

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, alsmede tot het treffen van een wettelijke basis voor het verlenen van rijksbijdragen aan de instellingen die een publiekrechtelijke ziektekostenvoorziening uitvoeren

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 18 juli 1995

1. Algemeen

De ondergetekenden hebben met belangstelling kennis genomen van het eindverslag met betrekking tot het wetsvoorstel tot 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.

Zij constateren dat de bij de memorie van antwoord gevoegde nota van wijziging geen overwegende bezwaren heeft ontmoet van de zijde van de leden van de onderscheiden fracties.

Bij de leden van de fracties die vragen gesteld hebben in het eindverslag blijken gevoelens van onrust te bestaan over een mogelijk oneigenlijk gebruik van rijksbijdragen dat het gevolg zou kunnen zijn van de voorgestelde vereenvoudiging van de verlening van rijksbijdragen.

De ondergetekenden delen deze gevoelens niet. Zij zullen dit in het navolgende gaarne nader toelichten. Daarbij wordt begonnen met een uiteenzetting waarom juist het onderhavige wetsvoorstel de oplossing biedt voor de door de Algemene Rekenkamer indertijd aangedragen bezwaren. Deze uiteenzetting is mede ingegeven door de herhaalde vraag van de leden van de VVD-fractie hoe, indien de rijksbijdrage niet geplaatst wordt in het teken van het gewenste financieel-economische beleid, tegemoet kan worden gekomen aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, waarbij zij het antwoord gaarne vergezeld zouden zien van concept-wetsvoorstellen.

In de memorie van antwoord zijn in antwoord op de eerder gestelde vraag van leden van de VVD-fractie varianten op de bepalingen van het onderhavige wetsvoorstel besproken.

De optimale variant is die variant die het driedelige probleem waarmee

de ondergetekenden geconfronteerd werden, oplost. Gegeven de noodzaak de middelen reeds gedurende het begrotingsjaar aan Algemene Kas en AFBZ uit te keren, is het drieledige probleem als volgt:

- de exacte hoogte van de rijksbijdragen staat pas aan het eind van het jaar vast;
- de betaling van voorschotten op de rijksbijdragen gedurende het begrotingsjaar geschiedt zonder vaststelling vooraf van de hoogte van de bijdrage;
- deze vaststelling van de bijdrage blijkt eerst na het begrotingsjaar mogelijk.

Het wetsvoorstel biedt daarvoor de volgende oplossing: de voorgeschreven vorm van een amvb en een ministeriële regeling vervalt. Er wordt volstaan met het jaarlijks verlenen van een rijksbijdrage op de enkele basis van de in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen, waarbij uiterlijk drie maanden na het begrotingsjaar een opgave van de hoogte van de bijdrage en de wijze waarop deze is berekend, aan de Ziekenfondsraad wordt gezonden.

Anders dan nu het geval is, zijn de betalingen aan de Algemene Kas en het AFBZ niet meer aan te merken als voorschotten op een later vast te stellen rijksbijdrage. De gedurende het begrotingsjaar gedane betalingen aan Algemene Kas en AFBZ zijn mede resultanten van in het kader van het algemene financieel-economische beleid genomen beslissingen over verdeling van belasting- en premiedruk. De hoogte van de rijksbijdragen is gelijk aan de som van de gedane betalingen. Het voorschrift van een eindopgave, uiterlijk drie maanden na afloop van het begrotingsjaar, is er met het oog op verantwoording van de gedane betalingen.

Het vervallen van de eis van vaststelling van de bijdragen bij algemeen verbindend voorschrift is niet bezwaarlijk te achten, omdat de verlening van de rijksbijdragen geschiedt krachtens expliciete wettelijke basis en op basis van de begrotingswetgeving.

In de memorie van antwoord zijn de volgende mogelijke varianten genoemd.

- De hoogte van de rijksbijdragen wordt bij wet vastgesteld, eventueel met indexering; dit betekent dat teruggedaan zou worden naar de situatie van vóór 1981, waarbij in de wet zelf een – eventueel geïndexeerd – bedrag aan rijksbijdrage wordt opgenomen. Bezien vanuit de door de leden van de VVD-fractie gestelde randvoorwaarde dat de rijksbijdrage niet geplaatst wordt in het teken van het gewenste financieel-economische beleid, is dit zonder twijfel de meest zuivere variant. Aan deze variant kleven evenwel ook grote bezwaren. Het meest in het oog springende probleem is dat voor iedere tussentijdse mutatie de zware procedure van wetswijziging vereist zou zijn. Het enkel ramen van een ander bedrag in de begrotingswet volstaat niet. De praktijk uit het verleden heeft geleerd dat het zeer moeilijk is om hieraan de hand te houden. De voorbereidingsgeschiedenis van 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) vormt hiervan een treffende illustratie.

- Vaststelling van rijksbijdragen – al dan niet met een bepaling voor bevoorschotting – vóór aanvang van het begrotingsjaar, waarbij de algemene maatregel van bestuur voor vaststelling van de rijksbijdrage ZFW vervangen wordt door een ministeriële regeling. Ook voor deze variant geldt dat aan mutaties in het begrotingsjaar grote bezwaren zijn verbonden. Verlaging lopende het begrotingsjaar is alsdan niet mogelijk, terwijl voor elke verhoging alsnog een wijziging van de ministeriële regeling, eventueel achteraf, nodig is. Voor zover dat laatste het geval zou zijn, is het probleem derhalve niet opgelost.

