

Vergaderjaar 2016–2017

34 522

Voorstel van wet van de leden Leijten, Bruins Slot en Bouwmeester houdende een verbod op winstuitkering door zorgverzekeraars

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 16 januari 2017

1. Inleiding

De initiatiefnemers danken de VVD-fractie voor de naar aanleiding van het verslag en de nota naar aanleiding van het verslag gestelde vragen. Zij zullen deze hierna beantwoorden.

2. De maatschappelijke rol en positie van zorgverzekeraars in het zorgstelsel

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de initiatiefnemers het acceptabel vinden dat zorgverzekeraars de premies fors verhogen en de polisvoorwaarden flink beperken, maar het niet acceptabel is om aan investeerders dividend uit te keren.

Andermaal hechten de initiatiefnemers eraan te benadrukken dat uit uitspraken van de zorgverzekeraars zelf¹, de Minister² en de Kamer³ ondubbelzinnig blijkt dat winstuitkering door zorgverzekeraars niet wordt beoogd en bovendien maatschappelijk gezien onwenselijk en controversieel wordt geacht. Van deze uitspraken gaat volgens de initiatiefnemers een normerende werking uit. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt die norm vast te leggen in wetgeving. De initiatiefnemers zien derhalve niet in hoe het bestendigen van de huidige praktijk, zal leiden tot verhoging van de premie of het inperken van de polisvoorwaarden. Evenals de leden van de VVD-fractie achten de initiatiefnemers dat immers onwenselijk. Men zou even goed kunnen stellen dat deze initiatiefwet middels het toevoegen van winst aan de reserves zal leiden tot een premieverlaging. Die mogelijkheid biedt deze initiatiefwet ook. Volledigheidshalve verwijzen de initiatiefnemers tevens naar de memorie van toelichting en de Nota naar aanleiding van verslag.

¹ Interview André Rouvoet, Zorgverzekeraars Nederland, NRC Handelsblad, d.d. 27 februari 2015

² Eerste termijn regering begrotingsbehandeling VWS, d.d. 20 november 2014 en Schriftelijke beantwoording vragen begrotingsbehandeling VWS, d.d. 20 november 2014

³ Motie Bruins Slot/Leijten (34 000 XVI, nr. 57) en Nader gewijzigd amendement Leijten/Van Gerven (33 683, nr. 41)

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers waarom het beter is dat zorgverzekeraars rente en aflossing betalen in plaats van dividend aan investeerders.

Het wetsvoorstel beoogt publieke middelen te behouden voor de verbetering van de kwaliteit en toegankelijkheid van de zorg. Het uitkeren van dividend aan investeerders is daarmee in strijd en derhalve ongewenst. Het risico bestaat dat investeerders zullen proberen de kosten zo laag mogelijk te houden om op die manier hun eigen winst te vergroten en dat dit niet ten goede komt aan betere zorg, lagere premies of de reserves. De initiatiefnemers zijn echter van mening dat de opbrengsten van deze mogelijke kostenbesparingen aan zorg besteed dienen te worden en niet aan een dividenduitkering.

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers waarom nu zou blijken dat geen van de zorgverzekeraars een winstoogmerk heeft, zij ervoor kiezen winstuitkeren permanent te verbieden.

De initiatiefnemers wijzen er andermaal op, dat voor alle zorgverzekeraars geldt, dat statuten kunnen worden gewijzigd en het niet hebben van een winstoogmerk kan worden geschrapt. In de huidige statuten wordt daar door veel zorgverzekeraars ook uitdrukkelijk naar verwezen. Het nu niet hebben van een winstoogmerk biedt volgens de initiatiefnemers dus geen enkele garantie voor de toekomst, tenzij de huidige praktijk nu in de wet wordt vastgelegd.

Volledigheidshalve verwijzen de initiatiefnemers tevens naar de beantwoording van een soortgelijke vraag van de VVD-fractie in de Nota naar aanleiding van verslag.

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers inzichtelijk te maken hoeveel dividend ASR heeft uitgekeerd op grond van het resultaat van de basisverzekering en voorts hoe dat welke negatieve ontwikkelingen dat heeft gehad op de maatschappelijke rol van de betreffende zorgverzekeraar.

