

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Ziekenfondswet en van de Kinderbijslagwet voor kleine zelfstandigen (maatregelen ten behoeve van minder draagkrachtigen)

VOORLOPIG VERSLAG

Nr. 4

De vaste Commissie voor Sociale Zaken, in welker handen dit wetsontwerp is gesteld, heeft de eer daaromtrent als volgt verslag uit te brengen.

Vele leden spraken hun voldoening uit over het feit, dat de S.E.R. op zulke snelle wijze voldaan heeft aan het verzoek van de Minister om advies uit te brengen over de hier aan de orde zijnde materie. Deze leden stelden er prijs op te memoreren, dat de bewindsman met voortvarendheid na het verschijnen van het advies van de S.E.R. een wetsontwerp heeft laten verschijnen. Het gaat hier over vrij grote groepen mensen, die behoren tot de zwaksten in het maatschappelijk leven, ten gunste waarvoor in het verleden door hen herhaaldelijk gepleit werd.

De hiervoor door de overheid beschikbaar gestelde gelden komen zeer gericht ten goede aan degenen, die hieraan zulke grote behoeften hebben.

Met betrekking tot de ziektekostenverzekering voor bejaarden gingen deze leden gaarne akkoord met de uitbreiding van de derde verzekeringsklasse en het invoeren van een vierde verzekeringsklasse, welke een premiereductie geniet. Ook het verschillende tarief voor gehuwden en ongehuwden in deze laatste klasse kwam deze leden juist voor. De hier aan het woord zijnde leden waren overigens van mening, dat met deze regeling het ziektekostenvraagstuk, met name voor de lagere inkomensklassen van de zelfstandigen bij de snel stijgende kosten, niet definitief is opgelost.

De gedachte premiereductie van de ziekenfondspremie voor minder draagkrachtige echtparen werd door deze vele leden van harte toegejuicht. De vraag dringt zich echter op, aldus deze leden, waarom hier gedacht wordt aan echtparen met een inkomen tot het bedrag ter hoogte van het minimumloon, terwijl bij de bejaarden een reductie geldt tot pl.m. f 10 395, te meer daar het hier een categorie betreft, die geen kinderbijslag voor het eerste en tweede kind ontvangt (inkomen van minimumloon + 6 pct. tot f 10 395) in tegenstelling tot de bejaarden.

Niet geheel duidelijk was het deze leden, hoe in deze regeling die gezinnen, waarvan een der echtelieden is overleden, worden ingepast.

Bijzonder ingenomen waren deze vele leden met het voorliggende voorstel kinderbijslag te verlenen voor het eerste en tweede kind aan zelfstandigen met een inkomen tot de hoogte van het minimumloon + 6 pct.

Een vraag, die zich hierbij opdringt, is of het gehanteerde inkomensbegrip bij de K.K.Z. niet nog eens kritisch onder de loep genomen moet worden. Met name achtten deze leden, het feit, dat voor de bepaling van het inkomen van de zelfstandige ook de inkomens van zijn in zijn bedrijf of beroep werkzame ongehuwde inwonende kinderen wordt medegerekend, niet meer in overeenstemming met de thans gangbare opvattingen in deze (art. 8 lid 2). Deze leden vroegen zich af, of b.v. de Raden van Arbeid niet de bevoegdheid zouden moeten hebben om met exceptionele gezinslasten b.v. door langdurige ziekte van de moeder, rekening te houden.

Met de voorgestelde lastenverdeling voor de hier voorgestelde voorzieningen hadden deze leden tenslotte vooralsnog enige moeite. Er wordt immers f 40 mln. minder aan de over-

heidsbijdrage aan het Algemeen Ouderdomsfonds gegeven, terwijl bovendien de tijdelijke bijdrageregeling in dit fonds van f 47,5 mln. vervalt.

Vele andere leden constateerden, dat in afwachting van de adviezen inzake de programmering van de sociale verzekering, en de meest wenselijke structuur van de verzekeringen tegen kosten van geneeskundige verzorging, de praktijk kan dwingen tot tussentijdse maatregelen.

Het mag bekend zijn, dat deze leden daartegen nooit bezwaren gemaakt hebben en recent maatregelen in de geest, als nu voorgesteld, met name voor de bejaarden, hebben bepleit.

Toch kan het van belang zijn, als zij zich nu eerst beperken tot het aspect van de kosten voor geneeskundige verzorging, iets meer zicht te krijgen op een te verwachten ontwikkeling. Met name de werking van de A.W.B.Z. heeft een stroomversnelling teweeggebracht, die ertoe kan nopen tijdig, ook in samenhang met daarover de laatste tijd in de kringen van het ziekenfondswezen geuite gedachten, het hele vraagstuk van de kosten van geneeskundige verzorging onder ogen te zien. Daarom zouden de hier aan het woord zijnde leden op dit moment, nu voor een deel van het verzekerden-bestand maatregelen worden voorgesteld, van de bewindslieden willen vernemen, op welke termijn de genoemde adviezen binnen kunnen zijn, en van hun kant een standpuntbepaling verwacht kan worden.

Wat de financiering van de voorgestelde maatregelen betreft, hadden deze leden er kennis van genomen, dat de bewindslieden gewagen van „de achtergrond van het in deze kabinetsperiode te voeren fiscale beleid. Daarbij komt uiteraard de vraag in het geding, op welke wijze financiële dekking moet worden gevonden voor de kosten” (einde citaat memorie van toelichting).

Nadat tot en met 1968 een bepaalde methode was gevolgd (zie de discussies bij de invoering van de A.W.B.Z.) werd in dit verband voor 1969 een bedrag van f 47,5 mln. ten laste van de tijdelijke overgangsregeling b.t.w. gebracht.

Nu stellen de bewindslieden een bepaalde overheveling voor uit de rijksbijdrage aan het Algemeen Ouderdomsfonds, te weten de helft van het totaal benodigde bedrag van f 80 mln. De S.E.R. acht deze weg onjuist, terwijl ook inhoud en strekking van de motie-Van Leeuwen, mede tegen de achtergrond van de toen en later gevoerde parlementaire discussies tot een ander uitgangspunt leiden.

Waar de hier aan het woord zijnde leden dit uitgangspunt in grote trekken juist achtten, stelden zij de vraag, of de bewindslieden de door hen voorgestelde overheveling van de bedoelde f 40 mln., nu èn recent vanuit de S.E.R. èn in het nabije verleden vanuit de Kamer, deze vorm van financiering onjuist c.q. discutabel wordt geacht en aan financiering uit de algemene middelen duidelijk voorkeur wordt gegeven, nog eens breder en duidelijker willen motiveren, zulks mede tegen de achtergrond van het te voeren fiscale beleid en met een nadere interpretatie van het woordje „uiteraard” in vermeld citaat.

Voor de invoering van een extra-premiereductieregeling ten behoeve van minder draagkrachtige echtparen in de vrijwillige ziekenfondsverzekering, wil een meerderheid in de S.E.R. ruim tweemaal zoveel uittrekken, als in dit voorstel gebeurt.

Is dit verschil in geld, zo vroegen deze leden, terug te brengen tot een verschil in waardering van de moeilijkheden bij de hierbedoelde categorie tussen de S.E.R. en de bewindslieden, of zijn er verschillende normen gehanteerd bij de benadering van dit probleem? Of zijn het louter financiële argumenten, die de bewindslieden tot het vaststellen van het bedrag van f 14 mln. hebben gebracht?

Waar voor dit onderdeel gesproken wordt van een post op de begroting voor 1970, werd gevraagd, of in ieder geval voor 1971 aan een hoger bedrag gedacht mag worden. Of ligt de begrenzing duidelijk in het argument van de fiscale politiek voor deze kabinetsperiode en geldt de voorgestelde wijze van financiering voor het hele pakket van maatregelen ook voor 1971, zo vroegen deze leden ten slotte.

Verscheidene leden konden volledig instemmen met de strekking van het wetsontwerp op korte termijn verbetering te brengen in de financiële positie van enkele groepen minderdraag-

krachtigen. Op verbetering van met name de inkomenspositie van de bejaarden in de vrijwillige ziekenfondsverzekering hadden zij bij herhaling aangedrongen; het verheugde deze leden dat thans concrete voorstellen ter afel zijn gebracht.

Zij konden zich in het algemeen wel verenigen met de uiteindelijke beslissing van de Regering om een bedrag van f 80 mln. voor dit doel aan te wenden; daarmee heeft zij het midden gevonden tussen het bedrag, dat haar aanvankelijk voor ogen stond en hetgeen door een meerderheid van de Sociaal-Economische Raad werd aanbevolen. Het standpunt van deze raad, dat de financiering van deze extra voorzieningen geheel uit de algemene middelen zou dienen plaats te vinden, konden deze leden, gelet op de bijzondere noodzaak de overheidsuitgaven voor 1970 te beperken, niet delen. Een gelijke verdeling van deze kosten over het Rijk en de sociale verzekering kwam hun niet onredelijk voor.

Wel zouden zij gaarne geïnformeerd willen worden over de consequenties van dit wetsvoorstel voor de premiedruk van de sociale verzekering. Is hun veronderstelling juist, dat, gelet op het feit, dat de eenmalige bijdrage van het Rijk in de A.O.W.-verzekering thans voor dit doel wordt bestemd, in deze verzekering in ieder geval voor f 80 mln. meer dekking moet worden gezocht dan in 1969? Ook al moge voor 1970 een toevallige meevaller in de premie-opbrengst tot een handhaving van het huidige percentage leiden, toch vroegen zij zich af, welke de prognoses zijn van de ontwikkeling van de A.O.W.-premie voor de jaren 1971 tot 1975.

Ten aanzien van de voorgestelde maatregelen vroegen deze leden zich af, of op die wijze met de beschikbare gelden wel een maximale verlichting van de positie van de minderdraagkrachtige bejaarden in de ziekenfondsverzekering wordt bereikt.

Het is algemeen bekend, dat de bejaarden ongeveer een dubbel ziekterisico opleveren. Verdient het dan wel aanbeveling dit zware risico nog verder van de overige verzekerden te gaan isoleren in een bejaardenverzekering? Valt niet te verwachten, dat de financiële moeilijkheden van deze bejaarden binnen enkele jaren ook na invoering van de voorgestelde wijzigingen weer even groot zullen zijn als thans, zo vroegen deze leden.

Duidt het feit, dat in de hoogste klasse van de gesubsidieerde bejaardenverzekering voor ongehuwden al een hogere premie nodig zal zijn dan de maximale premie voor de vrijwillige verzekering, er niet op, dat men hiermede op een verkeerde weg is?

Waarom heeft de Minister geen enkel oordeel gegeven over de door een deel van de S.E.R. overwogen meer structurele oplossing van de onderhavige problematiek, welke gevonden zou kunnen worden in het handhaven van de gepensioneerde werknemers in de verplichte ziekenfondsverzekering? Deelt de Minister de mening van deze S.E.R.-leden, dat de nu voorgestelde maatregelen slechts een noodverband zijn?

Ligt de belangrijkste oorzaak van de problematiek van de vrijwillige verzekering niet juist in het feit, dat deze verzekering alle voorheen verplicht verzekerde bejaarden moet overnemen en is de voor de hand liggende oplossing dan niet de leeftijds-grens uit de verzekering weg te nemen, waardoor de lasten van het grotere ziekterisico van de oude dag meer over de actieve periode kan worden gespreid en de bejaardenverzekering op den duur geheel kan verdwijnen?

Wil de Minister over deze gedachte, die hem vorig jaar reeds bij de begrotingsbehandeling is voorgelegd, een gefundeerd oordeel geven en daarbij tevens aangeven, tot welke consequenties dit voor de verschillende verzekeringen zou leiden? Is het juist, dat daarmee een blijvende verlichting van de premie voor de vrijwillige verzekering met een veel hoger percentage dan 4 kan worden bereikt waartegenover de verplichte ziekenfondspremie met enkele punten zou moeten stijgen? Hierbij gingen deze leden ervan uit, dat de thans beschikbaar gestelde en uit de bejaardenverzekering vrijkomende middelen zouden worden aangewend om de lastenverschuiving voor de verschillende groepen verzekerden zo gelijkmatig mogelijk te doen verlopen.

Alvorens hun standpunt nader te bepalen, zouden deze leden, die voorschands aan een oplossing in deze richting verre de voorkeur geven, gaarne het oordeel hierover van de Regering vernemen.

De omstandigheid, dat hier sprake is van een meer structurele ingreep zagen zij niet als een bezwaar, omdat het invoegen van een nieuwe klasse in de bejaardenverzekering eveneens een structurele wijziging is en naar hun oordeel de inkomenspositie van de bejaarden in de ziekenfondsverzekering op de aangegeven wijze een verdergaande en meer blijvende verbetering ondergaat.

Verschillende leden hadden met waardering kennis genomen van de voorgestelde maatregelen met betrekking tot enkele groepen van minder draagkrachtigen. Zulks te meer, daar het nemen van maatregelen, van welke aard dan ook, hunnerzijds meermalen is bepleit ten einde een einde te maken aan een zéér schrijnende, hoogst ongewenste situatie met betrekking tot enkele sociale verzekeringswetten, te weten de ziekenfondspremie voor bejaarden, de vrijwillig verzekeerden en de kinderbijslag voor kleine zelfstandigen. Hierbij wilden zij echter nadrukkelijk gesteld hebben, dat zij de nu voorgestelde maatregelen slechts beschouwen als van incidentele en voorlopige aard in afwachting van een – naar zij verwachten – spoedige, structurele oplossing voor deze en andere problemen op het terrein van de sociale verzekeringswetgeving.

De thans ingediende voorstellen riepen echter naar de mening van deze leden, los van het voorgaande, ook als incidentele maatregelen nog wel enkele vragen op, met name ten aanzien van de voorgestelde omvang en de wijze van financiering.

Allereerst vroegen deze leden zich af, of de Minister de door hem mede naar aanleiding van het S.E.R.-advies gedane keuze niet wat nader kan motiveren. De Minister stelt namelijk, dat hij het S.E.R.-advies ter zake van de voorgestelde voorzieningen goeddeels wil volgen en hij doet dit met name ook voor wat betreft de voorstellen inzake de ziekenfondsverzekering voor bejaarden en inzake de kinderbijslag voor kleine zelfstandigen. Het valt echter op, dat hij deze uitbreidingen accepteert ten koste van de door hem zelf in de adviesaanvraag bepleite verdere uitbouw van de premiereductieregeling in het kader van de vrijwillige ziekenfondsverzekering. In de adviesaanvraag was hiervoor f 46 mln. minus f 17 mln. is f 29 mln. uitgetrokken. Dit bedrag wordt thans in het wetsontwerp verminderd tot f 14 mln., in feite zonder nadere motivering. Deze afwijking van de adviesaanvraag valt des te meer op, omdat de S.E.R. in unanimité (een minderheid met enige aarzeling) zich bij deze maatregel van f 29 mln. voor uitbreiding van de premiereductieregeling in het kader van de vrijwillige ziekenfondsverzekering heeft aangesloten, maar verdeeld was t.a.v. een boven de adviesaanvraag uitgaande uitbreiding van de bejaardenverzekering en de kinderbijslagregeling voor kleine zelfstandigen.

De vraag kan verder worden gesteld, of deze prioriteitenkeuze van de Minister ook niet voornamelijk wordt bepaald door de aanwezige mogelijkheden van financiële dekking. De maatregelen met betrekking tot de kleine zelfstandigen zullen namelijk uit de algemene middelen worden bekostigd door blijvende beschikbaarstelling van f 40 mln. van de f 47,5 mln. die in het kader van de invoering van de b.t.w. voor het jaar 1969 éénmalig ten behoeve van compensaties voor minder-draagkrachtigen beschikbaar was gekomen.

De vraag rijst of het nu metterdaad de bedoeling is geweest f 40 mln. voor dit doel beschikbaar te stellen, of slechts f 30 mln., aangezien in de toelichting op de begroting van het Gemeentefonds in dit verband wordt gesproken over een verlaging van de gemeentelijke kosten van sociale zorg in de orde van grootte van f 10 mln.

Deze leden zouden daarom in het kader van de hunnerzijds bepleite maatregelen voor de minder-draagkrachtigen aan de Minister willen vragen, waarom hij niet heeft overwogen op z'n minst netto f 40 mln. voor dit doel beschikbaar te stellen en deze laatste f 10 mln. te benutten óf voor een verdere uitbreiding van de voorgestelde maatregelen in de geest van het S.E.R.-advies óf voor een verlaging van het aan het Algemeen Ouderdomsfonds te onttrekken bedrag. De uitbreiding met betrekking tot de ziekenfondsverzekering voor bejaarden vergt namelijk in het voorstel van de Minister geen hogere bijdrage uit de algemene middelen, maar komt tot stand door over-

heveling van een gedeelte van de rijksbijdrage van het Algemeen Ouderdomsfonds naar de ziekenfondsverzekering voor bejaarden. De motivering voor deze handelwijze gaat echter voorbij aan de afwijzing ter zake door de S.E.R., die zich hiervoor beroept op de argumenten, die bij de invoering van deze rijksbijdrage indertijd hebben gegolden. Wil de Minister alsnog op deze overwegingen ingaan?

Kan de Minister voorts een nadere toelichting geven op het onlangs voor 1970 vastgestelde premiepercentage A.O.W.? Heeft het bestuur van de Sociale Verzekeringsbank bij de vaststelling van het percentage op 9,1 reeds rekening gehouden met het onttrekken in 1970 van f 87,5 mln. aan het Algemeen Ouderdomsfonds (47,5 mln. + de nu voorgestelde f 40 mln.). Betekent dit, dat in 1971 een grotere dan normale stijging van het A.O.W.-percentage noodzakelijk zal zijn, daargelaten eventuele verdere maatregelen ter structurele verbetering van de A.O.W.-pensioenen, zo informeerden deze leden ten slotte.

Verschillende andere leden spraken gaarne hun waardering uit voor de in dit wetsontwerp aangekondigde maatregelen ten behoeve van de minder draagkrachtigen. De voorgestelde wijzigingen in de Algemene Ouderdomswet, de Ziekenfondswet en de Kinderbijslagwet voor kleine zelfstandigen zullen metterdaad een verbetering betekenen in de financiële positie van deze groepen, aldus deze leden.

Ten aanzien van de financiering bestonden ook bij deze leden nog enkele vragen. De Regering stelt voor de aan deze maatregelen verbonden kosten van 80 miljoen voor de helft te financieren uit de algemene middelen en voor de andere helft door de rijksbijdrage aan het fonds Algemene Ouderdomswet met veertig miljoen gulden te verminderen. Gezien tegen de achtergrond van een nog niet zo lang geleden verhoging van de rijksbijdrage aan dit fonds, ter voorkoming van te hoog oplopende premies, met name voor de middengroepen, vroegen deze leden zich af, of de argumenten, die indertijd voor een verhoging hebben gegolden, thans niet meer aanwezig zijn. Zij informeerden, of de handhaving van het percentage van 9,1 ten behoeve van de A.O.W. in 1970 niet op toevallige omstandigheden berust en rekening moet worden gehouden met premiëstijging in latere jaren, die uitsluitend een gevolg is van het onttrekken van 40 miljoen aan de jaarlijkse bijdrage aan het fonds Algemene Ouderdomswet.

Bijzondere waardering hadden deze leden tenslotte voor de optrekking van de maximum-grens voor het recht op kinderbijslag voor het tweede kind tot het niveau van het minimumloon. Zij achtten dit een belangrijke sociale maatregel.

Sommige andere leden hadden geen overwegende bezwaren tegen de wijze, waarop in dit wetsontwerp getracht wordt de financiële positie te verbeteren van een aantal groepen, die tot de minder draagkrachtigen worden gerekend. De noodzaak van de maatregelen staat vast; de uitwerking is van minder betekenis aangezien het hier gaat om incidentele voorzieningen, die geen ingrijpende verandering in de opzet van de bestaande sociale verzekeringen beogen te brengen.

Wel wilden deze leden van de bewindslieden vernemen, of het mogelijk is volgens de navolgende variant van het wetsontwerp de A.O.W.-trekkenden te ontlasten van een te zware prenielast voor de ziektekostenverzekeringen: de bejaarden betalen voor de bejaardenverzekering een premie van een gelijk percentage als voor de (werknemers) premie voor de verplichte ziekenfondsverzekering, nl. van 3½ pct. over het inkomen. In plaats van de werkgevers kan de overheid dan het deel van een kostendekkende premie, dat boven de 3½ pct. uitkomt, voor haar rekening nemen. In dit systeem kunnen de vier inkomensklassen, die volgens het wetsontwerp binnen de bejaardenverzekering gehanteerd zouden gaan worden, vervallen. De premiepercentages voor de ziektekostenverzekering vóór en na de pensionering blijven dan gelijk. Wanneer de inkomensgrenzen uit het wetsontwerp voor de toetreding tot de diverse soorten verzekeringen volgens de Ziekenfondswet worden aangehouden, dan zullen de kosten van de premiereductie voor de overheid in vergelijking met het wetsontwerp waarschijnlijk niet toenemen, terwijl de beschreven methode wellicht eenvoudig is toe te passen. Een dergelijk systeem voor de

premieheffing (premie uit te drukken in een percentage van het inkomen) en de vaststelling van de overheidsbijdragen zou naar de mening van deze leden ook overwogen kunnen worden voor de vrijwillige ziekenfondsverzekering.

Enkele leden waren van mening, dat een beduidende verbetering van de financiële positie van de minstdraagkrachtigen dringend nodig is. Daarom zal elke, ook de geringste verbetering in deze positie, door hen gesteund worden. Zij konden dan ook instemmen met het voorstel in dit wetsontwerp om de inkomensgrens voor de zelfstandigen, waarbinnen zij in aanmerking komen voor kinderbijslag, wordt verhoogd, hoewel hier een verdere verhoging naar hun mening noodzakelijk is.

Zij konden er ook mee instemmen, dat volgens dit wetsontwerp bejaarden met een inkomen van f 7364 tot f 10 395 per jaar worden opgenomen in de regeling „bejaarden-verzekering”, omdat dit voor deze groep een verlaging van de ziekenfondspremie kan betekenen.

Deze leden meenden er echter met nadruk op te moeten wijzen, dat tegelijkertijd, de financiële situatie voor de groepen met de laagste inkomens verslechtert. Dit spreekt duidelijk uit de beide overzichten in de memorie van toelichting, blz. 5, eerste en tweede kolom. De premie bejaardenverzekering geeft dan voor de groep met een inkomen tot f 5670 per jaar een stijging te zien van f 4,31 per maand en voor de groep met een inkomen tot f 6680 per jaar van f 8,62 per maand. Voor de nieuw te vormen groep met een inkomen tot f 8538 per jaar zal de stijging f 3,65 per maand zijn; in het advies van de Ziekenfondsraad aan de Minister worden nog hogere premies genoemd.

Volgens de memorie van toelichting vloeit de stijging van de lasten voor genoemde groepen onder meer voort uit de kostprijsverhogingen. Uitgaande van deze feitelijke ontwikkeling van de premiekosten voor de bejaarden, moesten de hier aan woord zijnde leden vaststellen, dat tegenover een verbetering in de financiële positie van de minder-draagkrachtigen er sprake is van een duidelijke verslechtering voor de minst-draagkrachtigen (naar een voorzichtige raming zullen ongeveer 700 000 bejaarden een hogere premie moeten gaan betalen en zal deze premie voor ongeveer 190 000 bejaarden kunnen verminderen). Wil het wetsontwerp enige verbetering brengen in de financiële positie van de minder-draagkrachtige bejaarden, dan zou naast het opnemen van een nieuwe groep met

inkomen tot f 10 395 per jaar, voor de groepen met een lager inkomen naar de mening van deze leden het verschuldigde deel van de kostprijs – wat verwerkt is in de premie – moeten worden verlaagd en wel zodanig, dat deze premie beduidend lager wordt als is aangegeven in het overzicht op blz. 5, eerste kolom, van de memorie van toelichting.

Een lid wilde weten welke gevolgen het zou hebben voor de premie A.O.W., indien het gehele bedrag dat gemoeid is met de thans voorgestelde maatregelen, zou worden gecompenseerd door een verlaging van de rijksbijdrage aan het A.O.W.-fond.

Aldus vastgesteld 4 november 1969.

VAN DIS
KIKKERT
C. J. VAN DER PLOEG
VAN LIER
WEIJTERS
MAENEN
HOEKSTRA
WIELDRAAIJER
BOERSMA
S. VAN DER PLOEG
VAN LEEUWEN
VELLENGA
BOOT
VEDER-SMIT
JANSSEN
RIETKERK
NYPELS.