

Vergaderjaar 1995–1996

24 475

Invoeging van een nieuw artikel 3b van de Ziekenfondswet

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Met ingang van 1 juli 1994 trad de Wet van 9 juni 1994 tot wijziging van de Ziekenfondswet en enige andere wetten in verband met 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 (Stb. 465; hierna aan te duiden als «de Wet Van Otterloo»), in werking. Die wet voorziet – door wijziging van artikel 3, eerste lid, van de Ziekenfondswet (ZFW) – in de verplichte ziekenfondsverzekering voor AOW-gerechtigden wier inkomen lager is dan een bij die wet vastgesteld bedrag. Bij de inwerkingtreding van de Wet Van Otterloo bedroeg de ZFW-inkomensgrens voor AOW-gerechtigden f 30 500,-.

De jaarlijkse aanpassing van het bedrag van deze inkomensgrens voor AOW-gerechtigden zou plaatsvinden op gelijke wijze als de jaarlijkse herziening van het bedrag van de loongrens voor werknemers, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder a, van de ZFW. Hierin voorziet artikel I, onder B, van de Wet Van Otterloo (toevoeging van een negende lid aan artikel 3a van de ZFW).

In de hier bedoelde bepaling inzake de aanpassingsystematiek van de ZFW-inkomensgrens voor AOW-gerechtigden is echter geen rekening gehouden met het feit dat de Wet Van Otterloo mede voorziet in een aanpassing van de ZFW-premiesystematiek voor AOW-gerechtigden waardoor, als gevolg van toepassing van de netto-netto-koppeling, het bruto-AOW-pensioen stijgt (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 plaatsheeft. 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.

De eerste fase van brutering van het AOW-pensioen op grond van de Wet Van Otterloo vond plaats met ingang van 1 januari 1995. Met ingang van die datum hebben de AOW-gerechtigden, wier inkomen het bedrag van de inkomensgrens oversteeg, de ziekenfondsverzekering moeten verlaten (deze beweging wordt aangeduid als de «uitstroom» op grond van de Wet Van Otterloo; de «instroom» werd per 1 juli 1994 gerealiseerd). Ten aanzien van onder meer deze uitstroom werd – op basis van de gebruikelijke ZFW-systematiek – het inkomen, dat die verzekerden genoten op de peildatum 1 november 1994, getoetst aan het bedrag van de inkomensgrens, zoals dat met ingang van 1 januari 1995 zou luiden. Omdat bij deze inkomenstoets het feitelijk genoten inkomen per 1 november 1994 werd gehanteerd, werd deze toets nog niet beïnvloed door de AOW-brutering, die – zoals eerder gezegd – eerst met ingang van 1 januari 1995 werd gerealiseerd. Daarom is geoordeeld dat bij de aanpassing van de inkomensgrens voor AOW-gerechtigden met ingang van 1 januari 1995 volstaan kon worden met toepassing van de indexeringsystematiek van artikel 3a van de ZFW (vgl. de brief van de eerste ondergetekende aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 31 oktober 1994; Kamerstukken II, 1994–1995, 23 090, nr. 18).

Bij de aanpassing van het bedrag van de inkomensgrens voor AOW-gerechtigden met ingang van 1 januari 1996, welk bedrag bij de inkomenstoetsing vergeleken zal worden met het feitelijk genoten inkomen op de peildatum 1 november 1995, moet echter wel rekening worden gehouden met de brutering van het AOW-pensioen die per 1 januari 1995 plaats vond. Daartoe is een nadere wettelijke voorziening nodig.

Over deze aangelegenheid alsmede over de vraag naar de toepassing van een structureel hanteerbare aanpassingsystematiek van de ZFW-inkomensgrens voor AOW-gerechtigden is advies gevraagd aan de Ziekenfondsraad (ZFR). De ZFR besteedde aandacht aan deze vraag in zijn op 22 juni 1995 uitgebrachte rapport «Evaluatie Wet Van Otterloo» (VERZ/24507/95; publikatienummer 1995/669, paragraaf 10).

De ZFR hanteert als uitgangspunt dat de functie van een aanpassingsmechanisme is, te voorkomen dat de verzekeringssituatie van

AOW-gerechtigden wijziging kan ondergaan louter en alleen als gevolg van trendmatige (bruto-) inkomensontwikkelingen. De ZFR stelt vast dat wijzigingen in het bruto-AOW-pensioen zonder meer moeten leiden tot een wijziging van het bedrag van de inkomensgrens.

Vervolgens constateert de ZFR dat er geen aanpassingsmechanisme bestaat dat volledig voldoet aan het eerdergenoemde uitgangspunt.

De ZFR concludeert dat een aanpassingsmechanisme dat wel voldoet aan het genoemde uitgangspunt ook niet is te ontwikkelen, omdat de verschillende inkomensbestanddelen die in aanmerking worden genomen (AOW- en aanvullend pensioen) niet op een eenduidige wijze worden aangepast. Ten slotte concludeert de ZFR dat het blijven hanteren van (alleen maar) de regelingsloonindex uiteindelijk zou leiden tot een geleidelijke onbedoelde instroom van AOW-gerechtigden in de ZFW-verzekering, omdat de ontwikkelingen in het loonindexcijfer in het algemeen niet of niet ten volle doorwerken in het AOW-pensioen en de aanvullende pensioenen.

Omdat het niet-aanpassen van het bedrag van de inkomensgrens eveneens leidt tot onbedoelde effecten (te weten: uitstroom van AOW-gerechtigden uit de ZFW-verzekering), geeft de ZFR een tweetal mogelijkheden in overweging, die de onbedoelde effecten zoveel mogelijk zouden kunnen beperken. Deze mogelijkheden zijn:

- het jaarlijks aanpassen van de inkomensgrens aan de hand van de ontwikkeling van het AOW-pensioen, met periodieke correctie in verband met mutaties in het aanvullend pensioen;
- het van jaar tot jaar bekijken met welk nominaal bedrag de inkomensgrens moet worden aangepast, daarbij rekening houdend met wijzigingen in zowel AOW-pensioen als aanvullende pensioenen.

De regering onderschrijft het door de ZFR gehanteerde uitgangspunt inzake de functie van een aanpassingsmechanisme en erkent voorts dat een – gelet op dat uitgangspunt – goed toepasbaar aanpassingsmechanisme niet voor handen is.

Ook wordt de opvatting gedeeld dat wijzigingen in het bruto-AOW-pensioen – zoals de AOW-brutering op grond van de Wet Van Otterloo – dienen te leiden tot wijziging van het bedrag van de inkomensgrens.

De twee door de ZFR in zijn rapport aangegeven mogelijkheden tot beperking van de nadelige effecten maken naar de mening van de regering duidelijk dat, indien wordt gekozen voor een structureel hanteerbare aanpassingssystematiek, een correctiemechanisme niet kan worden gemist. Zo daarvoor niet zou worden geselecteerd, rest de keuze voor een van jaar tot jaar te beoordelen aanpassing. Deze laatste mogelijkheid kent echter het bezwaar dat niet vooraf duidelijk zal zijn welke aanpassingscriteria zullen gelden, waardoor de rechtszekerheid in het geding dreigt te komen.

De regering is van oordeel dat een structureel toepasbaar aanpassingsmechanisme voor de ZFW-inkomensgrens voor AOW-gerechtigden, waarin ook de effecten van de AOW-brutering op grond van de Wet Van Otterloo tot uitdrukking komen, de voorkeur verdient.

Omdat een perfect werkend aanpassingsmechanisme niet voor handen is, is gezocht naar een methode die zo goed mogelijk voldoet aan het door de ZFR genoemde uitgangspunt en derhalve de mogelijkheid biedt voor een stabiele ontwikkeling van het aantal AOW-gerechtigde ZFW-verzekerden.

Daarbij geldt de kanttekening dat, gelet op de diverse aanpassings-systemen die in de praktijk ten aanzien van (aanvullende) pensioen-regelingen worden gehanteerd, daarbij nimmer voor 100% in alle individuele gevallen een nauwkeurige aansluiting van de bedoelde inkomensgrens bij de feitelijke ontwikkeling van het bruto-inkomen zal kunnen worden gevonden.

Verwacht mag worden dat eerderbedoeld streven naar een stabiele ontwikkeling van het aantal ZFW-verzekerde AOW-gerechtigden kan worden gerealiseerd met toepassing van een combinatie van een tweetal aanpassingsystemen. Het AOW-pensioendeel van het bedrag van de inkomensgrens wordt daarbij jaarlijks aangepast aan de hand van de nominale stijging of daling van het bruto-AOW-pensioen van het lopende jaar ten opzichte van het vorige jaar. Door op deze wijze de bruto-AOW-ontwikkeling te volgen, worden alle AOW-maatregelen, zowel incidentele als structurele – zoals de brutering op grond van de Wet Van Otterloo – in de aanpassing van de inkomensgrens meegenomen. Vervolgens wordt voorgesteld het overige (aanvullend) pensioendeel van het bedrag van de inkomensgrens aan te passen op de wijze waarop ook de ZFW-loongrens voor werknemers jaarlijks wordt herzien. Dat betreft een aanpassing aan de hand van de index van regelingslonen van volwassen werknemers in particuliere bedrijven, inclusief vakantietoelage en andere bijzondere uitkeringen, zoals die door het Centraal Bureau voor de Statistiek wordt gepubliceerd. Hierbij wordt er van uitgegaan dat de regelingsloonindex het best aansluit bij de aanpassingsystemen, zoals die gemiddeld genomen ten aanzien van (aanvullende) pensioenregelingen worden toegepast.

Met betrekking tot de verdeling van het bedrag van de inkomensgrens voor AOW-gerechtigden in onderdelen, waarop de onderscheiden manieren van aanpassing zullen moeten worden toegepast, is aangesloten bij het (70%-)AOW-pensioen voor een alleenstaande. Dit betekent dat bij de herziening van het bedrag van de inkomensgrens met ingang van 1 januari 1996 voor ca. 60% aanpassing zal plaatsvinden op basis van de bruto-AOW-ontwikkeling (bruto-AOW bedraagt f 18 156,24, d.i. ca. 60% van het bedrag van de inkomensgrens 1995: f 30 950), terwijl voor ca. 40% de regelingsloonindex zal worden toegepast (f 12 793,76).

Hieraan wordt de voorkeur gegeven boven aansluiting bij de verdeling van AOW- en aanvullend pensioen bij gehuwden, omdat het aanvullend pensioen als onderdeel van het bedrag van de ZFW-inkomensgrens bij ongehuwden geringer is dan bij gehuwden.

Artikel I, onderdeel B, van het wetsvoorstel voorziet in een nieuw artikel 3b van de ZFW, waarin het bovenbeschreven aanpassingsmechanisme is opgenomen. Daarin is tevens bepaald dat enkele onderdelen van de regeling met betrekking tot de herziening van de loongrens voor werknemers op de herziening van de inkomensgrens voor AOW-gerechtigden van overeenkomstige toepassing zijn. Daardoor is er onder meer in voorzien dat – in afwijking van de dan geldende systematiek – bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat herziening achterwege blijft of dat herziening op zodanige wijze zal plaatsvinden dat geen beduidende toename of afname van het aantal ZFW-verzekerde AOW-gerechtigden plaatsvindt (artikel I, onderdeel B van het onderhavige wetsvoorstel). Hiermee wordt beoogd een correctiemogelijkheid te geven voor situaties waarin een stabiele ontwikkeling van het aantal ZFW-verzekerde AOW-gerechtigden in gevaar mocht dreigen te komen.

Toepassing van de voorgestelde systematiek bij de herziening van het bedrag van de ZFW-inkomensgrens voor AOW-gerechtigden voor het jaar 1996, zal als volgt geschieden.

Een bedrag van f 18 156,24 wordt aangepast aan de hand van de mutatie tussen het bruto-AOW-pensioen voor een ongehuwde pensioengerechtigde in 1995 ten opzichte van 1994. De hier bedoelde pensioenen bedragen respectievelijk f 18 156,24 (1995) en f 17 841,60 (1994). Dit resulteert in een nominale stijging van f 314,64.

Het resterende bedrag van f 12 780,64 (f 30 936,88 [het bedrag van de inkomensgrens 1995 vóór afronding] minus f 18 156,24) wordt aangepast aan de hand van het procentuele verschil tussen het indexcijfer der regelingslonen op 31 juli 1995 (114,8) en het indexcijfer dat bij de laatste herziening van de loongrens voor werknemers is gehanteerd (113,3). Dit verschil bedraagt ca. 1,32%. Dit leidt tot een stijging van het bedrag van f 12 780,64 met f 169,21.

De som van de beide stijgingsbedragen is f 483,85. Het bedrag van de ZFW-inkomensgrens voor AOW-gerechtigden – dat voor 1995 vóór afronding f 30 936,88 bedraagt – komt daarmee voor het jaar 1996 uit op een bedrag van f 31 420,73. Na afronding zal het bedrag van de inkomensgrens voor AOW-gerechtigden voor het jaar 1996 – bij toepassing van de hier voorgestelde systematiek – dienen te worden vastgesteld op f 31 450,-.

Uit de ZFW-systematiek van loon- en inkomensgrenstoetsing vloeit voort dat formele vaststelling bij ministeriële regeling van de voor 1996 geldende bedragen dient plaats te vinden vóór 1 november 1995. Om die reden is in dit wetsvoorstel voorzien in terugwerkende kracht tot en met 15 oktober 1995 (artikel II van het wetsvoorstel). Gelet op het feit dat het hier een technische en noodzakelijke wijziging betreft zal de regering ervan uitgaan dat deze wet tot stand zal komen en zal de met de uitvoering van de inkomensgrenstoetsing belaste organen worden medege-deeld op de onderhavige wijziging te anticiperen.

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

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