

Vergaderjaar 2007–2008

31 366

Wijziging van de Wet arbeid en zorg in verband met een uitkering aan zelfstandigen bij zwangerschap en bevalling en een verruiming van de periode voor deelname aan een vrijwillige verzekering in enkele socialezekerheidswetten (Wet zwangerschaps- en bevallingsuitkering zelfstandigen)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 25 januari 2008 en het nader rapport d.d. 22 februari 2008, 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 18 december 2007, nr. 07.004126, 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 arbeid en zorg in verband met een uitkering aan zelfstandigen bij zwangerschap en bevalling en een verruiming van de periode voor deelname aan een vrijwillige verzekering in enkele socialezekerheidswetten (Wet zwangerschaps- en bevallingsuitkering zelfstandigen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel betreft de invoering van een recht op zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor vrouwelijke zelfstandigen van respectievelijk 6 en 10 weken. De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over met name de motivering van het voorstel, het effect van de maatregel en de verhouding tot het bestaande stelsel van sociale zekerheid. Hij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen over het voorstel in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 18 december 2007, nr. 07.004126, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 25 januari 2008, nr. W12.07.0478/III, bied ik U hierbij aan.

Het advies van de Raad van State geeft aanleiding tot de volgende reactie.

1. Motivering; noodzaak

Het voorstel herintroduceert een zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandigen. De Raad onderkent het belang dat, omwille van de gezondheid van moeder en kind, niet te lang wordt doorgewerkt voor de bevalling en niet te snel daarna de arbeid weer wordt hervat. De vraag is evenwel of dit belang thans een door de overheid te treffen voorziening vereist.

De zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandigen was geregeld in de Wet arbeid en zorg, maar is per 1 augustus 2004 vervallen als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet einde toegang verzekering WAZ. Aan de afschaffing van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) lag

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.

een nadere beschouwing van de noodzaak en wenselijkheid van de desbetreffende verplichte verzekering voor zelfstandigen ten grondslag: «In een aantal Europese landen worden verzekeringen tegen arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen niet tot de verantwoordelijkheid van de overheid gerekend. Dit hangt ermee samen dat het arbeidsongeschiktheidsrisico voor zelfstandigen op zich goed privaat verzekeraar is. Zelfstandigen kiezen zelf uitdrukkelijk voor het zelfstandige ondernemerschap, met de daarbij behorende kansen en risico's. Een publieke inkomensdervingsverzekering wegens arbeidsongeschiktheid ligt dan niet voor de hand. (...) Wanneer de private verzekeringsmarkt op zich in staat is om die diensten en producten te leveren waaraan zelfstandigen behoefte hebben, dient daar het primaat te liggen.»¹

Privatisering van de zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandigen werd in de memorie van toelichting van de Wet einde toegang verzekering WAZ in lijn geacht met de privatisering van de inkomensderving bij arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen: «Zo worden deze lasten evenals de arbeidsongeschiktheidslasten, gedragen door zelfstandigen zelf. Zelfstandigen kunnen dit risico zelf beoordelen en daar desgewenst zelf een voorziening voor treffen (reservering). Bovendien zijn er momenteel verzekeraars die het risico van zwangerschap en bevalling – aanvullend op de uitkering op grond van de Wet arbeid en zorg – onder voorwaarden meeverzekeren in de private arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.»² De regering zag daarom in 2004 geen reden om een publieke regeling voor zwangerschaps- en bevallingsuitkeringen voor zelfstandigen te handhaven.

Nu het recht op zwangerschaps- en bevallingsuitkering nog maar kortgeleden is afgeschaft, behoeft herinvoering van zo'n recht uit een oogpunt van consistentie van wetgevingsbeleid een dragende motivering van de noodzaak. In dit verband merkt de Raad het volgende op.

a. Aard van het risico

In de toelichting wordt de bescherming van de gezondheid van moeder en kind als belangrijkste overweging genoemd voor het voorstel. De toelichting stelt dat het risico bestaat dat vrouwelijke zelfstandigen die geen financiële voorziening hebben getroffen in geval van zwangerschap en bevalling te lang doorwerken tot de bevalling en te snel weer starten na de bevalling. De toelichting biedt geen informatie over de financiële situatie en de draagkracht van vrouwelijke zelfstandigen die het aangaat, en daarmee over de vraag in welke mate er redenen zijn om aan te nemen dat vrouwelijke zelfstandigen uit financiële overwegingen te lang doorwerken dan wel te snel weer beginnen. In dit verband is mede van belang na te gaan in welke mate zelfstandigen, anders dan werknemers, in staat geacht kunnen worden hun arbeidssituatie aan te passen aan bijzondere en goed voorzienbare omstandigheden, zoals zwangerschap en bevalling, waarin, tijdelijk, de werkzaamheden niet (volledig) verricht kunnen worden, of slechts op aangepaste wijze.

b. Mogelijkheid voor private verzekering

(Ex-)werknemers, die zelfstandig gaan werken, kunnen hun verplichte ziekte-wetverzekering op vrijwillige basis voortzetten. Circa 75% van de zelfstandigen start vanuit een dienstverband of uitkeringssituatie. De toelichting biedt geen informatie over het aantal vrouwen dat van deze mogelijkheid gebruik maakt, noch waarom hiervan wordt afgezien. Daarnaast biedt de particuliere markt verzekeringen aan tegen arbeidsongeschiktheid en inkomensderving als gevolg van zwangerschap en bevalling. Aan de Wet einde toegang verzekering WAZ en de afschaffing van de zwangerschaps- en bevallingsuitkering in 2004 lag mede de overweging ten grondslag dat zelfstandigen zich desgewenst op de particuliere markt kunnen verzekeren tegen inkomensderving als gevolg van zwangerschap en bevalling. Kennelijk beoordeelt de regering de situatie op de particuliere verzekeringsmarkt thans anders dan vier jaar geleden. De toelichting gaat niet in op de vraag of de ervaring inmiddels heeft geleerd dat de veronderstelling van destijds over de toereikendheid van verzekeringsmogelijkheden op de private markt onjuist is geweest. De toelichting vermeldt wel dat een verzekering tegen inkomensderving als gevolg van zwangerschap en bevalling alleen in aanvulling op een private arbeidsongeschiktheidsverzekering mogelijk is, waarbij veelal een wachttijd geldt van twee jaar. Niet wordt uiteengezet in welke mate deze omstandigheid als een probleem gezien moet worden voor de betrokken doelgroep van zelfstandigen. Nog daargelaten dat een wachttijd bij verzekeringen niet ongebruikelijk is ter vermindering van

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 497, nr. 3, blz. 2-3.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 497, nr. 3, blz. 6.

risicoselectie, wijst de Raad er bovendien op dat er inmiddels ook particuliere verzekeringen zijn zonder wachttijd.¹

De Raad adviseert gezien het voorgaande, en mede gelet op hetgeen hij hierna zal opmerken, het voorstel alsnog dragend te motiveren.

1. De regering heeft herinvoering van een zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandigen zorgvuldig afgewogen. Enerzijds kiezen zelfstandigen bewust voor het ondernemerschap met alle daaraan verbonden voordelen en risico's. Desgewenst kunnen zij zich tegen deze risico's verzekeren op de private markt. Dit was destijds de belangrijkste reden om de toegang tot de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) inclusief de zwangerschaps- en bevallingsuitkering te beëindigen. Anderzijds is de bescherming van de gezondheid van moeder en kind van groot maatschappelijk belang. Het verzekeren van het financiële risico als gevolg van zwangerschap kent over het algemeen een wachttijd van één tot twee jaar en is veelal gekoppeld aan andere verzekeringen en, mede daardoor, ligt het in de praktijk niet binnen het bereik voor een aanzienlijke groep vrouwelijke zelfstandigen om zich adequaat te verzekeren. In zijn algemeenheid is bekend dat circa 45% van de zelfstandigen een verzekering tegen arbeidsongeschiktheid heeft afgesloten. Het gevolg van het onverzekerd zijn kan zijn dat de desbetreffende vrouwen te lang doorwerken vóór de bevalling en te snel weer beginnen na de bevalling, waardoor de gezondheid van moeder en kind in gevaar kan komen. Voor de regering heeft de doorslag gegeven dat het belang van de gezondheid van moeder en kind voorop moet staan. Na ampele overweging, mede ingegeven door het feit dat de toegang tot de WAZ eerst recent werd beëindigd, heeft de regering besloten tot de herinvoering van een zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor vrouwelijke zelfstandigen. De regering erkent dat dit een wijziging in het beleid is, maar ziet dit vanwege het maatschappelijke belang dat met de regeling gediend is, niet als reden om af te zien van herinvoering van een zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandigen. Ten aanzien van dit punt is de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel uitgebreid.

