

24 758

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)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 februari 1997

1. Inleiding

Het kabinet is de Kamer erkentelijk voor het door haar uitgebrachte voorlopig verslag met betrekking tot deze wetsvoorstellen. Uit de bijdragen blijkt dat verschillende fracties wel op een aantal onderdelen vragen hebben, maar de hoofdlijnen van de wetsvoorstellen niet ter discussie stellen. De leden van de CDA-fractie geven in hun bijdrage aan de afschaffing van de AAW in hoge mate te betreuren. De leden van de PvdA-fractie zijn niet enthousiast over de intrekking van de AAW en stellen met name over de WAZ een groot aantal vragen.

Het kabinet hoopt in deze memorie afdoende antwoord te geven op de gestelde vragen en aldus bij te dragen tot een vruchtbare gedachte-wisseling met uw Kamer.

Bij de beantwoording is, ten behoeve van de leesbaarheid en inzichtelijkheid, onderscheid gemaakt tussen de vragen met betrekking tot de vervanging van de AAW door de WAZ en de Wajong, die in dit hoofdstuk worden behandeld, vragen die uitsluitend betrekking hebben op de WAZ (hoofdstuk 2) en de vragen die uitsluitend betrekking hebben op de Wajong (hoofdstuk 3).

De leden van de CDA-fractie betreuren, zoals opgemerkt, 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.

Voor het kabinet betekent herkenbare solidariteit dat een stelsel van arbeidsongeschiktheidsregelingen ontstaat, dat naast solidariteits-elementen voldoende impulsen bevat voor activering en kosten- en

volumebeheersing. Daarnaast is van belang dat lasten zoveel mogelijk worden toegerekend aan degenen die ze veroorzaken, onder de randvoorwaarde van een betaalbare verzekering. Ten slotte is van belang dat de sociale bescherming voor degenen die nu verzekerd zijn (werknemers, zelfstandigen en overige groepen werkenden alsmede jonggehandicapten en studenten die niet konden werken) in stand blijft. Aan deze uitgangspunten voldoen de wetsvoorstellen. Het kabinet ziet niet dat slechts van herkenbare solidariteit zou kunnen worden gesproken bij een volksverzekering en niet, zoals wordt voorgesteld, door een vormgeving langs de lijnen van de onderhavige wetsvoorstellen. Aan de huidige wetten op het terrein (WAO en AAW) kleeft naar het oordeel van het kabinet nu juist het bezwaar dat de daarin vormgegeven solidariteit onherkenbaar, anoniem is geworden, waardoor van het huidig stelsel nauwelijks stimulansen uitgaan tot verantwoord gedrag.

De leden van de PvdA-fractie hebben zonder veel enthousiasme kennisgenomen van het feit dat als gevolg van het wetsvoorstel Pemba de volksverzekering ingevolge de AAW wordt opgeheven. Daarmee wordt naar de mening van deze leden een belangrijk solidariteitselement in de sociale zekerheid verlaten. Zij vragen of, indien de nieuwe werknemersverzekering met betrekking tot arbeidsongeschiktheid niet die effecten heeft die het kabinet beoogt, het denkbaar is dat opnieuw een volksverzekering met betrekking tot arbeidsongeschiktheid in het leven wordt geroepen of dat dan slechts categoriale reparatie tot de mogelijkheden behoort. De leden van de PvdA-fractie vragen om een meer principiële argumentatie voor de opheffing van de AAW dan de strikt utilitaire, namelijk dat de uitvoering van Pemba de AAW overbodig maakt. De leden van de fracties van GPV, RPF en SGP merken op dat het duidelijk is dat de wijzigingen in de WAO ook gevolgen moeten hebben voor de AAW.

De vragen van de leden van de PvdA-fractie die in het voorlopig verslag bij het wetsvoorstel Pemba zijn opgenomen worden vanwege de samenhang tussen het intrekken van de AAW en de totstandkoming van de WAZ en de Wajong in deze memorie beantwoord.

Naar de mening van het kabinet bestaat tussen de vervanging van de AAW door de WAZ en de Wajong en de invoering van de wijzigingen in de WAO een zeer nauwe samenhang. Dit is alleen al het geval, omdat de WAO en de AAW in de huidige constellatie nauw met elkaar samenhangen, zeker waar het de positie van werknemers betreft. De AAW fungeert voor hen thans als «bodem» die vanuit de WAO, die immers loongerelateerd is, als het ware wordt aangevuld. De totale uitkering wordt als één WAO-uitkering uitbetaald. De financiering vindt deels vanuit AAW-premies, deels vanuit WAO-premies (waarbij een franchise geldt) plaats. Daarnaast vervult de AAW voor zelfstandigen, jonggehandicapten, studenten en restgroepen de functie van wettelijke verzekering tegen langdurige arbeidsongeschiktheid op minimumniveau.

Het kabinet is ten principale van mening dat het in het kader van de omvorming van de arbeidsongeschiktheidsregelingen naar een activerend stelsel wenselijk en mogelijk is om kosten van arbeidsongeschiktheid zoveel mogelijk toe te delen aan degenen die deze kosten ook veroorzaken en kunnen beïnvloeden. Dit uitgangspunt vindt zijn neerslag in beide hoofdpunten van de kabinetsvoorstellen, de wijzigingen in de WAO en de vervanging van de AAW door de WAZ en de Wajong.

Bedrijven worden in de nieuwe constellatie via premiedifferentiatie dan wel eigenrisicodragen afgerekend op de lasten van het integrale arbeidsongeschiktheidsrisico van hun werknemers. Zoals in de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel Pemba wordt toegelicht, acht het kabinet het gewenst dat voor de toerekening van de WAO-lasten over de eerste vijf jaar het integrale arbeidsongeschiktheidsrisico in aanmerking wordt genomen. Hierdoor zullen bedrijven zich eerder inspanningen

getroosten op het terrein van preventie en reïntegratie, waardoor hun lasten kunnen dalen en het WAO-volume wordt beheerst. Dergelijke mechanismen zijn thans niet aanwezig.

Voor zelfstandigen en daarmee gelijkgestelden blijft in de nieuwe opzet een eigen wettelijke verzekering in stand, de WAZ, waarvoor zelfstandigen zelf de premie betalen. Het is mogelijk, gewenst en passend bij de voorstellen van het Pemba-complex en met name de verschuiving van een brede, anonieme solidariteit naar een meer herkenbare solidariteit om de lasten die door zelfstandigen en daarmee gelijkgestelde groepen worden gemaakt ook aan hen toe te rekenen.

Het kabinet is van mening dat met beide wijzigingen een in dit tijdsbestek passende invulling wordt gegeven aan de noodzakelijke solidariteit. Deze invulling krijgt gestalte door een scherpere toedeling van lasten, waardoor lasten meer zichtbaar worden gemaakt. Het kabinet geeft aan deze herkenbare solidariteit de voorkeur boven de huidige, anonieme solidariteit die aan de AAW/WAO ten grondslag ligt.

De opheffing van de AAW als volksverzekering betekent naar de mening van het kabinet niet dat de notie van solidariteit wordt prijsgegeven. Immers, de AAW wordt niet zonder meer opgeheven, maar vervangen door twee categoriale regelingen, de WAZ en de Wajong, die evenzeer het element van solidariteit bevatten. Het kabinet wil hier met nadruk op wijzen. Er is dus niet gekozen voor terugkeer naar de situatie van vóór 1976, toen zelfstandigen en jonggehandicapten niet wettelijk verzekerd waren en zelfstandigen aangewezen waren op private verzekeringen, waarvan zij slechts voor een deel gebruik maakten. De notie van solidariteit geldt in zeer sterke mate voor de Wajong, omdat deze regeling wordt gefinancierd uit algemene middelen en neerkomt op solidariteit van alle belastingplichtigen met jonggehandicapten en studenten die arbeidsongeschikt raken. Het geldt daarnaast ook voor de WAZ, omdat zelfstandigen en daarmee gelijkgestelden gezamenlijk de premie opbrengen om de kosten van de WAZ te bestrijden. Er blijft dus volop sprake van onderlinge solidariteit. Wel wordt de wijze waarop aan deze solidariteit invulling wordt gegeven anders ingericht dan bij de volksverzekering AAW. Deze andere inrichting houdt verband met de wenselijkheid om kosten van arbeidsongeschiktheid meer zichtbaar te maken en gericht toe te delen.

Het kabinet gaat er van uit dat de voorgestelde maatregelen de beoogde effecten opleveren. Om die reden ziet het niet goed in dat op afzienbare termijn zich de noodzaak aandient opnieuw een volksverzekering met betrekking tot arbeidsongeschiktheid in het leven te roepen.

De leden van de PvdA-fractie stellen het op prijs de visie van het kabinet te vernemen over het fenomeen volksverzekering in het algemeen en derzelver toekomstperspectieven.

Kernpunt bij een volksverzekering is dat de ingezetene en ieder met een band met het arbeidsbestel in Nederland voor een bepaald risico tegen gelijke voorwaarden is verzekerd. De uitkeringsrechten zijn voor alle ingezetenen in beginsel gelijk, mits aan de uitkeringsvoorwaarden wordt voldaan. Financiering vindt plaats op basis van het omslagstelsel waaraan in beginsel iedere ingezetene meebetaalt.

Historisch gezien zijn de volksverzekeringen tot ontwikkeling gekomen na de werknemersverzekeringen. Zij kwamen na de Tweede Wereldoorlog tot stand en zijn dus van betrekkelijk recente datum. Zij kwamen voort uit het besef dat de overheid niet alleen voor arbeiders maar ook voor andere ingezetenen waarborgen moest scheppen tegen bepaalde risico's en gebreken van sociale aard. Baanbrekend voor de ontwikkeling van de volksverzekeringen in Nederland was het werk van de commissie-Van Rhijn die in 1945 rapport uitbracht over de toekomst van de sociale verzekering in Nederland. Deze commissie bepleitte een sluitend en de gehele bevolking omvattend stelsel van sociale voorzieningen, waarvoor

zij de volgende rechtsgrond formuleerde: «De gemeenschap, georganiseerd in den Staat, is aansprakelijkheid voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar leden, op voorwaarde, dat deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen.».

Thans bestaan de volgende volksverzekeringen: de AOW, de Anw, de AKW, de AWBZ en (nu nog) de AAW.