Varianten, waarbij de rijksbijdragen ná het begrotingsjaar formeel worden vastgesteld, bieden evenmin een oplossing, want ook dan is er sprake van bevoorschotting zonder voorafgaande vaststelling van de hoogte van de rijksbijdrage, zodat de fondsbeheerder vooraf nog geen duidelijkheid heeft over de omvang van de uiteindelijk te verwachten rijksbijdrage.

De regering blijft van mening dat de bepalingen in het onderhavige wetsvoorstel de meest adequate oplossing bieden voor het genoemde driedelige probleem. Hoe dan ook acht de regering het noodzakelijk dat de te kiezen oplossing volledig tegemoet komt aan de door de Algemene Rekenkamer een en andermaal geuite bezwaren. Aan de alternatieven die met dit uitgangspunt stroken – in het bijzonder aan de eerste twee varianten die in het voorgaande genoemd zijn – zijn naar de mening van de regering dermate zwaarwegende bezwaren verbonden dat het formuleren van alternatieve wetteksten niet zinvol wordt geacht.

2. Het instrument rijksbijdrage

De leden van de fractie van D66 hebben het gevoel dat de vereenvoudiging van de wettelijke vaststelling van de rijksbijdragen het gemakkelijker maakt oneigenlijke doelen na te streven.

Daarnaast vragen zij naar aanvullende controle mogelijkheden voor vaststelling van de rijksbijdragen, zodat ook duidelijker aangegeven kan worden waarom het volksgezondheidsbeleid voor doelen buiten het beleidsterrein gebruikt wordt.

Ook de leden van de CDA-fractie zijn er niet van overtuigd dat het kabinet het gebruik van rijksbijdragen beperkt zal willen houden en voor deze beperking in de wet voorzieningen zou willen aanbrengen. Ook deze leden vragen om wettelijke garantie ten aanzien van beperkt gebruik van rijksbijdragen.

Zij stellen dat het op grote schaal gebruiken van rijksbijdragen voor AWBZ en ZFW een langzame fiscalisering inhoudt, waarbij het voor de hand zou liggen dat de wenselijkheid van deze fiscalisering aan de Kamer zou worden voorgelegd.

Ook de leden van de VVD-fractie geven blijk van twijfel over een niet dominante rol van macro-economische grootheden bij de vaststelling van de mate van premiefinanciering.

De ondergetekenden wijzen op de eerste plaats op de considerans van het onderhavige wetsvoorstel. Kortweg berust het wetsvoorstel op de volgende overwegingen:

- de hoogte van de rijksbijdragen ZFW en AWBZ is in belangrijke mate afhankelijk van beslissingen gedurende het begrotingsjaar ten aanzien van allocatie van begrotings- en premiemiddelen,
- de totale omvang van de rijksbijdrage staat in verband daarmee pas na afloop van het begrotingsjaar vast,
- de Algemene Rekenkamer heeft bezwaar tegen het verlenen van voorschotten voordat de hoogte van de rijksbijdrage formeel is vastgesteld,
- de wettelijke regeling dient zodanig gewijzigd te worden dat deze bezwaren worden weggenomen,
- de Algemene Rekenkamer heeft tevens geconstateerd dat de formele vaststelling van de rijksbijdragen niet tijdig plaats vond,
- in verband daarmee is het wenselijk de wettelijke procedures ten aanzien van de verlening van de rijksbijdragen te vereenvoudigen.

Uit deze overwegingen blijkt dat de voorgestelde vereenvoudiging berust op het wegnemen van het bezwaar van de Algemene Rekenkamer tegen onrechtmatige bevoorschotting op niet vooraf vastgestelde rijksbijdragen door middel van een wettelijke procedure, waarin de rijksbijdrage niet meer wordt vastgesteld, maar verleend.

De algemeen verbindende voorschriften ter vaststelling van de rijksbijdragen worden om die redenen achterwege gelaten. De ondergetekenden wijzen er met nadruk op dat de voorliggende vereenvoudiging op generlei wijze de intentie heeft bij te dragen aan verder gaande versoepeling van het instrument rijksbijdrage dan thans het geval is. Door ondergetekenden wordt ook niet verwacht dat onverantwoorde beïnvloeding van de premies door sturing met rijksbijdragen het gevolg zal zijn van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is niet meer en niet minder dan formalisering van de huidige praktijk.

De ongerustheid, waarvan de leden van verscheidene fracties blijken te geven, achten de ondergetekenden dan ook niet op zijn plaats.

De opmerking van de leden van de CDA-fractie dat de vraag naar wenselijkheid van fiscalisering van de financiering van verzekeringen aan de Kamer dient te worden voorgelegd, kunnen de ondergetekenden volledig onderschrijven. Het is echter de vraag of discussie over oneigenlijk gebruik van rijksbijdragen in het kader van dit wetsvoorstel gevoerd dient te worden.

Dit wetsvoorstel komt immers alleen voort uit de overwegingen, zoals die in de considerans zijn verwoord.

