Raad van State

No. W12.25.00273/III 's-Gravenhage, 10 december 2025

Bij Kabinetsmissive van 23 september 2025, no.2025002083, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels over een basisverzekering voor arbeidsongeschikte zelfstandigen (Wet basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen), met memorie van toelichting.

**Samenvatting**

Het wetsvoorstel introduceert een basisverzekering arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen (hierna: BAZ). De BAZ is vormgegeven als een eigen verzekeringsstelsel voor zelfstandigen, los van het bestaande stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid voor werknemers, de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (hierna: WIA). Zelfstandigen zijn in beginsel verzekerd voor de publieke BAZ, maar kunnen in plaats daarvan ook kiezen voor een private verzekering (opt-out). De voorgestelde vormgeving van de BAZ is in belangrijke mate gebaseerd op een advies van de Stichting van de Arbeid.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang en de noodzaak om zelfstandigen te beschermen tegen het risico op inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid en om een gelijker speelveld te creëren tussen werknemers en zelfstandigen. De Afdeling merkt echter op dat de BAZ, als een nieuw stelsel dat losstaat van de WIA met daarbij de mogelijkheid van een opt-out, de complexiteit van het socialezekerheidsstelsel verder vergroot, terwijl juist een vereenvoudiging van het bestaande stelsel wenselijk is. Toenemende complexiteit van wet- en regelgeving plaatst immers zowel burgers als uitvoeringsinstanties voor steeds grotere problemen.

# AAN DE KONING

Dit speelt in het bijzonder bij het UWV en de Belastingdienst, die de BAZ moeten gaan uitvoeren. Het voorstel is voor de Belastingdienst onder voorwaarden pas uitvoerbaar vanaf 2030. Andere wijzigingen in de inkomstenbelasting zullen dan lange tijd niet mogelijk zijn. Voor het UWV is het voorstel alleen uitvoerbaar als er voldoende capaciteit beschikbaar is voor de benodigde sociaal-medische beoordelingen. Op dit moment is er in het kader van de WIA sprake van grote achterstanden in deze beoordelingen, die naar verwachting bovendien nog verder zullen toenemen. Dit zet de uitvoerbaarheid van de WIA door het UWV verder onder druk, waarmee de uitvoerbaarheid van de BAZ verder uit beeld raakt.

De Afdeling constateert bovendien dat als gevolg van de gemaakte keuzes bij de vormgeving van de voorgestelde regeling, de beoogde doelen van inkomenszekerheid en een gelijker speelveld voor alle werkenden slechts ten dele worden bereikt. De combinatie van een relatief lage uitkering, namelijk maximaal het wettelijk minimumloon, en een wachttijd van twee jaar maakt dat de BAZ maar in beperkte mate leidt tot een adequate inkomensvoorziening voor zelfstandigen. De wachttijd zorgt bovendien voor een complexe samenloop met andere algemene voorzieningen. Ook blijven tussen werkenden de verschillen groot in hun bescherming tegen arbeidsongeschiktheidsrisico's.

De Afdeling concludeert dat de BAZ niet of nauwelijks uitvoerbaar is, zeker zolang de uitvoeringsproblemen bij de WIA niet zijn opgelost. Zij adviseert daarom eerst op korte termijn deze problematiek aan te pakken door de WIA verdergaand te vereenvoudigen. Vanwege het belang van een begrijpelijke en uitvoerbare verzekering die voor zelfstandigen toegevoegde waarde heeft, adviseert de Afdeling daarnaast om het voorstel, in samenhang met of volgend op de noodzakelijke herziening van de WIA, opnieuw te bezien. Met het oog op een eenvoudig en uitvoerbaar socialezekerheidsstelsel ligt een integrale benadering van aanpassingen aan de WIA en de hier voorgestelde regeling in de rede.

In verband hiermee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

**Advies**

1. Achtergrond en inhoud van het voorstel

a. *Achtergrond van het wetsvoorstel*

Het vraagstuk van een wettelijke regeling om zelfstandigen te verzekeren tegen het risico van arbeidsongeschiktheid kent in Nederland een lange voorgeschiedenis. De eerste socialezekerheidswet, de Ongevallenwet, en de Invaliditeitswet voorzagen enkel in een verplichte verzekering voor werknemers.

Deze wetten golden tot 1967, waarna ze vervangen werden door de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (hierna: WAO). Met de invoering van de Algemene arbeidsongeschiktheidswet (hierna: AAW) in 1976 werd een volksverzekering ingevoerd die alle ingezetenen in Nederland verzekerde tegen invaliditeit. De AAW voorzag in een uitkering op minimumniveau. Voor werknemers was naast de AAW de WAO beschikbaar.[1]

De WAO werd in de loop der jaren financieel steeds minder houdbaar door de stijging van het aantal arbeidsongeschikten. Binnen de WAO lag de nadruk op wat iemand niet meer kon: bij een inkomensverlies van ten minste 15% kwam men in aanmerking voor een uitkering, wanneer men als gevolg van ziekte of gebrek het eigen werk niet langer kon verrichten. Het systeem bood echter weinig prikkels voor re-integratie en bleek gevoelig voor misbruik. De WAO bleek een aantrekkelijk alternatief voor de WW, doordat werkgevers werknemers bij ziekte, conflicten of reorganisatie relatief eenvoudig konden laten afkeuren, mede vanwege ruimhartige beoordelingen van keuringsartsen en bedrijfsartsen. Hierdoor kon de instroom verder toenemen.[2]

Als gevolg van de stijging van het aantal arbeidsongeschikten in de WAO en in verband met de invoering van premiedifferentiatie, werd de AAW in 1998 in de WAO geïntegreerd. Daarmee verviel de grondslag van de AAW als volksverzekering. Voor zelfstandigen werd in 1998 afzonderlijk de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (hierna: WAZ) ingevoerd.

Per 1 augustus 2004 werd de toegang tot de WAZ beëindigd. De wetgever achtte destijds de private verzekeringsmarkt voldoende in staat om zelfstandigen de mogelijkheid te bieden zich tegen arbeidsongeschiktheid te verzekeren, waardoor een verplichte overheidsverzekering niet langer noodzakelijk werd geacht. Daarnaast werd de WAZ door zelfstandigen ervaren als te duur vanwege de hoge premie- en inkomenssolidariteit. Sindsdien zijn zelfstandigen aangewezen op private verzekeringen of vrijwillige voortzetting van de werknemersverzekeringen bij het UWV.[3]

---

[1] Memorie van toelichting, paragraaf 3.6.1, en Kamerstukken II 1974/75, 13231, nr. 3.
[2] Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (commissie-Donner), 'Werk maken van arbeidsgeschiktheid', Den Haag, 30 mei 2001, en punt 2 van het advies van 17 december 2004 van de Raad van State bij het voorstel van wet tot bevordering van het naar arbeidsvermogen verrichten van werk of van werkhervatting van verzekerden die gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn en tot het treffen van een regeling van inkomen voor deze personen alsmede voor verzekerden die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen), Kamerstukken II 2004/05, 30034, nr. 4.
[3] Memorie van toelichting, paragraaf 3.6.1.