Het stelsel van sociale zekerheid is door vorige kabinetten en het huidige kabinet ingrijpend aangepast. Dit bleek ook noodzakelijk, gezien de wenselijkheid om eigentijds invulling te geven aan noties als activering, herijking van verantwoordelijkheden en betaalbaarheid. In het licht van deze noties bleek ook wijziging van een aantal volksverzekeringen gewenst. Dit leidde bijvoorbeeld tot de Anw die de AWW verving. Op grond van veranderde maatschappelijke inzichten en sociaal-economische ontwikkelingen werd daarbij een andere invulling gegeven aan de veronderstelde behoefte aan een publieke verzekering voor het risico van overlijden. Wat betreft het arbeidsongeschiktheidsrisico kan het volgende worden opgemerkt. De wetsvoorstellen rond het Pemba-complex passen in een beweging met meer accent op activering en sluiten in die zin ook aan bij de voorwaarde van de commissie-Van Rhijn dat ieder alle het mogelijke dient te doen om zich zelf te vrijwaren van het gebrek. In het kader van de wetsvoorstellen rond het Pemba-complex speelt de wenselijkheid dat kosten van arbeidsongeschiktheid scherper worden toegedeeld. Daaruit vloeit naar de opvatting van het kabinet voort dat het, wat het arbeidsongeschiktheidsrisico betreft, voor de hand ligt om te kiezen voor afzonderlijke regelingen voor werknemers, zelfstandigen en jonggehandicapten en af te stappen van een volksverzekering terzake. De wettelijke bescherming van het risico voor betrokkenen verandert derhalve niet met de overgang van de AAW naar afzonderlijke regelingen voor werknemers, zelfstandigen en jonggehandicapten. Dit is het kernpunt van het rapport van de commissie-Van Rhijn: de vrijwaring tegen gebrek. Wel wordt bij de overgang van de AAW naar de WAZ en Wajong de wijze van financiering gewijzigd. Voorts is van belang dat het risico van arbeidsongeschiktheid thans voor verschillende groepen verschillend verzekerd is: voor werknemers in eerste instantie loongerelateerd (via de WAO) en voor niet-werknemers gerelateerd aan het minimumniveau. Deze situatie wordt in de nieuwe opzet doorzichtiger gemaakt, doordat de WAO voortaan in verband met premiedifferentiatie en de mogelijkheid van eigenrisicodragen het integrale arbeidsongeschiktheidsrisico bevat. Ten slotte was de AAW sinds haar bestaan ook onderhevig aan vele wijzigingen, met name in verband met gelijke behandelingsvraagstukken (zie ook Kamerstukken II, 1992/93, 22 968, nr. 3, en met name hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting).

Het kabinet ziet al met al voldoende aanleiding om de AAW te vervangen door specifieke regelingen. Uit het voorgaande volgt tevens dat ook de inrichting van de volksverzekeringen niet voor eens en altijd vaststaat, maar onderhevig kan zijn aan herijking in het licht van actuele overwegingen. Overigens is het kabinet thans niet voornemens systeemwijzigingen in de volksverzekeringen te entameren.

Wat de WAZ- en de Wajong-voorstellen betreft, willen de leden van de GPV-, RPF- en SGP-fractie graag een reactie krijgen op de stelling van de vakcentrales 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 leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom er voor gekozen is om het uitgangspunt van gelijkblijvende polisvoorwaarden geweld aan te doen voor personen die arbeid verrichten zonder inkomen zoals verzorgers van hulpbehoevenden

van naaste familieleden, meewerkende echtgenoten van beroepsbeoefenaren.

Naar het oordeel van het kabinet is alleen ten aanzien van verzorgers van naaste verwanten een welbewuste keuze gemaakt om hen niet onder de kring van gerechtigden van de Wajong te brengen, hoewel zij nu onder de AAW vallen. Deze keuze is met name in de stukken behorend bij het wetsvoorstel Wajong uitvoerig beargumenteerd. Voor wat betreft de specifieke vragen van diverse fracties naar de positie van deze personen moge worden verwezen naar hoofdstuk 3 van deze memorie.

Voor meewerkende echtgenoten van beroepsbeoefenaren geldt dat zij noch in de WAZ, noch in de AAW een uitkeringsrecht kunnen krijgen, indien zij voor het meewerken geen geldelijke beloning ontvangen; ontvangen zij daarvoor wel een zelfstandig inkomen (meewerkcontract) dan zijn zij zowel AAW- als WAZ-gerechtigd en wordt de uitkering gerelateerd aan die beloning. Er is dus wat deze personen betreft sprake van continuïteit van positie. Meewerkende echtgenoten van zelfstandigen zijn, evenals nu, wel verzekerd voor de WAZ. Ook bij hen is sprake van continuïteit van positie.

Wat betreft mensen die te maken krijgen met ziekte die het gevolg is van zwangerschap of bevalling moge ik verwijzen naar het antwoord in hoofdstuk 2 op daarop betrekking hebbende vragen van de leden van de CDA-fractie en van de GroenLinksfractie.

2. WAZ

De leden van de VVD-fractie merken op dat de toevoeging van de directeuren-grotaandeelhouders (hierna: dga's) aan de WAZ betekent dat de premie voor deze verzekering kan dalen van 8,55 naar 7,5 procent. Wordt hiermee van de dga's niet een overmaat aan solidariteit gevraagd, zo vragen deze leden. De leden van de fractie van D66 nemen met instemming kennis van het onder de WAZ brengen van de dga's omdat hierdoor sprake is van een breder draagvlak voor de WAZ-premie.

Ik ben me ervan bewust dat in de WAZ van degenen die een hogere winst of overig inkomen uit arbeid verwerven een relatief hoge premie wordt gevegd. De premiestelling is echter voor dga's niet anders dan voor zelfstandigen. Anders gezegd, wie als WAZ-verzekerde een hoog inkomen verwerft betaalt een hoge premie. Bekend is dat dga's over het algemeen een meer dan gemiddeld inkomen hebben. Als gevolg daarvan betalen zij als groep relatief veel aan WAZ-premie. Dat is echter niet te wijten aan een onbillijke premiestelling in de WAZ, maar het gevolg van de relatief gunstige inkomenspositie die deze groep inneemt.

Overigens merk ik voor de goede orde op dat het kabinet wat de hoogte van de WAZ-premie betreft, na de aanpassingen van het wetsvoorstel, uitgaat van een WAZ-premie van 7,95%.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de groep dga's in dit wetsvoorstel onder de zelfstandigen vallen, maar in de Wulbz onder de werknemers. Is hier een verschil tussen het burgerlijk recht en het sociaal-verzekeringsrecht, zo vragen zij voorts.

Inderdaad hangt dit verschil samen met het verschil in positie van deze groep in het burgerlijke recht en het socialeverzekeringsrecht. In het kader van de Wulbz is de werkgever op grond van het Burgerlijk Wetboek verplicht om 70% van het loon van zijn zieke werknemers gedurende het ziektejaar door te betalen. Bij werknemers in de zin van het BW gaat het om personen die een arbeidsovereenkomst met de werkgever hebben. Dga's hebben civielrechtelijk een arbeidsovereenkomst met de werkgever

(BV of NV). Dit betekent dat de BV of NV als werkgever verplicht is om bij ziekte van de dga het loon door te betalen.

De positie van de dga in het kader van de sociale verzekeringen wordt beoordeeld op grond van de socialeverzekeringswetten. Met name wordt daarbij voor de werknemersverzekeringen, zoals de WAO, beoordeeld of betrokkene als werknemer kan worden aangemerkt. Daarbij vindt op basis van feiten en omstandigheden een materiële beoordeling plaats van de vraag of men als werknemer kan worden beschouwd. Het bestaan van een formele arbeidsovereenkomst is dus onvoldoende. Met name is daarbij de vraag aan de orde of sprake is van een feitelijke gezagsverhouding met de werkgever. Sinds 1985 wordt op grond van jurisprudentie van de hoogste socialezekerheidsrechter, de Centrale Raad van Beroep, geoordeeld dat dga's niet als werknemer in de zin van de werknemersverzekeringen zijn aan te merken omdat de gezagsverhouding ontbreekt. Dit verklaart het verschil in positie voor deze verschillende rechtsgebieden.

Als de premiegelden voor uitkeringen aan beroepsbeoefenaren onvoldoende zouden zijn zal er een rijksbijdrage worden gegeven, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Deze leden vragen waarom dit nodig is. Waarom, zo vragen zij verder, wordt de premie niet verhoogd of de financiering van deze categorie en de zelfstandigen in een mandje gestopt.

In de nota naar aanleiding van het verslag alsmede in de nota naar aanleiding van het nader verslag is ingegaan op de voorgestelde rijksbijdrage en op de mérites van mogelijke alternatieven daarvoor. Voornaamste overweging van het kabinet om te kiezen voor een rijksbijdrage is dat met het onderbrengen van beroepsbeoefenaren een groep in de WAZ wordt verzekerd, waarvan een relatief groot gedeelte een inkomen geniet dat lager is dan de WAZ-franchise. Voorbeelden hiervan zijn alfa-hulpen, huishoudelijk personeel en overige personen die niet onder het bereik van de WAO vallen, maar wel een (bescheiden) inkomen verwerven. Deze personen betalen geen premie, maar hebben wel recht op een uitkering. Dit is ook in de AAW het geval. De arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor deze groep worden in de AAW echter opgebracht door alle ingezetenen. Door deze groep in de WAZ onder te brengen zouden alleen de zelfstandigen deze uitkeringen moeten opbrengen. Om deze reden is de voorkeur gegeven aan een rijksbijdrage en niet aan het alternatief van een algemene verhoging van de WAZ-premie. Ook het alternatief, waarbij voor beide groepen een afzonderlijke WAZ-premie zou gelden (kennelijk doelen deze leden met hun vraagstelling mede op dit alternatief) ligt niet voor de hand. Dit zou immers leiden tot twee verschillende WAZ-premies. Bovendien valt te vrezen dat de premie voor beroepsbeoefenaren dan onbetaalbaar zou worden.

Vanwege deze overwegingen is er voor gekozen om de uitkeringslasten van de beroepsbeoefenaren (met uitzondering van dga's), voor zover deze de premie-opbrengsten van deze groep te boven gaan, te financieren door middel van een rijksbijdrage. Op deze wijze dragen alle ingezetenen bij aan de financiering van deze groep, conform de huidige situatie.

De leden van de CDA-fractie vragen of het niet onbillijk is om de hoogte van de uitkering te bepalen aan de hand van het daadwerkelijk gederfde (winst) inkomen en niet naar de verminderde verdien capaciteit. Zij overwegen daarbij dat minder winst-inkomen ook het gevolg kan zijn van ziekte of andere buiten de persoon gelegen omstandigheden, aan de arbeidsongeschiktheid voorafgaande.

Naar de opvatting van het kabinet is het passend bij een inkomensdervingsverzekering te gen de geldelijke gevolgen van arbeids-

ongeschiktheid dat de uitkeringshoogte wordt afgestemd op de hoogte van het inkomen dat men in de periode voorafgaande aan de arbeidsongeschiktheid verwierf (met als maximum het minimumloon). De WAZ-uitkering is afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid en het gedeelde inkomen. Wat betreft de uitkeringshoogte wordt op grond van artikel 8, eerste lid, van de WAZ gekeken naar het winst-inkomen in het boekjaar, onmiddellijk voorafgaand aan het intreden van de arbeidsongeschiktheid. Het gaat dus niet om het inkomen dat *na* het intreden van de arbeidsongeschiktheid werd verworven, maar juist om het inkomen in de periode daarvoor. Indien het inkomen in genoemd boekjaar op een relatief laag niveau lag wordt gekeken naar het gemiddeld inkomen in de vijf jaar voorafgaand aan de arbeidsongeschiktheid. Anders dan onder de AAW wordt dus steeds consequent uitgegaan van het feitelijk gedeelde inkomen. Overigens bestond reeds geruime tijd het voornemen om een dergelijke consequente uitwerking van het inkomensdervingsbeginsel voor de AAW door te voeren (Kamerstukken II, 1992/93, 22 968). Dit voornemen is nu opgenomen in de WAZ.

