

24 758¹

Verzekering tegen geldelijke gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid en een uitkeringsregeling in verband met bevalling voor zelfstandigen, beroepsbeoefenaren en meewerkende echtgenoten (Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen)

24 760

Voorziening tegen geldelijke gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid voor jonggehandicapten (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID²

Vastgesteld 11 februari 1997

Het voorbereidend onderzoek van deze wetsvoorstellen had de leden van de commissie aanleiding gegeven tot het stellen van de navolgende vragen en tot het maken van de navolgende opmerkingen.

De leden, behorende tot de fractie van de **VVD** merkten op, dat de toevoeging van de directeuren-groootaandeelhouders aan de Waz betekent dat de premie voor deze verzekering kan dalen van 8,55 naar 7,5 procent. Wordt hiermee van de directeuren-groootaandeelhouders niet een overmaat aan solidariteit gevraagd? Kan de staatssecretaris een verhouding geven tussen de aantallen zelfstandigen, beroepsbeoefenaren en directeuren-groootaandeelhouders? Waarom valt deze laatste categorie in dit wetsvoorstel onder de zelfstandigen, maar in de Wulbz onder de werknemers? Is hier een verschil tussen het burgerlijk recht en het sociaal-verzekeringsrecht?

Als de premiegelden voor uitkeringen aan beroepsbeoefenaren onvoldoende zouden zijn zal er een rijksbijdrage worden gegeven. De leden van de VVD-fractie vroegen waarom dit nodig is. Waarom geen premieverhoging of de financiering van deze categorie en de zelfstandigen in één mandje gestopt?

De leden van de **CDA**-fractie betreurden in hoge mate de afschaffing van de basisvoorziening AAW. Herkenbare solidariteit betekent voor deze leden in ieder geval dat er één publieke basisvoorziening voor arbeidsongeschiktheid voor de gehele bevolking is. Met betrekking tot de inhoud van dit wetsvoorstel beperkten deze leden zich tot de navolgende vragen:

¹ Het gewijzigd voorstel van wet inzake dit wetsvoorstel is gedrukt onder nr. 96, 1996–1997.

² Samenstelling:

Van de Zandschulp (PvdA), Heijmans (VVD) (voorzitter), Gelderblom-Lankhout (D66), Jaarsma (PvdA), Rongen (CDA), Veling (GPV), Van den Broek-Laman Trip (VVD), Batenburg (AOV), J. van Leeuwen (CDA), Van den Berg (SGP), Hendriks, Hofstede (CDA), De Wit (SP), De Haze Winkelman (VVD), Zwerver (GL).

Is het niet onbillijk de hoogte van de uitkering te bepalen aan de hand van het daadwerkelijk gederfde (winst) inkomen en niet naar de verminderde verdien capaciteit?

Minder winst-inkomen kan immers ook het gevolg zijn van ziekte of andere buiten de persoon gelegen omstandigheden, aan de arbeidsongeschiktheid voorafgaande?

Kan de stellingname, dat de omvorming van AAW in WAZ een orde-effect voordeel heeft van f 140 miljoen nader worden onderbouwd?

Acht de staatssecretaris het verdedigbaar dat in het kader van een basisarbeidsongeschiktheidsverzekering er geen uitkering kan volgen op het niet hebben van een inkomen?

Is het redelijk dat voor de beroepsbeoefenaren (een kleine groep met een relatief laag inkomen) uitsluitend solidariteit wordt verwacht van zelfstandigen?

Nu – tot ongenoegen van de leden van de CDA-fractie – ervan is afgezien om ook ziekte als gevolg van zwangerschap of bevalling mee te verzekeren rees de vraag hoe dat moet worden gezien in het licht van de mogelijkheid dat zelfstandigen zich nu wel kunnen verzekeren via de vrijwillige verzekering ZW.

Met betrekking tot wetsvoorstel 24 760 deelden deze leden mee uit de stukken te hebben gelezen, dat het de staatssecretaris een dure plicht is als gevolg van het Pemba-complex geen groepen tussen wal en schip te laten komen.