Na afschaffing van de WAZ is de verzekeringsgraad onder zelfstandigen gedaald. Vanuit kabinetten, adviesorganen en sociale partners is sindsdien herhaaldelijk gewezen op het risico van onvoldoende bescherming bij arbeidsongeschiktheid.[4] Daarbij zijn verschillende maatregelen verkend en is geprobeerd om de verzekeringsgraad te verhogen en de toegankelijkheid van particuliere verzekeringen te verbeteren. Voor een deel van de zelfstandigen blijkt het risico op arbeidsongeschiktheid lastig in te schatten of zijn de premies te hoog, terwijl anderen zich vanwege leeftijd of medisch risico niet of slechts beperkt kunnen verzekeren.[5]

Ter vervanging van de WAO werd in 2006 de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) ingevoerd. Met deze wet verschoof de focus van wat iemand niet meer kon naar wat iemand nog wél kon verdienen met algemeen geaccepteerde arbeid. De WIA onderscheidt de WGA (Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten) voor arbeidsongeschikten die ten minste 35% inkomensverlies lijden, en de IVA (Inkomensvoorziening Volledig en Duurzaam Arbeidsongeschikten) voor degenen die ten minste 80% inkomensverlies hebben. Met deze hervorming beoogde de wetgever de instroom in de regeling te beperken en de nadruk te verleggen naar participatie en re-integratie.[6]

b. *Aanleiding voor het wetsvoorstel*

Het wetsvoorstel is het resultaat van een langdurige maatschappelijke discussie over het invoeren van een publieke arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen.[7] De directe aanleiding voor het voorstel ligt in het Pensioenakkoord, dat in 2019 werd gesloten. In dit akkoord is een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen als beleidsvoornemen opgenomen. Naar aanleiding van de afspraken die in het Pensioenakkoord zijn gemaakt, heeft het kabinet Rutte-III de sociale partners verzocht – in overleg met vertegenwoordigers van zelfstandigenorganisaties – een voorstel uit te werken.[8]

In 2020 heeft de Stichting van de Arbeid het advies ‘Keuze voor zekerheid’ uitgebracht.[9] Voorgesteld werd een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering

---

[4] ‘IBO Zelfstandigen zonder personeel’, april 2015. Centraal Planbureau, ‘Zelfstandigen en arbeidsongeschiktheid’, oktober 2016. M. Kremer, R. Went en A. Knottnerus (red.), ‘Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid’ WRR-verkenning nr. 36, 2017. Commissie Regulering van Werk, ‘In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk’, 23 januari 2020.

[5] Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

[6] Kamerstukken II 2004/05, 30034, nr. 3.

[7] Memorie van toelichting, paragraaf 1.3.2.

[8] Memorie van toelichting, paragraaf 1.3.1.

[9] Stichting van de Arbeid, ‘Keuze voor zekerheid. Zelfstandigen standaard verzekerd tegen langdurig inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid’, maart 2020.

voor zelfstandigen in te voeren, met een publieke uitvoering en de mogelijkheid om te kiezen voor een gelijkwaardige of aanvullende verzekering op de private markt. Anders dan bijvoorbeeld de Commissie Regulering van Werk, die een gemeenschappelijk stelsel voor alle werkenden voorstelde,[10] adviseerde de Stichting van de Arbeid een afzonderlijk stelsel voor zelfstandigen. Als reden hiervoor werd gegeven dat de situatie van werknemers en zelfstandigen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid niet vergelijkbaar is. Ook zou een gecombineerde verzekering een stelselverandering meebrengen, wat te veel tijd zou kosten.

Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van het zogeheten arbeidsmarktpakket, een reeks maatregelen die tot doel hebben de arbeidsmarkt structureel te hervormen.[11] Beoogd wordt de wendbaarheid van ondernemingen te vergroten en de werk- en inkomenszekerheid bij flexibele arbeidsrelaties te versterken.[12] De verschillende maatregelen zijn uitgewerkt in een aantal afzonderlijke wetsvoorstellen.[13] Binnen dit arbeidsmarktpakket vormt de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen een maatregel om het speelveld tussen werknemers en zelfstandigen gelijker te maken en de sociale zekerheid te versterken. Bij de verdere uitwerking hiervan heeft het kabinet het advies van de Stichting van de Arbeid als uitgangspunt genomen.

c. *Herstel- en Veerkrachtplan*

In dit verband is verder relevant dat de BAZ onderdeel is van het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) dat door Nederland is ingediend bij de Europese Commissie. Er zijn twee mijlpalen voor de BAZ in het HVP opgenomen. De eerste mijlpaal is dat de BAZ, na aanneming door het parlement, in het Staatsblad is gepubliceerd. De tweede mijlpaal is een kamerbrief over de uitvoering van de BAZ. De oorspronkelijk opgenomen termijnen voor deze mijlpalen zijn niet gehaald, maar verlengd tot 31 augustus 2026. Het niet of niet tijdig dan wel niet volledig halen van de mijlpalen kan financiële gevolgen hebben in de vorm van een substantiële korting, oplopend tot € 600 miljoen per mijlpaal, op de te ontvangen middelen uit het Herstel- en Veerkrachtfonds.[14]

d. *Inhoud van het wetsvoorstel*

Het wetsvoorstel introduceert een basisverzekering tegen arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen. De BAZ is vormgegeven als een eigen verzekeringsstelsel voor

[10] Commissie Regulering van Werk, 'In wat voor land willen wij leven? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk', 23 januari 2020.
[11] Kamerstukken II 2021/22, 29544, nr. 1112.
[12] Memorie van toelichting, paragraaf 3.7.2.
[13] Het wetsvoorstel verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden, het wetsvoorstel Wet meer zekerheid flexwerkers en wetsvoorstel Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en enkele andere wetten in verband met het wijzigen van de re-integratieverplichtingen zijn bij de Tweede Kamer ingediend.
[14] Memorie van toelichting, paragraaf 17.6.

zelfstandigen, dat losstaat van het bestaande stelsel voor ziekte (de Ziektewet) en arbeidsongeschiktheid (de WIA) voor werknemers. Zodoende kan de inrichting van het stelsel worden toegespitst op de doelgroep, aldus de toelichting.[15] Zelfstandigen zouden minder risico-avers zijn dan werknemers en een relatief lage premie vergroot het draagvlak onder zelfstandigen voor een verplichte verzekering. Een apart stelsel is op de middellange termijn ook eenvoudiger te realiseren dan een uniform stelsel voor alle werkenden, al kan de samenloop van twee aparte stelsels leiden tot complexe situaties.[16] In dat verband wordt een franchise voorgesteld om deze problematiek ten dele te ondervangen.[17]

Voorgesteld wordt om de BAZ in te richten als een duaal stelsel. Dit houdt in dat zelfstandigen kunnen kiezen voor een gelijkwaardige private verzekering in plaats van de publieke BAZ (opt-out). Zelfstandigen met een ruimere verzekeringsbehoefte kunnen daardoor altijd bij één partij terecht, wat de rolverdeling tussen de publieke en private verzekeraar verduidelijkt. Om selectie-effecten als gevolg van de opt-out tegen te gaan, wordt voorzien in een verplichte stabiliteitsbijdrage van private verzekeraars. Een andere complicatie van de opt-out is dat een uitgebreide gegevensuitwisseling tussen private verzekeraars en de publieke uitvoerders geregeld moet worden. Verder moeten eisen worden gesteld aan private verzekeringen, zodat zij een dekking bieden die in ieder geval op hooflijnen gelijkwaardig is aan de publieke verzekering.[18]

De BAZ geldt niet voor alle zelfstandigen. In het voorstel omvat de kring van verzekerden de zelfstandig ondernemer en diegene die winst uit onderneming geniet (IB-ondernemer), al dan niet met personeel. Niet verplicht verzekerd zijn onder meer de meewerkend partner, zogeheten resultaatgenieters en directeur-grootaandeelhouders (dga's).[19] Recht op een uitkering ontstaat als de zelfstandige arbeidsongeschikt is, de wachttijd heeft doorlopen en er geen uitsluitingsgrond van toepassing is. Er geldt bij de BAZ een absoluut criterium van arbeidsongeschiktheid: een verzekerde kan als rechtstreeks gevolg van ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling niet langer met arbeid ten minste het wettelijk minimumloon per maand verdienen.[20]

---

[15] Memorie van toelichting, paragraaf 3.3 en 3.4.
[16] Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.
[17] Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.
[18] Memorie van toelichting, paragraaf 3.4 en 10.
[19] Memorie van toelichting, paragraaf 4.
[20] Memorie van toelichting, paragraaf 5.4. Dit in tegenstelling van het relatieve arbeidsongeschiktheidscriterium van bijvoorbeeld de WIA, waarbij de vraag naar het procentuele verlies aan verdiencapaciteit leidend is bij de bepaling van arbeidsongeschiktheid. Door een absoluut criterium hoeft bijvoorbeeld de resterende verdiencapaciteit niet te worden vastgesteld.

De wachttijd bedraagt 104 weken. Dit betekent dat de arbeidsongeschikte zelfstandige de eerste twee ziektejaren zelf financieel moet overbruggen. Volgens de toelichting wordt hiermee een goede balans getroffen tussen enerzijds de eigen verantwoordelijkheid van de zelfstandige om de eerste periode van ziekte zelf financieel te overbruggen en anderzijds het bieden van inkomensbescherming bij langdurige ziekte en daaropvolgende arbeidsongeschiktheid. Een langere wachttijd draagt ook bij aan het betaalbaar houden van de verzekering en de uitvoeringskosten daarvan. Op dit punt wijkt het voorstel af van het advies van de Stichting van de Arbeid, waarin een gedifferentieerde wachttijd werd voorgesteld. Om uitvoeringstechnische, beleidsmatige en gedrags-economische redenen is daarvoor uiteindelijk niet gekozen.[21]

De hoogte van de uitkering is gerelateerd aan het (voorheen) feitelijke verdiende inkomen. Uitgangspunt is de belastbare winst uit onderneming in het jaar voordat de ziekmelding plaatsvindt.[22] De uitkeringsgrondslag is maximaal 142,86% van het wettelijk minimumloon op jaarbasis exclusief vakantiebijslag. Omdat de uitkering 70% bedraagt van de uitkeringsgrondslag, is een uitkering daarmee maximaal het wettelijk minimumloon.[23] Ook voor de premiegrondslag wordt aangesloten bij de belastbare winst uit onderneming. De maximale premiegrondslag is eveneens 142,86% van het wettelijk minimumloon. Gekozen is voor een uniform premiepercentage, ongeacht leeftijd, geslacht of beroep. Daarmee wordt volgens de toelichting bewerkstelligd dat het stelsel solidair is. De maximumhoogte van de premie is bruto ongeveer € 171 per maand. Geregeld wordt dat de premie fiscaal aftrekbaar is.[24]

## 2. Beoordeling wetsvoorstel

De Afdeling onderschrijft de noodzaak om zelfstandigen te beschermen tegen het risico op inkomensverlies. De gevolgen van arbeidsongeschiktheid zijn immers groot. Zoals de toelichting vermeldt, is momenteel ongeveer driekwart van de zelfstandigen niet verzekerd tegen het risico op arbeidsongeschiktheid. Dit heeft verschillende redenen, maar voor sommige zelfstandigen geldt dat zij zich niet kunnen verzekeren op de private markt. Hoewel een deel van de zelfstandigen (tijdelijk) kan terugvallen op andere voorzieningen, heeft ongeveer een kwart van alle zelfstandigen helemaal geen voorziening. Arbeidsongeschiktheid leidt er dan toe dat moet worden teruggevallen op de bijstand. Vaak betreft dit kwetsbare zelfstandigen met minder eigen vermogen. Dit is een onwenselijke situatie.

[21] Memorie van toelichting, paragraaf 5.3.
[22] Als de gemiddelde winst de drie kalenderjaren voorafgaand hoger is, dan kan op grond van de middelingsregeling de gemiddelde winst als uitkeringsgrondslag dienen.
[23] Memorie van toelichting, paragraaf 6.
[24] Memorie van toelichting, paragraaf 9.

Een verplichte verzekering tegen arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen kan daarnaast bijdragen aan een gelijker speelveld voor alle werkenden. Zoals de toelichting vermeldt, zorgt het ontbreken van een verzekeringsplicht voor zelfstandigen op twee manieren voor een ongelijk speelveld, namelijk enerzijds tussen verzekerde zelfstandigen en onverzekerde zelfstandigen en anderzijds tussen werknemers, die verplicht verzekerd zijn, en onverzekerde zelfstandigen. Dit betekent concreet dat onverzekerde zelfstandigen, die geen verzekeringspremies hoeven te betalen, met hun tarieven op een ongewenste manier kunnen concurreren met verzekerde zelfstandigen dan wel met werknemers. Voor deze groepen werkenden geldt immers dat het verzekerd zijn tegen arbeidsongeschiktheid hogere kosten meebrengt.[25]

De Afdeling merkt op dat een verplichte basisverzekering tegen arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen op verschillende manieren kan worden vormgegeven. De hier voorgestelde vormgeving is, zoals hiervoor benoemd, in belangrijke mate ingegeven door het advies van de Stichting van de Arbeid, waarin de sociale partners zijn vertegenwoordigd. Een fundamentele keuze daarbij was het ontwerpen van een afzonderlijk verzekeringsstelsel voor zelfstandigen, dat losstaat van het arbeidsongeschiktheidsstelsel voor werknemers (de WIA). Een belangrijke keuze in dat verband is ook die voor een duaal stelsel, waarmee zelfstandigen de ruimte krijgen om op de private markt een gelijkwaardige of aanvullende verzekering af te sluiten.

Zoals blijkt uit de toelichting, zijn ook alternatieve voorstellen gedaan voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen.[26] Anders dan bij het voorstel van de sociale partners wordt in deze alternatieven niet vastgehouden aan het bestaande arbeidsongeschiktheidsstelsel voor werknemers, waarnaast een verzekering voor zelfstandigen een plaats krijgt. In plaats daarvan wordt een algemene regeling of uniform stelsel voor alle werkenden (werknemers en zelfstandigen) bepleit. Ook een volksverzekering vormt een alternatief. Deze alternatieven houden daarmee een fundamentele herziening in van het gehele arbeidsongeschiktheidsstelsel, wat meer tijd kost en ook aanpassing van het stelsel voor werknemers meebrengt.

In de toelichting wordt uitgebreid ingegaan op de voor- en nadelen van de alternatieven van een uniform stelsel voor alle werkenden en een volksverzekering. Vanwege de nadelen die hieraan zouden zijn verbonden, waaronder het ontbreken van draagvlak bij de sociale partners, en omdat een afzonderlijk stelsel op de middellange termijn eenvoudiger in te richten zou zijn, is

[25] Memorie van toelichting, paragraaf 2.
[26] Memorie van toelichting, paragraaf 3.5.

gekozen voor een apart stelsel voor zelfstandigen naast het bestaande arbeidsongeschiktheidsstelsel voor werknemers. Volgens de toelichting bestaat wel het voornemen om op de langere termijn te werken aan verdere harmonisatie van regelingen voor verschillende groepen werkenden.[27]

De Afdeling concentreert zich in het vervolg van dit advies op de vraag of het voorliggende voorstel als eindresultaat van de gemaakte afwegingen leidt tot een voor alle betrokkenen begrijpelijk en uitvoerbaar stelsel, dat voldoende toegevoegde waarde heeft voor de beoogde groep zelfstandigen. Daarbij geldt als achtergrond dat, zoals genoemd, in een veelvoud aan adviezen een algehele herziening van het arbeidsongeschiktheidsstelsel wordt bepleit om te komen tot een geharmoniseerde regeling die van toepassing is op zowel werknemers als zelfstandigen.

Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op de complexiteit van het voorstel (punt 3), de uitvoeringsaspecten (punt 4) en de vraag in hoeverre het voorstel effectief is, gelet op de gestelde de doelen (punt 5). Na een weging van de verschillende aspecten wordt een afsluitende conclusie getrokken (punt 6).

## 3. Complexiteit

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde BAZ een technisch verfijnde regeling betreft, die het resultaat is van verschillende afwegingen en keuzes. In de toelichting wordt hiervan uitgebreid rekenschap gegeven. Daaruit komt het beeld naar voren dat de BAZ binnen de gekozen uitgangspunten, zoals het ongemoeid laten van het arbeidsongeschiktheidsstelsel voor werknemers, de WIA, naar beste kunnen is vormgegeven. Dit laat onverlet dat het voorstel verscheidene vragen oproept.

### a. *Samenloop*

De keuze voor de BAZ als een aparte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen naast de WIA leidt tot een toename van de complexiteit van het algehele stelsel van arbeidsongeschiktheid. Niet alleen leidt het voorstel tot twee afzonderlijke regelingen met eigen voorwaarden, met alle administratieve gevolgen van dien. Ook ontstaan er, zoals de toelichting ook beschrijft, ingewikkelde samenloopproblemen tussen de BAZ en de WIA en andere sociale verzekeringen en voorzieningen.[28] Dit komt onder meer doordat ongeveer 40% van de zelfstandigen tevens in loondienst werkzaam is.

---

[27] Memorie van toelichting, paragraaf 3.4-3.5; Kamerstukken II 2020/21, 29544, nr. 1028, p. 19; Stichting van de Arbeid, 'Keuze voor zekerheid', maart 2020.