Wat betreft de mate van arbeidsongeschiktheid wordt uiteraard gekeken naar de verminderde verdien capaciteit. Dit was zo onder de AAW en blijft zo onder de WAZ. De mate van arbeidsongeschiktheid wordt immers bepaald door de verhouding tussen hetgeen men voorheen als gezond persoon verdiende en de resterende verdien capaciteit. De uitkomst bepaalt de verminderde verdien capaciteit en daarmee de mate van arbeidsongeschiktheid.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of de staatssecretaris het verdedigbaar acht dat in het kader van een basisarbeidsongeschiktheidsverzekering er geen uitkering kan volgen op het *niet* hebben van een inkomen.

Ik acht dit zeer wel verdedigbaar, gezien het karakter van de WAZ als een inkomensdervingsregeling. Er moet sprake zijn van feitelijke inkomensderving, vooraleer aanspraak gemaakt kan worden op een WAZ-uitkeringsrecht. Wanneer er geen inkomen is genoten is er ook geen sprake van inkomensderving en ontbreekt een grondslag voor het uitkeringsrecht.

De leden van de CDA-fractie informeren voorts of het redelijk is dat voor de beroepsbeoefenaren (een kleine groep met een relatief laag inkomen) uitsluitend solidariteit wordt verwacht van zelfstandigen.

De vraagstelling van deze leden berust kennelijk op een misverstand. Voor de beroepsbeoefenaren wordt niet uitsluitend solidariteit verwacht van de zelfstandigen. Beroepsbeoefenaren betalen, voor zover het inkomen boven de franchise-grens uitkomt, de normale WAZ-premie over hun inkomen. Daarin verschillen zij niet van zelfstandigen. Wel is het zo dat bij beroepsbeoefenaren, gezien de samenstelling van deze groep, veelal sprake is van relatief lage inkomens. Om te voorkomen dat zelfstandigen zouden worden geconfronteerd met de meerkosten die worden veroorzaakt door beroepsbeoefenaren is hiervoor in de WAZ een voorziening getroffen in de vorm van een Rijksbijdrage. Deze Rijksbijdrage bedraagt het verschil tussen de kosten van beroepsbeoefenaren (met uitzondering van dga's) en de premies die door deze groep worden opgebracht en brengt daarmee een element van bredere solidariteit in de WAZ.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het feit dat is afgezien om ook ziekte als gevolg van zwangerschap of bevalling mee te verzekeren, moet worden gezien in het licht van de mogelijkheid dat zelfstandigen zich nu wel kunnen verzekeren via de vrijwillige verzekering Ziektewet (ZW). Ook

de leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom er van is afgezien om in de WAZ ziekte die het gevolg is van zwangerschap of bevalling mee te verzekeren.

Het wetsvoorstel voorziet in het risico van langdurige arbeidsongeschiktheid en in een uitkeringsregeling in verband met bevalling. Bij de uitkeringsregeling in verband met bevalling gaat het om een kortdurende uitkering van tenminste 16 weken. De WAZ is niet bedoeld om het ziekterisico, waartoe ook ziekte ten gevolge van zwangerschap of bevalling behoort, te regelen. Zelfstandigen kunnen zich particulier verzekeren tegen inkomensderving wegens ziekte. Dat is zo en dat blijft zo. Ook kan een zelfstandige en diens in het bedrijf of beroep meewerkende partner zich, als aan bepaalde voorwaarden is voldaan, op grond van de ZW vrijwillig verzekeren tegen het risico van ongeschiktheid tot het verrichten van arbeid als gevolg van ziekte. Het gaat dan om personen wier verplichte ZW-verzekering is geëindigd omdat zij als zelfstandigen of meewerkende partner een bedrijf of beroep zijn gaan uitoefenen. Uitgangspunt van de vrijwillige ZW-verzekering voor oud-verplicht verzekerden is continuïteit in de sociale zekerheid te waarborgen. Het is aan de oud-verplicht verzekerde, i.c. de zelfstandige of meewerkende partner, of hij wel of geen gebruik maakt van die mogelijkheid.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke mogelijkheden zelfstandigen, beroepsbeoefenaren, directeuren-groootaandeelhouders en meewerkende echtgenoten hebben, anders dan ten aanzien van zichzelf, om de risico's van de groep als geheel te beïnvloeden. De keuze om solidariteit te proclameren binnen deze groep leek deze leden op gespannen voet te staan met het principiële vertrekpunt dat de lasten van arbeidsongeschiktheid zoveel mogelijk daar moeten worden gelegd waar zij worden gemaakt en kunnen worden beïnvloed. Deze categorieën hebben immers niet meer gemeen dan dat zij anders dan in dienstverband in hun inkomen voorzien, aldus deze leden die verzoeken om een zorgvuldige argumentatie.

De reden dat het kabinet ervoor kiest om de financiering van de WAZ te laten verlopen door de WAZ-verzekerden zelf moet niet worden gezien vanuit de veronderstelling dat betrokkenen het risico kunnen beïnvloeden, maar vanuit de notie dat de kosten zo adequaat mogelijk moeten worden toegerekend aan degenen die de lasten veroorzaken. Daarbij geldt wel als randvoorwaarde dat de verzekering toegankelijk en betaalbaar blijft.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer is, naar aanleiding van vergelijkbare vragen van de leden van de GroenLinks-fractie, reeds opgemerkt dat de mogelijkheden van zelfstandigen om het risico van arbeidsongeschiktheid te voorkomen of te beheersen inderdaad beperkt zijn (Kamerstukken II, 1996/97, 24 578, nr. 6, blz. 6). Bij zelfstandigen gaat het immers om een hoogst individueel risico van personen die voor eigen rekening en risico werkzaam zijn. Mogelijkheden om dat risico, anders dan door eigen gedrag, te beïnvloeden zijn vrijwel afwezig.

Het kabinet gaat er dus niet van uit dat zelfstandigen en daarmee gelijkgestelden het risico van mede-verzekerden kunnen beïnvloeden, maar is wel van mening dat het in een opzet waarbij kosten van arbeidsongeschiktheid scherper moeten worden toegedeeld alleszins gerechtvaardigd is de eigen lasten door WAZ-verzekerden te laten betalen en niet door anderen of het collectief.

De leden van de PvdA-fractie typeren de WAZ-premie als een «ordinaire» inkomens/winst-afhankelijke 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 vragen deze leden, met de

gekozen uitgangspunten in Pemba, waarin de werkgever het direct in zijn premiestelling aan den lijve ondervindt wanneer hij arbeidsongeschiktheid veroorzaakt.

Het kabinet ziet in het voorgestelde systeem van premieheffing geen tegenstelling gelegen met de uitgangspunten terzake van het wetsvoorstel Pemba. Bij de WAZ is ervoor gekozen om af te zien van premie-differentiatie en de mogelijkheid van eigenrisicodragen. Hierbij is met name overwogen dat beide instrumenten geen effect hebben op het voorkomen van het risico van arbeidsongeschiktheid en evenmin op bekorting van het voortduren daarvan. Betrokkene kan dit risico hooguit zelf ten dele beïnvloeden. Mogelijkheden via deze instrumenten tot beïnvloeding van het risico zijn dus in het kader van de WAZ zo goed als afwezig. In de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag WAZ is uiteengezet dat om deze reden in de WAZ is afgezien van de invoering van premiedifferentiatie en eigenrisicodragen. Het kabinet stelt met voldoening vast dat de leden van de PvdA-fractie de argumentatie hiervoor kunnen volgen.

In Pemba wordt voorgesteld om premiedifferentiatie en de mogelijkheid van eigenrisicodragen in te voeren, omdat bedrijven ten aanzien van preventie en reïntegratie van arbeidsongeschiktheid van hun werknemers juist wel beïnvloedingsmogelijkheden hebben.

Bij de typering van de leden van de WAZ-premie als een «ordinaire» inkomens/winst-afhankelijke heffing voor een zeer heterogene groep wil ik overigens voor de goede orde nog twee kanttekeningen plaatsen.

Het is allereerst niet geheel duidelijk waarop de leden van de PvdA-fractie met deze typering van de WAZ-premie het oog hebben. In de memorie van toelichting is uitgebreid gemotiveerd waarom voor de wijze van premieheffing is gekozen voor de heffing van een uniforme, procentuele premie over de winst of het relevante inkomen. Dat bij een sociale verzekering aansluiting gezocht wordt bij het meest relevante inkomensbegrip, waaraan de te betalen premie wordt gerelateerd, ligt dan voor de hand.

Met de leden van de PvdA-fractie kan voorts worden vastgesteld dat de kring van verzekerden van de WAZ een divers karakter heeft. Belangrijker dan de heterogeniteit acht het kabinet echter het gemeenschappelijk kenmerk (een verzekering voor niet-werknemers die inkomensvormende arbeid verrichten), het van rechtswege verzekerd blijven van degenen die nu AAW-gerechtigd zijn en het feit dat de premie betaalbaar blijft. Naar het oordeel van het kabinet is hieraan voldaan. De heterogeniteit moet in dit verband dan ook niet worden overtrokken. Gemeenschappelijk kenmerk van deze groepen is dat het om personen gaat die, anders dan als werknemer, min of meer zelfstandig arbeid verrichten en daarmee inkomen uit arbeid beogen te verwerven. In die zin vallen deze groepen onder een gemeenschappelijke noemer. Zelfstandigen en hun meewerkende echtgenoten zijn, ook kwantitatief, de herkenbare hoofdcategorie binnen de regeling. Directeuren-groootaandeelhouders zijn met hen in materieel opzicht in belangrijke mate vergelijkbaar, omdat tussen de rechtspersoon voor wie zij werken en henzelf geen gezagsverhouding bestaat. Derhalve kan worden gesteld dat zij in materieel opzicht op één lijn te stellen zijn met zelfstandig ondernemers. Dit komt ook hierin tot uitdrukking dat veel BV's/NV's uit eenpersoonsbedrijven voortkomen. Zij vallen in het kader van de WAZ juridisch-technisch onder de categorie beroepsbeoefenaren. Met name de restgroep, de groep beroepsbeoefenaren met uitzondering van dga's, is divers van karakter. Zij hebben als gemeenschappelijk kenmerk met de voorgaande groepen dat zij niet als werknemer in de zin van de WAO zijn aan te merken. In de huidige situatie valt deze diverse groep onder de AAW. Zij vallen immers onder de brede noemer «ingezetene». Vanwege deze omstandigheden heeft het kabinet er destijds, mede naar aanleiding van het advies van de Raad van

State, voor gekozen om hen onder de WAZ onder te brengen. Daarmee heeft de regeling inderdaad een heterogener karakter gekregen dan een verzekering die alleen voor zelfstandigen geldt. Overigens wil ik er, ter completering van het beeld, graag op wijzen dat ook de WAO, naast de groep van werknemers met een reguliere arbeidsovereenkomst een gevarieerde groep van gelijkgestelde personen kent.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de WAZ-verzekerden, in ieder geval waar het gaat om zelfstandigen en dga's, ten principale elkaars concurrenten zijn. Zij vragen wat de ratio is 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», zo vragen deze leden.