Op het onderdeel arbeidsongeschiktheids- en zorgverzekeringen boekte ASR een positief resultaat van 169 miljoen euro⁴. In totaal werd er 170 miljoen euro aan dividend uitgekeerd aan de enige aandeelhouder, de Nederlandse Staat⁵. Of en zo ja, welk deel van de winst te danken is aan de basisverzekering is niet te herleiden. Het is derhalve niet mogelijk een onderbouwde uitspraak te doen over de invloed hiervan op de ontwikkeling van de maatschappelijke rol van de betreffende zorgverzekeraar. Volledigheidshalve verwijzen de initiatiefnemers tevens naar de beantwoording van een soortgelijke vraag van de SP-fractie in de Nota naar aanleiding van verslag.

3. Noodzaak tot verbod op winstuitkering zorgverzekeraars

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers op basis waarvan zij beweren dat ledenraden niet in staat zouden zijn eventuele winstuitkering te blokkeren.

De initiatiefnemers hechten er aan nogmaals te benadrukken dat voor alle zorgverzekeraars geldt, dat statuten kunnen worden gewijzigd en het niet hebben van een winstoogmerk derhalve kan worden geschrapt. Het nu niet hebben van een winstoogmerk biedt volgens de initiatiefnemers dus geen enkele garantie voor de toekomst, tenzij de huidige praktijk nu in de wet wordt vastgelegd.

⁴ Jaarverslag 2015

⁵ Zie bericht FD, «ASR keert € 170 mln dividend uit aan schatkist», d.d. 18 februari 2016

Ingevolge artikel 28 van de Zorgverzekeringswet moet een zorgverzekeraar zorg dragen voor «redelijke mate van invloed op beleid». Deze norm is niet uitgewerkt. Gemiddeld is het in de praktijk zo dat de ledenraad 3 a 4 keer vergadert en gevraagd en ongevraagd advies geeft, maar zij hebben geen wettelijke bevoegdheden om besluitvorming te blokkeren.

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers de stelling te onderbouwen dat de zorg voor beleggers interessant kan zijn. Er zijn veel publiekrechtelijke randvoorwaarden die de risico's voor zorgverzekeraars verkleinen. De initiatiefnemers wijzen er daarbij op dat iedere Nederlander verplicht is premie te betalen, werkgevers verplicht zijn bij te dragen en er eigen betalingen en een Rijksbijdrage zijn zodat zorgverzekeraars over gegarandeerde inkomsten beschikken van ongeveer 46,5 miljard euro⁶. Bovendien heeft een aantal ontwikkelingen er toe geleid dat zorgverzekeraars minder financiële risico's zijn gaan lopen waaronder schaalvergroting en de introductie van het macrobeheersinstrument (mbi). Op het toezicht over het voldoende uitvoeren van de zorgplicht stelt de initiatiefwet geen wijzigingen voor. Volledigheidshalve verwijzen de initiatiefnemers tevens naar de beantwoording van een soortgelijke vragen van de fracties van de PvdA, het CDA en D66 in de Nota naar aanleiding van verslag.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of het mogelijk is om structureel grote bedragen van het premievolume af te romen zonder dat de zorgplicht in het geding komt. De leden van deze fractie wijzen er daarbij op dat vrijwel alle zorgverzekeraars aan zouden hebben gegeven dat zij de afgelopen jaren geen kostendekkende premies hebben vastgesteld. De initiatiefnemers herkennen niet dat zorgverzekeraars geen kostendekkende premie hebben gesteld, daar zij ook afgelopen jaren positief resultaat behaalden. Dat na de vaststelling van een kostendekkende premie is besloten om overreserve in te zetten om de premie voor verzekerden te dempen, is iets anders dan onder de premie onder de kostprijs vast te stellen. De inkomsten van zorgverzekeraars tezamen hebben ertoe geleid dat de reserves van zorgverzekeraars in de loop der jaren zijn opgelopen tot inmiddels een buffer voor de basisverzekering van 9,9 miljard euro, waarvan een overreserve van 3,6 miljard euro⁷.

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers hoe het mogelijk nemen van grote risico's door zorgverzekeraars op zoek naar een hoog rendement, zicht verhoudt tot art 3:97 van de Wet op het financieel toezicht.

Artikel 3:97 van de Wet op het financieel toezicht bedoelt te voorkomen dat verzekeraars door het uitkeren van dividend niet meer aan de solvabiliteitsvereisten voldoen. Dit laat onverlet dat er ook andere mogelijkheden zijn om het rendement op een onverantwoorde wijze te verhogen. Dit kan door het inkopen van minder zorg, slechtere zorg of het onnodig verhogen van de premie. De initiatiefnemers kiezen er daarom voor om de norm van geen winstuitkering door zorgverzekeraars in de wet vast te leggen. Juist omdat winstuitkering volgens de initiatiefnemers wel degelijk een risico voor de voor de kwaliteit en toegankelijkheid van de zorg voor de korte en lange termijn kan zijn.

Op dit punt verwijzen de initiatiefnemers tevens naar de beantwoording van vragen van eveneens de VVD-fractie over dit onderwerp in de Nota naar aanleiding van verslag.

⁶ Begroting VWS 2017

⁷ AO Zorgverzekeringswet, beantwoording in eerste termijn Minister, d.d. 5 oktober 2015

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers te reflecteren op de stelling dat het juist de concurrentie binnen publiekrechtelijke randvoorwaarden is die het zorgverzekeraars belet om winst uit te keren. Het stelsel zoals dat tien jaar geleden is geïntroduceerd, is een privaat stelsel gekarakteriseerd door publiekrechtelijke randvoorwaarden. Dit wetsvoorstel is een uitbreiding van die publiekrechtelijke randvoorwaarden en belet zorgverzekeraars zoals de leden van de VVD-fractie terecht stellen, om winst uit te keren.

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers hoe het voor een verzekeraar mogelijk is om binnen de wettelijke kaders, zonder ingrijpen van de toezichthouders, mogelijk is een concurrerende premie te stellen? De resultaten die de zorgverzekeraar behaalt, kunnen worden ingezet voor het realiseren van een concurrerende premie. De resultaten zijn afhankelijk van de bedrijfseconomische en strategische keuzes die een verzekeraar maakt. Overigens zijn zorgverzekeraars, op dit moment, zonder de mogelijkheid van winstuitkering in staat om onderscheidende premies vast te stellen. Ook dit jaar zijn er meer dan een miljoen verzekerden overgestapt.

De leden van de VVD-fractie vraagt de initiatiefnemers of zij van mening zijn dat de NZa en DNB over voldoende instrumenten beschikken om op te treden tegen een zorgverzekeraar die in strijd met de wettelijke kaders handelt.

De initiatiefnemers noemen als voorbeeld dat alhoewel er een verbod is op risicoselectie, de praktijk uitwijst dat zorgverzekeraars zich wel degelijk richten op de meest lucratieve groepen verzekerden. Onderzoek van de NZa toont aan dat er op polisniveau en door middel van tussenpersonen en collectiviteiten sprake is van (verborgen) risicoselectie⁸. De NZa merkt ook op dat zorgverzekeraars in toenemende mate geconfronteerd worden met financiële risico's en dat de druk om te selecteren op winstgevendende verzekerden zal toenemen. Door winstuitkering mogelijk te maken zal deze druk om te selecteren op winstgevendende verzekerden alleen maar toenemen. De initiatiefnemers vinden winstuitkering niet in overeenstemming met de maatschappelijke rol van zorgverzekeraars en de houding die zij daarbij in dienen te nemen ten opzichte van hun verzekerden.

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers het causaal verband aan de te tonen van tussen de huidige risico's op risicoselectie en de mogelijk toekomstige uitkering van winst. Bovendien vragen zij welk onderzoek van de NZa dit aantoont.

Met causaliteit wordt bedoeld dat een gebeurtenis het directe gevolg is van een andere gebeurtenis. Het causaal verband aantonen met een gebeurtenis die nog niet heeft plaatsgevonden, is daarmee per definitie onmogelijk. Derhalve is er ook geen onderzoek van de NZa die dit aantoont.

Volgens de initiatiefnemers getuigt het feit dat de NZa in haar eerdergenoemde onderzoek⁹ naar risicoselectie, opmerkt dat de druk om te selecteren op winstgevendende verzekerden zal toenemen naarmate zorgverzekeraars in toenemende mate geconfronteerd worden met financiële risico's, dat dit wel in de lijn der verwachting ligt.

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers of zij het er met hen over eens zijn dat risicoselectie in strijd is met de Zorgverzeke-

⁸ NZa, Risicoselectie en risicosolidariteit zorgverzekeringsmarkt, kwalitatief onderzoek 2016, september 2016

⁹ NZa, Risicoselectie en risicosolidariteit zorgverzekeringsmarkt, kwalitatief onderzoek 2016, september 2016

ringswet. Ook vragen deze leden of de initiatiefnemers constateren dat de NZa onvoldoende capaciteit heeft.

De initiatiefnemers zijn het met de leden van de VVD-fractie eens dat risicoselectie in strijd is met de Zorgverzekeringswet en dat de NZa hard moet optreden in de gevallen waarin risicoselectie zich voordoet. Het initiatiefwetsvoorstel wijzigt niets aan de opdracht voor de NZa om te handhaven op het verbod op risicoselectie.

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers te reageren op het voorbeeld van een zorgverzekeraar die 100 miljoen euro met een rente van 9% in 5 jaar terug moet betalen, en hoe die meer premiegeld aan zorg kan besteden dan een zorgverzekeraar die over een investering van 100 miljoen euro een dividend van 4% uitkeert.

Aangezien het genoemde voorbeeld fictief is en niet nader onderbouwd, achten de initiatiefnemers het niet zinvol om te reageren, de fictieve percentages zouden immers ook verwisseld kunnen worden. In het algemeen zijn zij echter van mening dat positief rendement moet worden besteed aan het versterken van de reserves van de zorgverzekeraar, aan het vaststellen van lagere premies, dan wel aan de inkoop van betere of meer zorg. Het geld komt daarmee terug bij de mensen die hun premie betaald hebben. Het toestaan van winstuitkering zou betekenen dat publieke middelen wegvloeien naar private partijen en dat vinden de initiatiefnemers niet wenselijk.

4. Juridische gevolgen

De leden van de VVD-fractie constateren dat een aantal zorgverzekeraars niet alleen beschikt over reserves uit de voormalige ziekenfondsen, maar ook over privaat opgebouwde niet-wettelijke reserves dan wel dat tussentijds extra kapitaal is verschaft om de solvabiliteitspositie te versterken.

De initiatiefnemers constateren dat ook tussentijds verschaft kapitaal is gefinancierd met de inleg van premiegeld dan wel middels publiek geld via andere inkomstenbronnen.

De leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemers de mening delen dat door het voorliggende wetsvoorstel het vertrouwen in het financiële stelsel ondergraven kan worden.

De initiatiefnemers delen die mening niet. Zij zien niet hoe het bestendigen van de huidige praktijk, het vertrouwen in het financiële stelsel zal schaden. Uit uitspraken van de zorgverzekeraars zelf¹⁰, de Minister¹¹ en de Kamer¹² blijkt ondubbelzinnig dat winstuitkering door zorgverzekeraars niet wordt beoogd en bovendien maatschappelijk gezien onwenselijk en controversieel wordt geacht. Van deze uitspraken gaat volgens de initiatiefnemers een normerende werking uit. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt die norm vast te leggen in wetgeving.

De leden van de VVD-fractie vragen andermaal om een overzicht van de herkomst, samenstelling en hoogte van de reserves. Tevens vragen zij in welke mate zorgverzekeraars de solvabiliteitspositie hebben verstevigd met middelen van private entiteiten. Zij achten deze informatie onder andere wenselijk om een inschatting te kunnen maken van het risico op financiële claims.

¹⁰ Interview André Rouvoet, Zorgverzekeraars Nederland, NRC Handelsblad, d.d. 27 februari 2015

¹¹ Eerste termijn regering begrotingsbehandeling VWS, d.d. 20 november 2014 en Schriftelijke beantwoording vragen begrotingsbehandeling VWS, d.d. 20 november 2014

¹² Motie Bruins Slot/Leijten (34 000 XVI, nr. 57) en Nader gewijzigd amendement Leijten/Van Gerven (33 683, nr. 41)

De initiatiefnemers wijzen er andermaal op dat dit wetvoorstel niet uitgaat van de onteigening van de reserves, maar uitsluitend een regulering van eigendom. Aangezien alle reserves van zorgverzekeraars tot stand zijn gekomen dankzij de inleg van premiegeld, zijn de initiatiefnemers van mening dat deze regulering ook voor alle reserves dient te gelden. Het door de leden van de VVD-fractie gevraagde overzicht is volgens de initiatiefnemers dan ook niet noodzakelijk.

Voor wat betreft het risico op claims wijzen de initiatiefnemers op het feit dat zorgverzekeraars zelf aangeven dat zij geen winsttoogmerk hebben. Zij verwachten dan ook geen juridische stappen. Het staat echter iedere organisatie of individu vrij om te procederen tegen wetgeving waarin zij menen oneigenlijk beperkt te worden in hun vrijheid. Het wetsvoorstel beperkt het eigendomsrecht, zoals beschermd door artikel 1 EP bij het EVRM. De vraag is of die beperking kan worden gerechtvaardigd. De initiatiefnemers zijn van mening dat dit inderdaad het geval is. Volledigheidshalve verwijzen de initiatiefnemers tevens naar de beantwoording van vragen van eveneens de VVD-fractie over dit onderwerp in de Nota naar aanleiding van verslag.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre het huidige initiatiefwetsvoorstel verder strekt dan het huidige verbod.

