

Vergaderjaar 1998–1999

**26 553**

## **Uitbreiding van de kring van verzekerden ingevolge de Ziekenfondswet met zelfstandigen voor wie, gelet op hun inkomen, toegang tot de sociale ziektekostenverzekering is aangewezen en tijdelijke wijziging van de indexering van de loongrens alsmede wijziging van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (Zelfstandigen in Zfw)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **INLEIDING**

In het regeerakkoord van 1998 is aangekondigd dat zelfstandigen toegang tot de ziekenfondsverzekering zullen krijgen. Dit wetsvoorstel omvat de daarvoor noodzakelijke maatregelen.

De verzekeringssituatie voor de ziektekosten van zelfstandigen, in het bijzonder zelfstandigen met een bescheiden inkomen, is een probleem geworden sinds het afschaffen van de vrijwillige ziekenfondsverzekering in 1986. Tot die tijd konden verschillende groepen, waaronder zelfstandigen, die niet tot de hogere inkomenscategorieën behoorden, zich verzekeren voor een volledig pakket (het ziekenfondspakket). De premie hiervoor was weliswaar niet inkomensafhankelijk, maar werd betaalbaar gehouden, onder andere door middel van rijksbijdragen. Sinds het wegvallen van deze verzekeringsmogelijkheid is het in toenemende mate als een knelpunt ervaren dat zelfstandigen geen gegarandeerde toegang hebben tot een volledige ziektekostenverzekering tegen een aan het inkomen gerelateerde premie.

De wet beoogt dan ook om de premielasten van zelfstandigen meer in overeenstemming te brengen met de premielasten van werknemers. Dit leidt tot substantiële positieve koopkrachteffecten voor zelfstandigen die hierna in de financiële paragraaf zijn aangegeven. Om het bestaande evenwicht tussen de collectieve en de particuliere ziektekostenverzekering op de verzekeringsmarkt te handhaven is er voor gekozen om werknemers met een relatief hoog inkomen binnen de Ziekenfondswet (Zfw) te laten uitstromen naar de particuliere markt. Het geheel van maatregelen leidt tot een mutatie van de Zfw-premie met 0,2%-punt. Deze mutatie zal worden meegenomen in het integrale koopkrachtbeeld voor 2000.

Het vorige kabinet heeft twee onderzoeken door de onderzoeksorganisatie EIM laten verrichten naar de kring van verzekerden in de Zfw. Het eerste onderzoek van het EIM inzake «Knelpunten ziekenfondsverzekering» richtte zich op de aard en omvang. Het tweede onderzoek inzake «Inventarisatie van beslissingen bij een overgang naar een ziekenfondsverzekering op basis van een fiscaal inkomensbegrip» inventariseerde de beslissingen die genomen moeten worden wanneer zou worden overgegaan op een ziekenfondsverzekering op basis van een fiscaal inkomensbegrip. Dit rapport werd op 29 april 1998 verzonden aan de Voorzitter van de Vaste Commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Mede op grond van

deze rapporten is in het Regeerakkoord 1998 (Kamerstukken II, 1998/1999, 26 024, nr. 10) opgenomen dat zelfstandigen toegang krijgen tot de ziekenfondsverzekering op basis van het individueel belastbaar inkomen, waarbij de inkomensgrens materieel wordt afgestemd op de loongrens voor werknemers.

De Ziekenfondsraad heeft op 25 februari 1999 het rapport over de technische uitvoerbaarheid van de opnemings van zelfstandigen in de kring van verzekerden Zfw (uitgave van de ZFR, 1999, nummer 810) vastgesteld. Dit rapport werd uitgebracht naar aanleiding van het onderzoek van de Raad «Over de technische uitvoerbaarheid opnemings zelfstandigen in kring verzekerden Ziekenfondswet». Volgens de Ziekenfondsraad is het uitvoeringstechnisch mogelijk om zelfstandigen, met in achtneming van bepaalde uitgangspunten, onder de werkingssfeer van de ziekenfondsverzekering te brengen.

Deze wet sluit op hoofdlijnen aan bij de door de Raad geformuleerde uitgangspunten.

De regering richt haar inspanningen op inwerkingtreding van deze wet per 1 januari 2000.

### **Aansluiting bij de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen**

Voor de ziekenfondsverzekering van zelfstandigen is waar mogelijk aansluiting gezocht bij de kring van verzekerden van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (Waz). Ziekenfondsverzekerd worden de zelfstandigen die verzekerd zijn ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Waz.

Een zelfstandige is volgens de definitie van de Waz een persoon, jonger dan 65 jaar, die in Nederland woont en winst uit onderneming geniet, tenzij hij de onderneming feitelijk niet voor eigen rekening drijft; wanneer hij niet in Nederland woont maar wel winst uit binnenlandse onderneming geniet, valt hij ook onder het begrip zelfstandige, tenzij hij de onderneming niet voor eigen rekening feitelijk drijft. Zelfstandigen zijn als zodanig bij de rijksbelastingdienst bekend. De rijksbelastingdienst hanteert ten aanzien van nieuwe ondernemers een actief registratiebeleid. Hierbij wordt onder meer gebruik gemaakt van de inschrijving van nieuwe ondernemers bij de Kamers van Koophandel en Fabrieken. Daarnaast heeft een ondernemer er veelal belang bij om zich te melden bij de rijksbelastingdienst met het oog op fiscale tegemoetkomingen (zelfstandigenaftrek, verrekening van verliezen e.d.). Door in de ziekenfondsverzekering aan te sluiten bij fiscale begrippen en gegevens van de rijksbelastingdienst, wordt de kring van verzekerde zelfstandigen in het kader van de Zfw in eerste instantie bepaald door de rijksbelastingdienst.

In de Zfw beperkt de aansluiting bij de personenkring van de Waz zich tot degenen die genoemd worden in artikel 3, eerste lid onder a, van de Waz: de zelfstandigen met winst uit onderneming. De ziekenfondsverzekering strekt zich dus niet uit tot de personen genoemd in artikel 3, eerste lid, onder b en c, van de Waz: de beroepsbeoefenaren en de meewerkende echtgenoten. De redenen daarvoor zijn de volgende. Onder een beroepsbeoefenaar verstaat de Waz een persoon, jonger dan 65 jaar, die anders dan in dienstbetrekking inkomsten uit tegenwoordige arbeid geniet dan wel anders dan in dienstbetrekking arbeid verricht ten behoeve van een lichaam waarin hij een aanmerkelijk belang heeft. Wordt er inkomen uit betaalde arbeid ontvangen maar is men geen werknemer of zelfstandig ondernemer, dan behoort men tot de groep beroepsbeoefenaren. Onder die noemer vallen bijvoorbeeld alfahulpverleners, geestelijken, auteurs, sommige tussenpersonen en freelancers. Directeuren-grootaandeelhouders van een NV of BV vallen ook onder deze gevarieerde groep. De rijksbelastingdienst krijgt een deel van deze personen niet dan wel pas na verloop van jaren in beeld. Het kan daarbij gaan om beroepsbeoefenaren

die niet in de inkomstenbelasting en de premieheffing voor de Waz worden betrokken. Zij komen gezien de hoogte van hun inkomen niet voor een aanslag inkomstenbelasting en ook niet voor een premie-aanslag Waz in aanmerking. Dit geldt bijvoorbeeld voor alfa-hulpverleners.

Het van rechtswege karakter van de ziekenfondsverzekering staat op gespannen voet met het verzekeren van een categorie van personen die niet exact in beeld te krijgen is. Om redenen van handhaving en uitvoerbaarheid is er daarom voor gekozen de beroepsbeoefenaren niet op eigen titel onder de ziekenfondsverzekering te brengen. Ook de meewerkende echtgenoten worden niet op eigen titel onder de ziekenfondsverzekering gebracht. Dit voorkomt dat meewerkende echtgenoten die gehuwd zijn met een zelfstandige die zelf over een inkomen beschikt dat boven de inkomensgrens Zfw voor zelfstandigen ligt, ziekenfondsverzekerd worden. In voorkomende gevallen kan de meewerkende echtgenoot echter wel ingevolge artikel 4, van de Zfw meeverzekerd worden met de hoofdverzekerde.

### **De duur van de verzekering**

De verzekerde periode, die op de beschikking wordt vermeld, is het kalenderjaar. In bepaalde gevallen geldt daarop een uitzondering. De Waz-verzekering kan namelijk ook in de loop van het kalenderjaar eindigen. Daarmee eindigt dan ook de ziekenfondsverzekering. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd. De ziekenfondsverzekering zal dan echter in de meeste gevallen worden voortgezet op grond van artikel 3, lid 1, onder c, van de Zfw.

Door de koppeling van de ziekenfondsverzekering aan de systematiek van de Waz zal in de situatie dat in de loop van een kalenderjaar een eigen bedrijf wordt gestart met terugwerkende kracht tot 1 januari van dat kalenderjaar ziekenfondsverzekering en daaraan gekoppeld premieplicht ontstaan.

De Ziekenfondsraad heeft in de door haar op 25 februari 1999 uitgebrachte uitvoeringstoets opgemerkt dat de huidige ziekenfondsregelgeving het mogelijk maakt om in deze situatie de betrokkene financieel te compenseren. De particuliere ziektekostenverzekering eindigt op de datum waarop de particuliere ziektekostenverzekeraar bericht ontvangt dat betrokkene is ingeschreven bij een ziekenfonds. De eventueel vooruitbetaalde premie voor de particuliere verzekering wordt door de particuliere ziektekostenverzekeraar terugbetaald aan betrokkene. Het ziekenfonds vergoedt aan betrokkene de kosten die hij heeft gemaakt voor geneeskundige verzorging van de aanvang van de ziekenfondsverzekering tot de dag van inschrijving als ziekenfondsverzekerde. Deze vergoeding bestaat uit de premie die is betaald voor de particuliere verzekering en eventuele kosten van zorg die de particuliere verzekeraar niet heeft vergoed, bijvoorbeeld in verband met een gekozen eigen risico, maar die wel zijn opgenomen in het verstrekkingenpakket van de ziekenfondsverzekering.

De rijksbelastingdienst verstrekt een verklaring in de vorm van een beschikking waaruit blijkt dat betrokkene verzekerd is ingevolge de Zfw. Voor de ziekenfondsverzekering is de situatie per 1 oktober bepalend. Voldoet de zelfstandige op die datum aan de criteria (Waz-verzekerde zelfstandige en een belastbaar inkomen niet hoger dan het bedrag van de inkomensgrens Zfw voor zelfstandigen) dan ontvangt hij een positieve beschikking. De verklaring is gebaseerd op de bij de rijksbelastingdienst op 1 oktober voorafgaande aan het jaar van verzekering bekende gegevens over de Waz-status en de hoogte van het gemiddelde inkomen van twee, drie en vier jaar geleden. Voor het ingangsjaar is de peildatum derhalve 1 oktober 1999. Rond 1 november zullen de beschikkingen over de verzekering voor het daaropvolgende jaar worden verzonden. Treedt

na de datum van 1 oktober een wijziging op in het (gemiddelde) inkomen van de zelfstandige dan wordt daarmee geen rekening gehouden. Wanneer bijvoorbeeld na 1 oktober zou blijken dat een gekwalificeerde zelfstandige een hoger belastbaar inkomen heeft dan per 1 oktober was vastgesteld, dan heeft dit geen gevolg voor de eventueel reeds vastgestelde ziekenfondsverzekering.

Jaarlijks zullen alle bij de rijksbelastingdienst bekende ondernemers een beschikking ontvangen waaruit blijkt dat zij al dan niet voldoen aan de voorwaarden voor ziekenfondsverzekering. Tegen de beschikking kan de zelfstandige bezwaar maken volgens de regels van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Bij de beschikking zal informatie worden meegezonden over de nieuwe Zfw-regeling en de bezwaar- en beroepsgang.

Invoering van het wetsvoorstel per 1 januari 2000 betekent dat de rijksbelastingdienst rond 1 oktober 1999 de groep verzekerden moet selecteren en door middel van een verklaring vóór 1 november 1999 in kennis moet stellen. Om tijdig te kunnen starten met deze werkzaamheden is het noodzakelijk dat de parlementaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel tijdig – dat wil zeggen uiterlijk 1 oktober 1999 – is afgerond. In dat geval hebben de verzekerden nog voldoende gelegenheid om zich per 1 januari 2000 in te schrijven bij een ziekenfonds.

### **De inkomensgrens Ziekenfondswet zelfstandigen**

Zelfstandigen met een belastbaar inkomen tot het bedrag genoemd in het nieuwe artikel 3d, eerste lid, worden van rechtswege onder de ziekenfondsverzekering gebracht. Hiermee wordt aangesloten bij de systematiek die ook voor werknemers en uitkeringsgerechtigden voor de ziekenfondsverzekering geldt. Als criterium voor de beoordeling of een zelfstandige ziekenfondsverzekerde is, is gekozen voor de hoogte van zijn belastbaar inkomen omdat dat inkomen de draagkracht het beste weergeeft. Het kabinet heeft eerder al ingestemd met de aanbeveling van de Commissie-Derksen (Kamerstukken II, 1997/98, 24 515, nr. 39) dat bij inkomensafhankelijke regelingen het belastbaar inkomen het beste als maatstaf kan worden gehanteerd.

Met deze maatregel worden de zogenoemde kleine zelfstandigen ziekenfondsverzekerde. De hoogte van de inkomensgrens voor zelfstandigen in de Zfw is afgeleid van de loongrens in de Zfw. Uit het hierboven vermelde tweede rapport van het EIM is gebleken dat het belastbaar inkomen van zelfstandigen die een bruto-inkomen ter grootte van het bedrag van de loongrens genieten, gemiddeld 64% van dat inkomen bedraagt. Door de inkomensgrens voor zelfstandigen op 64% van de loongrens te stellen, is deze materieel vergelijkbaar met het bedrag van de loongrens Zfw voor werknemers.

De praktijk leert dat het inkomen van een zelfstandige meer fluctueert dan dat van bijvoorbeeld een werknemer. Het is een gegeven dat met name in de agrarische sector de inkomens van jaar tot jaar fors kunnen verschillen. Zonder nadere regeling zou het als gevolg hiervan kunnen voorkomen dat een zelfstandige het ene jaar ziekenfondsverzekerde is en het andere jaar aangewezen is op een particuliere ziektekostenverzekering. Voor de betrokken zelfstandige kan dit grote gevolgen hebben. De Land- en Tuinbouworganisaties Nederland (LTO Nederland) hebben hier onder meer op gewezen.

Om te voorkomen dat een zelfstandige zich regelmatig op een andere wijze tegen ziektekosten zou moeten verzekeren, zal daarom in een ministeriële regeling worden bepaald dat voor de beoordeling voor de ziekenfondsverzekering van een zelfstandige het gemiddelde belastbaar

inkomen over drie jaren in aanmerking wordt genomen. De rijksbelastingdienst kan het belastbaar inkomen van een zelfstandige pas vaststellen nadat de belastingplichtige aangifte heeft gedaan. Voor het merendeel van de belastingplichtigen is het belastbaar inkomen definitief vastgesteld in het tweede jaar na het belastingjaar. Het vastgestelde inkomen wordt op 1 oktober getoetst aan de inkomensgrens voor zelfstandigen die geldt vanaf 1 januari van een volgend kalenderjaar. Dit heeft tot gevolg dat het gemiddelde inkomen over het tijdvak van het derde tot en met het vijfde jaar gelegen vóór het jaar van verzekering in beginsel bepalend is voor het al dan niet ziekenfondsverzekerd zijn. Voor startende zelfstandigen en voor hen die in één of meer toetsjaren geen winst hebben gemaakt, wordt een afwijkende regeling getroffen.

Aangezien de rijksbelastingdienst de zelfstandige jaarlijks vóór 1 november informeert of deze al dan niet ziekenfondsverzekerd is, heeft de betrokkene bij wijziging van zijn verzekeringsvorm voldoende tijd zich zonnodig te oriënteren op de ziektekostenverzekering waarop hij dan is aangewezen.

### **Samenloop van verzekeringsgronden**

Wanneer een zelfstandige niet ziekenfondsverzekerd is vanwege de hoogte van zijn inkomen dan zal hij ook niet op een andere titel ziekenfondsverzekerd zijn. Het belastbaar inkomen van een zelfstandige die Waz verzekerd is, is bepalend voor de beoordeling in het kader van de ziekenfondsverzekering.

In de ministeriële regeling zal worden bepaald dat voor een startende zelfstandige het te verwachten belastbaar inkomen in het eerste jaar van zijn verzekering ingevolge de Waz bepalend zal zijn voor het al dan niet ziekenfondsverzekerd zijn. Zou dat belastbaar inkomen niet tot ziekenfondsverzekering leiden dan zal dit ingevolge het nieuwe twaalfde lid van artikel 3 van de Zfw, tot 1 januari van het daaropvolgende jaar niet tot gevolg hebben dat een eventueel bestaande titel voor ziekenfondsverzekering op basis van artikel 3 van de Zfw komt te vervallen.

### **Premieheffing**

Ziektenfondsverzekerde zelfstandigen betalen, evenals ziekenfondsverzekerde werknemers, naast procentuele ziekenfondspremie over het premie-inkomen, een nominale ziekenfondspremie. De hoogte van de procentuele premie zal in beginsel op hetzelfde niveau worden vastgesteld als voor werknemers, met dien verstande dat de ziekenfondsverzekerde zelfstandige de gehele procentuele premie zelf betaalt (werknemersdeel en werkgeversdeel). De premieheffing bij de zelfstandigen zal op een aantal punten afwijken van hetgeen bij de werknemers gebruikelijk is. Bij de werknemers geschiedt de premieheffing door de werkgever die de premie inhoudt op het loon (inkomen) uit (vroegere) dienstbetrekking. De premieheffing bij zelfstandigen zal worden uitgevoerd door de rijksbelastingdienst, die de aanslag ziekenfondspremie oplegt. De keuze voor het belastbaar inkomen als grondslag voor de premieheffing brengt dit met zich mee.

Voor premieheffing over het belastbaar inkomen wordt gekozen om gelijkheid te bewerkstelligen tussen het inkomen waarop de verzekeringsgerechtigdheid wordt gebaseerd en het inkomen waarover premie verschuldigd is. Keuze voor premieheffing op basis van belastbaar inkomen brengt met zich mee dat binnen de Zfw een nieuw heffingstraject ontstaat. Bij een ziekenfondsverzekerde werknemer houdt de werkgever de procentuele premie in op het loon uit (vroegere) dienstbetrekking en vervolgens dient deze de premie aan het Landelijk instituut sociale verzekeringen te betalen. Bij de ziekenfondsverzekerde zelfstandige zal de rijksbelastingdienst de ziekenfondspremie over het premie-inkomen door

middel van een aanslag opleggen. De ziekenfondsverzekerde zelfstandige zal op zijn beurt deze premie aan de rijksbelastingdienst dienen te betalen. De zelfstandige is procentuele premie verschuldigd over zijn premie-inkomen. Premie-inkomen is het belastbare inkomen, met dien verstande dat het bedrag van de toetsingsgrens tevens de maximale premie-grondslag is. Dit premie-inkomen wordt door de rijksbelastingdienst bij voorlopige aanslag vastgesteld. Het definitieve inkomen wordt, afhankelijk van het tijdstip van het inleveren van de aangifte, vastgesteld. Veelal betekent dit dat na circa twee jaar een definitieve aanslag is vastgesteld. Zoals hierboven is uiteengezet, wordt de procentuele premie geheven bij wege van (voorlopige) aanslag. Voor het opleggen van aanslagen gelden de regels ingevolge de Wet op de inkomstenbelasting 1964 met uitzondering van de artikelen 64, 65 en 66a. In artikel 64 is geregeld in welke gevallen een aanslag in de inkomstenbelasting moet worden opgelegd. Verzekerde zelfstandigen ingevolge de Zfw ontvangen altijd een aanslag voor de ziekenfondspremie. Artikel 65 regelt de invorderingsvrijstelling. Deze is niet van toepassing op de ziekenfondsverzekering. Evenals bij werknemers wordt bij zelfstandigen vanaf de eerste gulden premie geheven. In artikel 66a is de middelingsregeling voor de inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen geregeld. Deze regeling kan niet op de premieheffing voor de ziekenfondsverzekering worden toegepast. Voor de invordering wordt aangesloten bij de Invorderingswet 1990.

Het kan voorkomen dat de zelfstandige, naast zijn inkomen uit onderneming, inkomsten in verband met andere verzekeringsgronden heeft, bijvoorbeeld loon uit dienstbetrekking of een sociale zekerheidsuitkering. Wanneer dit inkomen niet meer bedraagt dan het bedrag van de loongrens, is hij in beginsel op die grond ziekenfondsverzekerd. Tevens is hij, indien hij voldoet aan de voorwaarden, als zelfstandige ziekenfondsverzekerd. De zelfstandige betaalt in een dergelijke situatie procentuele premie over zijn loon/uitkering en over zijn premie-inkomen als zelfstandige. Loon/uitkering is echter eveneens een onderdeel van het premie-inkomen. Dit zou tot gevolg hebben dat hij over dat inkomensbestanddeel twee keer procentuele premie zou moeten betalen, namelijk één keer via zijn werkgever en één keer via de aanslag van de rijksbelastingdienst. De reeds betaalde procentuele premie over het loon dient derhalve te worden verrekend met de door de rijksbelastingdienst opgelegde aanslag ziekenfondspremie. De over de looninkomsten betaalde procentuele premie (werknemers- en werkgeversdeel tezamen) wordt verrekend met de te betalen procentuele premie over het premie-inkomen tot maximaal het bedrag van de procentuele premie over het premie-inkomen. Indien de procentuele premie over het looninkomen meer bedraagt dan de procentuele premie over het premie-inkomen, leidt dit er niet toe dat de zelfstandige het verschil terugkrijgt. Wanneer hij dit verschil wel terug zou krijgen, heeft hij ten opzichte van andere werknemers een niet te rechtvaardigen voordeel.

Wanneer het definitief vastgestelde inkomen afwijkt van het voorlopig vastgestelde premie-inkomen, kan het voorkomen dat de zelfstandige ziekenfondspremie moet bijbetalen. Andersom kan ook: de zelfstandige krijgt premie terug van de rijksbelastingdienst indien het definitief vastgestelde premie-inkomen lager blijkt te zijn dan het voorlopig vastgestelde premie-inkomen.

In de structurele situatie is het de bedoeling dat de ziekenfondsverzekerde zelfstandigen in het begin van het jaar een voorlopige aanslag ziekenfondspremie over dat jaar ontvangen. Uitvoeringstechnisch is het niet mogelijk om reeds aan het begin van het jaar 2000 voorlopige aanslagen ziekenfondspremie op te leggen. Deze voorlopige aanslagen zullen wel zoveel mogelijk in de loop van het jaar 2000 worden opgelegd. De aanslag zal worden opgelegd aan de hand van de schatting van het belastbare inkomen die de zelfstandige per 1 augustus 2000 voor de inkomstenbelasting moet inleveren. De aanslagen zullen op een zodanig tijdstip in

2000 worden opgelegd dat de premie-opbrengst zoveel mogelijk in 2000 wordt gerealiseerd. Vanaf 2001 zal de rijksbelastingdienst de voorlopige aanslagen in het begin van het jaar opleggen. De definitieve aanslagen over 2000 zullen voor het eerst in 2001 kunnen worden opgelegd.

### **Tijdelijke wijziging van de indexering van de loongrens Zfw**

In artikel II van het voorstel is een bepaling opgenomen op grond waarvan de toename van het aantal ziekenfondsverzekerden door de instroom van zelfstandigen wordt gecompenseerd door een even grote uitstroom van werknemers (en hun medeverzekerden) uit de ziekenfondsverzekering. Hiertoe wordt de gebruikelijke methodiek, waarbij de loongrens van de ziekenfondsverzekering wordt aangepast op grond van de ontwikkeling van de loonindex, tijdelijk vervangen door een indexering op grond van de prijsindex.

Deze tijdelijke wijziging van de indexeringsmethodiek wordt toegepast tot aan het jaar waarin het beoogde evenwicht tussen instroom en uitstroom van ziekenfondsverzekerden wordt bereikt. In dat laatste jaar vindt nog een zogenaamde «fine-tuning» plaats door middel van een eenmalige nominale aanpassing van het bedrag van de ziekenfondsloongrens en wel zodanig dat aan het einde van dat kalenderjaar het beoogde nieuwe evenwicht zal zijn bereikt. Een en ander moet worden toegepast op een zodanige wijze dat er nooit een nominale verlaging van de ziekenfondsloongrens zal optreden. Naar verwachting zal op grond van dit correctiemechanisme binnen een tijdsbestek van 2 tot 3 jaar een nieuw evenwicht in het aantal ziekenfondsverzekerden zijn bereikt.

### **Financiële gevolgen van het wetsvoorstel**

#### *Algemeen*

Op basis van informatie van de rijksbelastingdienst en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is een zo goed mogelijke raming gemaakt van de effecten van het onderhavige wetsvoorstel. De financiële consequenties van het voorstel zijn evenwel met meer dan de gebruikelijke onzekerheden omgeven. Dit hangt samen met de onvolledige inzichten in de precieze inkomens- en schadeverdeling bij de ziektekostenverzekeringen. Over de – vooral juridische – knelpunten bij de verbetering van de informatievoorziening op dit terrein is de Tweede Kamer op 28 september 1998 geïnformeerd door middel van het EIM-rapport «Inkomens- en schadeverdeling bij ziektekostenverzekeringen» (kenmerk: MEVA-988 355). Dit betekent dat niet alleen de omvang van de hierna gepresenteerde verzekerdenstromen met onzekerheid is omgeven, maar ook het saldo van inkomsten en uitgaven zoals dat uiteindelijk resulteert.

#### *Aantallen*

Het aantal zelfstandigen met winstinkomen dat in aanmerking komt voor een verplichte ziekenfondsverzekering bedraagt circa 700 000. Gegeven een inkomensgrens van 41 200 worden naar huidig inzicht, gebaseerd op gegevens van de rijksbelastingdienst, circa 240 000 zelfstandigen met winstinkomen onder de Zfw gebracht. Het aantal medeverzekerde gezinsleden wordt geraamd op circa 160 000. In totaal worden dus circa 400 000 personen onder de Zfw gebracht.

De inkomensgrens leidt er eveneens toe dat zelfstandigen die op grond van hun looninkomen verplicht verzekerd waren, maar een belastbaar inkomen hebben van meer dan 41 200, de ziekenfondsverzekering moeten verlaten. Het betreft naar huidig inzicht circa 70 000 zelfstandigen. Het aantal medeverzekerde gezinsleden dat de ziekenfondsverzekering moet verlaten bedraagt circa 50 000. In totaal moeten dus 120 000 personen de

ziekenfondsverzekering verlaten. Per saldo zal de in- en uitstroom van zelfstandigen dus leiden tot een instroom van circa 280 000 zelfstandigen en medeverzekerde gezinsleden.

De instroom van zelfstandigen in de ziekenfondsverzekering leidt ertoe dat het aantal ziekenfondsverzekerden zonder nadere maatregelen substantieel toeneemt. Het kabinet is van mening dat dit leidt tot een verstoring van het huidige evenwicht tussen het particuliere en het collectieve aandeel. Een stabiele ontwikkeling van de markt voor ziektekostenverzekeringen is niet gebaat met grote schokken in de omvang van het aantal ziekenfondsverzekerden of particulier verzekerden. Om de gewenste stabiliteit te bereiken heeft het kabinet besloten om een compenserende uitstroom uit de ziekenfondsverzekering tot stand te brengen. Daarbij heeft het kabinet gekozen voor een uitstroom van hoofdverzekerden met de hoogste inkomens in de ziekenfondsverzekering. Daartoe wordt de indexering van de loongrens op grond van de loonindex gedurende een aantal jaren vervangen door een indexering op grond van de prijsindex. Dit betekent dat de loongrens minder toe zal nemen dan anders het geval zou zijn geweest. Hierdoor vindt de beoogde uitstroom plaats van werknemers met een relatief hoog inkomen (werknemers met een inkomen net onder loongrens). De gewijzigde indexering vindt plaats tot het moment waarop de instroom van zelfstandigen gecompenseerd is door een even grote uitstroom. Met andere woorden werknemers met een relatief hoog inkomen maken in de Zfw plaats voor zelfstandigen met een relatief laag inkomen.

#### *Inkomenseffecten*

Zelfstandigen met een laag inkomen zijn in tegenstelling tot werknemers (met een laag inkomen) aangewezen op een particuliere ziektekostenverzekering. De premie die zij voor een particuliere ziektekostenverzekering moeten betalen is in relatie tot hun inkomen veelal (aanzienlijk) hoger dan de premie die een vergelijkbare ziekenfondsverzekerde betaalt. Met dit wetsvoorstel worden zelfstandigen onder de Zfw gebracht en worden hun lasten voor een ziektekostenverzekering meer in overeenstemming gebracht met de lasten die werknemers in een vergelijkbare inkomenspositie hebben.

De inkomenseffecten van het voorstel zijn sterk afhankelijk van de huishoudsituatie van de zelfstandige en de premie die voor de particuliere verzekering moet worden betaald. Uitgaande van de gemiddelde premie voor een particuliere ziektekostenverzekering enerzijds en de premie (procentueel en nominaal) voor de Zfw anderzijds kan ter indicatie het volgende beeld worden geschetst.

Zelfstandigen zonder medeverzekerde gezinsleden hebben gegeven de veronderstelde premies een positief inkomenseffect als hun belastbaar inkomen lager is dan circa 30 000.

Als het belastbaar inkomen valt tussen circa 30 000 en 41 200 is voor deze categorie sprake van een negatief inkomenseffect dat kan oplopen tot enkele honderden guldens per jaar.

Zelfstandigen met medeverzekerde gezinsleden zijn gegeven de inkomensgrens van 41 200 altijd gunstiger uit met een ziekenfondsverzekering. Zij ondergaan een positief inkomenseffect dat gegeven de veronderstelde premies enkele duizenden guldens kan bedragen. Dit is een gevolg van de relatief lage nominale premie voor volwassen medeverzekerde partners en de afwezigheid van een nominale premie voor kinderen. Daar staat tegenover dat zelfstandigen met medeverzekerde gezinsleden die nu ziekenfondsverzekerd zijn op grond van een (kleine) baan, maar tengevolge van de inkomensgrens het ziekenfonds moeten verlaten een negatief inkomenseffect kunnen hebben van vergelijkbare omvang. Over de omvang van de groep die van verzekeringsvorm moet veranderen en een negatief inkomenseffect zal



hebben is slechts bij benadering iets te zeggen. Gegeven de eerder genoemde premieveronderstellingen zal circa een kwart van de zelfstandigen die van verzekeringsvorm moet veranderen een negatief inkomenseffect ondergaan en zal voor circa driekwart een positief inkomenseffect gelden.

Tenslotte zijn er zelfstandigen die ziekenfondsverzekerd zijn en blijven omdat hun belastbaar inkomen minder bedraagt dan 41 200. Het gaat om een groep van circa 160 000 zelfstandigen en 100 000 medeverzekerde gezinsleden. Zij zullen over hun belastbaar inkomen premie gaan betalen en niet meer alleen over het looninkomen. De inkomenseffecten voor deze groep zullen verschillend zijn. Zelfstandigen met een klein (bij)baantje en een relatief hoog belastbaar inkomen gaan er op achteruit en zelfstandigen met een relatief hoog looninkomen en een relatief laag belastbaar inkomen gaan er op vooruit. Per saldo leidt de verandering van het inkomensbegrip in deze gevallen niet tot grote mutaties in de premieontvangsten.

#### *Budgettair effect*

De in- en uitstroom van zelfstandigen met winstinkomen en eventuele gezinsleden leidt tot additionele uitgaven voor de Algemene Kas van de Zfw ter grootte van circa 0,45 miljard gulden. Daar staan extra inkomsten ter grootte van circa 0,15 miljard gulden tegenover. Per saldo is sprake van een tekort van 0,3 miljard gulden, hetgeen correspondeert met een premieverhoging van ongeveer 0,15%-punt. Daarbij zij aangetekend dat de aanpassing van de loongrens die in samenhang met de zelfstandigenmaatregel plaatsvindt, zal leiden tot een negatief effect voor de Algemene Kas van circa 0,1 miljard gulden, hetgeen correspondeert met een opwaarts effect op de Zfw-premie van 0,05%-punt. Het wetsvoorstel leidt in totaal dus tot een beperkte procentuele premieverhoging van 0,2%-punt. Deze premiemutatie zal worden meegenomen bij de integrale besluitvorming van het kabinet over het koopkrachtbeeld voor het komende jaar.

#### **Wijziging van de Wet op de Inkomstenbelasting 1964**

De wijzigingen in de Wet op de inkomstenbelasting 1964 zijn opgenomen teneinde uitdrukkelijk vast te leggen dat premies ingevolge de Zfw alsmede de verstrekkingen en de aanspraken op verstrekkingen ingevolge die wet geen invloed hebben op het bepalen van de winst uit onderneming voor de zelfstandige. Wellicht ten overvloede zij vermeld dat uit de systematiek van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 voortvloeit dat dergelijke premies, voor zover sprake is van op de belastingplichtige drukkende uitgaven, ingevolge artikel 46, eerste lid, onderdeel b van de Wet op de Inkomstenbelasting 1964 aftrekbaar zijn als buitengewone lasten met in achtneming van de in dat artikel genoemde drempelbedragen.

#### **Uitvoeringskosten**

De invoering van de ziekenfondsverzekering voor zelfstandigen leidt tot incidentele en structurele uitvoeringskosten voor de rijksbelastingdienst. Naast automatiseringsinspanningen zullen de zelfstandigen moeten worden voorgelicht over de invoering van de maatregel. De incidentele kosten worden door de rijksbelastingdienst geraamd op 12,5 miljoen gulden. De structurele kosten worden geraamd op 8 miljoen. Het ligt in het voornemen om de structurele kosten vanuit de Algemene Kas te vergoeden aan de rijksbelastingdienst.

## ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Artikel I, onderdeel A

In het nieuwe twaalfde lid van artikel 3 van de Zfw, wordt bepaald dat de zelfstandige wiens inkomen meer bedraagt dan het in het eerste lid van het nieuwe artikel 3d genoemde bedrag en die daardoor niet ziekenfondsverzekerd is, evenmin op een andere titel ziekenfondsverzekerd is. Dit artikel wordt echter eerst op de zelfstandige van toepassing met ingang van 1 januari van het jaar volgende op het jaar waarin hij verzekerd wordt ingevolge Waz en mededeling krijgt dat hij als Waz-verzekerde vanwege de hoogte van zijn inkomen niet aan de voorwaarden voor ziekenfondsverzekering voldoet. Gedoeld wordt hierbij op de situatie van starters die in het jaar dat zij voor het eerst als Waz-verzekerde worden aangemerkt reeds als werknemer of uitkeringsgerechtigde ziekenfondsverzekerd zijn. De ziekenfondsverzekering vervalt dan niet alsnog met terugwerkende kracht.

### Artikel I, onderdeel B

In het nieuwe artikel 3d van de Zfw wordt het volgende geregeld. In het eerste lid wordt bepaald dat de zelfstandige die verzekerd is tegen arbeidsongeschiktheid krachtens de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (Waz) en een inkomen heeft dat minder bedraagt dan 41 200,- per jaar ziekenfondsverzekerd is. De verzekerde periode is in het algemeen het kalenderjaar. Dit zal niet gaan gelden voor die Waz-verzekerden voor wie een tijdsevenredig Waz-inkomen wordt vastgesteld over een gedeelte van het jaar. Dit zal nog nader in een ministeriële regeling worden bepaald.

Door de koppeling van de ziekenfondsverzekering aan de premiesystematiek van de Waz zal in de situatie dat in de loop van een kalenderjaar een eigen bedrijf wordt gestart met terugwerkende kracht tot 1 januari van dat kalenderjaar verzekering ingevolge de Zfw en daaraan gekoppeld premieplicht Zfw ontstaan.

In het tweede lid wordt geregeld dat de rijksbelastingdienst aan de zelfstandige een verklaring verstrekt waaruit blijkt dat hij al dan niet voldoet aan de voorwaarden voor ziekenfondsverzekering.

Met betrekking tot het tegen deze verklaring in te stellen bezwaar, beroep of beroep in cassatie kan de betrokkene dit doen overeenkomstig de regels gesteld in hoofdstuk V van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

In het derde lid wordt bepaald dat wijzigingen in het inkomen na 1 oktober geen gevolgen meer hebben voor de vaststelling van het inkomen waarop de verklaring is gebaseerd.

In het vierde lid wordt omschreven welk inkomen voor de beoordeling van de ziekenfondsverzekering in aanmerking wordt genomen. Dit is het belastbaar inkomen in de zin van de Wet op de inkomstenbelasting 1964. In een ministeriële regeling wordt onder meer bepaald over welk tijdvak dat inkomen in aanmerking wordt genomen. Voor de beoordeling van de ziekenfondsverzekering van de zelfstandige wordt het gemiddelde belastbare inkomen over drie jaren in aanmerking genomen.

In het vijfde lid wordt bepaald dat het bedrag van de inkomensgrens Zfw voor zelfstandigen wordt geïndexeerd op dezelfde wijze als waarop het bedrag van de loongrens Zfw voor werknemers en uitkeringsgerechtigden wordt geïndexeerd.

### Artikel I, onderdeel C

Om de procedures te vervullen die bij verzekering ingevolge de Zfw te doen gebruikelijk zijn zoals de afgifte van een verklaring, zal bij algemene

maatregel van bestuur de rijksbelastingdienst als werkgever van de ziekenfondsverzekerde zelfstandige worden aangewezen.

### **Artikel I, onderdelen D en E**

In artikel 15a wordt bepaald dat de ziekenfondsverzekerde zelfstandige over zijn belastbaar inkomen procentuele premie verschuldigd is. De hoogte van dit premiepercentage wordt vastgesteld door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Naast de premiebetaling die op grond van artikel 15a, eerste lid, plaatsvindt, dient de ziekenfondsverzekerde zelfstandige tevens een nominale premie aan het ziekenfonds te betalen. De wijziging van artikel 17 voorziet hierin.

### **Artikel II**

In het eerste lid wordt het beginsel neergelegd dat de toename van het aantal ziekenfondsverzekerden door de instroom van zelfstandigen wordt gecompenseerd door een even grote uitstroom van werknemers door middel van een tijdelijke wijziging van de methodiek van de loongrens-indexering.

In het tweede lid wordt bepaald dat de wijziging van de indexeringsmethodiek in eerste instantie bestaat uit een vervanging van de huidige loonindexering door een prijsindexering. Deze grove correctie eindigt op 1 januari voorafgaande aan het kalenderjaar waarin bij voortzetting van de gewijzigde indexeringsmethodiek de beoogde compensatie zou worden bereikt. Ingevolge het vierde lid vindt in dat laatste jaar door middel van een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen bedrag voor de ziekenfondsloongrens een nauwkeurige eindafstemming plaats van de gehele compensatieprocedure.

Het vijfde lid dient als waarborg dat in geen enkel jaar waarin het in dit artikel voorziene compensatiemechanisme van kracht is, als gevolg daarvan een nominale verlaging van het bedrag van de ziekenfondsloongrens zal plaatsvinden.

Het achtste lid regelt dat aanpassing van het bedrag van artikel 9, tweede lid, van de Coördinatiewet Sociale Verzekering (het maximumpremie-dagloon), ook kan plaatsvinden als de loongrens niet wordt geïndexeerd volgens artikel 3a van de Zfw maar volgens artikel II van dit wetsvoorstel. Het kabinet is voornemens om gedurende de periode dat artikel II wordt toegepast, het maximumpremie-dagloon te blijven indexeren overeenkomstig de methode, neergelegd in artikel 3a van de Zfw.

### **Artikel III**

De onderhavige wijzigingen van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 hebben tot doel uitdrukkelijk vast te leggen dat premies ingevolge de Zfw alsmede de verstrekkingen en de aanspraken op verstrekkingen ingevolge die wet geen invloed hebben op het bepalen van de winst uit onderneming voor de zelfstandige. Onderdeel A regelt dit voor de verstrekkingen en aanspraken op verstrekkingen op grond van de Zfw. In onderdeel B wordt bepaald dat de premies bij de bepaling van de winst niet tot aftrek komen.

#### **Artikel IV**

De inwerkingtreding van deze wet vindt plaats op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen verschillend kan worden vastgesteld.

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