Had dit niet moeten betekenen, dat het amendement over de verzorgers van naaste verwanten, die nu reeds in aanmerking komen voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering, een positief onthaal had gekregen? Zij vallen nu metterdaad tussen wal en schip, hetgeen onverlet laat dat ook voor andere groepen van verzorgers een oplossing moet worden gevonden.

De leden van de fractie van de **PvdA** hadden er kennis van genomen dat het kabinet beoogt alle groepen die thans zijn verzekerd voor de AAW in de nieuwe constellatie te brengen onder een inkomensregeling die eveneens op minimumniveau dekking biedt bij langdurige arbeidsongeschiktheid. Blijkens de nota naar aanleiding van het verslag, waarin het kabinet in antwoord op vragen van GroenLinks in de Tweede Kamer enige beschouwingen wijdt aan de begrippen «brede solidariteit» en «solidariteit in eigen kring», formuleert het als principiële vertrekpunt, dat de lasten van arbeidsongeschiktheid zoveel mogelijk daar moeten worden gelegd waar zij worden gemaakt en kunnen worden beïnvloed. De keuze om solidariteit te proclameren binnen de beperkte groep van zelfstandigen, beroepsbeoefenaren, directeuren-groootaandeelhouders en meewerkende echtgenoten leek hun daarmee op gespannen voet te staan. Deze categorieën hebben immers niet meer gemeen dan dat zij anders dan in dienstverband in hun inkomen voorzien. Welke mogelijkheden hebben zij, anders dan ten aanzien van zichzelf, om de risico's van de groep als geheel te beïnvloeden? De pragmatische argumentatie van het kabinet dat premiedifferentiatie en eigen-risicodragen ten aanzien van de WAZ-verzekerden niet mogelijk is, konden de aan het woord zijnde leden volgen. Echter, dit vraagt des te meer om een (meer) zorgvuldige argumentatie, nu het kabinet heeft besloten inkomenspolitieke overwegingen te laten prevaleren boven de equivalentie die bij een verzekering hoort. In feite vormt de WAZ-premie een «ordinaire» inkomens/winstafhankelijke heffing ter bestrijding van kosten veroorzaakt binnen een zeer heterogene groep, die – als groep – geen mogelijkheid heeft van beïnvloeding van de risico's en dus van de kosten en premiestelling. Hoe verhoudt dit zich nu, zo vroegen zij, met de gekozen uitgangspunten in Pemba, waarin de werkgever het direct in zijn premiestelling aan den lijve ondervindt wanneer hij arbeidsongeschiktheid veroorzaakt?

De kring van WAZ-verzekerden is niet alleen heterogeen, de WAZ-verzekerden zijn, in ieder geval waar het gaat om zelfstandigen en directeuren-groootaandeelhouders, ten principale elkaars concurrenten. Wat is de ratio achter de systematiek dat wanneer een ondernemer erin slaagt zijn marktaandeel, en dus zijn winst, te vergroten ten koste van een collega-ondernemer, hij zijn WAZ-premie ziet stijgen, terwijl die van zijn concurrent daalt? Is dit wat het kabinet verstaat onder «kwalitatief betere solidariteit, dichter bij betrokkenen» (nota naar aanleiding van het verslag)?

De leden van de PvdA-fractie dachten overigens niet dat dit gegeven alléén funest zal zijn voor een gezond ondernemersklimaat, maar zij vroegen wel hoe deze beleidsrichting zich verhoudt tot het beleid van het ministerie van Economische Zaken dat eigen ondernemerschap wil bevorderen, zoals onder meer blijkt uit de nota «Werk door ondernemen» en een campagne als bijvoorbeeld «Onderneem 't maar». Ook de congruentie ten aanzien van het fiscale stimuleringsbeleid voor (startende) ondernemers ontging hen geheel. Waar de overheid aan de ene kant fiscale voordelen biedt om er toch maar vooral voor te zorgen dat men zich als ondernemer kan ontplooien, pakt diezelfde overheid de cadeautjes weer terug in de vorm van een WAZ-premie.