De financiering van de WAZ vindt plaats door een premie die betrokkenen zelf dienen op te brengen. Het premiepercentage is uniform en bedraagt een percentage van de winst/inkomen. Bij de premiestelling worden, in verband met de wenselijkheid van inkomensneutraliteit, een minimum- en maximumpremiegrens in acht genomen.

Dat als gevolg hiervan personen met hogere inkomens een hoger bedrag aan premie betalen dan personen met lagere inkomens behoeft naar de mening van het kabinet geen bevreemding te wekken. Het belastingsstelsel kent evenzeer het uitgangspunt dat hogere inkomens een hoger bedrag aan belasting dienen te betalen en kent daarbij bovendien nog een progressieve tariefstelling. Zelfstandigen die erin slagen meer winst te genereren dan de concurrent, betalen derhalve meer belasting dan degenen die een lagere winst behalen. Ook de AAW-premie, waarvoor de premiegrenzen overigens anders zijn, is gerelateerd aan een bepaald inkomen (i.c. de belastbare som). Zelfstandigen die een belastbare som hebben ter hoogte van het maximum van de eerste schijf betalen meer dan degenen met een gering inkomen. Beide personen kunnen heel goed elkaars directe concurrenten zijn.

Het kabinet ziet ook niet in hoe op andere wijze en met inachtneming van de randvoorwaarden van inkomensneutraliteit en een betaalbare premie de financiering zou kunnen plaatsvinden. Het kan toch niet de bedoeling van de leden van de PvdA-fractie zijn om per verzekerde een nominale premie te heffen, die losstaat van de hoogte van het inkomen.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts 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 ontgaat deze leden. Zij vragen 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. Elders in het voorlopig verslag merken zij op dat de afschrijvingsfaciliteit weliswaar leidt tot een lage of geen WAZ-premie, maar ook – bij arbeidsongeschiktheid – tot een lage of geen WAZ-uitkering. Zij vragen naar de ratio hiervan, mede gezien het startersbeleid.

Naar de mening van het kabinet past de WAZ in dit beleid. Ondernemerschap is van vitaal belang voor economische groei en werkgelegenheid. Vooral dankzij starters en snelgroeiende ondernemingen heeft de Nederlandse economie de laatste jaren meer werkgelegenheid gecreëerd dan in de ons omringende landen. Zoals aangegeven in de notitie «Werk door ondernemen» wil het kabinet daarom de ruimte voor ondernemer-

schap vergroten. In dit beleid past in de eerste plaats de zorg voor een goed sociaal-economisch klimaat. Het gaat daarbij onder andere om het fiscale klimaat, de regeldruk en de sociale zekerheid. Onderdeel van het fiscale klimaat is – de leden van de PvdA-fractie wijzen hier terecht op – de mogelijkheid voor starters naar eigen inzicht op aangeschafte bedrijfsmiddelen af te schrijven. Deze vrije afschrijvingsmogelijkheid geldt voor starters die in de eerste drie jaar van het ondernemerschap verkeren en is bedoeld om de liquiditeitspositie van startende ondernemers te verbeteren.

Ook een wettelijke collectieve regeling voor arbeidsongeschiktheid, zoals de WAZ, past in het beleid van het kabinet om het ondernemerschap te stimuleren. De WAZ vormt een algemeen vangnet, hetgeen mensen stimuleert om een onderneming op te starten; anderzijds biedt de vormgeving van de WAZ zicht op een aanvaardbare, betaalbare premie. Dit laat evenwel onverlet dat het karakter van sociale verzekeringen in acht moet worden genomen. De WAZ heeft het karakter van een inkomensdervingsverzekering tegen het risico van langdurige arbeidsongeschiktheid. Aan de WAZ ligt het uitgangspunt ten grondslag dat de uitkering gerelateerd wordt aan het verdiende inkomen. Voor de goede orde wordt eraan herinnerd dat ook ten aanzien van de AAW het voornemen bestond om dit uitgangspunt te hanteren (Kamerstukken II, 1992/93, 22 968). Het is consistent met deze benadering dat starters met een laag inkomen een uitkering krijgen dat aan dat inkomen is gerelateerd. Overigens houdt de minimumpremiegrens (franchise) ook voor starters in dat een fors gedeelte van het inkomen buiten de premieheffing blijft. Starters met aanloopverliezen of lage inkomens beneden de franchise zijn geen WAZ-premie verschuldigd. Er is wat dit betreft geen spanning met het algemeen startersbeleid. Een zelfstandige die vanuit loondienst is begonnen kan voor het risico overigens een vrijwillige WAO-verzekering afsluiten.

Een starter zal zich dus terdege moeten informeren wat de gevolgen bij arbeidsongeschiktheid zijn. Het kabinet kan zich echter niet goed voorstellen dat iemand met ondernemerszin de keuze voor het ondernemerschap in negatieve zin laat beïnvloeden door het voorliggende wetsvoorstel. Er zijn immers vele overwegingen van zeer uiteenlopende aard (persoonlijke drijfveer, financiële mogelijkheden, ondernemersvisie, etc.) die bepalen of iemand voor het ondernemerschap kiest. Een eventuele uitkering bij arbeidsongeschiktheid is daar maar één onderdeel van. Vraag is of dit aspect, als het al een rol bij de afweging speelt, van doorslaggevende aard is. Het kabinet twijfelt daaraan.

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 vragen of onderzocht is onder welke condities deze verzekering aan de markt zou kunnen worden overgedragen. Voorts informeren zij of met particuliere verzekeraars is gesproken over een aantal concreet door deze leden genoemde varianten, waarbij meer ruimte voor de private markt zou worden geboden, met de daaraan verbonden voordelen. Is deze mogelijkheid in de beschouwing betrokken, zo vragen deze leden.

Allereerst stelt het kabinet met voldoening vast dat ook voor de leden van de PvdA-fractie uitgangspunt vormt dat alle zelfstandigen – en, naar ik aanneem, ook overige niet-werknemers – verzekerd blijven van een wettelijke bodemverzekering. Wat dit betreft is het uitgangspunt gelijk.

Bij de voorbereiding van de wetsvoorstellen is inderdaad in algemene zin met verzekeraars gesproken over de mogelijkheden van een private verzekering als alternatief voor de AAW. Zoals ook in de memorie van toelichting is uiteengezet bleken verzekeraars geen garantie te kunnen

bieden voor een betaalbare en toegankelijke particuliere verzekering voor alle zelfstandigen. Om deze reden meende het kabinet van uitwerking van deze mogelijkheid af te moeten zien. Het kabinet meent immers dat in het kader van de onderhavige voorstellen voor iedereen een betaalbare en toegankelijke verzekering dient te blijven bestaan, waarbij het uitgangspunt geldt dat een adequate kostentoekening plaatsvindt aan degenen die het risico veroorzaken zo ver mogelijk wordt doorgevoerd. In de nadere afspraken met betrekking tot het regeerakkoord van 19 april 1996 is daarom ook vastgelegd dat iedereen die nu verzekerd is ook in de nieuwe constellatie van rechtswege verzekerd zou blijven. Naar de mening van het kabinet past de WAZ binnen deze uitgangspunten.

Het kabinet heeft voorts nagegaan of de mogelijkheid van premie-differentiatie en eigenrisicodragen in de WAZ zou kunnen worden opgenomen. Het kabinet heeft, zoals eerder opgemerkt, vastgesteld dat deze instrumenten van marktwerking geen zinvol en werkbaar instrument in de WAZ zouden kunnen vormen. Dit is met name het gevolg van het strikt individuele risico bij zelfstandigen waarvan het ontstaan en voortbestaan, anders dan door betrokkene zelf, niet door anderen te beïnvloeden is. Het opnemen van met name de mogelijkheid van eigenrisicodragen zou leiden tot een situatie, waarbij de slechte risico's achterblijven. Dat dit risico's zou inhouden voor de betaalbaarheid van de premie lijkt een onontkoombaar gevolg.

De leden van de PvdA-fractie noemen als alternatieven voor het voorliggende voorstel enkele andere bijzondere varianten. Zij noemen daarvan enkele voordelen, zoals meer keuzevrijheid voor de zelfstandige en een betere prijs/kwaliteitsverhouding. Op zichzelf zijn deze alternatieven denkbaar, maar gaan zij het bestek van deze operatie te buiten.

Het kabinet heeft immers gekozen voor voortzetting van een publieke verzekering, met financiering door betrokkenen zelf. De varianten die door de leden van de PvdA-fractie worden genoemd zijn op zich interessant, maar hebben ook nadelen en risico's. Belangrijk nadeel van een sociaal vangnet voor degenen die zich op de particuliere markt niet kunnen verzekeren is dat de groep die hiervoor in aanmerking komt nader zou moeten worden omschreven en dat voor de financiering een oplossing zou moeten worden gevonden, hetzij via de algemene middelen, hetzij, zoals deze leden ook aangeven, door de lasten door te schuiven naar anderen. Dit sociaal vangnet zal in de praktijk al snel worden vertaald als uitdrukking van een algemene overheidsverantwoordelijkheid. Dit leidt niet tot een herkenbare onderscheiding van verantwoordelijkheden. Het kabinet acht dit bepaald geen gelukkig alternatief voor de WAZ. De andere variant die door de leden van de PvdA-fractie is genoemd is een verplichte verzekering, met uitvoering in de markt. Dit zou neerkomen op een publieke verzekering met volledige private uitvoering en vergaande overheidsreglementering, bijvoorbeeld ten aanzien van de uitkeringsvoorwaarden, en een acceptatieplicht voor verzekeraars. Het kabinet ziet niet goed in wat het voordeel zou zijn ten opzichte van het voorliggende wetsvoorstel. Bovendien is het de vraag of bij een dergelijke vormgeving nog kan worden gesproken van uitvoering door de (private) markt.

Overigens veronderstellen de genoemde varianten dat verzekeraars bereid zijn om het arbeidsongeschiktheidsrisico tot aan het minimumniveau te verzekeren. Verzekeraars hebben echter bij herhaling te kennen gegeven voorstander te zijn van handhaving van de AAW, dus van een bodemvoorziening. Het kabinet meent met de vervanging van de AAW door de WAZ daaraan materieel tegemoet te zijn gekomen: de sociale bescherming op minimumniveau blijft immers voor betrokkenen bestaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder of de stellingname in de memorie van toelichting dat verzekeraars geen garantie kunnen bieden dat de toegankelijkheid voor iedereen gewaarborgd is, nog steeds geldt, nu de wet Van Boxtel in de Tweede Kamer is aanvaard.