Het huidige verbod op winstuitkering heeft betrekking op de zorgverzekeraars die voorafgaande aan de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel als ziekenfonds met publieke middelen reserves hebben opgebouwd. Het werd destijds onwenselijk geacht dat de door premiebetalers opgebouwde reserves zouden kunnen worden uitgekeerd aan aandeelhouders en onmiddellijk zouden kunnen wegvloeien als winstuitkering¹³. Met dit wetsvoorstel beogen de initiatiefnemers het verbod op winstuitkering voor alle zorgverzekeraars onder alle omstandigheden permanent te maken, omdat zij voor het realiseren van goede, goed toegankelijke en doelmatige zorg winstuitkering aan aandeelhouders of derden om meerdere redenen ongewenst vinden.

Volledigheidshalve verwijzen de initiatiefnemers hierbij naar de memorie van toelichting.

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers een inschatting te maken van de mogelijke schadeclaims per verzekeraar. Daarnaast vragen zij wie eventuele proceskosten dient te betalen en of de Nederlandse overheid kan worden beschuldigd van onbehoorlijk bestuur.

Aangezien ook de zorgverzekeraars zelf aangeven dat zij geen winsttoogmerk hebben, verwachten de initiatiefnemers geen juridische stappen. Een inschatting per zorgverzekeraar is dan ook niet aan de orde.

Indien een organisatie of individu van mening is oneigenlijk beperkt te worden in hun vrijheid dan staat het hen vrij om te procederen. Het wetsvoorstel beperkt het eigendomsrecht, zoals beschermd door artikel 1 EP bij het EVRM. De vraag is of die beperking kan worden gerechtvaardigd. De initiatiefnemers zijn van mening dat dit inderdaad het geval is. Een eventuele claimant zal moeten aantonen dat er sprake is van onrechtmatig overheidshandelen (1), maar ook dat dit handelen in een causale relatie (2) staat tot financiële schade (3).

Voor wat betreft de proceskosten geldt dat daar de in het ongelijk gestelde partij voor opdraait mits de rechter deze daartoe veroordeeld en indien dat is gevorderd door de andere partij.

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers welke dwingende redenen van algemeen belang van toepassing zijn om de volgens deze

¹³ Kamerstukken II 2004/05, 30 124, nr. 3, blz. 6–7, zie memorie van toelichting, Algemeen, Tienjaarstermijn

leden beperkende maatregelen met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten te rechtvaardigen. De initiatiefnemers hebben reeds aangegeven dat het algemeen belang dat met dit wetsvoorstel wordt gediend bestaat uit de bescherming van de consument en de verzekerde. Het wetsvoorstel beoogt het belang van kwalitatieve en toegankelijke zorg te behartigen en een bijdrage te leveren aan het vertrouwen van burgers in het zorgstelsel. Dat gebeurt concreet doordat de winst niet kan worden uitgekeerd maar kan worden gebruikt voor premieverlaging, verbetering van zorg of de versterking van de reservepositie. Dit is in het belang van de verzekerde. Het op deze wijze realiseren dat premiegelden binnen de zorg blijven, draagt voorts bij aan het vertrouwen dat consumenten en verzekerden hebben in zorgverzekeraars. De door de leden van de VVD-genoemde bestaande waarborgen zijn van belang, maar op dit moment klaarblijkelijk onvoldoende om het vertrouwen van consumenten en verzekerden in zorgverzekeraars te herstellen. Op dit punt verwijzen de initiatiefnemers ook naar enkele onderzoeken die zij hiertoe hebben aangehaald in de (eerste) nota naar aanleiding van het verslag en in reactie op het advies van de Raad van State. Ten aanzien van de mogelijkheid om over te stappen blijkt bijvoorbeeld dat maar een klein deel van de verzekerden overstapt, ook wanneer er onvrede of onduidelijkheid is over de vergoedingen van de zorgverzekeraar. Een verbod op winstuitkering levert naar de mening van initiatiefnemers een positieve bijdrage aan dit benodigde herstel van vertrouwen.

