



Adviescollege —
toetsing regeldruk

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer dr. Y.J. van Hijum
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/MK/bs/ATR3451/2024-U074

Uw referentie

Datum

25 juli 2024

Onderwerp

Wetsvoorstel basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen

Geachte heer Van Hijum,

Op 12 juni 2024 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd het *Wetvoorstel basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen*. Het verzoek aan ATR is om uiterlijk 7 augustus 2024 te adviseren. Er is ook een internetconsultatie van start gegaan.

Context en aanleiding

In de afgelopen twee decennia volgend op het sluiten van de toegang tot de (wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (Waz) zijn drie problemen rondom de bescherming tegen het risico op inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid van zelfstandigen gaan spelen:

- Te weinig zelfstandigen (circa 200.000 van de circa 1,13 miljoen zelfstandigen) hebben een goede en langdurige voorziening die het arbeidsongeschiktheidsrisico dekt. Dat wordt veroorzaakt door een aantal factoren, waaronder het afzien van het sluiten van een verzekering door zelfstandigen. Ook het feit dat sommige zelfstandigen zich niet goed (volledig) kunnen verzekeren op de private markt speelt een rol. Daarnaast beschikt een derde van alle zelfstandigen niet over enige voorziening om zich tegen risico van inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid in te dekken. Dus ook een beroep op spaargeld, eigen huis of inkomen van een partner is voor hen niet mogelijk.
- Er is een ongelijk speelveld tussen verzekerde zelfstandigen en onverzekerde zelfstandigen, en tussen werknemers en (onverzekerde) zelfstandigen. Onverzekerde zelfstandigen concurreren door het ontbreken van een inkomensvoorziening bij arbeidsongeschiktheid op een ongewenste manier op hun tarief met werknemers en verzekerde zelfstandigen.
- Zelfstandigen vallen door het ontbreken van een goede voorziening tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico vaker dan gewenst terug op de algemene voorzieningen (bijstand).

Verschillende onderzoeks- en adviesrapporten maken de problematiek inzichtelijk, zo ook de mate waarin het zich voordoet en de gewenste en mogelijke oplossingen.¹ Het doel van het voorgenomen wetsvoorstel is om de (3) geschetste problemen weg te nemen c.q. op te lossen.

Inhoud

Om de hiervoor beschreven doelen te bereiken legt het wetsvoorstel vast dat zelfstandig ondernemers die winst uit onderneming voor de inkomstenbelasting maken, in het vervolg verplicht verzekerd zijn tegen het inkomensverliesrisico van arbeidsongeschiktheid. Hierbij gaat wel een wachttijd van 52 weken gelden. De zelfstandige moet dus zelf het eerste ziektejaar financieel overbruggen. De zelfstandige komt in aanmerking voor een uitkering als hij/zij als direct gevolg van ziekte of gebrek het eigen werk niet meer kan doen en ook niet meer met andere arbeid het wettelijk minimumloon (wml) per maand kan verdienen. UWV stelt het recht op de uitkering vast. De uitkering bedraagt 70% van de winst uit onderneming die de zelfstandige had voordat hij arbeidsongeschiktheid werd, echter met een maximum van 100% van het wettelijk minimumloon.

Zelfstandigen krijgen op basis van het wetsvoorstel de mogelijkheid om zelf een private verzekering af te sluiten. Die komt dan in de plaats van de publieke verzekering bij UWV. Daarmee is er een opt-out mogelijkheid. De private verzekering moet wel aan een aantal voorwaarden voldoen, waaronder een uitkering bij arbeidsongeschiktheid bieden die niet lager is dan de uitkering die in de publieke verzekering zou gelden en een (maximale) wachttijd van 52 weken. Voor bestaande verzekeringen bevat de wet een overgangsregime. Daardoor is het niet noodzakelijk om voor alle lopende verzekeringen een nieuwe private verzekering af te sluiten of om op te gaan in de publieke verzekering van UWV. De lopende verzekeringen moeten wel aan een aantal (nog nader te regelen) basisvoorwaarden voldoen, zoals bijvoorbeeld een maximale duur van 52 weken als wachttijd. Als gevolg van de gestelde eisen komen niet alle lopende verzekeringen voor de toepassing van het overgangsregime in aanmerking.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De toelichting bevat een uitgebreide beschrijving van de aanleiding, een analyse van de oorzaken, de randvoorwaarden van het te kiezen instrument (een verplichte basisarbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle zelfstandigen) en het doel van de wet. Verschillende onderzoeks- en adviesrapporten maken de problematiek inzichtelijk waarvoor de wet een oplossing moet bieden. Ook cijfermatig is de omvang van de problematiek in beeld gebracht. Het probleem is kort gezegd dat te weinig zelfstandigen (circa 200.000 van de in totaal circa 1,13 miljoen

