

Vergaderjaar 1984–1985

19010

**A. Interne lastenverevening particuliere  
ziektekostenverzekeringsbedrijf**  
**B. Medefinanciering oververtegenwoordiging oudere  
ziekenfondsverzekerden**

B

## ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 24 april 1985

Bij kabinetsmissive van 15 januari 1985, nr. 51, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt:

- a. een voorstel van wet interne lastenverevening particuliere ziektekostenverzekeringsbedrijf met memorie van toelichting;
- b. een voorstel van wet medefinanciering oververtegenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden met memorie van toelichting.

1. Het ontwerp van Wet interne lastenverevening particuliere ziektekostenverzekeringsbedrijf (ILPZ), het ontwerp van Wet medefinanciering oververtegenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden (MOOZ) en het voorstel van Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen vertonen een dusdanige mate van onderlinge samenhang, zo wordt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ILPZ opgemerkt (bladzijde 2), dat een gezamenlijke behandeling en inwerkingtreding van deze wetsvoorstellen daarom noodzakelijk is. Voorts worden de redenen vermeld waarom voor separate regelgeving is gekozen. Wat dit laatste betreft hebben de redenen, waarom het onderwerp van het voorstel van Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen afzonderlijke regeling

behoeft, de Raad van State meer overtuigd dan de redenen, welke zijn aangevoerd voor het gescheiden houden van de twee onderhavige wetsvoorstellen. De regelingen vervat in deze beide wetsvoorstellen vertonen een grote mate van paralleliteit. Zo zijn de begripsomschrijvingen in belangrijke mate gelijk. Voorts is gekozen voor een zelfde rechtsbeschermingsregiem, voor sanctionering ingevolge de Wet op de economische delicten en voor een vergelijkbare uitvoeringsstructuur. Weliswaar hebben, zoals in bedoelde memorie van toelichting wordt opgemerkt, het wetsvoorstel ILPZ en het wetsvoorstel MOOZ een verschillende doelstelling en zullen, omdat de uitvoeringsproblematiek van beide regelingen in belangrijke mate verschilt, de organen die met de uitvoering zullen zijn belast, afzonderlijke rechtspersonen zijn, doch niettemin rijst de vraag of er voldoende redenen zijn om beide regelingen niet als één regeling te presenteren. Het wil de Raad voorkomen dat uit een oogpunt van overzichtelijkheid en van wetgevingseconomie aan één regeling de voorkeur moet worden gegeven.

2. Het is voor de Raad moeilijk de betekenis van de wetsvoorstellen thans reeds volledig te beoordelen nu de zaken waarom het gaat voor het

overgrote deel bij algemene maatregel van bestuur zullen worden geregeld en deze zaken zelfs nog onderwerp van studie zijn (zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ILPZ). Wel bestaat de indruk dat het wetsvoorstel MOOZ gevolgen zal hebben welke het inkomensbeleid raken. Het college denkt hierbij aan de doorberekening in de premies van ziektekostenverzekeringen van het ten laste van de ziektekostenverzekeraars te brengen bedrag van de hogere uitgaven van de ziekenfondsen als gevolg van de oververtegenwoordiging van bejaarden. In dit verband is van belang dat bij de vaststelling van die hogere uitgaven en van de van bejaarden te ontvangen premies, welke daarop in mindering komen, zal worden uitgegaan van gemiddelde bedragen. De hoogte van de vastgestelde gemiddelde premie en de inhoud welke aan het begrip uitgaven zal worden gegeven zullen rechtstreeks van invloed zijn op de premies voor ziektekostenverzekeringen. Naar het voorkomt is hier niet alleen het aspect van de solidariteit tussen het ziekenfondsstelsel en de overige ziektekostenverzekeringssystemen aan de orde, waarop in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel MOOZ de nadruk wordt gelegd. De Raad is van oordeel dat, hoewel volgens artikel 5 van laatstbedoeld wetsvoorstel bij algemene

maatregel van bestuur regelen zullen worden gesteld voor de bedoelde doorberekening, de verschillende aspecten daarvan in de memorie van toelichting nader dienen te worden belicht.

3. Naar de Raad heeft begrepen dient de aan het wetsvoorstel ILPZ te verlenen terugwerkende kracht tot en met 1 januari 1985 om de uitvoering van de met dat voorstel beoogde lastenverevening met ingang van 1986 mogelijk te maken. De werking van die regeling in 1985 blijft beperkt tot de vergaring met medewerking van de ziektekostenverzekeraars van de voor de uitvoering van de verevening in 1986 benodigde gegevens. Wat het wetsvoorstel MOOZ betreft gaat de betekenis van de daarin voorziene terugwerkende kracht, naar de Raad begrijpt, verder. Beoogd wordt reeds met ingang van 1985 tot inning van de bijdragen volgens de voorgestelde regeling te komen, zij het dat deze worden verrekend met de bijdragen, welke de ziektekostenverzekeraars na 1 januari 1985 aan de Stichting uitvoering medefinanciering oververtegenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden op vrijwillige basis hebben betaald.