Jongeren die voor de keuze staan voor zichzelf te beginnen of in loondienst te gaan, zullen als ze naar hun arbeidsongeschiktheidsrisico kijken, zich wel twee keer bedenken: in loondienst betalen ze geen arbeidsongeschiktheidspremie en zijn ze verzekerd voor een in het algemeen hogere loongerelateerde uitkering, als zelfstandige betalen ze WAZ-premie over hun winst voor een minimale uitkering, zo ze al voldoen aan de uitkeringscriteria. Zij vroegen overigens hoe het kabinet het gegeven dat een starter met aanloopverliezen in het geheel geen aanspraak kan maken op een WAZ-uitkering beoordeelt in het licht van het stimulerend startersbeleid.

Een derde uitgangspunt van het kabinet is blijkens het nader rapport dat «daar waar particuliere verzekeringen het risico kunnen dragen er ruimte is voor de publieke verzekering om terug te treden». Het kabinet wenst, terecht naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie, dat iedereen die nu ingevolge de AAW verzekerd is op het oude niveau verzekerd blijft. Zij vroegen of onderzocht is onder welke condities deze verzekering aan de markt zou kunnen worden overgedragen. Zij hadden kennis genomen van de mededeling in de memorie van toelichting dat verzekeraars geen garantie kunnen bieden dat de toegankelijkheid voor alle personen behorend tot deze categorie gewaarborgd is. Zij vroegen of met particuliere verzekeraars is gesproken over de variant dat van overheidswege bepaald wordt dat iedereen verplicht verzekerd moet zijn op een minimumniveau, maar waarbij uitvoering in de markt plaatsvindt. Zij dachten dat er een voorbeeld is in de wettelijk verplichte WA-verzekering voor motorvoertuigen, waarbij de verzekeraars de slechte risico's in een afzonderlijke maatschappij (illustratief Terminus geheten) hebben ondergebracht. Ook zou het denkbaar zijn geweest van overheidswege een «vangnet» te creëren, waarvoor de premie wordt opgebracht in de vorm van een nominale wettelijke toeslag op de WAO- en particuliere arbeidsongeschiktheidspremies, zoals nu in de sfeer van de ziektekosten geschiedt. Het voordeel van dergelijke varianten zou naar hun oordeel geweest zijn dat betrokkenen keuze zouden hebben en – met handhaving van hun wettelijke bodemverzekering – zich «op maat» (bijvoorbeeld dekking tegen beroepsarbeidsongeschiktheid) zouden kunnen verzekeren bij een verzekeraar die hun de beste prijs/kwaliteitsverhouding biedt. Daarmee zou ook het verband tussen hun eigen risico en de hoogte van de premie zichtbaar zijn: een incentive voor verantwoord gedrag, die ook in de Pemba verondersteld wordt effect te hebben. Is deze mogelijkheid in de beschouwing betrokken?

Zij vroegen overigens of de stellingname in de memorie van toelichting nog steeds geldt, nu de wet-Van Boxtel in de Tweede Kamer is aanvaard.

Ook vroegen zij of bij het ontstaan van een «WAZ-hiaat», ten gevolge van de inkomensafhankelijkheid van de WAZ-uitkering, alleen aanvulling te verkrijgen is via aan de vermogenstoets onderworpen sociale voorzieningen. Is er onderzocht of hiervoor alternatieven voorhanden zijn op de private markt?

Als gevolg van de toevoeging van de directeuren-groootaandeelhouders gaat, macro gezien, de groep zelfstandigen c.s. minder premie betalen dan voorheen voor de AAW. Micro gezien is dat bepaald anders. Bedroeg de AAW-premie in 1996 maximaal f 3 037, de maximale WAZ-premie zou op basis van 7,95% f 4 375 bedragen. Een stijging van 44% derhalve. Als «reparatie» is de zelfstandigenaftrek verhoogd met f 250. Daarenboven is de WAZ-premie aftrekbaar voor de Inkomstenbelasting. Welk bedrag derft de schatkist als gevolg van dit laatste?