[28] Memorie van toelichting, paragraaf 6.3 en 15.10.

Om de gevolgen van samenloop te beperken bij zelfstandigen die hun hoofdinkomen uit loondienst verdienen, wordt een franchise voorgesteld, dat wil zeggen, een vrijstelling van een deel van het inkomen. Naar verwachting biedt dit voor ongeveer een derde van de zelfstandigen die tevens in loondienst werkzaam zijn, een oplossing voor deze problematiek.[29] Tegelijkertijd onderkent de toelichting dat de invoering van een franchise de berekening van zowel de premie- als uitkeringsgrondslag extra complex maakt, omdat er daarmee een extra inkomenscomponent bijkomt.[30]

In dit verband is bijvoorbeeld ook relevant dat de WIA en de BAZ een andere systematiek kennen voor eventuele inkomsten die naast de uitkering verdiend worden. Hiervoor zal een anticumulatieregeling getroffen moeten worden.[31] Het wetsvoorstel voorziet hierin niet. Ook andere knelpunten in de verhouding tussen de BAZ en de verschillende sociale verzekeringen en voorzieningen worden in het voorstel niet geregeld. Volgens de toelichting zal dit worden uitgewerkt in de latere invoeringswet en lagere regelgeving.[32] Een belangrijk deel van de complexe samenloopproblematiek is daarmee in het huidige voorstel nog niet zichtbaar, waardoor ook de uitvoerbaarheid op dit punt nog moeilijk is te beoordelen.

b. *Hoogte uitkering en premie*

De verschillen in de hoogte van uitkeringen vergroot de complexiteit van de samenloop van de BAZ met andere regelingen. Bij de BAZ is de uitkeringshoogte winstgerelateerd, maar begrensd tot maximaal het wettelijk minimumloon. Volgens de toelichting zal de invoeringswet onder meer de verhouding van de BAZ tot het sociaal minimum regelen. Het kan namelijk voorkomen dat zelfstandigen een uitkeringsgrondslag onder het wettelijk minimumloon hebben, waardoor hun inkomen bij arbeidsongeschiktheid onder het sociaal minimum komt. Ook in de wachttijd kan het huishoudinkomen van de zelfstandige onder het sociaal minimum komen. Omdat de reeds bestaande aanvullingsregelingen voor zelfstandigen als knellend kunnen worden ervaren, bestaat het voornemen om deze regelingen aan te passen.[33]

De omstandigheid dat de verzekering (tot een maximum) winstgerelateerd is, maakt zowel de premieheffing als de uitkering ook ingewikkeld. Anders dan bij de

[29] Volgens de toelichting geniet 13% van de zelfstandigen die eveneens in loondienst werkzaam zijn, meer dan 142,8% van het wettelijk minimumloon als inkomen uit loondienst. In totaal is 40% van de zelfstandigen eveneens in loondienst werkzaam. Dit betekent dat 32,5% van alle zelfstandigen die eveneens in loondienst werken meer dan 142,8% van het wettelijk minimumloon verdienen.
[30] Memorie van toelichting, paragraaf 5.6.
[31] Herijkte uitvoeringstoets UWV, 15 juli 2025, onderdeel 1.6.
[32] Memorie van toelichting, paragraaf 6.3 en 15.10.
[33] Memorie van toelichting, paragraaf 15.10 en paragraaf 6.4.1, onderdeel ‘Toeslagenwet’.

loonheffing waarbij de werkgever die maandelijks of per vier weken aangifte doet, kan de Inspecteur de winst uit onderneming pas na afloop van het kalenderjaar en het doorlopen van het aangifte- en aanslagproces vaststellen.[34] Daarbij komt dat ondernemers vaker dan werknemers te maken krijgen met fluctuaties in hun inkomen. Dit maakt dat, zonder nadere voorzieningen, de uitkeringshoogte bij arbeidsongeschiktheid, die vaak een langdurig karakter heeft, afhankelijk is van een momentopname in die fluctuaties.[35] Dat vergt weer aanvullende regelingen, zoals de voorgestelde middelingsregeling, om tot een redelijk gemiddelde uitkomst te komen.[36]

c. *Complicaties verbonden aan de opt-out*

Aan de mogelijkheid van de opt-out liggen op zichzelf begrijpelijke overwegingen ten grondslag. De opt-out maakt de BAZ echter om verschillende redenen nog complexer. Dit komt in de kern doordat de opt-out in verschillende opzichten noodzaakt tot afstemming tussen de publieke verzekering en private verzekeraars. Dat roept mede vanuit internationaal- en Europeesrechtelijk oogpunt vragen op.

In de eerste plaats moet, om de gevolgen van risicoselectie tegen te gaan, worden voorzien in risicoverevening tussen privaat en publiek verzekerden door middel van een stabiliteitsbijdrage.[37] De vaststelling en inning van deze stabiliteitsbijdrage brengt verdere complexiteit mee en legt ook beslag op de uitvoeringscapaciteit. Daarnaast kan bij samenloop – als iemand zowel zelfstandige als werknemer is – discussie ontstaan tussen de private verzekeraar en andere instanties over bijvoorbeeld de keuringssystematiek en over de toerekening naar de verschillende verzekeringen of regelingen.

Ten tweede geldt dat de kring van private verzekeraars zich ook uitstrekt tot buitenlandse verzekeraars met een zetel in een andere lidstaat. Het is de vraag in hoeverre de eisen die in dit verband aan buitenlandse verzekeraars worden gesteld, zoals het voldoen aan het toetsingskader en het betalen van de stabiliteitsbijdrage, in combinatie met de mogelijke terugval op de publieke uitkering vanuit het UWV in geval van laatst in het buitenland verzekerde zelfstandigen, een belemmering vormen van het vrij verkeer van diensten en deze eisen wel noodzakelijk en geschikt zijn.[38] Ook is onduidelijk in hoeverre het

[34] Memorie van toelichting, paragraaf 6.2.1.
[35] Memorie van toelichting, paragraaf 3.4, 5.4 en 6.1.4.
[36] Memorie van toelichting, paragraaf 6.1.4.
[37] Memorie van toelichting, paragraaf 10.3. Hoewel ook zeer verschillend, is deze systematiek vergelijkbaar met de eigenrisicoregeling in de WGA.
[38] In het licht van punt 5 over de effectiviteit van de BAZ wordt in de memorie van toelichting, paragraaf 16.7.2 slechts beperkt ingegaan op de belemmering van het vrij verkeer van diensten.

overgangsrecht van toepassing is op zelfstandigen die reeds bij een buitenlandse verzekeraar met een zetel in een andere lidstaat een arbeidsongeschiktheidsverzekering hebben afgesloten.

Daarnaast is vanuit mededingingsoogpunt aandacht nodig voor de vraag in hoeverre het UWV, mocht het Hof van Justitie van de Europese Unie tot het oordeel komen dat zij toch een onderneming is, diensten van algemeen economisch belang uitvoert. Daarbij speelt ook de vraag hoe de stabiliteitsbijdrage die nodig is voor risicoverevening zich verhoudt tot de staatssteunregels.

Ten derde leidt de opt-out tot complicaties bij de toepassing van Verordening 883/2004.[39] Uit de toelichting blijkt dat de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen het UWV en private verzekeraars in dit kader nog nader bepaald en geregeld moet worden. Overleg met de Europese Commissie is hiervoor noodzakelijk. De toelichting vermeldt dat het niet wenselijk wordt geacht om private verzekeraars als bevoegd orgaan aan te merken.[40] Omdat uitkeringen worden verstrekt door de bevoegde organen van de lidstaten, lijkt hieruit te volgen dat in grensoverschrijdende situaties zelfstandigen die laatst in het buitenland verzekerd waren altijd terugvallen op een (pro rata) publieke uitkering van het UWV.[41] Dit brengt mee dat ook voor die gevallen financiële verevening tussen private verzekeraars en het UWV zou moeten plaatsvinden.