De leden van de VVD-fractie stellen dat in de Europeesrechtelijke jurisprudentie wordt gesproken over «legitieme verwachting». Zij vragen voorts de initiatiefnemers naar hun mening over het feit dat sinds 2006 wettelijk is vastgelegd dat de bekleemde reserves ter vrije beschikking van de zorgverzekeraars zouden komen en dat een verruiming daarvan tot alle reserves volgens deze leden niet aan de orde was tot voorliggend initiatietwetsvoorstel.

Ten aanzien van de normerende werking zij opgemerkt dat initiatiefnemers bewust voor deze bewoording hebben gekozen. Het wetsvoorstel maakt helder dat premiegelden binnen de zorg moeten worden besteed, dat wil zeggen kunnen worden gebruikt voor premieverlaging, verbetering van zorg of de versterking van de reservepositie. Ten aanzien van de legitieme verwachting waarnaar de leden van de VVD-fractie verwijzen merken de initiatiefnemers op dat met de onderhavige wijziging geen sprake is van een onteigening van de reserves of een verbod op het maken van winst. Zorgverzekeraars behouden hun reserves en de winst kan dan wel niet worden uitgekeerd, maar kan wel degelijk worden gebruikt voor premieverlaging, verbetering van zorg of de versterking van de reservepositie. Het voorstel om met betrekking tot de winstuitkering op deze manier regulerend op te treden blijft onverminderd een politieke afweging, echter het moge duidelijk zijn dat dit gestoeld is op de wens vanuit de samenleving en betrokken partijen zelf. In die zin stellen initiatiefnemers ten aanzien van de aangehaalde «legitieme verwachting» dat onderhavig voorstel ook niet als een verrassing kan zijn gekomen voor zorgverzekeraars. Zij hebben reeds in de eerdere beantwoording verwezen naar onder meer de opvattingen van zorgverzekeraars, een meerderheid van de Kamer en de regering dat winstuitkering door zorgverzekeraars niet wordt beoogd, en zich daarbij aansluiten bij de maatschappelijke opvatting dat winstkering als onwenselijk en controversieel wordt geacht.

De mogelijkheden tot het aanwenden van de gelden worden hierdoor weliswaar beperkt, maar de zorgverzekeraars kunnen nog wel over de winst beschikken. Er is dus uitsluitend sprake van een regulering op het recht van eigendom. In de eerdere beantwoording is aangegeven dat eigendom kan worden gereguleerd indien de inmenging op het recht van

eigendom plaatsvindt bij wet, met de inbreuk een algemeen belang wordt behartigd en de inmenging in een evenredige verhouding staat tot het nagestreefde doel. Door middel van dit wetsvoorstel wordt beoogd het belang van kwalitatieve en toegankelijke zorg te behartigen en een bijdrage te leveren aan het vertrouwen van burgers in het zorgstelsel.

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers te reageren op de stelling dat er geen sprake is van een «fair balance» tussen de bevordering van het algemeen belang en het inperken van het eigendomsrecht. De betreffende leden vragen bovendien of de initiatiefnemers bereid zijn een juridische second opinion te vragen bij de landsadvocaat of een externe deskundige.

De initiatiefnemers zijn het oneens met de door de leden van de VVD-fractie geponeerde stelling. Deze wordt ook niet ondersteund in de jurisprudentie van het EHRM waarin de bescherming van de consument en de verzekerde wordt gekwalificeerd als gerechtvaardigd algemeen belang en een basis biedt voor eigendomsregulering, hiernaar hebben de initiatiefnemers al diverse keren verwezen. De kans op een succesvolle inbreukprocedure op grond van de door de leden van de VVD-fractie veronderstelde disbalans, achten zij dan ook gering. Volledigheidshalve zij daarover nog het volgende opgemerkt door de initiatiefnemers. De voorgestelde inmenging dient ertoe dat de gelden niet worden aangewend voor het uitkeren van winsten, maar de winsten ten goede komen aan de verzekerde (lagere verzekeringspremie), de patiënt (betere zorg) dan wel het maatschappelijk belang van solide zorgverzekeraars (de reserves). Op dien wijze worden de belangen van de consument en verzekerde beschermd. Het is niet mogelijk met een minder ingrijpende maatregel hetzelfde doel te bereiken. In dat kader hebben initiatiefnemers in reactie op het advies van de Raad van State ook aangegeven waarom de aangedragen alternatieven voor het voorstel, namelijk het aanpassen van de vereveningsbijdragen of een verbetering van de concurrentieverhoudingen, ontoereikend zijn.

De leden van de VVD-fractie stellen dat het na de inwerkingtreding van de initiatiefwet vrijwel onmogelijk wordt om nog toe te treden tot de Nederlandse zorgverzekeringsmarkt. Zij vragen de initiatiefnemers of zij dit inderdaad beogen.

De initiatiefnemers delen de mening van de leden van de VVD-fractie dat toetreding tot de Nederlandse zorgverzekeringsmarkt vrijwel onmogelijk wordt, niet. In reactie hierop wijzen de leden op de evaluatie de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) met betrekking tot de mislukte toetreding van beoogd zorgverzekeraar ANNO12¹⁴. Het niet uit kunnen keren van winst was hierbij niet de belemmerende factor, maar diverse andere redenen waaronder de complexe regelgeving, de onzekerheid rondom politieke beslissingen over onder andere het verzekerde pakket en de hoge investeringen vanwege de solvabiliteitseisen.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de initiatiefnemers de mening delen dat de potentiële deelnemers aan ANNO12, indien die verzekeraar wel van start zou zijn gegaan, na inwerkingtreding van de voorliggende initiatiefwet hun inleg voor het realiseren van het startkapitaal kwijt zouden zijn.

De initiatiefnemers delen die mening niet. Zij benadrukken andermaal dat er geen sprake is van onteigening. Met onderhavige wijziging wordt een verbod gelegd op winstuitkering. Er kan weliswaar niet ongestoord gebruik worden gemaakt van het eigendomsrecht maar het maken van winst is niet verboden, zolang deze wordt gebruikt voor premieverlaging, verbetering van zorg of de reservepositie.

¹⁴ Marktscan van de Zorgverzekeringsmarkt 2015

Volledigheidshalve verwijzen de initiatiefnemers tevens naar de beantwoording van vragen van eveneens de VVD-fractie over dit onderwerp in de Nota naar aanleiding van verslag.

De leden van de VVD-fractie vragen welke signalen initiatiefnemers hebben ontvangen dat zorgverzekeraars hun organisatievorm inderdaad omzetten. Tevens vragen zij waarop zij hun inschatting baseren dat hun rechtsvorm zullen omzetten in een NV.

De initiatiefnemers zijn van mening dat het nu niet hebben van een winstoogmerk geen enkele garantie voor de toekomst zal bieden, tenzij de huidige praktijk nu in de wet wordt vastgelegd. Het is echter niet ondenkbaar dat wanneer de gelegenheid tot winstuitkering door de wetgever wordt gecreëerd, zorgverzekeraars hiertoe op termijn zullen overgaan. De initiatiefnemers wijzen daarbij op voorbeelden elders in de zorg zoals ziekenhuizen die zich, in afwachting van het wetvoorstel wat dit mogelijk moet maken, voorbereiden op het uitkeren van winst door hun rechtsvorm aan te passen¹⁵.

De leden van de VVD-fractie vragen tevens welke zorgverzekeraars met NV als rechtsvorm, op basis van hun statuten daadwerkelijk winst uit kunnen keren.

Zoals reeds beantwoord in de Nota naar aanleiding van verslag, is er één zorgverzekeraar die in de huidige statuten het niet maken van winst gekoppeld heeft aan de Zorgverzekeringswet. Indien deze wet de mogelijkheid biedt, kan deze zorgverzekeraar daar dus direct toe overgaan. Het betreft hier ASR Basis Ziektekostenverzekeringen (ASR).

Volledigheidshalve verwijzen de initiatiefnemers tevens naar de beantwoording van een soortgelijke vragen van eveneens de VVD-fractie in de Nota naar aanleiding van verslag.

5. Toezicht en handhaving

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers waarop zij zich baseren wanneer zij stellen dat de inwerkingtreding van deze initiatiefwet, geen grote gevolgen heeft voor het risico op faillissementen van zorgverzekeraars. Ook vragen deze leden of de initiatiefnemers extern advies op dit punt hebben ingewonnen.

Andermaal benadrukken de initiatiefnemers dat het voorliggende wetsvoorstel beoogt de huidige praktijk vast te leggen in wetgeving. De initiatiefnemers zien derhalve niet in hoe het bestendigen van die praktijk, zal leiden tot faillissementen van zorgverzekeraars. Onder de huidige omstandigheden hebben zorgverzekeraars immers grote reserves weten op te bouwen zodat er inmiddels een buffer voor de basisverzekering van 9,9 miljard is, waarvan 3,6 miljard als overreserve kan worden aangemerkt¹⁶.

Het initiatiefwetsvoorstel beoogt dat het positief rendement onder andere ingezet wordt voor het versterken van de reserves. Juist doordat de winsten ten goede komen aan de reserves en niet worden uitgekeerd aan derden, kan het voorstel de financiële positie van de zorgverzekeraars verstevigen.

Gelet op het feit dat het voorliggende wetsvoorstel beoogt de huidige praktijk vast te leggen en daarmee een behoudend karakter heeft, hebben de initiatiefnemers specifiek op dit onderwerp geen extern advies ingewonnen en zien zij daar derhalve ook geen aanleiding voor.

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers te reageren op de stelling dat binnen hetzelfde concern een kapitaaltekort bij de ene

¹⁵ Vergaderjaar 2015–2016, Aangangsels van de Handelingen, nr. 642

¹⁶ AO Zorgverzekeringswet, beantwoording in eerste termijn Minister, d.d. 5 oktober 2015

risicodrager worden gecompenseerd met een kapitaaloverschot bij de andere risicodrager en het verbod op winstuitkering ertoe kan leiden dat kapitaalverschuiving binnen hetzelfde concern niet meer mogelijk is. De initiatiefnemers wijzen er andermaal op dat voorliggend wetsvoorstel niet ingrijpt op de mogelijkheid tot kapitaalverschuiving binnen een concern.

Volledigheidshalve verwijzen de initiatiefnemers tevens naar de beantwoording van soortgelijke vragen van eveneens de VVD-fractie in de Nota naar aanleiding van verslag.

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers of zij de zorg van deze leden delen dat een faillissement van een zorgverzekeraar, ook als het om een kleine verzekeraar gaat, een schokeffect kan hebben op de financiële stabiliteit van zorgaanbieders die zaken doen met deze verzekeraar. Deze leden vragen ook of de initiatiefnemers dat risico meegewogen hebben bij het ontwerpen van dit wetsvoorstel.

De initiatiefnemers zijn het eens met de leden van de VVD-fractie dat een faillissement over het algemeen alleen maar verliezers kent en dat het van belang is om een faillissement te voorkomen. Zij zien echter niet in hoe het wetsvoorstel dat uitsluitend de huidige praktijk beoogt te bestendigen, van invloed is op het mogelijk failliet gaan van zorgverzekeraars.

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers waarom zij een zorgverzekeraar die aan de grenzen van de solvabiliteit komt, willen verbieden kapitaal aan te trekken van investeerders.

Op basis van dit wetsvoorstel kan een zorgverzekeraar nog steeds kapitaal in de vorm van bijvoorbeeld een lening van een pensioenfonds aantrekken. De verzekeraar mag echter geen winst uitkeren aan investeerders. Wel mag de verzekeraar de winst aan betere zorg, lagere premies of het verhogen van de reserves.

Volledigheidshalve verwijzen de initiatiefnemers voor een uitgebreide motivatie van het initiatiefwetsvoorstel naar de memorie van toelichting.

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers of zij een principiële reden hebben waarom zij een zorgverzekeraar die in solvabiliteitsproblemen komt, dwingen de premies te verhogen in plaats van aan te kloppen bij een investeerder.

De initiatiefnemers herkennen zich niet in het beeld dat de leden van de VVD-fractie schetsen. Zij wijzen er voorts op dat het wetsvoorstel beoogt dat het positief rendement onder andere ingezet wordt voor het versterken van de reserves. Juist doordat de winsten onder andere ten goede komen aan de reserves en niet worden uitgekeerd aan derden, kan het voorstel de financiële positie van de zorgverzekeraars verstevigen.

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers andermaal om het Ministerie van Financiën of een externe deskundige een inschatting te laten maken van de consequenties van de inwerkingtreding van het initiatiefwetsvoorstel voor de opbrengst van de verkoop van ASR.

De initiatiefnemers gaan er van uit dat de Minister van Financiën de beursgang van ASR zorgvuldig zal begeleiden gezien het staatsbelang. Daarbij gaan de initiatiefnemers ervan uit dat de Minister van Financiën met alle relevante factoren rekening houdt.

Volledigheidshalve verwijzen de initiatiefnemers tevens naar de beantwoording van soortgelijke vragen van eveneens de VVD-fractie in de Nota naar aanleiding van verslag.

Leijten
Bruins Slot
Bouwmeester