

Vergaderjaar 1996–1997

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)

Nr. 8

NADER VERSLAG

Vastgesteld 18 oktober 1996

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹, belast met het voorbereidend onderzoek van het onderhavige wetsvoorstel, heeft kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging. Vanwege de aard van de nota van wijziging, alsmede de samenhang met het wetsvoorstel 24 698 (Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen) en het wetsvoorstel 24 760 (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten), heeft de commissie besloten nader verslag uit te brengen.

Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen genoegzaam zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie danken de regering voor de verstrekte antwoorden op de vele vragen over het onderhavige wetsvoorstel. Zij delen de mening dat de regering een juiste stap heeft gedaan door de directeuren-groootaandeelhouders (dga's) onder de werking van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) te brengen.

De leden van de D66-fractie hebben met grote instemming kennisgenomen van de regeringsbesluit om met het oog op de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en het toezicht, de invoeringstermijn van de wetsvoorstellen uit te stellen tot 1 januari 1998. Deze leden hebben ook met instemming kennisgenomen van het onderbrengen van de directeur-groootaandeelhouder onder de WAZ.

De leden van de GroenLinks-fractie blijven ook na lezing van de nota naar aanleiding van het verslag grote moeite houden met dit wetsvoorstel. Niet in het minst omdat zij menen dat de regering op een aantal van de eerder gestelde fundamentele vragen onvoldoende overtuigend heeft geantwoord. Dit geldt vooral voor de hoofdvraag in

¹ Samenstelling:

Leden: Doelman-Pel (CDA), Biesheuvel (CDA), Vliegthart (PvdA), ondervoorzitter, De Jong (CDA), voorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Van Middelkoop (GPV), Schimmel (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Middel (PvdA), Van Hoof (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Vreeman (PvdA), Adelmund (PvdA), Dankers (CDA), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Essers (VVD), Van der Stoep (VVD), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD).

Plv. leden: Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Sterk (PvdA), Terpstra (CDA), Van Rooy (CDA), Van der Vlies (SGP), Fermina (D66), Rabbae (GroenLinks), Van der Ploeg (PvdA), Wolters (CDA), Dijkema (PvdA), M. M. H. Kamp (VVD), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), R. A. Meijer (Groep Nijpels), Van Nieuwenhoven (PvdA), Apostolou (PvdA), Ten Hoopen (CDA), Van Bortel (D66), vacature CD, J. M. de Vries (VVD), B. M. de Vries (VVD), Leerkens (U55+), Van Vliet (D66), Hofstra (VVD), Hoogervorst (VVD).

hoeverre dit wetsvoorstel eigenlijk noodzakelijk is. Het wetsvoorstel leidt met zijn afschaffing van een van de volksverzekeringen tot een principiële wijziging in het stelsel van sociale zekerheid. In de nota naar aanleiding van het verslag herhaalt de regering slechts de verklaring die zij eerder heeft gegeven voor deze majeure operatie: om premiedifferentiatie en marktwerking in de arbeidsongeschiktheidsregelingen voor werknemers in te voeren is het noodzakelijk om AAW en WAO voor werknemers samen te smelten. Helaas gaat de regering niet in op de vraag of niet via minder ingrijpende wijzigingen tot premiedifferentiatie en – desnoods – tot marktwerking in de WAO kan worden overgegaan. Is invoering van deze instrumenten niet vooral een kwestie van techniek, waarbij de AAW als bodemvoorziening best in stand kan blijven? Met andere woorden, kan de beoogde prikkel niet ook uitstekend uitgaan van een stelsel waarbij alleen de WAO-premie wordt gedifferentieerd?

