

Vergaderjaar 1990-1991

21 941

Wijziging van de Wet aanpassing uitkeringsregelingen overheveling opslagpremies alsmede van enige andere wetten

Nr. 3

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

MEMORIE VAN TOELICHTING

1.1 Inleiding

Het kabinet heeft in het kader van de wijziging van het stelsel ziektekostenverzekeringen besloten tot een verschuiving van een deel van de rijksbijdrage AWBZ naar de Algemene Kas van de Ziekenfondswet (nota Werken aan zorgvernieuwing, Kamerstukken II, 1989-1990, 21 545, nrs. 1 en 2). Dit besluit zou zonder wetswijziging leiden tot niet gewenste wijzigingen in de lastenverdeling tussen werknemers en inhoudingsplichtigen. Het onderhavige wetsvoorstel strekt er toe om deze ongewenste effecten te voorkomen.

Voorts is het afgelopen voorjaar het Beleidskader arbeidsmarkt zorgsector (Kamerstukken II 1989-1990, 21 560, nr. 9) tot stand gekomen. Teneinde negatieve inkomensgevolgen voor gezinnen met kinderen te vermijden wordt voorgesteld het zgn. Dekkerkopje in de kinderbijslagregeling te verhogen.

Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt een technische wijziging aan te brengen in de Wet aanpassing uitkeringsregelingen overheveling opslagpremies (Stb. 1989, 127) (WAUOO), betreffende een in die wet geregelde wijziging van de Wet op het Praeventiefonds (Stb. 1950, K 259).

1.2 Overhevelingstoeslag

In artikel 2 van de WAUOO is onder meer bepaald dat de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur in overeenstemming met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een (hierna te noemen: fictief) premiepercentage vaststelt voor de verzekering ingevolge artikel 5 van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt, dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State) (Stb. 1990, 176) (AWBZ), zulks ten behoeve van de berekening van de overhevelingstoeslag, bedoeld in artikel 3 van de WAUOO, en in artikel 1 van de Wet overhevelingstoeslag opslagpremies (Stb. 1989, 128). In het tweede lid van artikel 2 van de

WAUOO is onder andere geregeld dat met betrekking tot de vaststelling van dat fictieve AWBZ-premiepercentage een jaarlijks door de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur in overeenstemming met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vast te stellen gedeelte buiten beschouwing gelaten kan worden. Dat buiten beschouwing te laten gedeelte wordt gebaseerd op de verhoging van de AWBZ-premie die voortvloeit uit een vergroting van de verzekeringsaanspraken ingevolge de AWBZ, onder een gelijktijdige vermindering van overeenkomstige verzekeringsaanspraken ingevolge de Ziekenfondswet (Stb. 1986, 347) (Zfw). Deze bepaling strekte ertoe om premiestijgingen binnen de AWBZ, die in het kader van de wijziging van het ziektekostenverzekeringstelsel worden doorgevoerd en die nadrukkelijk bedoeld zijn als door de verzekerden zelf op te brengen last, buiten de overhevelings-toeslag te houden (Kamerstukken II, 1988-1989, 20 855, nr. 14, p. 6).

De achtergrond van het voorgaande is dat ten tijde van de totstandkoming van de WAUOO in het kader van de wijziging van het stelsel van ziektekostenverzekeringen een omzetting van de AWBZ in een basisverzekering voor alle ingezetenen werd voorzien door overheveling naar de AWBZ van voorzieningen uit de pakketten van de verplichte ziekenfondsverzekering, de publiekrechtelijke ziektekostenregelingen voor ambtenaren (KPZ) en de particuliere ziektekostenverzekeringen. Voor zover het de lasten van werknemers aanging zou, in ieder geval ten aanzien van de ziekenfondsverzekerden en de publiekrechtelijk verzekerde ambtenaren, als gevolg van de genoemde pakketoverheveling naar de AWBZ het procentueel werknemersdeel in de ziekenfondspremie en de KPZ-premie dalen, waar tegenover een ten laste van die werknemers komende stijging van de AWBZ-premie zou staan (zgn. waterstandenmodel). Artikel 2, tweede lid, van de WAUOO is in verband met de gewenste lastenverdeling zodanig geredigeerd dat alleen AWBZ-premiestijgingen, die het gevolg zijn van pakketuitbreiding van de AWBZ, onder gelijktijdige verkleining van de pakketten van Ziekenfondswet, KPZ-regelingen en particuliere verzekeringen, bij de berekening van het fictief AWBZ-premiepercentage buiten beschouwing kunnen worden gelaten en aldus buiten de overhevelingstoeslag kunnen blijven.

Inmiddels heeft zich echter een ontwikkeling aangediend die zal leiden tot stijging van de AWBZ-lasten, waarvan het enerzijds de bedoeling is dat die stijging ten laste behoort te komen van werknemers, terwijl zij anderzijds niet het gevolg is van pakketoverheveling naar de AWBZ.

De met ingang van 1 januari 1991 te effectueren maatregel betreft het volgende:

Het kabinet heeft zijn voornemen kenbaar gemaakt om in het kader van de stelselwijziging ziektekostenverzekeringen ook langs andere wegen dan de bovengenoemde te komen tot het naar elkaar toegroeien van de premiestructuren van de onderscheiden soorten van ziektekostenverzekering, zulks eveneens in het kader van de wijziging van het ziektekostenverzekeringstelsel. Een van die voornemens, zoals verwoord in de nota Werken aan zorgvernieuwing, is bedoeld als maatregel die wordt genomen ter versterking van de onderlinge solidariteit tussen de onderscheidene verzekeringssectoren. Die maatregel betreft de overheveling van een deel van de rijksbijdrage AWBZ naar de Algemene Kas van de Ziekenfondswet, ter grootte van f 440 miljoen. Deze maatregel heeft tot gevolg dat in het kader van de AWBZ een toename van de inkomensafhankelijke premie plaatsvindt terwijl deze in de Ziekenfondswet afneemt. Gevolg hiervan is dat thans particulier verzekerden vanaf 1 januari 1991 een groter gedeelte van hun premielast op basis van het inkomen berekend zien.

Deze maatregel moet in samenhang worden gezien met het voornemen om in de Ziekenfondswet een groter gedeelte van die verzekering via de nominale premie te laten financieren.

Deze maatregel leidt tot verhoging van de AWBZ-premie. Op beleidsmatige gronden wordt het wenselijk geacht dat die verhoging door werknemers wordt opgebracht, omdat de aanwending van het bedrag eveneens ten goede van de werknemers geschiedt. De met die maatregel gepaard gaande kosten zullen derhalve bij de vaststelling van het actief AWBZ-premiepercentage buiten beschouwing moeten worden gelaten, ten einde te voorkomen dat deze werknemerslasten via de overhevelings-toeslag toch naar de werkgevers worden geschoven. Onder vigeur van de huidige WAUOO is dat niet mogelijk, omdat de maatregel niet past binnen het thans in de wet neergelegde criterium. Het onderhavige voorstel van wet voorziet daarom in een aanvulling van het criterium inzake het buiten beschouwing laten van een gedeelte van de AWBZ-lasten bij de vaststelling van de fictieve premie in verband met deze verschuiving.

1.3 Verhoging «Dekkerkopjes» in de kinderbijslag

Op 28 juni 1990 is het Beleidskader arbeidsmarkt zorgsector tot stand gekomen. In dit convenant tussen overheid, werkgevers en werknemers in de gezondheidssector is onder meer overeengekomen dat de uit het convenant voortvloeiende kosten door de verzekerden zal worden opgebracht. Het is daarbij de bedoeling dat zulks onder meer zal geschieden door een verhoging van de nominale premie Zfw van f 6,- per volwassenenequivalent per jaar. Dit betekent dat per kind de nominale premie met f 3,- per jaar zal toenemen.

Teneinde negatieve inkomenseffecten voor gezinnen met kinderen te vermijden zal daarom het zogenaamde Dekkerkopje in de kinderbijslag met f 0,75 per kind per kwartaal worden verhoogd. Het Dekkerkopje is een opslag op het totale bedrag dat aan kinderbijslag wordt ontvangen. Deze opslag bedraagt thans voor gezinnen met één kind f 17,69 per kwartaal en voor gezinnen met twee of meer kinderen f 35,38 per kwartaal.