Daarnaast geldt dat nog onduidelijk is wat de op grond van Verordening 883/2004 in aanmerking te nemen tijdvakken zijn bij de toekenning van een uitkering op grond van de BAZ. Tevens is het de vraag wanneer aanspraak kan worden gemaakt op een BAZ-uitkering en wanneer op een WIA-uitkering in geval van samenloop in grensoverschrijdende situaties.[42] Ook kan in deze gevallen, gelet op het vrij verkeer van personen, de wachttijd aanleiding geven tot discussie over de vraag wanneer recht op de BAZ-uitkering ontstaat.[43] Ten slotte verwacht het UWV dat aanvullende regelgeving voor gegevensuitwisseling en -verwerking in grensoverschrijdende situaties nodig is.[44]

Over deze complicaties bij grensoverschrijdende situaties vermeldt de toelichting alleen dat het voornemen bestaat om de noodzakelijke aanpassingen en

[39] Verordening (EG) 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.
[40] Memorie van toelichting, paragraaf 16.1, onderdeel 'Praktische toepassing regels verordening en wenselijkheid van aanvullende regelgeving'.
[41] Herijkte uitvoeringstoets UWV, 15 juli 2025, onderdeel 1.13.
[42] Memorie van toelichting, paragraaf 16.1, onderdeel 'Praktische toepassing regels verordening en wenselijkheid van aanvullende regelgeving'.
[43] Vgl. HvJ 14 maart 2019, zaak C-134/18, ECLI:EU:C:2019:212.
[44] Herijkte uitvoeringstoets UWV, 15 juli 2025, onderdeel 1.13.

aanvullende regels voor de opt-out in de invoeringswet te regelen. Verder zouden in dit verband ook bijlagen van Verordening 883/2004 aangepast moeten worden.[45] Daarmee worden deze complexe aspecten in belangrijke mate vooruitgeschoven naar de toekomst.

Een laatste complicatie betreft de internationale werking van de opt-out in het algemeen. Volgens de toelichting valt de BAZ onder de materiële werkingssfeer van het merendeel van de bilaterale socialezekerheidsverdragen die Nederland met andere landen heeft afgesloten. Dit betekent dat de uitkering naar het merendeel van de verdragslanden moet worden geëxporteerd. Ook ter zake van de bilaterale verdragen wordt het onwenselijk geacht dat de private verzekeraars voor deze verdragen een (pro rata) uitkering dienen te verstrekken.[46] Dat zou hier tevens met zich brengen dat het UWV de verstrekking van deze uitkeringen op zich moet nemen en mogelijk met private verzekeraars zal moeten verevenen.

De Afdeling constateert in het licht van het voorgaande dat de voorgestelde BAZ het reeds complexe arbeidsongeschiktheidsstelsel nog aanzienlijk ingewikkelder zal maken, terwijl veel onderdelen met een hoge graad van complexiteit nog niet zijn uitgewerkt.

## 4. Uitvoering

### a. *Overbelasting uitvoeringsorganisaties*

De toenemende complexiteit van wet- en regelgeving plaatst zowel burgers (in hun doenvermogen) als uitvoeringsinstanties voor steeds grotere problemen. Uit recente rapporten blijkt dat de Nederlandse uitvoeringspraktijk al jaren onder hoge druk staat.[47] De voortgang bij het oplossen van structurele knelpunten blijft beperkt tot afzonderlijke regels of kleine procesverbeteringen, terwijl de onderliggende, structurele problemen grotendeels onopgelost blijven. De complexiteit van regelgeving, de gebrekkige gegevensuitwisseling en de verouderde ICT-infrastructuur vormen de belangrijkste structurele obstakels voor een goed functionerende overheid.

#### i. Staat van de Uitvoering

De Staat van de Uitvoering 2024 ‘Doorbreek de status quo’ benadrukt de noodzaak van vermindering van complexiteit: een verschuiving is nodig van een

[45] Memorie van toelichting, paragraaf 15.10 en 16.1.
[46] Memorie van toelichting, paragraaf 16.1, onderdeel ‘Bilaterale socialezekerheidsverdragen’.
[47] Zie bijvoorbeeld Staat van de Uitvoering 2024 ‘Doorbreek de status quo’ en ABDtopconsult, ‘Van kwetsbaar naar weerbaar. Geleerde lessen uit dreigende acute en langdurige uitval van uitbestede ICT-dienstverlening bij overheidsorganisaties’, 25 februari 2025.

veelheid aan specifieke maatregelen naar meer generiek, samenhangend beleid. Dit vereist nauwe samenwerking tussen beleid, uitvoering en politiek, waarbij de uitvoerbaarheid en het perspectief van burgers centraal staan.

Uitvoeringsorganisaties kampen met een structurele overbelasting van menskracht en systemen. Door vergrijzing en de uitstroom van ervaren medewerkers neemt de reeds bestaande krapte op de arbeidsmarkt verder toe. Tegelijkertijd groeit de vraag naar publieke dienstverlening, waardoor de uitvoeringscapaciteit steeds meer onder druk komt te staan.[48]

Kleine beleidsaanpassingen vergen daarnaast vaak disproportioneel veel tijd en middelen, omdat ICT-systemen verouderd zijn en onvoldoende op elkaar aansluiten.[49] De verouderde digitale infrastructuur brengt bovendien aanzienlijke risico's mee voor de continuïteit van de uitvoering. Overheidsorganisaties blijken daarnaast kwetsbaar te zijn bij acute of langdurige uitval van externe ICT-dienstverleners. Noodvoorzieningen ontbreken vaak, terwijl inzicht in de afhankelijkheden binnen ICT-ketens beperkt is.[50]

Het huidige ICT-landschap bij de uitvoeringsorganisaties vormt daarmee een risico voor de bestuurbaarheid van Nederland. Veel problemen ontstaan door samenloop en stapeling van wetten en regelingen, vooral wanneer verschillende instanties betrokken zijn bij de uitvoering. In de praktijk kunnen regelingen elkaar tegenspreken, een vacuüm oproepen waarin niemand zich verantwoordelijk voelt, of leiden tot een implosie van het stelsel — situaties waarin regelingen niet meer aansluiten bij wat rechtvaardig lijkt of bij de praktische behoefte.[51]

Ook de beperkte mogelijkheden tot gegevensuitwisseling blijven een structureel knelpunt. Uitvoeringsorganisaties kunnen niet altijd de benodigde gegevens delen omdat daarvoor een wettelijke grondslag ontbreekt. Dit belemmert een efficiënte en samenhangende uitvoering en kan leiden tot vertragingen in dienstverlening.[52]

ii. Situatie Belastingdienst en UWV

Deze problemen van complexe wet- en regelgeving, gebrekkige gegevensuitwisseling en verouderde ICT-infrastructuur spelen niet in de laatste plaats bij het UWV en de Belastingdienst, de beoogde uitvoeringsinstanties van de BAZ. Binnen de Belastingdienst[53] zorgt een beperkte uitvoeringscapaciteit ervoor dat prioriteit vaak wordt gegeven aan herstelwerkzaamheden (o.a. box 3) en het

[48] Staat van de Uitvoering 2024, p. 39.
[49] Staat van de Uitvoering 2024, p. 32.
[50] ABDtopconsult, 'Van kwetsbaar naar weerbaar', p. 18.
[51] Staat van de Uitvoering 2024, p. 13 en 18.
[52] Staat van de Uitvoering 2024, p. 14, p. 31 en p. 32.

vervangen van verouderde ICT-systemen. Daardoor kunnen noodzakelijke moderniseringen en beleidsaanpassingen vaak pas op langere termijn worden gerealiseerd. De complexiteit van het fiscale stelsel vormt daarnaast een belemmering voor een uitvoerbare en uitlegbare uitvoering. Het huidige systeem vraagt een hoog doenvermogen van burgers en bedrijven, terwijl wetgeving steeds moeilijker te vertalen is naar eenvoudige processen en communicatie.

Bij het UWV[54] doen zich vergelijkbare structurele problemen voor. De combinatie van complexe wet- en regelgeving en beperkte capaciteit vergroot het risico op fouten, terugvorderingen en herstelacties, die op hun beurt extra druk leggen op de beschikbare uitvoeringscapaciteit. De afstemming tussen verschillende wetten en regelingen blijft bovendien een uitdaging, mede doordat de uitvoering vaak over verschillende instanties is verspreid. De Staat van de Uitvoering 2024 constateert dat de voortgang bij het oplossen van deze knelpunten beperkt blijft: slechts een klein deel van de eerder door het UWV gesignaleerde problemen is daadwerkelijk opgelost. Dit onderstreept de noodzaak van vereenvoudiging en nauwere samenwerking tussen beleid, uitvoering en politiek om structurele verbeteringen te realiseren.

iii. Uitvoeringsproblemen WIA

De uitvoeringsproblematiek van de WIA vraagt in dit verband bijzondere aandacht.
De onafhankelijke commissie toekomst arbeidsongeschiktheidsstelsel (hierna: OCTAS) heeft twee rapporten uitgebracht over het huidige stelsel voor arbeidsongeschiktheid, waarin de knelpunten worden beschreven en mogelijke oplossingen geschetst.[55]

Het grootste en meest urgente knelpunt is de complexiteit van het stelsel, waarbij in wet- en regelgeving een verfijnde systematiek van beoordelen, berekenen en verrekenen is vastgelegd. Volgens de OCTAS leidt de samenloop tussen de verschillende op zichzelf al ingewikkelde regelingen van de WIA, Wajong en de Toeslagenwet tot een onnavolgbaar systeem - een doolhof zonder richtingaanwijzers. Vereenvoudiging is noodzakelijk, temeer omdat de doelstelling van het arbeidsongeschiktheidsstelsel om mensen te activeren en aan het werk te houden onvoldoende tot uitdrukking komt.[56] Daarbij wijst de

[53] Stand van de uitvoering 2023 Belastingdienst en Stand van de uitvoering Belastingdienst 2024.
[54] Stand van de uitvoering sociale zekerheid december 2024.
[55] In het tussenrapport 'Beoordeling van het arbeidsongeschiktheidsstelsel' worden de knelpunten van het huidige systeem besproken. In het eindrapport 'Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel: meer aandacht, vertrouwen en zekerheid' worden drie mogelijke oplossingen geschetst.
[56] OCTAS, 'Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel', 29 februari 2024, p. 5.

commissie op de structurele problemen in de uitvoering: deze loopt vast, onder meer door de grote wachttijden bij sociaal-medische beoordelingen die sinds 2015 zijn ontstaan.[57]

De Algemene Rekenkamer heeft over de aanzienlijke achterstanden in sociaal-medische beoordelingen in 2023 opgemerkt dat die niet alleen ongunstige gevolgen hebben voor alle betrokkenen, maar ook voor de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de WIA.[58] Geconcludeerd werd dat de WIA voor het UWV niet meer uitvoerbaar is.[59] In 2024 is bekend geworden dat het UWV fouten heeft gemaakt bij het berekenen van het dagloon voor sommige WIA-uitkeringen waardoor de hoogte van de WIA-uitkering te hoog of te laag kan zijn vastgesteld. Op basis van onderzoek naar deze fouten acht de Algemene Rekenkamer nu maatregelen nodig om de foutgevoeligheid van de WIA-uitvoering te verminderen en nieuwe herstelacties te voorkomen. Daarvoor is eenvoudigere en beter uitvoerbare regelgeving onontkoombaar en urgenter dan ooit.[60]

b. *Uitvoeringstoets UWV en de Belastingdienst*

Het UWV en de Belastingdienst brachten in het najaar van 2024 een uitvoeringstoets uit. Beide instanties gaven te kennen dat het toen voorgelegde voorstel onuitvoerbaar was. Het UWV en de Belastingdienst gaven bovendien een gezamenlijke toelichting op de uitvoeringstoets vanwege de grote gevolgen van het wetsvoorstel voor beide uitvoeringsorganisaties.
Het UWV merkte op dat het wetsvoorstel door het duale karakter een complexe structuur kent en nieuwe taken toevoegt aan de reeds omvangrijke en complexe opdracht van het UWV. De BAZ voegt extra complexiteit aan het sociale zekerheidsstelsel terwijl de roep om vereenvoudiging groot is en veel burgers worden geconfronteerd met een te grote samenloop van inkomensondersteunende regelingen. Het UWV wijst op de bredere maatschappelijke consensus dat het huidige arbeidsongeschiktheidsstelsel niet langer houdbaar is. Ook wijst het UWV erop dat de uitvoering van de BAZ extra capaciteit vraagt, in het bijzonder van verzekeringsartsen.

Het UWV is tot de conclusie gekomen dat het, zolang er achterstanden zijn in de sociaal-medische beoordelingen, de claimbeoordeling voor de BAZ niet kan uitvoeren.[61] Dit geldt niet alleen op de korte, maar ook op de lange termijn. Dit onderstreept ook voor het UWV de urgentie van een stelselwijziging, die capaciteit

[57] OCTAS, 'Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel', 29 februari 2024, p. 6.
[58] Verantwoordingsonderzoek Ministerie van SWZ, p. 27.
[59] Verantwoordingsonderzoek Ministerie van SWZ, p. 32-33.
[60] Algemene Rekenkamer, 'Fouten bij WIA-uitkeringen: blind voor signalen, burgers geraakt', 3 december 2025.
[61] Uitvoeringstoets UWV, 4 oktober 2024, p. 1-2.

moet creëren voor de beoordelingen van zowel werknemers als zelfstandigen. Het UWV komt tot de slotsom dat het voorstel niet uitvoerbaar is, tenzij er fundamentele keuzes worden gemaakt in het stelsel van arbeidsongeschiktheid die ruimte creëren voor claimbeoordelingen in het kader van de BAZ.[62] Daarnaast dienen ook de door het UWV geconstateerde knelpunten te worden herzien.[63]

Volgens de Belastingdienst heeft het voorstel een negatieve invloed op het vereiste doenvermogen van zelfstandigen en een nadelige invloed op de voor de uitvoering van de BAZ benodigde capaciteit. De Belastingdienst geeft gaf aan ook dat de realisatie van de BAZ een grote impact heeft op de organisatie van de informatievoorziening (IV) en een groot beslag legt op de ICT-capaciteit omdat een volledig nieuw heffingssysteem moet worden ontwikkeld.[64]

c. *Herijkte uitvoeringstoets UWV en Belastingdienst*

Naar aanleiding van de kritische uitvoeringstoetsen van zowel de Belastingdienst als het UWV, heeft een verkenning plaatsgevonden naar een uitvoerbare verzekering, die tevens betaalbaar en uitlegbaar is.[65] Als gevolg daarvan is het wetsvoorstel op onderdelen aangepast.[66] Het aangepaste wetsvoorstel is ter herijking van de eerdere uitvoeringstoetsen voorgelegd aan het UWV en de Belastingdienst. In de zomer van 2025 zijn de herijkte uitvoeringstoetsen uitgebracht.[67]

In de herijkte uitvoeringstoets acht het UWV in technische zin sprake van een uitvoerbaar wetsvoorstel. Benadrukt wordt dat de BAZ een zeer omvangrijk en ingrijpend voorstel is voor het UWV.[68] De inrichting van de wachttijd, de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling en verstrekking van uitkeringen vereisen nieuwe administratieve ondersteuning en andere processen. Daarnaast dient een

[62] In dit kader wijst het UWV op de mogelijkheid om over alternatieven na te denken. Daarbij stelt het UWV dat het nadenken over een regeling voor alle werkenden, gezien de maatschappelijke ontwikkelingen en het toegenomen inzicht in de complexiteit van samenloop voor de burger, heel relevant is. Uitvoeringstoets UWV, 4 oktober 2024, p. 2.
[63] Uitvoeringstoets UWV, 4 oktober 2024, p. 9-16.
[64] Uitvoeringstoets Belastingdienst, 23 oktober 2024, p. 1-2.
[65] Kamerstukken II 2024/25, 31311, nr. 278.
[66] Voor het UWV betreft dit met name aanpassingen zoals het doorvoeren van de franchise, het aanpassen van de wachttijd naar twee jaar, het doorvoeren van een soepeler terugvorderingsregime en het opnemen van een verplichte ziekmelding. Voor de Belastingdienst betreft dit met name aanpassingen ten behoeve ten behoeve van het uitvoerbaar maken van de opt-out en het overgangsrecht en – in breder verband – het wetsvoorstel inpasbaar te maken in het bestaande inkomensheffingenproces van de Belastingdienst en het aanpassen van de wachttijd naar twee jaar.
[67] Herijkte uitvoeringstoets UWV, 15 juli 2025 en herijkte uitvoeringstoets Belastingdienst, 31 juli 2025.
[68] Herijkte uitvoeringstoets UWV, 15 juli 2025, p. 11.

zelfstandigenadministratie, de heffing en inning van stabiliteitsbijdragen en een nieuw fonds te worden ingericht.[69] Het UWV herhaalt dat zonder fundamentele wijzigingen in het arbeidsongeschiktheidsstelsel en concrete stappen op afzienbare termijn er geen ruimte is om de BAZ in 2030 of de jaren daarna uit te voeren. Daarbij wijst het UWV expliciet op de groei van de wachtlijst voor sociaal-medisch beoordelingen tot 100.000 in 2027 en 200.000 in 2030.[70]

De Belastingdienst komt tot het oordeel dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is mits aan de wervingsopgave kan worden voldaan, de kaders voor *opt-out* en franchise niet wijzigen en politieke keuzes niet tot een herprioritering leiden binnen het IV-portofolie van de inkomensheffingsketen. De Belastingdienst wijst er in dat kader op dat met de BAZ de flexibiliteit voor andere beleidsvoorstellen en politieke keuzes in de inkomstenbelasting wordt beperkt.[71]

Hoewel de regering, zoals blijkt uit de toelichting, erkent dat het UWV geconfronteerd wordt met grote vraagstukken, waaronder capaciteit aan verzekeringsartsen voor sociaal-medische beoordelingen en groeiende instroom in de WIA en Wajong, is zij niettemin voornemens om het wetsvoorstel door te zetten. Zodoende kan, nadat het wetsvoorstel is aangenomen door het parlement, worden gestart met de voorbereidingen voor het uitvoeren van het voorstel, zoals het bouwen van een zelfstandigenadministratie. Tegelijkertijd blijft het streven om de mismatch tussen vraag en aanbod te verkleinen, zodat het voorliggende voorstel uitvoerbaar is voor het UWV.[72]

De toelichting vermeldt dat bij de uitvoerbaarheid ook de tijdigheid van de uitvoering in ogenschouw moet worden genomen. Elke variant van een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen gaat met dermate veel complexiteit vergezeld, dat uitvoering op korte termijn niet voor de hand ligt. De uiteindelijke inwerkingtreding hangt volgens de toelichting daarom samen met de vraag wanneer de uitvoerders deze verzekering kunnen uitvoeren. De beoogde inwerkingtredingsdatum van het voorstel wordt niet genoemd.[73] Op basis van de uitvoeringstoetsen van UWV en Belastingdienst zal deze datum niet voor 1 januari 2030 liggen.[74]

d. *Beoordeling*

[69] Herijkte uitvoeringstoets UWV, 15 juli 2025, p. 11-12.
[70] Herijkte uitvoeringstoets UWV, 15 juli 2025, p. 1-3.
[71] Herijkte uitvoeringstoets Belastingdienst, 31 juli 2025, p. 1.
[72] Memorie van toelichting, paragraaf 19.2.2, onderdeel ‘Capaciteit voor sociaal-medische beoordelingen’.
[73] Memorie van toelichting, paragraaf 3.3, onderdeel ‘Randvoorwaarden bij de uitwerking’.
[74] Herijkte uitvoeringstoets UWV, 15 juli 2025, p. 2.

De uitvoering van de BAZ, naast die van de bestaande WIA, blijkt op korte termijn voor het UWV en de Belastingdienst niet haalbaar. De complexiteit van en de samenloop tussen beide regelingen, alsmede de aanhoudende mismatch tussen vraag en aanbod van sociaal-medische beoordelingen, maken dat de uitvoeringslasten ook op de lange termijn verder zullen toenemen. Daarmee zal het voorstel, gegeven de bestaande problematiek in de uitvoering, zowel bij het UWV als bij de Belastingdienst tot grote problemen leiden.

Een ingrijpende herziening en vereenvoudiging van de WIA en daarmee samenhangende regelgeving is eerst en vooral noodzakelijk om in het bijzonder voor het UWV ruimte te scheppen voor nieuw beleid als het onderhavige.[75] Zonder dergelijke maatregelen, zal het voorliggende voorstel de opgave voor deze uitvoeringsorganisatie slechts vergroten. Als de bestaande uitvoeringsproblemen niet tijdig worden opgelost, is het risico aanzienlijk dat de invoering van de BAZ niet mogelijk zal zijn per 1 januari 2030, maar zal moeten worden uitgesteld naar een (steeds) latere datum.

Ook met betrekking tot de Belastingdienst geldt dat invoering van de BAZ een zeer weloverwogen keuze dient te zijn, waarbij rekenschap moet worden gegeven van de gevolgen die dit met zich brengt. Bij de Belastingdienst leidt het voorstel, in combinatie met onder andere de box 3-problematiek, er immers toe dat de ICT-capaciteit dusdanig wordt belast dat jarenlang geen grote wijzigingen in de inkomstenbelasting kunnen worden doorgevoerd, terwijl breed overeenstemming bestaat over de noodzaak hiervan. Dit betekent dat afgewogen zal moeten worden welke wijzigingen prioriteit hebben en dat aan de te maken keuze wordt vastgehouden.

De Afdeling concludeert dat de BAZ niet of nauwelijks uitvoerbaar is, zeker zolang niet eerst wordt voorzien in een effectieve aanpak van de huidige WIA-problematiek. Op korte termijn is een sterke vereenvoudiging nodig van de WIA en daarmee samenhangende regelgeving, zodat het UWV de achterstanden kan wegwerken en ruimte ontstaat voor het kunnen oppakken van nieuwe taken. De Afdeling benadrukt dat het bij deze noodzakelijke herziening voor de hand ligt om verdergaande harmonisatie van het gehele arbeidsongeschiktheidsstelsel (voor zowel werknemers als zelfstandigen) als uitgangspunt te nemen.

## 5. Doelmatigheid BAZ

[75] Zie ook ‘Moeilijker makkelijker maken. IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid’, maart 2023.

De Afdeling merkt daarbij nog het volgende op. Volgens de toelichting worden met de BAZ twee doelen nagestreefd. Ten eerste het bieden van een adequate inkomensvoorziening voor zelfstandigen in geval van arbeidsongeschiktheid. Ten tweede dat zelfstandigen hun risico op arbeidsongeschiktheid indekken, waardoor concurrentie op arbeidsvoorwaarden en het gebruik van algemene voorzieningen wordt beperkt. Hiermee levert het wetsvoorstel volgens de toelichting een bijdrage aan een gelijker speelveld tussen zelfstandigen onderling en tussen zelfstandigen en werknemers.[76]

a. *Adequate inkomensvoorziening*

De opzet van de BAZ is een mengvorm van enerzijds regelingen die inkomenszekerheid bieden, zoals de WIA en de WW, en anderzijds regelingen die een basisvoorziening bieden, zoals de bijstand en de Wajong. De BAZ combineert daarmee elementen van beide typen: de uitkeringshoogte is weliswaar inkomensgerelateerd, maar begrensd tot het niveau van het wettelijk minimumloon. Volgens de toelichting is dat vooral ingegeven door de wens om de premies betaalbaar te houden.[77] Daarmee ontstaat een regeling die voor de zelfstandige betaalbaar is vanwege de relatief lage premie, maar ook slechts in beperkte mate inkomensbescherming biedt, vanwege de relatief lage uitkering.

Zelfstandigen met een inkomen boven het wettelijk minimumloon zullen bij toepassing van de BAZ te maken krijgen met een terugval in inkomen. De hoogte van de uitkering ligt namelijk feitelijk dicht bij het bijstandsniveau. In tegenstelling tot de bijstand kent de BAZ geen huishoudenstoets en vermogenstoets. Dit lijkt ingegeven door de wens om te voorkomen dat zelfstandigen hun eigen middelen moeten aanspreken voordat zij voor een uitkering in aanmerking komen. Dit effect wordt echter teniet gedaan doordat een wachttijd van twee jaar geldt voordat een uitkering wordt toegekend. Tijdens deze periode blijft het inkomensrisico volledig bij de zelfstandige, die in de praktijk vaak alsnog zal moeten terugvallen op eigen middelen of algemene voorzieningen, waaronder de bijstand. Daarmee blijft de verbetering van de inkomensvoorziening voor zelfstandigen ten opzichte van de huidige situatie beperkt.

De combinatie van een beperkte uitkeringshoogte en een lange wachttijd heeft per saldo tot gevolg dat de BAZ maar in beperkte mate bijdraagt aan het dekken van de gevolgen van arbeidsongeschiktheid. De druk op de eigen middelen, voor zover een zelfstandige die heeft, blijft groot en zelfstandigen die een hogere inkomensvoorziening wensen zullen zich net als nu aanvullend moeten verzekeren. De wachttijd zorgt bovendien voor een complexe samenloop met andere algemene voorzieningen. De BAZ biedt daarmee weliswaar een

[76] Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.
[77] Memorie van toelichting, paragraaf 3.4 en 6.1.2.

minimumzekerheid, maar realiseert het beleidsdoel van een adequate inkomensvoorziening slechts ten dele. Dit roept de vraag op of de BAZ voldoende toegevoegde waarde biedt naast de bestaande regelingen.

b. *Gelijker speelveld*

Door zelfstandigen te verplichten zich te verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid levert de BAZ een bijdrage aan het verkleinen van de verschillen tussen zelfstandigen onderling en ook tussen zelfstandigen en werknemers. Tegelijkertijd zorgt het verschil in vormgeving tussen de WIA als inkomensgerelateerde verzekering en de BAZ als inkomensgerelateerde verzekering tot maximaal het niveau van het wettelijk minimumloon, in combinatie met de bijzondere voorwaarden, ervoor dat ook met betrekking tot de arbeidsongeschiktheidsverzekering duidelijke verschillen blijven bestaan tussen werknemers en zelfstandigen.

Daarbij komt dat de BAZ zich alleen uitstrekt tot zelfstandigen die winst uit onderneming behalen. Verschillende andere groepen zelfstandigen vallen niet onder de BAZ en zijn daarmee niet verplicht verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid.[78] Hiermee worden de verschillen tussen de verschillende groepen zelfstandigen niet kleiner en blijft concurrentie op arbeidsvoorwaarden mogelijk. Daarnaast leidt het hanteren van een franchise ertoe dat een deel van de zelfstandigen die ook in loondienst werkzaam zijn, geen of een lagere premie hoeft te betalen. Ook hierdoor blijft een ongelijk speelveld blijft bestaan tussen hen en andere zelfstandigen en werknemers binnen dezelfde sector.[79]

Tegen deze achtergrond is ook relevant dat op andere terreinen wezenlijk verschillen tussen werknemers en zelfstandigen bestaan. Zo zijn zelfstandigen niet verplicht verzekerd voor ziekte en werkloosheid. Ook hoeft een opdrachtgever geen pensioenpremie af te dragen als in de onderneming of bedrijfstak een pensioenregeling voor werknemers bestaat. Door fiscale voordelen dragen zelfstandigen bovendien minder bij aan algemene sociale voorzieningen, zoals de bijstand. Voor het bereiken van een gelijker speelveld is van belang dat ook op deze vlakken stappen worden gezet.

De Afdeling concludeert dat het voorstel weliswaar een bijdrage levert aan het creëren van een gelijker speelveld tussen werknemers en zelfstandigen en tussen zelfstandigen onderling, maar dat deze bijdrage als gevolg van de in het voorstel gemaakte keuzes relatief beperkt is. Het ligt daarom in de rede om, gegeven deze

[78] Dit betreft bijvoorbeeld dga's, meewerkende echtgenoten en ROW-genieters.

[79] Wanneer een werknemer twee verschillende banen heeft, dienen voor beide banen de werknemers- en werkgeverspremies afgedragen te worden. Wel brengt artikel 8, derde lid, Wet financiering sociale verzekeringen een beperking aan in de hoogte van het premie-inkomen (€ 38.441 in 2025) dat in aanmerking wordt genomen.

doelstellingen, bij de aanpak van de WIA-problematiek integraal te kijken naar aanpassing van zowel de WIA als de BAZ om beide regelingen meer met elkaar in lijn te brengen.

## 6. Conclusie

De Afdeling onderschrijft het belang en de noodzaak om zelfstandigen te beschermen tegen het risico op inkomensverlies als gevolg van arbeidsongeschiktheid. Dit betreft een reëel probleem, dat een zorgvuldige aanpak vergt. Met een verplichte verzekering tegen arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen kan de bescherming tegen inkomensverlies worden vergroot. Ook kan een dergelijke verzekering een bijdrage leveren aan een gelijker speelveld tussen werknemers en zelfstandigen. Van belang hierbij is dat de verzekering begrijpelijk en uitvoerbaar is, met voldoende toegevoegde waarde voor de doelgroep.

Gelet op de context en aanleiding begrijpt de Afdeling dat bepaalde keuzes zijn gemaakt in de vormgeving van de hier voorgestelde basisverzekering voor zelfstandigen, zoals het ongemoeid laten van het arbeidsongeschiktheidsstelsel voor werknemers, de WIA, en de mogelijkheid om een vergelijkbare private verzekering af te sluiten. Daarmee kan het voorstel rekenen op het wenselijk geachte draagvlak bij sociale partners en zelfstandigen. Dit neemt niet weg dat de voorgestelde regeling ook anders vormgegeven zou kunnen worden, op een manier die mogelijk eenvoudiger en beter uitvoerbaar is.

De Afdeling constateert dat de BAZ, als een nieuw stelsel dat losstaat van de WIA, de complexiteit van het socialezekerheidsstelsel verder vergroot, terwijl juist een vereenvoudiging van het bestaande stelsel wenselijk is. Toenemende complexiteit van wet- en regelgeving plaatst immers zowel burgers als uitvoeringsorganisaties voor steeds grotere problemen. Dit geldt in het bijzonder voor de beoogde uitvoeringsinstanties van de BAZ, het UWV en de Belastingdienst. Beide instanties kampen momenteel met grote problemen en beperkingen in de uitvoering.

Eerst en vooral is het daarom van belang dat op korte termijn wordt voorzien een effectieve aanpak van de huidige uitvoeringsproblemen bij de Belastingdienst en het UWV. De grote achterstanden in de sociaal-medische beoordelingen zetten de uitvoerbaarheid van de WIA door het UWV onder zware druk. Deze achterstanden zullen naar verwachting bovendien nog verder oplopen, waarmee de uitvoerbaarheid van de BAZ verder uit beeld raakt. Voor de Belastingdienst geldt evenzo dat de BAZ de schaarse ICT-capaciteit dusdanig zal belasten dat andere beleidswijzingen lange tijd niet mogelijk zijn.

De Afdeling concludeert dat de voorgestelde BAZ niet of nauwelijks uitvoerbaar is, zeker zolang geen prioriteit wordt gegeven aan een effectieve aanpak van de huidige WIA-problematiek. Dit knelt te meer nu, als gevolg van de gemaakte keuzes in de vormgeving van de regeling, de beoogde doelen van inkomenszekerheid en een gelijker speelveld voor alle werkenden slechts ten dele worden bereikt. De combinatie van een relatief lage uitkering en een wachttijd van twee jaar maakt dat de BAZ maar in beperkte mate leidt tot een adequate inkomensvoorziening voor zelfstandigen. De wachttijd zorgt bovendien voor een complexe samenloop met andere algemene voorzieningen.

De Afdeling adviseert daarom eerst op korte termijn meer ruimte te creëren voor de beoogde uitvoeringsorganisaties door de WIA en daarmee samenhangende regelgeving sterk te vereenvoudigen. Vanwege het belang van een begrijpelijke en uitvoerbare verzekering die voor zelfstandigen voldoende meerwaarde heeft, adviseert de Afdeling daarnaast om, gegeven de geformuleerde doelen, het voorstel opnieuw te bezien. Dit kan in samenhang met of volgend op de noodzakelijke herziening van de WIA. Met het oog op een eenvoudig en uitvoerbaar socialezekerheidsstelsel ligt een integrale benadering van aanpassingen aan  de WIA als de hier voorgestelde regeling in de rede.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het voorstel nader te overwegen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.De vice-president van de Raad van State,