Heeft het kabinet een prijsvergelijking met de premiestellingen van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen op de particuliere markt uitgevoerd? De aan het woord zijnde leden dachten te weten dat deze, mede gezien de (veelal betere) verzekeringsvoorwaarden in de markt, nogal negatief uitvalt voor de WAZ.

Voor zelfstandigen is de winst de heffingsgrondslag voor de WAZ-premies; voor de directeuren-groootaandeelhouders het fictief inkomen. Directeuren-groootaandeelhouders kunnen ontheffing vragen indien vergelijkbare beroepsbeoefenaren minder verdienen dan het fictieve inkomen, of indien bijvoorbeeld de liquiditeitspositie van hun vennootschap daar aanleiding toe geeft. Bestaan deze mogelijkheden ook voor zelfstandigen? Kan verlaging, kwijtschelding of uitstel van (betaling van) de WAZ-premie worden verleend, indien de winst afwijkt van het inkomen van vergelijkbare beroepsbeoefenaren of wanneer de onderneming in liquiditeitsproblemen verkeert?

De leden van de PvdA-fractie betwijfelden of het fiscale winstbegrip inderdaad wel zo'n objectief en niet voor oneigenlijk gebruik vatbaar criterium is als meermalen tijdens de Tweede Kamerbehandeling van de zijde van het kabinet is betoogd. De winst is immers sterk afhankelijk van, bijvoorbeeld, de vraag of men met geleend dan wel eigen vermogen opereert. In het eerste geval wordt de winst verlaagd door de betaalde rente, in het tweede geval verhoogd door de ontvangen rente. Er zijn meer, legale, middelen om de winst te beïnvloeden, bijvoorbeeld door toepassing van de toegestane fiscale reserves, afboeking van bedrijfsmiddelen naar een lagere bedrijfswaarde, willekeurige afschrijving van bepaalde bedrijfsmiddelen in een jaar, etc. Dit scheidt, dachten de leden van de PvdA-fractie, in potentie manipuleerbaarheid en vrij grote ongelijkheden. Ook meenden zij dat de afschrijvingsfaciliteit voor startende ondernemers weliswaar leidt tot een lage of nihil-winst, en dus tot een lage of nihil-WAZ-premie, maar ook tot een lage of geen aanspraak op een WAZ-uitkering, terwijl de starter wellicht prima gedraaid heeft. Nogmaals vroegen zij: wat is de ratio hiervan, mede gezien het startersbeleid?

Zij wilden ook graag nog geïnformeerd worden over de WAZ-premiegrondslag van vennoten binnen een VOF en een maatschap, alsmede de behorende vennoten van een CV. De WAZ-premie wordt geheven over hun individuele winstaandeel, namen zij aan. Kan strategisch gedrag ertoe leiden dat winstaandelen zo worden gerangschikt, dat de WAZ-premies geminimaliseerd worden, bijvoorbeeld door een groot deel aan één vennoot toe te rekenen (die dan toch nooit meer dan het maximum betaalt) waardoor de andere vennoten geen of een lage WAZ-premie betalen?

Van het voorziene antwoord, dat betrokkenen dan ook geen recht zouden hebben op een WAZ-uitkering, waren zij op voorhand niet onder de indruk, gezien de WAZ-dekking in vergelijking met wat voor dezelfde bedragen op de private markt (inkomensonafhankelijk) aan dekking kan worden verkregen.

Hoewel zij op zich positief stonden tegenover het opnemen van een bevallingsuitkering in de WAZ, vroegen zij een reactie op de volgende casus. Een echtpaar, waarvan de man zelfstandige is en de vrouw niet aan het arbeidsproces deelneemt, besluit tot gezinsuitbreiding. Vooruitlopend hierop wordt de vrouw «meewerkende echtgenote», opdat geprofiteerd kan worden van de uitkering in verband met zwangerschap en bevalling. Na afloop keert de vrouw weer terug naar haar status van niet-werkende. Is deze vorm van oneigenlijk gebruik te voorkomen? Hoe?

