

Vergaderjaar 2003–2004

29 497

Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen en enige andere wetten in verband met de beëindiging van de toegang tot die verzekering voor diegenen die op of na de inwerkingtreding van deze wet arbeidsongeschikt worden (Wet einde toegang verzekering WAZ)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 16 februari 2004 en het nader rapport d.d. 1 april 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 16 januari 2004, no. 04.000153, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen en enige andere wetten in verband met de beëindiging van de toegang tot die verzekering voor diegenen die op of na de inwerkingtreding van deze wet arbeidsongeschikt worden (Wet einde toegang van verzekering WAZ), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) af te schaffen, rekening houdend met bestaande gevallen. Met het oog daarop wordt de WAZ zodanig gewijzigd dat vanaf 1 juli 2005 nieuwe instroom niet meer mogelijk is. Dit houdt in dat alleen degenen die vóór 1 juli 2004 arbeidsongeschikt worden in de zin van de WAZ, na afloop van het wachtjaar nog in aanmerking kunnen komen voor een WAZ-uitkering. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen met betrekking tot de onverzekerbare risico's, de bestaande gevallen en de financieringswijze. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 januari 2004, nr. 04.000153, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 februari 2004, nr. W12.04 0022/IV, bied ik U hierbij aan.

1. De toelichting bij het voorstel van wet geeft als motivering voor het afschaffen van de WAZ dat een publieke inkomensdervingsverzekering wegens arbeidsongeschiktheid niet meer geboden is. Daarbij wijst de toelichting op de praktijk in een aantal landen elders in Europa en op het feit dat het arbeidsongeschiktheidsrisico voor zelfstandigen goed particulier verzekeraar is. Zelfstandigen kiezen zelf uitdrukkelijk voor het zelfstandige ondernemerschap, met de daarbij behorende kansen en risico's.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Voorts wordt gewag gemaakt van de resultaten van een onderzoek naar de gevolgen van het afschaffen van de WAZ, waaruit blijkt, dat onder zelfstandigen zelf geen behoefte bestaat de WAZ in de huidige vorm voort te zetten. De Raad stelt vast, dat deze benadering tegengesteld is aan die van 1998 toen de WAZ werd geïntroduceerd als vervolg op de in 1976 ingestelde volksverzekering Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW), die toen werd ingetrokken. De noodzaak tot een aparte arbeidsongeschiktheidsregeling voor zelfstandigen werd toen ingegeven door het streven naar een juiste balans tussen de uitgangspunten van publieke solidariteit en eigen verantwoordelijkheid. Een publieke verzekering met een brede solidariteit werd noodzakelijk geacht daar waar risico's kunnen optreden die zo groot zijn dat zij op individueel niveau niet gedragen kunnen worden.¹

Onderkend moet evenwel worden dat mede gelet op de uitwerking van de WAZ in de praktijk, de laatste jaren de opvattingen over aard en omvang van publieke regelgeving voor zelfstandigen zijn veranderd. In die zin laat zich de thans voorgestelde afschaffing van de WAZ goed verstaan, zeker ook wanneer het oordeel van de zelfstandige ondernemers zelf mee in de beschouwing wordt betrokken. Voor een groot aantal van hen zal afschaffing van de WAZ eerder positieve dan negatieve effecten hebben, zoals ook uit het bij de toelichting behorende onderzoeksrapport² blijkt.

Deze conclusie kan evenwel niet veralgemeniseerd worden. De Raad wil in dit verband wijzen op die risico's die onverzekerbaar zullen blijken te zijn.

Daarnaast vraagt hij aandacht voor bijzondere groepen onder de huidige WAZ verzekerden, die bij afschaffing hiervan in een financieel slechtere situatie kunnen komen te verkeren.

a. Onverzekerbare risico's

Eén van de argumenten voor afschaffing van de WAZ is dat het arbeidsongeschiktheidsrisico van zelfstandigen op een adequate wijze privaaf te verzekeren is. Uit het bij de toelichting gevoegde onderzoeksrapport blijkt echter dat afschaffing van de WAZ zal leiden tot mogelijke onverzekerbaarheid voor bepaalde categorieën. Dit is een gevolg van het feit dat bij een private verzekering geen acceptatieplicht geldt, sprake is van risicoselectie en geen maximumpremie geldt. Zo moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat bepaalde medische risico's worden uitgesloten of alleen worden geaccepteerd tegen hogere premie of uitsluiting, dat bepaalde beroepen met een hoog risico niet verzekerd kunnen worden en dat een maximale acceptatieleeftijd van toepassing is.

