschillende vormen van leningen aangaan, bijvoorbeeld voor vastgoedinvesteringen en een hypotheek kan altijd. Dat kan ook bij zorginstellingen, ook als daar op dit moment winstuitkering of geen winstuitkering is. Wij hebben uitgebreid gedebatteerd over de noodzaak van kapitaalverstrekking, de noodzaak van het aantrekken van kapitaal. Dat kan, er kan kapitaal worden aangetrokken in de vorm van een lening, een agiostorting en noem maar op. De zorgverzekeraar die een lening bij een bank aangaat met een zeer ongunstige rente, snijdt zichzelf in de vingers, omdat de premie zal stijgen. Dat is precies de redenering van de heer Rutte. Met rendement snijdt de zorgverzekeraar zich ook in de vingers. Daarbij komt ook nog iets anders om de hoek kijken, namelijk het belang van rendement maken. Als er een lening wordt verstrekt, is afgesproken tegen welke rente en kan een en ander op die manier in de boeken worden opgenomen. Er is dan geen permanente druk van aandeelhouders die vragen of het rendement nog een beetje hoger kan.

De voorzitter:

Mijnheer Rutte, echt kort, want dit is al uw negende interruptie.

De heer Rutte (VVD):

Ik ben in mijn eigen termijn uitgebreid ingegaan op de positie van nieuwe toetreders. Kan dat nog? Er is beloofd dat mevrouw Leijten heel goed zou uitleggen dat er straks nog steeds mogelijkheden zijn voor nieuwe toetreders. Misschien is het langs me heengegaan, maar ik heb dit niet duidelijk. Als ik als zorgverzekeraar wil beginnen, hoe kom ik dan nog aan geld om dat te realiseren? Is dat überhaupt nog mogelijk?

Mevrouw Leijten (SP):

Zeker, dat is mogelijk. Ik verwijs naar wat nu gebeurt bij Achmea en a.s.r. Dat kan via een agiostorting, een waardevermeerdering van een aandeel, maar dat levert alleen geen rendement op. De oprichter van ANNO12 heeft gezegd dat hij geen winstuitkering nodig heeft. Hij gaat uit van het principe dat de verzekerde geld inlegt en zijn eigen solvabiliteit meeneemt, en doordat hij het goed doet, krijgt de verzekerde premieverlaging. Dat kan in de toekomst. Op het moment dat er winst wordt gemaakt en er een positief resultaat is doordat de nieuwe verzekeraar het goed doet, vloeit dat terug in de premie van de verzekerde. Als die tegelijkertijd ook de solvabiliteit heeft ingelegd, krijgt hij daar geen rendement over, maar hij krijgt dat wel via verlaging van de premie. Het kan allemaal. Ik ga ervan uit dat op het moment dat wij alle zaken hebben opgelost die de toetreding nu bemoeilijken — de ingewikkelde wet- en regelgeving en de hoge solvabiliteitseisen — de beschikking over solvabiliteitskapitaal waarmee je niets kunt doen, niet nodig is.

De voorzitter:

Goed. Echt tot slot.

De heer **Rutte** (VVD):

Ik krijg geen antwoord op heel relevante vragen die ik heb gesteld. Ik heb heel concreet gevraagd of de investeerders in ANNO12 de inleg van €850 nog terug zouden kunnen krijgen na de inwerkingtreding van deze wet. Of is dat ook een agiostorting?

Mevrouw **Leijten** (SP):

Dat blijft, dat gaat niet weg, want het is een noodzakelijke solvabiliteit. Het geld kan nergens anders voor worden uitgegeven. Het is een noodzakelijke solvabiliteit die blijft bestaan en die je kunt terugkrijgen. Je krijgt er alleen geen rendement op.

De **voorzitter**:

Dan gaan wij nu over naar de minister voor haar advies aan de Kamer.



Minister **Schippers**:

Voorzitter. Namens het kabinet ontraad ik het initiatiefwetsvoorstel van de leden Leijten, Bouwmeester en Bruins Slot dat als doel heeft verzekeraars te verbieden winst uit te keren. Ik ontraad dit initiatiefwetsvoorstel om drie redenen.

Ten eerste om systeemredenen. Het wetsvoorstel zet de verzekeraarsmarkt op slot; er zullen geen nieuwe verzekeraars meer kunnen toetreden. Daarnaast ziet het kabinet een groot risico op premieverhogingen als gevolg van dit wetsvoorstel.

Ten tweede om juridische redenen. Het wetsvoorstel is een inbreuk op het eigendomsrecht dat het fundament onder onze economie is. Wij zien dan ook een groot risico dat verzekeraars daarvoor een compensatie zullen eisen.

Ten derde wijst het kabinet op de grote onzekerheden die de invoering van het wetsvoorstel met zich brengt, de gevolgen die ingrijpend kunnen zijn en die door de indieners niet worden geadresseerd, noch zijn getoetst door bijvoorbeeld de Nederlandsche Bank en de NZa. Dit geldt evenmin voor de technische uitwerking.

Het gaat hier om de zorg, een belangrijke voorziening waarvan kwetsbare mensen afhankelijk zijn en waarmee wij geen risico's moeten willen nemen. Het zorgsysteem is om goede redenen ingevoerd en de afgelopen jaren opgebouwd en doorontwikkeld. Nederland heeft een zorgsysteem dat goede uitkomsten heeft, die internationaal als kwalitatief hoogwaardig worden aangemerkt. De kwaliteit van zorg is goed. De zorg is toegankelijk. Internationaal springt Nederland er echt uit als het gaat om de toegankelijkheid van de zorg. De zorg is ook betaalbaar. Op de OESO-ranglijst staat Nederland met de kosten voor de curatieve zorg op plaats dertien.

Het systeem laat ook een gematigde premieontwikkeling zien. Als we de ontwikkeling van de laatste tien jaar op een rij zetten, zien we hoe stabiel ons systeem eigenlijk is.

Mevrouw **Voortman** (GroenLinks):

De minister begint nu aan een behoorlijke inleiding, maar ze zit hier als adviseur. Ze zit hier niet omdat ze een wetsvoorstel moet toelichten. Ik verzoek haar dus om in te gaan op de aan haar gestelde vragen. De adviseur past een terughoudende rol. Voorzitter, ik had eigenlijk gehoopt dat u de minister daarop zou wijzen. U hebt verschillende leden erop gewezen dat ze kort moeten zijn. Dan neem ik aan dat u er bij de minister ook op let dat zij antwoord geeft op de vragen en dat zij zich verder onthoudt van al te uitgebreide deliberaties over wat zij er partijpolitiek wellicht van vindt.

De **voorzitter**:

De minister is hier als adviseur. Dan mag zij ook haar mening geven. Ik ga ervan uit dat ze ook de vragen beantwoordt.

Minister **Schippers**:

Voorzitter, dit was de inleiding. Die inleiding heb ik zo gehouden omdat dit wetsvoorstel grote invloed zal hebben op de stabiliteit van ons systeem. Ik heb willen aangeven dat het systeem op dit moment stabiel is en waarom wij dit voorstel ontraden.

Ik zal nu ingaan op de onderdelen van de impact die het wetsvoorstel zal hebben op het systeem.

De heer **Van Gerven** (SP):

De minister zegt altijd dat ze niks heeft met ideologieën en stelsels. In haar inleiding blijkt echter meteen het tegendeel. Het volgende moet me toch van hart. Ik heb zelf een initiatiefwet ingediend, de Wet verbod pelsdierhouderij. De adviseur was minister Kamp, een collega van deze minister. Hij zei na afloop tegen mij: mijnheer Van Gerven, beste Henk, ik ben het helemaal niet me je eens; ik vind het als politicus een draak van een wet. Hij stelde zich echter uiterst correct en terughoudend op in zijn advisering. Ik vraag de minister om dat nu ook te doen. We kennen elkaars standpunten. Dat is geen enkel probleem. Het verschil tussen de VVD en de SP, GroenLinks, de Partij van de Arbeid en het CDA op dit punt is duidelijk. Ik vraag de minister om het heel zakelijk te houden, op de vragen in te gaan en om geen ideologische stokpaarden te berijden.

Minister **Schippers**:

Er ligt een wetsvoorstel voor dat grote impact zal hebben op drie onderdelen, op het systeem zoals we dat hebben ontworpen, op de juridische onderbouwing van het wetsvoorstel en op de uitvoerbaarheid, de uitvoering en de technische uitwerking. Op die drie onderdelen zou ik graag namens het kabinet een advies willen geven aan de Kamer over waar ik risico's zie en waar ik die niet zie. De Kamer doet verder wat zij zelf wil met die risico's en die analyse. Het lijkt mij toch dat ik bij een wetsvoorstel dat zo ingrijpend is op zijn minst de systeemrisico's, de juridische risico's en de risico's voor de uitvoering voor het voetlicht moet brengen.

De heer **Van Gerven** (SP):

Ik heb met mijn betoog heel duidelijk willen maken dat ik dit zwaar weeg. Als een adviseur van het kabinet het bij

initiatiefwetsvoorstellen in het politieke trek, zijn we ver-keerd bezig. De indieners zijn verantwoordelijk voor de politiek en de inhoud. Het kabinet past hier slechts een adviserende rol. We zullen zo de argumenten horen van de minister, maar er spreekt al een soort taal van hel en verdoemenis en het einde der tijden uit. We hebben al elf jaar dit systeem, waarin geen sprake is van winstuitkering. Je kunt er van alles van vinden, maar niet dat het het einde der tijden betekent als we de bestaande situatie in de Zorgverzekeringswet bestendigen.

Minister Schippers:

Ik heb geen hel en verdoemenis uitgesproken. Het enige wat ik heb genoemd, zijn een aantal feiten met betrekking tot de stabiliteit van ons systeem. Ik moet überhaupt nog ingaan op de risico's. Ik heb gezegd dat wij negatief advise- ren om drie soorten redenen, te weten systeemredenen, juridische redenen en onzekerheden. Die systeemredenen ga ik aanvoeren. Als ik mij geen zorgen zou maken over die systeemredenen, zou ik ze niet behoeven te noemen. Als mij gevraagd wordt om advies te geven, neem ik aan dat ik dan kan wijzen op de risico's die wij als kabinet zien. Dan kunt u zelf als Kamer beslissen of u die risico's ook zo apprecieert als het kabinet of dat u ze anders ziet.

Mevrouw Voortman (GroenLinks):

Voorzitter, ik wil u vragen om de minister te verzoeken om de vragen te beantwoorden en het daarbij te laten.

De voorzitter:

U hebt vragen en opmerkingen die u ook naar voren mag brengen. Dat is dus even het punt. Wilt u nu dat de minister gaat antwoorden op die vragen?

Mevrouw Voortman (GroenLinks):

Ja, voorzitter, ik wil dat zij antwoord geeft op de vragen en het daarbij laat. En ik wil dat u daarop toeziet.

Minister Schippers:

Mij is gevraagd door de heer Rutte om algemeen in te gaan op het wetsvoorstel.

Mevrouw Voortman (GroenLinks):

Ik heb geen reactie van de voorzitter gehoord.

De voorzitter:

Als de minister wordt gevraagd om te adviseren, dan lijkt het mij dat ze dan ook als minister haar mening mag geven. Ik zou alleen graag nu de antwoorden op de vragen horen; dat ben ik met mevrouw Voortman eens.

Mevrouw Keijzer (CDA):

Ik hoorde de minister net zeggen dat ze dit wetsvoorstel ontraadt omdat er geen nieuwe toetreders meer kunnen zijn, omdat er juridische redenen zijn waarom het niet kan, zoals het eigendomsrecht, en omdat er allerlei onzekerhe- den zijn. Ik heb er wel behoefte aan dat zij op al die onder- delen aangeeft waarom dat zo is, na het wat mij betreft

voortreffelijke betoog van de indieners, teneinde vast te kunnen stellen of het daadwerkelijk hout snijdt of hier wel- licht een VVD-minister staat die gewoon voor winstuitkering in de zorg is. Dat is dan uiteindelijk aan ons ter beoordeling.

De voorzitter:

Ik ga ervan uit dat een minister namens het kabinet spreekt, maar ik zou ook graag straks die antwoorden op de vragen horen die u kennelijk ook hebt gesteld.

Mevrouw Klever (PVV):

Ik wil mevrouw Voortman bijvallen in haar verzoek dat de minister alleen antwoord geeft op de vragen. We krijgen nu een heel politiek verhaal en volgens mij past dat niet bij de behandeling van een initiatiefvoorstel.

De voorzitter:

Goed, ik neem aan dat de minister nu ook op de vragen ingaat.

Minister Schippers:

Wat ik eigenlijk wil doen, is wat mevrouw Keijzer aan mij vraagt, namelijk die drie onderdelen nader toelichten op basis waarvan wij tot deze conclusie zijn gekomen.

Ten eerste de systeemredenen. Fundamentele wijzigingen kunnen alleen dan worden gerechtvaardigd als evident is dat publieke belangen ernstig in het geding zijn. Dan gaat het om kwaliteit, toegankelijkheid, kosteneffectiviteit, innovatie en betaalbaarheid. Het onderhavige wetsvoorstel zou een principiële wijziging van het huidige stelsel zijn. Sinds 2006 hebben we een privaatrechtelijke zorgverzeke- ring binnen publieke randvoorwaarden en met deze invul- ling worden onze gezamenlijke publieke belangen geborgd: kwalitatief goede zorg toegankelijk voor iedereen, efficiënt in de uitvoering met ruimte voor innovatie, en betaalbaar- heid zowel micro als macro. In dit systeem is het logisch dat positieve en negatieve resultaten voor rekening van de verzekeraar komen. Daarom zijn zorgverzekeraars met ingang van dit jaar ook volledig risicodragend geworden. Het wetsvoorstel is dus in strijd met het private karakter van ons systeem. Niet alleen qua principe maar ook qua effecten kleven er grote nadelen aan dit wetsvoorstel. In de huidige situatie streeft geen enkele zorgverzekeraar naar winst — ook de indieners hebben dat zo-even aangegeven — en wordt er geen winst uitgekeerd. De initiatiefwet maakt het echter permanent onmogelijk om ooit positief resultaat uit te keren. De nadelen hiervan zijn evident. De verzeke- raarsmarkt gaat op slot. Dit punt maakt ook de ACM. Nieuwe toetreders moeten aan solvabiliteitseisen voldoen en moeten qua premie concurreren met bestaande verzeke- raars. Nieuwe verzekeraars moeten dus geld aantrekken en daarvoor een vergoeding kunnen geven aan degene die hun het eigen vermogen verschaft. Als dat niet mag, is het door de toetreders vergaarde eigen vermogen dus feitelijk een gift. Er zijn weinig mensen of instellingen te vinden die geld weggeven en dus zullen er geen nieuwe toetreders meer komen die verzekeringen aanbieden. ANNO12 had in het vooruitzicht dat winst kon worden uitgekeerd en dat zat ook in de certificaten, namelijk een recht op een deel van het resultaat. De indieners verwerpen de argumentatie en het kabinet denkt daar anders over. Het oordeel van de

toezichthouders, zoals de Nederlandsche Bank, lijkt mij dan ook aangelegen op zo'n belangrijk punt.

Mevrouw Keijzer (CDA):

Is dit een persoonlijke interpretatie van de minister of is dit gestoeld op verricht onderzoek naar de toetreding van ANNO12? Uit het onderzoek blijkt dat de reden waarom de toetreding mislukt is, te maken had met de ingewikkelde regelgeving. ANNO12 heeft zelf gezegd dat het feit dat er wellicht in de toekomst winstuitkering zou zijn geweest, op geen enkele manier van invloed is geweest op de wens om toe te treden. Ik hecht er wel aan dat de minister precies is, juist omdat zij een adviserende rol heeft en dus over de feiten spreekt.

Minister Schippers:

Deze redenering is gestoeld op de Autoriteit Consument & Markt, die daarop ook een visie heeft gegeven. Ik deel die visie van de Autoriteit Consument & Markt. Ik deel ook haar mening dat het zeer onwaarschijnlijk is dat mensen giften doen om eigen vermogen op te bouwen, dat je beter je geld kunt steken in iets wat wel rendement oplevert dan in iets wat geen rendement oplevert. Dat zullen de meeste mensen ook doen. Ik stel alleen vast dat er verschil van mening over de argumentatie bestaat. Het zou dus ook niet verkeerd zijn om de Nederlandsche Bank te vragen naar zijn visie erop. Die is per slot van rekening toezichthouder.

Ik begrijp eerlijk gezegd ook niet het principiële verschil tussen rente en dividend. Als een instelling of een verzekeraar geld nodig heeft, kan die naar de bank. Die private bank leent geld en daarvoor betaal je rente. Dat is een vergoeding voor het geleende geld. Dat vindt iedereen normaal. Als een pensioenfonds, een investeerder of een collectief van mensen geld ter beschikking stelt, waardoor het eigen vermogen van de instelling of verzekeraar toeneemt en de risico's afnemen, en daarvoor ook een vergoeding wordt gevraagd, noemen wij dat geen "rente" maar "dividend". Waarom is dat dan ineens immoreel, terwijl het voor de stabiliteit van een instelling beter is om meer eigen vermogen te hebben en minder leningen? Dat is precies de les geweest van de financiële crisis.

De huidige verzekeraars hebben oversolvabiliteit. Dat geld is niet weg, maar gereserveerd voor als zich grote problemen voordoen. Van de huidige reserves kunnen verzekeraars gemiddeld drie maanden hun verplichtingen richting aanbieders doorbetalen. De Nederlandsche Bank ziet erop toe dat de buffers op voldoende niveau blijven, zowel op het niveau van concerns als op het niveau van de individuele verzekeraars binnen een concern. De solvabiliteitseisen kunnen tot gevolg hebben dat de verzekeraar op enig moment gedwongen is om extra eigen vermogen uit de markt te halen of van het moederconcern te vragen. Dit is niet hypothetisch. Achmea en a.s.r. hebben toegelicht hoe zij in het verleden private dotaties hebben gedaan in de veronderstelling dat zij hierover konden blijven beschikken. Dit speelt op een andere manier ook bij andere dan deze twee genoemde zorgverzekeraars, die samen een concern vormen. Er zijn twee varianten die ik kan bedenken: er gaat een dotatie van het moederconcern naar de dochter of het gebeurt tussen onderdelen, dus tussen een broer en een zus binnen het concern.

Als een concern zijn resultaat niet meer zou kunnen schuiven van een sterke zus naar een zwakke broeder, moet de zwakke broeder zijn eigen broek ophouden. Als deze route wordt afgesneden, wordt feitelijk de solidariteit tussen verzekerden verminderd en zal de premie bij de zwakke broeder stijgen. Het wetsvoorstel lijkt voorbij te gaan aan dit effect. Juist door de mogelijkheden die er nu zijn, blijft de druk op lage premies groot. Als die vervalt, heeft dit gevolgen. Ik vind dat dit helder moet zijn. Wij hebben snel een kort belletje met de Nederlandsche Bank gepleegd naar aanleiding van de onbelaste terugbetaling, waarover de indieners zojuist een document hebben overhandigd. De Nederlandsche Bank geeft ook aan dat men dit goed zou moeten uitzoeken, omdat er allerlei varianten binnen een concern mogelijk zijn.

De voorzitter:

Ik zie een aantal collega's die vragen willen stellen.

Mevrouw Wolbert (PvdA):

Ik heb een vraag die ik een tijdje geleden al wilde stellen. De minister zegt: ik zie het verschil eigenlijk niet tussen het uitkeren van dividend of het betalen van rente op een lening. Ik zie het verschil wél. De minister refereerde aan de financiële crisis. Wij hebben toen gezien dat aandeelhouders een grote, vaak winstgedreven positie hadden. Concerns stapten over hun eigen morele standaarden en waarden heen en verloren het belang van cliënten en in dit geval patiënten uit het oog. Daardoor zijn wij met z'n allen hopelijk toch een beetje kopschuw geworden als het gaat over de positie van aandeelhouders. In die zin is het echt een verschil of je leent van een bank of dat je vreemd kapitaal via aandeelhouders verwerft. Maar goed, daar zitten wij ideologisch misschien anders in.

Ik kom op dat punt van het schuiven met kapitaal: de sterke broeder die de zwakke broeder steunt. Ik geloof onmiddellijk dat dat kan. Als het alleen maar tussen zorgmerken binnen één concern gebeurt, heb ik daar geloof ik niet eens zo veel moeite mee. Waar ik wél moeite mee heb, is dat diezelfde beweging ook gemaakt kan worden met een slecht presterende autoverzekeraar van hetzelfde concern. Daar heb ik wél moeite mee. Zou de minister daar eens op willen ingaan? Wij hebben het nu steeds over dotaties van andere concernafdelingen naar het zorgdeel van het moederbedrijf, maar omgekeerd weten we van één verzekeraar dat daar het zorgdeel hartstikke goed draait. Wat vindt de minister van dotaties van dat bedrijf naar de glasverzekeringsspoet of de autoverzekeringsspoet? Dat voelt voor mij niet als solidariteit.

Minister Schippers:

Ik begin met het eerste punt. Ik denk dat een grote les uit de crisis is dat het eigen vermogen van financiële instellingen, hetgeen verzekeraars ook zijn, stevig moet zijn. Zonder stevig eigen vermogen betaal je hogere rente, omdat het risico gewoon groter is. Bovendien kijkt een bank ook naar risico's. Een bank kijkt ook naar de manier waarop een organisatie geleid is om te bepalen of er überhaupt geld geleend wordt. Als een bank er geen vertrouwen in heeft, gaat de rente omhoog. Zorggeld naar zorg? Zorggeld gaat ook naar private banken!

Dan de andere redenatie. Ik vind het belangrijk dat deze dotaties hebben kunnen plaatsvinden. Waarom is dat gebeurd? Omdat het vertrouwen bestond dat je erover kon beschikken. Met het huidige wetsvoorstel wordt dat beklemd. De kans dat het in de toekomst ook van een schadebedrijf naar een zorgverzekeraar gaat, wordt met dit wetsvoorstel aanzienlijk kleiner. Wij hebben natuurlijk een toezichthouder die bekijkt of je solvabiliteit op orde is. Je kunt niet zomaar geld aan je verzekeraar onttrekken als je reserves onvoldoende zijn conform Solvency II. Daarnaast hebben wij de premieconcurrentie, die ervoor zorgt dat je niet te duur kunt worden. Daar kunnen nooit rare dingen in gebeuren, omdat het systeem daarin voorziet.

Mevrouw Wolbert (PvdA):

Dat is de hele tijd in dit debat al zo. Juist omdat er geen rare dingen kunnen gebeuren, zullen de solvabiliteitseisen ook niet opgeschroefd worden en zal de premie waarschijnlijk ook niet omhooggaan. Ik keer terug naar de reden waarom die solvabiliteitseisen hoger zijn komen te liggen, zowel voor de banken als voor de verzekeraars. Dat is gebeurd vanwege risicogedrag van die banken. Wij hebben allemaal gelezen hoe het concern ABN AMRO in de loop van de jaren van een oude, vertrouwde en stevige bank veranderde in een bank die veel te veel risico's nam vanwege de positie en de druk van aandeelhouders en het veranderen van de morele standaarden in het bedrijf. Je zou toch niet willen dat een zorgverzekeraar diezelfde weg opgaat?

Minister Schippers:

Nee, maar dat kan ook niet. Daar hebben wij Solvency II voor. Er wordt heel veel gemopperd over reserves bij zorgverzekeraars, maar die reserves zijn nu juist een resultaat van Solvency II. Die reserves zijn een resultaat van de financiële crisis. Enerzijds kun je je daar bezorgd over betonen. Anderzijds geeft het een heel goed en veilig gevoel dat die verzekeraars zo goed gekapitaliseerd zijn, dat ze reserves hebben, zodat ze, als het misgaat, nog drie maanden die ziekenhuizen, die fysiotherapeuten en die andere zorgverleners kunnen doorbetalen. Dus dat is ongelooflijk belangrijk. Voor het hele systeem vind ik het ook ongelooflijk belangrijk — ik ga er nog in drie punten op in — dat we flexibiliteit houden in de bronnen van de financiering en dat wij niet de bank de enige maken die straks nog extern kapitaal kan verschaffen. Dat is wat er gaat gebeuren door dit wetsvoorstel en daar maakt het kabinet zich zorgen over.

Mevrouw Wolbert (PvdA):

We doen nu net alsof de stevigheid en de betrouwbaarheid van zorgverzekeraars alleen afhankelijk zijn van de vraag hoe ze extern kapitaal kunnen betrekken. Omdat we het systeem zo belangrijk vinden, hebben we er van alles omheen gebouwd. De concurrentie wordt door een externe toezichthouder in de gaten gehouden en gereguleerd. De kapitaalpositie wordt in de gaten gehouden en gereguleerd. We hebben allerlei afspraken gemaakt over hoe ze wel of niet mogen concurreren. Eerlijk gezegd vraag ik me weleens af, maar ik ben natuurlijk een leek, welke risico's die zorgverzekeraars eigenlijk lopen. We hebben alles dichtgetimmerd en het enige wat we nu nog willen doen, is de aandeelhouders op afstand zetten of überhaupt niet meer toe-

laten. En dan zouden nu opeens de zorgverzekeraars zo veel meer risico lopen. Ik vind dat een bijzondere redenatie.

Minister Schippers:

Ik ben heel erg voor de regulering die u noemt. Ik ben heel erg voor stevige publieke randvoorwaarden, want de zorg is iets anders dan een schadeverzekering van een auto. Ik ben dus heel erg voor de acceptieplicht en het verbod op premiedifferentiatie. Ik vind ook dat we op al die publieke randvoorwaarden heel erg zuinig moeten zijn. Daarover verschillen wij absoluut niet van mening. Juist door die publieke randvoorwaarden heeft Nederland geheel terecht onder Solvency II een korting gekregen voor onze zorgverzekeraars. Het is ook geen geheim dat ik vind dat we misschien nog wel wat meer hadden kunnen krijgen. Ik ben het daar heel erg mee eens.

Hoe groot de risico's van de verzekeraars zijn, is niet aan mij om te beoordelen. Dat is aan de Nederlandsche Bank, want dat is onze toezichthouder. Die spreek ik ook periodiek over hoe hij de risico's in het systeem beoordeelt. Zolang het goed gaat, kunnen we zeggen: we zien die risico's eigenlijk niet. Dat hebben we bij de banken ook veel te lang gedacht. We moeten dus een sterke toezichthouder hebben en die hebben we ook, hoor! Ik ben er dan ook heel gerust op. De Nederlandsche Bank houdt hierop goed toezicht.

Mijn betoog gaat over de flexibiliteit, het kunnen schuiven van het eigen vermogen, opdat je zwakke broeders helpt in een tijd dat dat nodig is. Het verleden heeft laten zien dat dat wel verschillende malen, niet alleen bij deze twee verzekeraars die een brief hebben geschreven maar ook bij andere, is gebeurd. Het is belangrijk dat het kan, want dat heeft ervoor gezorgd dat de premiestijging is gedempt en dat we een stabiel systeem hebben. Daarom begon ik mijn inleiding ook zoals ik hem begon.

Mevrouw Wolbert (PvdA):

Voorzitter, ik zal kort zijn. Ik heb hier overigens nog niet zo vaak gestaan.

Dat is nou precies waarover de initiatiefnemers hebben gezegd dat het niet verandert door het verbod op winstuitkering. Die onderlinge dotaties of verschuivingen kunnen volgens hen ook in de toekomst gewoon plaatsvinden. Wat straks niet meer kan — dat is misschien ook wel een verschil in positie tussen de minister en de Partij van de Arbeid — is dat zo'n groot concern geld kan maken door met kapitaal te schuiven. Natuurlijk mag je schuiven als een zwakke broeder in je concern niet kan voldoen aan de solvabiliteitseisen. Dan doteer je natuurlijk en dat is misschien ook wel het gedrag dat we graag zien. Liever dat dan denken dat je op agiostortingen rendement kunt maken.

Minister Schippers:

Ik heb net het A4 gekregen van de indieners waarop staat hoe zij dit voor zich zien. Ik heb daarover natuurlijk contact gehad met de Nederlandsche Bank en die zegt niet meteen: dit is zoals het is. De bank zegt dat hij het echt goed uit zal moeten zoeken. Hij zegt helemaal niet dat het niet zou kunnen onder allerlei technische voorwaarden, maar wel dat er rekening moet worden gehouden met de verschillen die er kunnen zijn. Je hebt het moederconcern en je hebt

de onderdelen van het concern. Dat is de eerste variant. De tweede variant is dat het gaat van het ene naar het andere onderdeel van het concern. Tijdens het debat heb ik even gevraagd of DNB nieuwe inzichten heeft en in antwoord daarop stelt hij dat hij er nu eerst even goed naar moet kijken. Welke varianten zijn er en wat kan wel of niet? Wat in ieder geval helder is, is dat gebruikelijke manier om dividend te schuiven tussen een sterke broeder en een zwakkere zus niet meer kan.

Mevrouw Voortman (GroenLinks):

Het voorstel behelst een verlenging van het verbod. Alle zorgen die de minister nu heeft, zou zij ook over de huidige situatie moeten hebben.

Minister Schippers:

Nee, het is geen verlenging van het verbod. Het huidige verbod heeft alleen betrekking op de bruidsschat die destijds aan de ziekenfondsen is meegegeven. Het huidige verbod heeft betrekking op 2 miljard. Het wetsvoorstel gaat over alle verzekeraars en over alle reserves van de verzekeraars. Dit geldt dus ook voor de verzekeraars die voorheen privaat waren en daarna in het nieuwe systeem zijn gekomen. Voor hen geldt vandaag de dag geen verbod op winstuitkering. Het wetsvoorstel is veel breder dan de huidige situatie.

Mevrouw Voortman (GroenLinks):

Wat ik steeds heb begrepen, is dat zorgverzekeraars helemaal niet voornemens zijn om winst uit te keren. Zij zijn daar ook helemaal niet voor toegerust. Slechts bij één verzekeraar is dat wel het geval. Ik zie het probleem niet zo. Ik heb het idee dat de minister het probleem breder maakt. De heer Van Gerven gaf al aan dat zij het en verdoemenis schetst, terwijl het een voortzetting van de huidige situatie is. Ik begrijp de angst van de minister niet helemaal. Ik zou ook denken dat als ... Voorzitter, u gebaart nu in mijn richting, maar u liet de heer Rutte ook zes keer terugkomen.

De voorzitter:

Nee, u hebt het woord.

Mevrouw Voortman (GroenLinks):

Dank u wel, voorzitter.

Als het zo erg is, had de minister had twee jaar geleden het verbod op winstuitkering niet moeten verlengen. Dat heeft zij zelf gedaan naar aanleiding van een aangenomen amendement. Ik vind de opstelling van de minister inconsistent.

Minister Schippers:

Die verlenging van het verbod heb ik niet bedacht en die ging over de bruidsschat, over die 2 miljard aan reserves die de oude ziekenfondsen hadden ingebracht. Dit wetsvoorstel gaat over alle verzekeraars en over alle reserves, dus ook over de reserves die altijd privaat zijn geweest. Dat is echt een essentieel verschil. De verzekeraars hebben nooit kunnen verwachten dat dit zou gebeuren. Zij waren altijd vrij in de besteding daarvan.

De voorzitter:

Hoeveel tekst heeft de minister nog? Collega's hebben het initiatiefwetsvoorstel ingediend en hun termijn gebruikt. Er zijn interrupties gepleegd. Hoeveel tekst is er nog voor deze adviseur?

Minister Schippers:

Ik ben bij het stelsel. Ik kom nog te spreken over de kopjes juridisch en de daadwerkelijke praktische toepassing.

Mevrouw Keijzer (CDA):

Ik heb een punt van orde. Ik heb aangegeven dat ik wel geïnteresseerd ben in een inhoudelijke onderbouwing van de minister om te kunnen vaststellen of die doeltreffend is of dat het VVD-retoriek — ik kan het niet anders noemen — is. Ik zou het correct vinden als de minister dat puntig doet. Gelet op de duur van het eerste subpuntje van het eerste punt, maak ik mij daar een beetje zorgen over.

Mevrouw Klever (PVV):

Voorzitter. Wij hebben het debat met de initiatiefnemers gevoerd. Het past de minister om enige terughoudendheid te betrachten. Ik vraag u nogmaals om de minister te verzoeken om alleen de vragen te beantwoorden. Anders gaan wij de discussie weer helemaal opnieuw doen. Volgens mij staat er voor vanmiddag een heel belangrijk debat gepland.

De voorzitter:

Ik stel voor dat de minister doorgaat met haar betoog, maar zich concentreert op de gestelde vragen.

Minister Schippers:

Allereerst ben ik geen VVD-woordvoerder. Ik geef hier advies namens het kabinet. Dit is reactie op de opmerkingen van mevrouw Keijzer. Zij heeft drie punten genoemd waarover zij advies wil. Zij hoopte dat ik die punten nader wilde toelichten. Dat ben ik nu aan het doen. Ik word op onderdelen daarvan bevroegd. Ik probeer daar zo goed en zo eerlijk mogelijk antwoord op te geven. Tijdens het debat heb ik de Nederlandsche Bank, een toezichthouder, gevraagd om mij te helpen om zo snel mogelijk de informatie te geven die ik zelf op dat moment niet had.

Het aantrekken van vreemd vermogen blijft wel mogelijk met dit wetsvoorstel. Een verzekeraar kan nog wel lenen. Daarvoor moet rente worden betaald. Die rente is afhankelijk van het eigen vermogen, dat met dit wetsvoorstel niet zo makkelijk kan worden vergroot. De bank is straks de enige partij die nog geld kan geven. Kortom, de risico's stijgen en daarmee de rente en de mogelijkheden nemen af, wat de positie van de bank verder versterkt. De slotsom is dus dat de financieringsmix duurder en minder flexibel wordt.

De tweede set van bezwaren betreft juridische en uitvoeringstechnische bezwaren. Het wetsvoorstel impliceert een inbreuk op het eigendomsrecht, dat door het EVRM wordt beschermd en dat een fundament is onder ons economisch verkeer. Dit is een van de belangrijkste kritiekpunten van de Raad van State op dit initiatiefwetsvoorstel. De Raad van State zet grote vraagtekens bij de rechtvaardiging van

deze inbreuk in het licht van artikel 1 van het Eerste Protocol. Dat verbaast mij niet, omdat onze eigen juridische afdeling dit ook heeft geconstateerd ten aanzien van het veel minder verstrekkende amendement op de wanbetalerswet. Dit is ook de strekking van een second opinion van het ministerie van Veiligheid en Justitie, opgesteld door prof. dr. Kuijer, waarin wordt gesproken van een reëel afbreukrisico vanwege de strijdigheid met het EVRM. Die juridische analyse heb ik destijds in een brief aan u geschetst. Het amendement betrof voortzetting van de voorwaarde om niet naar winst te streven om de voormalige ziekenfondsreserves te mogen behouden. Het idee daarachter was om de oorspronkelijke ziekenfondsreserves, zeg maar de bruidsschat van 2 miljard euro die destijds met de nieuwe wet meekwam, te behouden. Dit amendement is dus veel minder verregaand dan het wetsvoorstel dat nu voorligt. Dit voorstel gaat over alle verzekeraars, ook verzekeraars die altijd al particulier waren en waarop de overbruggingsregeling helemaal geen betrekking had. Het geldt voor elke vorm van winstuitkering. De zogenoemde "beklemming" is dus niet beperkt tot de bruidsschat, maar gaat over het totaal van 9,9 miljard euro.

De heer Koolmees (D66):

Ik hoor de minister onderscheid maken tussen de oorspronkelijke ziekenfondsreserves, de 2 miljard, de reserves die zijn opgebouwd met premiegeld in de zorg en de agiostortingen uit de moeder, broer of zus van de verzekeraar. Ik heb de vraag ook gesteld in de eerste termijn van de indieners. Toen was het antwoord dat het amendement dat de minister zojuist noemde over onteigening ging en dat dit wetsvoorstel over regulering gaat, waarmee het een andere juridische basis heeft. Geldt dat ook voor alle drie de onderdelen van de reserves die ik net heb onderscheiden: de oorspronkelijke ziekenfondsreserves, de reserves die zijn opgebouwd met premiegeld en de kapitaalstortingen uit andere verzekeringsonderdelen, bijvoorbeeld schadeverzekeringen?

Minister Schippers:

Volgens mij zijn het er inderdaad drie. Het eerste onderdeel is de oude ziekenfondsbruidsschat. Het tweede onderdeel zijn allerlei reserves die op allerlei manieren zijn opgebouwd en die heel ver teruggaan van de particuliere verzekeraars. Zij hadden veel meer reserves; vandaar de bruidsschat die meekwam. Het derde onderdeel zijn de dotaties. Het gaat erom dat je met het geld niet meer kunt doen wat je ermee wilt doen. Je beklemmt het, dus je handelingsbevoegdheid ten opzichte van je geld is niet meer vrij. Het is te vergelijken met het geld dat ik op mijn spaarrekening heb. Dat is van mij en ik kan het aan allerlei dingen besteden. Op een gegeven moment wordt er gezegd: dat mag op je spaarrekening blijven staan, maar je mag het niet meer uitgeven. De beschikking over je geld wordt ineens op alle drie de onderdelen vastgelegd.

De heer Koolmees (D66):

Daarmee is dus het onderscheid dat de indieners maken, namelijk dat het amendement dat hier twee jaar geleden voorlag over onteigening ging en dat het nu over regulering gaat, volgens de minister niet relevant?

Minister Schippers:

De Raad van State heeft aangegeven reële botsingen te zien met het eigendomsrecht. Ik denk dat je dat echt nader zult moeten onderzoeken, want niet alleen de Raad van State vindt dat, maar wij schatten dat ook zo in. Eigenlijk zeg je: het geld is nog wel van jou, we onteigenen het niet, maar je hebt er niet de vrije beschikking over die je daarvoor had.

Mevrouw Keijzer (CDA):

Dat was volgens mij niet een antwoord op de vraag van de heer Koolmees. Het amendement was verstrekkender, want dat ging over onteigening. Toen was de minister heel wat terughoudender. Ze heeft zich toen juist onthouden van een voorspelling over de uitkomst van deze vraag over eigendom. Dus ik stel de vraag nog maar een keer aan de minister. Ze was veel terughoudender bij dat veel verstrekkender amendement over onteigening. Waarom is ze er dan zo stellig over dat dit voorstel in strijd is met het eigendomsrecht? Ze zegt zelf immers ook dat wat vandaag voorligt, gaat over regulering.

Minister Schippers:

Beperking van de beschikking over eigendom, is me nogal wat. Het gaat hier om 8 miljard die niet uit ziekenfondsreserves komen. Het geld was op de private markt gewoon actief. Niemand had kunnen voorzien dat erop ingegrepen zou kunnen worden. Het valt niet onder een huidig verbod of een verlenging van een verbod. Het geld was vrij. En nu ineens wordt gezegd dat je er geen vrije beschikking meer over hebt. Ik sta niet alleen in deze opvatting. De Raad van State heeft er immers natuurlijk niet voor niets aandacht voor gevraagd. Die heeft ook gevraagd om dat onderdeel nog eens goed te bekijken, zo niet te heroverwegen.

Mevrouw Keijzer (CDA):

De minister heeft ons een juridische waardering beloofd. Dan wil ik die ook wel hebben. Ze moet niet alleen maar verwijzen naar de Raad van State, want dat is hier vandaag door mevrouw Bruins Slot ontkracht. Ik wil graag van de minister weten waarom zij indertijd, toen het ging over onteigening veel minder stellig was, dan ze vandaag is over regulering van eigendom. Temeer daar in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens juist staat dat je dat kunt doen in het algemeen belang en voorzien in de wet. Dus graag hoor ik ook hier vandaag een juridisch gestoeld advies over waarom dat anders is.

Minister Schippers:

We hebben het hier niet over 2 miljard die vanuit de ziekenfondsen onder een tijdelijk verbod vielen, maar we hebben het over de hele verzekeringsmarkt, van bijna 8 miljard. De bruidsschat is er dus van afgetrokken. Men heeft niet kunnen verwachten dat er ineens een beperking van de beschikking over dat eigen vermogen in de lucht zou gaan hangen. Die beperking van de beschikking wordt nu plotsteling ingevoerd. Wij achten de kans dan ook reëel dat dat niet standhoudt voor de rechter, en dat daar op z'n minst flankerend beleid of zelfs een vergoeding tegenover zou moeten staan. Omdat dit niet irreëel is, lijkt me nader juridisch advies nodig. Dat zegt ook de Raad van State. Ik zou

zeggen: aanpassing. Maar je kunt ook zeggen dat er een extra toets nodig is.

Mevrouw Keijzer (CDA):

De minister gaat niet in op mijn vraag. Zij probeert mij te imponeren met een bedrag. Dat er heel veel geld op de plank ligt bij de zorgverzekeraars, daar zijn we het over eens. Ik wil gewoon van de minister horen waarom de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens inzake Pine Valley Developments Ltd and Others versus Ireland, niet ook hierbij van toepassing is. Daaruit blijkt namelijk dat wijziging van wetgeving een normaal bedrijfsrisico is. Door de indieners is deze wijziging ook nog eens gestoeld op moties, uitspraken van de minister en uitspraken van zorgverzekeraars. De minister heeft beloofd op die vraag een antwoord te geven, en ze neemt haar tijd. Ik wil dus daarom nu vandaag horen waarom de weerlegging die mevrouw Bruins Slot vandaag gaf, niet steekhoudend is. Als het de minister niet lukt om dat uit te leggen, dan is het goed om dat ook hier vandaag met elkaar vast te stellen. Want dan is op dit onderdeel het advies van de minister niet steekhoudend.

Minister Schippers:

Als je de vragen afgaat die net door mevrouw Bruins Slot zijn beantwoord, zie je het volgende. Het gaat om eigendom en om inmenging. Is het gerechtvaardigd? Ik begon niet voor niets met de stabiliteit van het systeem. De rechter zal toetsen op de vraag of er een directe aanleiding voor ingrijpen is. Daarom heb ik mijn inleiding gehouden. De rechter zal beoordelen of het proportioneel is. Op basis van mijn inleiding, die voor mevrouw Keijzer iets te lang duurde, maar wel de basis onder mijn redenering legt, denk ik dat er een grote kans is dat de rechter een en ander niet proportioneel vindt. Verder gaat het om de vraag of we het hadden zien aankomen. Nou, ten aanzien van de bruidsschat speelt de discussie wel veel langer, maar ten aanzien van de hele verzekeringsmarkt, ook de private, die altijd al heeft bestaan in Nederland, kun je dat toch niet zeggen. Dan zou je kunnen stellen dat er wel degelijk sprake is van een inbreuk op de eigen normen, zodat gesproken kan worden van een reëel afbreukrisico. We moeten bespreekbaar maken dat dat risico bestaat, ook al komt dat ongelegen.

Mevrouw Klever (PVV):

Als ik visser ben en ik koop een viskotter om op tong te gaan vissen, waarna de overheid een jaar later de regels verandert, waardoor ik niet meer op tong mag vissen, dan ben ik mijn viskotter en mijn geld daaraan besteed kwijt. Want ik kan er niet meer mee vissen. Dat is een bedrijfsrisico. Ik heb pech gehad, want ik ben ingestapt op een markt waarvan ik dacht geld te kunnen verdienen. Dan weet je, zeker op een markt waarop veel overheidsregulering is, dat je een bepaald risico loopt dat de regels veranderen. Is dat niet gewoon het geval bij de zorgverzekeraars? Ze zijn ingestapt in een markt waarvan ze hoopten dat er na tien jaar winstuitkeringen mogelijk zouden worden, iets wat ze nooit zeker wisten. Maar als je de maatschappelijke discussies van de afgelopen jaren volgt, kon je zien aankomen dat het veranderd zou worden. Is dat hier niet gewoon het geval?

Minister Schippers:

Nee, want ze waren al actief op deze markt. Er kwam verandering van wetgeving, en de beschikking over hun kapitaal was vrij, wat nu ook zo is. Met dit wetsvoorstel wordt dat ineens veranderd en beklemd. Dat is het grote verschil. Waar ik op wijs, is dat het kabinet ernstige vraagtekens zet of dit de proportionaliteitstoets kan doorstaan. De Kamer neemt uiteindelijk een besluit of zij dat risico wil aangaan, maar het is mijn taak om erop te wijzen dat het risico ook aanzienlijk is dat de rechter daarover anders beslist. Dat is geld dat ook door de premiebetaler moet worden opgebracht. Het lijkt mij daarom reëel om dit hier onder de aandacht te brengen. Dan kan de Kamer beoordelen of zij dat met mij deelt of niet en hoe groot dat risico van schadevergoedingen is.

Mevrouw Klever (PVV):

Ik constateer dat we al elf jaar een systeem hebben waarin winstuitkering verboden is. Verder is er al jarenlang een discussie gaande of zorgverzekeraars wel winst mogen uitkeren. Zorgverzekeraars hadden dit dus kunnen zien aankomen. Het maatschappelijk belang weegt in dit geval zwaarder dan dat van een zorgverzekeraar.

Minister Schippers:

Daar zit echt een belangrijk verschil, want winstuitkering is niet verboden. Verzekeraars mogen vandaag de dag al winst uitkeren. Zij mogen dat alleen niet doen op de oude ziekenfondsreserves van 2 miljard. Maar op het andere geld van bijna 8 miljard kunnen verzekeraars nu al conform de wet een uitkering doen.

Mevrouw Keijzer (CDA):

De minister probeert ons bang te maken met schadeclaims. Mevrouw Bruins Slot is daar al uitgebreid op ingegaan. In welke situaties zijn schadeclaims toegewezen? Dat is wanneer de inperking van het eigendomsrecht niet bij wet voorzien was, in situaties waarin lange tijd onzekerheid was bij degene die het eigendom had, met allerlei gebruiksbeperkingen, in situaties waarin de overheid de tenuitvoerlegging van een rechterlijke uitspraak waarin een claim tegen de overheid werd gehonoreerd werd doorkruist door een wet en in een situatie waarin sprake was van een "individual and excessive burden". Zou de minister in willen gaan op de vraag welke van deze situaties hier aan de orde is? Ik wil graag een heel precies antwoord.

Minister Schippers:

Ik maak helemaal niemand bang. Ik wijs op een risico van dit wetsvoorstel. U kunt dat risico lopen, als u dat wilt. U kunt mijn analyse niet delen. U kunt de analyse van de Raad van State niet delen. Dat is uw goed recht. U kunt de analyses van onze wetgevingsjuristen niet delen; ook goed. U kunt op basis van uw argumentatie ervoor kiezen om het risico willens en wetens te lopen. Dat is uw goed recht. Dat kunt u doen als parlementariër. Ik wijs er alleen op dat het EVRM hierbij een belangrijke rol speelt. Is het proportioneel? Is het gerechtvaardigd? Is daar aanleiding toe? Mijn antwoord daarop zou zijn: dat betwijfel ik zeer. Sterker nog, ik denk dat het niet proportioneel is. Ik ben niet voor niets begonnen over de stabiliteit van ons systeem. Dit was niet te verwachten en dit hing niet in de lucht. Mevrouw Klever

heeft gelijk als zij zegt dat wij steeds debatten hebben gevoerd over de bruidsschat. Maar we hebben het hier nooit gehad over de winstuitkeringen bij alle verzekeraars, inclusief de particuliere verzekeraars.

Mevrouw Keijzer (CDA):

Ik krijg geen antwoord op mijn vraag. De minister gebruikt een drogreden. Ze verwijst naar iemand die iets gezegd heeft vanuit een bepaalde positie. Ik heb vier situaties genoemd waarin uiteindelijk een schadevergoeding is toegelaten. Ik heb ook de argumenten benoemd op basis waarvan dat is gebeurd. Ik heb de minister gevraagd waarom dat volgens haar advies hier aan de orde is. Je kunt dan niet volstaan met de verwijzing naar dezelfde algemene opmerking, namelijk dat er sprake is van onteigening. Ik wilde zeggen "een te grote impact", maar dat is hier niet aan de orde. In alle adviezen werd ervan uitgegaan dat er sprake is van onteigening. Ik stel mijn vraag nogmaals aan de minister. De minister heeft zich hierop goed kunnen voorbereiden. Zij wordt daarin ook goed ondersteund. Ik wil op al deze onderdelen horen waarom ze volgens de minister aan de orde zijn. Waarom is er sprake van een "individual and excessive burden"? Is er sprake van een beperking van het eigendomsrecht die niet via de wet wordt geregeld? Dat zou bijzonder zijn, want we behandelen een wet, maar dat is wel een van de situaties die ik noemde. Als je vindt dat er sprake is van een risico, dan moet je dat wel kunnen onderbouwen. Ik heb de minister dat niet horen doen. Het advies van de minister is op dit onderdeel niet steekhoudend.

Minister Schippers:

Dat oordeel laat ik aan iedereen over. Er is sprake van inbreuk op eigendom, want de beschikking over je eigendom wordt beperkt. Is dat proportioneel? Je kunt dit per wet of andere regelgeving wijzigen. Is er sprake van een reëel bedrijfsrisico? Had je dit kunnen zien aankomen? Was dit logisch? Hing het in de lucht? Zo niet, dan is het aanbod van schadevergoeding aan de orde. Je kunt niet zomaar met een wet treden in het eigendom van mensen; gelukkig maar, zou ik willen zeggen. Dat je met een wet de beschikking over je eigendom kunt beperken, vormt een reëel afbreukrisico. Dat afbreukrisico is niet alleen geconstateerd door het kabinet, maar ook door de Raad van State. Dat is wat ik hier betoog.

De voorzitter:

Mevrouw Keijzer, kort.

Mevrouw Keijzer (CDA):

Heel kort, voorzitter. Het spijt mij zeer, maar datgene wat de minister zegt, klopt gewoon niet. In het arrest dat ik net noemde, Pine Valley Developments Ltd versus Ierland, is aangegeven dat de wijziging van wetgeving een te accepteren bedrijfsrisico is. Er komt lidstaten een ruime ruimte toe om van oordeel te zijn dat het in het algemeen belang kan zijn om eigendom te reguleren. Als je vervolgens toch vindt dat je daardoor schade hebt geleden, dan blijkt uit een aantal uitspraken dat dat niet aan de orde is. Ik heb ervoor gepleit dat de minister de ruimte zou krijgen om een advies te geven, maar dat moet wel een neutraal advies zijn. Als je dat niet kunt geven, omdat er allerlei eigen interpretaties

zijn, dan ga je verder dan de positie en de taak die je in dit debat hebt. Dat vind ik jammer.

Minister Schippers:

Mevrouw Keijzer hoeft ons advies of onze vrees niet te delen, maar ik acht het wel mijn taak om die hier op tafel te leggen. Het klopt dat je met wet- en regelgeving de situatie kunt veranderen ten opzichte waarvan jij je zaken moet doen. Mevrouw Klever gaf daar net een voorbeeld van. Met een wet kun je zeggen: je mag dit niet meer doen of je mag dat niet meer doen. Maar als je door middel van wet- en regelgeving de beschikking over je eigendom beperkt, zonder dat daar een vergoeding tegenover gesteld wordt, dan zit daar volgens mij een afbreukrisico in. Ik denk dat niet als persoon, ik denk dat op basis van adviezen die wij en u daarover hebben gekregen en die we doorgaans toch behoorlijk serieus nemen.

Mevrouw Wolbert (PvdA):

De minister baseert zich onder andere op een inschatting van de Nederlandsche Bank.

Minister Schippers:

De Raad van State.

Mevrouw Wolbert (PvdA):

Ik dacht u net ook een belletje had gepleegd met de Nederlandsche Bank.

Minister Schippers:

Dat ging over de dotaties binnen concerns.

Mevrouw Wolbert (PvdA):

Mijn vraag is de volgende. Kun je eigenlijk wel met droge ogen beweren dat zorgverzekeraars die toch voor een deel in de politieke aandacht zitten, die niet in de luwte zitten — laat ik het maar voorzichtig uitdrukken — nooit van hun accountants, als die hun handtekening moesten zetten onder hun jaarrekening en een managementletter schreven over de risico's van een concern, hebben gehoord: let op de discussies over het verbieden van winstuitkeringen, want dat kan wel eens een risico voor jullie concern zijn?

Minister Schippers:

Voor de bruidsschat wel.

Mevrouw Wolbert (PvdA):

Zou het dan niet logisch zijn geweest dat die organisaties daarop gepreludeerd hadden? We weten hoe het gaat met die managementletters. Zo'n organisatie krijgt een waarschuwing en acteert daarop. Zou het ook niet zo kunnen zijn dat de zorgverzekeraars al die jaren hebben gedacht: dat loopt zo'n vaart niet en daar gaan we onszelf helemaal niet op voorbereiden? Dat ze dan nu moord en brand schreeuwen, dat is dan misschien toch wel een klein beetje dom.

Minister Schippers:

Ik deel dat niet, want voor de verzekeraars die uit de particuliere markt komen en actief zijn geworden of eigenlijk gebleven onder de nieuwe wet, is er nooit een voorstel geweest dat zij niet meer over hun vermogen zouden kunnen beschikken zoals zij dat zelf willen. Dat is in de discussie niet aan de orde geweest. De heer Van Gerven heeft een vergelijking getrokken met de nertsenfokkerijen. Maar bij de nertsenfokkerijen ging het helemaal niet over beschikking over het eigen vermogen, maar om maatregelen, flankerend over het eigen vermogen, maar om maatregelen, flankerend beleid, tegemoetkoming in de kosten en allerlei andere dingen. Ik denk dat deze ingreep zomaar doen, juridisch niet stand zal houden. Dat is het enige dat ik betoog.

Mevrouw Wolbert (PvdA):

Ik bestrijd de stelling van de minister dat deze maatregel rauw op het dak en plotseling op het bordje van de zorgverzekeraars zou zijn gekomen. Je bent volgens mij wel grenzeloos naïef en niet van deze wereld als je niet volgt wat hier in de Tweede Kamer de trend van de discussie is. Er zijn voortdurend, in ieder geval de laatste vier jaar, vraagtekens gezet bij winstuitkeringen. Ze hadden zich dus moeten voorbereiden op het risico dat een bespreking zoals we die nu hebben, er een keer zou komen. Wanneer wisten ze misschien niet, maar dat die zou komen, hadden ze op hun vingers na kunnen tellen.

Minister Schippers:

Ik betwijfel dat. In het regeerakkoord staan alleen maar dingen over meer winstuitkering in de zorg en geen enkele regel over minder winstuitkering in de zorg. Dus ook op basis van zo'n regeerakkoord hadden de verzekeraars niet kunnen verwachten dat zonder flankerend beleid ineens dit soort maatregelen zou worden getroffen. Ik zeg niet dat je nooit zo'n maatregel kunt treffen. Ik zeg alleen dat daar flankerend beleid bij hoort. We weten dat dat geld kost. Zou het niet veel wijzer zijn om eerst te bekijken hoe groot die kans is en waar het om gaat, voordat je een wet maakt? Nu wordt er een eerst een wet gemaakt om dan maar te zien waar het schip strandt.

Mevrouw Wolbert (PvdA):

Ik vind deze voorstelling van zaken niet van veel realiteitszin getuigen. Wij kennen de zorgverzekeraars allemaal als heel professionele, supergoed geadviseerde en zeer scherp in de tijd opererende concerns. Die hebben natuurlijk allang nagedacht over de risico's die ze lopen. Ik vind dat ze allang hadden moeten acteren. De minister zegt nu dat je eerst moet uitzoeken wat de effecten zijn. Dat is echt een verschil. Ik vind dat je je grond voor het indienen van een schadeclaim allang verspeeld hebt als je vier jaar lang op je krent bent blijven zitten.

Minister Schippers:

Ik verwijs nogmaals naar het regeerakkoord. Ik zou ook iedereen willen uitnodigen om dat nog eens te bekijken. Dat is toch het politieke programma op basis waarvan je regeert. Daarin staan alleen teksten over meer winstuitkeringen en niet over minder. Ten tweede zijn mijn zorgen niet zozeer ten bate van de verzekeraar. Mijn zorgen zijn dat er claims komen die de premie- en belastingbetaler moet opbrengen. Als de verzekeraar voor een rechtbank

een claim toegekend krijgt, dan moet die ook betaald worden. Die risico's voor de Staat zou ik graag vooraf inzichtelijk willen hebben. Mijn advies is om dat vooraf te doen, in plaats van dat daar achteraf op moet worden gegokt.

Mevrouw Wolbert (PvdA):

Eén opmerking nog. De minister refereert nu twee keer aan wat er in het regeerakkoord staat. Ik zou het heel naïef van zorgverzekeraars vinden als zij denken dat de werkelijkheid met een regeerakkoord in de hand vierenhalf jaar lang niet verandert. Dat geloof ik echt niet. Dat zou er alleen maar op wijzen dat ze hebben zitten slapen of niet hebben willen acteren.

Minister Schippers:

Over het algemeen worden fundamentele wijzigingen wel in een regeerakkoord opgenomen.

De voorzitter:

Ik stel voor dat de minister haar verhaal afmaakt.

Minister Schippers:

Dan kom ik bij mijn laatste blokje; dat gaat over de technische voldragen van het wetsvoorstel. Los van de fundamentele juridische bezwaren zijn er vragen of het sluitend, goed uitvoerbaar en handhaafbaar is. Ik noem een paar voorbeelden. Het wetsvoorstel bevat, vreemd genoeg, geen definitie van winst. De initiatiefnemers gaan er, in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie in het verslag, van uit dat het wetsvoorstel een grondslag biedt voor de NZa om in te grijpen als zorgverzekeraars het winstverbod omzeilen. Winst mag niet worden uitgekeerd, maar wat is winst? Gaat het ook over uitkeringen op winstbewijzen die niet als dividend zijn aan te merken? Gaat het ook over bonussen aan werknemers?

Mevrouw Klever heeft gevraagd of het geld mag worden besteed aan premieverlaging; ook wat dat betreft zorgt het wetsvoorstel voor vragen. Of met dit wetsvoorstel winst mag worden ingezet voor premieverlaging, is mij niet helemaal duidelijk. De definities ontbreken in het voorstel. Wanneer het wetsvoorstel enkel beperkingen oplegt aan de bestemming van winst, is het nog steeds mogelijk om de premie te verlagen. Het verlagen van de premie leidt boekhoudkundig namelijk tot een lagere winst en is geen bestemming van de winst. Echter, het is mij niet duidelijk of de indieners van het wetsvoorstel niet eigenlijk winst en kapitaal bedoelen waaraan beperkingen worden opgelegd. Kapitaal, ofwel reserves, is grotendeels namelijk opgebouwd met winsten uit het verleden. Wanneer de beperkingen die het wetsvoorstel oplegt, ook gelden voor de reserves, dan is het niet langer mogelijk om de premie te verlagen door inzet van de reserves wanneer de winst daarvoor onvoldoende hoog is. Zou het niet verstandig zijn om dat nader te toetsen? Volgens dit wetsvoorstel mag de winst wel worden besteed aan de kwaliteit en toegankelijkheid, maar ook dat is niet gedefinieerd. Het is dus onduidelijk welke bestedingen de initiatiefnemers voor ogen hebben. De toelichting biedt geen aanknopingspunt. Hoe moet dat in een AMvB worden gegoten? Hebben de initiatiefnemers daar al gedachten over?

Tot slot: de handhaving van het wetsvoorstel lijkt mij problematisch: er moet een boete worden opgelegd voor elke gedraging die in strijd is met het wetsvoorstel. Het opleggen van sancties kan echter geen verplicht automatisme zijn. Dat vereist afweging en besluitvorming, met inachtneming van het algemeen bestuursrecht. Dit geldt temeer voor het ingediende amendement, met als strekking dat de verzeke- raar in geval van winstuitkering geen zorgverzekering meer mag uitvoeren.

Tot zover het oordeel van het kabinet over dit wetsvoorstel. Het mag helder zijn dat ons advies zou zijn: toets het wets- voorstel nog op een aantal uitvoerings- en definitieaspecten, kijk nog of het wetsvoorstel sterker kan worden en bekijk het wetsvoorstel op de gevolgen, die — als het wetsvoorstel eenmaal is aangenomen — grote schade kunnen hebben.

De voorzitter:

Beste collega's, de klok heeft behoorlijk doorgetikt. We kunnen nu een heel korte tweede termijn houden of we kunnen de rest verschuiven, want er staat straks een debat gepland voor vanavond. Ik zie dat de leden nu de tweede termijn willen doen. Als dat kort kan en als u zich daaraan houdt, doen we dat, want u vindt dit wetsvoorstel allemaal van belang. Dat betekent maximaal één interruptie bij alle sprekers.



Mevrouw Keijzer (CDA):

Voorzitter. Ik dank de indieners voor de uitgebreide beantwoording in de eerste termijn. De vragen van het CDA zijn beantwoord. In een interruptiedebat tussen de heer Rutte en mevrouw Leijten werd duidelijk dat uit openbare informatie niet te halen is wat het resultaat is van afzonderlijke individuele zorgverzekeraars. Dat is eigenlijk gek. Daarom dien ik de volgende motie in.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat een groot aantal zorgverzekeringsconcerns werkt met meer dan één risicodrager binnen de organisatie;

constaterende dat tevens enkele verzekeringsconcerns diverse schadelastverzekeringen binnen de organisatie hebben, waarvan de zorgverzekering er een is;

constaterende dat hierdoor onduidelijkheid kan ontstaan over de financiële situatie en over de herkomst van het vermogen van individuele zorgverzekeraars binnen een concern;

constaterende dat hierdoor tevens onduidelijk is of door overhevelen van vermogen uit andere delen van een verzekeringsconcern concurrentievoordelen worden gecreëerd die de zorgverzekeringmarkt verstoren;

verzoekt de regering, de Nederlandse Zorgautoriteit te laten onderzoeken hoe jaarrekeningen van individuele zorgverze-

keeraars openbaar gemaakt kunnen worden voor zover zij dit zelf al niet doen,

en gaat over tot de orde van de dag.

De voorzitter:

Deze motie is voorgesteld door de leden Keijzer, Wolbert en Van Gerven. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 14 (34522).

Mevrouw Keijzer (CDA):

De afgelopen jaren zijn verschillende verhalen naar buiten gekomen waaruit blijkt dat er in de thuiszorg zorginstellingen zijn die schathemeltjerk geworden zijn. In combinatie met alle verhalen van ouderen en gehandicapten die gekort worden op hun zorg of voor wie de zorg helemaal gestopt is, raakt dat mij. Alliade was daar een voorlopig dieptepunt van. Zorggeld moet zo veel mogelijk naar zorg. Ik heb mij hier juridisch in verdiept. Samen met het Bureau Wetgeving heb ik een amendement min of meer afgerond, maar ik heb de indieners nog gevraagd of het wijs is om dat amendement vandaag in te dienen. Ik ben het eigenlijk met mevrouw Leijten eens dat je dit in deze wet wat breder moet laten toetsen dan nu via een amendement. Ik zal het amendement dan ook niet indienen, maar ik wil wel graag de volgende motie indienen om in de Kamer te toetsen of mensen dit zien zitten. Het is immers een bak werk. Dat heb ik zijdelings gezien, toen mevrouw Bruins Slot samen met de ondersteuning van de CDA-fractie — mevrouw Senne en de heer Dees — hiermee bezig was.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat zorggeld zo veel als mogelijk naar zorg moet gaan;

overwegende dat recent meerdere situaties naar buiten zijn gekomen waarin bleek dat eigenaren van zorgbedrijven veel geld als winst aan zichzelf uitkeerden;

verzoekt de regering, gelijk aan de intramurale langdurige zorg met voorstellen te komen om ook winstuitkering in de extramurale langdurige zorg te verbieden,

en gaat over tot de orde van de dag.

De voorzitter:

Deze motie is voorgesteld door het lid Keijzer. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 15 (34522).

Mevrouw Keijzer (CDA):

De CDA-fractie zal voor dit wetsvoorstel stemmen.



Mevrouw Voortman (GroenLinks):

Voorzitter. De indieners gingen net al uitgebreid in op de brief van Achmea van gisteren. Ook GroenLinks was daar verbaasd over. Eigenlijk zegt Achmea daarmee dat het het aflopen van het verbod op winstuitkering tien jaar na invoering van het huidige stelsel slechts als een formaliteit zag. Een belangrijke voorwaarde was echter dat de verzekeringsmarkt goed zou functioneren. Ik vind de brief van Achmea getuigen van een gebrek aan zelfreflectie. Want functioneert de verzekeringsmarkt nu goed? Wat ons betreft niet. Dat is ook de reden waarom wij voor het wetsvoorstel zullen stemmen.

Ik dank de indieners, met name mevrouw Bruins Slot. In het debat werd veel aandacht gevraagd voor het eigendomsrecht en het EVRM. GroenLinks hecht ook zeer aan mensenrechten. Ik vond dat mevrouw Bruins Slot heel goed aangaf dat het elke keer een heel duidelijke afweging is. Ik kan me voorstellen dat dit ook in de Eerste Kamer een belangrijke vraag zal zijn, mocht een meerderheid van de Tweede Kamer dit wetsvoorstel aannemen. GroenLinks zal dus voor het wetsvoorstel stemmen.



Mevrouw Klever (PVV):

Voorzitter. Ik wil de initiatiefnemers nadrukkelijk bedanken voor hun grondige en gedegen antwoorden. Het was goed om te horen dat er met dit wetsvoorstel geen sprake is van onteigening maar slechts van regulering, en dat er via een stappenplan mogelijkheden zijn om gedane stortingen terug te halen. Gezien de solvabiliteit van Achmea hoeven we niet bang te zijn dat de continuïteit van zorg voor de verzekerden van Achmea in gevaar kan komen.

Ook de uitleg en de bevestiging van de initiatiefnemers dat premieverlaging uitdrukkelijk tot de mogelijkheden behoort, is geruststellend. De PVV staat namelijk al jaren op het standpunt dat geld terug moet naar de premiebetaler als zorgverzekeraars geld overhouden. Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat de winsten van de zorgverzekeraars niet in de zakken van aandeelhouders verdwijnen. Dit verbod bestond al tien jaar en wordt nu permanent gemaakt. Mijn fractie zal dit wetsvoorstel dan ook steunen.



De heer Koolmees (D66):

Voorzitter. Ik dank de indieners, de ondersteuners van de indieners en de minister voor de heldere antwoorden in eerste termijn. D66 deelt het doel en het principe van de wet en zal daarom het wetsvoorstel steunen. Zorggeld moet worden besteed aan zorg, aan premieverlaging, aan de kwaliteit van de zorg of het in stand houden van de reserves.

Ik heb nog een paar aanvullende opmerkingen en vragen. Ten eerste over de juridische risico's die in het debat veelvuldig naar voren zijn gekomen en die ook door de adviseur zijn aangewezen. Mijn fractie vindt het verstandig die juridische risico's beter in kaart te krijgen.

Ik heb in mijn eerste termijn al gezegd dat ik zeer hecht aan een DNB-advies. Daarom dien ik de volgende motie in.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de indieners van het initiatiefwetsvoorstel verbod winstuitkering zorgverzekeraars geen advies hebben ingewonnen bij de Nederlandsche Bank;

van mening dat het noodzakelijk is te weten wat de financiële consequenties van dit wetsvoorstel zullen zijn, in het bijzonder de vereiste solvabiliteit en het effect daarvan op de premies van verzekerden, en de mogelijkheden agioterugbetalingen te doen;

verzoekt de indieners, dit wetsvoorstel van advies te laten voorzien door de Nederlandsche Bank en de Kamer over de uitkomsten te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

De voorzitter:

Deze motie is voorgesteld door de leden Koolmees en Rutte. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 16 (34522).



Mevrouw Dik-Faber (ChristenUnie):

Voorzitter. Ook ik wil de initiatiefnemers bedanken voor hun uitvoerige beantwoording. Mijn dank geldt in het bijzonder mevrouw Bruins Slot vanwege haar uitvoerige juridische uitleg. Die was niet altijd eenvoudig, maar wel heel verhelderend. Ik heb nog een aantal punten. Het is mij duidelijk geworden dat een positief resultaat van het concern kan worden overgeheveld naar de basisverzekering en dat er omgekeerd via een stappenplan mogelijkheden zijn om eerdere dotaties weer terug te halen. Het is belangrijk om dit met elkaar vast te stellen.