1a. Uit enquêteonderzoek blijkt dat er 85 000 vrouwen zijn in de leeftijd van 20 tot 40 jaar met als primaire inkomstenbron winst. 29% van deze vrouwen kent een inkomen van maximaal € 5000. Voor werkneemsters in diezelfde leeftijdscategorie geldt dit voor 9% van de gevallen. In verhouding tot werkneemsters hebben relatief veel vrouwelijke zelfstandigen een gering inkomen. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is deze informatie opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

Overigens mag verwacht worden dat zelfstandigen relatief vaak in staat zullen zijn om hun arbeidssituatie aan te passen aan de specifieke situatie waarin zij verkeren. Zij bepalen immers zelf welke opdrachten zij aannemen en kennen vaak – anders dan bij de meeste werknemers – ruimte met betrekking tot de inrichting van hun werktijd. Dat laat onverlet dat aan het tijdelijk stoppen met werken financiële consequenties zijn verbonden. Deze consequenties worden verlicht met de uitkering waarin wordt voorzien met dit wetsvoorstel.

1b. Jaarlijks is sprake van circa 3500 aanmeldingen voor de vrijwillige ZW-verzekering bij het UWV. Naar schatting 600 aanmeldingen komen van vrouwen. Wanneer dit afgezet wordt tegen het aantal vrouwelijke startende zelfstandigen blijkt dat naar schatting circa 2% van de vrouwelijke doelgroep in de leeftijd van 20–40 jaar zich daadwerkelijk vrijwillig verzekert voor de Ziektewet. Met het oog op een toename van het gebruik van de vrijwillige verzekering voorziet het wetsvoorstel in verruiming van de aanmeldtermijn voor de vrijwillige verzekering van 4 weken naar 13 weken. Voorts wordt de voorlichting verbeterd over de vrijwillige verzekering.

Met betrekking tot de toereikendheid van verzekeringsmogelijkheden op de private markt blijkt in de praktijk dat verzekeraars over het algemeen een wachttijd hanteren van één of twee jaar en dat de verzekering gekoppeld wordt aan een verzekering tegen het risico van arbeidsongeschiktheid. In zijn algemeenheid is bekend dat circa 45% van de zelfstandigen een verzekering tegen arbeidsongeschiktheid heeft afgesloten. Mede door de genoemde punten is de verzekering tegen de financiële effecten van zwangerschap en bevalling in de praktijk niet binnen bereik voor een aanzienlijke groep

¹ Zie het Platform zelfstandige ondernemers, <http://www.pzo.nl/?page=494081>.

vrouwelijke zelfstandigen. Dit acht de regering problematisch. Het onverzekerd zijn kan er immers toe leiden dat vrouwen bij zwangerschap te lang doorwerken en te snel weer het werk hervatten. Ten aanzien van dit punt is de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel uitgebreid.

2. Effect van de maatregel

In de toelichting wordt niet ingegaan op het mogelijk effect van de voorgestelde uitkering gelet op het doel ervan: voorkomen dat vrouwelijke zelfstandigen in de laatste fase van de zwangerschap te lang blijven doorwerken of na de bevalling te snel weer aan het werk gaan. Ingevolge het voorstel is het daadwerkelijk onderbreken van de werkzaamheden geen voorwaarde om voor een uitkering in aanmerking te komen. Vrouwelijke zelfstandigen kunnen derhalve in de uitkeringsperiode nog doorwerken of al weer gaan werken, waardoor er geen inkomensderving optreedt terwijl zij toch een uitkering krijgen.

