

Vergaderjaar 2007–2008

**31 366**

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

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 2 april 2008

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

### **Inhoud**

1. Inleiding
  2. Achtergrond van het wetsvoorstel
  3. Zwangerschapsvoorziening
  4. Verlenging aanmeldtermijn vrijwillige verzekering
  5. Overgangsbepalingen en evaluatiebepaling
  6. Financiering en financiële en economische gevolgen
- Artikelsgewijs

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), De Wit (SP), voorzitter, Van Gent (GL), Hamer (PvdA), Blok (VVD), Nicolai (VVD), Van Dijk (CDA), Smeets (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Van Hijum (CDA), Timmer (PvdA), Koşer Kaya (D66), Jonker (CDA), ondervoorzitter, Luijben (SP), Ulenbelt (SP), Ortega-Martijn (CU), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Van der Burg (VVD), Koppejan (CDA), van Dijk (PVV), Spekman (PvdA), Thieme (PvdD), Karabulut (SP) en Vos (PvdA).  
Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Gerkens (SP), Vendrik (GL), Heerts (PvdA), De Krom (VVD), Weekers (VVD), Smilde (CDA), Depla (PvdA), Aptroot (VVD), Sterk (CDA), Willemse-van der Ploeg (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Pechtold (D66), Spies (CDA), Irrgang (SP), Lempens (SP), Cramer (CU), Biskop (CDA), Kamp (VVD), Joldersma (CDA), Fritsma (PVV), Tang (PvdA), Ouwehand (PvdD), Gesthuizen (SP) en Heijnen (PvdA).

### **1. Inleiding**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Daarmee komt er een echte keuze tussen werknemerschap en ondernemerschap voor zowel mannen als vrouwen. Veel vrouwen kiezen ervoor zelfstandig ondernemer te worden omdat het de flexibiliteit vergroot om arbeid en zorg te combineren. Het sluit aan bij het streven van de leden van de CDA-fractie om de arbeidsparticipatie te vergroten en om mensen meer keuzevrijheid te bieden, ook om als zelfstandige aan de slag te gaan, met alle lusten en lasten van dien. De leden van de CDA-fractie waren indertijd voor de afschaffing van de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen Zelfstandigen (WAZ) omdat een dergelijke verplichte verzekering niet past bij de positie van zelfstandigen. Zij kunnen zich privaat verzekeren. In de praktijk blijkt dit voor vrouwen, die gekozen hebben als zelfstandige te werken, vooral een knelpunt op te leveren wanneer ze zwanger worden. Het is niet mogelijk een aparte verzekering af te sluiten voor zwangerschaps- en bevallingsuitkering en bovendien hebben ze te maken met een wachttijd van één tot twee jaar,

wanneer ze zich wel willen verzekeren. Daarnaast is het niet voor elke zelfstandige mogelijk zich vrijwillig te verzekeren bij het UWV als ex-werknemer. Het wetsvoorstel geeft de mogelijkheid een oplossing voor dit knelpunt te bieden. De leden van de CDA-fractie zijn blij met dit voorstel. Wel hebben zij nog een aantal vragen en opmerkingen bij het wetsvoorstel, deze zijn in dit verslag opgenomen. Daarbij willen de leden van de CDA-fractie in de eerste plaats een nadere verduidelijking van de regering over de kritiek van de Raad van State op dit wetsvoorstel. Uit de Memorie van Toelichting komt onvoldoende duidelijk naar voren hoe de regering de opmerkingen van de Raad van State heeft verwerkt.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel en hebben daarbij enkele vragen, zoals opgenomen in dit verslag.

De leden van de SP-fractie staan positief tegenover het invoeren van een zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandigen. De vragen en opmerkingen die zij hebben zijn opgenomen in dit verslag.

De leden van de VVD-fractie hebben naar aanleiding van wetsvoorstel zwangerschaps- en bevallingsuitkering zelfstandigen enkele vragen, deze zijn opgenomen in dit verslag.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij delen de mening van de regering, dat de gezondheid van moeder en kind voorop moet staan. Het wetsvoorstel kan hier, naar mening van de leden van de fractie van de ChristenUnie, aan bijdragen. Wel plaatsen zij op onderdelen nog kritische kanttekeningen bij de vormgeving van het wetsvoorstel. Deze zijn in het onderhavige verslag opgenomen.

## **2. Achtergrond van het wetsvoorstel**

De leden van de CDA-fractie merken op dat de eerste kritische kanttekening, die de Raad van State plaatst in haar advies, de verwijzing is naar de argumentatie van de regering destijds om de WAZ af te schaffen: twijfel aan noodzakelijkheid en wenselijkheid van een verplichte verzekering voor zelfstandigen en de mogelijkheid om een private verzekering af te sluiten. De Raad van State vindt dat het wetsvoorstel inbreuk maakt op deze argumentatie en in strijd met consistentie van wetgeving. De Raad van State kan begrip opbrengen voor het argument van gezondheid van moeder en kind, maar vraagt zich af waarom de financiële draagkracht van zelfstandige vrouwen geen criterium is bij deze generiek opgestelde regeling. De leden van de CDA-fractie vragen de regering uit op voorgaande kritische vraag in te gaan.

De leden van PvdA-fractie merken op dat per 1 januari 2001 de zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandigen opgenomen is in de Wet arbeid en zorg en per 1 augustus 2004 de toegang tot de WAZ voor deze groep is afgesloten. De regering creëert met dit wetsvoorstel een recht voor zwangere zelfstandigen om opgenomen te worden in de wet arbeid en zorg gedurende 16 weken. Is de regering bereid een regeling te treffen voor die vrouwen die tussen «wal en schip» zijn bevallen?

Zelfstandigen die tussen augustus 2004 en oktober 2007 zwanger zijn geworden hebben inkomenschade geleden en in veel gevallen WAZ-premies betaald. De leden van de SP-fractie vragen de regering of zij voornemens is deze inkomenschade te compenseren? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat de regering een publieke voorziening voor zelfstandigen van belang acht, mede omdat de zelfstandige vrouwen zich nauwelijks privaat verzekeren. Voorts constateert de regering dat circa 45% van de zelfstandigen een verzekering tegen arbeidsongeschiktheid heeft afgesloten. Hoeveel zelfstandigen zien af van een arbeidsongeschiktheidsverzekering vanwege de kosten, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Over welke maatregelen denkt de regering na om de toegankelijkheid van (private) arbeidsongeschiktheidsverzekeringen te vergroten?

### **3. Zwangerschapsvoorziening**

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Raad van State de voorgestelde regeling kenschetst als sociale voorziening en niet als sociale verzekering. Een zienswijze die de regering deelt. De Raad van State merkt op dat bij sociale voorzieningen, gefinancierd uit algemene middelen, in het algemeen een middelentoets wordt toegepast, maar dat dit bij dit wetsvoorstel niet het geval zal zijn. De regering beargumenteert dat de voorgestelde voorziening past binnen het bestaande systeem van sociale zekerheid. De leden van de CDA-fractie steunen deze zienswijze vanuit de notie dat het huidige systeem van sociale zekerheid vooral activerend is en gericht op grotere arbeidsparticipatie, maar vraagt toch de regering nog in te gaan waarom een middelentoets niet nodig is.

De leden van de CDA-fractie merken op dat in het wetsvoorstel prioriteit is gegeven aan een eenvoudige regeling, die zo weinig mogelijk administratieve lasten met zich meebrengt. Dat heeft een aantal politieke keuzes meegebracht, die genoemde leden steunen. Namelijk de keuze voor een sociale voorziening, gefinancierd uit algemene middelen, zonder de lastendruk van premieheffing. Ten tweede, de keuze om niet te controleren of daadwerkelijk een verminderd aantal uren wordt gewerkt gedurende de uitkeringsperiode. In combinatie met het (geschatte) uitgangspunt van 5000 uitkeringen per jaar, waarop de kostenraming in de Memorie van Toelichting is gebaseerd, leidt dit wel tot de vraag van de leden van de CDA-fractie wat de consequenties van deze keuze zijn, wanneer uit de evaluatie blijkt dat het aantal uitkeringen behoorlijk afwijkt van de schatting. Ten derde, de keuze voor de fictie dat betrokkene in het voorafgaande boekjaar minimaal het wettelijk minimumloon heeft verdiend, indien zij in dat jaar meer dan 1225 uur heeft gewerkt. Dat lijkt een goed uitgangspunt, gezien het feit dat relatief veel vrouwelijke zelfstandigen een gering inkomen hebben en het effect van deze keuze van de regering op de administratieve lasten van de uitvoering.

Genoemde leden zijn tevreden met de uitbreiding van het begrip vrouwelijke zelfstandige met onder andere directeuren-grotoaandeelhouders en meewerkende echtgenoten. Zij zijn van mening dat dit past in het systeem van sociale zekerheid.

Ook kunnen zij zich vinden in de verruiming van de aanmeldingstermijn voor de vrijwillige verzekering van 4 tot 13 weken, nadat de verplichte verzekering is beëindigd. In de Memorie van Toelichting stelt de regering dat, wanneer betrokkene zich verzekerd heeft voor een vrijwillige verzekering, er geen recht op een uitkering op grond van de Wet zwangerschaps- en bevallingsuitkering bestaat, omdat betrokkene dan al aanspraak heeft op een loongerelateerde uitkering op grond van de Wet arbeid en zorg. Dit wetsvoorstel, zo begrijpen de leden van de CDA-fractie, vult de inkomensderving als zelfstandige aan, voor zover betrokkene niet vrijwillig verzekerd is. Kan de regering ingaan op de vraag of het wetsvoorstel betrokkenen ook ontmoedigt zich vrijwillig te verzekeren, wanneer dat wel mogelijk is?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het recht op zwangerschapsverlof gekoppeld is aan het voldoen aan het urencriterium van 1225 uur.

Wordt het aan het uren criterium voldaan, dan bestaat recht op 16 weken verlof tegen 100% van het wettelijke minimumloon. Wordt er niet aan het uren criterium voldaan, dan bestaat naar rato van de gedeerde winst recht op een uitkering conform artikel 8 WAZ. Kan de regering toelichten of artikel 8 WAZ gelezen kan worden als een voorzet voor de aanpassing van het uren criterium zoals verzocht in de motie-Blok c.s. (Kamerstuk 31 200 XV, nr. 63)?

Zelfstandige ondernemers die niet voldoen aan de uren norm hebben naar rato van de gedeerde winst recht op een uitkering. De startende zelfstandigen die veel investeringen hebben gedaan voldoen vaak niet aan deze uren norm. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering bereid is om maatregelen te nemen voor deze speciale groep?

De leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen om de complicaties die tijdens/ na de zwangerschap optreden. Als er complicaties optreden, is er dan langer dan zestien weken recht op een uitkering? Zo ja, wat is de maximale duur? Zo nee, heeft de regering het voornemen om hier oplossing voor te vinden?

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze meewerkende echtgenoten zonder formele inkomsten of arbeidsovereenkomst worden geacht aan te tonen waaruit de inkomensderving bestaat?

De leden van de VVD-fractie constateren dat niet duidelijk is hoeveel zelfstandigen daadwerkelijk financiële problemen hebben als gevolg van zwangerschap en bevalling. Biedt de voorgestelde wetgeving wet een oplossing voor een probleem dat nauwelijks bestaat?

De wet zou beogen de gezondheid van moeder en kind te verzekeren. Toch bestaat er geen zekerheid dat er, ondanks het ontvangen van een uitkering, niet doorgewerkt wordt. Dit wordt ook niet geëist. Dit betekent dat niet gegarandeerd kan worden dat de uitkering gezondheid van moeder en kind ook bevordert. Is de regering het met voorgaande eens? Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie wat voor de regering de overweging is om zelfstandigen juist op dit terrein met nieuwe wetgeving «tegen zichzelf te beschermen». De gezondheid van zelfstandigen en hun kinderen kan toch ook op andere momenten in het geding zijn, bijvoorbeeld door onvoldoende vrije tijd te nemen of door te werken bij ziekte?

Bij de bepaling van de hoogte van de uitkering zijn enerzijds het aantal gewerkte uren en anderzijds de hoogte van de winst bepalend, zo merken de leden van de ChristenUnie-fractie op. Voor vrouwen die meer dan 1225 uren werken wordt als fictie gehanteerd dat de winst in het voorafgaande boekjaar minimaal het wettelijk minimumloon van het desbetreffende jaar heeft bedragen. Hierbij is het uren criterium dus leidend. Voor vrouwen die minder dan 1225 uren hebben gewerkt wordt de daadwerkelijk gegeneerde winst weer als criterium aangemerkt. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering waarom er niet voor gekozen is bij de laatstgenoemde groep ook het uren criterium leidend te laten zijn. Voorts vragen zij de financiële gevolgen in kaart te brengen, wanneer gekozen wordt voor een staffeling van het aantal gewerkte uren op grond van de volgende verdeling:

0– 525 uren op jaarbasis:	geen uitkering
525 – 875 uren op jaarbasis:	50% van het minimumloon
875 – 1225 uren op jaarbasis:	75% van het minimumloon

Een deel van de vrouwen heeft zich wel vrijwillig verzekerd en heeft daardoor recht op een loongerelateerde uitkering op grond van de WAZ bij zwangerschap en bevalling. Deze vrouwen krijgen straks geen uitkering op grond van de publieke voorziening. Worden de vrijwillig verzekerde vrouwen – die al een aantal jaren premie hebben betaald – hierdoor niet

benadeeld ten opzichte van vrouwen die zich niet hebben verzekerd, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie? En deelt de regering het standpunt dat een voorziening toekomt aan iedereen in dezelfde situatie? Zo ja, waarom is dan toch voor deze constructie gekozen?

#### **4. Verlenging aanmeldtermijn vrijwillige verzekering**

De leden van de PvdA-fractie vragen of door de regering een eenmalig generaal pardon overwogen wordt voor die zelfstandigen die een vrijwillige verzekering via UWV wensen?

De leden van de VVD-fractie merken op dat het aantal vrouwen dat zich nu vrijwillig bij het UWV als zelfstandige verzekert, zeer gering is (2%). Zijn er redenen waarom dit percentage hoger zal zijn bij de voorgestelde regeling?

Wat is de reden voor de regering van het verlengen van de aanmeldtermijn van 4 naar 13 weken?

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat één van de maatregelen van de regering, om de verzekeringsgraad te verhogen, het verlengen van de aanmeldtermijn voor de vrijwillige verzekering bij het UWV betreft. Echter, in de Memorie van Toelichting (pagina 6) wordt gesteld dat niet bekend is in hoeverre de huidige aanmeldtermijn van invloed is op het feitelijk gebruik van de verzekering. Is de regering van plan om nader onderzoek te doen naar de redenen van de lage vrijwillige verzekeringsgraad bij UWV?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren voorts dat de vrijwillige verzekering alleen open staat voor zelfstandigen die vanuit een dienstbetrekking of naast een dienstbetrekking werkzaamheden als zelfstandige verrichten.

Hoeveel (jonge) vrouwen starten niet vanuit een dienstbetrekking, maar direct bij aanvang van hun carrière als zelfstandige? En wat zijn de financiële gevolgen, wanneer de vrijwillige verzekering bij UWV eveneens wordt opengesteld voor mensen die niet vanuit een dienstbetrekking als zelfstandige starten?

#### **5. Overgangsbepalingen en evaluatiebepaling**

De leden van de CDA-fractie zetten uiteen dat de Raad van State een kritische notie heeft over het feit dat er geen controle plaatsvindt of de zelfstandige zwangere inderdaad stopt of minder werkt terwijl ze de uitkering ontvangt. Er is geen sprake van een verplichting om daadwerkelijk verlof te nemen, om in aanmerking te komen voor een uitkering. De regering merkt op dat ten tijde van de werking van de WAZ inderdaad vrouwen de gewerkte uren verminderden en wijst op de uitvoeringstechnische ingewikkelde controle en kondigt vervolgens aan na drie jaar de wet te zullen evalueren.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering naar de precieze impact van deze woorden. Moeten zij daaruit lezen dat als het inderdaad niet tot vermindering van het aantal gewerkte uren komt, de regering de regeling opnieuw zal wijzigen? Deze vraag klemt temeer daar de regering in het Nader Rapport (Kamerstuk 31 366, nr. 54, blz. 4) schrijft: «Op dat moment (bij de evaluatie) kan vastgesteld worden of de wettelijke regeling daadwerkelijk zijn doel bereikt en wat de betekenis daarvan moet zijn voor de opzet van de wettelijke regeling».

De leden van PvdA-fractie constateren dat de regering komt met een overgangsbepaling: degene die op of na de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bevallen hebben alsnog recht op uitkering. Kan de regering toelichten waarom er is gekozen voor deze harde overgangsbepaling?

ling? Immers heeft een zwangere vrouw het niet zelf in de hand als de baby opeens besluit om een dag eerder te komen. Als het de regering gaat om de gezondheid van moeder en kind, dan zal ze toch ook willen voorkomen dat een aantal vrouwen de baby binnen houdt om na ingang van het wetsvoorstel het kind te krijgen? Kan de overgangsmaatregel die nu geldt voor vrouwen wier bevalling tien weken na ingang van de wet plaatsvindt ook worden toegepast voor vrouwen die een paar weken voor de inwerkingtreding van de wet bevallen?

Daarnaast vragen de leden van de PvdA-fractie hoe de regering de voorlichting over deze wet gaat organiseren? En zal de regering daarbij eveneens de voorlichting geven dat vrouwen zich voor een hoger inkomen kunnen verzekeren via andere wegen en deze regeling niet moet worden verward met een arbeidsongeschiktheidsverzekering?

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat zelfstandigen die vermoedelijk rond de invoeringsdatum van de wet zullen bevallen volledig recht moeten hebben op een bevallingsuitkering en met terugwerkende kracht op een zwangerschapsuitkering.

Kan de regering uiteenzetten of zij deze mening deelt én of zij bereid is het voorstel op dit punt aan te passen?

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat het wetsvoorstel drie jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd. Hierbij staat de vraag centraal of vrouwen eerder gestopt zijn met werken of minder zijn gaan werken in de periode vóór en na de bevalling.

Zijn vrouwen, na afschaffing van de WAZ, langer door gaan werken en meer blijven werken, in vergelijking met de periode voor afschaffing, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie? En is de verbetering van de inkomenspositie van deze vrouwen ook geen doelstelling van de wet, zo vragen deze leden? Wordt dat ook nog een criterium voor de evaluatie?

## **6. Financiering en financiële en economische gevolgen**

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Raad van State van mening is dat het wetsvoorstel niet nauwkeurig de omvang van de doelgroep aangeeft, waardoor het onduidelijk is wat de budgettaire consequenties zijn. Ook de reactie van de regering op deze opmerkingen leveren niet nadere informatie op; «Zonder uitvoeringsgegevens is er daarom op dit moment onvoldoende reden om aan te nemen dat het aantal uitkeringen (veel) zal afwijken van de 5000 uitkeringen per jaar ten tijde van de WAZ», zo stelt de regering in de Memorie van Toelichting. Kan de regering dit nader toelichten, aangezien het ontbreken van uitvoeringsgegevens een juiste schatting van het aantal uitkeringen kan bemoeilijken?

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen om de zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen uit de algemene middelen te betalen in plaats van ziektewet premie te heffen bij zelfstandigen?

Licht het dan ook niet in de rede om de loondoorbetaling bij zwangerschap voor werknemers ook uit de algemene middelen te betalen? Zo nee, waarom niet?

De financiering van de uitkering, zo constateren de leden van de ChristenUnie-fractie, vindt plaats vanuit de algemene middelen. De regering heeft hier onder meer voor gekozen, vanwege de administratieve lasten. Kan de regering toelichten welke mogelijkheden zij heeft overwogen ten aanzien van de financiering van de uitkering? En kan per optie toegelicht worden hoe hoog de administratieve lasten en uitvoeringskosten bedragen?

## **Artikelsgewijs**

### *Artikel 1*

De leden van de PvdA-fractie vragen of de definitie van het begrip zelfstandige zoals die in deze wet wordt gehanteerd een antwoord op de vraag naar een definitie van de zelfstandige zoals die in de motie-Blok cs (Kamerstuk 31 200 XV, nr. 63) werd gevraagd?

### *Artikel 1; Onderdeel D*

De leden van de CDA-fractie merken op dat het voorgestelde artikel 3:18 lid 5 stelt dat de dagen waarop de vrouwelijke zelfstandige ziekingeld heeft genoten in de periode dat zij recht heeft op een uitkering in verband met zwangerschap, worden aangemerkt als dagen waarop zij uitkering in verband met zwangerschap heeft genoten. Vanuit welke regeling ontvangt zij ziekingeld gelet op Artikel 1; onderdeel C, het gewijzigde artikel 3:17?

De voorzitter van de commissie,  
De Wit

Adjunct-griffier van de commissie,  
Van de Wiel