

---

## 454

### **Besluit van 20 oktober 2003, houdende wijziging van het Aanwijzingsbesluit verzekerden Zfw in verband met het onder de ziekenfondsverzekering brengen van startende ondernemers, van wie nadien blijkt dat zij niet hebben voldaan aan artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, en wijziging van het Besluit beperking kring verzekerden Ziekenfondswet**

---

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 6 juni 2003, kenmerk Z/VV-2383953, gedaan in overeenstemming met Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Gelet op de artikelen 3, eerste lid, onderdeel d, 3, negende lid, 3d, zesde lid, 18, eerste lid, en 93 van de Ziekenfondswet;

De Raad van State gehoord (advies van 7 juli 2003, No.W13.03.0210/III);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 8 oktober 2003, kenmerk Z/VV-2407586, uitgebracht in overeenstemming met Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

Hebben goedgevonden en verstaan:

#### **Artikel I**

Het Aanwijzingsbesluit verzekerden Zfw<sup>1</sup> wordt gewijzigd als volgt:

A

In artikel 1 wordt voor onderdeel n een onderdeel ingevoegd, luidende: m.

gedurende het kalenderjaar waarop de verklaring ziet maar uiterlijk tot de eerste dag van de maand waarin hij de leeftijd van 65 jaar bereikt, degene die een verklaring heeft ontvangen als bedoeld in artikel 3d, tweede lid, van de Ziekenfondswet, en van wie nadien wordt vastgesteld dat hij over het jaar waarop de verklaring ziet, niet ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen verzekerd is geweest, tenzij de afgifte van de verklaring het gevolg is van het feit dat een persoon als bedoeld in artikel

3d van de Ziekenfondswet de rijksbelastingdienst of het ziekenfonds ten onrechte niet heeft gemeld geen zelfstandige meer te zijn als bedoeld in de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen.

B

In artikel 2, vijftiende lid, wordt «artikel 3, derde lid, dan wel artikel 13, tweede lid, van het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1989» vervangen door: artikel 3, eerste lid, onder d, dan wel artikel 14, tweede lid, van het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999.

C

Artikel 11a wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste en tweede lid wordt voor «onder q» telkens ingevoegd: onder m of.

2. In het tweede lid wordt na «artikel 15, eerste lid,» ingevoegd: van de Ziekenfondswet.

D

In artikel 16a, eerste lid, wordt voor «n» ingevoegd: m,.

### **Artikel II**

In artikel 2b van het Besluit beperking kring verzekerden Ziekenfondswet<sup>2</sup> wordt «artikel 3, derde lid, dan wel artikel 13, tweede lid, van het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1989» telkens vervangen door: artikel 3, eerste lid, onder d, dan wel artikel 14, tweede lid, van het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999.

### **Artikel III**

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst, waarbij de onderdelen A, C en D van artikel I terugwerken tot en met 1 januari 2002, en onderdeel B van artikel I alsmede artikel II terugwerken tot en met 1 januari 1999.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 20 oktober 2003

Beatrix

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
J. F. Hoogervorst

Uitgegeven de *achttiende* november 2003

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner

<sup>1</sup> Stb. 1996, 66, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 20 oktober 2003, Stb. 453.

<sup>2</sup> Stb. 1986, 694, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 12 februari 2001, Stb. 108.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 9 december 2003, nr. 238.

## NOTA VAN TOELICHTING

### 1. Artikelen I, onderdelen A, C en D, en III: bestaand recht

Met ingang van het jaar 2000 bestaat er ziekenfondsverzekering voor zelfstandigen die gedurende een aantal zogenoemde referiejaren een inkomen hebben onder de in artikel 3d, Ziekenfondswet (Zfw) genoemde inkomensgrens. Het begrip zelfstandige is gekoppeld aan het begrip zelfstandige van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (Waz). Voor het verzekerd zijn als zelfstandige in het kader van de Waz is het noodzakelijk dat men winst uit onderneming geniet.

De rijksbelastingdienst toetst jaarlijks het inkomen van deze groep. Ook verstrekt hij de zelfstandigen jaarlijks een verklaring die gebaseerd is op de gegevens zoals die bij de rijksbelastingdienst bekend zijn op 1 oktober voorafgaand aan het verzekeringsjaar. Grondslag voor die toets vormen de inkomens uit het referetijdvak. Alleen jaren waarin winst uit onderneming is genoten, kunnen deel uitmaken van het referetijdvak.

In de verklaring wordt aangegeven of de zelfstandige al dan niet voldoet aan de voorwaarden voor ziekenfondsverzekering. Wijzigingen in het inkomen die na 1 oktober plaatsvinden, blijven buiten beschouwing bij de beoordeling. Naast het afgeven van de verklaring heft en int de rijksbelastingdienst de procentuele ziekenfondspremie door middel van een premieaanslag bij de ziekenfondsverzekerde zelfstandigen.

Voor startende ondernemers bestaat een afwijkende regeling. Immers, op het moment van de toets en het daarop volgende moment van afgifte van een verklaring beschikt de rijksbelastingdienst nog niet over inkomensgegevens inzake genoten winst van voorgaande jaren, omdat de betrokkenen toen nog geen ondernemer waren.

Startende ondernemers melden zich op enig moment bij de rijksbelastingdienst en daarbij verstrekken ze een schatting van hun inkomen over het startjaar. De rijksbelastingdienst geeft hierop een verklaring af of deze zelfstandige voldoet aan de voorwaarden voor ziekenfondsverzekering. Dit startjaar is het eerste jaar van de ziekenfondsverzekering. Echter pas bij het opleggen van de definitieve aanslag inkomstenbelasting over dit startjaar kan de rijksbelastingdienst beoordelen en beoordeelt hij of er daadwerkelijk sprake is geweest van het genieten van winst uit onderneming.

In de uitvoeringspraktijk kan zich het volgende voordoen.

De rijksbelastingdienst stelt op genoemde wijze – dus een of enkele jaren na het startjaar – de definitieve aanslag vast. Pas dan blijkt of er verzekering ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Waz heeft bestaan en, in verbinding daarmee, verzekering ingevolge de Zfw. Wanneer blijkt dat de betrokkene geen winst uit onderneming heeft genoten, is er geen verzekering ingevolge de Waz geweest en derhalve ook geen ziekenfondsverzekering. De verzekeringsdekking is er echter wel geweest en in voorkomende gevallen heeft dit geleid tot betaling van ziektekosten door het ziekenfonds waarbij betrokkene zich als verzekerde had ingeschreven. De oplossing voor deze situatie kan in twee richtingen worden gezocht.

De eerste mogelijkheid is het alsnog onder de ziekenfondsverzekering brengen van deze groep door ze als ziekenfondsverzekerd aan te merken.

Een tweede mogelijkheid is dat voor de groep startende ondernemers geen ziekenfondsverzekering wordt toegestaan totdat definitief vaststaat dat en in welke periode, voldaan is aan de voorwaarden dat iemand zelfstandige is met winst uit onderneming en dat het inkomen niet meer bedraagt dan de inkomensgrens voor zelfstandig ondernemers. Een startende ondernemer zal zich alsdan particulier moeten verzekeren. Gedacht kan dan worden aan verrekening van kosten als blijkt dat de

starter reeds in de voorbije periode voldeed aan de voorwaarden voor ziekenfondsverzekering. Deze laatste mogelijkheid zou betekenen dat startende ondernemers eerst als de rijksbelastingdienst een definitieve aanslag inkomstenbelasting vaststelt, kunnen worden beoordeeld op verzekeringsgerechtigdheid voor ziekenfondsverzekering.

Deze oplossingsmogelijkheden zijn met elkaar vergeleken.