De Raad adviseert het voorstel op dit punt aan te passen, en daarbij aandacht te schenken aan de handhaving.

2. De constatering van de Raad van State dat het onderbreken van de werkzaamheden geen voorwaarde is om voor een uitkering in aanmerking te kunnen komen is juist.

De regering wijst er op dat onder de WAZ het feitelijk stoppen met werken door de zelfstandige ook niet als uitkeringsvoorwaarde was opgenomen. Uit het eindrapport van december 2000 «Evaluatie van de WAZ» blijkt dat met de invoering van de WAZ vrouwen gemiddeld vaker stopten met werken, vaker de gewerkte uren verminderden in de loop van de zwangerschap en vaker de zwaarte van hun werkzaamheden aanpasten dan voorheen. De regering verwacht dat dit onder de nieuwe regeling niet anders zal zijn. Daarnaast is het uitvoeringstechnisch zeer ingewikkeld om te controleren of zelfstandigen die gebruik maken van de regeling daadwerkelijk stoppen met werken en leidt het tot extra administratieve lasten voor de aanvragers. De desbetreffende voorwaarde is daarmee zeer moeilijk te handhaven. De regering ziet dan ook geen aanleiding om het stoppen met werken als uitkeringsvoorwaarde op te nemen.

Voor de regering blijft het uitgangspunt dat met de regeling de randvoorwaarde wordt gecreëerd voor vrouwelijke zelfstandigen om tijdig te stoppen met werken. De regering gaat er daarbij vanuit, gesteund door de ervaringen van de WAZ, dat vrouwelijke zelfstandigen zelf de afweging zullen maken dat het vanuit de bescherming van de gezondheid van moeder en kind nodig is om te stoppen met werken of minder te gaan werken. Naar aanleiding van de constatering van de Raad van State heeft de regering besloten tot een evaluatie van de wet drie jaar na invoering. Bij deze evaluatie wordt bezien in welke mate de wettelijke regeling er in de praktijk toe heeft geleid dat zelfstandige ondernemers ook daadwerkelijk eerder stoppen met werken of minder gaan werken in de periode vóór en na de bevalling. Op dat moment kan vastgesteld worden of de wettelijke regeling daadwerkelijk zijn doel bereikt en wat de betekenis daarvan moet zijn voor de opzet van de wettelijke regeling.

3. Verhouding tot het bestaande stelsel van sociale zekerheid

De WAZ was een sociale verzekering voor zelfstandigen. De arbeidsongeschiktheidsuitkering alsmede de zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandigen werden gefinancierd uit premiebetalingen, opgebracht door zelfstandigen. Ook toen in 2001 de zwangerschaps- en bevallingsuitkering werd overgeheveld naar de Wet arbeid en zorg bleef deze financieringswijze in stand.

Anders dan in de Wet arbeid en zorg zoals deze voor 1 augustus 2004 gold, worden de zwangerschaps- en bevallingsuitkeringen in het voorstel gefinancierd uit de collectieve middelen. Er is niet gekozen voor premieheffing bij zelfstandigen omdat, zo stelt de toelichting, de administratieve lasten en uitvoeringskosten verbonden aan de inning van deze premies in geen verhouding staan tot de te verstrekken uitkeringen.

Wat er ook zij van deze meer praktische overweging, deze keuze betekent een principiële verandering ten opzichte van de uitgangspunten van de vorige regeling van zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandigen. Immers, nu het voorstel geen relatie legt tussen uitkering en financiering via premieheffing onder betrokkenen, kan de voorgestelde regeling, in tegen-

stelling tot haar voorganger, naar het oordeel van de Raad niet worden beschouwd als een sociale verzekering.

De financiering uit de algemene middelen doet vermoeden dat de voorgestelde regeling als een sociale voorziening beschouwd moet worden. Daarvan is eerst sprake wanneer wordt voorzien in een minimumbehoefte als gevolg van een feitelijk tekort aan inkomen en afwezigheid van andere middelen van bestaan of vermogen (middelentoets). Bovendien voorziet een sociale voorziening, gelet op het behoeftecriterium, doorgaans in een uitkering gerelateerd aan de situatie van de betrokkene: 70% van het sociale minimum voor een alleenstaande, 90% voor een één ouder gezin en 100% voor een echtpaar of samenwonenden.

De wijze waarop vorm is gegeven aan de voorgestelde uitkering wijkt echter op een aantal punten hiervan af. Om voor de voorgestelde uitkering in aanmerking te komen, behoeft er geen sprake te zijn van een feitelijk tekort aan inkomen; het enkele feit van de (aanstaande) bevalling volstaat. Voorts is het niveau van de voorgestelde uitkering gerelateerd aan de gerealiseerde winst van het voorafgaande jaar, tot een maximum van 100% van het wettelijk minimumloon. Een relatie met het relevante sociale minimum ontbreekt.

De Raad is van oordeel dat de voorgestelde vormgeving van de zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandigen op gespannen voet staat met basisprincipes van ons stelsel van sociale zekerheid. Deze spanning zou zich minder voordoen wanneer ten principale alsnog gekozen zou worden voor de vorm van een sociale verzekering waarbij de lasten uit premies gefinancierd zouden worden, zoals destijds met de WAZ het geval was. Uit de brief van 20 oktober 2006 van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer leidt de Raad af, dat in dat geval de premie voor zelfstandigen maximaal 50 euro per jaar zal bedragen.¹

De Raad adviseert het voorstel in het licht van het voorgaande te heroverwegen.

De Raad is zich er overigens van bewust dat sinds 1 augustus 2004 op grond van artikel 3:18 van de Wet arbeid en zorg zwangerschaps- en bevallingsuitkeringen worden toegekend die worden betaald uit de algemene middelen. Het gaat hier om de beroepsbeoefenaren op arbeidsovereenkomst: een categorie personen (o.a. alfahulpen en huishoudelijke hulpen) die bij de vaststelling van de Wet einde toegang verzekering WAZ als gevolg van een Europeesrechtelijke verplichting recht hield op een uitkering. Het betreft een bijzondere categorie op de arbeidsmarkt, met een eigensoortige problematiek. De Raad meent daarom dat de aldus van het stelsel afwijkende financieringswijze die destijds voor deze categorie is gekozen, niet op kan gaan voor de categorie zelfstandigen die krachtens het voorstel rechthebbend wordt.

3. De constatering van de Raad van State dat geen sprake is van een sociale verzekering is een juiste. De regering heeft gekozen voor het instellen van een voorziening die gefinancierd wordt uit de algemene middelen. De regering wijst er op dat er meerdere wetten en regelingen zijn die als element van een sociale voorziening financiering uit de algemene middelen kennen maar waarbij het behoeftecriterium geen rol speelt. Zo kent de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten een uitkering die afhankelijk is van het arbeidsongeschiktheidspercentage gefinancierd uit de algemene middelen. Ook de Algemene Kinderbijslagwet kent een uitkering gefinancierd uit de algemene middelen waarbij het behoeftecriterium geen rol speelt. Daarnaast worden de bestaande zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor beroepsbeoefenaars op arbeidsovereenkomst, zoals ook de Raad van State opmerkt, gefinancierd uit de algemene middelen. De regering is van mening dat de voorgestelde voorziening in de Wet arbeid en zorg past in het bestaande systeem van sociale zekerheid. Aan een zwangerschaps- en bevallingsuitkering gefinancierd met premies zitten voorts praktische bezwaren met betrekking tot administratieve lasten. Bovendien worden de uitvoeringskosten dan disproportioneel hoog. Het advies van de Raad van State om ten principale te kiezen voor een sociale verzekering met financiering uit premies neemt de regering dan ook niet over.

¹ Kamerstukken II 2006/07, 29 497 en 30 800, nr. 19.

4. Evaluatie Wet einde toegang verzekering WAZ

Gelet op hetgeen hierboven, in het bijzonder onder 1 en 3, is gesteld, acht de Raad het geraden dat herinvoering van een zwangerschaps- en bevallingsuitkering geplaatst wordt in het kader van de voorgenomen algehele evaluatie van het besluit tot het afschaffen van de WAZ, zoals deze is vastgelegd in artikel XII van de Wet einde toegang verzekering WAZ. Daarbij kan tevens worden gezien of er in de praktijk problemen zijn met de verzekeraarbaarheid van het ziekte en arbeidsongeschiktheidsrisico voor zelfstandigen.¹

Uit het verslag van het algemeen overleg van 30 oktober 2007 leidt de Raad af, dat het onderzoek naar de verzekeraarbaarheid van arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen gereed is in het eerste kwartaal van 2008.² Die evaluatie dient, zo meent de Raad, dan tevens inzichtelijk te maken of, en zo ja, in welke mate er in de sfeer van inkomensderving bij zwangerschap en bevalling een probleem is dat in aanmerking komt voor aanpak door de overheid, via wetgeving, en zo ja, hoe een en ander verantwoord kan worden ingepast in het stelsel van sociale zekerheid.

De Raad adviseert aldus te handelen.

4. De regering acht – gesteund door drie moties van de Tweede Kamer – de urgentie van de totstandkoming van een wettelijke regeling zodanig dat niet gewacht kan worden tot de uitkomsten van de evaluatie van de Wet einde toegang verzekering WAZ in 2009. In dat geval immers zou invoering niet eerder dan 2010 mogelijk zijn.

5. Overige opmerkingen

Onverminderd het voorgaande merkt de Raad nog het volgende op.

a. Omvang van de doelgroep en budgettaire consequenties

De groep die een beroep kan doen op de voorgestelde uitkering is aanzienlijk groter dan de groep vrouwelijke zelfstandigen. De regeling geldt immers ook voor beroepsbeoefenaren zonder arbeidsovereenkomst, directeur-grotaandeelhouders en meewerkende echtgenoten. De toelichting spreekt over 5000 vrouwelijke zelfstandigen die, naar verwachting, van de regeling gebruik zullen maken. De toelichting geeft geen inzicht in de omvang van de andere categorieën rechthebbenden. De Raad wijst er bovendien op, dat de cijfers uit de toelichting uitgaan van de situatie van voor het afschaffen van de WAZ. De werkgelegenheid is sindsdien aanzienlijk toegenomen en ook het aantal zelfstandigen is toegenomen. De Raad vraagt aandacht voor de budgettaire consequenties hiervan.

De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.

b. Uitvoering door het Aof

Het voorstel voorziet in betaling van de uitkeringen uit het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof), waarvoor het fonds een bijdrage uit de algemene middelen krijgt. Aldus worden werkgevers en werknemers betrokken bij de uitvoering van een inkomensregeling waarbij zij, gezien de doelgroep van de regeling, voor het overige geen enkele betrokkenheid hebben. Gelet daarop acht de Raad betaling uit het Aof niet direct vanzelfsprekend. Uit de toelichting blijkt niet of werkgevers en werknemers zijn geraadpleegd over deze uitvoering door het Aof. Voorts is niet duidelijk op welke wijze elk jaar in een toereikende financiering wordt voorzien, in het bijzonder wanneer de lasten zullen toenemen onder invloed van de mogelijke toename van het aantal rechthebbenden.

De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en het voorstel zo nodig aan te passen.