Het valt de leden van de GroenLinks-fractie op dat de regering nogal achteloos verschillende uitgangspunten aan de Pemba-operatie verbindt. Hebben deze leden het goed begrepen dat de arbeidsongeschiktheidslasten meer dáár moesten worden gelegd waar zij kunnen worden beïnvloed? Doelstellingen zijn immers de preventie van arbeidsongeschiktheid en de bevordering van reïntegratie van arbeidsongeschikten. In het onderhavige wetsvoorstel duikt een ander uitgangspunt op: namelijk de lasten daar te leggen waar ze veroorzaakt worden, los van de vraag of ze daar ook beïnvloed kunnen worden. Daarmee voert de regering het beginsel in van solidariteit in eigen kring, in dit geval in de kring van zelfstandigen, en neemt daarmee afstand van het beginsel van brede solidariteit dat tot dusverre aan de AAW ten grondslag lag. Is de regering niet van oordeel dat deze beginselwijziging een betere onderbouwing verdient dan de pragmatische verklaring die in de nota naar aanleiding van het verslag gepresenteerd is?

In de uitwerking van het uitgangspunt dat de lasten daar gelegd moeten worden waar ze worden gemaakt is het voorstel overigens niet erg consequent. Het voorstel drijft de spot met het equivalentiebeginsel door de invoering van een fors franchisebedrag. Dat in de praktijk de lasten inderdaad ook daar worden gelegd waar ze worden gemaakt, valt dan ook zeer te betwijfelen. Ook hier komt de regering met een pragmatische verklaring: om een gelijkmatige inkomensverdeling te waarborgen kon zij niet anders dan deze franchise voorstellen. Dit moge zo zijn, uit verzekeringsoogpunt is de gekozen vormgeving weinig fraai. Deelt de regering dit standpunt?

De leden van de RPF-fractie hebben kennis genomen van de beantwoording van de regering en van de nota van wijziging. Voor hun algemene commentaar op het nu voorliggende Pemba-complex verwijzen zij naar hun inbreng in het nader verslag bij wetsvoorstel 24 698. Deze leden hebben met instemming kennis van genomen dat de regering er voor heeft gekozen de directeuren-grootaandeelhouders in de WAZ onder te brengen.

2. Kring van verzekerden

Zoals de regering al aangeeft kan het in bepaalde situaties voorkomen dat niet direct duidelijk is of men werknemer danwel zelfstandige is. Net als nu het geval is, zal dan een grondige beoordeling van de feiten en omstandigheden van het concrete geval door de uitvoering moeten plaatsvinden. De leden van de D66-fractie concluderen hieruit dat het dus kan voorkomen dat men voor een bepaalde tijd tussen wal en schip verkeert, en dat men dan dus niet verzekerd is tegen arbeidsongeschiktheid. Men kan evenmin premies betalen omdat de uitvoerder van zowel de WAZ als de WAO stelt dat het niet onder hem valt. Deze leden zagen graag een reactie van de regering op dit punt.

3. Directeuren-grootaandeelhouders

In de tabellen 1 en 2 van de nota naar aanleiding van het verslag wordt een overzicht gegeven van de oude en de nieuwe financieringslasten, premie-inkomsten en rijksbijdragen. Daaruit blijkt dat het voorgenomen premiepercentage is verlaagd van 8.55% naar 7.20%. De aanvullende rijksbijdrage is verhoogd van f 25 mln naar f 30 mln. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom het percentage niet op 7.4% van het premieplichtig inkomen is bepaald, zodat de opbrengst gelijk is aan de lasten en een aanvullende rijksbijdrage overbodig wordt. Zou dat niet beter passen bij het beginsel dat de verzekerde categorieën zelf de kosten opbrengen, of wil de regering de lasten deels fiscaliseren?