Met betrekking tot het winstbegrip als heffingsgrondslag voor de WAZ-premie vroegen deze leden nog in hoeverre het redelijk is dat van de directeur-grotaandeelhouder het (fictieve) inkomen de grondslag is, terwijl uit de winst van de zelfstandige niet alleen het privé-inkomen moet worden betaald, maar ook bijvoorbeeld de fiscale oudedagsreserve en een aantal andere bedrijfsgebonden zaken, zoals investeringen. Deze moeten immers niet alleen op papier maar ook de facto worden gereserveerd om te voorkomen dat de fiscus voortijdig gaat afrekenen of dat noodzakelijke investeringen niet kunnen worden gerealiseerd. Kan inkomen überhaupt wel vergeleken worden met winst? Zo nee, is er dan sprake van gelijke behandeling?

De leden van de **PvdA**-fractie vroegen of de ongelijke positie van werknemers en freelancekrachten in verband met het arbeidsongeschiktheidsrisico niet leidt tot (met inachtneming van de wettelijke beperkingen) meer uitwijken van werkgevers naar de laatsten ten detrimente van de eersten. Immers, voor een werknemer betaalt de werkgever de WAO-premie en draagt hij het risico, terwijl freelancekrachten niet meetellen voor de bepaling van zijn arbeidsongeschiktheidsrisico en zij de WAZ-premie zelf opbrengen. Is dit mogelijke effect onder ogen gezien en is dit bewust flexibiliseringsbeleid?

Tenslotte hadden deze leden met enige verbazing kennisgenomen van de samenloopbepalingen met betrekking tot de WAZ. Zij vroegen of de definitieve tekst van de samenloop-AmvB inmiddels al beschikbaar is. Gaat het niet wat ver, zo vroegen zij, om WAZ-premies te heffen bij mensen die nooit of te nimmer van de WAZ zullen profiteren, zoals (latent) Anw-gerechtigden? Het maakt mensen echt niets uit of hun uitkering voorzien is van het WAZ-etiket of van een ander etiket als de ene uitkering met de andere gekort wordt en het saldo hetzelfde blijft.

Zeer merkwaardig vonden deze leden de uitkomst van de op zichzelf begrijpelijke redenering ten aanzien van de WAO/WAZ-combinatie. Deze houdt in dat er een aanzienlijk verschil ontstaat tussen mensen die eenzelfde bedrag aan inkomsten verwerven alléén uit onderneming en degenen die dit bedrag verdienen door combinatie van een part-time baan en een zelfstandige onderneming. Bijvoorbeeld: Wie als zelfstandige een winst behaalt van een ton betaalt de maximale WAZ-premie; wie diezelfde ton bereikt door f 50 000 winst en f 50 000 loonarbeid, betaalt géén WAZ-premie, terwijl de WAO-premie door de werkgever wordt betaald. Vraagt dit niet om strategisch gedrag? En is dit bevorderlijk voor de ontwikkeling van serieus ondernemerschap?

Ook de franchise riep bij hen vragen op. In feite betekent deze dat men WAZ-premie betaalt over niet-verzekerd inkomen. Zij vonden dit een novum en vroegen of het kabinet precedenten kan aanreiken.

Sprekende over wetsvoorstel 24 760 merkten de leden van de **PvdA**-fractie op er met instemming kennis van genomen te hebben dat nu ook jongeren gedurende een op de studie aansluitende sollicitatieperiode van maximaal zes maanden onder de Wajong vallen. Ook achtten zij het een verbetering dat studenten aan niet erkende onderwijsinstellingen eveneens onder de dekking van de «Wajong» vallen.

Geldt dat ook voor jongeren die tussen het 17e en 18e jaar en voor de aanvang van de studie arbeidsongeschikt worden en voor wie geen kinderbijslag wordt ontvangen?