5a. Met betrekking tot de omvang van de doelgroep wordt aangesloten bij de instroomgegevens over de periode 2000–2004. Enerzijds is er sprake van een stijgend aantal zelfstandigen. Anderzijds is er sprake van een dalend geboortecijfer. Ook de samenstelling van de zelfstandigenpopulatie wijzigt. Er is zodoende niet per definitie een één-op-één relatie tussen de groei van het aantal zelfstandig ondernemers en het verwachte aantal zwangerschaps- en bevallingsuitkeringen. Zonder uitvoeringsgegevens is er daarom op dit moment onvoldoende reden om aan te nemen dat het aantal uitkeringen (veel) zal afwijken van de 5000 uitkeringen per jaar ten tijde van de WAZ. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is op dit punt aangevuld.

¹ Daarvoor zijn er bepaalde aanwijzingen, zo blijkt uit een recente brief aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2007/08, 31 311, nr. 1, blz. 11).

² Kamerstukken II 2007/08, 30 420, nr. 58, blz. 4.

5b. Het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof) zal als vehikel worden gebruikt voor de financiering van de regeling om te voorkomen dat een apart fonds met administratie ingericht dient te worden. Financiering vindt plaats via storting van een rijksbijdrage in het Aof. Dezelfde systematiek wordt toegepast voor de bestaande zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor beroepsbeoefenaars en de nog lopende WAZ-uitkeringen. Aangezien het de technische systematiek van het fondsbeheer betreft is er geen aanleiding om sociale partners te consulteren. Het beheer en de administratie van het Aof is immers in handen van het UWV. Het UWV acht het wetsvoorstel ook op dit punt uitvoerbaar. In een toereikende financiering wordt voorzien doordat jaarlijks de te verwachten uitkeringslasten en uitvoeringskosten worden geraamd. Bij deze raming wordt mede gebruik gemaakt van de realisaties over voorgaande jaren. Op basis van deze raming wordt de genoemde overheidsbijdrage in het Aof gestort.

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

6. De redactionele kanttekeningen uit de bijlage bij het advies zijn in het wetsvoorstel verwerkt.

7. Zoals vermeld in paragraaf 6 van de memorie van toelichting, hebben de commentaren van het UWV en ACTAL geleid tot overleg over mogelijkheden tot deregulering. Naar aanleiding daarvan wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om het wetsvoorstel, en in verband daarmee de memorie van toelichting, op één punt te wijzigen. In het geval dat aangetoond kan worden dat tenminste 1225 uur is gewerkt (het uren criterium uit de Wet inkomstenbelasting 2001) wordt de fictie gehanteerd dat tenminste het minimumloon is verdiend. In geval niet aangetoond kan worden dat tenminste 1225 uur is gewerkt wordt de uitkering gebaseerd op de gederfde winst. Het hanteren van de genoemde fictie heeft een aantal belangrijke voordelen. Ten eerste kan betrokkene eenvoudiger een aanvraag doen en is het niet noodzakelijk om haar inkomensgegevens over één of meerdere jaren aan te leveren. Ten tweede kan het UWV sneller overgaan tot vaststelling van het recht op uitkering. Tot slot wordt daarmee een uitkering verstrekt aan vrouwen die wel een groot deel van de tijd werkzaam zijn als zelfstandige, maar waarbij sprake was van geen of een zeer geringe winst.

De Raad van State heeft blijkens het vorenstaande bezwaar tegen de inhoud van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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

Ik moge U hierbij verzoeken het 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,
J. P. H. Donner

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende nr. W12.07.0478/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Niet duidelijk is hoe de verwijzingen naar de Wet op de inkomstenbelasting 2001 in de definitie van zelfstandige in artikel 3:17, eerste lid, onderdeel b, onder 1° en 2°, moeten worden gelezen in relatie tot de in artikel 1:1 (nieuw)opgenomen definitie van het begrip «winst uit onderneming».
- Niet duidelijk is waarom het begrip «winst uit Nederlandse onderneming» in artikel 1:1 wordt gedefinieerd nu dit begrip in de overige artikelen van de WAZ niet wordt gehanteerd.
- Het begrip «gelijkgestelde» in artikel 3:18, vijfde lid (nieuw), is voor de toepassing van paragraaf 2 van afdeling 2 van hoofdstuk 3 van de Wet arbeid en zorg niet gedefinieerd.