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat een studie naar de positie van de dga's in (sociaal) verzekeringstechnisch opzicht, met betrekking tot de fiscaliteit en pensioenwetgeving, en in internationale regelingen zeer gewenst is. Het is van belang dat er niet langer geschoven wordt met de dga. Zij hebben met instemming kennisgenomen van het onderbrengen van de directeur-grootaandeelhouder onder de WAZ, wat zij als een grote verbetering beschouwen. Toch kleven er volgens hen ook aan deze oplossing nog nadelen. De hoogte van de premiebetaling en van de uitkering zijn in de WAZ gekoppeld aan de winst die in het voorafgaand jaar is gemaakt. (Gedeeltelijk) arbeidsongeschikte dga's zonder positief (winst-)inkomen zullen dus geen WAZ uitkering krijgen. Sommige dga's zullen daardoor worden geconfronteerd met een gat in hun inkomensvoorziening bij arbeidsongeschiktheid. De leden van de D66-fractie vragen of de dga's dit WAZ-gat kunnen dichten. Verzekeraars zouden een premie moeten berekenen voor een nauwelijks in te schatten risico dat eigenlijk niet te dekken is en dat bovendien niets te maken heeft met het doel van de dekking: de arbeidsongeschiktheid van de dga. De leden van de D66-fractie nodigen de regering uit, indien de regering dit probleem onderkent na te denken over een oplossing. Die zou mogelijk gelegen kunnen zijn om in de WAZ een vaste uitkering voor de dga op te nemen die op het niveau van de huidige AAW ligt. Een andere oplossing zou kunnen zijn, de dga de mogelijkheid te bieden of hij het arbeidsongeschiktheidsrisico via de WAZ gedekt wil hebben of volledig bij een particuliere verzekeraar wil onderbrengen.

Aan welke manieren denkt de regering om aannemelijk te kunnen maken dat het fictief inkomen lager moet worden vastgesteld?

4. Recht, hoogte en duur van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen

De grondslag voor de WAZ-uitkering van de zelfstandige wordt gevormd door de winst zoals voor de belastingheffing bepaald, volgens goed koopmansgebruik en met inachtneming van een bestendige gedragslijn, zo stelt de regering in de nota naar aanleiding van het verslag. Ook in het regime van de AAW is fiscale winst de grondslag voor de uitkering, zo wordt daaraan toegevoegd. Dat moge juist zijn, zo stellen de leden van de PvdA-fractie, de vraag blijft of er voldoende mogelijkheden zijn om de wet efficiënt uit te voeren, en om misbruik en oneigenlijk gebruik via het manipuleren van de hoogte van de winst in een bepaald jaar te voorkomen danwel op te sporen. Zij vragen de regering nogmaals op deze vraag in te gaan.

Gelet op het feit dat winst de grondslag voor een WAZ-uitkering is en vaststelling van de winst soms lang op zich laat wachten, hebben de leden van de PvdA-fractie in het verslag gevraagd of particuliere verzekeraars hier een aanbod kunnen en zullen doen. Uit de door de regering gegeven antwoorden begrijpen de leden van de PvdA-fractie dat de particuliere verzekeraars wel een aanvullende verzekering tot de maximale

WAZ-uitkering zouden kunnen bieden maar daar niet voor voelen. Argument zou zijn dat de private verzekering dan als een soort vangnet van de publieke verzekering gaat functioneren. De verzekeraars vinden dat niet hun taak, maar die van de overheid. Deze leden hebben met enige verwondering kennis genomen van deze stellingname en vragen een reactie van de regering.

5. Versterking inkomensdervingsbeginsel

De regering stelt een verscherping van het inkomensdervingsbeginsel voor alsof buiten discussie is dat dit beginsel altijd al aan de AAW en de WAO ten grondslag heeft gelegen. Niets is echter minder waar, zo menen de leden van de GroenLinks-fractie. Van oudsher gaat het bij deze verzekeringen om een dekking van het verlies aan verdien capaciteit. Deze verdien capaciteit dient, zo menen deze leden, gesteld te worden op ten minste het wettelijk minimumloon. Zij keren zich dan ook tegen de voorgestelde wijziging op dit punt, en nodigen de regering uit haar licht eens te laten schijnen over de vraag of de AAW en de WAO nu werkelijk van het inkomensdervingsbeginsel uitgaan.

Door deze wijziging zullen in de eerste plaats zelfstandige starters kunnen worden gedupeerd. In de eerste jaren zullen zij immers veelal geen hoog inkomen kunnen verwerven. Hoe verhoudt zich deze verwachting met het beleid van deze regering om startende ondernemers te ondersteunen? Maar ook afgezien van de starters kan deze wijziging in de praktijk leiden tot schrijnende onrechtvaardigheden. Wat bijvoorbeeld te denken van een kleine zelfstandige in de detailhandel die jarenlang hard werkt en premie afdraagt, zijn omzet ziet teruglopen, al dan niet door toenemende gezondheidsproblemen, en na verloop van tijd arbeidsongeschikt raakt? Het recht op een minimumbestaansvoorziening, anders dan de bijstand, is voor deze zelfstandige mogelijk illusoir. Is in dit soort gevallen niet iedere relatie met de redelijkheid zoek?

Schrijnend is ook de positie van de zogenoemde alfa-hulpen. Kennelijk wil de regering de rechtspositie van deze mensen, veelal vrouwen, nog steeds niet fatsoenlijk regelen. Ook hier gaat het veelal om mensen die ondanks hard werken nauwelijks of niet boven het minimumloon uitkomen. Ook hun recht op een bestaansminimumuitkering in de AAW verdwijnt. Graag zagen de leden van de GroenLinks-fractie een reactie van de regering hierop.

De besparingen die voortkomen uit de «aanscherping van het inkomensdervingsbeginsel» zijn per saldo uiterst bescheiden. Daartegenover zullen ongetwijfeld hogere uitvoeringskosten komen te staan. Hoe hoog zijn deze extra uitvoeringskosten?

Een andere vraag in dit verband betreft de toegang tot de vrijwillige WAO-verzekering. Die toegang is momenteel beperkt. Is het, gezien de wijziging in de AAW-bescherming van zelfstandigen, niet raadzaam de toegang tot de vrijwillige WAO te verruimen? Welke WAO-premie zal trouwens voor vrijwillig verzekerden in de WAO worden gehanteerd?

6. Financiering via een landelijk uniforme omslagpremie

In tabel 3 van de nota naar aanleiding van het verslag geeft de regering de deeleffecten en het totaal effect van de AAW/WAO-operatie voor zelfstandigen, met en zonder een franchise. De leden van de PvdA-fractie vragen met welk premiepercentage hier rekening is gehouden: 8.55% of 7.2%?

De regering schrijft dat het de inkomenseffecten in regel 4 – premie-heffing over een traject van f 55 000 met een franchise van f 23 000 – acceptabel acht. Waarom vindt de regering deze effecten acceptabel? Even verder in de nota stelt de regering dat in de berekening de effecten van de reparatiemaatregelen nog niet zijn meegenomen. Mogen deze

leden het woord «acceptabel» hier beschouwen als «acceptabel als uitgangspunt voor reparatiemaatregelen»?

Begrijpen de leden van de GroenLinks-fractie het goed uit tabel 3 op pagina 48 van de nota naar aanleiding van het verslag, dat bijna iedere zelfstandige er door deze operatie financieel op achteruitgaat, met uitzondering van de alleenstaande op minimumloonniveau? Hoe kan de regering verklaren dat de alleenverdiener op minimumniveau er ondanks de franchise toch nog 1,6% aan koopkracht bij inschiet? Spreken we hier trouwens niet over een relatief grote groep onder de zelfstandigen?

7. Wijze van premieheffing en -inning

De leden van de D66-fractie herhalen hun vraag hoe praktisch het is om een nieuwe heffingsgrondslag te introduceren die afwijkt van het fiscaal belastbare inkomen en die afwijkt van het premieinkomen.

8. De uitkering in verband met bevalling voor vrouwelijke zelfstandigen, meewerkende echtgenoten en beroepsbeoefenaren

De regering stelt dat de door het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) voorgestelde regeling er toe zou kunnen leiden dat de uitkering (bestaande uit kosten van een vervangende hulp) meer zou bedragen dan voorheen de inkomsten uit arbeid bedroegen. Dit zou leiden tot strijdigheid met het inkomensdervingsbeginsel alsmede met de verzekeringsgedachte. Bovendien zou dit leiden tot ongelijke behandeling in vergelijking tot de zwangere werkneemster die, ongeacht haar verdere financiële situatie, een loongerelateerde uitkering ontvangt. De leden van de D66-fractie willen hierbij het volgende opmerken. Door de huidige voorstellen van de WAZ kan de uitkering in geval van zwangerschap en bevalling nihil zijn als er sprake is van een laag inkomen of een laag of negatief winstinkomen. In dit opzicht is er ten opzichte van de zwangere werkneemster in loondienst ongelijke behandeling van de vrouwelijke zelfstandige, meewerkende echtgenoot of beroepsbeoefenaar, waar de zwangere werknemers in geval van zwangerschap en bevalling altijd wel een uitkering op een minimaal of bovenminimaal niveau ontvangt. Waar de doelstelling van een zwangerschaps- en bevallingsuitkering gelegen is in de bescherming van moeder en kind is het niet aanvaardbaar dat de uitkering afhankelijk wordt gesteld van het winstinkomen in het voorafgaand jaar. Daarmee wordt de doelstelling niet bereikt. Deze leden vragen of het niet mogelijk is om in de WAZ voor de vrouwelijke zelfstandige, meewerkende echtgenote en beroepsbeoefenaren een vaste uitkering op te nemen die ligt op het minimumniveau? De leden van de D66-fractie brengen ook nog eens de oplossing van de NAJK onder de aandacht van de regering om de hoogte van de uitkering te baseren op het bedrag dat betaald moet worden aan vervanging gedurende zestien weken, gebaseerd op het aantal uur dat de vrouw voor of op het bedrijf werkt. Om te voorkomen dat het geld niet aan vervangende hulp zou worden uitgegeven zouden de agrarische bedrijfsverzorgingsdiensten kunnen worden ingeschakeld. Deze leden verzoeken de regering nogmaals hierop in te gaan.

Ten aanzien van de voorgestelde bevallingsuitkering is het de leden van de GroenLinks-fractie opgevallen dat de regering er bij de raming van de kosten van uitgaat dat telkens een uitkering zal worden verstrekt van 100%. Deze leden delen die verwachting niet. Is het niet juist zo dat de doelgroep van deze regeling veelal zal bestaan uit jonge vrouwen die nog niet een zodanige ondernemingswinst boeken dat zij voor de 100%-uitkering in aanmerking komen? Wat dat betreft zijn immers toch de bevindingen van bijvoorbeeld het NAJK van belang? Waarom zou deze

organisatie bezwaar tegen de voorgesteld regeling hebben als de verwachting was dat iedere kraamvrouw op de volledige uitkering kon rekenen?

9. Uitvoering en implementatie

De Belastingdienst brengt f 14 mln eenmalig en f 6 mln structureel in rekening voor de inning van de WAZ-premies. Komt in deze bedragen verandering, zo vragen de leden van de PvdA-fractie? Zij wijzen daarbij op de passages op blz. 17 in de nota naar aanleiding van het verslag (waar wordt gemeld en in de tabel is opgenomen dat de uitkeringslasten structureel f 5 mln toenemen als gevolg van extra uitvoeringslasten voor de Belastingdienst vanwege de dga's) en op blz. 55 (waar wordt gemeld dat invoeging van de dga's extra werk vraagt van de Belastingdienst en Tica ten bedrage van f 5 mln, terwijl de meerkosten structureel f 2,5 mln bedragen).

II ARTIKELEN

Artikelen 16 en 20

De leden van de RPF-fractie hebben moeite met de technische benadering van de regering inzake het verzoek om de periode van vijf jaar te schrappen. Zij vragen in het bijzonder aandacht voor het principiële punt dat iemand ook na een periode die langer is dan vijf jaar nog kan worden geconfronteerd met de oorspronkelijke ziekte. Het is deze leden opgevallen dat in antwoord hierop (ook in de nota naar aanleiding van het verslag inzake het wetsvoorstel Wajong bij hetzelfde punt (artikel 15)) wordt gesteld dat honorering van dit verzoek leidt tot een onevenredige verzwaring van de uitvoeringskosten. Kan dit worden gekwantificeerd? En weegt dit praktische bezwaar wel op tegen het hiervoor genoemde principiële punt?

De voorzitter van de commissie,
De Jong

De griffier voor dit verslag,
Van Luyk