

Vergaderjaar 1994–1995

**23 652**

## **Wijziging van de Ziekenfondswet en de Wet financiering volksverzekeringen, ter vereenvoudiging van de regeling betreffende het verlenen van rijksbijdragen aan de Algemene Kas, bedoeld in artikel 71 van de Ziekenfondswet, en het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten**

**Nr. 6**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 8 maart 1995

#### **1. Algemeen**

De ondergetekenden hebben met belangstelling kennis genomen van het voorlopig verslag op het voorstel van wet, houdende wijziging van de Ziekenfondswet en de Wet financiering volksverzekeringen, ter vereenvoudiging van de regeling betreffende het verlenen van bijdragen van rijkswege aan de Algemene Kas, bedoeld in artikel 71 van de Ziekenfondswet, en het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten.

Alvorens in te gaan op de door de leden in het voorlopig verslag gestelde vragen wil de eerste ondergetekende zich allereerst verontschuldigen voor het feit dat de voorliggende memorie van antwoord hen zo'n lange tijd na het uitbrengen van het voorlopig verslag bereikt. De reden hiervoor is gelegen in de cumulatie van wet- en regelgeving gedurende de tweede helft van het jaar 1994 als gevolg van het regeerakkoord.

Door de leden van de verschillende fracties zijn kritische vragen gesteld over de rijksbijdragen als sturingselement bij de verdeling van de financieringslast tussen begrotings- en premiefinanciering. Zo vroegen de leden van de VVD-fractie in hoeverre in dit verband rekening is gehouden met de motie-Bolkestein (Kamerstukken II, 1993–1994, 22 730, nr. 21), waarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat het bedrijven van inkomenspolitiek thuis hoort in de belastingsfeer en niet in de premiesfeer. Ook de leden van de D66-fractie meenden dat een instrumenteel gebruik van de rijksbijdrage weliswaar op enig moment aangewezen kan zijn, maar dat deze opportuniteit daarom nog niet tot algemeen beginsel hoeft te worden verheven.

Daarnaast vroegen de leden van de RPF-fractie toelichting op de omstandigheid dat de rijksbijdragen thans in het kader van het algemeen financieel-economisch beleid nadrukkelijker dan ten tijde van de formulering van de desbetreffende wettelijke bepalingen worden gebruikt als instrument voor verdeling van de financieringslast over premies en begroting.

De leden van de CDA-fractie gaven aan oog te hebben voor de beleidsmatige bezwaren die de Ziekenfondsraad in zijn advisering over het onderhavige wetsvoorstel naar voren bracht tegen het instrumentele

gebruik van de rijksbijdragen, hetgeen door het onderhavige wetsvoorstel wordt geformaliseerd.

Uit deze reacties kan worden opgemaakt dat dit wetsvoorstel de indruk geeft op enigerlei wijze materiële veranderingen tot stand te brengen in de wijze waarop wordt omgegaan met het instrument rijksbijdrage. Dit is geenszins het geval. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt slechts wijziging van de regels inzake de formele vaststelling van de rijksbijdragen beoogd. De besluitvorming over de hoogte van de rijksbijdragen wordt door dit wetsvoorstel niet beïnvloed.

Het gaat hier om aanpassing van het juridisch instrumentarium voor vaststelling van de rijksbijdragen. Dit geschiedt echter geenszins met het oogmerk om de gangbare praktijk rond het gebruik van het instrument rijksbijdrage méér te versoepelen dan verantwoord zou zijn. Hierachter ligt de zienswijze dat het instrument rijksbijdrage slechts een beperkte uitzondering mag vormen op het uitgangspunt dat de kosten – voortvloeiend uit de uitvoering van de ZFW en de AWBZ – gedekt dienen te worden door het heffen van kostendekkende premies.

Zoals de leden van de CDA-fractie al aangaven, is het inderdaad zo dat de Ziekenfondsraad in zijn advies heeft aangegeven geen juridische bezwaren tegen het onderhavige wetsvoorstel te hebben, doch in beleidsmatig opzicht kanttekeningen te plaatsen. Deze betreffen de omstandigheid dat de omvang van de rijksbijdrage mede wordt bepaald door factoren die buiten de invloedssfeer van de wettelijke sociale ziektekostenverzekeringen liggen.

In een brief aan de Ziekenfondsraad van 26 juni 1990 (zie bijlage)<sup>1</sup> is de Ziekenfondsraad enerzijds door de toenmalige Staatssecretaris van WVC geïnformeerd over de stand van de rijksbijdragen ziektekosten per 1 juli 1990 en is anderzijds aandacht gevraagd voor de gerealiseerde en in de toekomst nog te verwachten overhevelingen tussen rijksbegroting en het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AFBZ), die budgettair neutraal dienen te zijn.

In deze brief is vervolgens nader ingegaan op dit essentiële begrip «budgettaire neutraliteit». Daarbij is vastgesteld dat zowel de rijksbijdrage ZFW als de rijksbijdrage AWBZ algemene rijksbijdragen zijn, die bestemd zijn voor financiering van een deel van de kosten van uitvoering van de ZFW respectievelijk de AWBZ. Op het moment van overheveling dient sprake te zijn van budgettaire neutraliteit. Vanaf het moment van verschuiving van de financiering van voorzieningen van – bijvoorbeeld – de begroting naar het AFBZ via verhoging van de rijksbijdrage vormen deze gelden een «normaal» onderdeel van de algemene rijksbijdrage zonder enige oormerking. Binnen de randvoorwaarden die beheersing van het financieringstekort en van de collectieve lastendruk met zich brengen in de vorm van de kaders van het Financieel Overzicht Zorg (FOZ), wordt – zo is gesteld in de brief van 26 juni 1990 – uitgegaan van volledige uitwisselbaarheid van financiering via premies, rijksbijdragen en eigen bijdragen.

Wat in deze brief als vanzelfsprekend wordt verondersteld en daarom niet verder genoemd, is het traject van begrotingswetgeving, dat iedere mutatie in de rijksbijdrage volgt – of deze nu wel of niet verband houdt met het uitgangspunt van volledige uitwisselbaarheid van financiering via premies, rijksbijdragen en eigen bijdragen.

Het onderhavige wetsvoorstel leidt er weliswaar toe dat de hoogte van de rijksbijdragen niet langer bij wege van algemeen verbindend voorschrift wordt vastgesteld, maar – het zij met nadruk gezegd – laat onverlet dat iedere aanpassing van de rijksbijdrage plaats vindt op basis van de begrotingswetgeving.

Het gebruik van de rijksbijdragen als sturingselement voor verdeling van de financieringslast over premie- en begrotingsgeldens zorgt ervoor

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

dat op flexibele wijze vorm kan worden gegeven aan het te voeren beleid. Door de begrotingswetgever wordt erop toegezien dat deze flexibiliteit zuiver wordt gehanteerd en voor zover nodig wordt beperkt.

In aansluiting op hetgeen de leden van de D66-fractie stelden, moge het verder duidelijk zijn dat bij de financiering van iedere (sociale) verzekering een verantwoorde en toereikende premiestelling in beginsel centraal dient te staan. Uitwisselbaarheid van premies, rijksbijdragen en eigen bijdragen is gewenst met het oog op flexibiliteit in het te voeren beleid. Daarbij is het van belang dat in het hele traject van begrotingswetgeving juist in het bijzonder erop wordt toegezien dat macro-economische grootheden zoals koopkracht, financieringstekort en collectieve lastendruk op welke wijze dan ook niet domineren bij de vaststelling van de mate van premie-financiering. Het beginsel van toereikende premie-financiering adequaat afwegen tegen hantering van de rijksbijdrage als een beleidsinstrument dat macro-economische grootheden als koopkracht en financieringstekort beïnvloedt, is dan ook de kern. In dit verband zij opgemerkt dat de vereenvoudiging van de wijze van vaststelling van de rijksbijdragen aan de Algemene Kas en het AFBZ, zoals het onderhavige wetsvoorstel die beoogt, op zich geen aanleiding geeft tot méér vrijheden dan zich in de bestaande situatie voordoen. Verder dan formalisering van de huidige besluitvorming over de hoogte van de rijksbijdragen strekt het wetsvoorstel zich niet uit.

Aan de motie-Bolkestein van 25 november 1993, waarin werd uitgesproken dat de vaststelling van de premiehoogte jaarlijks kostendekkend en onafhankelijk van de overheid moet geschieden, met als overweging dat het vaststellen van de premies voor werknemersverzekeringen niet op inkomenspolitieke overwegingen gebaseerd mag zijn, lag de discussie over de enquête naar het functioneren van de organen, belast met de uitvoering van de sociale verzekeringswetten, ten grondslag. Zoals ook in de in dat kader geschreven brief van de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Kamerstukken II, 1993–1994, 22 730, nr. 16) is aangegeven, blijft premievaststelling, zolang deze premies gerekend worden tot de collectieve lastendruk, onlosmakelijk verbonden met het totale budgettaire beleid, waaronder het beleid ten aanzien van de collectieve lastendruk en de koopkracht. In dit verband past een flexibel – zij het zeer zorgvuldig – gebruik van het instrument rijksbijdragen terwille van adequate beïnvloeding van macro-economische grootheden.

De leden van de VVD-fractie zouden uiteengezet willen hebben hoe uitvoering gegeven zou kunnen worden aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer (ARK), indien de rijksbijdrage niet geplaatst wordt in het teken van het gewenste financieel-economische beleid. Ook de leden van de D66-fractie vroegen of op andere wijze tegemoet kan worden gekomen aan de bezwaren van de ARK.

Aan de keuze voor de toekenning van een rijksbijdrage, die tot gevolg heeft dat er sprake zal zijn van een lagere premie dan zonder die rijksbijdrage zou moeten worden geheven, liggen nadrukkelijk afwegingen van koopkracht, lastendruk en financieringstekort ten grondslag. De ondergetekenden mogen verwijzen naar hetgeen hierover reeds is opgemerkt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Een situatie waarin de rijksbijdrage geen rol zou spelen in het kader van het financieel-economische beleid, is derhalve niet goed voorstelbaar. Desalniettemin zullen de ondergetekenden trachten in te gaan op de vraag van deze leden naar een andere wijze van uitvoering geven aan de aanbeveling van de ARK. De kern van de opmerkingen van de ARK is dat voorschotten op de rijksbijdrage worden betaald zonder formele grondslag. De ARK stelde vast dat de desbetreffende uitgaven onrechtmatig waren gedaan voor zover niet op het tijdstip van rapportage alsnog met terugwerkende kracht die formele grondslag tot stand was gebracht. De eenvoudigste oplossing

zou uiteraard zijn in de wet weer, zoals voorheen, een – eventueel geïndexeerd – bedrag aan rijksbijdrage op te nemen; indien wijziging van dat bedrag noodzakelijk wordt geacht in verband met een wenselijk geachte wijziging in de verdeling van premie- en belastingdruk, zou dit via wetswijziging moeten worden aangepast.

Een tweede variant zou kunnen zijn de rijksbijdragen voortaan te laten vaststellen, vóórdat tot het verstrekken van voorschotten daarop wordt overgegaan, dat wil zeggen: vóór de aanvang van het desbetreffende kalenderjaar. Een wetswijziging is daarvoor overigens strikt genomen niet noodzakelijk; hooguit zou via wetswijziging de huidige wijze van vaststelling (thans is daarvoor een algemeen verbindend voorschrift, te weten een algemene maatregel van bestuur respectievelijk een ministeriële regeling, vereist) kunnen worden vervangen door de meer geëigende vaststelling bij ministeriële beschikking.

Deze beide oplossingen sluiten evenwel volstrekt niet aan bij de eisen van de praktijk en zijn derhalve verworpen.

Varianten, waarin de formele vaststelling van de rijksbijdragen (eventueel op vereenvoudigde en snellere wijze) eerst achteraf na het desbetreffende jaar zou geschieden, zouden geen oplossing bieden voor het probleem van het ontbreken van een formele grondslag voor de bevoorschotting. Het wettelijk mogelijk maken van vaststelling achteraf met terugwerkende kracht zou slechts een schijnoplossing bieden. Immers, ook in dat geval blijft de bevoorschotting feitelijk geschieden zonder voorafgaande vaststelling van de hoogte van de bijdrage, zodat de fondsbeheerder vooraf nog geen duidelijkheid heeft over de omvang van de uiteindelijk te verwachten rijksbijdrage.

De voorgelegde regeling is naar het oordeel van het kabinet dan ook de meest voor de hand liggende. Er wordt van deze zijde dan ook geen aanleiding gezien tot het opstellen van alternatieve concept-wetsvoorstellen.

De leden van de RPF-fractie vroegen naar aanleiding van het feit dat de ARK in zijn verslag ook de Rijksbijdrage publiekrechtelijke ziektekostenvoorzieningen noemt, in hoeverre laatstgenoemde bijdrage ook onder het voorgestelde wetsvoorstel valt of dat de situatie zo is dat er een andere formele grondslag tot stand is gebracht.

Het oorspronkelijke wetsvoorstel had geen betrekking op de rijksbijdrage aan de publiekrechtelijke ziektekostenvoorzieningen. De vraag van de leden van de RPF-fractie heeft mede aanleiding gevormd tot een heroverweging op dit punt. Het resultaat daarvan is dat thans wordt voorgesteld om door middel van het onderhavige wetsvoorstel alsnog een formele grondslag voor de desbetreffende rijksbijdrage tot stand te brengen. De ondergetekenden verwijzen in dit verband voorts naar de bij deze memorie van antwoord gevoegde nota van wijziging met bijbehorende toelichting.

## **2. Het instrument rijksbijdrage**

Gelet op de expliciete verwijzing van de regering naar de wetgever die de mogelijkheid heeft geopend van rijksbijdragen naast premie-financiering, verzochten de leden van de VVD-fractie om een historische uiteenzetting in deze, gelet op het uitgangspunt, aldus deze leden, dat de uitvoeringskosten van de verzekering in beginsel door het heffen van kostendekkende premies dienen te worden gedekt en dat bij wijze van uitzondering een beperkte rijksbijdrage tot de mogelijkheden zou kunnen behoren. Is deze visie niet geheel iets anders dan het nu gestelde over de rijksbijdrage als sturingselement in het kader van de te voeren macro-economische politiek, zo vroegen deze leden zich af.

Vanaf de inwerkingtreding van de AWBZ in 1968 was er een rijksbijdrage. Deze hield verband met de beoogde budgettaire neutrale overgang van een aantal verstrekkingen uit de Algemene Bijstandswet naar de AWBZ. Deze rijksbijdrage was aanvankelijk alleen een bron van financiering, met vrijwel als enige mutatie de jaarlijkse indexering die in artikel 19 van de wet was geregeld.

Vanaf het begin van de jaren tachtig traden mutaties op in de rijksbijdragen, die verband hielden met verschuivingen over en weer van begrotingsgeld naar premiegelden. Daarmee werd de rijksbijdrage tot een instrument van macro-economische politiek. Het zij met nadruk gezegd dat het voeren van expliciete inkomenspolitiek niet ten grondslag heeft gelegen aan voorkomende mutaties van rijksbijdragen AWBZ. In dit verband vestigen de ondergetekenden de aandacht op de memorie van toelichting bij het – toenmalige – voorstel van Wet vaststelling van rijksbijdragen aan het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten voor de jaren 1981 tot en met 1989 (Kamerstukken II, 1990–1991, 22 050, nr. 3). In dit wetsvoorstel is nader ingegaan op de aard van de mutaties in de rijksbijdragen AWBZ vanaf 1981. De ondergetekenden mogen korthalshalve daarnaar verwijzen.

Aan de bejaardenzakenfondsverzekering die per 1 april 1986 werd opgeheven, verleenden het Rijk en de Algemene Kas van de ziekenfondsverzekering bijdragen. Uit deze bijdragen ontvingen de ziekenfondsen zodanige bedragen dat de kosten van de bejaardenzakenfondsverzekering, verminderd met de premie-opbrengst, werden gedekt. Het tekort op de niet kostendekkende bejaardenpremies werd volledig aangevuld door onder meer de rijksbijdragen. De rijksbijdrage aan de bejaardenzakenfondsverzekering had een expliciet inkomenspolitiek karakter.

De vrijwillige ziekenfondsverzekering die eveneens per 1 april 1986 werd opgeheven, kende een premiereductieregeling die werd gefinancierd uit rijksbijdragen en – voor een relatief klein deel – uit de verplichte ziekenfondsverzekering.

Ook deze rijksbijdrage had een inkomenspolitiek uitgangspunt, omdat vrijwillig ziekenfondsverzekerden met een laag inkomen kunstmatig lage, niet kostendekkende premies betaalden.

De rijksbijdrage aan de bejaardenzakenfondsverzekering werd per 1 april 1986 omgezet in een rijksbijdrage aan de Algemene Kas van de verplichte ziekenfondsverzekering. De rijksbijdrage ten behoeve van de premiereductieregeling van de vrijwillige ziekenfondsverzekering werd per die datum eveneens aan de Algemene Kas toegevoegd. De aldus ontstane rijksbijdrage aan de verplichte ziekenfondsverzekering – met een indexering volgens het gebruikelijke systeem van de rijksbegroting – verloor op dat moment haar inkomenspolitieke karakter.

Afgezien van enkele mutaties die voortkwamen uit de stelselwijziging ziektekostenverzekeringen, is de rijksbijdrage ZFW in de periode van 1986 tot op heden niet gebruikt als sturend instrument van macro-economische grootheden, waarbij sprake is van verschuiving van de financieringslast tussen premies en begrotingsgeld.

In antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie kan – in het verlengde van deze historische uiteenzetting – worden gesteld dat zich thans geen aanleiding voordoet om aan te nemen dat in de toekomst het instrument rijksbijdrage een andere rol krijgt toebedeeld dan de huidige beperkte uitzondering op het uitgangspunt van kostendekkende premies. Wel zij in het kort gewezen op mogelijke gevolgen voor de rijksbijdragen van afspraken die in het kader van het regeerakkoord zijn gemaakt.

De leden van de VVD-fractie vroegen ten slotte of de regering voorbeelden zou kunnen geven van voorzieningen die uit de aanspraak ingevolge de AWBZ en de ZFW zijn gehaald en ten laste van de begrotingsfinanciering zijn gebracht.

Op de eerste plaats worden met een zekere regelmaat voorzieningen – zij het voor relatief kleine bedragen, veelal schommelend rond de 1 miljoen gulden – teruggetrokken uit de aanspraak ingevolge de AWBZ, die vervolgens ten laste van de begrotingsfinanciering worden gebracht. De achtergrond varieert: het gaat daarbij bijvoorbeeld om borgstelling door de Staat, om nadere verdeling van middelen uit hoofde van de werkgelegenheidsimpuls, om realisering van beleid zoals aangekondigd in het FOZ dan wel om ingediende amendementen op de ontwerp-begroting.

Uitbreiding van de begrotingsfinanciering van een geheel andere orde is de terugtrekking van rijksbijdragen AWBZ geweest, die diende ter compensatie van hogere WIR-uitgaven.

Het ging hierbij om achtereenvolgens 600 miljoen gulden, 70 miljoen gulden en nogmaals 70 miljoen gulden in 1990, 1991 en 1992.

Vanaf het jaar 1989 is in het kader van de stelselwijziging 66 miljoen gulden uit de rijksbijdrage ZFW teruggetrokken ten behoeve van een rijksbijdrage Publiekrechtelijke Ziektekostenvoorzieningen met als doel koopkrachtreparatie voor gemeente-, provincie- en politie-ambtenaren.

### **3. De wijze van vaststelling van de rijksbijdragen**

De leden van de PvdA-fractie vroegen wanneer na het begrotingsjaar en op welke wijze de in dat jaar verleende rijksbijdrage wordt gepresenteerd.

Zoals in de artikelen I en II van het onderhavige wetsvoorstel is bepaald, wordt uiterlijk drie maanden na afloop van het begrotingsjaar aan de Ziekenfondsraad een eindopgave verstrekt van het totaal van de in het begrotingsjaar gedane betalingen aan Algemene Kas en AFBZ en de wijze waarop de betaalde bedragen zijn berekend.

De leden van de CDA-fractie vroegen of procedureel en cijfermatig de verschillen kunnen worden weergegeven tussen vaststelling van de rijksbijdragen voor 1991 t/m 1993 in de huidige praktijk en in de situatie dat het onderhavige wetsvoorstel al per 1 januari 1991 van kracht zou zijn geweest.

In het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen dat voor vaststelling van de rijksbijdragen ZFW en AWBZ kan worden volstaan met een schriftelijke opgave aan de Ziekenfondsraad uiterlijk drie maanden na afloop van het begrotingsjaar.

Indien de voorgestelde wettelijke regeling zou hebben gegolden in de jaren 1991, 1992 en 1993, zou er geen enkel cijfermatig verschil ten opzichte van de huidige praktijk zijn geweest. In beide situaties geeft de begrotingswetgeving het kader aan voor de rijksbijdragen die in het begrotingsjaar kunnen worden toegekend.

Het enige verschil zit in de formele vaststelling van de rijksbijdrage achteraf. In de huidige situatie is daarvoor een ministeriële regeling, respectievelijk een algemene maatregel van bestuur vereist. In de situatie van realisering van het onderhavige wetsvoorstel zou de rijksbijdrage ZFW niet langer bij algemene maatregel van bestuur en de rijksbijdrage AWBZ niet langer bij ministeriële regeling behoeven te worden vastgesteld.

Hiermee wordt duidelijk de bedoeling van het onderhavige wetsvoorstel geïllustreerd. Het doel is wijziging in de juridisch-formele vaststelling van de rijksbijdragen en niet het aanbrengen van materiële wijzigingen in de hoogte van de vast te stellen rijksbijdragen.

De leden van de VVD-fractie vroegen voor zowel ZFW als AWBZ aan te geven tot welke jaren de rijksbijdragen zijn vastgesteld, op basis van welk artikel en op welke datum.

In dit verband verwijzen de ondergetekenden naar de Wet van 14 mei 1992, houdende vaststelling van rijksbijdragen aan het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten voor de jaren 1981 tot en met 1989 (Stb. 1992, 307). Deze wet biedt een nauwkeurig overzicht van de rijksbijdragen AWBZ tot en met 1989.

De rijksbijdragen AWBZ voor de jaren 1990 tot en met 1993 zijn op grond van artikel 39, tweede lid, van de Wet financiering volksverzekeringen vastgesteld.

Vaststelling vond op de volgende data plaats:

voor 1990:	19 april 1991 (Stcrt. 1991, 78)
voor 1991:	6 april 1992 (Stcrt. 1992, 74)
voor 1992:	31 maart 1993 (Stcrt. 1993, 68)
voor 1993:	30 maart 1994 (Stcrt. 1994, 66)

Per 1 april 1986 zijn tegelijk met de inwerkingtreding van de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen de rijksbijdragen aan de voormalige bejaardenziekenfondsverzekering en de voormalige vrijwillige ziekenfondsverzekering omgezet in een rijksbijdrage aan de verplichte ziekenfondsverzekering. De totstandkoming van deze rijksbijdrage is geregeld in artikel 14a van de Ziekenfondswet. Op grond van dit artikel zijn de rijksbijdragen voor 1986 en volgende jaren bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld.

Vaststelling vond op de volgende data plaats:

voor 1986 t/m 1988:	1 februari 1990 (Stb. 1990, 117)
voor 1989:	25 februari 1991 (Stb. 1991, 135)
voor 1990:	23 maart 1992 (Stb. 1992, 154)
voor 1991:	28 januari 1993 (Stb. 1993, 99)
voor 1992:	14 oktober 1993 (Stb. 1993, 579)
voor 1993:	4 juli 1994 (Stb. 1994, 525)

#### **4. De inhoud van het wetsvoorstel**

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de Tweede Kamer invloed kan uitoefenen op uitbetaling van de rijksbijdrage naar de meest recente stand van de besluitvorming. Kan dit alleen achteraf via de suppletore wet?

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de mededeling dat kort na het begrotingsjaar een eindopgave wordt gedaan, zich verhoudt met het gestelde dat bij de suppletore wetten wijzigingen kunnen worden aangebracht en de definitieve realisatie in de slotwet wordt verwerkt. Daarnaast vroegen deze leden of de eindopgave formeel verstrekt wordt aan de leden van de Staten-Generaal en aan de Ziekenfondsraad.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie merken de ondergetekenden op dat de opgave van het bedrag van de rijksbijdrage ingevolge de voorgestelde bepalingen uitsluitend aan de Ziekenfondsraad geschiedt. Van het voorschrijven van toezending daarvan aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal is tot nu toe afgezien, omdat de beide Kamers reeds langs andere wegen, te weten de begrotingsstukken, de suppletore begrotingswetten en de slotwet/rekening, betrokken zijn bij en op de hoogte zijn van de vaststelling van de omvang van dat bedrag.

Anders dan deze leden kennelijk veronderstelden, bestaat er geen spanning tussen de opgave kort na afloop van het begrotingsjaar en het gestelde omtrent wijzigingen door middel van suppletore begrotingswetten. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, worden wijzigingen in de hoogte van de rijksbijdragen zoveel mogelijk reeds meegenomen bij de tweede suppletore wet. In een enkel geval worden

beide Kamers der Staten-Generaal, indien het niet meer mogelijk is een wijziging in de tweede suppletoire begrotingswet mee te nemen, bij afzonderlijke brieven voor het eind van het begrotingsjaar ingelicht. In alle gevallen staat aldus ultimo december vast tot welke bedragen de minister bijdragen aan de Algemene Kas en het AFBZ kan verlenen. Vervolgens kan de opgave van de feitelijk verleende bijdrage worden gedaan. In de slotwet/rekening wordt de definitieve realisatie vastgesteld.

In verband met het feit dat na raming van de rijksbijdrage het begrote bedrag in maandelijkse termijnen wordt uitbetaald naar de meest recente stand van zaken, vroegen de leden van de PvdA-fractie of dit betekent dat uitbetalingen kunnen afwijken van de verwachte hoogte van de rijksbijdrage, of het kan voorkomen dat het aan het eind van het begrotingsjaar betaalde bedrag veel lager is dan het geraamde bedrag en zo ja, hoe dan verrekening plaatsvindt.

Op het moment van betaling correspondeert het op dat moment te betalen maandbedrag altijd met het op dat moment geraamde jaartotaal. Wanneer in de loop van het jaar het geraamde jaartotaal neerwaarts wordt bijgesteld, worden de betalingen voor de resterende maanden daaraan aangepast. Deze wijziging van de raming van het jaartotaal wordt uiteraard ook vastgelegd in een suppletoire wet.

## **5. Advies van de Ziekenfondsraad en het kabinetstandpunt daarover**

Gelet op de beleidsmatige bezwaren die de Ziekenfondsraad naar voren bracht ten aanzien van de voorgestelde bepalingen in het onderhavige wetsvoorstel, vroegen de leden van de CDA-fractie aandacht voor de waarschuwing van de Ziekenfondsraad voor het naar de mening van deze leden reële gevaar dat rijksbijdragen op grond van oneigenlijke motieven door de verantwoordelijke minister worden vastgesteld.

De vaststelling van de rijksbijdragen blijft – zoals al eerder in deze memorie van antwoord is aangegeven – plaatsvinden op basis van de begrotingswetgeving. Gedurende dit traject van wetgeving zijn de Kamers der Staten-Generaal betrokken bij de vaststelling van de voorgestelde bedragen aan rijksbijdragen. Een eventuele oneigenlijke vaststelling is derhalve ter beoordeling aan de Kamers der Staten-Generaal.

In het jaar t-1 wordt de rijksbijdrage voor het jaar t begroot, op grond van de eerste suppletoire begrotingswet in april van het jaar t en de tweede suppletoire begrotingswet in oktober van het jaar t kunnen zich wijzigingen in de begrote bedragen voordoen. Zoals in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is aangegeven, worden beleidsmatige wijzigingen in de hoogte van de rijksbijdragen zoveel mogelijk reeds bij de eerste en tweede suppletoire wet aan het parlement voorgelegd, opdat het parlement daarover zijn oordeel kan uitspreken. Mocht het desondanks noodzakelijk blijken na de tweede suppletoire wet toch nog een beleidsmatige wijziging te realiseren, dan wordt het parlement daarover nog vóór het eind van het begrotingsjaar bij afzonderlijke brief ingelicht. De definitieve realisatie wordt vastgesteld in de slotwet/rekening.

Aan het verzoek van de leden van de VVD-fractie om toezending van een afschrift van de brief aan de Ziekenfondsraad van 26 juni 1990 is gevolg gegeven door deze als bijlage toe te voegen aan deze memorie van antwoord. De reactie van de Ziekenfondsraad van 17 september 1990 is volledigheidshalve eveneens toegevoegd.

De leden van de VVD-fractie vroegen expliciet of de opvatting van volledige uitwisselbaarheid van premies, rijksbijdragen en eigen bijdragen slechts van toepassing is voor het kabinetsbeleid van het derde kabinet-



Lubbers. Zij vroegen of en wanneer deze beleidsopvatting expliciet met de Staten-Generaal is besproken en door de Tweede Kamer aanvaard.

Op het punt van volledige uitwisselbaarheid is nader ingegaan in paragraaf 2 die handelt over het instrument rijksbijdrage. Uit de in die paragraaf weergegeven historie blijkt dat met name de rijksbijdrage AWBZ sinds het begin van de jaren tachtig als sturingsmechanisme van macro-economische grootheden is gaan fungeren. De opvatting van volledige uitwisselbaarheid van premies, rijksbijdragen en eigen bijdragen is sindsdien hoe langer hoe meer een rol van betekenis gaan vervullen. Deze opvatting is door zoveel verschillende beleidsterreinen vervlochten, dat het moeilijk is exact aan te geven waar expliciete behandeling van volledige uitwisselbaarheid plaats heeft gevonden.

Het huidige kabinet is overigens dezelfde opvatting toegedaan als het derde kabinet-Lubbers. Uit het feit dat het parlement bij gelegenheid van verschillende begrotingsbehandelingen de rijksbijdrage als dekking heeft aangegeven voor amendementen die intensivering inhielden op terreinen binnen of buiten de wettelijke sociale ziektekostenverzekeringen, heeft het kabinet tevens afgeleid dat het parlement tot op heden geen problemen zag in genoemde uitwisselbaarheid.

De leden van de VVD-fractie vroegen om een nadere toelichting op de opmerking dat overgehevelde gelden een normaal onderdeel vormen van de rijksbijdrage. In dit verband werd de gezinsverzorging genoemd, waarbij de leden het toch goed zagen dat dit geoordeelde middelen waren, omdat financiering plaatsvindt op basis van een subsidieregeling.

De opvatting dat sprake is van geoordeelde middelen berust op een misverstand. Uit het tweede en derde lid van artikel 39 van de Wet financiering volksverzekeringen in onderlinge samenhang blijkt dat het gaat om een algemene bijdrage aan het AFBZ en dat uit het AFBZ, zonder nader onderscheid naar herkomst van de middelen, betaald worden de in het derde lid genoemde uitgaven; deze hebben zowel betrekking op AWBZ-verstrekkingen als op allerlei andere uitgaven van de Ziekenfondswet (waaronder die voor subsidieregelingen). Dat uitgaven voor een bepaalde subsidieregeling van de Ziekenfondswet op grond van het vierde lid van artikel 39 de goedkeuring van de minister behoeven, doet daaraan niets af. Zo is het denkbaar dat ondanks een hoge rijksbijdrage slechts kleine bedragen voor subsidieregelingen worden goedgekeurd, terwijl omgekeerd voorstelbaar is dat goedkeuring wordt verleend voor uitgaven ten behoeve van subsidieregelingen tot een groter bedrag dan als rijksbijdrage is verstrekt. Voor de Ziekenfondswet geldt mutatis mutandis hetzelfde.

Een uitzondering vormt slechts de afzonderlijke rijksbijdrage voor de uitvoering van de Regeling Ziekenfondswet Abortusklinieken 1992. Deze bijdrage is gelijk aan het saldo van de werkelijke uitgaven en ontvangsten in het desbetreffende jaar; in die zin zou op dit onderdeel kunnen worden gesproken van geoordeelde middelen.

De ZFR stelt aan subsidiegelden niet meer beschikbaar dan het bedrag dat hiervoor jaarlijks als rijksbijdrage aan het AFBZ wordt toegevoegd. Dit vloeit voort uit de indertijd door het kabinet gemaakte keuze om de kosten van zwangerschapsafbrekingen in abortusklinieken ten laste van de algemene middelen te brengen en niet te vergoeden uit de AWBZ-premiemiddelen. Hiermee is tegemoet gekomen aan de bezwaren van gewetensbezwaarden om via hun premie bij te dragen aan de financiering van deze ingrepen.

De leden van de RPF-fractie vroegen een toelichting op de zinsnede dat in de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde situatie de mogelijkheid open blijft dat de Ziekenfondswet in voorkomende gevallen adviseert.

In de eerste plaats kan worden gedacht aan de mogelijkheid voor de Ziekenfondsraad om steeds wanneer de Raad dat nodig of nuttig acht een ongevraagd advies aan de minister uit te brengen.

Verder is het zo dat de Raad vier maal per jaar expliciet over vaststelling van de premie voor Ziekenfondswet en AWBZ adviseert. Deze advisering heeft achtereenvolgens betrekking op de zogenaamde februari-raming, de juni-raming (het premie-advies), het advies over het Financieel Overzicht Zorg en de oktober-raming. In deze adviezen komt het gehele financieringsbeeld inclusief de rijksbijdragen aan de orde.

## 6. Artikelen

### Artikelen I en II

Op de constatering door de leden van de VVD-fractie dat de tekst van de artikelen I en II niet gelijklopend is waar het gaat om de aanduiding van «Onze Minister», is het antwoord dat het door deze leden gesignaleerde verschil wordt veroorzaakt door het wettelijke kader waarin de beide bepalingen zijn geïncorporeerd. In de Ziekenfondswet is «Onze Minister» gedefinieerd als Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. In de breder werkende Wet financiering volksverzekeringen is in artikel 4 de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de minister die met «Onze Minister» wordt aangeduid, zodat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in die wet expliciet moet worden vermeld.

Het is niet geheel duidelijk waarom deze leden de formulering van artikel II, eerste lid, beter achtten dan die van artikel I, derde lid. Beide teksten zijn, behalve de aanhef en het eerder genoemde verschil in de wijze van vermelding van de betrokken minister volstrekt identiek. Het verschil in aanhef is te herleiden tot het gegeven dat in het ene geval sprake is van vervanging van een artikelonderdeel, terwijl in het andere geval sprake is van toevoeging van een onderdeel. Daarbij zijn de Aanwijzingen voor de regelgeving gevolgd.

### Artikel IV

Bij nota van wijziging is voorzien in een gewijzigd tijdstip van inwerkingtreding, en wel 1 januari 1995.

De oorspronkelijk voorgestelde datum hield verband met de verwachting dat het wetsvoorstel eerder zou kunnen zijn afgerond. Die verwachting is te positief gebleken. Het komt mij overigens voor dat voor het antwoord op de vraag of de wet had kunnen terugwerken tot 1 januari 1993 het niet wezenlijk is dat deze wet niet meer in 1993 tot stand is gekomen of dat de suppletore wet niet tijdig gereed is gekomen. Evenmin speelt daarbij – dit in antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie – de politieke situatie sinds 3 mei 1994 enige rol.

De rijksbijdragen ZFW en AWBZ voor het jaar 1993 zijn inmiddels op de «oude» wijze vastgesteld. Terugwerkende kracht tot 1 januari 1993 is in dat licht bezien niet meer nodig.

In verband met de gewijzigde datum van inwerkingtreding die in de nota van wijziging is opgenomen, zij er overigens – ter voorkoming van misverstanden – op gewezen dat publikatie in het Staatsblad van 1993 voor realisering van terugwerkende kracht tot de oorspronkelijk beoogde datum niet noodzakelijk zou zijn geweest. Deze terugwerkende kracht wordt immers gerealiseerd door de daartoe opgenomen bepaling. Behalve de in het algemeen te betrachten terughoudendheid met het geven van terugwerkende kracht aan regelingen, staat niets het verlenen van terugwerkende kracht tot een eerder kalenderjaar dan dat van publikatie in het Staatsblad in de weg.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de minister kon ingaan op het feit dat dit wetsvoorstel mede ondertekend is door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De mede-ondertekening van het wetsvoorstel door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid berust niet op louter historische redenen. Zoals reeds eerder aangegeven, is de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de eerstverantwoordelijke minister in het kader van de Wet financiering volksverzekeringen, zodat mede-ondertekening van die zijde bij wijzigingen in die wet geen bevreemding behoeft te wekken. Ook de voordracht tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikelen van de Ziekenfondswet wordt gedaan in overeenstemming met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Mede-ondertekening door de Minister van Financiën ligt niet in de rede, waar de voorgestelde wetwijziging op zich geen financiële consequenties heeft, doch alleen betrekking heeft op de uitoefening van bevoegdheden van de Minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport.

In de nota van wijziging is tevens van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de Wet financiering volksverzekeringen de vermelding van Onze Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur te wijzigen in: Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

In de Ziekenfondswet en de AWBZ wordt die wijziging aangebracht op grond van het voorstel van Wet tot nadere wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet, de Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
E. Borst-Eilers

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
R.L.O. Linschoten