De stellingname in de memorie van toelichting klopt, ook in het licht van het wetsvoorstel medische keuringen van Van Boxtel nog steeds. Dat wetsvoorstel verbiedt alleen keuringen voor collectieve verzekeringen (verzekeringen voor bedrijven met 1 of meer werknemers). Zelfstandigen kunnen bij particuliere verzekeraars een aanvullende particuliere verzekering afsluiten. Het wetsvoorstel-Van Boxtel verbiedt verzekeraars niet daarvoor te keuren. Wel worden nadere regels gesteld voor deze keuringen (zoals ten aanzien van het gebruik van Aids-testen (of vergelijkbaar ingrijpend onderzoek), erfelijkheidsonderzoek en vragen naar erfelijke aanleg). Verzekeraars mogen op grond van dat wetsvoorstel individuen keuren voor particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en kunnen besluiten deze individuen niet te accepteren, dan wel te accepteren onder bepaalde voorwaarden.

Ook vragen de leden van de PvdA-fractie 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 vermogens-toets onderworpen sociale voorzieningen. Is er onderzocht of hiervoor alternatieven voorhanden zijn op de private markt, zo vragen deze leden.

Inderdaad is nagegaan of hiervoor alternatieven bestaan op de particuliere markt. Aan het Verbond van Verzekeraars is verzocht om een standpuntbepaling terzake. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer is aangegeven (Kamerstukken II, 1996/97, 24 760, nr. 6, blz. 39) is de reactie van het Verbond aan het Ministerie dat WAZ-vervangende private verzekeringen op zich technisch niet onmogelijk zijn, maar door het Verbond niet aan zijn leden zullen worden geadviseerd. Het Verbond voert hiervoor zowel principiële als praktische overwegingen aan. In de nota naar aanleiding van het nader verslag aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1996/97, nr. 9, blz. 8) heeft het kabinet voorts aangegeven dat het zich kan voorstellen dat niettemin een aanvullend verzekeringsaanbod wordt ontwikkeld ter aanvulling tot aan het WAZ-niveau. Het komt immers ook thans voor dat geen AAW-uitkering wordt toegekend terwijl wel een aanvullende particuliere verzekering wordt verstrekt. Een dergelijke aanvulling kan onder omstandigheden substantieel zijn. Uiteraard neemt deze kanttekening in genoemde nota niet weg dat de opvatting van het Verbond van groot belang is, ook al heeft de opvatting van het Verbond geen bindende werking ten aanzien van zijn leden. Er moet dus mee rekening worden gehouden dat dergelijke vervangende verzekeringen op de markt niet tot stand zullen komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet een prijsvergelijking met de premiestellingen van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen op de particuliere markt heeft 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.

De prijsvergelijking waarom deze leden vragen is niet goed mogelijk. Reden is dat private verzekeringen thans alleen aanvullende verzekeringen aanbieden bovenop de AAW-dekking. De WAZ strekt tot vervanging van de AAW. Er bestaan daarom volgens het Verbond van Verzekeraars geen polissen ter vervanging van de publieke AAW-verzekering, waarmee een prijsvergelijking kan worden gemaakt. Ook heeft het Verbond van Verzekeraars geen aanwijzingen dat dergelijke polissen worden ontwikkeld.

Er bestaan, zoals gezegd, wel aanvullende verzekeringen. Deze kunnen echter niet met het AAW- of WAZ-gedeelte worden vergeleken omdat zij betrekking hebben op een ander traject.

Voor zelfstandigen is de winst de heffingsgrondslag voor de WAZ-premies; voor de dga's het fictief inkomen. Dga's 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, zo vragen deze leden. Voorts informeren zij of verlaging, kwijtschelding of uitstel van (betaling van) de WAZ-premie kan worden verleend.

Anders dan in het geval van de dga en overigens onder verwijzing naar het antwoord op de volgende vragen is er geen reden om een tegenbewijsregeling voor de ondernemer in te voeren die kan leiden tot een reductie van de premiegrondslag indien vergelijkbare ondernemers een lager inkomen genieten. De tegenbewijsregeling voor de dga is er op gericht te voorkomen dat toepassing van een fictie – de fictief loon-regeling – gelet op de feitelijke omstandigheden tot onbillijke uitkomsten leidt. Bij de zelfstandige daarentegen wordt voor de premiegrondslag geen fictie gehanteerd maar wordt aangesloten bij de winst die resultaat is van feitelijke omstandigheden. Overigens zal bij minder goed draaiende ondernemingen veelal geen sprake zijn van premieheffing aangezien bij een winst beneden de f 29 000 (franchise) in het geheel geen premie wordt geheven. Verder zij er in dit verband op gewezen dat voor de ondernemer de mogelijkheid bestaat tot uitstel van betaling of kwijtschelding van de WAZ-premie wanneer de ondernemer in liquiditeitsproblemen verkeert. Invordering van de premie WAZ geschiedt namelijk overeenkomstig de voor de invordering van inkomstenbelasting geldende regels.

De leden van de PvdA-fractie betwijfelen of het fiscale winstbegrip wel zo'n objectieve en niet voor oneigenlijk gebruik vatbaar criterium is. Zij geven in dat verband een aantal voorbeelden van omstandigheden die de hoogte van de winst beïnvloeden. Op een andere plaats vragen deze leden in hoeverre het redelijk is dat voor de dga de premiegrondslag het (fictieve) loon is, terwijl voor de zelfstandige de premiegrondslag bestaat uit de winst waaruit niet alleen het privé-inkomen moet worden betaald, maar ook bij voorbeeld de fiscale oudedagsreserve en een aantal bedrijfsgebonden zaken zoals investeringen.

Hierover merk ik het volgende op. In de WAZ wordt de premie geheven over het inkomen van de verzekerde. Voor de ondernemer wordt dit inkomen gevormd door de winst die wordt berekend voor de inkomstenbelasting. Bij het bepalen van deze winst wordt rekening gehouden met de kosten van de onderneming en de vorming van reserves met het oog op bepaalde toekomstige uitgaven of kosten. Zo kunnen bijvoorbeeld vanwege de financiering met vreemd vermogen, rentekosten in aanmerking worden genomen voor de winstberekening. Ook kan de winst, deze leden wijzen daar terecht op, worden beïnvloed door afwaardering van bedrijfsmiddelen indien deze is toegestaan om aan te sluiten bij de economische realiteit. Aanhaken bij het fiscale winstbegrip heeft verder als voordeel dat de winstbepaling is gebonden aan bepaalde voorschriften zoals het goedkoopmansgebruik. Die voorschriften en de daarop gebaseerde jurisprudentie werpen een dam op tegen willekeurige winstverschuiving. Naar mijn oordeel vormt het fiscale winstbegrip dan ook een reële grondslag voor de premieheffing WAZ bij ondernemers.

In het geval van de dga geschiedt het in aanmerking nemen van de kosten van de onderneming en de vorming van reserves op het niveau van de BV. Wat overblijft is in beginsel inkomen voor de dga. Het verschil met de ondernemer bestaat erin dat de dga het inkomen pas geniet indien het door de BV aan hem wordt uitgekeerd terwijl de zelfstandige de winst direct geniet. Hoewel er meestal wel inkomen in de vorm van salaris aan de dga zal worden uitgekeerd, kan het voorkomen dat daarvan wordt

afgezien of dat slechts een zeer gering salaris wordt vastgesteld. Om te bereiken dat ook in die situaties premie kan worden geheven, is de fictief loonregeling ingevoerd.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de WAZ-premiegrondslag voor vennoten binnen een VOF en een maatschap en naar de grondslag voor behorend vennoten van een CV. Zij vragen in dat verband of strategisch gedrag ertoe kan leiden dat winstaandelen zo worden gerangschikt dat WAZ-premies worden geminimaliseerd.

In antwoord op deze vragen merk ik het volgende op. Indien vennoten fiscaal als ondernemer worden aangemerkt, zal in beginsel de contractuele verdeling van de winst van de vennootschap uitgangspunt zijn voor de fiscale winstbepaling. Het komt echter niet uitsluitend aan op deze formele verdeling. Bij de vraag naar de winstverdeling gaat het er om of die winstverdeling op zakelijke overwegingen is gebaseerd. Dit kan er onder omstandigheden – met name in de familiesfeer – toe leiden dat een contractuele winstverdeling niet wordt erkend. Overigens lijkt het niet erg waarschijnlijk dat men de omvang van zijn winstaandeel uitsluitend in verband met de hoogte van de WAZ-premie zal vaststellen.

Het stemt de leden van de fractie van D66 tot tevredenheid dat nu voor zelfstandigen een zwangerschapsverlofregeling betaalbaar is geworden. Ook de leden van de PvdA-fractie staan op zich positief tegenover het opnemen van een bevallingsuitkering in de WAZ. Zij vragen echter 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 en zo ja hoe zo vragen deze leden.

Bij deze vraagstelling dringt zich de parallel op met een soortgelijke situatie die zich in het kader van de ZW kan voordoen. Bij de invoering per 1 maart 1992 van de Wet terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume is artikel 44 van de ZW gewijzigd. Met die wijziging is bereikt dat ongeschiktheid tot werken wegens zwangerschap of bevalling die bestond op het moment dat de verzekering een aanvang nam of korte tijd daarna intrad, geen grond meer is om ziekengeld te weigeren.

Eerder is bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Ziekwet en daarmee samenhangend wijziging van het Burgerlijk Wetboek (Kamerstukken II, 1988–1989, nr. 21 106) door de toenmalige staatssecretaris opgemerkt dat weigering van ziekengeld in zo'n situatie niet te verdedigen is omdat enerzijds de economische zelfstandigheid van vrouwen als uitgangspunt van beleid wordt genomen, terwijl anderzijds de (zwangere) vrouw die via arbeid in loondienst in haar eigen onderhoud wil voorzien, daarin belemmeringen ondervindt. Die zienswijze wordt door het kabinet onderschreven.

Op zich zou het denkbaar zijn een weigeringsgrond voor de bedrijfsvereniging in de wet op te nemen à la de situatie voor werknemers vóór de wijziging van 1 maart 1992. Hiervoor zou het kabinet evenwel, mede vanwege de parallelle met de ZW, niet willen pleiten. De overwegingen immers die in 1992 hebben geleid tot wijziging van artikel 44 van de ZW gelden in gelijke mate voor de vraag of in de WAZ een weigeringsgrond moet worden opgenomen. Deze overwegingen leiden voor het kabinet tot de conclusie dat een weigeringsgrond niet op zijn plaats is.