Ook de toelichting onderkent dat zich mogelijke gevallen van onverzekerbaarheid kunnen voordoen die om een oplossing vragen. In dit verband wordt melding gemaakt van een overleg met het Verbond van Verzekeraars waarin aandacht is gevraagd voor dit probleem. De verzekeraars hebben aangegeven dat hiervoor verzekeringstechnisch een oplossing geboden kan worden, maar dat de haalbaarheid hiervan mede afhankelijk is van mededingingsaspecten. De Raad acht het, nu sprake is van één van de dragende argumenten van het wetsvoorstel, niet voldoende dat met deze constatering wordt volstaan. Voor de beoordeling van de gevolgen van het afschaffen van de WAZ is de uitkomst van dit overleg immers van belang, in het bijzonder ook de vraag of de beoogde oplossing in de particuliere verzekeringsmarkt verenigbaar is met de Mededingingswet. Hij beveelt aan in de toelichting op de resultaten van dit overleg in te gaan en zondig aan te geven welke aanvullende maatregelen geboden zijn.

b. Bijzondere groepen.

De WAZ kent naast de zelfstandigen en de meewerkende echtgenoten, in artikel 5 ook de zogenaamde beroepsbeoefenaren. Het betreft hier degenen die, anders dan als zelfstandige, inkomen uit arbeid verwerven, maar niet verzekerd zijn voor de Ziektewet, de Werkloosheidswet en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering.

Onder deze categorie vallen onder meer degenen die als huispersoneel kunnen worden aangemerkt, dat wil zeggen degenen die doorgaans minder dan 3 dagen per week in (dezelfde) huishouding werkzaam zijn en waarbij de werkzaamheden bestaan uit uitsluitend of nagenoeg uitsluitend huishoudelijke of persoonlijke diensten, zoals alfahulp, huishoudelijke hulpen, privé-chauffeurs en privé-verplegers. Verder kan gedacht worden aan meewerkende kinderen, tewerkgestelden in een sociale werkplaats, en gevallen waarin

¹ Kamerstukken II 1995/96, 24 758, A, blz. 3 en 4.

² Onderzoek naar de gevolgen van het afschaffen van de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, september 2003.

sprake is van een zogenoemde pseudo-dienstbetrekking, waarin op verzoek de arbeidsverhouding als dienstbetrekking kan worden aangemerkt. Evenals in zijn advies bij de totstandkoming van de WAZ¹ vraagt de Raad aandacht voor deze groepen. Ook het onderzoeksrapport onderstreept de gevolgen van het wetsvoorstel voor deze categorie. De toelichting volstaat met de opmerking dat deze personen niet meer wettelijk verzekerd zullen zijn en voor verzekering aangewezen zijn op de private verzekeringsmarkt. Voorts wijst de toelichting op de Wet werk en bijstand als publieke regeling bij inkomensderving wegens arbeidsongeschiktheid. In feite wordt hiermee onderkend dat voor deze groepen met het wegvalLEN van de WAZ een problematiek ontstaat in de sfeer van het arbeidsongeschiktheidsrisico, die niet anders benaderd kan worden dan met de bestaande bijstandsvoorziening. Kennelijk is de regering van oordeel dat zonnodig de bijstandsvoorziening een toereikend alternatief is voor de huidige arbeidsongeschiktheidsverzekering die met dit voorstel wordt opgeheven. De Raad is van oordeel dat deze opvatting op gespannen voet staat met dat deel van de motivering voor het afschaffen van de WAZ dat wijst op de mogelijkheid van particuliere verzekerbaarheid van dit arbeidsongeschiktheidsrisico. De Raad adviseert daarom de positie van deze bijzondere groepen (de beroepsbeoefenaren, die niet tot de categorie zelfstandigen behoren, doch die evenmin verzekerd zijn krachtens de WAO) nader in overweging te nemen en te bezien welke mogelijkheden er zijn om alsnog te voorzien in een toereikende dekking van het arbeidsongeschiktheidsrisico.

1. De regering erkent dat – zoals de Raad van State stelt – de benadering die nu leidt tot de afschaffing van de WAZ, tegengesteld is aan die ten tijde van de introductie van de WAZ. Hieraan liggen meerdere factoren ten grondslag. Belangrijke rol spelen de ontwikkelingen sinds de inwerkingtreding van de WAZ, bijvoorbeeld ten aanzien van de cesuur tussen eigen verantwoordelijkheid en overheidsregulering. Daarnaast is relevant de mening van de primaire doelgroep over de WAZ. Ten slotte is ook van betekenis de aard en omvang van de effecten van de afschaffing van de WAZ. Een en ander heeft de regering doen besluiten de WAZ af te schaffen. Met de Raad is de regering van mening dat één van de effecten die kunnen optreden als gevolg van die afschaffing, namelijk mogelijke onverzekerbaarheid, bijzondere aandacht verdienen en een adequate aanpak vereisen. Op mogelijke oplossingen voor onverzekerbaarheid en op de positie van bijzondere groepen onder invloed van de afschaffing van de WAZ gaat de regering hieronder in.

a. Onverzekerbare risico's

De regering hecht aan een adequate overgang van de huidige naar de voor de toekomst voorgestelde situatie, in het bijzonder van de publieke naar de private verzekering. Voor zelfstandigen die bij de keuring voor een particuliere verzekering mogelijk onverzekerbaar blijken, is een geschikte oplossing gewenst. Dat is ook voor de regering reden geweest om bij de start van de voorbereidingen van het wetsvoorstel in overleg te treden met het Verbond van Verzekeraars, gericht op private oplossingen voor mogelijke onverzekerbaarheid. In de ogen van de regering is mogelijke onverzekerbaarheid een privaat probleem, dat private oplossing vergt. Het aanreiken van een publieke oplossing staat op gespannen voet met de aan de afschaffing van de WAZ ten grondslag liggende gedachte. Bovendien zou de keuze voor een publieke oplossing kunnen leiden tot conflicterende belangen en dito keuringsuitslagen van de te onderscheiden keuringsinstanties, de uitvoerder van de publieke regeling en de particuliere verzekeraar voor de private arbeidsongeschiktheidsverzekering. De memorie van toelichting van het wetsvoorstel is een weergave van de actuele stand van zaken in het overleg met het Verbond van Verzekeraars over private verzekeringsmogelijkheden van moeilijk verzekerbare zelfstandigen. De regering vertrouwt erop – mede gezien de opstelling van verzekeraars in reactie op de Wet uitbreiding loondoorbetalingsverplichting bij ziekte en de Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003 – dat verzekeraars kunnen en zullen voorzien in een adequate oplossing voor de mogelijke onverzekerbaarheid.

b. Bijzondere groepen.

De regering heeft geconstateerd dat voor de door de Raad bedoelde groep die thans WAZ-verzekerd is, op grond van internationaal-rechtelijke verplichtingen

¹ Kamerstukken II 1995/96, 24 758, A, blz. 8.

een publieke arbeidsongeschiktheidsregeling moet blijven bestaan. Voor het publiek regelen van deze uitkeringen is niet bepalend dat geen particuliere verzekering mogelijk zou zijn, maar dat internationaal-rechtelijke verplichtingen een publieke regeling voorschrijven. De Wet werk en bijstand volstaat als de voorgeschreven publieke regeling. Uiteraard kunnen betrokkenen zich desgewenst aanvullend privaats verzekeren. Uit het feit dat voor de hier bedoelde categorie een publieke regeling geldt, moet niet worden begrepen dat voor hen geen sprake is van particuliere verzekeringsmogelijkheden.

2. De voorgestelde wijzigingen in de Wet arbeid en zorg (WAZO) strekken ertoe alleen aan degenen die minder dan drie dagen per week uitsluitend of nagenoeg uitsluitend huishoudelijke of persoonlijke diensten in een huishouding verrichten, een uitkering in verband met zwangerschaps- en bevallingsverlof te verstrekken (artikel 3:18 WAZO, nieuw).

Door de afschaffing van de WAZ-premie moet de financiering van deze uitkeringen worden aangepast. Voorgesteld wordt deze financiering te plegen uit de algemene middelen, aldus hoofdstuk 6, onder c, van de memorie van toelichting.

In het wetsvoorstel wordt een bepaling ter zake gemist en ook het gewijzigde artikel 3:26 WAZO¹ voorziet hierin niet. Het wetsvoorstel behoeft derhalve aanvulling.

In dit verband wijst de Raad er voorts op dat de gekozen opzet er toe kan leiden dat een betrokkene in aanmerking komt voor een uitkering in het kader van zwangerschap en bevalling zonder dat hiervoor premie is betaald.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Raad nader te motiveren waarom niet is gekozen voor een premieplicht.

2. De door de Raad geconstateerde noodzakelijke aanvulling inzake de financiering van de ook in de toekomst te verstrekken zwangerschaps- en bevallingsuitkeringen aan alfa-hulpen en overige personen met een arbeids-overeenkomst die thans WAZ-verzekerd zijn, heeft geleid tot wijziging van het wetsvoorstel. De zwangerschaps- en bevallingsuitkeringen die worden verstrekt op het moment van beëindiging van de toegang tot de WAZ-verzekering, maken onderdeel uit van de zogenaamde staartlasten. In het wetsvoorstel is opgenomen deze staartlasten te financieren uit de reserves van het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof). De reserves van het Arbeidsongeschiktheidsfonds zelfstandigen gaan ingevolge het onderhavige wetsvoorstel over naar het Aof. Daarentegen worden de na inwerkingtreding van deze wet toe te kennen zwangerschaps- en bevallingsuitkeringen aan alfa-hulpen en overige personen met een arbeidsovereenkomst die thans WAZ-verzekerd zijn, gefinancierd uit algemene middelen. In het wetsvoorstel is nu geregeld dat deze uitkeringen ten laste van het Arbeidsongeschiktheidsfonds worden gebracht en gefinancierd worden uit een rijksbijdrage aan dat fonds. Zoals de Raad terecht constateert, leidt dit ertoe dat een betrokkene in aanmerking kan komen voor een zwangerschaps- en bevallingsuitkering zonder dat hiervoor premie is betaald. De regering heeft niet gekozen voor een premieplicht. Dat had ofwel introductie van een aparte, nieuwe premie voor deze groep gevegd, dan wel had ertoe geleid dat via een opslag op een reeds bestaande premie voor deze groep de premieplicht feitelijk gerealiseerd zou zijn. Beide acht de regering niet wenselijk.

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

4. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt in het wetsvoorstel nog een aantal wijzigingen aan te brengen. Dit betreft in hoofdlijnen het volgende:

- Overgangsrecht voorzieningen/verstrekkingen op grond van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (REA). WAZ-verzekerden met een vóór 1 juli 2004 verstrekte REA-voorziening of -verstrekking, behouden deze voor de duur waarvoor deze zijn verstrekt. Hiermee wordt voorkomen dat deze voorzieningen of verstrekkingen onmiddellijk op 1 juli 2004 worden stopgezet;
- Overgangsrecht uitkeringen tijdens verlof wegens zwangerschap, bevalling, adoptie en pleegzorg. Voor WAZ-verzekerden waarvan de vermoedelijke of feitelijke bevallingsdatum valt binnen 40 weken na de inwerkingtreding van deze wet, alsmede voor WAZ-verzekerden waarvoor binnen 40 weken na deze inwerkingtreding sprake is van feitelijke

¹ Artikel II, onderdeel K. Het Arbeidsongeschiktheidsfonds wordt gevoed met gelden overgeheveld uit het Arbeidsongeschiktheidsfonds zelfstandigen, maar een rijksbijdrage (geldende artikel 79, onderdeel e, WAZ) maakt hiervan geen deel meer uit (artikel III, onderdeel A en artikel X wetsvoorstel).

opneming van een kind ter adoptie of pleegzorg, bestaat nog recht op een uitkering tijdens verlof wegens zwangerschap en bevalling, dan wel adoptie en pleegzorg. Hiermee wordt voorkomen dat omdat de uitkering na 1 juli 2004 zou ingaan, deze niet meer zou worden verstrekt onder invloed van het wetsvoorstel;

- Terugwerkende kracht van artikel I, onderdeel L, met betrekking tot de artikelen 76 en 77 van de WAZ tot en met 1 januari 2004. Deze terugwerkende kracht is verleend opdat duidelijk is dat er over 2004 geen rijksbijdrage is verschuldigd op grond van de WAZ.

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

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 Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 16 februari 2004, no.W12.04 0022/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel I, onderdeel C, onder 2, de verwijzing naar onderdeel A wijzigen in onderdeel C.
- In artikel I, onderdeel Q, de verwijzing naar onderdeel F wijzigen in onderdeel J.
- In artikel II, onderdeel L, eveneens artikel 3:27, eerste lid, onderdeel g, aanpassen in zoverre dit betreft de verwijzing naar de reeds vervallen artikelen 82 en 83.
- In artikel II, onderdeel N, de verwijzing naar onderdeel B wijzigen in onderdeel D. Voorts voor 30 juni 2004 toevoegen «op».
- Artikel VII, de onderdelen A en B in overeenstemming brengen met aanwijzing 235, derde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, onder aanpassing van onderdeel C in onderdeel B.
- In artikel X na artikel 78 van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen in voegen: „zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van deze wet,„
- Hoofdstuk 9 van de toelichting actualiseren indien het door het UWV gemaakte voorbehoud ten aanzien van de consequenties voor internationale afspraken daartoe aanleiding geeft.
- In de toelichting op artikel I, onderdeel H, de verwijzing naar artikel 7a, vijfde lid wijzigen in: artikel 7a, vierde lid.
- In de toelichting op artikel IV, onderdeel B, de verwijzing naar artikel 22 Wet REA wijzigen in artikel 22a Wet REA.