Zeker waar het gaat om omvangrijke bijstellingen van de rijksbijdragen, die in beduidende mate kunnen bijdragen tot fiscalisering van de sociale ziektekostenverzekering (zoals de verhoging van de rijksbijdrage ZFW met f 2 miljard per 1 januari 1995 in verband met de invoering van de ZFW-franchise en zoals de voorgenomen verhoging van de rijksbijdrage ZFW met f 2,7 miljard per 1 januari 1996 in verband met overheveling van zorgaanspraken), is in alle gevallen sprake van op zichzelf staand beleid waarover de Tweede Kamer afzonderlijk beraadslaagt. Het ligt voor de hand dat de Tweede Kamer bij dergelijke gelegenheden een inhoudelijk oordeel uitspreekt over de aan de voorgestelde maatregelen verbonden consequenties voor de rijksbijdragen en niet zozeer bij gelegenheid van deze wetswijziging.

Niettegenstaande het voorgaande, gaan de ondergetekenden gaarne nader in op de wijze waarop met rijksbijdragen wordt omgegaan als onderdeel van premiefinanciering, daarbij goede nota nemend van de opmerkingen van leden van de onderscheiden fracties over aanvullende controlemogelijkheden, wettelijke garanties ten aanzien van beperkt gebruik en toelichting op «beperkt, niet dominerend» gebruik van rijksbijdragen.

Het kunnen overzien van de in de rijksbijdragen optredende mutaties is van groot belang. In de begrotingswetgeving (ontwerp-begroting, suppletoire wetten, amendementen, nota's van wijziging, december-brieven met alsnog mutaties van beleidsmatige aard en de slotwet) komen deze mutaties tot uitdrukking.

Voor het eerst is dit jaar in de ontwerp-rijksbegroting (begrotingsjaar 1995) de verscheidenheid aan mutaties in rijksbijdragen naar soort gegroepeerd. Het gaat dan om:

- mutaties, voortvloeiend uit wijzigingen in de financieringssysteem van (onderdelen van) de zorgsector, bijvoorbeeld overheveling van begrotingsfinanciering naar AWBZ-financiering;
- mutaties, die betrekking hebben op intensivering of herschikking van middelen binnen de zorgsector (bijvoorbeeld werkgelegenheidsimpuls);
- mutaties verband houdende met premiegefinancierde activiteiten (die niet direct te maken hebben met financiering van ziektekosten);
- mutaties in verband met loon- en prijsbijstelling;
- mutaties als gevolg van budgettair neutrale kasschuiven als onderdeel van invulling van ombuigingsproblematiek.

Hiermee is gepoogd de mutaties in de rijksbijdragen meer inzichtelijk te maken.

In verband met de gewenste inzichtelijkheid zij erop gewezen dat de Ziekenfondsraad thans twee keer per jaar door de eerste ondergetekende op de hoogte wordt gesteld van de mutaties in de rijksbijdragen. Mutaties in de rijksbijdrage AWBZ komen veelvuldiger voor dan mutaties in de rijksbijdrage ZFW. In de praktijk gaat het dan ook vaak alleen om de mutaties in de rijksbijdrage AWBZ.

In de eerste brief aan de Ziekenfondsraad gaat het om mutaties in de eerste helft van het begrotingsjaar, waarbij de stand van de ontwerp-begroting het uitgangspunt vormt. Deze mutaties zijn voorzien van een korte toelichting.

In de tweede brief, die kort na afloop van het begrotingsjaar volgt, worden de mutaties in de tweede helft van het begrotingsjaar met korte toelichting aangegeven. In deze brief wordt ook het uiteindelijk bedrag aan rijksbijdrage voor het desbetreffende begrotingsjaar vermeld.

Bij effectuering van dit wetsvoorstel zal dit halfjaarlijkse overzicht zwaarder gaan wegen. Een bredere verspreiding van dit overzicht, in het bijzonder in de richting van de Kamers der Staten-Generaal, ligt daarbij voor de hand. Hiermee wordt mogelijk tegemoet gekomen aan de wens tot aanvullende controle op veranderingen in rijksbijdragen die in de opmerkingen van de leden van de verschillende fracties doorklinkt.

De leden van de VVD-fractie vragen in verband met de in de memorie van antwoord genoemde volledige uitwisselbaarheid van premies, rijksbijdragen en eigen bijdragen of dit niet de opvatting was van het kabinet Lubbers III, waarbij zij vragen wanneer deze beleidsopvatting met de Staten-Generaal is besproken en door de Tweede Kamer is aanvaard.

De gedachte van volledige uitwisselbaarheid is onder woorden gebracht in een brief aan de Ziekenfondsraad van 26 juni 1990, waarin naast de mutaties in de rijksbijdragen van het eerste halfjaar van 1990 uitleg wordt gegeven over het begrip budgettaire neutraliteit, zoals dat van overheidswege wordt gezien. Daarbij is gesteld dat budgettaire neutraliteit geldt op het moment van overheveling, waarna de gelden een «normaal» onderdeel van de algemene rijksbijdrage vormen. De financiering wordt vervolgens beoordeeld in het kader van de totale financiering van de verzekering. De volledige uitwisselbaarheid moet dan ook in de context van de uitleg van budgettaire neutraliteit worden gezien. Deze brief aan de Ziekenfondsraad is niet aan de Kamers der Staten-Generaal gezonden en derhalve evenmin met het parlement besproken. De strekking van de brief, namelijk een overzicht van halfjaarlijkse mutaties van de rijksbijdragen, dat gepaard ging met uitleg over het begrip budgettaire neutraliteit, waarover binnen de Ziekenfondsraad enige verwarring bleek te bestaan, gaf daar op zich ook geen aanleiding toe.

