

Vergaderjaar 1995–1996

**24 460**

**Evaluatie van de Wet Van Otterloo**

**Nr. 1**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Rijswijk, 17 oktober 1995

### **1. Inleiding**

Naar aanleiding van mijn verzoek d.d. 5 april 1995 heeft de Ziekenfondsraad op 22 juni 1995 zijn rapport uitgebracht over de evaluatie van de Wet van 9 juni 1994 tot wijziging van de Ziekenfondswet en enige andere wetten in verband met de uitbreiding van de personele werkingssfeer van de Ziekenfondswet met een bepaalde categorie van AOW-gerechtigden (verplichte ziekenfondsverzekering AOW-gerechtigden) en aanpassing van AOW-rechten in verband met te betalen premies ziektekostenverzekering (de zogenoemde Wet Van Otterloo).

In zijn evaluatie heeft de Ziekenfondsraad ook de reacties verwerkt van een groot aantal organisaties die op de een of andere wijze bij de uitvoering van de Wet Van Otterloo zijn betrokken. Het evaluatierapport van de Ziekenfondsraad doe ik u hierbij in afschrift toekomen<sup>1</sup>. Voor de inhoud van de evaluatie en de beschouwingen van de Ziekenfondsraad naar aanleiding daarvan moge ik u korthedshalve naar het rapport verwijzen.

### **2. Standpunt kabinet**

Het kabinet stemt in met de conclusie van de Ziekenfondsraad dat met de wijziging die per 1 juli 1994 is aangebracht in de ziekenfondsverzekering, is voldaan aan een van de hoofddoelstellingen van de Wet Van Otterloo, namelijk het bieden van een oplossing voor particulier verzekerden wier inkomen na hun 65ste jaar zo sterk achteruitgaat dat de premie voor een particuliere ziektekostenverzekering voor hen een te zware financiële last vormt.

Daarnaast heeft het kabinet op grond van het rapport van de Ziekenfondsraad met tevredenheid geconstateerd dat de invoering van de Wet Van Otterloo onder regie van de Ziekenfondsraad dankzij de inspanningen

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

S–SV

van de bij de uitvoering betrokken organisaties kennelijk redelijk goed is verlopen. Daarbij heeft ook de goede voorlichtingscampagne een belangrijke rol gespeeld.

Het kabinet heeft er kennis van genomen dat de Ziekenfondsraad, ondanks bovenstaande positieve conclusies, in zijn evaluatierapport op verschillende onderdelen fricties signaleert bij de toepassing en de uitvoering van de Wet Van Otterloo. De belangrijkste knelpunten die daarbij naar voren zijn gekomen betreffen de hoogte van de inkomensgrens, de in aanmerking te nemen inkomensbestanddelen bij de beoordeling van de verzekeringsplicht ingevolge de Ziekenfondswet en het in samenhang met het inkomen van de partner beoordelen van de verzekeringsplicht bij gehuwde AOW-gerechtigden.

Het kabinet heeft echter eveneens geconstateerd dat, hoewel in het evaluatierapport is aangegeven op welke wijze de genoemde knelpunten mogelijk zouden kunnen worden opgelost, een concreet advies om ter zake tot aanpassing van wet- en regelgeving over te gaan, achterwege blijft. Het kabinet trekt hieruit de conclusie dat de Ziekenfondsraad – althans voorlopig – geen oplossing mogelijk acht binnen de systematiek van de Wet Van Otterloo. Illustratief acht het kabinet in dit verband dat de Ziekenfondsraad, blijkens het evaluatierapport, voorziet dat welke oplossing ook wordt gekozen, nieuwe knelpunten zullen ontstaan. Het kabinet ziet hierin een bevestiging van het dilemma waarvan het zich reeds bewust was inzake eventuele aanpassing van de Ziekenfondswet. Dit voert het kabinet tot de conclusie dat op dit moment geen reële mogelijkheden bestaan voor belangrijke inhoudelijke aanpassingen van de Ziekenfondswet in verband met de Wet Van Otterloo op korte termijn.

De Ziekenfondsraad geeft in zijn rapport een tweetal sterk uiteenlopende en nog nader uit te werken opties aan, die de problematiek van de ziektekostenverzekering voor AOW-gerechtigden misschien wel zouden kunnen oplossen. Een oplossing waarbij er voor de ZFW slechts sprake is van instroom van 65-plussers, zoals een deel van de Ziekenfondsraad voorstelt, acht het kabinet ongewenst. De oplossing via een terugkeer van de oude situatie, waarbij een premiereductieregeling voor particulier verzekerden door de verzekeraars tot stand wordt gebracht, is reeds onder het vorige kabinet aan de orde geweest. Juist het uitblijven van een zodanige regeling is mede aanleiding geweest voor de totstandkoming van de Wet Van Otterloo.

De Ziekenfondsraad is er, blijkens zijn rapport, niet in geslaagd om met betrekking tot een mogelijke oplossing op één lijn te komen. Gelet daarop, maar ook – en los daarvan – gelet op het bovenstaande, acht het kabinet de genoemde alternatieven niet realistisch.

Ook de ontwikkeling van het aantal verzekerden dat als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet Van Otterloo per saldo is ingestroomd in de ziekenfondsverzekering geeft het kabinet geen aanleiding thans wijzigingen (in de hoogte van de inkomensgrens voor AOW-gerechtigden) voor te stellen. Zoals hiervoor reeds werd aangegeven, is het saldo van de in- en uitstroom voor de ziekenfondsverzekering weliswaar kleiner gebleken dan het bij de behandeling van het wetsvoorstel Van Otterloo genoemde getal van 162 000, doch hieraan kan in de ogen van het kabinet geen argument worden ontleend om de inkomensgrens van AOW-gerechtigden thans te verhogen. Het kabinet is van mening dat het door de Ziekenfondsraad gerapporteerde saldo van in- en uitstroom niet substantieel afwijkt van de in het wetsvoorstel Van Otterloo gegeven indicatie. Bovendien meent het kabinet dat voorkomen moet worden dat het genoemde getal van 162 000 een geheel eigen leven gaat leiden. Evenals de Ziekenfondsraad, acht het kabinet het van belang dat er nu

rond de kring van verzekerden ingevolge de Ziekenfondswet en de uitvoeringsorganisatie eerst enige rust komt.

Afgezien van het bovenstaande, is het kabinet van mening dat eventuele wijzigingen van de ziekenfondsregelgeving in het kader van de Wet Van Otterloo ook dienen te worden gezien in onderlinge samenhang met een aantal andere ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de kring van verzekerden en het inkomensbegrip van de ziekenfondsverzekering. Ik vermeld in dit verband:

- afschaffing tijdelijke uitzonderingssituaties WtZ;
- eventueel onderbrengen ambtenaren onder de ziekenfondsverzekering;
- gevolgen van privatisering Ziektewet en maatregelen in de sfeer van AAW en WAO;
- oplossen problematiek onderbreking ziekenfondsverzekering bij wisselende dienstbetrekking;
- technische wijzigingen inkomensbegrip ter oplossing van inconsistenties bij beoordeling verzekeringsplicht en premieheffing ziekenfondsverzekering.

Daarnaast moet worden gewezen op het volgende.

Kort na de invoering van de Wet Van Otterloo per 1 juli 1994 werden in de Ziekenfondsraad reeds geluiden gehoord dat men grote bedenkingen had over het hanteren van verschillende loon- c.q. inkomensgrenzen in de ziekenfondsverzekering. In verband daarmee nam de Ziekenfondsraad zich voor een fundamentele discussie over de loongrens, mede in relatie tot de invoering van de Wet Van Otterloo te entameren. Een werkgroep van de Commissie Verzekerden van de Ziekenfondsraad is inmiddels met de voorbereiding van deze discussie belast. Mede in het licht van de uitspraken die door verschillende leden van de Ziekenfondsraad herhaaldelijk in diverse gremia over de Wet Van Otterloo zijn gedaan, is het niet uitgesloten dat die punten in het advies van de Ziekenfondsraad uitvoerig aan de orde zullen komen en dat er concrete voorstellen tot aanpassing van loon- c.q. inkomensgrens zullen worden gedaan. Vorenbedoeld advies wordt in de loop van 1996 verwacht.

Waar bovengenoemde onderwerpen kunnen leiden tot mogelijke principiële wijzigingen op het terrein van de kring van verzekerden, de loongrens en het inkomensbegrip in de ZFW, is het naar de mening van het kabinet onvermijdelijk om deze eventuele wijzigingen te betrekken bij de afwegingen inzake eventuele nieuwe beleidsmaatregelen in de sfeer van de Wet Van Otterloo. Voorkomen moet worden dat uit verschillende achtergronden ontstane wijzigingen in steeds dezelfde bepalingen van de ZFW als het ware over elkaar heen buitelen. Geconstateerd moet worden, dat op dit moment nog onvoldoende duidelijkheid bestaat over de gevolgen van de genoemde onderwerpen op de inrichting van de ziekenfondsverzekering.

Het kabinet geeft er dan ook, alles overwegende, de voorkeur aan om afgezien van wat hierna volgt – op dit moment in het kader van de evaluatie van de Wet Van Otterloo niet over te gaan tot wijziging van de betreffende wet- en regelgeving.

### **3. Relatie AOW-brutering – aanpassingssystematiek inkomensgrens**

Het kabinet is van mening dat de Wet Van Otterloo op één onderdeel wel onmiddellijke aanpassing behoeft. Dit betreft de aanpassingssystematiek van de ZFW-inkomensgrens voor AOW-gerechtigden. Bij de aanvaarding van de Wet Van Otterloo in 1994 is voor wat betreft deze systematiek geen rekening gehouden met het feit dat deze wet op grond van een eveneens aanvaard amendement mede voorziet in een

aanpassing van de ZFW-premiesystematiek voor AOW-gerechtigden. Door die aanpassing stijgt, als gevolg van toepassing van de netto-netto-koppeling, het bruto-AOW-pensioen (AOW-brutering). In het kader van de herziening van de premiesystematiek regelt artikel I, onderdeel D, van de Wet Van Otterloo (door middel van toevoeging van een derde lid aan artikel 18 van de ZFW) dat AOW-gerechtigden over hun AOW-pensioen een procentuele premie verschuldigd zijn naar hetzelfde percentage als ingevolge artikel 15, eerste lid, eerste volzin, van de ZFW voor de verzekering van de aldaar bedoelde werknemers wordt vastgesteld. Artikel VIII, tweede lid, van de Wet Van Otterloo regelt voorts dat bovengenoemd artikel I, onderdeel D, met ingang van 1 januari 1995 in werking treedt en dat de invoering van dat artikel in ten hoogste vier fasen plaats heeft. Hiermee wordt beoogd de nagestreefde premieverhoging voor AOW-gerechtigden in vier jaar, te rekenen met ingang van 1 januari 1995, te realiseren. Aan deze regeling is mede gekoppeld dat het bruto-AOW-pensioen – eveneens in vier fasen tot en met 1 januari 1998 – door toepassing van de netto-netto-koppeling zal stijgen, zodat deze premie-operatie plaats vindt zonder netto-nadeel voor de betrokken AOW-gerechtigden.

Hoewel AOW-gerechtigde ZFW-verzekerden door de combinatie van premiestijging en AOW-brutering geen netto-voordeel (of nadeel) zullen ondervinden, zal door de AOW-brutering wel het (bruto-)inkomen, dat jaarlijks aan de ZFW-inkomensgrens voor AOW-gerechtigden wordt getoetst, stijgen. Dit wordt onder meer bewerkstelligd door een wijziging van de artikelen 81 en 82 van de Wet aanpassing uitkeringsregelingen overheveling opslagpremies (WAUOO) (artikel V van de Wet Van Otterloo), waardoor de hier bedoelde stijging van het bruto-AOW-pensioen niet van invloed is op de hoogte van de aanvullende pensioenen. De AOW-brutering op grond van de Wet Van Otterloo leidt derhalve in alle gevallen tot een stijging van het totale bruto-pensioeninkomen.

Indien met deze stijging van het totale bruto-pensioeninkomen in de systematiek van de jaarlijkse aanpassing van de ZFW-inkomensgrens voor AOW-gerechtigden geen rekening wordt gehouden, zal dit tot gevolg hebben dat ZFW-verzekerde AOW-gerechtigden met een inkomen net onder het huidige bedrag van de inkomensgrens, alleen al door de AOW-brutering de ziekenfondsverzekering zouden moeten verlaten. Dit wordt onwenselijk geacht.

Met het oog hierop heeft het kabinet besloten een wijziging van de Ziektenwet voor te stellen. Deze wijziging zal er toe strekken de werkelijke ontwikkeling van het bruto AOW-pensioen te betrekken bij de jaarlijkse aanpassing van de ZFW-inkomensgrens voor AOW-gerechtigden. Deze wijziging leidt er toe dat in de aanpassingssystematiek een onderscheid dient te worden geïntroduceerd tussen het AOW-gedeelte van het inkomen van 65-plussers en het aanvullend pensioengedeelte. Het betreffende wetsvoorstel zal op zo kort mogelijke termijn aan de Tweede Kamer ter behandeling worden voorgelegd. Op het wetsvoorstel rust een grote tijdsdruk. Per 1 november 1995 vindt de toetsing van de verzekeringsplicht voor AOW-gerechtigden voor 1996 plaats. Bepalend is daarbij de hoogte van het inkomen op de datum van 1 november. In dat inkomen is de eerste tranche van de AOW-brutering verwerkt, die immers inging per 1-1-1995. Aangezien het wetsvoorstel, gelet hierop, vóór 1 november 1995 in werking zal dienen te treden, heeft het kabinet besloten in het wetsvoorstel een bepaling met betrekking tot terugwerkende kracht tot 15 oktober 1995 op te nemen.

#### **4. Slot**

De termijn waarover het evaluatie-onderzoek zich uitstrekte is kort geweest. Een aantal effecten zal pas geruime tijd na de invoering van de Wet Van Otterloo kunnen worden aangegeven. Mede in verband met de verdere ontwikkeling van de kabinetsvoornemens met betrekking tot het stelsel van ziektekostenverzekering zal het verdere verloop van de invoering van de Wet Van Otterloo nauwlettend worden gevolgd. Rekening houdend met het feit dat in de loop van 1996 een fundamentele rapportage van de Ziekenfondsraad wordt verwacht over de loongrens en het inkomensbegrip in de ziekenfondsverzekering, is het kabinet voornemens nog in 1996 te bezien welke conclusies uit die rapportage relevant zijn voor de Wet Van Otterloo. Naar verwachting zal dan ook over andere in paragraaf 2 vermelde ontwikkelingen meer duidelijkheid bestaan.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport a.i.,  
J. M. M. Ritzen