Voor het verlenen van terugwerkende kracht aan een wettelijke maatregel met een belastend effect voor betrokkenen dienen zwaarwegende argumenten te kunnen worden aangevoerd. Daaraan doet niet af dat, zoals hiervoor werd geconstateerd, de betekenis van dit effect in casu beperkt is. Mede gezien het feit dat de uitwerking van de voorgestelde regelingen nog in studie is en de inwerkingtreding op kortere termijn en met terugwerkende kracht noodverbanden noodzakelijk maakt (zie artikel 19 van het wetsvoorstel MOOZ) ware de noodzaak van de voorgestelde inwerkingtreding met terugwerkende kracht daarom nader te motiveren.

In dit verband merkt de Raad op dat de voorgestelde terugwerkende kracht ook geldt voor de bepalingen waarin verplichtingen zijn opgenomen op overtreding waarvan een strafsanctie is gesteld. Een uitzondering geldt slechts voor artikel 5 van het wetsvoorstel ILPZ. De Raad is van oordeel dat de terugwerkende kracht van de strafbedreiging niet verenigbaar is met artikel 16 van de Grondwet en dat derhalve de wetsvoorstellen op dit punt niet ongewijzigd kunnen worden gehandhaafd.

De Raad merkt overigens in verband met de voorgestelde verlening van

terugwerkende kracht op dat het hem niet duidelijk is hoe de terugwerkende kracht, wat het wetsvoorstel MOOZ betreft, zou kunnen worden geëffectueerd op het punt van de in artikel 5 bedoelde premieverhoging. Wat dit laatste betreft zij ook gewezen op het door het Kontaktorgaan Landelijke Organisaties van Ziektekostenverzekeraars (KLOZ) in zijn op 9 oktober 1984 uitgebrachte advies onder punt 4.1 gestelde omtrent de opslag op de premies. De Raad neemt aan dat het de bedoeling is dat eerst voor 1986 een premieverhoging zal plaatsvinden en wel naar aanleiding van het voor 1985 op de voet van artikel 4, derde lid, vastgestelde bedrag, doch uit de tekst wordt dit niet aanstonds duidelijk. In de memorie van toelichting ware op dit punt klaarheid te verschaffen.

Wat de aan de onderhavige regelingen te verlenen terugwerkende kracht betreft zij ten slotte nog opgemerkt dat deze terugwerkende kracht niet wordt voorgesteld ten aanzien van de met deze regelingen nauw samenhangende regeling vervat in het voorstel van Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen. Dit verschil vraagt om een nadere toelichting.

4. In de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving bevattende 15 punten voor een sober en terughoudend wetgevingsbeleid wordt veel aandacht geschonken aan de gevolgen voor de sociaal-economische ontwikkeling en de kostenkant van nieuwe regelgeving. Zie de punten 11 en 12. De memories van toelichting bij de onderhavige wetsvoorstellen zijn op dit punt summier. Slechts wordt gesteld, dat de kosten van de uitvoeringsorganen en van de Verzekeringskamer waarin de ziektekostenverzekeraars direct of indirect zullen moeten bijdragen gering zijn. In ieder geval ware, ook al zijn de kosten gering, toch een schatting hiervan te geven. Voorts zij opgemerkt dat in de memories van toelichting ook aan het feit dat de verzekeraars kosten moeten maken om hun eigen administraties aan te passen ten behoeve van de verwezenlijking van de doelstellingen van beide regelingen geen aandacht wordt geschonken. Evenmin komen de interne beleidslasten voor de overheid aan de orde. Naar de mening van de Raad van State behoeven de memories van toelichting ook op deze punten aanvulling.

5. De wetsvoorstellen bevatten, zoals hiervoor reeds werd opgemerkt,

verschillende delegatiebepalingen. Het valt op dat nu eens is gekozen voor regeling bij algemene maatregel van bestuur, dan weer voor regeling door de minister. Soms is de mogelijkheid van subdelegatie geopend. De memories van toelichting bevatten geen enkele motivering waarom in bepaalde gevallen voor gedelegeerde regelgeving is gekozen en waarom in concreto voor een bepaalde vorm daarvan is gekozen. In het algemeen is ook de indicatie van de inhoud van de gedelegeerde regelgeving summier.