Naast de verhoging van de nominale Zfw-premie zullen extra benodigde middelen worden gefinancierd via een verhoging van de nominale premie AWBZ van f 8,- per volwassenenequivalent per jaar. Dit impliceert een verhoging van de nominale premie van f 4,- per kind per jaar. Een nominale AWBZ-premie is voorzien bij de invoering van de stelselwijziging ziektekostenverzekeringen tweede fase (Kamerstukken II, 1989-1990, 21 592).

In het kader van dat wetsvoorstel zal de regeling betreffende het Dekkerkopje nogmaals met f 1,- per kind per kwartaal worden verhoogd.

Naar aanleiding van de thans voorgestelde verhoging van de Dekkerkopjes in de kinderbijslag zouden wij nog het volgende willen opmerken. De invoering van de opslagen in de kinderbijslag is van de zijde van het parlement op kritiek gestuit omdat het de kinderbijslagregeling minder inzichtelijk maakt. Gesuggereerd werd om de Dekkerkopjes alsnog per 1 januari 1990 in de bestaande verhouding 70:100:130 te verwerken. De toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft zich destijds positief over deze optie uitgelaten, «indien het voor 1990 te verwachten koopkrachtbeeld en de budgettaire mogelijkheden zulks toelaten.» (Kamerstukken II, 1988-1989, 20 927, nr. 6, p.3).

De zienswijze van de toenmalige staatssecretaris wordt door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nog steeds onderschreven. In zijn advies van 29 juni 1990 over de herstructurering van de kinderbijslag heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) eveneens gepleit voor integratie van de Dekkerkopjes in de kinderbijslagbedragen. In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het SER-advies dat naar verwachting binnenkort aan de Kamer zal worden aangeboden, wordt dan ook de mogelijkheid voorgelegd om een gedeelte van de in het regeerakkoord voorziene beleidsintensivering met betrekking tot de kinderbijslag aan te wenden voor de integratie van de Dekkerkopjes in de «gewone» kinderbijslagbedragen. In afwachting van de verdere discussie over het kabinetsstandpunt en in verband met de wens om negatieve koopkrachteffecten als gevolg van de uit het convenant voortvloeiende verhoging van de nominale ziekenfondspremie voor gezinnen met kinderen te voorkomen, stellen wij voor om thans nog te volstaan met verhoging van de opslagen in de kinderbijslag per 1 januari 1991.

1.4 Financiële gevolgen

In het Beleidskader arbeidsmarkt zorgsector is bepaald dat de daaruit voortvloeiende kosten in 1991 als volgt zullen worden gefinancierd. De lasten voor de AWBZ bedragen f 92 mln en worden opgebracht door premieverhoging. Dit bedrag wordt vermeerderd met f 11,25 miljoen, zijnde éénvierde deel van het bedrag dat in 1990 reeds ten laste van het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten kwam. Ten slotte zal het resterende bedrag van f 11 miljoen waarvan is overeengekomen dat dit voor rekening van het Rijk komt, via een vermindering op de rijksbijdrage AWBZ (art. 39, tweede lid, van de Wet financiering volksverzekeringen (Stb. 1989, 129)) eveneens ten laste van de premie AWBZ worden gebracht, zodat een totaal bedrag van f 114,25 miljoen ten laste van AWBZ-verzekerden zal komen, die dit bedrag in de vorm van een nominale premie van f 8 per volwassen verzekerde per jaar (f 4 per kind per jaar) zullen opbrengen.

De lasten voor de Algemene Kas van de Ziekenfondswet zullen in 1991 f 42 miljoen zijn en worden verhoogd met f 5,- miljoen, zijnde éénvierde deel van het bedrag dat in 1990 reeds ten laste van de Algemene Kas kwam, zodat een totaal bedrag van f 47 miljoen resulteert. Dit bedrag zal in 1991 door ziekenfondsverzekerden worden opgebracht in de vorm van een verhoging van de nominale premie met f 6,- per volwassen verzekerde per jaar (f 3,- per kind per jaar, met een maximum van twee kinderen per gezin).

De verhoging van het Dekkerkopje op de kinderbijslagbedragen met f 0,75 per kind per kwartaal (Zfw-deel) leidt tot extra kosten van de rijksbegroting van f 6,75 miljoen in 1991 en f 9 miljoen structureel. De verhoging met f 1,- per kind per kwartaal (AWBZ-deel) leidt tot een lastenstijging op de rijksbegroting van f 9 miljoen in 1991 en f 12 miljoen structureel, hetgeen overigens via een afzonderlijk wetsvoorstel zal worden geregeld. Voorts is voorzien in een verdere verhoging van de nominale premie AWBZ en Zfw in 1992 waardoor de Dekkerkopjes nogmaals moeten worden verhoogd. Ook dit zal via een afzonderlijk wetsvoorstel moeten geschieden. De kosten worden afgedekt door een korting op de AWBZ-rijksbijdrage.

1.5 Deregulering

Het wetsvoorstel voorziet in de aanpassing van de regeling met betrekking tot de overhevelingstoelage.

Hiermede wordt een aanvullende mogelijkheid gecreëerd om lastenverzwaring voor inhoudingsplichtigen te voorkomen. Voorts worden de opslagen voor de kinderbijslagbedragen verhoogd. Deze aanpassingen hebben geen consequenties voor het administratieve apparaat van inhoudingsplichtigen en de uitvoeringsorganen. Evenmin treedt een verhoging van de werkdruk op voor de rechterlijke organisatie. Het voorstel ontmoet uit oogpunt van het streven naar terughoudendheid met regelgeving geen bezwaar.

1.6 Gevolgen voor vrouwen

Het voorstel heeft geen specifieke gevolgen voor vrouwen.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Het eerste lid van dit artikel voorziet in een uitbreiding van de delegatiebepaling van artikel 2, tweede lid, van de WAUOO. De redactie is zodanig gekozen dat eveneens de verschuiving van een deel van de rijksbijdrage AWBZ naar de Algemene Kas Zfw in verband met de wijziging van het stelsel van ziektekostenverzekeringen buiten de overhevelingstoelage blijft.

Onderdeel B

Sedert 1 januari 1990 is de financiering van onder meer de AWBZ geregeld in de Wet financiering volksverzekeringen, die met ingang van genoemde datum in werking trad. De bepalingen van de AWBZ die betrekking hadden op de financiering zijn met ingang van dezelfde datum komen te vervallen door de inwerkingtreding van de WAUOO. In artikel 26, onderdeel Z, van laatstgenoemde wet is bepaald dat artikel 82 van de AWBZ komt te vervallen. Artikel 82 van de AWBZ had betrekking op de uit het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten aan het Praeventiefonds, bedoeld in artikel 1 van de Wet op het Praeventiefonds jaarlijks te verstrekken bijdrage.

Het vierde lid van artikel 82 van de AWBZ bepaalde dat de bijdrage aan het Praeventiefonds zal worden verminderd naar gelang de middelen waarover het Praeventiefonds aan het einde van het desbetreffende jaar zou beschikken, voor zover hieraan geen bestemming is gegeven, meer zou bedragen dan de helft van bedoeld bedrag. Artikel 2, derde lid, van de Wet op het Praeventiefonds bepaalde voor 1 januari 1990, dat indien en voor zover het bepaalde in artikel 82, vierde lid, van de AWBZ toepassing vindt, de in artikel 2, tweede lid, van de Wet op het Praeventiefonds bedoelde overschotten, rente en andere opbrengsten niet aan de algemene reserve worden toegevoegd, maar strekken tot vermindering van het in het Praeventiefonds te storten bedrag.

Gelet op het vervallen van artikel 82 van de AWBZ is eveneens artikel 2, derde lid, van de Wet op het Praeventiefonds – dat immers een verwijzing naar artikel 82 van de AWBZ bevatte – gewijzigd (artikel 27 van de WAUOO). Die wijziging heeft niet nauwkeurig plaatsgevonden, met als resultaat dat uit artikel 2, derde lid, van de Wet op het Praeventiefonds thans voortvloeit dat de bedoelde overschotten, rente en andere opbrengsten nimmer aan de algemene reserve zullen worden toege-

voegd. Die situatie is ongewenst. Het onderhavige voorstel beoogt de regeling, zoals die gold vóór 1 januari 1990, te herstellen.

Artikel III

Dit artikel voorziet in een verhoging van de opslagen op de kinderbijslagbedragen met f 0,75 per kind per kwartaal. Met name in verband met de komende discussie over de herstructurering van de kinderbijslag is er thans van afgezien om een delegatiebepaling met betrekking tot de opslagen voor te stellen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
E. ter Veld

De Staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur,
H. J. Simons