

Regeling van de ziekenfondsverzekering
(Ziekenfondswet)

VERSLAG VAN HET
MONDELING OVERLEG

Nr. 14

De bijzondere commissie, welke ter voorbereiding van de openbare beraadslaging omtrent het onderhavige wetsontwerp is ingesteld, achtte, na van de memorie van antwoord en de daarbij gevoegde nota van wijzigingen te hebben kennis genomen, mondeling overleg met de Regering noodzakelijk¹⁾.

Dit overleg vond plaats op 28 januari 1964; de Minister van Sociale Zaken en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid, de heer Bartels, waren daarbij vergezeld door de directeur-generaal van de Volksgezondheid, prof. dr. P. Muntendam, de directeur wetenschappelijk onderzoek en planning van de Directie Volksgezondheid, dr. R. J. H. Kruijsing, en de chef van de afdeling curatieve zorg van de Directie van de Volksgezondheid, L. L. Marselis.

Omtrent dit overleg heeft de commissie de eer, als volgt te rapporteren.

Samenstelling en taak van de Ziekenfondsraad

Vanuit de commissie werd opgemerkt, dat de tot dusver gewisselde stukken de problematiek te dezen aanzien duidelijk in het licht hadden gesteld, zodat in dit stadium kon worden volstaan met een kort — doch unaniem en zeer nadrukkelijk — pleidooi voor samenstelling van de Ziekenfondsraad uit vertegenwoordigers van werkgevers-, werknemers-, medewerkers- en ziekenfondsorganisaties naast kroonleden. Bij elke andere structuur verwachtte men wrijvingen en afschuiving van verantwoordelijkheden.

Een deel der commissie opperde in dit verband de suggestie, eventuele taken en bevoegdheden ten aanzien van het beheer en de exploitatie van de ziekenfondsen alsmede het afsluiten van overeenkomsten, in handen te leggen van een bepaald orgaan, b.v. een door de Ziekenfondsraad aan te wijzen, doch door de Minister te benoemen commissie.

De Minister stelde in zijn antwoord voorop de in het ontwerp neergelegde structuur van werkgevers- en werknemersorganisaties en kroonleden voor de Ziekenfondsraad nog immer de meest verkieslijke te achten. Deed het voorlopig verslag echter reeds vermoeden, dat dit een politiek niet haalbare zaak zou zijn, hetgeen zojuist, na kennisneming van de memorie van antwoord derhalve, van de zijde der commissie was betoogd, had de bewindsman in dit opzicht zekerheid verschaft.

Voor de Minister was, als bekend, de verwezenlijking van zijn voorstel met betrekking tot de samenstelling van de Ziekenfondsraad geen halszaak. De bewindsman hechtte er evenwel aan, toch nog eens de nadruk te leggen op twee voor hem zeer belangrijke punten, te weten de kwestie van het beheer der ziekenfondsen en het toezicht op dat beheer, alsmede het vraagstuk van de goedkeuring van de overeenkomsten tussen ziekenfondsen en hun medewerkers.

Ten aanzien van het eerste punt herinnerde de Minister aan het door de Sociaal-Economische Raad in 1951 uitgebrachte advies over het vóórontwerp-Joekes-Muntendam, waarin — onder verwijzing naar een parlementaire gedachtenwisseling over de sociale verzekering — sterk werd aangedrongen op scheiding in dit soort aangelegenheden van beheer en toezicht.

¹⁾ Volledigheidshalve deelt de commissie mede, op 22 oktober 1963 andermaal gehoor te hebben verleend aan een tweetal reeds eerder gehoorde organisaties, die daarom hadden verzocht naar aanleiding van de memorie van antwoord.

In het wetsontwerp is voorzien, dat de Ziekenfondsraad, samengesteld uit vertegenwoordigers van werkgevers, van werknemers en kroonleden, verantwoordelijk en rekenplichtig is aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid. De bewindsman kon zich voorstellen, dat de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid een apparaat in het leven zou roepen om bijzonder toezicht op de financiën van de Ziekenfondsraad en van de ziekenfondsen uit te oefenen, maar zou persoonlijk aan een wat globaler bemoeienis de voorkeur geven.

Zou de Minister zich inderdaad ten volle moeten gaan inlaten met het toezicht van de Ziekenfondsraad op het beheer door de ziekenfondsen, daarnaast met het beheer van de algemene kas door de Ziekenfondsraad zelf en met nog andere aan de Raad opgedragen zaken, dan zou daartoe een noodzakelijkerwijs uitgebreid controle-apparaat ten Departemente moeten worden ingesteld, waarop de Minister niet zo bijzonder prijs stelde.

Het hoofdelement van de beheersactiviteiten van de Ziekenfondsraad, zo vervolgde de Minister, ligt in zijn wettelijke structuur bij het toezicht op het beheer door de ziekenfondsen. De Ziekenfondsraad beheert natuurlijk ook zelf de algemene kas, er zijn ook overigens bepaalde eigen beheersdaden van de Ziekenfondsraad, doch vanzelfsprekend overheersend is toch zijn toezicht op het beheer door de ziekenfondsen. Dit betreft immers het beheer van de gelden van de verplichte verzekering.

Indien nu de Ziekenfondsraad geen leden bevat, afkomstig van de ziekenfondsen, dan zou voor de Minister dat toezicht wat globaler kunnen zijn.

Het gaat in de verplichte ziekenfondsverzekering om ontzagwekkende bedragen: vele honderden miljoenen, die verplicht worden opgebracht door werkgevers en werknemers en desnoods met de sterke arm ingevorderd kunnen worden. Er is geen element van vrijwilligheid in het opbrengen van die middelen; zou het een andere zaak van activiteit betreffen, waarbij met de sterke arm verplichte heffingen worden ingevorderd, dan zou men van de zijde van de Staten-Generaal de controle van de Rekenkamer enz. op de besteding daarvan eisen en zou men het geen goed patroon vinden dat diegenen, die gecontroleerd worden, in feite zich zelf controleren. De Minister erkende, dat te dezen aanzien bepaalde meerderheden en minderheden binnen de Ziekenfondsraad enigermate corrigerend zouden kunnen optreden.

Aangezien de bewindsman als gevolg van het gemeen overleg tussen Regering en Staten-Generaal over dit wetsontwerp voorzag, dat ook de Ziekenfondsraad nieuwe stijl een vertegenwoordiging van ziekenfondsorganisaties en de medewerkersorganisaties zal bezitten, zou hij, indien de raad toezicht op de ziekenfondsen zal blijven uitoefenen, nog een schakel tussen de raad en de Minister willen hebben; zo kan hij zich voorstellen, dat er in plaats van de eenvoudige rekenplichtigheid aan de Minister een z.g. commissie van toezicht op het beheer, althans een vrij beperkt college wordt ingesteld, dat meer dagelijks dat toezicht uitoefent en daarover rapporteert aan de Minister, die dan het laatste woord heeft, b.v. doordat zijn goedkeuring van zulk een verslag tot décharge strekt.

De goedkeuring van de overeenkomsten tussen ziekenfondsen en hun medewerkers achtte de bewindsman een nog belangrijker aangelegenheid.

Gaat het er bij het toezicht op het beheer om of de bijeengebrachte, verplicht opgelegde heffingen rechtmatig besteed zijn, bij de overeenkomsten gaat het erom welke de „trend” zal zijn van de totale op te brengen middelen. In de overeenkomsten worden de tarieven vastgesteld waartegen de medewerkers hun medewerking zullen verlenen aan de verplichte ziekenfondsverzekering en waartegen instellingen en inrichtingen bereid zijn ziekenfondsverzekerden op te nemen. Hierbij komt dus de vraag aan de orde, of de totale middelen voldoende zijn en of de tarieven al dan niet omhoog moeten. De overeenkomsten zijn dus a.h.w. de hefboom, waarlangs de premies eventueel omhooggaan.

Als zodanig vormen zij een factor van niet te onderschatten betekenis in het geheel van het sociale zekerheidsbestel zoals

dit functioneert en voor ontwikkeling en uitbreiding in de toekomst vatbaar zal zijn.

De Minister noemde het onder deze omstandigheden een oneigenlijk element, dat — zoals thans — het toezicht op de overeenkomsten geschiedt mede door de contracterende partijen zelf.

Een lid der commissie meende, dat — hoe men hier theoretisch ook over moge oordelen — van de huidige situatie niet kon worden gezegd, dat zij kwaad heeft gesticht of ongelukken heeft veroorzaakt.

De Minister zeide, dat de wetgever dient na te gaan op welke wijze een goede regeling tot stand kan worden gebracht, die voor zover mogelijk waarborgen inhoudt om kwaad en ongelukken te voorkomen; de wetenschap, dat een in beginsel verkeerde situatie er in het verleden niet toe geleid heeft, dat grote brokken gemaakt werden, kan daarbij moeilijk de voorname leidraad zijn.

Vanuit de commissie werd erop gewezen, dat de ziekenfondsen en medewerkersorganisaties bij de door de commissie bepleite structuur van de Ziekenfondsraad in de raad niet de dienst zouden uitmaken, terwijl de Minister bovendien het vernietigingsrecht zal bezitten.

De bewindsman ontkende dit laatste niet, doch vestigde er de aandacht op, dat dergelijke ministeriële bevoegdheden — vide de ervaringen met een heel gamma van zodanige bevoegdheden bij de loonpolitiek — toch minder geëigend zijn voor een doeltreffend regelmatig terugkerend toezicht op alle onderdelen. In wezen staan dergelijke controlemiddelen bij wege van noodmaatregel in uitzonderlijke gevallen een minister ten dienste, en ook dan plegen zij veel kritiek en weerstand te wekken.

De Minister beriep zich voorts op een recente uitspraak van de S.E.R., betreffende de economische aspecten van de ziekenfondsverzekering, welk advies werd voorbereid door een commissie onder voorzitterschap van het lid der Kamer, de heer Suurhoff. Daarin verklaarde de S.E.R., aan wie men een oordeel over de besteding van deze door het bedrijfsleven opgebrachte gelden toch stellig niet zal ontzeggen, het een moeilijke figuur te vinden wanneer medewerkers en ziekenfondsen overeenkomsten mede goedkeuren, met welke moeilijkheid bij de op te zetten nieuwe ziekenfondswetgeving rekening ware te houden. De Minister betreurde het, hiermede rekening gehouden hebbende, thans de Kamer tegenover zich te vinden, die hem verwijt het kind met het badwater te willen weggooiden.

De bewindsman handhaafde zijn opvatting, dat het een onjuiste figuur zou zijn als ziekenfonds- en medewerkersorganisaties via hun vertegenwoordiging in de Ziekenfondsraad zouden medebeslissen over de goedkeuring van de tussen ziekenfonds- en medewerkersorganisaties gesloten overeenkomsten.

Het vanuit de commissie naar voren gebrachte denkbeeld van een door de Minister te benoemen commissie achtte de bewindsman voor het toezicht op het beheer een gemakkelijker te aanvaarden oplossing dan voor het toezicht op de overeenkomsten.

Het ontwerp voorziet in de mogelijkheid, dat de Ziekenfondsraad commissies instelt. Hij kan ook commissies instellen op verzoek van de Minister. De samenstelling van die commissies dient te geschieden in overleg met de Minister. Het is ongeveer dezelfde formulering als die inzake de commissies ex artikel 43 van de Wet op de bedrijfsorganisatie, welke ook in overleg met de Minister tot stand komen; dan komt men met elkaar tot overeenstemming over samenstelling, voorzitter enz. Het is dus niet zo, dat de Minister zegt wie hij er wel en wie hij er niet in wenst; het is meer een aftasten van elkaars mening over samenstelling en bijzondere verlangens. Zou het op deze wijze ook kunnen, dan zouden in een dergelijke commissie van de Ziekenfondsraad ook niet-leden van de raad zitting kunnen krijgen, hetgeen de bewindsman een mogelijke oplossing leek.

Voorshands zag de Minister twee wegen: hetzij een commissie van de Ziekenfondsraad, waarin geen ziekenfonds- of medewerkersorganisaties vertegenwoordigd zouden zijn en waar-

in ook niet-leden van de raad zitten, die namens de raad optreedt, hetzij een orgaan los van de Ziekenfondsraad.

Enige leden der commissie merkten op geen bezwaar te hebben tegen inschakeling van een afzonderlijke commissie van de Ziekenfondsraad voor de goedkeuring van overeenkomsten, doch de uiteindelijke verantwoordelijkheid toch bij de volle raad te willen zien berusten. Zij durfden zodanige vermaatschappelijking — zoals zij het noemden — wel aan, gezien ook de ontwikkeling, zoals die zich in feite heeft voorgedaan. Die heeft immers aangetoond, dat alle werkgevers- en werknemersorganisaties de ziekenfonds- en medewerkersorganisaties nauwlettend gadeslaan en dat de spanning van de vraag, welke ruimte er is voor uitbreiding van de sociale zekerheid tegenover de voor rechtstreekse loonsverhoging beschikbare ruimte, daar ten volle wordt ondergaan. Ware het anders, aldus deze leden, het door de Minister aangehaalde rapport ware nimmer tot stand gekomen.

De hier aan het woord zijnde leden waarschuwden ertegen de mogelijkheden van anderen te overschatten om alle kostenfactoren, die men opstelt en die kritisch moeten worden bezien, inderdaad goed te doorzien. Zonder een geheel apparaat is daartoe slechts een beperkte mogelijkheid aanwezig.

Overigens hielden deze leden het op zich zelf voor niet wel mogelijk een commissie als orgaan van een lichaam in te stellen, die over dat lichaam heen zou kunnen beslissen.

De Minister kon dit laatste niet inzien, doch achtte het, gezien zijn voorkeur voor een Ziekenfondsraad zonder vertegenwoordigers van ziekenfonds- en medewerkersorganisaties, voorshands niet op zijn weg te liggen, suggesties te doen hoe aan deze en andere moeilijkheden tegemoet gekomen zou kunnen worden, die zich voordoen als men de raad toch weer voor bedoelde organisaties openstelt.

Een ander lid was bij deze gedachtenwisseling wetsontwerp 6810 te binnen geschoten, waarin toch eveneens de vraag van goedkeuring van overeenkomsten (nl. inzake ziekenhuistarieven) rijst, waarvoor van regeringszijde andere oplossingen zijn voorgesteld dan hier.

De Minister herinnerde eraan, dat bij het mondeling overleg omtrent bedoeld wetsontwerp zijnerzijds was verklaard, te zullen overwegen om de door de Ziekenfondsraad goed te keuren overeenkomsten van ziekenhuistarieven buiten de wet-Ziekenhuistarieven te laten. De bewindslieden stelden het op prijs, daarover nog van gedachten te wisselen met maatschappelijke organisaties, waarna de toegezegde nota van wijziging op wetsontwerp 6810 zou kunnen worden ingediend.

Voorlopig meende de bewindsman te kunnen concluderen, dat de kwestie van het toezicht op het beheer geen onoverkomelijke moeilijkheden behoefde op te leveren, doch dat de goedkeuring van de overeenkomsten nog verschillende problemen zou opleveren. Hij zag intussen verschillende mogelijkheden.

In de eerste plaats — aldus de bewindsman — kan de figuur geschapen worden, dat een commissie uit de Ziekenfondsraad belast wordt met een voor de gehele raad bestemde taak. Dit geschiedt in tal van wetten. Bij voorbeeld zijn daar de beslissingen, welke opgedragen zijn aan commissies van de S.E.R. ex artikel 43 en die adviseren en beslissen als waren zij de plenaire raad. Dit is heel wel mogelijk en verdraagt zich heel goed met beginselen van bestuursrecht; men dient het slechts bij de wet te formaliseren. Wanneer er ergens een artikel staat, dat de goedkeuring van contracten zal geschieden door de Ziekenfondsraad, dan dient daaraan te worden toegevoegd: de Ziekenfondsraad roept daarvoor een commissie in het leven en op die commissie dienen van toepassing te zijn de op de commissies ex artikel 56 van de Ziekenfondsraad betrekking hebbende artikelen etc. met name, dat er overleg met de Minister dient plaats te vinden over de samenstelling en dat ook anderen dan leden van de Ziekenfondsraad daarin kunnen worden benoemd. Voor zulk een commissielidmaatschap ware dan te denken aan objectieve deskundigen, zoals men ook heeft weten te vinden voor het orgaan, bedoeld in het ontwerp-wet inzake de ziekenhuistarieven.

De tweede denkbare figuur is, dat beslissingen van een der-

gelijke raadscommissie de Ziekenfondsraad niet automatisch zouden binden, doch de bekrachtiging van de Ziekenfondsraad met een gekwalificeerde meerderheid zouden behoeven.

De derde mogelijkheid is de goedkeuring van overeenkomsten aan de Ziekenfondsraad te onttrekken.

Een weer andere oplossing zou hierin gevonden kunnen worden, dat aan de Minister de gelegenheid wordt verschaft vóór de goedkeuring (door de Ziekenfondsraad) het rode licht te hijsen, zoals het College van Rijksbemiddelaars dat kan doen bij de goedkeuring van de collectieve arbeidsovereenkomsten.

De Minister waarschuwde nog, dat men, strevende naar een vertegenwoordiging in de Ziekenfondsraad van ziekenfondsen en medewerkers, zich zal hebben te hoeden tegen een te grote uitbreiding van de raad. Een soort ziekenfondsparlement achtte de bewindsman volstrekt af te raden.

Tegenover de opmerking vanuit de commissie, dat men, een vertegenwoordiging van de ziekenfondsen wensende, met de in de ziekenfondsenwereld heersende uiteenlopende opvattingen rekening zal hebben te houden, zeide de Minister, in niet onvergelykbare situaties met het instituut van plaatsvervangende leden goede ervaringen te hebben opgedaan.

Overheidsinvloed op het ziekenfondswezen

Van de zijde der commissie werd het in de memorie van antwoord te dezen aanzien vertolkte standpunt weinig bevredigend genoemd. Bij de hier aan het woord zijnde leden ontmoette geen tegenspraak „dat in de laatste tijd het streven erop gericht is geweest om onze sociale verzekeringswetgeving meer dan vroeger het geval was het karakter van een raamwetgeving te geven”, noch de daarop in de memorie van antwoord (blz. 15, rechterkolom) volgende passage. Zij konden echter voorsnóg niet inzien, waarom in de Ziekenfondswet niet een aantal criteria zou kunnen worden vastgelegd, waaraan de Kroon bij de vaststelling van algemene maatregelen gebonden zal zijn.

Voorts wezen deze leden erop, dat in het voorlopig verslag het verlangen was uitgesproken, dat vóór de opstelling en uitvaardiging van een algemene maatregel van bestuur de Ziekenfondsraad en/of de representatieve organisaties van belanghebbenden of deskundige organen zouden worden gehoord. Hierop werd in de memorie van antwoord (blz. 16, rechterkolom) positief gereageerd voor wat betrefte de Ziekenfondsraad, doch op het horen van representatieve organisaties van belanghebbenden of deskundige organen werd daar niet ingegaan.

Voor de hier aan het woord zijnde leden klemde dit laatste des te meer, gezien de afhankelijke positie van de Ziekenfondsraad ten opzichte van de Minister — al ontkent de bewindsman in de memorie van antwoord, dat hier van een sterke afhankelijkheid sprake zou zijn. Niet weersproken is echter, dat de raad de aanwijzingen van de Minister heeft op te volgen en aan hem verantwoording schuldig is.

Een ander voorbeeld waarom dit hoofdstuk van de memorie van antwoord de hier aan het woord zijnde leden slechts matig had kunnen bekoren, was hetgeen omtrent artikel 33 (handelende over de aanvullende verzekering) is gesteld: „De aanvullende verzekering is bij uitstek het eigen terrein van de ziekenfondsen. Dit neemt echter niet weg, dat het beleidvol moet worden geacht de mogelijkheid te voorzien om, zo nodig, regelen te kunnen stellen als de wenselijkheid daartoe zich zou voordoen”; volkomen instemmende met de opmerking, dat de aanvullende verzekering bij uitstek het eigen terrein van de ziekenfondsen is, achtten deze leden het frappant, dat juist op dit terrein toch nog iets geregeld moet worden aangaande de overheidsinvloed. Waarom, zo vroegen zij, kan het tweede lid van artikel 33 niet vervallen?

Andere leden der commissie verklaarden dit standpunt te delen. Zij vestigden er echter de aandacht op, dat, indien de Ziekenfondsraad zou worden samengesteld op de door de commissie verlangde wijze en het horen van de raad dan wordt voorgeschreven, in bepaalde, ja misschien wel de meeste gevallen een groot deel van het maatschappelijk leven bij de advi-

sering en inspraak aan zijn trekken zal komen. De leden, hier-voor aan het woord, beaamden dit.

De Minister zeide, dat de delegatie in de wetgeving een omvangrijk onderwerp op zich zelf uitmaakt, waaraan in de Nederlandse rechtsgeleerde literatuur en in de Staten-Generaal de nodige aandacht is gewijd.

De bewindsman wees op de uiteenzetting in de memorie van antwoord hoezeer het wetsontwerp op dit stuk overeenkomt met wat in de sociale verzekeringswetgeving gebruikelijk is, doch sprak de hoop uit, dat men hieruit niet zou concluderen, dat zijnerzijds het Nederlandse ziekenfondswezen in het vlak van de sociale verzekering was of zou worden getrokken. De Minister herinnerde eraan, op een onlangs door een ziekenfondsorganisatie gehouden congres te hebben uitgesproken, dat hij het ziekenfondswezen primair rekent tot de volksgezondheid. Het is een echt kind van de volksgezondheid. Een kind heeft echter een vader en een moeder nodig: de moeder is de volksgezondheid, maar het kind lijkt ook veel op de vader: de sociale verzekering. Niet deze of een vroegere minister, doch het maatschappelijk leven koos die vorm. Toen men ziekenfondsverzekeringen in het leven riep, toen men in de Middeleeuwen „bosen" ging instellen, heeft men voor de vorm van de sociale verzekering gekozen.

Trouwens de volksgezondheidswetgeving, aldus de Minister, doet in dit opzicht — delegatie van regelende bevoegdheid — niet voor de sociale verzekeringswetgeving onder, getuige o.a. de Bestrijdingsmiddelenwet en de Wet op de paramedische beroepen. Laatstgenoemde wet laat nagenoeg alles over aan algemene maatregelen van bestuur: men kan immers in een wet niet alle paramedische beroepen regelen; men moet eerst onderzoeken of het wenselijk is voor een bepaald paramedisch beroep regelen te stellen. Die wet schrijft dan ook voor, dat eerst een onderzoekcommissie dient te worden ingesteld en pas daarna zo nodig tot een algemene maatregel wordt overgegaan.

Ook de economische wetgeving biedt voorbeelden te over. De Wet op de bedrijfsorganisatie is in belangrijke mate een raamwet. Bijna alles wordt overgelaten aan algemene maatregelen van bestuur: welke vorm een bedrijfslichaam zal hebben, hoe het zal zijn samengesteld, in welke gebieden het zal werken, enz., enz. De Vestigingswet bedrijven 1954 en de Bedrijfsvergunningenwet zijn andere voorbeelden. De vraag of er een vestigingsregeling moet komen, wat de inhoud ervan zal zijn, de modaliteiten, het is alles in algemene maatregelen van bestuur en ministeriële beschikkingen te vinden. Nog een ander voorbeeld is de Winkelsluitingswet ingevolge welke veel in feite wordt geregeld door de gemeenteraad en burgemeester en wethouders.

Wat de maatschappelijke en culturele wetgeving betreft wees de Minister enerzijds op de Algemene Bijstandswet waarvan de inhoud in belangrijke mate moet worden vastgesteld bij op basis van artikel 11 van die wet uit te vaardigen algemene maatregelen van bestuur. Anderzijds zal ook de Wet op het voortgezet onderwijs ten slotte nagenoeg nog helemaal geconcretiseerd moeten worden door algemene maatregelen van bestuur.

Meende de Minister derhalve te kunnen vaststellen, dat het onderhavige wetsontwerp een in de overige hedendaagse wetgeving geenszins ongebruikelijke mate van delegatie bevatte, in de van de zijde der commissie gehouden betogen had hij voornamelijk de wens beluisterd naar meer inschakeling van belanghebbenden en naar criteria, voor de delegatie in de wet neer te leggen.

Wat de inschakeling van belanghebbenden betrof, achtte de Minister, gehoord de gedachtenwisseling over de samenstelling van de Ziekenfondsraad, de kans allerminst uitgesloten, dat de desideratie van de commissie in wezen grotendeels in vervulling gaan, doordat ziekenfondsen en medewerkersorganisaties niet uit de raad zullen verdwijnen. De Minister wees er voorts op, dat in het ontwerp de mogelijkheid geopend was om onder bepaalde omstandigheden ook de representatieve organisaties van zulke fondsen in te schakelen.

Ten aanzien van in de wet te verankeren criteria voor delegatie zeide de bewindsman, dat het stellen van de wens zeer veel eenvoudiger was dan de inwilliging zou zijn.

De Minister had ten behoeve van de commissie twee overzichten ¹⁾ laten opstellen; het eerste een vergelijkend overzicht van de bepalingen van het ontwerp-Ziekenfondswet met de wettelijke bepalingen van de verzekering ingevolge het Ziekenfondsenbesluit, aan de hand waarvan is na te gaan hoe in een aantal gevallen bepaalde zaken heel gedetailleerd geregeld moeten worden; het tweede een overzicht betreffende de invloed van de overheid op de sociale verzekering. Al mocht dan naar de mening van velen het ziekenfondswezen niet tot de sociale verzekering worden gerekend, een vergelijking hield de Minister toch voor nuttig. Dit tweede overzicht toont, aldus de bewindsman, dat de normale sociale verzekering in zo ongeveer 600 gevallen overheidsinvloed kent, waarbij ook de manier waarop vermeld is. Uit een en ander valt af te lezen, dat dit wetsontwerp in overeenstemming is met normale wetgevings-techniek en behoorlijke beginselen van bestuur en stelling met wat in deze sector van de wetgeving gebruikelijk is.

Zo legde de Minister het eerste lid van artikel 3 van de Ziekenfondswet en van het Ziekenfondsenbesluit naast elkaar, onder de aantekening, dat de Kroon bij de vaststelling van de in artikel 3, eerste lid, der Ziekenfondsenwet bedoelde algemene maatregel, alsmede de krachtens die maatregel regelgevende autoriteit rekening zullen moeten houden met hetgeen in de memorie van toelichting hiervoor is vermeld: nl. dat het de bedoeling is om al die groepen, die ook nu reeds onder het Ziekenfondsenbesluit zijn gebracht, evenzo onder de Ziekenfondsenwet te brengen. Op blz. 3, 4, 5 en 6 van het overzicht zijn al deze groepen opgesomd.

Moet nu op een gegeven ogenblik hierin een kleine wijziging aangebracht worden, omdat b.v. de Pensioenwet 1922 door een nieuwe wet wordt vervangen of — ander voorbeeld — artikel 46 van de Ziektewet bij de Arbeidsongeschiktheidswet wordt gewijzigd, dan zou, als alles in de Ziekenfondswet zelf vastlag, daarvoor de wetgever zonder enige wezenlijke noodzaak in beweging moeten komen. De bewindsman zou zulks een onwenselijk omslachtige procedure achten.

Sinds de Arbeidswet 1919, die een proeve was van een raamwet, immers voor alle mogelijke sectoren de wettelijke arbeids- en rusttijden vaststelt, had de Minister geleerd, dat men dit soort zaken beter bij algemene maatregel van bestuur kan regelen.

De vraag, hoe hiervoor nu criteria in de wet te geven, vermocht de Minister niet te beantwoorden, doch de bewindsman hield zich b.v. gaarne aanbevolen voor een criterium, aan de hand waarvan de uitbreiding van het eerste lid van artikel 3 bepaald zou kunnen worden. Het algemene uitgangspunt is, dat men een aantal groepen, die niet onder het Ziekenfondsenbesluit vallen maar sociaal gelijk te stellen zijn met ziekenfondsverzekerden, toch gelijk wil stellen met die laatste en hen dus ook verplicht verzekerd wil laten zijn. Dit valt echter allemaal niet zo eenvoudig te formuleren.

De Minister wees voorts op de niet te onderschatten controlerende bevoegdheid van de Staten-Generaal ten aanzien van de Kroon. De Kamer kan immers onmiddellijk na bekendmaking van een algemene maatregel van bestuur de Minister ter verantwoording roepen, verantwoordelijk stellen en zo nodig zelfs naar huis sturen.

Artikel 33. zag de bewindsman als een ingrijpende zaak, aangezien de aanvullende verzekering geheel een aangelegenheid van de ziekenfondsen zelf is; toch kunnen zich bijzondere omstandigheden voordoen, waaronder een bevoegdheid van de Kroon, als bedoeld in het tweede lid, aan de goede gang van zaken in het ziekenfondswezen zeer te stade zou komen. De Minister wees erop, hier trouwens zelf de moeilijkste figuur te hebben voorgesteld, waarmee de Kroon zou kunnen opereren: de algemene maatregel van bestuur, welke vervalt, indien hij niet binnen een jaar bij de wet bekrachtigd wordt.

In de eerste plaats zal over zodanige algemene maatregel van bestuur, voordat de Raad van State geraadpleegd wordt, overleg met de Ziekenfondsraad plaats moeten vinden, waar — in de gedachtengang van de commissie — de ziekenfondsen

¹⁾ Zie stuk nr. 12 sub b en c.

erover meepraten. Vervolgens is de Minister onderworpen aan het toezicht van de Staten-Generaal op de algemene maatregel, hetwelk niet mals zal zijn, als hij in zo'n uitzonderingsgeval van zijn bevoegdheid gebruik maakt; ten slotte loopt de Minister, indien hij ook maar iets zou doen, dat te ver gaat, het risico, dat een der Kamers deze algemene maatregel niet bij de wet bekrachtigt.

De Minister besloot dit deel van zijn betoog met de verzekering, gaarne alsnog te willen bezien of in concreet door de Kamer aangegeven gevallen criteria gegeven zouden kunnen worden.

De leden der commissie, die op artikel 33 hadden gewezen, zeiden dit gedaan te hebben om de vraag te kunnen stellen van de noodzaak, dat de Kroon op het specifiek eigen terrein van de ziekenfondsen — waarvan de bewindsman zelf zei nog niet te zien of aan een algemene maatregel van bestuur ooit behoefte zal ontstaan — algemeen regelend kan optreden. Zou in de toekomst zulk een onvoorziene behoefte zich doen gevoelen, dan zou toch nog altijd tot wetswijziging kunnen worden overgegaan? Zij zouden er de voorkeur aan geven, dat het tweede lid van artikel 33 geschrapt werd.

De Minister vestigde de aandacht op de wenselijkheid bij de wetgeving vooruit te zien en zo enigszins mogelijk te voorkomen, dat onder moeilijke omstandigheden slechts de noch aangename noch fraaie weg van een gelegenheidswetje uitkomst zal brengen.

De Minister had nog overwogen, of aan eventuele moeilijkheden met betrekking tot de aanvullende verzekering het hoofd te bieden zou zijn met behulp van artikel 93, doch was tot de conclusie gekomen, zich zelf en zijn toekomstige ambtsopvolgers een zo gemakkelijke weg te moeten versperren, juist waar het de aanvullende verzekering betreft. De bewindsman beschouwde artikel 33, tweede lid, derhalve als een lex specialis ten opzichte van de in artikel 93 neer te leggen lex generalis.

Vanuit de commissie werd in dit verband geïnformeerd naar de positie van de Ziekenfondsråd. De vraag werd gesteld, of er een algemene regel was bij gekomen, dat bij de vaststelling van een algemene maatregel van bestuur het advies van de raad ingewonnen dient te worden.

De Minister wees op het bij de eerste nota van wijzigingen verruimde tweede lid van artikel 67.

De vrijwillige verzekering (premie naar draagkracht; financiering)

De Minister legde een bijgewerkt exemplaar¹⁾ over van bijlage VIII van de memorie van toelichting, waarbij de aan de Kamer overgelegde schets van de situatie van het premiestelsel naar inkomen voor de vrijwillig verzekerden was aangepast aan de voor het jaar 1964 verwachte gegevens.

Van de zijde der commissie werd opgemerkt, dat bij een wetsontwerp als het onderhavige onvermijdelijkerwijs de vraag rijst, in hoeverre men zich tot codificatie zal beperken dan wel tot nieuwe regelingen zal overgaan.

Vooropstellende, dat deze vraag geredelijk tot verschillen van inzicht aanleiding kan geven, deelden de hier aan het woord zijnde leden mede, zich gedurende de afgelopen weken nog eens in de praktijk van het ziekenfondswezen te hebben georiënteerd en daarbij hun aanvankelijke overtuiging bevestigd te hebben gezien; die overtuiging was, dat de kans aanzienlijk moet worden geacht, dat onder de huidige omstandigheden een premie naar draagkracht op vrijwillige basis (een premie naar draagkracht in betrekkelijke zin) — terwijl dan bovendien nog vele stichtingen en coöperaties bestaan, waarbij men zich kan verzekeren tegen kosten voor ziekteverstrekkingen — bij een grote groep mensen niet aanslaat. Deze leden voorzagen bij het publiek een reactie van: „Nu doe ik er niet meer aan! Ik wil mijn vrijwillige solidariteit niet zó ver voeren, dat ik als het ware nivelleer ten bate van anderen!“. Tot deze gevolgtrekking waren de hier aan het woord zijnde leden overigens allerminst tot hun eigen

voldoening gekomen; het ware hun liever geweest, de indruk te hebben opgedaan, dat 's Ministers voorstellen te dezen aanzien zonder gevaar voor een mislukking aanvaard konden worden.

Zij meenden, dat aan een keuze hier niet zal zijn te ontkomen: hetzij de vrijwilligheid worde in een verplichting omgezet, hetzij de vrijwilligheid worde gehandhaafd met compensatie — althans ten dele — uit de algemene middelen. Drogen deze leden op dit laatste thans niet sterk aan, zij zouden het wijs achten in dit stadium een stap in het duister achterwege te laten.

Bij premie naar draagkracht, zo vervolgden de hier aan het woord zijnde leden, waarbij dan nog een subsidie uit 's Rijks schatkist zou komen — uit de aard der zaak dan ook voor de verplichte verzekering —, zou men zich een centrale kas zeer wel kunnen voorstellen; sterker, zou het ontbreken ervan nauwelijks denkbaar zijn. Doch als het om een normale vrijwillige ziekenfondsverzekering gaat, is hieromtrent twijfel mogelijk. Zo is de geneeskundige consumptie niet overal gelijk. Er is reeds een kinderbijslagverzekering, die de mensen met kinderen in staat stelt enigszins op hetzelfde niveau te leven als mensen zonder kinderen; daarvan waren deze leden overigens principiële voorstanders, doch zij zouden, zonder de uitdrukking „kostprijsvervalsing“ te gebruiken, dit soort zaken toch wel graag zo zuiver mogelijk houden.

Tilden zij hieraan zeer zwaar, dan vloeide zulks voort niet uit enigerlei innerlijke sociale weerstand, doch uit een oogpunt van uitvoerbaarheid.

Andere leden der commissie zeiden, dat men hier staat voor een erfstuk van de vele jaren bestaan hebbende jaarlijkse bijdrage voor de vrijwillige verzekering. Zij opperden het denkbeeld, een aflopende regeling te treffen volgens het uiterstevingsstelsel, waarbij de eenmaal verleende jaarlijkse bijdrage behouden blijft. Zij waren niet zonder hoop, dat totstandkoming in de toekomst van een wettelijke verzekering voor zware geneeskundige risico's mede tot het slagen van een dergelijke regeling zou kunnen bijdragen.

Weer andere leden der commissie stelden voorop, in beginsel premieheffing naar draagkracht voor de vrijwillige verzekering voor te staan en dit zelfs als een belangrijke verbetering te zien. Deze leden hadden er echter begrip voor, dat er ernstige twijfel over bestaat, hoe dit in de praktijk zou uitpakken, gezien de zeer stellige sombere voorspellingen uit de kringen der ziekenfondsen.

De Minister zeide, uitgegaan te zijn van de wenselijkheid, dat de vrijwillige verzekering dezelfde verstrekkingen heeft als de verplichte verzekering. Men kan ten aanzien van de verplichte verzekering spreken van een bepaalde op de wet gebaseerde solidariteitsgrondslag, tot uitdrukking komend in een premie, die in zekere mate afhankelijk is van het inkomen. Men kan zich dan afvragen of het niet bereikbaar is — ervan uitgaande, dat de groep loontrekkenden qua inkomensstructuur niet zó belangrijk afwijkt van de groep niet-loontrekkenden — ook in de vrijwillige verzekering een premie naar draagkracht op een soortgelijke wijze te heffen.

Tijdens de voorbereiding van het wetsontwerp had de bewindsman — naast de deskundigen door wie hij zich had laten omringen — zijn oor bij een aantal deskundigen uit het ziekenfondswezen te luisteren gelegd, en daarbij toch niet zo pessimistische geluiden opgevangen. De Minister had een schrijven ontvangen van een vooraanstaande figuur uit het ziekenfondswezen, waarin deze, terugkomende op een gesprek met de Minister, schreef, dat men, indien men het op dezelfde wijze zou willen regelen als de verplichte ziekenfondsverzekering, dat via de belastingen zou moeten doen, zodat de Minister, indien deze daarmede zou instemmen, daarover met zijn ambtgenoot van Financiën in overleg zou moeten treden. Eigenlijk komt men dan, aldus de Minister, in het schuitje van de degenen, die zeggen, dat men het dan verplicht zou moeten stellen. Bij een ander systeem (waarbij zoveel mogelijk een premieheffing naar het inkomen wordt benaderd door een vier- of vijftal klassen in te stellen) zou naar het inzicht van 's Ministers correspondent een controle op de inkomens van de verzekerden door de zie-

¹⁾ Gedrukt als stuk nr. 13.

kenfondsen zelf kunnen worden uitgevoerd. De bewindsman hield dit niet voor onuitvoerbaar.

Waar nu eenmaal het woord „kostprijsvervalsing”, zo niet toegepast in verband met premieheffing naar draagkracht, maar dan toch gevallen was, vroeg de Minister of hetzelfde dan gold voor de verplichte verzekering.

Het lid der commissie, dat vermelde uitdrukking in de mond had genomen, zeide vanzelfsprekend niet terug willen te komen op wat ten aanzien van de verplichte verzekeringen tot een algemeen aanvaardbare zaak is geworden. Dit lid zei voorts, ontvankelijk te zijn voor de gedachte van solidariteit in de sociale verzekering en in het ziekenfondswezen; dit laatste heeft echter een ontwikkeling doorgemaakt, welke net omgekeerd is aan die van de sociale verzekering, en als men een nieuwe opzet voor de ziekenfondswetgeving ontwerpt, is de vraag stellig gewettigd, wat principieel en praktisch de meest verkieslijke wijze van premieheffing en financiering zal zijn voor en van wat men thans kent als de vrijwillige verzekering. In deze situatie gaf dit lid de voorkeur aan iets hogere kinderbijslagen en voor ongehuwden en gehuwden verschillende premies; dat zou als het ware de koopkracht voor alle mensen gelijk maken en dan worden niet nog eens indirecte sociale bijdragen gegeven.

Een ander lid der commissie achtte de aantrekkelijkheid van een vrijwillige ziekenfondsverzekering tegen premies naar draagkracht verschillend al naar de woonplaats en de gezinsomvang van de gegadigde. Het hangt er ook van af, of een andere, minder kostbare dekking voor ziektekostenrisico's mogelijk is. In verschillende grote plaatsen is zodanige andere dekking niet te vinden buiten de ziekenfondsverzekering, en dan is de kans, dat men in groten getale uit de vrijwillige verzekering vlucht vanwege de premiehoogte, niet zo groot.

De Minister verklaarde, niet bereid te zijn eigener beweging te komen met een voorstel om de vrijwillige verzekering om te zetten in een verplichte, met premie naar draagkracht. Ook in ziekenfondskringen verwachtte de bewindsman voor een dergelijk voorstel weinig instemming.

Uit de aard der zaak ware denkbaar, de verschillen te bekostigen uit de algemene middelen.

De Minister meende te hebben begrepen, dat sommigen in de commissie op het standpunt staan, dat voor de vrijwillige verzekering betaald moet worden, wat thans ervoor betaald wordt, terwijl andere leden der commissie zich kunnen voorstellen, dat een tijdelijke regeling wordt getroffen totdat een beslissing is genomen over een volksverzekering voor zware geneeskundige risico's. Voor beide opvattingen had de Minister begrip. Hij vestigde er evenwel de aandacht op, dat de algemene middelen allerminst onbepert zijn en dat op het ogenblik reeds een levendige gedachtenwisseling gaande was over een ander uit de algemene middelen — ten dele — te bekostigen sociaal doel. De bewindsman gaf er derhalve de voorkeur aan, het oordeel van de Kamer af te wachten over het denkbeeld, ter financiering van de vrijwillige verzekering uit de algemene middelen te putten alvorens het oordeel van de Regering mede te delen.

Bij de commissie vond dit standpunt van de Minister geen bestrijding.

Het lid der commissie, dat bij dit onderwerp het eerst het woord had gevoerd, zag zeer wel in, dat, indien de Regering noch subsidiëren, noch verplichten kan, de financiering van de vrijwillige verzekering een riskante zaak wordt en dat men dan moet proberen, of dit op vrijwillige basis toch niet kan gebeuren op een andere voet dan thans. Dit lid vroeg de aandacht van de Minister voor een redevoering van de heer C. J. van Lienden, afgedrukt in nr. 12 van *Het Ziekenfonds* van 1963, waarin deze de premieverschillen laat zien, die ontstaan en door de centrale kas en door de premie naar draagkracht. Naar de mening van dit lid kan niemand iets doen aan het feit, dat dit in verschillende delen van het land ook een verschillende uitwerking zou hebben. Naar het gevoelen van dit lid zou het met name in de provincie Groningen een fikse verschuiving van de premie ten gevolge hebben, de voordelen van Groningen in verband met het academisch ziekenhuis aldaar buiten beschou-

wing gelaten. Maar door de medische consumptie en de gezinsomvang zou waarschijnlijk een vlucht ontstaan naar andere verzekeringsvormen. Dit lid achtte het van groot belang, dat de Minister dit alsnog zou onderzoeken.

Een ander lid der commissie vroeg, op welke onderzoekingen de optimistische verwachtingen van de Minister berusten.

De Minister gaf hierop ten antwoord, evenmin als enig ander met zekerheid te kunnen voorspellen, hoe de thans vrijwillig verzekerden zullen reageren. Naar „verwachtingen” valt ook bezwaarlijk een onderzoek in te stellen; een opinieonderzoek b.v. zou al héél weinig gegevens opleveren, waaraan men voor de bepaling van de nieuwe structuur der vrijwillige verzekering houvast zou hebben; ieder geënquêteerde zou vanzelfsprekend verklaren, dat deze verzekering niet duurder mag worden.

De bewindsman meende, dat men toch ook niet het belang moest onderschatten van het feit, dat de schets van het premiestelsel in overleg met het bureau van de Ziekenfondsraad tot stand was gekomen.

Of nu — zoals een lid der commissie vermoedde, doch de Minister niet kon beamen noch ontkennen — in Groningen het effect ongunstig zal zijn, achtte de bewindsman niet van beleidsbepalend belang: het zal er om gaan, wat in het algemeen de uitkomst zal zijn; dat er lokale c.q. regionale verschillen zullen optreden, en dat zich hier en daar enig verloop zal voordoen, hield de bewindsman niet voor zo ernstig. Als voor een verzekering, welke hetzelfde pakket verstrekingen omvat als een verplichte verzekering, evenals bij die verplichte verzekering een premie naar draagkracht zal worden geheven, behoeft een zekere verschuiving geen onoverkomelijke bezwaren op te leveren; bij die mogelijkheid had de Minister dus ook het element van verevening betrokken.

Vanuit de commissie werd nog eens zeer nadrukkelijk gewezen op de verhouding tussen de aantallen direct verzekerden en indirect verzekerden, welke in de verschillende streken van het land sterk uiteenloopt. Met name in het zuiden is die verhouding zeer ongunstig. Wanneer niet uit overheidsmiddelen wordt bijgedragen, wordt dit stellig een moeilijke zaak. De Noordelingen zullen niet zo maar bereid zijn bij te dragen voor de indirect-verzekerden in het zuiden. Men gaat dan in het noorden — en wie zal zulks euvel duiden? — eenvoudigweg uitrekenen wat het voordeligst is, en dan kan blijken, dat men zich bij een coöperatieve vereniging verzekeren kan, onverschillig of men uit een verplichte dan wel vrijwillige verzekering komt, of op geen van beide manieren verzekerd was. Men mist dan alleen zijn tandheelkundige hulp, maar kan zich tegen een reële kostprijs verzekeren, niemand uitgezonderd. Zit men tegen de top aan, en is het gezin klein, dan stapt men ongetwijfeld uit de vrijwillige verzekering. Van het ziekenfonds behoeven pogingen, om overgang van vrijwillig verzekerden naar een coöperatieve ziektekostenverzekering te voorkomen, niet te worden verwacht, want die coöperatieve verzekering is eveneens van de ziekenfondsen. Valt dan niet een vicieuze spiraal te vreezen: als de meer betalenden vluchten, moet de premie voor de blijvenden nog meer omhoog, met het gevolg, dat de vlucht toeneemt, de premie wederom moet stijgen, enz.?

De Minister kon vooralsnog slechts als zijn conclusie geven, dat hier de optimistische verwachtingen van de Regering tegenover de pessimistische verwachtingen van de commissie duidelijk gesteld waren.

De bewindsman verklaarde zich overigens bereid, feitelijke gegevens over de spreiding van de premies aan de Kamer te verstrekken.

De eigen verantwoordelijkheid van de verzekerde

Een lid der commissie betoonde zich ingenomen met het feit, dat de Minister in zijn adviesaanvraag van 24 augustus 1962 aan de S.E.R. wel terdege aan het vraagstuk van het eigen risico gedacht had. Op blz. 4, onder c, van de adviesaanvraag staat met betrekking tot de zware geneeskundige risico's, omtrent de volksverzekering waarvan aan de S.E.R. een advies is gevraagd, te lezen, dat de Minister de gedachte niet verwerpt om het verstrekingenpakket van de ziekenfondsverzekering

zover te beperken „dat bepaalde lichtere risico's niet onder de verzekering vallen"; de Minister vervolgt dan: „Lichtere risico's zijn naar het oordeel van ondergetekende met name huisartsen-hulp, farmaceutische hulp, tandheelkundige hulp, bepaalde kunst- en hulpmiddelen, hulp van de vroedvrouw, ziekenvervoer e.d. Een dergelijke beperking van de verplichte verzekering zou overwogen kunnen worden in verband met het feit, dat de veel zwaardere risico's, welke nu nog geen dekking vinden, onder een verplichte verzekering worden gebracht."

Deze gedachtengang was het hier aan het woord zijnde lid uit het hart gegrepen.

Daarom was dit lid er enigszins teleurgesteld over, dat in de memorie van antwoord de vraag ten aanzien van dat eigen risico helemaal ter zijde gesteld werd, op grond van de redenering, dat dit een veel te ingrijpende wijziging van de wet zou zijn. Waar eerder in dit overleg van andere zijde uit de commissie de vraag gesteld was, of er geen rekening diende te worden gehouden met de straks komende verzekeringen van zware geneeskundige risico's, achtte dit lid plaats voor de vraag, of het dan óók geen tijd is om de lichte geneeskundige risico's, als door de Minister in zijn aanvraag uiteengezet, in de overwegingen te betrekken.

Dit lid was er allerminst gerust op, dat bij een enquête onder ziekenfondspatiënten zou blijken, dat men in overgrote meerderheid over zijn behandeling tevreden is en geen bezwaren ziet. In dit verband wees dit lid op het academische proefschrift van dr. v. d. Wielen, die zijn onderzoek niet over één, doch over vele praktijken uitstrekte.

De Minister vestigde er de aandacht op, in het onderhavige wetsontwerp het vraagstuk van het eigen risico in algemene zin niet aan de orde te hebben gesteld, doch dat er thans reeds een — zij het beperkte — mogelijkheid bestaat tot het vragen van bijbetaling voor enkele verstrekkings, welke ook de Ziekenfondswet in deze vorm zal kennen.

De bewindsman had voorts uit het voorlopig verslag de indruk gekregen, dat ook de overgrote meerderheid der Kamer van oordeel is, dat deze kwestie niet bij dit wetsontwerp moet worden geregeld, daar men in Nederland nog niet toe is aan een adequate geneeskundige voorziening. Of zodanige voorziening er zal komen, kon de Minister niet voorspellen; hij had in zijn adviesaanvraag een aantal mogelijkheden geschetst. Zou men zover komen, dat het zware geneeskundige risico en het middelzware geneeskundige risico tot een volksverzekering zouden worden samengevoegd, dan zou het lichtere risico geheel tot het object van particuliere verzekering kunnen worden gemaakt, eventueel door zekere regelen van overheidswege, al of niet bij de wet te bekrachtigen. Eerst dan, aldus de Minister, wordt dit een actuele zaak.

De Minister meende overigens, dat de algemene opinie geenszins is, dat in de verplichte ziekenfondsverzekering het eigen risico van de verzekerde dient te worden geïntroduceerd als in geschrift nr. 10 van de Prof. B. M. Teldersstichting pleit werd. In het S.E.R.-advies over de economische aspecten van de verplichte ziekenfondsverzekering werd bedoelde gedachte afgewezen.

Ook de Minister waren de publikaties omtrent het al dan niet juist gericht zijn van de medische consumptie onder de verplichte verzekerden niet onbekend. Zijns inziens zou daar, waar deze consumptie minder juist gericht moet worden geacht, door voorlichting een aanzienlijke verbetering bewerkstelligd kunnen worden, waarbij de huisartsen zelf een belangrijke rol zouden kunnen spelen. Het staat nog allerminst vast, aldus de bewindsman, dat de omvang van de medische consumptie bij invoering van het eigen risico zoveel kleiner zou worden. Dit hangt af van de reactie van de patiënten. Veronderstel, dat in de verplichte ziekenfondsverzekering b.v. het huisartsenrisico geen verzekerd risico meer zou zijn, dan zouden de ziekenfondsen in een aanvullende verzekering de huisartsenhulp kunnen verzekeren; men zou dit niet kunnen verbieden, want hier heerst verzekeringscontractvrijheid. In feite zou de toestand, als men het enorme aantal mensen beziet dat een aanvullende verzekering heeft gesloten, niet veel veranderen; er zou alleen een verschuiving hebben plaatsgevonden.

Het lid der commissie, dat dit onderwerp had aangesneden, zeide, meer te denken in de richting van een verzekering zoals de politie die kent, welke naar het inzicht van dit lid uitstekend voldoet. Het voor die verzekering gekozen systeem leidt tot beperking van de medische consumptie, doordat men, alvorens een arts te bezoeken, overweegt of het werkelijk wel nodig is.

Andere leden der commissie bevestigden, dat de Minister het voorlopig verslag ten aanzien van de op dit stuk in de Kamer heersende opvatting juist had geïnterpreteerd.

Deze leden voerden nog aan, dat het uit een oogpunt van volksgezondheid niet verantwoord ware, door middel van financiële beperkingen te streven naar beperking van de medische consumptie onder de verplicht verzekerden, aangezien juist in de categorie dergenen, die, wat hun „overconsumptie" betreft, niet voor correctie („opvoeding") door de eigen huisarts vatbaar zijn, de vraag of men medische hulp zal inroepen dan beantwoord zal worden aan de hand van het financiële, niet het medische criterium.

De voor de politie getroffen regeling achtten de hier aan het woord zijnde leden voor de politie, als zeer geselecteerde groep, aanvaardbaar, doch voor de hierboven aangeduide categorie van verplicht verzekerden stellig onwenselijk. Zij meenden ook, dat menigeen, die de verplichte verzekering moet verlaten wegens het overschrijden van de loongrens, daarmee geenszins gelukkig is, waaruit zij afleidden, dat het met die veronderstelde ontevredenheid van de ziekenfondspatiënten over hun eigen status erg meevalt.

De Staatssecretaris wees op het hypothetisch karakter van de opvattingen inzake de al of niet bijbetaling van patiënten.

Uit het aangehaalde academisch proefschrift — hetwelk, aldus de bewindsman, in het bijzonder op de arbeid van de huisartsen gericht was — blijkt met name, dat thans de huisarts door overbelasting onvoldoende tijd heeft om de aandacht te geven, die gegeven zou moeten worden. De conclusie zou dan moeten luiden, dat er meer aandacht en tijd aan diagnostiek en behandeling gegeven zou moeten kunnen worden. Men zou juist daaruit kunnen concluderen, dat men niet moet proberen de patiënten weg te houden van de huisarts door hen iets meer te laten betalen. In het algemeen krijgt men op het ogenblik bij de huisarts te weinig aandacht. Derhalve zou een andere oplossing gezocht moeten worden, waardoor deze patiënten beter te behandelen zijn dan tot dusverre geschiedt. De Staatssecretaris was op grond hiervan in ieder geval vooralsnog een groot tegenstander van bijbetaling, doch meende, dat een verdere gedachtenwisseling over deze kwestie niet bij het onderhavige wetsontwerp thuis hoorde.

De werkgebieden der ziekenfondsen

Van de zijde der commissie werd opgemerkt, dat de verschillende standpunten, die te dezer zake worden ingenomen, uit de tot dusver gewisselde stukken genoegzaam bekend waren te achten.

Enige leden zeiden, dat voor hun gevoel een ziekenfonds een dienend, bemiddelend orgaan is. Het ziekenfonds moet zo eerlijk, zo goed en zo goedkoop mogelijk zijn taak verrichten, maar daarmee hield het voor deze leden op. Zij zouden nooit „de vrije ziekenfondskeuze" op eenzelfde lijn kunnen stellen als „de vrije medewerkerskeuze". Als verzekerden die medici maar kunnen krijgen, die zij wensen onder die belangrijke omstandigheden welke ziekte oplevert — waarbij de levensbeschouwing een niet onbelangrijke factor oplevert — dan waren deze leden gerustgesteld. Zij zouden niet aanvoeren, dat zodanige keuzemogelijkheid in sommige dorpen onder bepaalde omstandigheden niet bestaat, want zij wilden duidelijke uitzonderings-situaties niet als argumenten hanteren.

Dat het een kwestie van democratie zou kunnen zijn, overal ziekenfondsen toe te laten, waar iemand zulks zou wensen, sprak deze leden volstrekt niet aan. Het instellen van één ziekenfonds per werkgebied achten zij, mits aan dat ziekenfonds voldoende medewerkers verbonden zijn, is genen dele in strijd met de democratie.

Deze leden zouden het in hoge mate betreuren, indien de wetgever thans een stap zou zetten, welke niet bevorderlijk ware te achten voor de na de Tweede Wereldoorlog aan de dag getreden en door hem met onverdeelde instemming begroete tendens tot inkringing van het aantal ziekenfondsen.

Ter vermindering van mogelijke misverstanden merkten zij op, dat het voor hen irrelevant was, of in het bijzonder rooms-katholieke dan wel andere ziekenfondsen gebaat zouden zijn met hetgeen de Minister heeft voorgesteld. Zou men, aldus de hier aan het woord zijnde leden, ooit komen tot een zuivere afbakening, zodat er algemene ziekenfondsen per werkgebied zouden ontstaan, dan ware zeer wel aanvaardbaar, dat andersoortige ziekenfondsen eens de plaats zouden moeten ruimen voor bestaande grote ziekenfondsen, die bij andere organisaties als C.B.O.Z. of V.M.Z. zijn aangesloten. Deze emotionele kant had er, wat deze leden betraf, niets mee te maken. Zij noemden haar wel, omdat zij anders toch in het geding zou worden gebracht, gelijk in de discussie over dit vraagstuk herhaaldelijk geschied was. Het ging hun om de zuiverheid van de uitvoeringsorganisatie van het ziekenfondswezen. Met alle respect voor het Nederlandse ziekenfondswezen, zouden zij toch wel willen aannemen, dat men met een stuk of zestig — dus met méér ziekenfondsen dan er raden van arbeid zijn — een heel eind op de goede weg zou zijn.

Men zou dan wel georganiseerd kunnen zijn bij de organisaties welke men verkliest, doch dan zouden die organisaties elkander op den duur ook maar eens moeten vinden. Nu geloofte geen dezer leden, dat de Minister bedoelde ontwikkeling zou gaan belemmeren. Zij verlangden niet, dat de bewindsman op slag dit gehele vraagstuk in de door hen bedoelde zin zou oplossen. Zulks ware niet reëel. De Minister gaat echter in beginsel wel een andere weg op en deze leden stelden er prijs op, van deze bespreking gebruik te maken om tot uitdrukking te brengen, dat dat, althans in dit stadium en wellicht ook blijvend, voor hen een uitermate zwaarwichtig, ja onoverkomelijk punt opleverde.

In hun hart hadden deze leden de hoop gekoesterd, dat de Minister met een wetsontwerp zou komen, waarin de mogelijkheid voor een verdere concentratie van de ziekenfondsen binnen tien jaar geopend zou zijn. Daardoor zouden de ziekenfondsen een lichte — misschien zelfs een zware — druk krijgen om elkaar te vinden. In stede daarvan gebeurt precies het omgekeerde, onder het — niet van de Minister afkomstige — motto, dat het democratischer kan zijn. Het spreekt deze leden dan ook, dat de Minister in de memorie van antwoord blijk had gegeven van weinig gevoel voor hun redenering, omdat deze Minister naar hun inzicht op verzekeringsgebied nogal doelmatig pleegt te denken.

Andere leden der commissie had de memorie van antwoord te dezen aanzien wél bevredigd. De ziekenfondsen op levensbeschouwelijke basis buiten discussie latend — in dit verband overigens nog opmerkende, dat ook in r.k.-kringen over deze zaak verschillend wordt gedacht en niet alleen de laatste maanden of jaren — verklaarden deze leden, dat het hun alti'd onaannemelijk had geleken om bij het systeem van het particuliere ziekenfondswezen de zaak vast te leggen op de toestand van augustus van het jaar 1941.

De hier aan het woord zijnde leden zagen een zekere differentiatie als een noodzakelijk sequel van dit stelsel binnen zekere grenzen van doelmatigheid, welke zij met anderen graag aanvaardden. Vandaar dat zij ook de algemene gedachtengang, dat er bepaalde waarborgen moeten zijn waardoor een zodanige uitgroei, waarbij de zaak niet meer behoorlijk te remmen zou zijn, kan worden voorkomen, aanvaardden. Wel meenden zij, dat er omtrent de toepassing van de leden 5 en 6 van artikel 34, betreffende de aantallen per gemeente, een aantal vragen bleef bestaan. Onderschreven deze leden derhalve in beginsel reeds het in het ontwerp neergelegde systeem, zij konden in het geheel niet inzien, dat het daartegen ingebrachte bezwaar steekhoudend zou zijn, dat de vermindering van het aantal fondsen belemmerend of geremd zou worden. Zij meenden, dat wellicht onvoldoende oog bestond voor de moeilijkheden, ja onrechtvaardige toestanden, die uit de herziening van de situ-

atie anno 1941 het gevolg waren en nog zijn. Dat de wetgever de thans aanwezige kans zou benutten om daaraan een einde te maken had derhalve hun volle instemming.

De Minister zeide, dat het probleem van de werkgebieden ten nauwste samenhangt met de keuze van de uitvoeringsorganen van de ziekenfondsverzekering. Wanneer men de parlementaire geschiedenis volgt van de poging om in ons land tot een wettelijke regeling te komen, dan treft men de meest uiteenlopende figuren aan. Gedurende lange tijd dacht men helemaal niet aan de ziekenfondsen als uitvoeringsorganen van de verplichte ziekenverzorging. Er is een tijd geweest, dat men die verplichte ziekenverzorging naar het Duitse voorbeeld helemaal gekoppeld zag aan de ziekengeldverzekering. Zo was in de ontwerpen-Ziekwet van de ministers Kuiper en Veegens, naast de regeling van de uitkering van ziekengeld, tevens opgenomen de regeling van de geneeskundige behandeling. Dit was niet meer het geval in het ontwerp-Ziekwet van Talma, evenmin als in het latere ontwerp tot regeling van de ziekenverzorging van minister Aalberse, hetwelk gebaseerd was op het rapport van de Staatscommissie-Koolen. Het is algemeen bekend, hoezeer het een moeilijke zaak is om in Nederland het ziekenfondswezen te regelen en dat alles, wat men erover zegt, slechts relatieve betekenis heeft. Men wordt ook wel relatief in zijn beschouwingwijze als men de geschiedenis van het ziekenfondswezen en de poging om tot een wettelijke regeling te komen, bekijkt.

Indien men, zo vervolgde de bewindsman, het spoor van de sociale verzekering had gevolgd, hetgeen men vóór de oorlog wat normaler achtte dan daarna, dan was men wellicht uitgekomen op iets totaal anders dan de huidige ziekenfondsen. Dan zouden de ziekenfondsen hun beperkte betekenis van vóór de oorlog hebben behouden en wellicht nog verder zijn teruggelopen. Zo is het echter niet gegaan. De bezetter is in het Ziekenfondsenbesluit uitgegaan van de bestaande ziekenfondsen. De wetgever moet nu een keuze doen ten aanzien van degenen, die voor uitvoering van de wet in aanmerking komen. De vraag, wie als bemiddelende instantie bij de uitvoering van de verplichte ziekenfondsverzekering zal optreden, is van belang voor de werkgebieden. Voor de premiekant zijn dat de uitvoerende organen van de sociale verzekering, voor de verstrekkingskant zijn dat de ziekenfondsen. De „wetgever” van 1941 is niet uitgegaan van één ziekenfonds per district, maar van de ziekenfondsen die er op dat tijdstip waren. Men is toen gebieden gaan omschrijven; de bevoegdheid daartoe wordt weleens in twijfel getrokken, het nog geldende bestaansrecht van die gebiedsindeling wordt weleens betwijfeld, doch wat daar ook van zij, de wetgever van heden staat nu voor de keuze hoe dit te regelen.

Moeten — aldus nog steeds de Minister — de in Nederland werkzame ziekenfondsen worden erkend voor de toepassing van deze wet, welke erkenning kan worden ingetrokken, en moet de bestaande indeling worden gelegaliseerd? Dat ware een mogelijkheid, doch is zij ook een reële? Wanneer men in deze zaak een keuze doet, moet men consequent zijn. Men moet kiezen tussen één ziekenfonds per district of wel opteren voor het systeem, dat de bestaande ziekenfondsen het mogen uitvoeren.

Waarom, zo vroeg de bewindsman zich af, mochten er vroeger, toen het om een veel beperkter terrein ging, wél ziekenfondsen bijkomen en zou dit thans en in de toekomst niet meer geoorloofd zijn? Is daar enige reële reden voor aan te geven? Waarom zou een ziekenfonds niet mogen uitbreiden, niet mogen groeien dan binnen het aangegeven werkgebied? Komt hier dan niet het recht van vrije vereniging in het geding?

Men wijst één ziekenfonds per district aan of men doet dat niet. Wijst men niet één ziekenfonds per district aan, dan wordt, indien men niet de mogelijkheid opent tot oprichting van nieuwe ziekenfondsen en uitbreiding van bestaande, de wijze waarop men het functioneren van de ziekenfondsen verder aan banden legt een willekeurige zaak.

De Minister vervolgde zijn betoog met de verzekering, niet over één nacht ijs te zijn gegaan; hij had nagegaan wat eerder

op dit stuk gedaan was en was daarbij het voorontwerp-Joekes-Muntendam tegengekomen. Twee socialisten van onverdachte huize — aldus de bewindsman —, zeker niet verdacht van het aanmoedigen van ziekenfondsen op levensbeschouwelijke grondslag. De Minister herinnerde eraan, destijds — buiten de politiek staande — nog een artikel te hebben gewijd aan het verschijnen van het voorontwerp-Joekes-Muntendam. In dit voorontwerp werd de kwestie van de toelating van een nieuw ziekenfonds en de uitbreiding van het werkgebied van bestaande ziekenfondsen geregeld.

De Ziekenfondsraad heeft zich eveneens met dit vraagstuk bezig gehouden. Hij heeft een studiecmissie ingesteld, die een verdeeld rapport heeft uitgebracht, hetwelk de Minister bij de commissie bekend veronderstelde: slechts een minderheid van die studiecmissie was vóór de vrijheid van werkgebieden. Maar in de Ziekenfondsraad sprak zich op 6 mei 1959 een — zij het geringe — meerderheid uit vóór het beginsel van vrijheid tot het oprichten van ziekenfondsen, doch dan beperkt door middel van toelatingseisen, welke ook de werkgebieden zouden betreffen.

Ook vanuit de S.E.R. hadden de Minister geen andersluitende adviezen bereikt.

De Minister meende hieruit gevoelig te kunnen concluderen, dat het denkbeeld van slechts één ziekenfonds per werkgebied niet zo sterk leeft.

De Minister voegde hieraan toe, een zekere concentratie van het ziekenfondswezen stellig toe te juichen; een regionale samenwerking op vrijwillige basis zou hem dan ook zeer welkom zijn. Aan vergroting van het thans bestaande aantal ziekenfondsen had de bewindsman geen enkele behoefte. Zijns inziens zou echter de mogelijkheid, dat er onder bepaalde omstandigheden een geheel nieuw ziekenfonds optreedt, geopend dienen te worden. In de tijd van de vroegere Ziektewet, toen er nog keuze was van uitvoeringsorgaan, was het ook mogelijk dat er bedrijfsverenigingen opgericht werden. Men kon volgens artikel 33 kiezen tussen algemene bedrijfsverenigingen, bedrijfstaksgewijze bedrijfsverenigingen en raden van arbeid.

Een lid der commissie merkte op, dat daarin bepaalde groepen samen gingen.

In een stad als Rotterdam, zo vervolgde dit lid, werden verscheidene ziekenfondsen geconcentreerd in één groot en een klein fonds. Zou daar in de toekomst onder vigeur van de nieuwe wet een derde ziekenfonds tot stand komen, dan zou dit tot de stichting van nog weer een ander nieuw fonds kunnen prikkelen, m.a.w. geheel de bereikte concentratie te niet doen.

De Minister herhaalde, dat hij, wanneer men in Nederland, waar men in het verleden ziekenfondsen heeft opgericht en die vrijwillige particuliere ziekenfondsen in stand houdt, van mening is dat men tot een zekere concentratie moet komen, daar bepaald vóór zou zijn. Doch indien er nu eens een aantal mensen is, dat niet bij dat grote fonds wil? Als men nu eens van mening is, dat zijn belangen beter behartigd worden wanneer er een ander fonds wordt opgericht? De Minister bleef van oordeel, dat het stelsel van wettelijke ziekenfondsverzekering daaraan geen onnodige hinderpalen in de weg zou behoren te leggen.

De bewindsman legde hier de nadruk op „onnodig”. Zijns inziens verschaft artikel 34 daartoe voldoende waarborgen; waarborgen die niet in kracht zouden afnemen indien de Ziekenfondsraad de door de commissie blijkbaar gewenste samenstelling zou krijgen.

Van de zijde der commissie werd gevraagd, of ook in het geval, voorzien in het zesde lid van artikel 34, de Ziekenfondsraad gehoord zou worden.

De Minister verklaarde daartegen geen enkel bezwaar te hebben en bereid te zijn het zesde lid dienovereenkomstig te wijzigen.

Andere leden der commissie merkten op, dat in het vijfde lid van artikel 34 evenmin van het horen van de raad wordt gesproken.

Van weer andere zijde werd de vraag gesteld, of artikel 67 hierin voorziet.

De Minister zeide, aanvankelijk van oordeel te zijn, dat deze

laatste vraag ontkennend zou moeten worden beantwoord. De bewindsman had er overigens geen bezwaar tegen, indien de raad eveneens zou worden ingeschakeld in de gevallen bedoeld in het vijfde lid van artikel 34, en zou zich nader beraden over de wijze, waarop dit het beste in het ontwerp ware vast te leggen.

De bewindsman bleef bij zijn standpunt, dat, waar de grondslag van een particulier fonds aanwezig is, waarbij de mensen in vrijheid een fonds oprichten en in stand houden, dit dan ook mogelijk zal moeten zijn. Niet lichtvaardig; zou de commissie van mening zijn, dat het iets zwaarder in de wet tot uitdrukking zou dienen te komen, dan viel daarover met de bewindsman te praten. Zou de commissie van mening zijn, dat fondsen, die zich daardoor in hun belangen geschaad voelen, daartegen bezwaren moeten kunnen maken bij de Minister, dan was de bewindsman bereid om ook dit te overwegen. Dit laatste kan bij voorbeeld geschieden door het bekendmaken van een aanvraag door een nieuw fonds in de *Staatscourant*, waardoor bestaande fondsen dan in de gelegenheid zouden zijn hun bezwaren kenbaar te maken.

Wat vanuit de commissie naar voren gebracht was met betrekking tot praktische moeilijkheden en zelfs onbillijkheden ten gevolge van de bevriezing in 1941 kon de Minister uit zijn eigen ambtservaring bevestigen. Zijnerzijds was al aan de Ziekenfondsraad verzocht, hem toch vooral geen officiële beslissingen in dit soort zaken te vragen, want als men ze juridisch gaat ontleden, ontdekt men dat alles niet zó best in elkaar zit. Zo is er eigenlijk maar één erkend toegelaten ziekenfonds in Nederland. Alle andere erkenningen zijn jaren geleden niet meer verlengd. In de praktijk gaat men thans zo goed mogelijk te werk in de geest van het Ziekenfondsenbesluit; formeel-juridisch gezien staat men aldus bijzonder zwak.

Enige leden der commissie achtten het voor het ogenblik van meer belang, dat de nieuwe wet een en ander wel goed zal regelen. Ook was het deze leden opgevallen, dat het eerste lid van artikel 34 meer stringente waarborgen schept dan men op het eerste gezicht, gezien 's Ministers standpunt te dezer zake, zou verwachten; een instelling, welke als ziekenfonds werkzaam wenst te zijn, moet daartoe worden toegelaten door de Minister, gehoord de Ziekenfondsraad. Dat is een niet geringe inbreuk en daarmee zijn — aldus deze leden — alle andere argumenten, die men aanvoert voor uitbreiding van werkzaamheden, in wezen tot nul gereduceerd.

De hier aan het woord zijnde leden zeiden voorts, dat de Minister het voorontwerp Joekes-Muntendam weliswaar als „van onverdacht socialistischen huize” had gekwalificeerd, maar dat het de bewindsman dan blijkbaar ontgaan was, dat dit voorontwerp ook van socialistische zijde kritiek had geooft.

Bovendien heeft sindsdien de tijd niet stil gestaan; de evolutie in de richting van concentratie is in gang.

Als de Minister eerder het zo uitgedrukt had, dat het ziekenfondswezen de sociale verzekering tot vader en de volksgezondheid tot moeder heeft, dan bevindt de bewindsman zich, wat dit punt aangaat — aldus deze leden — met die moeder op het verkeerde pad, omdat hij de doelmatigheid uit het oog verliest. Het standpunt, dat de wetgever thans voor de keuze zou staan, of een ziekenfonds per werkgebied toe te staan of — gecontroleerd — vrijheid van werkgebied te verlenen, deelden zij niet. Zij hielden een wetgeving voor denkbaar, waarbij de voortgaande concentratie gestimuleerd zou worden in plaats van afgeremd.

Deze leden konden zich niet aan de indruk onttrekken, dat in het ziekenfondswezen zich ook deze ontwikkeling voordoet, dat men zich minder emotioneel verbonden acht met een bepaald fonds. Waren de ziekenfondsen voorheen echt voor de verzekerden levende organen, thans leven ze — aldus deze leden — voor de verzekerden nog minder dan met een bedrijfsvereniging het geval is.

Een ander lid der commissie verklaarde, de hierboven tegen 's Ministers voorstel ingebrachte bezwaren niet te delen. Of van de bij artikel 34 te bieden kans veel dan wel nauwelijks gebruik zal worden gemaakt zal, aldus dit lid, in sterke mate afhangen van de in het vijfde en zesde lid bedoelde aantallen,

die bij algemene maatregel van bestuur zullen worden vastgesteld. Bovendien zal de praktijk in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid dwingen tot een sterkere concentratie dan thans al plaats heeft, met het oog op de kostbaarheid van elektronische apparatuur. Principieel had dit lid geen enkele moeite met het voorstel, zoals dit in het ontwerp vervat is; uit een oogpunt van vrijheid van vereniging zowel als van concurrentie, zulks vooral ten bate van de consumenten — d.i. de verzekerden — juichte dit lid het zelfs toe.

Een ander lid der commissie vroeg, of de Minister het volstrekt onvermijdelijk achtte, met betrekking tot de werkgebieden een definitieve regeling te treffen bij dit wetsontwerp, dat immers beoogt, niet de volledige en definitieve wettelijke regeling van heel het ziekenfondswezen te brengen, doch slechts het bezettingsrecht te vervangen door normaal wettenrecht, de thans geldende verspreide regelen en voorschriften te codificeren en tenslotte enkele knopen door te hakken, waar het volstrekt noodzakelijk is.

Waarom — zo vroeg dit lid — dient het punt van de werkgebieden nu als zo'n knoop te worden gezien? De gesignaleerde moeilijkheden en onbillijkheden zijn toch tot dusver niet onoplosbaar gebleken? De Ziekenfondsraad nieuwe stijl zal toch een belangrijke steun voor de Minister zijn, deze aangelegenheid ook in de toekomst tot een goede oplossing te brengen? Acht de Minister het juist, de Staten-Generaal thans voor een zodanig principiële keuze te stellen zonder inzicht in het verdere patroon van het ziekenfondswezen?

De Minister zette uiteen, dat artikel 34, eerste lid, neerkomt op codificatie van wat thans geldt ingevolge de artikelen 1 en 11, eerste lid, van het Ziekenfondsenbesluit en artikel 1, eerste lid, van het Tweede Uitvoeringsbesluit¹⁾. Zou de wetgever met deze codificatie volstaan en met name zwijgen over de uitbreiding van werkgebieden, dan zou zodanige uitbreiding in feite toch zijn te bewerkstelligen, doordat een bestaand fonds voor het gebied, waarop het het oog heeft, een nieuw fonds opricht, wat een betrekkelijk eenvoudige zaak wordt. Indien men eenmaal de toelating van nieuwe fondsen in de wet regelt, valt eigenlijk moeilijk in te zien, waarom men dan die wet zo zou inrichten, dat men een bestaand ziekenfonds, hetwelk zijn werkgebied wil uitbreiden, die weg van oprichting van een nieuw fonds opdringt. Vandaar dat de leden 5 en 6 een natuurlijk sequeel zijn van de in artikel 34 daaraan voorafgaande bepalingen.

Dat de wetgever thans een voorschrift zou dienen uit te vaardigen in de trant van „Over tien jaar moeten de ziekenfondsen in aantal zijn teruggebracht tot ten hoogste een fonds per district” was een denkbeeld, dat de bewindsman nauwelijks voor ernst kon opnemen.

Enige leden der commissie gaven te kennen, hiermede wel degelijk ernst te maken, al lieten zij de door de Minister genoemde termijn voor rekening van de bewindsman.

De Minister kon deze gedachte desondanks niet au sérieux nemen.

De bewindsman zeide voorts, het voorontwerp-Joekes-Muntendam weliswaar genoemd te hebben, doch zeer wel te hebben begrepen dat zonder meer daaruit de socialistische visie op het ziekenfondswezen niet af te leiden zou zijn; het betrof een voorontwerp, dat niet bij voorbaat voor niet-socialisten onaanvaardbaar zou mogen zijn, wilde het ooit in het zicht van het *Staatsblad* komen. Hoogstens zou uit dat voorontwerp zijn af te leiden, wat voor socialisten niet bij voorbaat onaanvaardbaar zou zijn, gezien de politieke richting van de ontwerpers. De socialistische filosofie te dezen aanzien had de bewindsman gemeend aan te treffen in *Volksgesondheid in het geding, beschouwingen over het ziekenfondswezen*, Rapport van de Dr. Wiardi Beckman Stichting, blz. 46, waar geschreven staat: „Er dient naar te worden gestreefd, dat per werkgebied slechts één ziekenfonds werkzaam is.” Dit was niet de filosofie van de Regering, noch die van de Ziekenfondsraad.

De opvatting, dat een ziekenfonds niet meer is dan een administratief orgaan werd evenmin door de Minister gedeeld; zijns

inziens had het ziekenfondswezen in Nederland een andere ontwikkeling te zien gegeven.

Een door enige leden der commissie getroffen vergelijking met de bedrijfsverenigingen deed de Minister opmerken, dat er bij het in werking treden van de Ziektewet ook geen bepaling was geweest waarin bepaald werd, dat er binnen tien jaar in Nederland één bedrijfsvereniging per bedrijfstak moest zijn.

Bedoelde leden antwoordden hierop, dat er in 1951 een discussie was geweest, waarbij men tenslotte tot de oplossing kwam, dat de verzekerden inderdaad bij één bedrijfsvereniging, over welke rechtsfiguur ook altijd discussie geweest was, waren aangesloten, terwijl aanvankelijk er een heleboel dooreenliepen. De hier aan het woord zijnde leden konden dan ook in het geheel niet inzien, dat wat de bewindsman „de socialistische filosofie” genoemd had in Nederland zo iets bijzonders zou zijn.

De Minister ontkende de socialistische filosofie tot iets bijzonders te hebben bestempeld. Hij had er alleen op gewezen, dat blijkens het advies van de Ziekenfondsraad in 1959 slechts een kleine minderheid, althans in die raad, voelde voor één ziekenfonds per district, terwijl dit volgens *Volksgesondheid in het geding* wel het socialistisch perspectief is. Het standpunt van de Ziekenfondsraad onderschreef de Minister in tegenstelling tot de aan het woord zijnde leden nog altijd.

Misschien — zo vervolgde de bewindsman — zullen de geesten in Nederland over vijftien jaar rijp zijn geworden voor een nieuwe wet, waarbij één ziekenfonds per district wordt toegelaten. Op het ogenblik bestaat er echter in Nederland een pluriformiteit van ziekenfondsen en gegeven de wettelijke pluriformiteit van ziekenfondsen valt niet in te zien, hoe de Minister iemand zou kunnen verhinderen een nieuw ziekenfonds op te richten als aan redelijke waarborgen volgens de wet voldaan is.

Vanuit de commissie werd opgemerkt, dat degenen, wier streven er uiteindelijk op gericht is dat het ideaal van één fonds per district zal worden bereikt, geenszins bepleit hadden zulk een bepaling thans reeds in de wet op te nemen. Slechts was er van die zijde met klem voor gepleit, de mogelijkheid van een dergelijke ontwikkeling op vrijwillige basis niet te bemoeilijken door het opnemen van zekere bepalingen in deze wet.

De hier aan het woord zijnde leden dachten in waardering voor de Ziekenfondsraad in geen enkel opzicht te kort te schieten, indien zij hun eigen opvatting tegenover die van de raad in 1959 overeind hielden, waarbij toch ook niet zonder betekenis is, dat de desbetreffende commissie uit de Ziekenfondsraad er ook zo over dacht.

De Minister verklaarde nog, niet onder de indruk te zijn gekomen van de bewering, als zou een regeling als die van het ontwerp een ontwikkeling inluiden, waarbij de ziekenfondsen in aantal aanzienlijk toenemen. Gedurende zijn ambtsperiode als Staatssecretaris van Economische Zaken had de bewindsman dit geluid, wanneer men het oprichten van nieuwe bedrijven gemakkelijk maakte, zo vaak gehoord. De ondernemers waren dan altijd van mening, dat er veel meer bedrijven zouden komen. Er kwam wat meer concurrentie en er verdwenen er weleens een stuk of wat. Maar de trend van het aantal bedrijven in Nederland is dalend, en bij de maatschappelijke werkzaamheid is het, aldus de Minister, niet anders.

Het beroep

De Minister stelde vast, dat hier twee hoofdvragen waren gerezen, n.l. de kwestie waarom de Ziekenfondsraad in de administratieve rechtsgang wordt ingeschakeld alsmede het punt, of men in de vrijwillige en bejaardenverzekering hetzelfde beroepsrecht zal inbouwen als voor de verplichte verzekering zal gelden.

Met betrekking tot de eerste vraag zeide de bewindsman, dat bij de ambtelijke voorbereiding van het onderhavige wetsontwerp veel contact onderhouden was met het bureau van de Ziekenfondsraad teneinde goed op de hoogte te zijn van de dagelijkse praktijk. Van die zijde is er toen op gewezen, dat een groot aantal gevallen op vrij eenvoudige wijze te regelen zou zijn — ook al omdat het vaak snelle beslissingen moeten

¹⁾ Naast elkaar afgedrukt op blz. 29 van het vergelijkend overzicht.

zijn — door de Ziekenfondsraad er tussen te schuiven, met name wanneer het de verstrekkingen betreft. De Minister verwachtte, dat de ervaring zal leren, dat een belangrijk aantal van de klachten dan wordt opgelost; voorzover die klachten niet opgelost worden, staat de weg naar het administratieve beroep dan open. De Minister achtte ook van belang, dat op deze wijze de administratieve rechter van een niet onaanzienlijk aantal op zichzelf kleine zaken ontlast wordt.

Wat het tweede punt betrof, wees de bewindsman erop, dat de sociale verzekering tal van voorbeelden kent van beroep — ook in het geval van vrijwillige verzekering — op de administratieve rechter: o.a. de vrijwillige ziekengeldverzekering en de vrijwillige ongevallenverzekering. Voor deze figuur zijn van gezaghebbende rechtsgeleerde zijde (prof. mr. A. M. Donner, *Nederlands Bestuursrecht* 1962, blz. 292) sterke juridische argumenten aangevoerd. De Minister herinnerde voorts aan de in de memorie van antwoord gememoreerde uitspraak van de Hoge Raad der Nederlanden, waarop in 1959 — dus vóór zijn optreden als Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid — een commentaar van zijn hand in het *Sociaal Maandblad* jrg. 1959, blz. 546 e.v. is verschenen onder de titel „Het rechtskarakter der verplichte ziekenfondsverzekering”.

In het licht van het bovenstaande achtte de bewindsman de grondwettelijke bezwaren tegen de ook zijns inziens meest wenselijke regeling onoverkomelijk.

De commissie was van oordeel de vraag, of met de openbaarmaking van het bovenstaande de openbare beraadslaging omtrent dit wetsontwerp genoegzaam voorbereid te achten ware, vooralsnog niet te kunnen beantwoorden. Zij meende dat het de voorkeur verdiende, thans zorgvuldig na te gaan of op dit

— niet door exact geformuleerde vraagpunten voorbereid — mondelinge overleg betreffende de voornaamste geschilpunten nog aanleiding zou bestaan voor een tweede mondeling overleg, hetwelk dan details van het ontwerp alsmede de tekst der artikelen zou betreffen.

Aldus vastgesteld 5 maart 1964.

SUURHOFF
 VAN DER PLOEG
 ROEMERS
 TEN BROECKE HOEKSTRA
 VAN BUEL ¹⁾
 LAMBERTS
 DE VREEZE
 BERGER
 GEERTSEMA
 VAN GELDER
 RUTGERS
 AALBERSE
 ABMA.

¹⁾ Plaatsvervanger van de heer Zwanikken, die wegens ziekte verhinderd was, aan de vaststelling van dit verslag mede te werken.