Ik heb verder vastgesteld dat het hier niet gaat om onteigening, al zijn die woorden wel vaak gebruikt in dit debat, maar om regulering van eigendom. Mijn fractie acht dit gerechtvaardigd vanwege het publieke belang dat met dit wetsvoorstel wordt gediend. Ik zal mijn fractie dan ook positief adviseren over dit wetsvoorstel.

Omdat risicoselectie in de aanvullende verzekering is toegestaan maar niet wenselijk is, dien ik op dit punt een motie in. Het wetsvoorstel heeft mogelijk consequenties op dit punt en ik wil dat die worden gemonitord.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat zorgverzekeraars winst gemaakt met aanvullende zorgverzekeringen wél mogen blijven uitkeren;

overwegende dat dit tot meer winstmaximalisatie en risico-selectie bij de aanvullende zorgverzekeringen kan leiden;

verzoekt de regering, de NZa te laten monitoren of er als gevolg van het verbod op winstuitkering in de basiszorgverzekering vaker patiënten met een hoog risico voor aanvullende zorgverzekeringen worden geweigerd en hierbij ervaringen van patiëntenorganisaties mee te nemen, en de Kamer hierover te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

De voorzitter:

Deze motie is voorgesteld door het lid Dik-Faber. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 17 (34522).



De heer Rutte (VVD):

Voorzitter. Als mensen denken dat ik hier sta met dubieuze belangen, dat zou je namelijk kunnen denken als je mijn twitertijdlijn bekijkt, dan moet ik hen teleurstellen. Ik sta hier als Kamerlid maar met één doel, namelijk borgen dat goede zorg met de hoogste kwaliteit in ons land beschikbaar en betaalbaar blijft voor iedereen. Daar knok ik iedere dag voor, al meer dan tien jaar en in verschillende functies. Dat is mijn enige doel en daarom ben ik ook zo stevig in mijn inbreng.

Wat wij ook met elkaar hebben gedeeld, er zijn grote zorgen over eigendom en over toetreding. Kan het nog wel, is het gemakkelijk, is het gemakkelijk genoeg. De ACM zegt daar bijvoorbeeld iets over. Er zijn zorgen over de stabiliteit van het stelsel opdat nu en in de toekomst de rekeningen kunnen worden betaald, ook als er iets mis gaat, en er zijn zorgen over de toegankelijkheid. Zorg is namelijk extreem belangrijk.

Zorg vraagt om extreem grote zorgvuldigheid bij ingrepen in de manier waarop de zorg is georganiseerd. Ik doe daarom een klemmend beroep op de initiatiefnemers om alsnog aanvullend advies in te winnen bij de Nederlandsche Bank om na te gaan wat de effecten zijn op solvabiliteit, premiehoogte en de mogelijkheden voor agiostortingen. Ik verwijs naar de motie die ik vandaag samen met de heer Koolmees heb ingediend. Daar is echt tijd voor, dit hoeft geen maanden te duren, maar het is wel essentieel om dit te weten.

Dit geldt ook voor de vragen over eigendom en over de effecten op het stelsel en de hoogte van de premie die door de NZa zouden kunnen worden onderzocht. Ik heb daarom twee moties.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

van mening dat het voorliggende initiatiefwetsvoorstel consequenties heeft voor het huidige zorgstelsel;

overwegende dat een negatieve verandering in de financiële positie van zorgverzekeraars direct van invloed kan zijn op zorgaanbieders en de hoogte van de premie;

verzoekt de regering, in afstemming met de initiatiefnemers de Nederlandse Zorgautoriteit advies te vragen over de gevolgen van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel voor de hoogte van de zorgpremie, de stabiliteit van zorgverzekeraars alsmede de mogelijke effecten voor zorgaanbieders,

en gaat over tot de orde van de dag.

De voorzitter:

Deze motie is voorgesteld door het lid Rutte. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 18 (34552).

Dan heel snel de tweede motie.

De heer Rutte (VVD):

Ik zal mijn spreektempo hoog houden, voorzitter.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

van mening dat het eigendomsrecht één van de fundamenteën is van de Nederlandse rechtsstaat;

overwegende dat het voorliggende initiatiefwetsvoorstel consequenties heeft voor het eigendomsrecht;

constaterende dat de Raad van State zeer kritisch is geweest op de rechtvaardiging van de inperking van het eigendomsrecht in het kader van het algemeen belang;

overwegende dat prof. dr. M. Kuijjer, gesterkt door de landsadvocaat en de Raad van State, over een amendement op de Zorgverzekeringswet dat een permanente beklemming van de reserves regelde, concludeerde dat dit in strijd zou zijn met het eigendomsrecht;

overwegende dat een inbreuk op het eigendomsrecht onder andere kan leiden tot schadeclaims van zorgverzekeraars, rechtsonzekerheid en aantasting van het investeringsklimaat;

verzoekt de regering, in afstemming met de initiatiefnemers de landsadvocaat een juridische second opinion te vragen specifiek waar het gaat om de gevolgen van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel op het eigendomsrecht, de eventuele schadeclaims en de verwachte hoogte daarvan,

en gaat over tot de orde van de dag.

De voorzitter:

Deze motie is voorgesteld door het lid Rutte. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 19 (34552).

Mevrouw **Keijzer** (CDA):

Het amendement ging over onteigening, maar dat terzijde. Het is makkelijk om een motie in te dienen, maar kan de heer Rutte ingaan op de weerlegging van hetgeen in deze motie staat door mevrouw Bruins Slot? Zou hij dat ook heel precies kunnen doen? Anders blijft het een stelling die wordt betrokken. Wij staan hier ook om met elkaar uit te discussiëren wat er feitelijk aan de hand is.

De heer **Rutte** (VVD):

Mevrouw Bruins Slot is jurist en ik ben dat ook. We kunnen dus een deliberatie houden van jurist tot jurist. Als mevrouw Keijzer dat graag wil, wil ik dat voor haar doen. Het blijft dan wel een mening tegenover een mening. Om daarvan weg te komen en omdat er sprake is van een amendement dat heel ernstig lijkt op wat hier gebeurt maar wat mijns inziens minder verstrekkend is, zeg ik: laat de landsadvocaat een second opinion geven. Hij kan met groot objectief gezag zeggen hoe het zit. Als mevrouw Bruins Slot gelijk krijgt, zal ik mijn verkeerde inzicht ruiterlijk toegeven.

Mevrouw **Keijzer** (CDA):

Dan kent de heer Rutte ook de uitspraak Pine Valley Developments tegen Ierland, waaruit blijkt dat een wijziging van regelgeving als normaal bedrijfsrisico kan worden beschouwd. Weet hij het beter dan het Europese Hof?

De heer **Rutte** (VVD):

Ik ben jurist. Als jurist weet ik dat je ieder arrest en ieder stuk jurisprudentie op zijn eigen merites, in de situatie waarin iets heeft plaatsgevonden, moet beoordelen. De casuïstiek doet ertoe. Ik wil wel dit zeggen tegen mevrouw Keijzer. Je kunt één onderdeel uit een arrest halen en concluderen dat je er in Nederland rekening mee moet houden dat wetgeving wijzigt en je eigendom wordt beperkt, maar ik kan mij niet voorstellen dat mevrouw Keijzer dat per definitie een heel goed idee vindt. Zij is lid van het CDA, een fractie die bijvoorbeeld continu vooraan staat bij onteigening van landbouwgrond, zegt dat het niet mag, dat het goed gereguleerd moet worden en dat er een passende schadevergoeding moet worden betaald. En terecht, want eigendom is een fundament van onze maatschappij. Wet- en regelgeving kan wijzigen, maar ook daarvoor geldt dat dit zorgvuldig, weloverwogen en proportioneel moet zijn. Die weging wil ik nadrukkelijk overlaten aan de hoogste juridisch deskundige naast de Raad van State, die er overigens ook al twijfels over had. Daarom vraag ik dus advies aan de landsadvocaat. Het zou mevrouw Keijzer sieren als zij niet net doet alsof ik het allemaal niet wil weten of niet op de argumenten wil ingaan, maar als zij in plaats daarvan zegt: het eigendomsrecht is van belang en ik ben bereid even te wachten op de second opinion. Die paar weken kan dit wetsvoorstel prima lijden omwille van het fundamentele belang van het eigendomsrecht.

De **voorzitter**:

Kort, mevrouw Keijzer, en dan ook een korte reactie.

Mevrouw **Keijzer** (CDA):

Landbouw, maar bijvoorbeeld ook pelsdierfokkerij, is een compleet andere discussie. Bij de pelsdierfokkerij is de wet

trouwens ook overeind gebleven. Nu gaat het over een wet, een voorwaarde op basis waarvan je kunt reguleren, in het kader van het algemeen belang. Dat hebben we hier bij de kop te pakken en daarover is iedereen het eens. De heer Rutte heeft net ook gezegd dat het gaat om het algemeen belang van consumenten en verzekerden, van goede zorg en van het terugsluizen van geld naar verzekerden of betere inkoop. De heer Rutte ziet toch ook dat dit hier aan de orde is, dus dat in de casuïstiek van alle uitspraken van het Europese Hof dit juist met dit wetsvoorstel geladen wordt?

De heer **Rutte** (VVD):

De voorliggende wet gaat niet over landbouw, maar wel onder andere over de aantasting van het eigendomsrecht. Het zou mij zeer verbazen als het arrest van Pine Valley gaat over zorgverzekeraars. Ik denk het niet. Laat dus duidelijk zijn dat het van belang is dat we het toetsen, juist vanwege dit soort een-tweetjes over een mening. Nee, het gaat om wetgeving. Die moet fundamenteel kloppen, die moet deugen en we moeten goed kijken naar de strekking voor de maatschappij. Daar wil ik, nogmaals, een lans voor breken.

Mevrouw **Wolbert** (PvdA):

Voorzitter. Ik wil de indieners en de minister bedanken voor de beantwoording. Mijn fractie constateert dat de protesten tegen het initiatief van in ieder geval één zorgverzekeraar hebben verhelderd dat een deel van de zorgverzekeraars bezig is met voorbereidingen om de winst aan andere zaken dan aan premieverlaging en betere zorgkwaliteit uit te kunnen geven. Mijn fractie vindt het pijnlijk te moeten constateren dat dit in één week zowel werd ontkend als werd bevestigd. Dat stelt wat ons betreft de legitimiteit van een organisatie als Zorgverzekeraars Nederland ook ter discussie. De Partij van de Arbeid constateert dat het weerleggen van de zorg rond agiostortingen een belangrijke wending heeft betekend. Ik ben dan ook blij dat de initiatiefnemers op basis van de deelbegrotingen die ze ter beschikking kregen, deze angel uit de discussie hebben weten te halen. Uit de beantwoording van de minister begrijp ik dat ook de Nederlandsche Bank dit niet onmogelijk acht.

Niemand heeft ontkend dat we het hebben over een complexe materie maar die zonder meer ook ideologisch geladen is. De Partij van de Arbeid is geen voorstander van winstuitkering en ongunstig aandeelhoudersgedrag, dat naar ons gevoel niet past in het publieke belang. Dat brengt mij op mijn laatste opmerking, namelijk dat de Partij van de Arbeid het wetsvoorstel zal steunen.

De heer **Van Gerven** (SP):

Voorzitter. Dank aan de indieners voor hun beantwoording bij dit heel belangrijke wetsvoorstel. Bij dit wetsvoorstel gaat het erom de winstuitkering aan derden permanent onmogelijk te maken als het gaat om de zorg. Het gaat ook over het vertrouwen in het zorgstelsel en in zorgverzekeraars. Het is opmerkelijk dat terwijl deze wet al heel lang in behandeling is, pas te elfder ure met name Achmea de trom heeft geroerd. En wie staan er aan het hoofd van Achmea? De eerste man van Achmea heeft een inkomen van 1,46

miljoen, de tweede een inkomen van 1,17 miljoen, en zo gaat dat nog even door. Het zijn allemaal mensen met heel hoge inkomens. Dat roept dan weer de vraag op wat deze mensen bezielt om te elfder ure een aanval in te zetten op deze wet. Ik kan eigenlijk niet begrijpen dat dit te elfder ure is gebeurd. Naar mijn idee zijn alle vragen die gesteld zijn goed besproken en is heel erg duidelijk dat hetgeen de indieners willen, gewoon kan en ook heel goed zou zijn. Ik kom dan nog een keer terug op dat vertrouwen. Ik wil het dagblad Trouw in dezen citeren. Dat is niet iets wat ik hier elke dag doe, maar het is nu toch wel belangrijk. In een commentaar schrijft Trouw: "Het is daarom logisch als zorgverzekeraars het permanente verbod op winstuitkering zoals dat nu door de Tweede Kamer bij meerderheid is geregeld alsnog breed zouden omarmen. Dan kan er geen enkele twijfel meer zijn over hun intenties. Het gaat hen dan primair om de patiënt en niet om de poen". Ik denk dat wij ons allen deze opmerking zeer ter harte kunnen nemen. Het moet bij het zorgstelsel niet gaan om de poen maar om de patiënt.

De voorzitter:

Hiermee zijn we gekomen aan het eind van de tweede termijn van de zijde van de Kamer. Ik constateer dat de indieners direct kunnen antwoorden. Hulde voor die voortvarendheid. Dan geef ik nu het woord aan mevrouw Leijten.



Mevrouw Leijten (SP):

Voorzitter. Ik ben blij dat de beantwoording vandaag van mijn collega's Bouwmeester en Bruins Slot en mijzelf goed gevallen is in deze Kamer. Dank ook voor uw aardige woorden daarover.

Ik zou graag aan de heer Koolmees en de heer Rutte, die een verzoek hebben gedaan om een nader onderzoek — er liggen ook drie moties over, elk in een andere vorm overigens — uiteen willen zetten hoe we te werk zijn gegaan. Wij hebben al uitgebreid betoogd dat het geen verrassing was. In 2013 is er al een motie ingediend, die het toen niet haalde. In 2015 haalde een amendement het wel. Daarover heeft de minister juridisch advies gevraagd. Zij heeft toen besloten om het verbod op winstuitkering niet permanent te maken, maar om het twee jaar te verlengen.

Dat juridische advies, dat de minister toen ook naar de Kamer heeft gestuurd, is voor ons het startpunt geweest. Wij hebben een analyse gemaakt van de zwakheden in het amendement, bijvoorbeeld de mogelijkheid van onteigening of het terugvallen van reserves naar de staatskas. Wij hebben die dus niet opgenomen in het wetsvoorstel. Wij hebben het wetsvoorstel zo goed mogelijk beargumenteerd ingediend. Daarna is het advies van de Raad van State gevolgd. Dat hebben we goed geanalyseerd en van een antwoord voorzien. Wij hebben zelfs ons wetsvoorstel aangepast naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Daarna hebben wij met de Kamer in twee rondes gediscussieerd op schrift. Wij hebben zaken nader geduïd en uitgelegd. In deze behandeling hebben wij nog een nadere toelichting kunnen geven. Gelukkig hebben wij in deze behandeling zorgen over de agiostoringen van Achmea en a.s.r. kunnen wegnemen. De heer Rutte zegt dat ze niet zijn weggenomen, maar dit is openbare informatie. Wij hebben dit de afgelopen dagen uitgebreid besproken met fiscaal juristen. Wij hebben alles getoetst en het klopt; dus

de bestaande manier waarop je de waardevermeerdering van een aandeel kunt terugkrijgen.

Er ligt een verzoek van de heren Koolmees en Rutte, verwoord in de motie op stuk nr. 16, om een uitvoeringstoets door de Nederlandsche Bank te laten doen. Wij hebben uitgebreid betoogd waarom wij zeggen dat de solvabiliteit is zoals de solvabiliteitseisen zijn. Er is op dit moment geen probleem met kapitaal bij de zorgverzekeraars. Zij hebben overreserves. De mogelijkheden voor agioterugbetalingen zijn er al. Die hoeven niet getoetst te worden door de Nederlandsche Bank. De motie komt in stemming, maar wat de indieners betreft is dit onderzoek niet nodig. Deze motie was dus echt een verzoek aan de indieners.

De moties van de heer Rutte betreffen twee verzoeken aan de regering. Uiteindelijk gaan wij daar niet over, maar er staat wel: "in afstemming met de initiatiefnemers". Laat ik dus toch zeggen wat wij ervan denken. Het maakt het completer om ook advies te vragen aan de Nederlandse Zorgautoriteit, zo zeg ik tot de heer Rutte. Ook daarvan denken wij echter dat het overbodig is. We vragen dan een toekomstvoorspelling, terwijl wij juist de huidige situatie van een verbod op winstuitkering bestendigen.

Een andere vraag was om samen met de landsadvocaat een juridische second opinion te vragen. In zijn aard is dat niet mogelijk, want de landsadvocaat is de juridisch adviseur van de regering. Het parlement heeft een eigen parlementair advocaat. Mocht de indiener deze motie in stemming brengen in de hoop dat zij wordt aangenomen, dan zal hij dat in ieder geval moeten aanpassen. De indieners zitten niet te wachten op deze nadere analyses.

Uit het advies van de adviseur namens de regering, de minister, blijkt dat de visies van de indieners en de minister op het stelsel en de werking ervan duidelijk verschillen. Is het een enorme verandering van het stelsel? Nee. Wij betogen juist dat het een verandering van het stelsel zou opleveren indien een derde belang wordt geïntroduceerd per 1 januari 2018, namelijk een aandeelhouder wiens enig belang rendement is. Deze argumenten zijn eindeloos gewisseld. Een winstuitkering maakt meer markt van de zorg. De indieners willen juist minder markt in de zorg. Daar scheiden inderdaad de wegen van de indieners en de minister.

Wij hebben op meerdere fronten uitgebreid uitgelegd dat dit geen systeemwijziging is: in reactie op het advies van de Raad van State, op de zinnige vragen die de Kamer ons op schrift heeft gesteld en vandaag. Ook de juridische complicaties die er zouden zijn, zijn door mevrouw Bruins Slot afgepeld en weerlegd met heel veel arresten. Ja, het staat ieder individu, ieder bedrijf en iedere organisatie in ons land vrij om naar de rechter te gaan als hij zich benadeeld voelt door wetgeving. We leven in een rechtsstaat. Of de zorgverzekeraars daarin succesvol zullen zijn, zullen we dan zien voor de rechter. Tot gisteravond hebben zij, inclusief de koepel van zorgverzekeraars, betoogd dat zij niet uit zijn op winstuitkeringen.

Ik dank de Kamer voor het brede draagvlak voor het wetsvoorstel. Ik herken daarin het draagvlak dat er is in de samenleving. Mensen zien dat premiegeld kostbaar is om op te brengen en dat het niet geëigend is om dit uit te keren aan een aandeelhouder. Ik vind het goed dat wij als politiek laten zien dat we de handen ineen kunnen slaan en het

geluid uit de samenleving kunnen vastleggen in wetgeving. Ik dank onze ondersteuners, die hier zitten. Op de achtergrond zijn er zeker nog meer mensen bezig geweest, niet in de laatste plaats de medewerkers van Bureau Wetgeving. Ik dank hen ook. Ik dank mijn collega's voor de fijne samenwerking. Ik zie uit naar de stemmingen van aankomende dinsdag.

De voorzitter:

Ik geef de minister kort het woord voor een tweede advies.



Minister Schippers:

Voorzitter. Ik ga meteen over tot de moties die aan de regering zijn gericht. Met de motie-Keijzer c.s. op stuk nr. 14 wordt de regering verzocht, de Nederlandse autoriteiten te laten onderzoeken hoe jaarrekeningen openbaar kunnen worden gemaakt. Jaarrekeningen van risicodragers zijn al openbaar, dus de motie is overbodig. Derhalve ontraad ik haar.

De voorzitter:

Kort graag, mevrouw Keijzer.

Mevrouw Keijzer (CDA):

De bedoeling is juist dat de jaarrekeningen van alle individuele zorgverzekeraars openbaar worden gemaakt. Schaart de minister die ook onder "risicodragers"? Door de discussie naar aanleiding van het wetsvoorstel zijn we er achter gekomen hoe het zit onder de vlag van de grote vier, zal ik maar zeggen.

Minister Schippers:

De jaarrekeningen waarnaar hier wordt gevraagd, zijn openbaar. Als mevrouw Keijzer iets anders bedoelt, zou ze de motie moeten aanpassen opdat duidelijk wordt wat ze er precies mee bedoelt.

De voorzitter:

Daar is dan nog even contact over.

Minister Schippers:

In de motie van mevrouw Keijzer op stuk nr. 15 verzoekt zij de regering om met voorstellen te komen om winstuitkeringen in de extramurale langdurige zorg te verbieden. Die motie ontraad ik.

Mevrouw Keijzer (CDA):

Is daar een reden voor?

Minister Schippers:

Daar zouden wij een debat over moeten hebben. Het gaat over het aantrekken van geld om het eigen vermogen te versterken. Op zichzelf kan dat voor aanbieders heel goed zijn. Zij krijgen daarmee een stabielere positie en zijn dan minder afhankelijk van banken waaraan zij rente over leningen moeten betalen. Ik ben daar gedeeltelijk op ingegaan. In feite zijn wij daar allemaal op ingegaan bij de

behandeling van het wetsvoorstel over medisch-specialistische zorg. Dat wetsvoorstel ligt momenteel in de Eerste Kamer; er komt nog een novelle over. De standpunten zijn indertijd uitgebreid gewisseld.

In de motie op stuk nr. 16 doen de leden Koolmees en Rutte een verzoek aan de indieners.

De motie op stuk nr. 17 van mevrouw Dik-Faber is overbodig, omdat de NZa al toezicht houdt op risicoselectie en op de acceptatieplicht bij de basisverzekering. Ik wil niet de suggestie wekken dat dat niet wordt gedaan. Derhalve ontraad ik de motie.

In de motie op stuk nr. 18 vraagt de heer Rutte de regering om samen en in afstemming met de initiatiefnemers de Nederlandse Zorgautoriteit om advies willen vragen. Over de vraag of daar behoefte aan is, laat ik het oordeel aan de Kamer.

In de motie op stuk nr. 19 vraagt de heer Rutte hetzelfde, maar dan over de landsadvocaat. Ook daarover laat ik het oordeel aan de Kamer.

De voorzitter:

Daarmee zijn wij gekomen aan het eind van dit debat. Het is toch nog op tijd gelukt.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter:

Ik dank de indieners, want het is een enorm werk om zo'n wetsvoorstel te maken en te verdedigen, zo weet ik uit eigen ervaring. Ook dank voor de voortvarende beantwoording in tweede termijn. Hulde daarvoor, ook aan hun ondersteuners. Het is een bijzonder moment. Ik dank de minister voor het advies. Ik dank de collega's voor het feit dat we er toch in geslaagd zijn om dit zware onderwerp op tijd af te ronden. De stemmingen zijn komende dinsdag.

De vergadering wordt van 13.48 uur tot 14.15 uur geschorst.

Voorzitter: Arib