Het is uiteraard nooit geheel te voorkomen dat alleen met de intentie om een uitkering in verband met bevalling te krijgen de vrouw «meewerkende echtgenote» wordt. De kans daarop acht het kabinet echter niet

groot. Voor echtgenoten van zelfstandigen zal, zolang er nog geen kinderen zijn, in het algemeen gelden dat zij ofwel in loondienst werkzaam zijn, ofwel als meewerkende echtgenoot. De door deze leden geschetste gedragsreactie zal zich dan naar verwachting niet in betekenende mate voordoen. Bovendien zou de meewerkende echtgenoot, vanwege de geldende referentieperiode voor het recht op uitkering in verband met bevalling, een redelijk arbeidspatroon moeten hebben vervuld.

De leden van de PvdA-fractie vragen 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, zo vragen deze leden.

Op zichzelf is iemand die economische activiteiten ontplooit uiteraard vrij in de keuze om daarbij een beroep te doen op werknemers dan wel derden in te schakelen die niet onder het werknemersbegrip van de WAO vallen. Daarbij spelen meer factoren een rol dan louter de wijze waarop betrokkene in het kader van de arbeidsongeschiktheidsregelingen verzekerd is. Met name de mate waarin een potentieel werkgever in het belang van een ongestoorde voortgang van economische bedrijvigheid medewerkers aan het bedrijf wenst te binden en de daarmee verwachte inschatting van rendement en productiviteit is hiervoor in het algemeen van belang. Het kabinet meent dat het een overschatting van de betekenis van de wijzigingen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen zou zijn hiervan een betekenisvol effect in de door de leden van deze fractie geschetste richting te verwachten.

In de verzekeringsplicht van de WAO wordt als gevolg van Pemba overigens geen wijziging gebracht. De verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen, waaronder de WAO, wordt materieel getoetst. Bij werknemers of daarmee gelijkgestelden in de zin van de WAO is sprake van een dienstbetrekking of een daarmee gelijkgestelde arbeidsverhouding (zg. artikel 4 en 5 situaties, ofwel «rariteiten»). Daarbij is sprake van een gezagsverhouding tussen de werkgever en de werknemer dan wel van een daarmee verwante afhankelijkheid van de opdrachtgever (ingeval van «rariteiten»). Wat betreft personen die als freelancer buiten de WAO vallen is er nu de AAW en straks de WAZ als verzekering op minimumniveau. Qua verzekeringspositie is er dus sprake van continuïteit.

De leden van de PvdA-fractie hebben met enige verbazing kennisgenomen van de samenloopbepalingen met betrekking tot de WAZ. Zij vragen of de definitieve tekst van de samenloop-amvb inmiddels al beschikbaar is.

Het is de bedoeling dat deze amvb, tezamen met andere regelgeving, zeer binnenkort wordt voorgelegd aan de Ministerraad en daarna voor commentaar aan het Tica c.q. het Livv. Ik ben graag bereid om de amvb, na accordering van de MR, ook ter kennisneming toe te zenden aan de leden van de Eerste Kamer. Overigens zal deze amvb naar verwachting in belangrijke mate aansluiten bij het besluit op grond van artikel 36a AAW.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of het niet wat ver gaat om WAZ-premies te heffen bij mensen die nooit of te nimmer van de WAZ zullen profiteren, zoals (latent) Anw-gerechtigden.

Kennelijk doelen deze leden op de situatie waarbij personen, bijvoorbeeld als zelfstandigen, verzekerd zijn voor de WAZ en op grond van arbeidsongeschiktheid in aanmerking komen voor een uitkering, terwijl zij eveneens aanspraak kunnen maken op een Anw-uitkering vanwege het overlijden van de partner.

Het kan inderdaad voorkomen dat nog premie voor de WAZ wordt geheven terwijl tevens aanspraak gemaakt wordt op een Anw-uitkering. Bedacht moet hierbij worden dat ook het winst-inkomen als zelfstandige gekort wordt op de Anw-uitkering. Bij arbeidsongeschiktheid ontstaat dan recht op een WAZ-uitkering en treedt samenloop met Anw-rechten op. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer is opgemerkt, zal dan de WAZ-uitkering op grond van de Anw als inkomen in verband met arbeid worden aangemerkt en op de nabestaandenuitkering in mindering worden gebracht. In zo'n situatie kan het, afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid e.d., voorkomen dat de Anw-uitkering niet wordt uitbetaald, maar wel de WAZ-uitkering. Dit is dus juist het tegenovergestelde van wat de leden van de PvdA-fractie menen. WAZ-verzekerden die premie betalen voor de WAZ profiteren wel degelijk van WAZ-uitkeringsrechten. De regeling inzake samenloop tussen een WAZ- en een Anw-uitkering sluit aan op de huidige situatie, waarin nog sprake is van een samenloop tussen AAW- en Anw-rechten.

Hierbij moet verder worden bedacht dat de Anw-uitkering in de tijd beperkt kan zijn. De Anw-uitkering is immers niet alleen afhankelijk van inkomen uit of in verband met arbeid, maar ook van de uitkeringsvoorwaarden, zoals de aanwezigheid van jongere kinderen. Het kan dus zijn dat na verloop van tijd geen sprake meer is van samenloop tussen WAZ- en Anw-rechten.

Zeer merkwaardig vinden de leden van de PvdA-fractie de uitkomst 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. Deze leden vragen of dit niet om strategisch gedrag vraagt en wel bevorderlijk is voor de ontwikkeling van serieus ondernemerschap.

Zoals in de stukken met betrekking tot dit wetsvoorstel is aangegeven, is het de bedoeling van het kabinet om degenen voor wie het inkomen uit dienstbetrekking het hoofdkomen vormt, en voor wiens arbeid dus al premie WAO wordt betaald, niet ook nog in de WAZ-premieheffing te betrekken. Om die reden is naast de algemene franchise een specifieke franchise geregeld voor situaties van samenloop van WAZ-inkomsten met WAO-inkomsten. Die specifieke franchise komt erop neer dat de inkomsten uit dienstbetrekking als franchise worden aangemerkt, met als ondergrens een bedrag van f 29 000 (de hoogte van de basisfranchise). De WAO-verzekering die loongerelateerd is fungeert als hoofdverzekering. Het kabinet stelt vast dat de leden van de PvdA-fractie deze redenering begrijpelijk vinden. Zij noemen de uitkomst echter merkwaardig en noemen daarbij het voorbeeld van een zelfstandige die een winst behaalt van een ton en de maximale WAZ-premie betaalt, in vergelijking tot degene die diezelfde ton bereikt door f 50 000 winst en f 50 000 loonarbeid, en daardoor géén WAZ-premie betaalt.

Het is juist dat in het eerste geval de WAZ-premie moet worden betaald over het volledige premie-traject van f 55 000. Dit is, gelet op de hoogte van het WAZ-inkomen, ook gerechtvaardigd. In het tweede voorbeeld hoeft vanwege de specifieke franchise geen WAZ-premie te worden betaald. Dit volgt logisch uit het vertrekpunt dat de WAO-verzekering de hoofdverzekering vormt. Wel moet WAO-premie door de werkgever worden betaald over de WAO-inkomsten, zoals deze leden ook terecht opmerken. Er moet dus ook voor de WAO premie worden betaald. Over

het geheel genomen staat naast de volledige WAZ-premielast voor het eerste geval een behoorlijke WAO-premie voor het tweede geval. Ik erken dat deze uitkomst merkwaardig overkomt. Ik heb niettemin geen aanwijzingen dat de regeling inzake samenloop bij premieheffing zal leiden tot strategisch gedrag. Om dergelijk gedrag te vertonen moet men immers de keuze maken om in loondienst te gaan werken en de werkzaamheden als zelfstandige terugbrengen. Een dergelijke keuze is naar mijn mening van veel meer factoren afhankelijk dan louter de hoogte van de WAZ-premie. Voorts gaat de gedachte van strategisch gedrag ervan uit dat men de winst naar believen kan reguleren, hetgeen mij gelet op het voorgaande minder waarschijnlijk voorkomt.

De leden van de PvdA-fractie stellen voorts in het voorlopig verslag Pemba de vraag of alle rariteiten beneden de in het rariteiten-KB genoemde ondergrenzen (bijv. 2 dagen per week, 40% minimumloon) wel voor de WAZ verzekerd zijn. De leden van de fractie van D66 is het niet geheel duidelijk of beroepsbeoefenaren en rariteiten met een inkomen net beneden de franchise-grens, op grond van de WAZ verzekerd zijn.

Voor de toepassing van de WAZ ten aanzien van beroepsbeoefenaren, in casu personen die niet in een dienstbetrekking werkzaam zijn alsmede wier arbeidsverhouding bij of krachtens de artikelen 4 en 5 van de WAO niet als dienstbetrekking kan worden aangemerkt, zal moeten worden getoetst of inkomsten uit tegenwoordige arbeid in de zin van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 worden genoten. Daarvan is sprake als het voordelen betreft die niet als winst uit onderneming, daaronder begrepen het vrije beroep, kunnen worden aangemerkt, maar als inkomsten uit dienstbetrekking (in fiscale zin) of als andere inkomsten uit arbeid. Is dat het geval dan zijn beroepsbeoefenaren dus verzekerd voor de WAZ. De door de leden van de PvdA-fractie bedoelde ondergrenzen spelen hierbij geen rol. Aan de leden van de fractie van D66 kan worden meegedeeld dat hier evenmin van belang is of het inkomen minder bedraagt dan de WAZ-franchise ad f 29 000. Die grens is relevant voor de premieheffing, niet voor de verzekeringsplicht. Ook al ligt het inkomen onder de franchise, men is niettemin verzekerd.

De leden van de fractie van D66 merken op dat zelfstandigen en dga's tot nu toe vaak een private arbeidsongeschiktheidsverzekering hebben die inkomensderving boven het AAW-gedeelte dekt. Is het juist, zo vragen zij, 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, zo vragen zij verder.

De AAW wordt berekend naar de grondslag van het minimumloon. Heeft een verzekerde part-time gewerkt en daardoor minder verdiend dan het minimumloon dan wordt de uitkeringsgrondslag vastgesteld op het lagere bedrag van de feitelijke verdiensten.

De grondslag van de WAZ wordt gebaseerd op de inkomsten die de verzekerde feitelijk heeft verworven. Ook voor de WAZ bedraagt de grondslag maximaal het minimumloon.

Daar waar de uitkering voor zowel de AAW als voor de WAZ wordt berekend naar de grondslag van het minimumloon is er geen sprake van een WAZ-gat.

Bij part-time arbeid met verdiensten die minder bedraagt dan het minimumloon wordt zowel voor de AAW als voor de WAZ de uitkering berekend naar de grondslag van de feitelijke verdiensten. De WAZ-grondslag kan in zo'n geval, vanwege de middeling van het inkomen over vijf kalenderjaren, zelfs hoger uitvallen dan bij de AAW het geval zou zijn. Ook in die gevallen is van een WAZ-gat geen sprake.

Heeft een AAW-verzekerde in voltijd gewerkt doch minder verdiend dan

het minimumloon dan geldt voor de toepassing van de AAW als grondslag het minimumloon. Voor de WAZ wordt de grondslag vastgesteld op basis van de feitelijke verdiensten. In die gevallen kan de WAZ-grondslag lager zijn dan de AAW-grondslag. In zo'n situatie is er een verschil in dekking. Ingeval daarvoor geen dekking kan worden gevonden op de private markt en de middelen van betrokkene overigens ontoereikend zijn zal men een beroep kunnen doen op de minimumbehoefte-regelingen (IOAZ dan wel Abw).

Overigens moge wat betreft de passage «wanneer door ziekte het bedrijf niet langer winstgevend is» worden verwezen naar beantwoording van de desbetreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de D66-fractie vragen nog eens uit te leggen hoe de WAZ als inkomensdervingsregeling werkt bij mensen die gedeeltelijk werknemer en gedeeltelijk zelfstandige in een winstgevend bedrijf c.q. beroepsbeoefenaar zijn.

In de huidige situatie geldt als uitgangspunt dat bij samenloop van rechten op een WAO- en een AAW-uitkering alleen de WAO-uitkering tot uitbetaling komt. Indien de AAW-uitkering hoger uitkomt dan de WAO-uitkering wordt de WAO-uitkering op grond van het huidige artikel 46a van de WAO verhoogd met het verschil. In bepaalde gevallen kan echter naast de WAO-uitkering ook de AAW-uitkering (gedeeltelijk) tot uitbetaling komen. Deze situaties zijn in artikel 36a van de AAW omschreven.

In lijn met het uitgangspunt dat de hoogte en duur van uitkeringsrechten ongewijzigd blijft geldt als leidraad voor de regeling inzake samenloop van uitkeringsrechten dat materieel zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de huidige samenloopregeling. Er is derhalve, in aansluiting bij de huidige WAO/AAW-samenloopregeling, een samenloopregeling getroffen. De hoofdregels daarvan zijn in de diverse wetten zelf neergelegd (artikel 65c van de WAO, 59 van de WAZ en 52 van de Wajong). Hoofdregel voor de samenloop tussen een WAZ- en een WAO-uitkering is dat alleen de WAO-uitkering wordt uitbetaald. De WAO-uitkering is immers loongerelateerd en in het algemeen hoger dan de WAZ-uitkering. Hierop bestaan twee uitzonderingen. De eerste uitzondering betreft de situatie waarin de WAO-uitkering lager uitkomt dan 70% van het minimumloon en de WAZ-uitkering de WAO-uitkering overtreft. De WAZ-uitkering wordt dan uitbetaald, voor zover deze de WAO-uitkering overtreft. Dit is geregeld in de artikel 59, eerste lid, onderdeel a, en tweede lid van de WAZ. Een tweede uitzondering geldt op grond van artikel 59, eerste lid, onderdeel b, en derde lid, van de WAZ wanneer betrokkene in de 52 weken onmiddellijk voorafgaand aan het intreden van de arbeidsongeschiktheid in betekende mate geregeld zowel werkzaamheden als WAZ-verzekerde als werkzaamheden als werknemer heeft verricht. Er dient nog een amvb te worden getroffen voor de verdere uitwerking van deze tweede uitzonderingsregel. Het betreft de samenloop-amvb, waarnaar de leden van de PvdA-fractie eerder informeerden. In dat besluit moet worden aangegeven onder welke voorwaarden dan een WAZ-uitkering tot uitbetaling komt en hoe de WAZ-uitkering die tot uitbetaling komt dan berekend wordt. Het ligt in de bedoeling hierbij aan te sluiten bij de inhoud van de ministeriële regeling op grond van artikel 36a van de AAW van 23 december 1986. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat de hoogte van de uitkering ook in deze situaties ongewijzigd blijft. Daarnaast zal een regeling worden getroffen voor de samenloop tussen een arbeidsongeschiktheidsuitkering en een bevallingsuitkering op grond van de WAZ.

Verschillende fracties stellen vragen over de financiële aspecten die verbonden zijn aan dit wetsvoorstel. De leden van de fractie van het CDA vragen of het macro-voordeel dat zelfstandigen hebben van 140 mln als gevolg van het intrekken van de AAW en de invoering van de WAZ nader kan worden onderbouwd.

De leden van de fractie van de PvdA constateren dat de groep zelfstandigen macro gezien minder premie gaan betalen dan voorheen. Micro gezien is dit anders, aldus deze leden. De AAW-premie bedroeg in 1996 maximaal f 3 037, de WAZ-premie gaat straks maximaal f 4 375 bedragen. Als reparatie wordt de zelfstandigenaftrek verhoogd. Daarnaast is de WAZ-premie aftrekbaar, zo stellen deze leden. Zij vragen hoe groot de belastingderving is als gevolg van de aftrekbaarheid van de WAZ-premie.

Daarnaast hebben de leden van de PvdA-fractie vragen bij de introductie van de WAZ-franchise. In feite is de consequentie van de franchise dat premie wordt betaald over niet-verzekerd inkomen. Zij vragen of hiervan precedentes te geven zijn. De leden van de D66-fractie vragen in het verslag Pemba of de franchise, alsmede de maximumpremiegrens worden bevroren c.q. worden verlaagd. Hiermee wordt voorkomen dat deze bedragen voor iedere sociale verzekering een verschillend bedrag zijn.

In de nota naar aanleiding van het verslag WAZ alsmede in de nota naar aanleiding van het nader verslag WAZ aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1996/97, 24 760, nr. 6, pag. 46–47, resp. nr. 9, pag. 13) is een overzicht gegeven van het totaalbedrag dat zelfstandigen naar verwachting in de WAZ opbrengen. Uitgaande van de WAZ-premiepercentage van 7,95% en bij een WAZ-franchise van f 29 000 en een maximumpremiegrens van f 84 000 betalen zelfstandigen naar verwachting 855 mln aan WAZ-premie. Hiervan heeft 85 mln betrekking op de invoering van het zwangerschaps- en bevallingsverlof. Om een zuivere vergelijking te maken welk bedrag zelfstandigen thans aan AAW-premie betalen moet van dit bedrag van 85 mln worden geabstraheerd. De AAW kent immers geen uitkering uit hoofde van zwangerschap en bevalling. Hiermee rekening houdend betalen zelfstandigen straks derhalve 770 mln (= 855 mln – 85 mln) aan WAZ-premies ter dekking van de WAZ-uitkeringen. In de huidige AAW betalen zelfstandigen naar schatting 910 mln aan AAW-premie. Het macrovoordeel dat de groep zelfstandigen derhalve heeft bedraagt 140 mln (= 910 mln – 770 mln).

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe groot de belastingderving is als gevolg van de aftrekbaarheid van de WAZ-premie. Als gevolg van de aftrekbaarheid van de WAZ-premie bedraagt de belastingderving bij benadering 360 mln; de derving aan premies volksverzekeringen bedraagt ca. 190 mln. Dit betekent dat het tarief eerste schijf als gevolg van deze derving aan opbrengsten licht zal stijgen. Bij de berekeningen van de gevolgen van de AAW/WAO-operatie is met deze stijging rekening gehouden.

Tevens stellen deze leden dat als gevolg van de introductie van de WAZ-franchise premie wordt betaald over niet-verzekerd inkomen. Het is inderdaad correct dat als gevolg van de introductie van de WAZ-franchise de maximumpremiegrens evenredig is verhoogd. Als gevolg hiervan wordt over een groter deel van het niet-verzekerd inkomen premie betaald. Premiebetaling over niet-verzekerd inkomen zou evenwel ook zijn voorgekomen indien geen WAZ-franchise zou zijn ingevoerd. Dit is ook thans in de AAW al het geval. De AAW-premie is verschuldigd over het inkomen in de eerste schijf, zijnde ruim f 45 000 boven de heffingsvrije voet. Met andere woorden, over een deel van het inkomen moet ook thans AAW-premie worden betaald zonder dat dit inkomen verzekerd is. Het premieplichtig inkomen van de WAZ bedraagt in het voorstel f 55 000, boven de franchise. Indien geen WAZ-franchise zou zijn voorgesteld zou dit bedrag als maximumpremiegrens zijn gehanteerd. Op deze

wijze zou over een gelijkwaardig bedrag WAZ-premie worden geheven als thans in de AAW het geval is.

Zoals gezegd betekent de invoering van de WAZ-franchise dat over een groter deel van het niet-verzekerd inkomen WAZ-premie moet worden betaald. Het kabinet heeft steeds erkend dat dit uit verzekeringstechnisch oogpunt niet de schoonheidsprijs verdient. Het kabinet heeft echter de inkomensgevolgen voor zelfstandigen als gevolg van de AAW/WAO-operatie zwaarder gewogen dan het genoemde nadeel.

De hoogte van de franchise en de maximumpremiegrens zijn vooral bepaald teneinde de inkomensgevolgen voor zelfstandigen teniet te doen. In de toekomst zal worden bezien of deze grenzen mogelijkterwijs kunnen worden verlaagd.

De leden van de VVD-fractie vragen of de staatssecretaris een verhouding kan geven tussen het aantal zelfstandigen, beroepsbeoefenaren en dga's.

Met betrekking tot het aantal zelfstandigen, dga's en beroepsbeoefenaren bestaan verschillende registraties. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag WAZ aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1996/97, 24 758, nr. 6, pag. 5) is uiteengezet verschilt het aantal zelfstandigen in deze registraties aanzienlijk. Dit geldt nog meer voor wat betreft het aantal dga's en beroepsbeoefenaren. Op basis van deze uiteenlopende cijfers is een verhouding tussen het aantal zelfstandigen, dga's en beroepsbeoefenaren zeer lastig te geven.

In de nota naar aanleiding van het verslag WAZ aan de Tweede Kamer is aangegeven dat het aantal zelfstandigen in arbeidsjaren varieert tussen 550 000 en 650 000. In personen gaat het dan voorzichtig geschat om 600 000 à 700 000 zelfstandigen. Het aantal dga's varieert in de verschillende schattingen tussen 80 000 en 130 000 personen. Het aantal beroepsbeoefenaren ten slotte is door het ministerie van Financiën geschat op ca. 300 000 personen. Deze groep omvat mede de meewerkende echtgenoten met een arbeidsbeloning en de alfavulpen. Het merendeel van de groep beroepsbeoefenaren heeft overigens een inkomen beneden de WAZ-franchise.

3. Wajong

De leden van de PvdA-fractie hebben er met instemming kennis van genomen dat nu ook jongeren gedurende een op de studie aansluitende sollicitatieperiode van maximaal zes maanden onder de Wajong vallen. Ook achten zij het een verbetering dat studenten aan niet erkende onderwijsinstellingen eveneens onder de dekking van de Wajong vallen.

Deze leden vragen of dat ook geldt voor jongeren die tussen het 17e en 18e jaar en vóór de aanvang van de studie arbeidsongeschikt worden en voor wie geen kinderbijslag wordt ontvangen.

Voorwaarde om als studerende voor een Wajonguitkering in aanmerking te komen is dat men in het jaar voorafgaande aan het intreden van de arbeidsongeschiktheid ten minste 6 maanden studerende moet zijn geweest. Voorwaarde om als jonggehandicapte voor een Wajong-uitkering in aanmerking te komen is dat men arbeidsongeschikt is geworden voordat men de leeftijd van 17 jaar heeft bereikt. Met het opnemen van deze bepalingen is beoogd zoveel mogelijk aan te sluiten bij de regeling zoals deze nu in de AAW van toepassing is.

Een jongere met een leeftijd tussen het 17e en 18e jaar die arbeidsongeschikt wordt voor de aanvang van de studie kan dus niet voor een Wajong-uitkering in aanmerking komen.

Het is wel mogelijk dat hij voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering in aanmerking komt. Indien de jongere inkomensvormende arbeid verrichtte,

gericht op het verwerven van inkomen, is hij immers verzekerd voor de WAO of de WAZ en heeft hij uit dien hoofde recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

De leden van de PvdA-fractie hebben 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»». Deze leden vragen of het voor Wajong-gerechtigden «passend» wordt gevonden te verhuizen teneinde werk te aanvaarden.

Zoals in de artikelsgewijze toelichting op artikel 2 van het voorstel van wet is aangegeven is voor het bepalen van de maatman niet gekozen voor «ter plaatse waar hij arbeid verricht of in de omgeving daarvan», zoals de omschrijving thans nog in de AAW luidt. De AAW is een brede volksverzekering die voor alle ingezetenen, en met name ook voor werkenden geldt. Bij de vervanging van de AAW door de Wajong ligt het in de rede voor jonggehandicapten en studenten uit te gaan van de plaats waar een gezonde persoon woont of in de omgeving daarvan. Immers de Wajong is een voorziening voor jonggehandicapten die juist nog niet aan het arbeidsproces hebben deelgenomen.

De keuze voor de omschrijving van de maatman moet los worden gezien van de vraag of het voor «jonggehandicapten» passend wordt gevonden om te verhuizen teneinde werk te aanvaarden. Deze vraag heeft betrekking op de aanwending van de eventueel bij de jonggehandicapte bestaande resterende verdien capaciteit.

Zolang de betrokkene zijn resterende verdien capaciteit niet kan benutten of niet meer kan benutten, zal zijn inkomen op grond van een socialezekerheidsregeling kunnen worden aangevuld tot het voor hem geldende bestaansminimum. Afhankelijk van zijn persoonlijke situatie zal er een aanvulling worden gegeven op grond van de Werkloosheidswet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), en/of de Toeslagenwet.

Dit houdt in dat de (uitvoerings)regels omtrent het aanvaarden van passende arbeid van toepassing zullen zijn.

Als passende arbeid wordt beschouwd alle arbeid die voor de krachten en bekwaamheden van de werknemers is berekend, tenzij aanvaarding om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard niet van hen kan worden gevergd.

Deze formulering geeft aan dat bij het vinden van een antwoord op de vraag of een bepaalde vorm van arbeid voor een betrokkene als passend is te beschouwen, bijvoorbeeld arbeid waarvoor hij zou moeten verhuizen, rekening zal worden gehouden met de individuele omstandigheden van de betrokkene. Dit betekent dat het in de ene situatie wél passend kan worden geacht dat de betrokkene verhuist en in een andere situatie niet.

Overigens merk ik voor de goede orde op dat de vraag rond passende arbeid alleen aan de orde is voorzover er resterende verdien capaciteit is. Dit is thans slechts in beperkte mate het geval waar het de totale groep jonggehandicapten betreft.

Zowel de leden van de CDA-fractie als de leden van de PvdA-fractie hebben opmerkingen gemaakt over de verzorgers van naaste verwanten. De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat deze groep nu tussen het wal en het schip valt omdat zij nu niet, zoals voorheen in de AAW, zijn verzekerd voor de WAZ of Wajong. De leden van de PvdA-fractie vinden

de argumentatie van het kabinet terzake, namelijk dat verzorgenden in beginsel de mogelijkheid hebben gehad hun arbeidscapaciteit te benutten maar daar geen gebruik van hebben gemaakt, wel een erg zwaar «eigen-schuld-dikke bult»-karakter hebben. Voorts vragen deze leden of wel eens is becijferd welke kosten deze mensen de samenleving besparen. Ook stellen zij de vraag hoe deze stellingname zich verhoudt met de wachtlijstenproblematiek van VWS.

Eén van de beleidsuitgangspunten van het kabinet is dat ieder zoveel mogelijk door middel van arbeid in het eigen levensonderhoud moet trachten te voorzien. Dit beleid wil het kabinet ook neerslag doen vinden in de regelgeving en hij vindt het daarom niet langer passend om een afzonderlijke regeling in stand te houden waarbij er vanuit wordt gegaan dat personen in plaats van aan het arbeidsproces deel te nemen zich volledig richten op de zorg van naaste familieleden. Naar de mening van het kabinet sluit dit beleidsuitgangspunt aan bij de hedendaagse maatschappelijke ontwikkelingen.

Zoals dat overigens ook in voorliggende stukken is opgemerkt zou het, bij continuering van een afzonderlijke regeling voor verzorgers van naaste verwanten, daarnaast steeds moeilijker worden om tegenover ander groepen (bijvoorbeeld bijstandsonvangers die evenzeer moeten solliciteren of verzorgers zonder arbeidsverleden van jonge kinderen) te motiveren waarom zij niet tot de groep van rechthebbenden worden gerekend.

Overigens bestaat het voornemen voor beëindiging van deze regeling al langer. Deze beëindiging werd voorgesteld in het voorstel van wet tot wijziging van de AAW (Kamerstukken II, 22 968).

In dit verband is wel van belang dat alle AAW-gerechtigde verzorgers van verwanten, voor zover zij een AAW-uitkering hebben, deze uitkering blijven behouden na inwerkingtreding van de «Pemba-wetten». Dit is geregeld in Hoofdstuk 4 van de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen (Kamerstukken I, 1996/97, 24 776). Ook blijft de AAW van toepassing op degenen die het wachtjaar ingevolge de AAW nog niet hebben voltooid als het voorliggende voorstel in werking treedt, bij voortdurende arbeidsongeschiktheid, na afloop van het wachtjaar het uitkeringsregime van de AAW van toepassing. Ten slotte blijft het uitkeringsregime van de AAW ook van toepassing op verzorgende die als het voorliggende voorstel in werking treedt ingevolge de AAW inmiddels volledig arbeidsgeschikt is verklaard, doch binnen vijf jaar na die beslissing door dezelfde oorzaak opnieuw arbeidsongeschikt wordt, of binnen vier weken na die beslissing uit een andere oorzaak arbeidsongeschikt wordt. Na invoering van de Pemba-voorstellen worden deze uitkeringen gecontinueerd als Wajong-uitkeringen.

Met het vorenstaande is aangegeven dat er niet een abrupt einde aan de bestaande AAW-regeling komt voor degenen die nu reeds op grond van de AAW een arbeidsongeschiktheiduitkering ontvangen.

Er zijn het kabinet geen cijfers bekend die aangeven welke kosten de verzorgenden van naaste verwanten de samenleving besparen. Wel heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau in 1994 een rapport uitgebracht dat onder meer betrekking heeft op verzorgenden van naaste verwanten. Het betreft het rapport «Informeel zorg, een verkenning van huidige en toekomstige ontwikkelingen». Hoewel in dit rapport enige berekeningen zijn opgenomen biedt dit rapport geen expliciete cijfers die betrekking hebben op de groep personen waarop de AAW-regeling van toepassing is, namelijk ongehuwde verzorgenden van wie de voor arbeid beschikbare tijd uitsluitend of nagenoeg uitsluitend in beslag wordt genomen door de oppassing en verzorging van naaste verwanten.

Overigens zou een besparing van kosten naar de mening van het kabinet op zich geen reden kunnen vormen om voor deze groep personen alsnog de bestaande regeling te continueren. Het enkele feit dat het

verzorgen van verwanten de samenleving kosten bespaart kan naar de mening van het kabinet niet per definitie tot de conclusie leiden dat daarmee bij arbeidsongeschiktheid aanspraken op een Wajong-uitkering moeten ontstaan.

Zoals het kabinet ook in de voorliggende stukken heeft aangegeven onderkent zij evenwel dat de diverse zorgaspecten waarmee onze samenleving wordt geconfronteerd aandacht moeten krijgen in zijn beleid. In de nota «Om de kwaliteit van de Arbeid en Zorg, investeren in verlof» (Kamerstukken II 1994/95, 24 332, nr. 2) is een aanzet gegeven voor een verbetering van de combineerbaarheid van betaalde arbeid en zorgtaken.

Over de in deze nota neergelegde plannen met betrekking tot loopbaanonderbreking is in mei vorig jaar advies gevraagd aan de Stichting van de Arbeid (STAR) en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP), en is eind 1996 aan beide adviesorganen nog aanvullend advies gevraagd.

In de adviesaanvragen wordt onder meer een loopbaanonderbrekingsregeling beschreven waarbij aan een verlofganger voor een periode van maximaal een half jaar een tegemoetkoming van maximaal f 600 (afhankelijk van het aantal uren verlof) wordt betaald wanneer hij met zijn werkgever tot een afspraak over verlof is gekomen. Hiervoor dient wel aan twee voorwaarden te zijn voldaan: de werkgever dient de verlofganger te vervangen door een uitkeringsgerechtigde werkloze en het doel dient gelegen te zijn in educatie of zorg.

Het laatste advies (van de STAR) met betrekking tot deze voorgestelde regeling wordt begin maart '97 verwacht. Het is voorts de bedoeling dat de aspecten betreffende de loopbaanonderbreking in de toekomst binnen het kader van het onderwerp «Zorg voor economische zelfstandigheid» zullen worden geplaatst. Het kabinet hoopt dit jaar hierover een nota aan de Tweede Kamer te zenden.

Daarnaast heeft het kabinet de Stichting van de Arbeid om advies gevraagd over de wijze waarop belemmeringen in de sociale zekerheid kunnen worden weggenomen bij het opnemen van onbetaald verlof. Na ommekomst van het advies van de Stichting voor de Arbeid zal het kabinet met voorstellen tot wetwijziging komen.

Zoals dat bij de Tweede Kamerbehandeling van het Pemba-complex is toegezegd, is het de bedoeling bij de discussie over zorgverlof ook aandacht te besteden aan de verzorging van naaste verwanten.

Het kabinet verwacht ten slotte niet dat de afschaffing van de AAW-regeling effect heeft op de wachtlijstenproblematiek. Hierbij verdient vermelding dat de SER in 1991 (Advies over de Wijziging AAW, ABW, IOAW, en IOAZ, nr. 91/01) het aantal gebruikers van de AAW-regeling op enkele tientallen schatte.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave