

De minister van Sociale Zaken en
werkgelegenheid
Dr. Y.J. van Hijum
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum 11 september 2024
doorkiesnummer [redacted]
e-mail [redacted]
ons kenmerk UIT-14221 STRA/RMD
uw kenmerk 2024-[redacted]
cc De staatssecretaris Rechtsbescherming
bijlage(n)
onderwerp Advies concept wetsvoorstel Wet basisverzekering
arbeidsongeschiktheid zelfstandigen (BAZ)

Geachte heer Van Hijum,

Bij brief van 13 juni 2024, ontvangen op 18 juni, kenmerk 2024-[redacted] verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel Wet basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen (BAZ) (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Algemeen

Het Wetsvoorstel introduceert een verplichte publieke verzekering tegen het risico op inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen. Verzekerd worden: natuurlijke personen die de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet hebben bereikt en die als ondernemer winst uit onderneming genieten in de zin van de Wet inkomensbelasting 2001.

De regeling wordt uitgevoerd door de UWV. Met de premieheffing- en inning wordt de Belastingdienst belast.

De invulling en uitvoering van deze verzekering is dual. De zelfstandige is van rechtswege publiek verzekerd. Indien de zelfstandige een andere verzekeringsbehoefte heeft, kan dit onder de in Wetsvoorstel gestelde voorwaarden privaat worden ingevuld. Deze zogenoemde opt-out dient door de verzekeraar aangevraagd te worden bij het UWV.

Rechtsbescherming

Indien de publiek verzekerde het niet eens is met een besluit van UWV (bijvoorbeeld waar het gaat om besluiten betreffende het recht op uitkering of de hoogte daarvan) dan dient de verzekerde bezwaar te maken bij de UWV. Indien de verzekerde het niet eens is met de beslissing van de UWV op het bezwaar dan staat beroep open bij de rechtbanken en hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB).

Voor besluiten inzake de premie-inning of -heffing door de Belastingdienst geldt dat na een

datum 11 september 2024
kenmerk UIT-14221 STRA/RMD
pagina 2 van 6

bezwaarprocedure bij de Belastingdienst, beroep openstaat bij de rechtbanken, hoger beroep plaatsvindt bij de gerechtshoven, en cassatie mogelijk is bij de Hoge Raad.

De verzekering zoals beschreven in hoofdstuk 10 van het Wetsvoorstel is een private verzekeringsovereenkomst tussen de zelfstandige en de private verzekeraar. Die rechtsverhouding valt bij juridische procedures onder de civiele rechter.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

ADVIES

Uitvoering door UWV

Artikel 40 van het Wetsvoorstel bepaalt dat de arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt berekend naar de grondslag. Deze grondslag is gedefinieerd als de gemiddelde winst uit onderneming die de zelfstandige in het kalenderjaar onmiddellijk voorafgaand aan het intreden van zijn arbeidsongeschiktheid als zelfstandige gemiddeld per dag heeft genoten. De Raad voorziet dat deze grondslag voor de verzekerde in het voorkomende geval rechtsonzekerheid met zich mee kan brengen. Nu hiervoor wordt gekeken naar de gemiddelde winst van het jaar voorafgaand aan dat waarin de verzekerde ziek is geworden en er sprake is van een wachttijd van 52 weken, komt dit er feitelijk op neer dat voor de beoordeling wordt gekeken naar de gemiddelde winst van de twee voorafgaande jaren. Indien er in het concrete geval echter juridische procedures worden gevoerd tegen de vaststelling van de hoogte van de gemiddelde winst, kan het nog langer duren dan twee jaar voordat deze winst in rechte is komen vast te staan. Dit kan voor een arbeidsongeschikte zelfstandige een zeer kwetsbare positie opleveren. Geadviseerd wordt om hieraan in de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) nader aandacht te besteden.

De Raad merkt op dat uit de MvT (p. 65 t/m 66) volgt dat voor de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid de arbeidsdeskundige als eerste wordt ingeschakeld om basisfuncties te selecteren uit het Claimbeoordelings- en borgingssysteem (CBBS) van het UWV. Vervolgens beoordeelt de verzekeringsarts of de verzekerde de voor hem/haar minst belastbare functie kan uitoefenen. Weliswaar wordt op deze manier de belastbaarheidsvraag die de verzekeringsarts dient te beantwoorden beperkt, maar de Raad vraagt zich af of het uitnodigen van een verzekerde voor een spreekuur bij de verzekeringsarts niet het uitgangspunt zou moeten zijn. Zie in dit verband bijvoorbeeld de uitspraak van de CRvB van 18 januari 2023 inzake nummer [ECLI:NL:CRVB:2023:99](#) (r.o. 4.3.5). Ook artikel 6, eerste lid, van het Wetsvoorstel lijkt een minder beperkte rol voor de verzekeringsarts te impliceren. De Raad adviseert het voorgaande in de MvT te verduidelijken.

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke zaken zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

datum 11 september 2024
kenmerk UIT-14221 STRA/RMD
pagina 3 van 6

In de MvT (p. 66) staat verder dat de beoordeling aan de hand van basisfuncties naar verwachting beter uitlegbaar is, doordat de zelfstandige meer inzicht krijgt in de functie die wordt getoetst, de uit te voeren taken die bij die functie horen, en de vergelijking van die taken met zijn eigen belastbaarheid. De Raad vraagt zich af wat wordt bedoeld met “beter uitlegbaar” en “meer inzicht” en adviseert om dit punt in de MvT nader toe te lichten.

Verder merkt de Raad in dit verband op dat bij een beoordeling in het kader van de Wet werk en inkomen (hierna: WIA) de verzekerde ook geacht wordt een vergelijkbaar inzicht te hebben, maar de ervaring leert dat verzekerden in dit soort situaties veelal niet begrijpen dat het om theoretische basisfuncties gaat die wel echt bestaan maar geen echte vacatures zijn. De Raad verwacht dat de verzekerden dit in het kader van onderhavig Wetsvoorstel op een vergelijkbare wijze zullen ervaren, zeker als de geselecteerde functies niets te maken hebben met het werk dat de zelfstandige heeft verricht. De Raad adviseert aan dit punt aandacht te besteden in de MvT.

In artikel 18, tweede lid, aanhef en onder f, van het Wetsvoorstel staat dat de verzekerde verplicht is zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen jegens de met de uitvoering van deze wet belaste personen en instanties tijdens het verrichten van hun werkzaamheden. De Raad vraagt zich af waarom de verzekerde zich alleen behoort te onthouden van zeer ernstige misdragingen en niet ook van ‘gewone’ misdragingen. Verder komt daarbij de vraag op wat wordt verstaan onder “zeer ernstig”. Geadviseerd wordt het Wetsvoorstel hierop aan te passen en te voorzien van een nadere toelichting.

In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 30, derde en vierde lid, van het Wetsvoorstel staat onder meer: “Een re-integratieplan is in beginsel geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), omdat het niet is opgesteld door een bestuursorgaan. Daarvan kan pas sprake zijn, indien het plan door het UWV wordt bekrachtigd.” De Raad geeft in overweging om hieraan toe te voegen dat van een besluit in de zin van de Awb alleen sprake kan zijn indien het plan door het UWV wordt bekrachtigd én het plan gericht is op een zelfstandig rechtsgevolg. Zie in dit verband bijvoorbeeld de uitspraak van de CRvB van 13 april 2011 inzake nummer [ECLI:NL:CRVB:2011:BQ1188](#) (r.o. 4.1.3).

De Raad vraagt zich tenslotte af of de boetebepaling in artikel 61 van het Wetsvoorstel is afgestemd met de boetebepalingen die zijn voorgesteld in het Wetsvoorstel “Wet handhaving sociale zekerheid”. Indien dit niet het geval is, wordt geadviseerd dit alsnog te doen en inzichtelijk te maken hoe deze wetten zich tot elkaar verhouden.

Ten aanzien van de keuzemogelijkheid voor de verzekerde om een particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten merkt de Raad in algemene zin het volgende op. De opt out is een nieuw element en heeft twee aspecten die aanleiding kunnen geven voor nieuwe rechtspraak. Enerzijds moet het UWV beslissen of de particuliere verzekeraars voldoen aan de in het Wetsvoorstel gestelde eisen en voldoende waarborgen dat een minimaal gelijkwaardige uitkering wordt verstrekt. Dat kan leiden tot geschillen tussen verzekeraars en het UWV. Anderzijds moet het UWV ook beslissingen geven ten aanzien van zelfstandigen die zich willen verzekeren bij een particuliere verzekeraar. Dat kan gecompliceerde drie-partijgeschillen opleveren.

datum 11 september 2024
kenmerk UIT-14221 STRA/RMD
pagina 4 van 6

Premieheffing- en inning

Op pagina 47 van de MvT is de volgende passage opgenomen:

“Als een ondernemer termijnen van de voorlopige premiebetaling niet betaalt, niet de keuze kenbaar heeft gemaakt om geen voorschot op de premiebetaling te wensen te betalen, of op de vordering om premie te betalen geen actie onderneemt, start een semi-massaal proces van dwanginvordering bij de Belastingdienst. Dat kan leiden tot verrekening met teruggaven of zelfs beslag op goederen, waardoor in het meest ongunstige geval de zelfstandige zijn activiteiten niet kan voortzetten. Het is mogelijk dat enkele jaren later (bij het opleggen van de definitieve aanslag inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen) formeel wordt geconstateerd dat er geen verzekeringsplicht en geen premieplicht was. Er heeft dan – achteraf gezien – ten onrechte verrekening plaatsgevonden dan wel zijn ten onrechte beslagen gelegd. Met eerdergenoemde mogelijkheden om de voorschotnota aan te passen, acht de regering deze gevolgen acceptabel.”

Ondanks deze mogelijkheden om de voorschotnota aan te passen signaleert de Raad dat met deze werkwijze mogelijk een nieuwe categorie zogenoemde “knellende zaken” kan ontstaan. In geval van bijvoorbeeld tijdelijk verminderd doenvermogen bij een premieplichtige lopen de premieschulden aan de overheid razendsnel op. Dit geldt des te meer wanneer het semi-massaal proces van dwanginvordering door de Belastingdienst een volledig geautomatiseerd proces is, zonder handmatige beoordeling van de individuele situatie.

WERKLAST

Het Wetsvoorstel heeft een effect op civiel-, belasting- en bestuursrechtelijke zaken. De Raad verwacht een substantiële stijging van de werklast bij bestuursrechtelijke zaken, voor civiele en belastingzaken wordt geen substantiële impact op de werklast verwacht. De verwachte kring van verzekerden is met 1,3 miljoen personen groot, hieruit volgt een groot aantal extra bestuursrechtelijke beroepen (ca. 400 structureel) en hoger beroepen ca (120 structureel). Deze extra beroepen zullen wel minder complex zijn dan bijvoorbeeld WIA-zaken

In het beoogde jaar van invoering zal het effect 3,7 miljoen zijn, in het jaar daaropvolgend stijgt dat tot 4.9 miljoen, voornamelijk omdat vanaf het 2^e jaar ook het hoger beroep bij het CRvB gaat meetellen. Daarna verminderen de kosten in enkele jaren tot het structurele niveau, voorzien op € 2,9 miljoen. De relatief hoge kosten in de eerste jaren worden verwacht door hogere aantallen zaken (het “uittesten” van de nieuwe wet) en een hogere behandeltijd (veroorzaakt door vorming van jurisprudentie). De Raad heeft van uw Ministerie en het UWV informatie ontvangen ten behoeve van de bepaling door de Raad wat de werklasteffecten zijn van het Wetsvoorstel. De Raad vraagt met nadruk de gelegenheid om de werklast nader te bezien indien het Wetsvoorstel op voor de werklast relevante punten zal worden aangepast of de definitieve uitvoeringstoets van het UWV daar aanleiding toe geeft.

datum 11 september 2024
kenmerk UIT-14221 STRA/RMD
pagina 5 van 6

In tabelvorm:

	1 ^e jaar na invoering	2 ^e jaar	3 ^e jaar	4 ^e jaar	structureel
Kosten rechtspraak	3,7 miljoen	4,9	3,8	3,2	2,9 miljoen

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken dan wel aan te passen

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend.



Henk Naves
Voorzitter Raad voor de rechtspraak

datum 11 september 2024
kenmerk UIT-14221 STRA/RMD
pagina 6 van 6

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

- In artikel 21, eerste lid aanhef en onder c, van het Wetvoorstel lijkt in de eerste zin de term “passende” te ontbreken voor het woord “arbeid”. Nu in de artikelsgewijze toelichting staat dat de verzekerde zich op grond van onderdeel c verder dient te onthouden van het stellen van irreële eisen die het aanvaarden of verkrijgen van passende arbeid belemmeren, zou voor de duidelijkheid kunnen worden overwogen de term “passende” toe te voegen.