In dit verband verdient opmerking dat, terwijl de wetsvoorstellen de regeling van zeer essentiële zaken overlaten aan de algemene maatregel van bestuur, in artikel 13 van het wetsvoorstel ILPZ en artikel 12 van het wetsvoorstel MOOZ een verhoudingsgewijs veel minder belangrijke zaak, te weten de bepaling van het aantal exemplaren waarin de opgaf van de daarbedoelde gegevens moet worden gedaan, in de wet zelf wordt geregeld. Het komt de Raad wenselijk voor dat aan de evenwichtigheid van de voorgestelde regelingen op onder meer dit punt alsnog aandacht wordt besteed.

Het is de Raad niet duidelijk geworden waarom in artikel 15, tweede lid, van het wetsvoorstel ILPZ een bevoegdheid voor de Minister van Financiën tot het stellen van nadere regelen is opgenomen, terwijl zo'n bevoegdheid in artikel 16 ontbreekt. Gesteld zou immers kunnen worden dat, als er redenen zijn een dergelijke bevoegdheid in artikel 15 op te nemen, deze ook gelden voor artikel 16 dan wel dat als deze redenen er voor artikel 16 niet zijn deze eveneens ontbreken in het geval bedoeld in artikel 15. Een zelfde opmerking is op haar plaats met betrekking tot de artikelen 14 en 15 van het wetsvoorstel MOOZ.

Naar het oordeel van de Raad ware de wijze waarop de delegatie in de onderhavige wetsvoorstellen is geregeld nader in overweging te nemen. In dit verband zij gewezen op punt 7 van voormelde toetsingspunten.

6. In punt 4 van de toelichting bij het wetsvoorstel ILPZ deelt Uw Minister mede, dat hij zich voorstelt «het desbetreffende ontwerp uitvoeringsbesluit zo spoedig mogelijk aan de Kamer voor te leggen, ter tijdige informatie over het in te voeren vereveningssysteem». Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat het de

bedoeling van de bewindsman is om een concept-algemene maatregel van bestuur aan de Staten-Generaal voor te leggen, alvorens de Raad van State daarover heeft geadviseerd. De Raad beveelt aan een zodanige procedure niet te volgen en de Staten-Generaal op andere wijze te informeren dan door het voorleggen van een ontwerp-besluit.

7. Met betrekking tot artikel 1 van de onderhavige wetsvoorstellen zij in de eerste plaats opgemerkt dat de in de aanhef daarvan voorkomende woorden «voor zover niet anders blijkt» geleet op de verdere inhoud van deze voorstellen overbodig en overigens niet duidelijk lijken. Het verdient naar het oordeel van de Raad van State de voorkeur deze woorden te laten vervallen.

Bedoeld artikel geeft voorts aanleiding tot de opmerking dat het kennelijk in de bedoeling ligt de vergoeding van de kosten voor geneeskundige hulp, als bijkomend risico verzekerd in een andere verzekeringsovereenkomst, buiten de werkingssfeer van de beide wetsvoorstellen te houden. Ten einde dit te bereiken worden onder a drie typen overeenkomsten opgesomd, welke van de werking van de ontwerp-wettelijke regelingen zijn uitgesloten. Aan een dergelijke werkwijze is het gevaar verbonden dat andere typen dan de genoemde overeenkomsten, waarin de vergoeding van de kosten van geneeskundige hulp als bijkomend risico is medeverzekerd, onbedoeld wel onder de werking van de onderhavige ontwerp-regelingen zijn te brengen. Het zou dan ook de voorkeur kunnen verdienen onder a een in meer algemene termen geformuleerde uitzonderingsclausule-ring op te nemen.

Ter motivering van genoemde uitzonderingen wordt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ILPZ opgemerkt (bladzijde 10) dat deze «dienstig» voorkomen. De Raad merkt op dat dit geen inhoudelijke motivering is. Aangegeven dient te worden waarom de te ontwerpen regelingen niet eveneens van toepassing mogen zijn op verzekeringsovereenkomsten, welke slechts ten dele betrekking hebben op de vergoeding van de kosten van geneeskundige hulp.

In zijn hiervoor genoemde advies onder punt 2.5 wijst het KLOZ erop dat onder de werkingssfeer van het wetsvoorstel ILPZ ook dienen te vallen de door grote ondernemingen gevoerde ziektekostenverzekeringen

voor het personeel en onder de werkingssfeer van het wetsvoorstel MOOZ de publiekrechtelijke ziektekostenregelingen. Zulks komt echter volgens het KLOZ in de tekst van artikel 1 van de wetsvoorstellen niet of onvoldoende tot uiting. De Raad merkt op dat de gesignaleerde onduidelijkheid met betrekking tot het wetsvoorstel MOOZ wat betreft de publiekrechtelijke ziektekostenregelingen voor ambtenaren wordt weggenomen door de mededeling in de memorie van toelichting (bladzijden 2 en 5) bij laatstbedoeld wetsvoorstel dat deze regelingen onder de ziektekostenverzekeraars zijn begrepen. Niettemin komt het de Raad met het KLOZ wenselijk voor dat op bedoelde punten verdergaande duidelijkheid wordt verschaft.

8. Met betrekking tot het tweede lid van artikel 3 van de onderhavige wetsvoorstellen is de Raad van oordeel dat de daarin voorkomende woorden «een of meer verzekeraars» de bedoeling waarschijnlijk niet goed weergeven. Een redactie van dit artikellid in deze geest dat de wet niet van toepassing is op bij koninklijk besluit aan te wijzen verzekeraars of groepen van verzekeraars, zulks onder bij dat besluit te stellen voorwaarden, lijkt deze bedoeling beter weer te geven.

9. Met betrekking tot artikel 4 van het wetsvoorstel MOOZ ware in de memorie van toelichting aan te geven waarom de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur het mede te financieren bedrag vaststelt, waarom hij daarbij de Ministers van Financiën, van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid betreft en waarom is gekozen voor de formule «in overeenstemming met ...». Voor de betekenis van deze formule zij verwezen naar punt 60 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek.

10. Met betrekking tot het eerste lid van artikel 5 van het wetsvoorstel ILPZ is de Raad van oordeel dat daarin zou dienen te worden vastgelegd op welk tijdstip een plan betrekking heeft. Uit de in het eerste lid genoemde datum en de in het derde en vijfde lid genoemde termijnen zou kunnen worden afgeleid, dat het gaat om het tijdstip gelegen tussen 1 januari en 31 december van een jaar, doch noodzakelijkerwijs vloeit dit er niet uit voort.

In het vierde lid van bedoeld artikel

worden de Ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en van Economische Zaken als medebetrokken ministers aangewezen. In de toelichting dient te worden uiteengezet, waarom zulks is bepaald, en waarom is gekozen voor de formule «in overeenstemming met». Zie voor de betekenis van deze uitdrukking punt 60 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek.

Ten einde de planprocedure sluitend te maken ware het zesde lid aan te vullen met een termijn, waarbinnen door de verzekeraar aan de bezwaren bedoeld in het vijfde lid dient te zijn tegemoet gekomen.

11. Met betrekking tot artikel 18 van het wetsvoorstel ILPZ verwijst de Raad naar de opmerking welke hij maakte met betrekking tot artikel 4 van het wetsvoorstel MOOZ.

Voorts merkt het college op dat in het tweede lid, tweede volzin in plaats van de term «besluit van algemene aard» het begrip «algemeen verbindend voorschrift» ware te gebruiken.

12. Artikel 19 van het wetsvoorstel ILPZ en artikel 18 van het wetsvoorstel MOOZ zijn blijkens de onderscheidene memories van toelichting ontleend aan artikel 86 van het voorstel van Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf (gedrukt stuk 15 612). Naar het de Raad voorkomt verdient het evenwel de voorkeur hier aan te sluiten bij de redactie van de modelbepaling opgenomen in de aanwijzingen inzake het openstellen van beroep op het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (gedrukt stuk 18 798, nrs. 1-3, bladzijde 14).

In de toelichting dient voorts niet van «besluiten» maar van «beschikkingen» te worden gesproken. Tevens ware de keuze om een voorziening open te stellen bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven ook inhoudelijk te motiveren.

13. Met betrekking tot artikel 20 van het wetsvoorstel ILPZ en artikel 21 van het wetsvoorstel MOOZ merkt de Raad op dat het brengen van de onderhavige regeling onder de werkingssfeer van de Wet op de economische delicten op zich genomen juist lijkt. Dit neemt echter niet weg dat een daartoe strekkende motivering in de toelichting dient te worden opgenomen. De verwijzing naar artikel 102 van het wetsvoorstel toezicht schadeverzekeringsbedrijf is als zodanig onvoldoende.

In de memorie van toelichting ware

tevens te vermelden volgens welke bepalingen overtreding van artikel 17 van het wetsvoorstel ILPZ en artikel 16 van het wetsvoorstel MOOZ (geheimhoudingsplicht) strafbaar is.

14. Zoals ook in het advies van de Raad inzake het voorstel van Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen is opgemerkt dienen de in de verschillende hier aan de orde zijnde wetsontwerpen opgenomen voorstellen voor een nieuw artikel 14a van de Ziekenfondswet op elkaar te worden afgestemd.

15. Ten slotte wil de Raad aandacht vragen voor de in het hiervoor bedoelde advies van het KLOZ opgenomen suggestie voor een andere redactie van de considerans van het wetsvoorstel ILPZ. Bij het college is de vraag gerezen waarom deze suggestie niet is overgenomen.

De Raad van State geeft U in overweging de beide voorstellen van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President  
van de Raad van State,  
W. Scholten