De vraag van de leden van de VVD-fractie of de genoemde brief door de gehele Tweede Kamer expliciet onderschreven is, moet dan ook ontkennend worden beantwoord. Deze brief is overigens naar aanleiding van een in het voorlopig verslag gedaan verzoek van de leden van de VVD-fractie als bijlage met de memorie van antwoord meegezonden. De ondergetekenden mogen naar die bijlage verwijzen.

De opvatting van volledige uitwisselbaarheid is als gevolg van door kabinet en parlement geïnitieerde beleidsvoornemens in de praktijk hoe langer hoe meer een rol van betekenis gaan vervullen. In de memorie van antwoord is – in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie – gesteld dat volledige uitwisselbaarheid door zoveel verschillende beleidsterreinen is vervlochten dat het moeilijk is exact aan te geven waar expliciete behandeling van volledige uitwisselbaarheid heeft plaatsgevonden. Hiermee hebben de ondergetekenden geenszins de indruk willen wekken een discussie over volledige uitwisselbaarheid uit de weg te willen gaan.

In dat verband achten zij het relevant thans nader in te gaan op de vragen van de leden van de VVD-fractie over het instrument rijksbijdrage als beperkte uitzondering op het uitgangspunt van kostendekkende premies. De leden van de VVD-fractie vragen namelijk om een nadere uitleg van de term «beperkt» in verband met het in de memorie van antwoord gestelde, namelijk dat in het verlengde van een historische uiteenzetting over de rijksbijdragen er 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.

Daarnaast vragen deze leden of de regering van mening is dat het inzicht dat in het hele traject van begrotingswetgeving macro-economische grootheden niet dienen te domineren bij de vaststelling van de mate van premiefinanciering, voldoende in het beleid doorwerkt. Hoe operationaliseert de regering de term «niet domineren» in de praktijk. Sluit dit een grote invloed uit, zo vragen deze leden. Mogen deze leden concluderen dat de motie-Bolkestein niet volledig wordt uitgevoerd en de regering ook niet van zins is dit te gaan doen?

Het belang van de motie-Bolkestein dat «overwegende, dat het vaststellen van de premies voor werknemersverzekeringen niet op inkomenspolitieke overwegingen gebaseerd mag zijn, de vaststelling van de hoogte van de premies voor werknemersverzekeringen jaarlijks kostendekkend en onafhankelijk van de overheid zou dienen te geschieden» wordt zeker onderkend.

Uitgangspunt van het premiebeleid in de volksgezondheid blijft immers, zoals ook de leden van de D66-fractie vaststellen, dat de premies in beginsel kostendekkend moeten zijn.

Zonder het gewenste uitgangspunt van kostendekkendheid van premies evenwel geweld aan te willen doen, hechten de ondergetekenden eraan te wijzen op de veelheid van factoren die bij de premiestelling een rol spelen zoals vermogensinhaal, versmalling of verbreding van de premiegrondslag, de nominale rekenpremie versus de feitelijk geheven nominale premie, die zowel een financieringsfunctie als een ventiefunctie in verband met de verstrekkingenbudgettering heeft. In dit verband kunnen de majeure wijzigingen in de premiefinanciering als gevolg van in het regeerakkoord vastgelegde afspraken niet buiten beschouwing blijven. Voor kwantificering en nadere uitleg van deze wijzigingen mogen de ondergetekenden verwijzen naar het verderop in deze nota opgenomen overzicht, waarin op verzoek van de leden van de PvdA-fractie de gevolgen van de afspraken uit het regeerakkoord voor de rijksbijdragen worden aangegeven.

De overheid heeft vanuit het oogpunt van macro-economische politiek, waarbij afwegingen ten aanzien van de collectieve lastendruk een belangrijke rol spelen, belang bij een in de tijd gezien stabiele premieontwikkeling, gelet op de koopkrachteffecten. De door het kabinet in deze gemaakte keuzes worden jaarlijks in de Miljoenennota aan het parlement voorgelegd.

In antwoord op de wederom gestelde vraag van de leden van de VVD-fractie over de opvatting van het huidige kabinet over volledige uitwisselbaarheid, verwijzen de ondergetekenden naar het gestelde in de memorie van antwoord, namelijk dat het huidige kabinet wat dit betreft dezelfde opvatting is toegedaan als het derde kabinet-Lubbers.

De leden van de VVD-fractie uiten hun twijfels over de conclusie van de regering dat «de aldus ontstane rijksbijdrage haar inkomenspolitieke karakter verloor», waarbij werd bedoeld op de situatie in 1986 na opheffing van de vrijwillige ziekenfondsverzekering en de bejaarden-ziektenfondsverzekering. Zij zien de toekenning van een rijksbijdrage (voortkomend uit de belastinggelden) als een relatief groter deel

inkomensafhankelijke financiering ten koste van het nominaal gefinancierde deel.

De zinsnede dat de «aldus ontstane rijksbijdrage haar inkomenspolitieke karakter verloor» moet worden gezien in de context waarin deze in de memorie van antwoord werd aangehaald, namelijk een schets van het vroegere karakter van de rijksbijdragen aan de inmiddels opgeheven bejaardenziekenfondsverzekering en de vrijwillige ziekenfondsverzekering. Deze «oude» rijksbijdragen werden expliciet aangewend ter aanvulling van het tekort op de – om inkomenspolitieke redenen – niet-kostendekkende premies. Het is dat expliciete inkomenspolitieke uitgangspunt dat werd verlaten op het moment van omzetting van de rijksbijdragen aan de vrijwillige ziekenfondsverzekering en de bejaardenziekenfondsverzekering in een rijksbijdrage aan de verplichte ziekenfondsverzekering per 1 april 1986.

Dit laat onverlet dat vanuit de gedachte dat de rijksbijdrage voortkomt uit de belastinggelden, de rijksbijdrage inderdaad ook het element van solidariteit in zich heeft.

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

In het regeerakkoord is in het kader van uitbreiding van de werkgelegenheid in het laagste segment van de arbeidsmarkt gekozen voor invoering van een franchise in het werkgeversdeel van de procentuele ziekenfondspremie. Dit is een maatregel die leidt tot directe verlaging van de loonkosten van personen met een laag inkomen. Ter financiering van de derving van premie-inkomsten voor de ziekenfondsverzekering als gevolg van invoering van de franchise werd de rijksbijdrage aan het Algemeen Werkeloosheidsfonds per 1 januari 1995 omgezet in een rijksbijdrage aan de Ziekenfondswet. Het gaat hierbij om een structurele verhoging vanaf 1995 van f 2 miljard.

In het regeerakkoord is met het oog op vervroegde afschaffing van de eigen bijdrage voor kunst- en hulpmiddelen eveneens besloten tot structurele verhoging van de rijksbijdrage AWBZ met f 60 miljoen vanaf 1995.

In het kader van het regeerakkoord zijn tevens structureel middelen ter beschikking gesteld voor verslavingszorg. Het gaat hierbij om f 12 miljoen, welk bedrag is toegevoegd aan de rijksbijdrage AWBZ.

Voorts wijzen de ondergetekenden in het algemeen op de in het kader van het regeerakkoord voorgenomen overheveling van zorgaanspraken van de AWBZ naar de verplichte ziektekostenverzekering en de voorgenomen overgang van de bejaardenoorden naar de AWBZ. In het regeerakkoord wordt ervan uitgegaan dat de rijksbijdrage ZFW in dit verband met 60% van een jaarlijks te indexerende bedrag van f 4,5 miljard wordt verhoogd (derhalve f 2,7 miljard). Nu de voorgenomen overgang van de bejaardenoorden naar de AWBZ inmiddels tot 1997 is uitgesteld, is het kabinet van plan om de overheveling van zorgaanspraken van de AWBZ naar de ZFW die per 1 januari 1996 zal plaatsvinden, te begeleiden met een financieringsverschuiving ter grootte van het oorspronkelijk reeds beoogde bedrag van f 2,7 miljard. Dit bedrag wordt per 1 januari 1996 aan de rijksbijdrage ZFW toegevoegd. Het bedrag wordt verkregen door het benutten van een deel van de daling van de AWBZ-premie, die het gevolg is van de overheveling, voor verhoging van het belastingtarief binnen de eerste schijf van de gecombineerde heffing van loon- en inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen.

In het regeerakkoord is verder gewag gemaakt van het creëren van ten minste 40 000 extra arbeidsplaatsen in de verzorging, de veiligheid annex openbaar toezicht en de kinderopvang. Een deel van de zogenaamde Melkert-gelden die hiervoor ter beschikking worden gesteld, zal aan de rijksbijdragen ZFW en AWBZ worden toegevoegd. De Ziekenfondsraad zal

een subsidieregeling treffen op grond waarvan bepaalde categorieën gezondheidszorginstellingen financiële middelen kunnen verkrijgen waarmee extra werkgelegenheid voor specifieke doelgroepen kan worden gefinancierd. De uitgaven die de Ziekenfondswet op grond van de subsidieregeling zal doen, worden gedekt uit de verhoging van de rijksbijdragen. Op de verstrekte subsidies vindt afrekening plaats aan de hand van de bij de Melkert-regeling geldende voorwaarden. Het resultaat van de afrekening wordt uiteindelijk verwerkt in de hoogte van de rijksbijdragen.

De leden van de CDA-fractie ontvangen graag een overzicht van de bedragen, absoluut en relatief, die gedurende de laatste tien jaar zijn gebruikt als rijksbijdragen Ziekenfondswet en AWBZ.

In het hierna volgende overzicht is de afzonderlijke rijksbijdrage aan het AFBZ voor de uitvoering van de Regeling Ziekenfondswet Abortusklinieken buiten beschouwing gelaten.

Rijksbijdrage AWBZ voor het jaar

1984	f 248 000 000
1985	f 187 368 000
1986	f 17 358 000
1987	0
1988	0
1989	f 1 466 600 000
1990	f 800 700 000
1991	f 234 300 000
1992	f 414 800 000
1993	f 690 900 000
1994	f 559 000 000

Gelet op het feit dat per 1 april 1986 de bejaardenziekenfonds-verzekering en de vrijwillige ziekenfondsverzekering werden opgeheven, werden ook per die datum de rijksbijdragen aan deze twee verzekeringsvormen omgezet in een rijksbijdrage aan de verplichte ziekenfonds-verzekering.

Het lijkt in dat verband niet zinvol de rijksbijdragen aan de ziekenfonds-verzekering eerder dan het jaar 1986 te vermelden.

Rijksbijdrage Ziekenfondswet voor het jaar

1986	f 1 386 696 020
1987	f 1 822 400 000
1988	f 1 943 100 000
1989	f 1 843 600 000
1990	f 1 835 700 000
1991	f 2 719 600 000
1992	f 2 399 300 000
1993	f 2 348 400 000
1994 ¹	f 2 873 600 000

¹ Deze rijksbijdrage is nog niet op de in artikel 14a van de ZFW voorgeschreven wijze vastgesteld.

De leden van de CDA-fractie willen van de regering vernemen wat de consequenties zijn wanneer wordt teruggekeerd 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.

Ook de leden van de VVD-fractie verzoeken de regering een overzicht te verstrekken van de benodigde hoogte van premies om kostendekkend te zijn, de werkelijk geheven premies en de rijksbijdragen, van 1989 tot heden.

In onderstaand overzicht worden achtereenvolgens voor de ziekenfondsverzekering en de AWBZ de werkelijk geheven procentuele premies en de rijksbijdragen als een percentage van het premieplichtig inkomen gepresenteerd. Bij de ziekenfondsverzekering gaat het om de volledige procentuele ziekenfondspremie (dus het werkgeversdeel en het werknemersdeel tezamen).

Door beide percentages bij elkaar op te tellen, wordt duidelijk wat het kostendekkende premiepercentage zou zijn, indien de rijksbijdrage zou wegvallen.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<i>ZFW</i>							
premie	8,1	7,9	7,8	6,35	6,35	6,35	8,35
rijksbijdrage	1,3	1,2	1,7	1,4	1,3	1,5	2,4
totaal	9,4	9,1	9,5	7,75	7,65	7,85	10,75
<i>AWBZ</i>							
premie	5,2	5,4	5,8	7,3	7,5	8,55	8,85
rijksbijdrage	0,6	0,3	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2
totaal	5,8	5,7	5,9	7,5	7,8	8,75	9,05

De leden van de VVD-fractie vragen nogmaals om voorbeelden van voorzieningen die uit de aanspraak ingevolge AWBZ en ZFW zijn gehaald en ten laste van de begrotingsfinanciering zijn gebracht. Zij zijn van mening dat, hoewel in de memorie van antwoord op de desbetreffende vraag uitgebreid werd geantwoord, de gevraagde voorbeelden niet werden gegeven.

De ondergetekenden wijzen erop dat in de memorie van antwoord is gesteld dat met een zekere regelmaat voorzieningen voor relatief kleine bedragen, veelal schommelend rond de f 1 miljoen, uit de aanspraak ingevolge de AWBZ worden teruggetrokken en ten laste van de begrotingsfinanciering worden gebracht. Daarbij is aangegeven om welk soort voorzieningen het gaat waar het verschuiven van gelden van premiefinanciering naar begrotingsfinanciering in het geding is.

Als de voorbeelden worden toegespitst op daadwerkelijke aanspraken die uit de AWBZ worden gehaald en vervolgens uit begrotingsgelden worden gefinancierd, kunnen de volgende worden genoemd.

Mutaties 1e halfjaar 1992:

a. Voor twee specifieke medische kinderdagverblijven (dit zijn nog aanspraken die voortvloeien uit de eerdere overheveling van medische kinderdagverblijven) geldt alsnog overgang van premiefinanciering naar begrotingsfinanciering: verlaging van rijksbijdrage AWBZ met f 3 300 000.

b. Erkenning van een aantal 1 oktober-huizen uit Noord-Brabant als bejaardenoorden. Overgang van premiefinanciering naar begrotingsfinanciering: verlaging van rijksbijdrage AWBZ met f 2 130 000 (naderhand vond uitstel plaats van 1992 naar 1993).

Mutaties 1e halfjaar 1993

c. Wegens project voor zelfstandig begeleid wonen geestelijk gehandicapten in Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Brabant overheveling van f 156 000 naar begroting: verlaging van rijksbijdrage AWBZ met f 156 000.

d. Een RIAGG kreeg een aantal jaren extra gelden ter financiering van de hulp aan Latijns-Amerikaanse vluchtelingen. Gelet op de fusie van de

sociaal-psychiatrische dienst Vluchtelingen met de directie GVC van het Ministerie van VWS toevoeging van f 570 000 aan de begroting onder gelijktijdige verlaging van de rijksbijdrage AWBZ.

e. Omzetting van een aantal 1 oktober-bedden in Huize Het Oosten te Bilthoven in erkende bejaardenoord-bedden betekent toevoeging van f 76 000 aan de begroting onder gelijktijdige verlaging van de rijksbijdrage AWBZ.

f. Als gevolg van aanpassing van eigen-bijdrage-regelingen (eigen bijdragen kunnen worden gezien als voorwaarde voor aanspraak) voor psychotherapie en gezinszorg wordt meer beroep gedaan op bijzondere bijstand. Als gevolg van een bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten vindt compensatie plaats door toevoeging van f 10 000 000 aan het Gemeentefonds onder gelijktijdige verlaging van de rijksbijdrage AWBZ.

3. De rijksbijdrage KPZ

De leden van de fractie van de PvdA stellen een aantal vragen over de achtergrond van de rijksbijdrage KPZ. Zo vragen zij van welke factoren de hoogte van de rijksbijdrage aan publiekrechtelijke verzekeraars afhankelijk zal zijn. Welke redenen voor het al dan niet betrekken van gevolgen van maatregelen liggen ten grondslag aan vaststelling van de hoogte van de rijksbijdrage KPZ, zo willen deze leden weten.

Het is in dit verband zinvol om de historie van de rijksbijdrage KPZ tot dusver te schetsen.

Op 1 januari 1989 trad de Wet van 15 december 1988 (Stb. 610) tot invoering van een gedeeltelijk nominale premie in de ziekenfondsverzekering, uitbreiding van het verstrekkingspakket van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en enige andere wijzigingen in de Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, alsmede daarmee samenhangende wijzigingen in enige andere wetten en regelingen met betrekking tot de sociale zekerheid en de belastingwetgeving in werking.

De KPZ-verzekerden (KPZ staat voor Kontaktcommissie Publiekrechtelijke Ziektekostenregelingen voor ambtenaren) waren vóór 1 januari 1989 uitsluitend een procentuele premie verschuldigd. Ter compensatie van het negatieve koopkrachteffect dat invoering van een nominale premie voor de KPZ-verzekerden met zich zou brengen, werd een rijksbijdrage van f 66 miljoen beschikbaar gesteld aan de KPZ-regelingen. Op grond van de kabinetsnota «Werken aan Zorgvernieuwing» (WAZ) werd de nominale ziekenfondspremie per 1 januari 1991 verhoogd. Ter gelijktijdige verlaging van het werknemersdeel van de procentuele ziekenfondspremie vond een schuif met rijksbijdragen plaats, namelijk van de AWBZ naar de ziekenfondsverzekering. Een evenredig deel van het bedrag van die schuif, te weten f 37 miljoen, werd beschikbaar gesteld aan de KPZ-regelingen, die ook overgingen tot verhoging van de nominale premie.

Op grond van de Wet stelselwijziging ziektekostenverzekering tweede fase per 1 januari 1992 werd tot verdergaande nominalisering van de ziekenfondspremie overgegaan. Voor evenredige nominalisering bij de KPZ-regelingen werd ter compensatie een bedrag van f 31 miljoen beschikbaar gesteld aan Gemeentefonds en Provinciefonds en aan de begrotingspost van Binnenlandse Zaken voor politiepersoneel.

Het moge uit het voorgaande duidelijk zijn geworden dat de rijksbijdrage KPZ in eerste aanleg beschikbaar werd gesteld ter compensatie van relatief negatieve koopkrachteffecten in verband met de nominale premieheffing.

De premiestelling in de KPZ-regelingen kan niet rechtstreeks worden beïnvloed door de overheid. Wel is het zo dat in de Rijksbijdrageregeling

publiekrechtelijke ziektekostenvoorzieningen is opgenomen dat op jaarbasis een rijksbijdrage beschikbaar wordt gesteld ter verlaging van de procentuele premie die de instellingen aan hun deelnemers in rekening brengen. De toekenning van de bijdrage aan de instelling geschiedt ook onder de voorwaarde dat het bestuur van de instelling na een daartoe gedaan verzoek schriftelijk verklaart dat de rijksbijdrage geheel is aangewend ter verlaging van het werknemersdeel van de procentuele premie en dat de deelnemers een nominale premie van ten minste een bepaald bedrag in rekening is gebracht. Deze verklaringen worden jaarlijks afgegeven door IZA Nederland, de Interprovinciale Ziektekostenregeling en de Dienst geneeskundige verzorging politie.

In de Rijksbijdrageregeling publiekrechtelijke ziektekostenvoorzieningen is tevens bepaald dat de toekenning van de rijksbijdrage geschiedt onder voorbehoud van herziening en verrekening, indien later mocht blijken dat aan de gestelde voorwaarden niet of niet geheel is voldaan.

Sturing met een rijksbijdrage mag dan wel niet synoniem zijn met premiewijziging, noch in positieve zin (toekenning van een extra rijksbijdrage), noch in negatieve zin (verlaging van een rijksbijdrage), maar door de in de rijksbijdrageregeling gestelde voorwaarden wordt een dergelijk effect in de praktijk wel gerealiseerd.

De veronderstelling van de leden van de PvdA-fractie dat met een verlaging van de KPZ-rijksbijdrage nog geenszins de garantie kan worden gegeven dat de premies ook werkelijk omhoog gaan, terwijl dat wel wordt beoogd, is – in het licht van het gestelde in de voorgaande alinea – formeel gezien inderdaad juist.

Het scheppen van een wettelijke basis door de aan de memorie van antwoord toegevoegde wijziging verandert op zich niets aan het karakter van de KPZ-rijksbijdrage, dit in antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of de nota van wijziging het mogelijk maakt een verhoging dan wel een verlaging van de procentuele premie af te dwingen. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie of alleen een wijziging in de procentuele werknemerspremie voor het ziekenfonds wordt verrekend of dat ook andere maatregelen die de koopkracht van zowel werknemers als AOW-gerechtigden beïnvloeden, als factoren voor vaststelling van de hoogte van de rijksbijdrage worden gezien, kan dan ook worden volstaan met de opmerking dat wijziging van de rijksbijdrage KPZ een zeer gerichte prikkel is tot een van rijkswege beoogd resultaat.

Een verlaging van de rijksbijdrage KPZ is weliswaar niet gelijk aan feitelijke verhoging van de KPZ-premies, maar door de in de rijksbijdrageregeling gestelde voorwaarden kan er vanuit worden gegaan dat dit in de praktijk wel het geval zal zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af 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 AOW-pensioen ontvangen.

Het moge duidelijk zijn dat een verhoging van het bruto AOW-pensioen op alle AOW-gerechtigden en dus ook op KPZ-verzekerden van toepassing is. In de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Van Otterloo is niet expliciet aandacht gegeven aan het voordeel dat de KPZ-verzekerde AOW-gerechtigden hiervan ondervinden. De eerste ondergetekende heeft dit inmiddels wel expliciet onder de aandacht gebracht door in de ministeriële regeling die de rijksbijdrage aan de publiekrechtelijke ziektekostenvoorzieningen voor het jaar 1995 vaststelt (Stcrt. 1994, 243) aan te kondigen dat voor 1996 de rijksbijdrage met een nader te berekenen bedrag zal worden verminderd ten einde de KPZ-instellingen te stimuleren de premies voor 65-plussers te verhogen. Door premieverhoging zullen de KPZ-verzekerde AOW-gerechtigden in de pas lopen met de particulier verzekerde en de ziekenfondsverzekerde AOW-gerechtigden, die in samenhang met de AOW-brutering premieverhoging ondervinden.

De leden van de VVD-fractie zien de nota van wijziging als een fundamentele wijziging en vragen zich in dat verband af of de Raad van State hierover heeft geadviseerd en zo ja, hoe dit advies luidde. Vervolgens wordt door de leden van de VVD-fractie gevraagd of deze nota van wijziging vooruit loopt op het overhevelen van ambtenaren naar de werknemersverzekering.

Het aanbrengen van een wettelijke grondslag ten aanzien van de rijksbijdrage KPZ past in het kader van het onderhavige wetsvoorstel, dat is ontstaan naar aanleiding van bezwaren van de Algemene Rekenkamer over het ontbreken van een wettelijke grondslag. Daarbij is, zoals ook in de toelichting bij de nota van wijziging is aangegeven, rekening gehouden met de wettelijke bepalingen inzake specifieke uitkeringen. Deze nota van wijziging vormt naar de mening van de ondergetekenden dan ook een adequate aanvulling op het onderhavige wetsvoorstel, waarmee tegemoet wordt gekomen aan desbetreffende bezwaren van de Algemene Rekenkamer. In die zin werd het vragen van afzonderlijk advies aan de Raad van State niet noodzakelijk geacht.

Overwegingen die de leden van de VVD-fractie noemen, namelijk het eventueel onderbrengen van ambtenaren in werknemersverzekeringen, hebben bij het aanbrengen van de wettelijke grondslag geen enkele rol gespeeld.

De leden van de VVD-fractie vragen wat onder «beleidsmatige effecten van andere aard dan compensatie van relatief negatieve inkomenseffecten in verband met de nominale premieheffing», moet worden verstaan.

In de eerste plaats werd hiermee bedoeld op de eerder genoemde premieconsequenties van verhoging van het bruto AOW-pensioen.

In het algemeen zij verder gesteld dat met deze zinsnede niet méér werd beoogd dan aanscherping van het beeld van de rijksbijdrage KPZ, te weten een bijdrage en niet een schadeloosstelling voor koopkracht-reparatie. De opmerking dat ook andere beleidsmatige processen dan nominalisering het bedrag van de rijksbijdrage KPZ kunnen beïnvloeden, diende ter illustratie van de zinsnede in het eerste lid van artikel 17a dat «Onze Minister een bijdrage verleent, voor zover de wetgever daarvoor de nodige middelen beschikbaar stelt». Hiermee wordt een beleidsmatige flexibiliteit ingebouwd, waardoor op de rijksbijdrage KPZ niet het idee van verworven rechten kan rusten.

4. Wetgeving tweede halfjaar 1994

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 verklaring voor de late reactie op het voorlopig verslag.

Als verdragende factor heeft vooral gewerkt de Wet invoering franchise ZFW-premie. Deze wet, die voortkwam uit afspraken in het kader van het regeerakkoord, moest, gelet op inwerkingtreding per 1 januari 1995, onder grote tijdsdruk worden voorbereid. De franchisewetgeving leidde eveneens tot medewerking aan de totstandkoming van het Besluit van 23 december 1994, houdende wijziging van het Aanwijzingsbesluit verplicht-verzekerden Ziekenfondswet in verband met de invoering van een premievrije voet voor het werkgeversdeel van de procentuele premie van de ziekenfondsverzekering (Stb. 911). Ook in de voorbereiding van de Regeling vaststelling premiepercentages en premiebedrag sociale ziektekostenverzekeringen 1995, die eind november 1994 tot stand kwam, werkte de franchise-wetgeving door.

Daarnaast was er de voorbereiding van de Wet van 22 december 1994 tot nadere wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet, de Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (Stb. 957), die

betrekking had op de gelijktijdige afschaffing van de zogenaamde Dekker-kopjes in de kinderbijslag enerzijds en de nominale premie voor medeverzekerde kinderen in het kader van de Ziekenfondswet en voor verzekerden, jonger dan 18 jaar, in het kader van de AWBZ anderzijds. Deze wet bracht eveneens voorbereiding van wijzigingen in het Besluit nominale premieheffing Ziekenfondswet, het Besluit nominale premieheffing bijzondere ziektekostenverzekering en het Aanwijzingsbesluit verplicht-verzekerden Ziekenfondswet met zich mee.

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

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