¹ O.a. Rijksoverheid (2015). IBO Zelfstandigen zonder personeel; CPB (2016). Zelfstandigen en arbeidsongeschiktheid. Policy Brief 2016/11. Den Haag: Centraal Planbureau; Commissie Regulering van werk (2020). In wat voor land willen wij werken?; WRR (2017). Voor de zekerheid. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; SER (2021) Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving en (2021) Stichting van de Arbeid advies over basisinkomenszekerheid van zelfstandigen

zelfstandigen²) een goede en langdurige voorziening hebben die het inkomensrisico van arbeidsongeschiktheid dekt. Een derde van alle zelfstandigen beschikt over geen enkele voorziening om zich tegen dit risico in te dekken. Ook een beroep op spaargeld, eigen huis of een inkomen van de partner is voor hen niet mogelijk. Er is ook een ongelijk speelveld tussen verzekerde zelfstandigen en onverzekerde zelfstandigen, en tussen werknemers en (onverzekerde) zelfstandigen. En tenslotte moeten zelfstandigen door het ontbreken van een goede voorziening tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico vaker dan gewenst terugvallen op de algemene voorzieningen (de bijstand). Daarom is het doel van het wetsvoorstel om (1) alle zelfstandigen een adequate inkomensvoorziening in het geval van arbeidsongeschiktheid te bieden en (2) om de concurrentie op arbeidsvoorwaarden en het gebruik van algemene voorzieningen te beperken en kostenverschillen tussen zelfstandigen onderling en tussen werknemers en zelfstandigen te verkleinen (gelijk speelveld).

De beschrijving van nut en noodzaak van de nieuwe wet (probleem en oplossing) als geheel en de specifieke onderdelen ervan is helder en geeft op zich geen aanleiding tot opmerkingen. Toch heeft het college een opmerking bij het doelbereik van het wetsvoorstel. Dit betreft met name het doel om tot een gelijk(er) speelveld tussen werknemers en zelfstandigen te komen. Dit doel is te weinig concreet om de effectiviteit van de wet in dit opzicht te kunnen monitoren en evalueren. Om dat voldoende geobjectiveerd te kunnen doen is het noodzakelijk om te beschikken over een concrete en toetsbare norm. Een dergelijke norm ontbreekt in wet en toelichting. Het college merkt op dat het deze tekortkoming eerder onder de aandacht van het kabinet heeft gebracht, namelijk ter gelegenheid van de eerder verschenen wetsvoorstellen gericht op hervorming van de arbeidsmarkt.³ De overige doelen die met het voorstel worden nagestreefd, zijn wel voldoende concreet om bij monitoring en evaluatie de effectiviteit van de wet te kunnen vaststellen.⁴

1.1 Het college adviseert het doel om tot een gelijk(er) speelveld tussen zelfstandigen en werknemers te komen van een concrete en toetsbare norm te voorzien zodat ten aanzien van dit aspect de effectiviteit van de wet voldoende objectief is vast te stellen.

2. *Minder belastende alternatieven*

De toelichting biedt inzicht in alle alternatieven die zijn overwogen:

1. Geen verplichting tot verzekeren, maar lichtere maatregelen, zoals de maatregel om het verkrijgen van de (volledige) zelfstandigenaftrek afhankelijk te maken van het hebben van een verzekering tegen het verlies van inkomen bij arbeidsongeschiktheid en/of om nog meer voorlichting te geven gericht op het afsluiten van een verzekering;
2. Een volksverzekering;
3. Een uniform stelsel voor alle werkenden (werknemers en zelfstandigen);
4. Een (verplicht) stelsel voor zelfstandigen, met alleen publieke uitvoering (zoals bijvoorbeeld de 'oude' Waz);
5. Een (verplicht) stelsel voor zelfstandigen, maar alleen private uitvoering.

² Voor 2060 is overigens een omvang van de groep zelfstandigen voorzien van 1,6 miljoen.

³ O.a. Brief aan de minister van SZW van 16 augustus 2023 inzake het Wetsvoorstel meer zekerheid flexwerkers (ons kenmerk MvH/RvZ/MK/bs/ATR2870/2023-U066) en die van 8 november 2023 inzake het Wetsvoorstel verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden, ons kenmerk MvH/RvZ/MK/bs/ATR2735/2023-U094.

⁴ Zo vermeldt de toelichting (p. 124) dat de uitgaven aan algemene voorzieningen (met name de bijstand) met jaarlijks 160 miljoen moeten afnemen.

Voor al deze alternatieven is niet gekozen, omdat ze het beoogde effect onvoldoende bereiken, niet aan de gestelde randvoorwaarden voldoen en/of in de uitvoering (publiek of privaat) niet mogelijk blijken. Bij elk alternatief is gemotiveerd aangegeven waarom het niet is gekozen. De toelichting op en weging van de alternatieven geeft daarom geen aanleiding tot opmerkingen.

3. Werkbaarheid

De toelichting besteedt aandacht aan de werkbaarheid respectievelijk doenbaarheid voor (kleine) werkgevers en zelfstandigen. Daarover is ook een MKB-panelgesprek gevoerd. De toelichting laat er geen onduidelijkheid over bestaan dat er onder de zelfstandigen verschillend wordt gedacht over een voor hen verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering. De verschillen van opvatting daarover klinken vervolgens ook door in de waardering voor het wetsvoorstel. Eenzelfde beeld bieden de reacties in de internetconsultatie. Het maakt duidelijk dat – ervan uitgaande dat het wetsvoorstel werkbaar en doenbaar is – daaraan niet altijd van harte uitvoering zal worden gegeven.

Meer specifiek toegespitst op de werkbaarheid is op basis van de gevoerde gesprekken voldoende aannemelijk dat het doen van een beroep op een uitkering in geval van ingetreden arbeidsongeschiktheid voldoende werkbaar is. Op zich is dat niet verbazingwekkend, omdat de wet in dit opzicht gelijkenis vertoont met de toenmalige Waz. Daarvan is de werkbaarheid in de praktijk ruimschoots gebleken. Op één onderdeel van de wet is echter gerede twijfel mogelijk ten aanzien van de werkbaarheid en doenbaarheid. Dat betreft (1) de beoordeling of voor een reeds lopende private verzekering gebruik kan worden gemaakt van het overgangsregime, en (2) de beoordeling of een af te sluiten nieuwe private verzekering voldoet aan alle eisen van de wet. De beide beoordelingen zijn door de gestelde eisen nogal complex. Ondanks die complexiteit stelt de toelichting dat een bewuste keuze voor het stellen van de eisen is gemaakt. Het belang ervan weegt volgens de toelichting zwaarder dan het belang van de eenvoud van de uitvoering (de beoordeling door de zelfstandige). In het MKB-panelgesprek is weliswaar over de opt-out mogelijkheid gesproken en is daarvoor een voorkeur uitgesproken, omdat zelfstandigen dan iets te kiezen hebben. Maar er is niet ingezoomd op de werkbaarheid en doenbaarheid ervan. Dat is een tekortkoming bij onderbouwing van de werkbaarheid en doenbaarheid van de wet. Immers, als de uitvoering ervan (te) complex mocht blijken, komt de effectiviteit van de wet in gevaar. De verklaring van de verzekeraar over de status van de verzekering maakt dat niet anders, omdat de zelfstandigen zelf uiteindelijk eindverantwoordelijk (voor de beoordeling) zijn. Hiervoor zijn hulpstructuren of hulpmiddelen voor de zelfstandige noodzakelijk. Ook in deze hulpstructuren en hulpmiddelen biedt de toelichting geen inzicht. Het is noodzakelijk dat daarin inzicht wordt geboden.

3.1 Het college adviseert werkbaarheid en doenbaarheid van de beoordeling van lopende en af te sluiten verzekeringsovereenkomsten van een nadere onderbouwing te voorzien.

3.2 Het college adviseert daarbij ook inzicht te bieden in de hulpstructuren en hulpmiddelen die zelfstandigen kunnen gebruiken bij de beoordeling van de private verzekering.

4. *Gevolgen regeldruk*

De toelichting beschrijft de regeldrukgevolgen op handelingsniveau. Het bevat ook een raming van de omvang van de regeldruk, uitgesplitst naar die eenmalig optreedt en die structureel (jaarlijks) gaat optreden. De eenmalige kennismakingskosten en aanpassingskosten voor de nieuwe wet zijn voor zelfstandigen geraamd op in totaal € 13,85 miljoen. De structurele kosten bedragen voor hen in totaal € 5,53 miljoen. Voor private verzekeraars bedragen de eenmalige regeldrukkosten € 2,08 miljoen. De structurele regeldrukkosten zijn voor hen geraamd op € 520.000. De toelichting motiveert dat deze extra regeldrukkosten opwegen tegen het belang van een verplichte verzekering voor zelfstandigen en daarom als proportioneel zijn te beschouwen. De regeldrukparagraaf geeft geen aanleiding tot andere opmerkingen.

Dictum

In de onderbouwing van de door het kabinet gemaakte keuze voor een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen schiet de toelichting in twee opzichten tekort. Het ontbreekt allereerst aan een concreet toetsbare norm om het bereiken van het doel van een gelijk(er) speelveld tussen werknemers en zelfstandigen voldoende geobjectiveerd te kunnen beoordelen. In de tweede plaats schiet de onderbouwing van de werkbaarheid en doenbaarheid voor zelfstandigen van de beoordeling van bestaande en nieuw af te sluiten private verzekeringen aan de eisen van de wet tekort. Deze beoordeling is door de gestelde eisen nogal complex. Daarom is ook inzicht nodig in alle hulpstructuren en hulpmiddelen die hen daarbij kunnen (en moeten) helpen.

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Het wetsvoorstel indienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Het brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van de voorgestelde maatregel op een aantal onderdelen nog onvoldoende is voor een goed afgewogen besluitvorming.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris