

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. 8

EINDVERSLAG

Vastgesteld 3 mei 1995

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport¹, heeft naar aanleiding van de memorie van antwoord inzake bovengenoemd voorstel van wet, de navolgende vragen en opmerkingen geformuleerd. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over het voorstel van wet voldoende voorbereid.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord en de voorgestelde nota van wijziging. In het voorlopig verslag hebben zij reeds kenbaar gemaakt het eens te zijn met de regering dat het gebruik van rijksbijdragen als beleidsinstrument gewenst is, evenals vereenvoudiging van wettelijke procedures ten aanzien van de vaststelling van rijksbijdragen.

In de nota van wijziging wordt nu ook voor het verlenen van rijksbijdragen aan instellingen die een publiekrechtelijke ziektekostenvoorziening uitvoeren een wettelijke basis geschapen via een toegevoegde bepaling aan de Ziekenfondswet (ZWF). De leden van de PvdA-fractie vragen of het door deze wijziging mogelijk wordt bij verlaging van de procentuele premie voor het ziekenfonds de verlaagde premie-inkomsten voor publiekrechtelijke verzekeraars te compenseren, terwijl bij maatregelen die een verbetering van de koopkracht betekenen, het mogelijk is door een verlaging van de rijksbijdrage aan publiekrechtelijke verzekeraars een verhoging van de procentuele premie als het ware af te dwingen.

Uitdrukkelijk wordt gesteld dat het hier niet gaat om een schadeloosstelling maar om een bijdrage, hetgeen het telkenjare mogelijk maakt met beleidsmatige effecten, die geen verband houden met compensatie van relatief negatieve inkomenseffecten in verband met nominale premieheffing, rekening te houden. Deze leden willen naar aanleiding van het gestelde voorbeeld, namelijk verhoging van het bruto AOW-pensioen in verband met de invoering van de Wet Van Otterloo en verlaging van de rijksbijdrage voor de instellingen die een publiekrechtelijke ziektekostenvoorziening uitvoeren, gaarne een antwoord op de vraag in hoeverre een dergelijke verlaging ook werkelijk het gestelde doel dichterbij brengt. Zien zij het goed dat met een dergelijke verlaging nog geenszins de garantie

Samenstelling:

Leden: Dees (VVD), Lansink (CDA), Schutte (GPV), De Korte (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), voorzitter, Van der Heijden (CDA), ondervoorzitter, Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), M. M. H. Kamp (VVD), Doelman-Pel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Vliegenthart (PvdA), Mulder-van Dam (CDA), Versnel-Schmitz (D66), Middel (PvdA), Leerkes (U55+), Nijpels-Hezemans (AOV), Fermina (D66), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Dankers (CDA), Marijnissen (SP), Oudkerk (PvdA), Cherribi (VVD), Sterk (PvdA), Van Boxtel (D66), Van Vliet (D66).
Plv. leden: Cornielje (VVD), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van der Vlies (SGP), Essers (VVD), Lilipaly (PvdA), Esselink (CDA), Rijpstra (VVD), Voûte-Droste (VVD), Smits (CDA), Dijkman (PvdA), Houda (PvdA), Beinema (CDA), Van den Bos (D66), Vreeman (PvdA), Rouvoet (RPF), Boogaard (AOV), Van Waning (D66), Sipkes (GroenLinks), De Jong (CDA), vacature (CD), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), J. M. de Vries (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Hirsch Ballin (CDA), Bakker (D66).

kan worden gegeven dat de premies ook werkelijk omhoog gaan, terwijl dat wel wordt beoogd?

Deze leden vragen van welke factoren de hoogte van de rijksbijdrage aan publiekrechtelijke verzekeraars afhankelijk zal zijn. Wordt alleen een wijziging in de procentuele werknemerspremie voor het ziekenfonds verrekend of worden ook andere maatregelen die de koopkracht van zowel werknemers als AOW-gerechtigden beïnvloeden daarbij betrokken? Graag zien deze leden hierover een uiteenzetting, waarbij de redenen voor het al dan niet betrekken van gevolgen van maatregelen bij de vaststelling van de hoogte van de rijksbijdrage worden aangegeven.

De leden van de PvdA-fractie vragen in dit kader een overzicht van de gevolgen voor de rijksbijdragen van afspraken die in het kader van het regeerakkoord zijn gemaakt.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord. Dit neemt niet weg dat zij nog niet overtuigd zijn van de juistheid van het gebruiken van rijksbijdragen voor ziektekostenverzekeringen. Zij constateren met de regering dat de praktijk van de laatste jaren het inzetten van uitwisselbaarheid van premies en belastingen in het kader van begrotings- en inkomensbeleid is geweest. In zoverre is het wetsvoorstel te beschouwen als een formalisering van een gegroeide praktijk. Gezien echter de toename van het gebruik van rijksbijdragen en franchises in premie-gefinancierde verzekeringen tegen ziektekosten sedert het aantreden van dit kabinet, is de weerstand tegen deze praktijk bij deze leden gegroeid. Dit is de reden geweest dat de leden van de CDA-fractie hun steun hebben onthouden aan het wetsvoorstel waarbij de invoering van een franchise in de ZWF werd geregeld. Deze leden zijn er niet van overtuigd dat de regering het gebruik van rijksbijdragen beperkt zal willen houden, en voor deze beperking in de wet voorzieningen zou willen aanbrengen. Het op grote schaal gebruiken van rijksbijdragen voor AWBZ en ZFW houdt een langzame fiscalisering van deze beide wetten in. Het zou dan voor de hand liggen de vraag van de wenselijkheid van deze fiscalisering aan de Kamer voor te leggen.

Graag willen deze leden van de regering vernemen wat de consequenties zijn van de terugkeer naar de situatie, waarin de premie-opbrengsten voor AWBZ en ZFW volledig kostendekkend zijn en derhalve voortaan wordt afgezien van rijksbijdragen aan de financiering van beide wetten. Als op beperkte schaal van rijksbijdragen gebruik zou moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld omdat bepaalde voorzieningen verschuiven van de begroting naar de AWBZ, is dan een wettelijke garantie aan te brengen dat de rijksbijdragen hiertoe beperkt blijven, bijvoorbeeld door deze bijdragen gedurende een beperkte periode toe te staan en/of door deze te oormerken? Tenslotte ontvangen deze leden graag een overzicht van de bedragen, zowel absoluut als relatief, die gedurende de laatste tien jaren zijn gebruikt als bijdragen van het rijk aan de financiering van AWBZ respectievelijk ZFW.

De leden van de VVD-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord, aangezien zij op een aantal principiële vragen uit het voorlopig verslag geen dan wel een zeer summier antwoord hebben gekregen. In dit verband herhalen zij de vraag hoe, indien de rijksbijdrage niet geplaatst wordt in het teken van het gewenste financieel-economisch beleid, dan kan tegemoet gekomen worden aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, waarbij zij het antwoord gaarne vergezeld zouden zien van concept-wetsvoorstellen.

Waar volgens de regering sprake is van een volledige uitwisselbaarheid van premies, rijksbijdragen en eigen bijdragen, vragen de leden van de VVD-fractie of dit niet de opvatting was van het derde kabinet-Lubbers. In dit verband vragen zij wanneer deze beleidsopvatting met de Staten-Generaal is besproken en door de Tweede Kamer is aanvaard. Kan

bovendien gezegd worden wanneer het huidige kabinet deze beleidsopvatting heeft overgenomen en door de Kamer in deze beleidsopvatting is gesteund? Uit het feit dat individuele kamerleden voor amendementen dekking vinden in de hoogte van de rijksbijdrage, mag de regering naar de mening van deze leden absoluut niet concluderen dat de opvatting van uitwisselbaarheid door de Kamer gedeeld wordt. De logica van die redenering ontgaat deze leden volledig.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering precies kan aangeven welke wet- en regelgeving uit de tweede helft van 1994 als gevolg van het regeerakkoord bedoeld wordt als reden voor de late reactie op het voorlopig verslag.

De leden van de VVD-fractie nemen graag aan dat de regering met het onderhavige wetsvoorstel niet beoogt het gebruik van het instrument rijksbijdrage meer te versoepelen dan verantwoord zou zijn. Het antwoord van de regering kan bij deze leden de vrees dat dit in de praktijk wel zo zal uitwerken, niet wegnemen. Kan de regering een overzicht verstrekken van de benodigde hoogte van premies om kostendekkend te zijn, en van de werkelijk geheven premies en rijksbijdragen van 1989 tot heden?

De leden van de VVD-fractie vragen of de genoemde brief van 26 juni 1990 (memorie van antwoord, blz. 2) door de gehele Tweede Kamer expliciet onderschreven is.

Waar de regering stelt dat het van belang is dat in het hele traject van begrotingswetgeving macro-economische grootheden als koopkracht, financieringstekort en collectieve lastendruk op welke wijze dan ook niet domineren bij de vaststelling van de mate van premiefinanciering, vragen de leden van de VVD-fractie of de regering van mening is dat dit inzicht voldoende in het beleid doorwerkt. Bij deze leden bestaat de indruk dat dit onvoldoende het geval is. Hoe operationaliseert de regering de term «niet domineren» in de praktijk? Sluit dit een grote invloed uit?

De leden van de VVD-fractie vragen of zij mogen concluderen dat de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Bolkestein van 25 november 1993 (Kamerstuk 22 730, nr. 21) niet volledig wordt uitgevoerd, en de regering ook niet van zins is dit te gaan doen.

De leden van de VVD-fractie vragen of bij de toekenning van een rijksbijdrage naast afwegingen van koopkracht, lastendruk en financieringstekort ook expliciet afwegingen van solidariteit ten grondslag liggen. Zij menen dat dit het geval is, aangezien de rijksbijdrage afkomstig is uit belastinggelden die inkomensafhankelijk geheven worden. De leden van de VVD-fractie hebben dan ook hun twijfels over de conclusie van de regering, dat «de aldus ontstane rijksbijdrage haar inkomenspolitieke karakter verloor». De toekenning van een rijksbijdrage impliceert immers een relatief groter deel inkomensafhankelijke financiering ten koste van het nominaal gefinancierde deel.

Waar de regering stelt dat het instrument rijksbijdrage in de toekomst de rol heeft van «beperkte uitzondering op het uitgangspunt van kostendekkende premies», vragen de leden van de VVD-fractie om een nadere uitleg van de term «beperkt».

Hoewel de regering de vraag van de leden van de VVD-fractie, 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, uitgebreid beantwoordt, worden de gevraagde voorbeelden niet gegeven. Deze leden herhalen daarom hun vraag naar voorbeelden.

De leden van de VVD-fractie danken de regering voor het gedetailleerde overzicht van rijksbijdragen. Zij hebben in het voorlopig verslag echter ook gevraagd naar de bijbehorende bedragen. Daarom vragen zij de regering wederom om een overzicht van al deze bedragen.

Met betrekking tot de nota van wijziging hebben de leden van de VVD-fractie nog een aantal vragen. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de nota van wijziging een fundamentele wijziging betreft.

Heeft de Raad van State hierover geadviseerd en, zo ja, hoe luidt dit advies? Loopt deze nota van wijziging vooruit op het overhevelen van ambtenaren naar de werknemersverzekering? Wat mogen de leden van de VVD-fractie zich voorstellen bij «beleidsmatige effecten van andere aard dan compensatie van relatief negatieve inkomenseffecten in verband met de nominale premieheffing» (nota van wijziging, blz. 3)? Verder vragen deze leden of bij de behandeling van de wet Van Otterloo al onderkend was dat ook publiekrechtelijk verzekerde personen van 65 jaar en ouder het hogere bruto-pensioen ontvangen.

De leden van de D66-fractie danken de regering voor haar antwoorden. Na bestudering van deze antwoorden resten hen nog slechts enkele opmerkingen.

De leden van de D66-fractie blijven de opvatting toegedaan dat het gebruiken van het volksgezondheidsbeleid voor doelstellingen buiten dit beleidsterrein (zoals bijvoorbeeld het inkomensbeleid) noch de volksgezondheid, noch over het algemeen andere beleidsterreinen die daarbij betrokken worden op de lange termijn ten goede komt. Zij begrijpen echter dat soms dergelijke ingrepen toch noodzakelijk zijn.

Deze leden zijn het met de regering eens dat met het onderhavige wetsvoorstel van een dergelijke ingreep geen sprake is. Immers, het wetsvoorstel beoogt slechts de formaliteit in overeenstemming te brengen met de praktijk. Zij begrijpen voorts van de regering dat dit wetsvoorstel de enige redelijke manier biedt om de formaliteit aan de praktijk aan te passen. Om deze reden kunnen zij dan ook met dit voorstel van wet akkoord gaan.

Desondanks blijft de leden van de D66-fractie een ongemakkelijk gevoel bekruipen, dat wellicht met deze aanpassing het makkelijker wordt door middel van volksgezondheidsbeleid «oneigenlijke» doelen na te streven. De inbreng van de leden van de PvdA-fractie (zie hierboven) heeft de ongerustheid van de aan het woord zijnde leden op dit punt nog doen toenemen.

De leden van de D66-fractie stellen vast dat het uitgangspunt van het premiebeleid in de volksgezondheid blijft dat in beginsel de premies kostendekkend moeten zijn. Er zal dus met dit wetsvoorstel op dit punt niet meer flexibiliteit ontstaan dan voorheen, begrijpen deze leden. Zij zien deze visie voor alle zekerheid graag nog eens bevestigd. In de memorie van antwoord (blz. 2) staat immers dat het instrument van de rijksbijdragen niet meer wordt versoepeld dan verantwoord is. De leden van de D66-fractie willen dat liever lezen als: niet meer versoepeld wordt dan nu in de praktijk al is gebeurd. Immers, over wat verantwoord is met betrekking tot het gebruik van de rijksbijdragen bestaan aanzienlijke verschillen van mening tussen de verschillende fracties. Wel worden deze leden enigszins gerustgesteld door de passage op blz. 3 dat dit wetsvoorstel niet meer vrijheden creëert dan zich in de bestaande situatie voordoen.

De leden van de D66-fractie vragen zich voorts af of het niet wenselijk zou zijn om, naast de controlemogelijkheden die de verschillende momenten in het begrotingstraject bieden, een aanvullende controle-mogelijkheid in te bouwen specifiek voor de vaststelling van de rijksbijdragen. Op deze manier kan een inzet van de rijksbijdragen altijd afzonderlijk worden beoordeeld en het gewicht krijgen dat een dergelijke maatregel volgens de leden van de D66-fractie verdient. Bovendien kan zo ook duidelijker aangegeven worden waarom het volksgezondheidsbeleid voor doelen buiten dit beleidsterrein gebruikt wordt. Graag horen zij eventuele suggesties van de regering op dit punt.

De leden van de D66-fractie hebben met instemming van de nota van wijziging kennisgenomen. Zij onderschrijven de noodzaak voor deze aanpassing.

De voorzitter van de commissie,
Van Nieuwenhoven

De griffier voor dit verslag,
Nava