Personen die belast zijn met de zorg voor hulpbehoevende familieleden zijn niet, zoals voorheen in de AAW, verzekerd voor de WAZ of de Wajong. De argumentatie van het kabinet terzake, namelijk dat verzorgenden in beginsel de mogelijkheid hebben gehad hun arbeidscapaciteit te benutten maar daar heen gebruik van hebben gemaakt, heeft wel een erg zwaar «eigen schuld-dikke bult»-karakter. Is wel eens becijferd welke kosten deze mensen de samenleving besparen? En hoe verhoudt zich deze stellingname met de wachtlijstproblematiek van VWS?

Tenslotte hadden de aan het woord zijnde leden geconstateerd dat het arbeidsongeschiktheidsbegrip in de Wajong afwijkt van dat in de WAZ en de WAO. De «maatman» voor potentiële Wajong-gerechtigden wordt gezocht «waar de betrokkene woont of in de omgeving ervan», die voor potentiële WAZ/WAO-gerechtigden «waar de betrokkene arbeid verricht of het laatst heeft verricht». Wordt het voor Wajong-gerechtigden niet «passend» gevonden om te verhuizen teneinde werk te aanvaarden? Waarom niet?

De leden van de fractie van **D66** namen met instemming kennis van het onder de WAZ brengen van de directeuren-grotoaandeelhouders omdat hierdoor sprake is van een breder draagvlak voor de WAZ-premie. Ook het feit dat nu voor zelfstandigen een zwangerschapsverlofregeling betaalbaar is geworden, stemde hen tot tevredenheid.

Het was deze leden niet geheel duidelijk of beroepsbeoefenaren en de zogenaamde «rariteiten» die een inkomen net onder de franchise-grens hebben, toch in het kader van de WAZ tegen arbeidsongeschiktheid verzekerd zijn.

Zelfstandigen en directeuren-grotoaandeelhouders hebben tot nu toe vaak een private arbeidsongeschiktheidsverzekering die inkomensderving boven het aaw-gedeelte dekt.

Is het waar dat voor deze categorie een WAZ-gat ontstaat, wanneer door ziekte het bedrijf niet langer winstgevend is? Zo ja, wie neemt deze dekking voor zijn rekening?

De WAZ is een strikt individuele inkomensdervingsregeling.

Wil de staatssecretaris nog eens uitleggen hoe deze inkomensdervingsregeling werkt bij mensen die gedeeltelijk werknemer en gedeeltelijk zelfstandige in een winstgevend bedrijf c.q. beroepsbeoefenaar zijn?

De leden van de fractie van **GroenLinks** wezen op het feit dat uitgangspunt bij deze wetsvoorstellen is: gelijkblijvende polisvoorwaarden. Voor een aantal groepen gaat dit uitgangspunt niet op. Het gaat hier om personen die arbeid verrichten zonder inkomen zoals verzorgers van hulpbehoevenden van naaste familieleden, meewerkende echtgenoten van beroepsbeoefenaren. Waarom is er voor gekozen het uitgangspunt hier geweld aan te doen?

In de regeling voor zwangerschap en bevallingsuitkering is er van afgezien om ook ziekte die het gevolg is van zwangerschap of bevalling mee te verzekeren. Waarom is dit gebeurd? In de ZW is dat wel geregeld en zelfstandigen kunnen zich in de huidige situatie via de vrijwillige verzekering ZW hiertegen verzekeren.

Wat de WAZ- en de WAJONG-voorstellen betreft, zouden de leden van de fracties van **GPV**, **RPF** en **SGP** graag een reactie krijgen op de stelling van de vakcentrales (in de eerder genoemde brief, blz. 4) dat toch een aantal kleinere groepen uit de boot dreigen te vallen, namelijk personen die arbeid verrichten zonder inkomen zoals verzorgers van hulpbehoevenden, meewerkende echtgenoten van beroepsbeoefenaren en mensen die te maken krijgen met ziekte die het gevolg is van zwangerschap of bevalling.

De voorzitter van de commissie,
Heijmans

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen