

Vergaderjaar 1995–1996

**24 419**

## **Wijziging van de artikelen 3a en 15 van de Ziekenfondswet**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Algemeen**

##### *1. Indexering ZFW-loongrens voor werknemers*

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

In het huidige artikel 3a van de Ziekenfondswet (ZFW) is bepaald dat het bedrag van de loongrens, bedoeld in artikel 3 van de ZFW, jaarlijks wordt aangepast aan de hand van de mutatie in het indexcijfer der lonen.

In het tweede lid van artikel 3a van de ZFW is vastgelegd dat in een algemene maatregel van bestuur wordt bepaald wat te verstaan is onder het indexcijfer der lonen en tevens welke looncomponenten bij de loongrensaanpassing buiten beschouwing blijven.

In het Besluit maatstaf aanpassingsmechanismen 1985 is geregeld dat onder indexcijfer der lonen wordt verstaan het indexcijfer van regelingslonen per week en per maand (inclusief spaarloon, vakantietoeslag en andere uitkeringen) van volwassen werknemers in het particulier bedrijf, zoals dat op basis van het jaar 1980 wordt berekend door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Schoning van looncomponenten bij de loonindexering – die in een aantal sociale zekerheidswetten werd toegepast – had betrekking op beloningscomponenten, waarvan het ongewenst werd bevonden dat deze de ontwikkeling van minimumloon en sociale uitkeringen zouden beïnvloeden. Het hanteren van de geschoonde loonindex is voor de aanpassing van de ziekenfondswetloongrens ingevoerd met ingang van 1 januari 1981.

Ten aanzien van de herziening van het minimumloon en uitkeringen in het kader van de sociale zekerheid is met de komst van de Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheid gekozen voor een ander indexeringssysteem (Wet van 14 november 1991 tot wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en van een aantal sociale zekerheidswetten, houdende vaststelling van een stelsel van koppeling van minimumloon en uitkeringen aan de loonontwikkeling met de mogelijkheid tot afwijking; Stb. 624). Een gevolg daarvan is geweest dat in de regelen met betrekking tot bedoeld minimumloon en de uitkeringen de bepalingen zijn komen te vervallen, waarin was geregeld welke componenten bij de herziening van minimumloon en uitkeringen buiten beschouwing werden gelaten. Het

CBS, dat de bedoelde componenten berekende, is met die berekening vervolgens gestopt.

Met betrekking tot de vraag welk indexcijfer een stabiele ontwikkeling van het ZFW-verzekerdenbestand kan waarborgen en de vraag of de componentenanalyse, zoals die door het CBS werd berekend, nodig is, dan wel dat met de indexcijfers van regelingslonen – zonder componentenanalyse (dus zonder schoning) – kan worden volstaan, is advies gevraagd aan de Ziekenfondsraad (ZFR).

In zijn advies van 27 januari 1994 (VERZ/2463/94) wijst de ZFR er op dat, kijkend naar de ontwikkelingen in de afgelopen vijf jaar, de effecten van het hanteren van de schoning zeer minimaal zijn geweest. De ZFR adviseert dan ook om in het vervolg – dat wil zeggen met inbegrip van de loongrensaanpassing per 1 januari 1994 – bij de berekening van de ZFW-loongrens en het maximumpremiedagloon uit te gaan van het ongeschoonde indexcijfer. Dit advies is opgevolgd. In verband hiermee wordt de redactie van artikel 3a, tweede lid, van de ZFW aangepast.

Met betrekking tot de te hanteren indexcijferreeks, worden in het advies van de ZFR twee reeksen genoemd. Het betreft de reeksen:

a. «Regelingslonen van volwassen werknemers in particuliere bedrijven, inclusief vakantietoeslag en andere bijzondere uitkeringen», lonen per week en per maand, basis 1990 = 100.

b. «Regelingslonen van volwassen werknemers in particuliere bedrijven, exclusief vakantietoeslag en andere bijzondere uitkeringen», lonen per week en per maand, basis 1990 = 100.

Allereerst constateert de ZFR dat het wenselijk is bij de jaarlijkse herziening van de ZFW-loongrens, evenals in het verleden, zoveel mogelijk aan te sluiten bij de omschrijving van het begrip «overeengekomen vast loon». De genoemde reeksen sluiten beide niet volledig aan bij dat begrip.

Tot op heden wordt de onder a bedoelde reeks – derhalve lonen inclusief vakantietoeslag en andere bijzondere uitkeringen – toegepast. Een relatieve meerderheid van de ZFR is van oordeel dat deze (onder a bedoelde reeks) ook in de toekomst zou dienen te worden gehanteerd. Deze reeks omvat immers ten minste alle looncomponenten die behoren tot het begrip «overeengekomen vast loon», waardoor deze reeks het meest aansluit bij de bedoeling van de wetgever. Daarbij heeft dit deel van de ZFR overwogen dat toepassing van die reeks tot op heden niet tot bijzondere problemen heeft geleid. Weliswaar zou toepassing van deze reeks mogelijk tot enige vervuiling kunnen leiden, omdat deze reeks ook elementen bevat die niet gerekend worden tot het begrip «overeengekomen vast loon», maar de praktijk tot op heden heeft uitgewezen dat deze vervuiling niet van dien aard is dat gekozen zou moeten worden voor een indexcijferreeks, waarin niet alle vaste looncomponenten zijn opgenomen.

Daarenboven wijst dit deel van de ZFR er op dat keuze voor de reeks, bedoeld onder b (lonen, exclusief vakantietoeslag en andere bijzondere uitkeringen), nadelige consequenties kan hebben. Toepassing van die reeks zou leiden tot een minder snelle stijging van de ZFW-loongrens, waardoor er een geringere toename zal zijn van het deel van de bevolking dat ziekenfondsverzekerd is. Die geringere toename zal zich manifesteren in een beperking van de instroom in de ziekenfondsverzekering van gunstige risico's die de maximale premie betalen, waardoor uiteindelijk een opwaartse druk op de procentuele premie zal ontstaan. Deze geringere toename zal er voorts toe leiden dat de door alle particulier verzekerden verschuldigde omslagbijdrage op grond van de Wet medefinanciering oververtegenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden (Wet MOOZ) zal stijgen, respectievelijk langer dan voorzien geheven moet worden, aldus dit deel van de ZFR.

Een relatieve minderheid van de ZFR opteert voor toepassing van de onder b bedoelde indexcijferreeks, te weten de reeks, exclusief vakantietoeslag en andere bijzondere uitkeringen. De voornaamste reden voor deze keuze wordt door die minderheid gevonden in de omstandigheid dat de verwachting bestaat dat in de toekomst in sterkere mate gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om zogenoemde bijzondere uitkeringen (winstdelingsuitkeringen e.d.) te doen. Het zou hier verschuivingen betreffen van tot het «vaste» loon behorende beloningen naar veelal incidentele betalingen, die niet gerekend worden tot het begrip «overeengekomen vast loon». Dit deel van de Raad vreest juist een te sterke toename van het aandeel van de ziekenfondsverzekerden in de totale Nederlandse bevolking, indien de reeks, bedoeld onder a, zou worden toegepast.

Analyse en beoordeling van de twee op dit punt in het advies van de ZFR voorkomende opvattingen heeft geleid tot keuze voor het meerderheidsstandpunt, dat wil zeggen voor continuering van de toepassing van de reeks regelingslonen (...) inclusief vakantietoeslag en andere bijzondere uitkeringen. Deze reeks wordt immers al lang toegepast, zonder dat deze toepassing op enigerlei wijze een indicatie heeft gegeven van de door de minderheid der ZFR verwachte ontwikkelingen.

Waar door de minderheid van de ZFR op basis van verwachtingen wordt gevreesd voor een sterkere toename van het aandeel van ziekenfondsverzekerden in de Nederlandse bevolking moet worden geconstateerd dat uit het overzicht, dat als bijlage 1 is gevoegd bij het advies van de ZFR (Overzicht loongrens, Nederlandse bevolking, aantal ZFW-verzekerden absoluut en in procenten van de Nederlandse bevolking, periodes 1941 – 1964 en 1965 – heden) en waaruit blijkt dat het aandeel van ziekenfondsverzekerden in de Nederlandse bevolking van 1986 tot heden heeft gevarieerd van 61% tot 61,5%, nog geenszins van een dergelijke ontwikkeling blijkt.

Ten aanzien van het aandeel van ziekenfondsverzekerden in de Nederlandse bevolking heeft de regering met name ook aandacht gegeven aan de overwegingen van de ZFR onder paragraaf 4.2 (en bijlage 2) van het advies. Het betreft hier verplichtingen die voortvloeien uit door Nederland gesloten normverdragen op het terrein van de sociale zekerheid. Met name het Verdrag betreffende minimumnormen van sociale zekerheid (Verdrag no.102 aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar 35ste zitting) en de Europese Code inzake sociale zekerheid (herzien) bevatten minimumnormen, betrekking hebbend op de kring van te beschermen personen en het gedekte risico, waaraan de wetgeving van de verdragsluitende staten moet voldoen.

Nederland voldoet (krap) aan slechts één norm van de – overigens thans nog niet geratificeerde – herziene Code, indien tot de «beschermende» verzekeringen niet alleen de ziekenfondsverzekering wordt gerekend, maar tevens de publiekrechtelijke ziektekostenregelingen voor ambtenaren en de verzekering ingevolge de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen (standaard[pakket]polissen). Tegen deze achtergrond bezien mag in ieder geval niet het risico worden gelopen dat het aandeel van ziekenfondsverzekerden in de Nederlandse bevolking in de komende jaren daalt.

Om bovenstaande redenen geeft de regering de voorkeur aan continuering van de toepassing van de indexcijferreeks regelingslonen inclusief vakantietoeslag en andere bijzondere uitkeringen in de aanpassingssystematiek van de ZFW-loongrens.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een wijziging voor te stellen in artikel 3a, derde lid, van de ZFW. In dit artikellid is thans bepaald dat het

bedrag van de loongrens naar boven wordt afgerond op een veelvoud van vijftig gulden. In zijn bovengenoemd advies heeft de ZFR voorgesteld het bedoelde bedrag van 50 gulden te verhogen naar 100 gulden, gelet op de verhouding tussen de hoogte van het loongrensbedrag – een bedrag dat tussen 1 januari 1968 en 1 januari 1994 is gestegen van f 13 200 naar f 58 100 – en het daardoor relatief gezien gering geworden bedrag van vijftig gulden. Het advies van de ZFR op dit punt is overgenomen.

## *2. Wijziging van artikel 15, tweede lid, van de Ziekenfondswet*

In artikel 15, tweede lid, van de ZFW is thans geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welk deel van de procentuele premie, bedoeld in het eerste lid van dat artikel, door de werkgever en welk deel door de werknemer is verschuldigd. Vereenvoudiging van die procedure is wenselijk, aangezien de Ziekenfondsraad eerst in de tweede helft van de maand november van ieder jaar adviseert over de hoogte van de procentuele premie van zeevarenden en de verdeling daarvan over werkgevers en werknemers. De procedure tot vaststelling van de benodigde algemene maatregel van bestuur, die op 1 januari daaropvolgend in werking dient te zijn, kan eerst worden gestart nadat de ZFR advies heeft uitgebracht.

Vaststelling van de verdeling van de procentuele ziekenfondspremie bij ministeriële regeling, zoals nu voorgesteld, maakt het mogelijk de premiepercentages voor werkgevers en werknemers eerder bekend te maken, hetgeen de uitvoeringspraktijk ten goede zal komen. Bij dit voorstel is mede overwogen dat de vaststelling van de procentuele premie, bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de ZFW, sedert 1 januari 1991 eveneens geschiedt bij ministeriële regeling.

Over dit voornemen heeft de ZFR advies uitgebracht op 24 februari 1994 (VERZ/5516/94). De ZFR meent dat de vaststelling van de premieverdeling, gegeven het uitgangspunt van evenredige verdeling van de totale premielast over werkgevers en werknemers, in wezen een technische exercitie is. De ZFR ziet vanuit zijn taak en verantwoordelijkheid inzake het functioneren van het wettelijke stelsel van ziektekostenverzekeringen geen bezwaren tegen het voorstel.

### **Artikelsgewijs**

#### *Artikelen I, onderdeel A, onder 1, eerste volzin, II en III*

In artikel 3a, tweede lid, van de ZFW is thans geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald wat onder indexcijfer der lonen wordt verstaan en voorts welke componenten van het procentuele verschil, bedoeld in het eerste lid, bij de herziening van de ZFW-loongrens buiten beschouwing blijven. Dit is vervolgens geregeld in het Besluit maatstaf aanpassingsmechanismen 1985.

In artikel I, onderdeel A, onder 1, wordt een nieuw tweede lid van artikel 3a van de ZFW voorgesteld. In de eerste volzin van dat artikellid wordt (rechtstreeks) bepaald wat onder indexcijfer der lonen wordt verstaan, te weten het indexcijfer der regelingslonen per week en per maand van volwassen werknemers in particuliere bedrijven inclusief vakantietoeslag en andere bijzondere uitkeringen, zoals dat op basis van het jaar 1990 wordt berekend door het CBS. De aanduiding van componenten van het procentuele verschil, bedoeld in het eerste lid, die bij de herziening van de loongrens buiten beschouwing blijven, komt in het thans voorgestelde artikel 3a, tweede lid, van de ZFW niet meer voor, nu er voor is gekozen de schoning voor de bedoelde componenten achterwege te laten. Het Besluit maatstaf aanpassingsmechanismen 1985 heeft hiermee zijn feitelijke werking verloren.

Bij de herziening van de ZFW-loongrens voor het jaar 1994 (ministeriële regeling van 27 oktober 1993; Stcrt. 1993, 207) is voor het eerst gebruik gemaakt van de CBS-index die is gebaseerd op 1990=100. Bij die aanpassing is het procentuele verschil gehanteerd tussen enerzijds het indexcijfer van 31 juli 1993, op basis van 1990=100, en anderzijds het indexcijfer van 31 juli 1992, op basis van 1990=100 en niet, zoals artikel 3a, eerste lid, van de ZFW voorschrijft, het indexcijfer dat bij de laatste herziening is gehanteerd. Artikel II van het onderhavige wetsvoorstel beoogt hieraan wettelijke grondslag te verschaffen.

Gelet op het feit dat het vervallen van de componentenschooning en het hanteren van de indexcijferreeks op basis van 1990=100 in de praktijk al wordt toegepast met ingang van de loongrenciaanpassing ultimo 1993 voor het jaar 1994, is in artikel III van het onderhavige wetsvoorstel aan de artikelen I, onderdeel A, onder 1, eerste volzin, en II terugwerkende kracht toegekend tot en met 1 oktober 1993. Voor de uitvoeringspraktijk, de verzekeren en de werkgevers zal de voorgestelde wijziging en de daaraan toegekende terugwerkende kracht geen nadelig effect sorteren omdat reeds bij de herziening van de loongrens voor het jaar 1994 met de bedoelde wijziging is rekening gehouden.

*Artikel I, onderdeel A, onder 1, tweede volzin*

Om te voorkomen dat over enkele jaren artikel 3a van de ZFW wederom zal moeten worden gewijzigd indien het CBS overstapt van de index op basis van 1990=100 naar de index op basis van 2000=100, wordt voorgesteld aan artikel 3a, tweede lid, een tweede volzin toe te voegen. Daarin wordt geregeld dat bij ministeriële regeling het jaartal, op basis waarvan het CBS de indexering van de regelingslonen berekent, kan worden gewijzigd. Tevens wordt in die tweede volzin de toekomstige overgangsproblematiek geregeld, zoals die ten aanzien van de wijziging in 1993 van het basisjaar is geregeld in artikel II van dit wetsvoorstel.

*Artikel I, onderdelen A, onder 2, en B*

Deze artikelonderdelen zijn reeds toegelicht in het algemene deel van deze memorie van toelichting (paragraaf 1, slot, en paragraaf 2).

*Artikel I, onderdeel C*

De voorgestelde wijziging van artikel 93a, eerste lid, van de ZFW, welk artikel een voorschrift behelst inzake het doen van voordrachten tot het vaststellen van algemene maatregelen van bestuur in het kader van de ZFW, vloeit voort uit de in artikel I, onderdeel B, voorgestelde wijziging van artikel 15, tweede lid, van de ZFW.

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

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