De regering heeft er voor gekozen om zelfstandig ondernemers onder bepaalde voorwaarden onder de ziekenfondsverzekering te brengen. Zelfstandig ondernemers waren tot 1 januari 2000 in het algemeen op een particuliere ziektekostenverzekering aangewezen. De premie die zij hiervoor betaalden stond los van de hoogte van hun inkomen. Hierdoor was een aantal zelfstandigen met een laag inkomen een relatief groot deel van hun inkomen kwijt aan de premie voor hun ziektekostenverzekering. De regering vond dit ongewenst. Daarom zijn zelfstandig ondernemers, voor wat de premie voor hun ziektekostenverzekering aangaat, in een zelfde financiële situatie gebracht als werknemers. De tweede oplossingsmogelijkheid zou alle startende ondernemers aangewezen maken of houden op een particuliere ziektekostenverzekering tot het jaar dat de rijksbelastingdienst een definitieve aanslag inkomstenbelasting heeft vastgesteld. Met die definitieve aanslag is dan vastgesteld dat iemand zelfstandige is met winst uit onderneming (verzekerde ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Waz). Als daarnaast het inkomen niet meer bedraagt dan de jaarlijks vast te stellen grens voor ziekenfondsverzekerde zelfstandigen, is die persoon ziekenfondsverzekerd. In het jaar 2000 heeft de rijksbelastingdienst aan 59 236 starters een verklaring voor ziekenfondsverzekering afgegeven. In 2001 zijn 71 239 van die verklaringen aan startende ondernemers afgegeven. De situatie dat een startende ondernemer geen zelfstandige met winst uit onderneming blijkt te zijn komt gemiddeld in 1 à 2% van het totaal aantal starters voor.

De tweede oplossingsmogelijkheid heeft allereerst tot gevolg dat de hele groep startende ondernemers pas na geruime tijd (gemiddeld anderhalf tot drie jaar) na het tijdstip van starten zekerheid over de verzekeringspositie krijgt. Dit zou in afwijking zijn van de systematiek zoals die geldt voor het vaststellen van ziekenfondsverzekering van niet startende zelfstandigen, en betekent ook dat het toetsmoment van de voorlopige schatting in het startjaar verlegd zal moeten worden naar het inkomen op definitieve aanslag. Deze werkwijze is voor de rijksbelastingdienst moeilijk uitvoerbaar omdat dit ingrijpt op de bestaande systematiek zoals die wordt gehanteerd bij het verstrekken van de verklaringen voor zelfstandigen. Voor de uitvoeringsorganen (ziekenfondsen en particuliere ziektekostenverzekeraars) zou deze oplossingsmogelijkheid betekenen dat voor de meeste starters verrekening van kosten en wijziging van ziektekostenverzekeringsvorm moet plaatsvinden. Slechts in enkele gevallen zou vastgesteld worden dat een startende ondernemer geen zelfstandige met winst uit onderneming blijkt te zijn geweest. In die situaties zou geen verrekening plaats behoeven te vinden. Het gros van de startende ondernemers zou echter achteraf gezien wel degelijk Zfw-verzekerd blijken te zijn geweest, met alle gevolgen van dien.

De eerste oplossingsrichting heeft als bezwaar dat een uitzondering tot norm wordt gemaakt doordat personen die niet aan de algemene voorwaarden voor ziekenfondsverzekering voldoen, achteraf toch als verzekerde worden aangemerkt. Gedacht kan worden een dergelijke aanwijzing bij voorkeur beperkt te houden tot incidentele gevallen in de vorm van een hardheidsclausule. De Ziekenfondswet kent echter geen hardheidsclausule. Een wetswijziging voor de hiervoor vermelde uitzonderingsgevallen ligt niet voor de hand.

Na afweging van de voor- en nadelen van de beide oplossingsrichtingen is er voor gekozen voor betrokkenen alsnog een verzekerings- en premieheffingsgrondslag op te nemen. Reden hiervoor is dat het zich

slechts in een beperkt aantal gevallen voordoet dat een startende ondernemer niet als zelfstandige met winst uit onderneming kwalificeert.

## *2. Artikelen I, onderdelen A, C en D, en III: komend recht*

Startende ondernemers van wie achteraf blijkt dat zij geen rechtsgrond voor ziekenfondsverzekering hebben, komen op grond van het voorliggende besluit voor het jaar waarop de verklaring bedoeld in artikel 3d, tweede lid, Zfw ziet alsnog onder de ziekenfondsverzekering, door ze als ziekenfondsverzekerd aan te merken. De ziekenfondsverzekering eindigt met ingang van het volgende kalenderjaar. Of de verzekering eindigt al eerder, op de eerste dag van de maand waarin de betrokkene de leeftijd van 65 jaar bereikt.

Voorbeeld: iemand heeft zich in mei 2002 gemeld bij de inspecteur van de rijksbelastingdienst als startende ondernemer en doet een schatting van zijn inkomen over 2002. Hij schat zijn inkomen op € 15 000 en de inspecteur verstrekt een verklaring dat hij voldoet aan de voorwaarden voor ziekenfondsverzekering. In november 2002 ontvangt betrokkene een zelfde verklaring voor 2003. In augustus 2003 levert hij zijn aangifte inkomstenbelasting 2002 in, waaruit een aangegeven inkomen blijkt van € 16 000. De inspecteur legt een voorlopige aanslag over 2002 op naar een belastbaar inkomen van € 16 000. In november 2003 ontvangt betrokkene een verklaring ziekenfondsverzekering over 2004.

Begin 2004 stelt de inspecteur, na correspondentie bij de aanslagregeling, vast dat er geen sprake was van winst uit onderneming in 2002 maar van resultaat uit overige werkzaamheden. Degenen bij wie dit is vastgesteld zijn niet ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Waz verzekerd. Zij kunnen dus ook niet op die grond ziekenfondsverzekerd zijn met een belastbaar inkomen dat niet hoger is dan de voor de groep zelfstandig ondernemers vastgestelde inkomensgrens. Zonder nadere regelgeving zouden deze personen, indien zij zich hebben aangemeld bij een ziekenfonds, onrechtmatig zijn ingeschreven.

Op grond van deze regeling wordt betrokkene als ziekenfondsverzekerde aangemerkt. De ziekenfondsverzekering ziet op het hele jaar 2002.

Echter wanneer betrokkene ook in 2003 en 2004 voldoet aan alle voorwaarden van de onderhavige regeling zal hij ook in die jaren als ziekenfondsverzekerde worden aangemerkt.

Dit is het geval wanneer hij ook in die jaren geen winst uit onderneming heeft genoten, dit door de rijksbelastingdienst niet is onderkend – de betrokkene heeft derhalve ook over die jaren een verklaring als bedoeld in artikel 3d, tweede lid, Zfw ontvangen – en betrokkene bij het afgeven van de jaarlijkse verklaringen ten onrechte als winstgenietende ziekenfondsverzekerde is aangemerkt.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat de laatste zinsnede van artikel 1, onderdeel m van het Aanwijzingsbesluit verzekerden Zfw voorkomt dat personen die daadwerkelijk als zelfstandige – dus op grond van artikel 3d van de Ziekenfondswet – verzekerd zijn geweest en die het staken van hun onderneming ten onrechte niet aan de rijksbelastingdienst of het ziekenfonds hebben gemeld, nog enige jaren van de verzekering genieten. Voor deze personen impliceert het niet ziekenfondsverzekerd zijn dat er geen aanslagen ter zake van de ziekenfondsverzekering door de rijksbelastingdienst opgelegd en geïnd kunnen worden. Betrokkenen zijn onrechtmatig ingeschreven bij een ziekenfonds. Op grond van artikel 14, derde lid, van het Inschrijvingsbesluit ziekenfondsverzekering moeten de bij een ziekenfonds ingeschreven verzekerden het ziekenfonds op de hoogte stellen van wijzigingen in de verzekeringssituatie. Bij beëindiging van de verzekeringsgrond bestaat dus de verplichting het ziekenfonds hiervan te berichten. Artikel 22 van het Inschrijvingsbesluit ziekenfondsverzekering voorziet er in dat het ziekenfonds van betrokkenen een

jaarlijks door het College zorgverzekeringen vast te stellen forfaitair bedrag aan schade vordert. In plaats daarvan kan het ziekenfonds, wanneer betrokkenen opzettelijk – maar ten onrechte – aanspraken als verzekerde doen gelden de schade vaststellen op het werkelijke bedrag van de schade.

De onderdelen A, C en D van artikel I van dit besluit treden in werking met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2002. Hiervoor is gekozen omdat de hiervoor beschreven problematiek zich slechts in beperkte mate voordoet en er bij publicatie van dit besluit in het Staatsblad al definitieve aanslagen over de jaren 2000 en 2001 zullen zijn opgelegd.

*3. Artikel I, onderdeel B en artikel II*

In artikel 2, vijftiende lid, van het Aanwijzingsbesluit verzekerden Zfw en artikel 2b van het Besluit beperking kring verzekerden Ziekenfondswet wordt verwezen naar het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1989. Dit laatste besluit is ingetrokken. Op 1 januari 1999 is het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999 in werking getreden. De aanpassing voorziet er in dat naar het thans, met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 1999 van kracht zijnde, besluit wordt verwezen.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
J. F. Hoogervorst