

Vergaderjaar 1998–1999

26 553

## **Uitbreiding van de kring van verzekerden ingevolge de Ziekenfondswet met zelfstandigen voor wie, gelet op hun inkomen, toegang tot de sociale ziektekostenverzekering is aangewezen en tijdelijke wijziging van de indexering van de loongrens alsmede wijziging van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (Zelfstandigen in Zfw)**

**B**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 22 april 1999 en het nader rapport d.d. 12 mei 1999, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 16 maart 1999, no. 99.001119, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende uitbreiding van de kring van verzekerden ingevolge de Ziekenfondswet met zelfstandigen voor wie, gelet op hun inkomen, toegang tot de sociale ziektekostenverzekering is aangewezen en tijdelijke wijziging van de indexering van de loongrens alsmede wijziging van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (Zelfstandigen in Zfw).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 16 maart 1999, no. 99.001119, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 april 1999, No.W13.99.0114/III, bied ik U hierbij aan.

*1. Het wetsvoorstel biedt voor het eerst de grondslag aan ziekenfondsverzekering van rechtswege ten behoeve van kleine zelfstandigen. De Raad van State acht dit voor de desbetreffende groep van circa 400 000 personen, inclusief 160 000 medeverzekerde gezinsleden, van groot belang. Niettemin heeft het college kritiek op enkele onderdelen.*

*2. In artikel II van het voorstel van wet is een bepaling opgenomen op grond waarvan de instroom van zelfstandigen wordt gecompenseerd door een even grote uitstroom van werknemers uit de ziekenfondsverzekering. Hiertoe wordt de gebruikelijke methodiek, aanpassing van de loongrens aan de loonindex, tijdelijk vervangen door indexering op grond van de prijsindex. Naar verwachting van de regering zal binnen twee tot drie jaar een nieuw evenwicht in het aantal ziekenfondsverzekerden zijn bereikt (memorie van toelichting onder Tijdelijke wijziging van de indexering van de Loongrens Zfw). Wat betreft inkomenseffecten wordt, uitgaande van de gemiddelde premie voor een particuliere ziektekostenverzekering enerzijds en de premie (procentueel en nominaal) voor de Ziekenfondswet (Zfw) anderzijds het volgende beeld geschetst.*

*Zelfstandigen zonder medeverzekerde gezinsleden hebben een positief inkomenseffect als hun belastbaar inkomen lager is dan circa f 30 000,-. Als het belastbaar inkomen valt tussen f 30 000,- en f 41 200,- treedt een negatief inkomenseffect op tot enkele honderden guldens per jaar. Zelfstandigen met*

*medeverzekerde gezinsleden ondergaan een positief inkomenseffect dat enkele duizenden guldens kan bedragen. De regeling voor zelfstandigen leidt tot additionele uitgaven voor de Algemene Kas van de Zfw ter grootte van circa 0,45 miljard gulden. Daar staan extra inkomsten ter grootte van circa 0,15 miljard gulden tegenover. Het tekort van 0,3 miljard gulden correspondeert met een premieverhoging van ongeveer 0,15 procentpunt. De aanpassing van de loongrens zal leiden tot een negatief effect voor de Algemene Kas van circa 0,2 miljard gulden. Dit correspondeert met een opwaarts effect op de premie van 0,1 procentpunt. De Raad leidt uit een en ander af dat het geheel van de beoogde regelingen, inclusief budgettaire neutraliteit, een premieverhoging voor werknemers en uitkeringsgerechtigden meebrengt van 0,25 procentpunt. Voor de ziekenfondsverzekering van kleine zelfstandigen wordt aldus een prijs betaald, niet door zelfstandigen met hoge(re), maar door werknemers met lage inkomens. Het college acht het noodzakelijk dat de compensatieregeling, de budgettaire neutraliteit en de inkomenseffecten, zoals hiervoor geschetst, in onderlinge samenhang van een dragende motivering worden voorzien.*

1. en 2. In de «Inleiding» van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel is naar aanleiding van het advies van de Raad van State een nadere toelichting op de compensatieregeling, de budgettaire neutraliteit en de inkomenseffecten die samenhangen met het wetsvoorstel opgenomen. In dit verband is ook de financiële paragraaf aangepast.

*3. Als criterium voor de beoordeling of een zelfstandige ziekenfondsverzekerd is, kiest de regering voor de hoogte van het belastbaar inkomen. Doordat de inkomensgrens voor zelfstandigen op 64 procent van de loongrens wordt gesteld, is deze materieel vergelijkbaar met het bedrag van de loongrens voor werknemers (memorie van toelichting onder De inkomensgrens Ziekenfondswet zelfstandigen). De Raad twijfelt niet aan de juistheid van het genoemde percentage, dat berust op onderzoek door het Economisch Instituut voor de Middenstand. Wel acht het college het bezwaarlijk dat de wettelijke verzekeringsgrondslag voor zelfstandigen meer zal verschillen van die voor werknemers en uitkeringsgerechtigden dan uit de aard der zaak noodzakelijk is. Zelfstandigen kunnen in het beoogde stelsel immers meer aftrekposten in rekening brengen dan loontrekkenden. Het college meent dat de winst uit onderneming als verzekeringsgrondslag de voorkeur verdient. Een bijkomend voordeel hiervan is dat het normbedrag (f 41 200,- in het voorstel) naar boven moet worden bijgesteld en dus dichterbij de buurt komt van de voor werknemers geldende loongrens. Ook zouden dan de voor zelfstandigen respectievelijk loontrekkenden te berekenen premiepercentages minder behoeven uiteen te lopen. De Raad adviseert het wetsvoorstel in vorenbedoelde zin aan te passen.*

3. De Raad van State meent dat voor de beoordeling van de verzekeringsplicht voor zelfstandigen in plaats van het belastbaar inkomen de winst uit onderneming als verzekeringsgrondslag de voorkeur verdient. Voor het hanteren van het begrip belastbaar inkomen is gekozen op grond van de aanbeveling van de Commissie Derksen. Het advies van de Commissie is om inkomensgerelateerde regelingen op basis van het IB-inkomen vorm te geven. Dit standpunt wordt door het kabinet onderschreven. Daarom is bij de Wet herstructurering Ziekenfondswet per 1 januari 1998 besloten om naast het voor werknemers reeds vanouds gehanteerde loonbegrip, voor de toetreding tot de ziekenfondsverzekering van personen van 65 jaar of ouder het begrip belastbaar inkomen in te voeren. Het kabinet acht het ongewenst om nog een derde inkomensbegrip in de Ziekenfondswet in te voeren. Daarom is ook in het Regeerakkoord 1998 duidelijk vastgelegd dat zelfstandigen toegang zullen krijgen tot de ziekenfondsverzekering op basis van het individuele belastbaar inkomen. Er zijn geen redenen om de verzekeringsgrondslag in het wetsvoorstel te wijzigen.

*4. Ingevolge het voorgestelde artikel 3d, tweede lid, Zfw verstrekt de inspecteur van de rijksbelastingdienst bij voor bezwaar vatbare beschikking aan betrokkene een verklaring dat hij ziekenfondsverzekerd is.*

*Het voorgestelde artikel 3, twaalfde lid, onder b, verbindt rechtsgevolg aan de mededeling die betrokkene van de rijksbelastingdienst ontvangt dat hij vanwege de hoogte van zijn inkomen niet verzekerd is.*

*Ter wille van de rechtszekerheid adviseert de Raad ook in dit laatste geval te spreken van een voor bezwaar vatbare beschikking. De wettekst ware aldus aan te passen.*

*5. Artikel 3, twaalfde lid, onder b, bevat voorts de zinsnede: «door de rijksbelastingdienst als verzekerde ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen wordt aangemerkt».*

*Deze formulering kan de indruk wekken dat de belastingdienst in de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) een actieve taak is toebedeeld. De artikelen 3 tot en met 6 van die wet voorzien echter niet in een bepaling dat vaststelling als verzekerde plaatsvindt door de inspecteur van de rijksbelastingdienst.*

*De Raad adviseert artikel 3, twaalfde lid, onder b, Zfw zo te redigeren dat vorenbedoeld misverstand niet kan ontstaan.*

4 en 5. De redactie van Artikel I, onder A, is naar aanleiding van het advies van de Raad onder punt 5 aangepast. Het voorgestelde twaalfde lid van artikel 3 van de Ziekenfondswet is zodanig gewijzigd dat niet het misverstand kan ontstaan dat de inspecteur van de Rijksbelastingdienst ten aanzien van zelfstandigen de verzekeringsplicht voor de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen zou vaststellen. Hiermee is gevolg gegeven aan het advies van de Raad van State.

Door deze redactionele wijziging is het niet meer nodig om de oorspronkelijke formulering van het voorgestelde artikel 3, twaalfde lid, onder b, van de Ziekenfondswet overeenkomstig het advies van de Raad van State aan te passen.

*6. Door de koppeling van de ziekenfondsverzekering aan de systematiek van de WAZ zal in de situatie dat in de loop van een kalenderjaar een eigen bedrijf wordt gestart met terugwerkende kracht tot 1 januari van dat kalenderjaar ziekenfondsverzekering en daaraan gekoppeld premieplicht ontstaan (memorie van toelichting onder De duur van verzekering).*

*In de op 25 februari 1999 uitgebrachte uitvoeringstoets heeft de Ziekenfondsraad opgemerkt dat de ziekenfondsregelgeving het mogelijk maakt om in deze situatie de betrokkene financieel te compenseren.*

*De Raad acht het wenselijk dat in de toelichting het desbetreffende voorgenomen beleid nader wordt uiteengezet.*

6. Gevolg gevend aan het advies van de Raad van State, is in de memorie van toelichting onder «Duur van de verzekering» nader toegelicht waaruit de financiële compensatie voor betrokkene bestaat, wanneer een zelfstandige met terugwerkende kracht ziekenfondsverzekerd wordt.

*7. In een ministeriële regeling zal worden bepaald over welk kalenderjaar het inkomen van een zelfstandige in aanmerking wordt genomen voor de beoordeling of hij ziekenfondsverzekerd is (toelichting, onder De inkomensgrens Ziekenfondswet zelfstandigen).*

*Uit het verdere betoog van de toelichting blijkt dat het inkomen van drie jaar geleden in dezen bepalend zal zijn.*

*Ter wille van de rechtszekerheid adviseert de Raad de verzekeringsgrondslag dienovereenkomstig in de wettekst te preciseren.*

7. De Raad van State adviseert in de tekst van de wet nader te preciseren welk tijdvak voor de beoordeling van de verzekering van zelfstandigen in aanmerking wordt genomen. Nader is gebleken dat tegemoet gekomen kan worden aan de maatschappelijke wens om het gemiddelde belastbaar inkomen over een tijdvak van drie jaar voor de vaststelling van het inkomen in de zin van het nieuwe artikel 3d, eerste lid, van de Ziekenfondswet te hanteren. In het invoeringstraject van de voorgestelde ziekenfondsverzekering voor zelfstandigen kunnen bij de uitvoering naar verwachting nog wel aspecten naar voren komen die een snelle aanpassing van de vigerende regelgeving noodzakelijk maken. Daarom stelt het kabinet voor om voor de verzekering van

deze categorie van personen dezelfde wetssystematiek te hanteren als die sinds 1 januari 1998 voor de ziekenfondsverzekering van personen van 65 jaar of ouder wordt toegepast. Dit houdt in dat in de wettekst geen wijziging is aangebracht. Wel is de memorie van toelichting op dit punt aangepast.

*8. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

8. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven.

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

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 22 april 1999, no. W13.99.0114/III, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- In artikel I, onder B, artikel 3d, derde lid, na «verstaan» invoegen: voor binnenlands belastingplichtigen. Voorts na «1964 en» invoegen: voor buitenlands belastingplichtigen.
- In artikel 15a, eerste lid, één na laatste volzin, laatste woord en laatste volzin vervangen door: inkomen, bedoeld in artikel 3d, derde lid. Voorts in artikel 15a, tweede lid, premie-inkomen vervangen door: inkomen