

T.a.v. de aanscherping van de kwalificatie van de arbeidsrelatie

Vraag 1. Na invoering van de wet DBA ontstond veel onrust in de ZZP-markt en bij opdrachtgevers omdat opdrachtgevers vooraf geen duidelijkheid meer hadden over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Voorziet u dat door de aangekondigde handhaving op de wet DBA er opnieuw veel onrust gaat komen op de zelfstandigen markt omdat opdrachtgevers huiverig worden om te werken met opdrachtnemers wat dan ook de echte ondernemer raakt omdat die geen opdrachten meer krijgt? Hoe gaat u die onrust voorkomen?

In de Kamerbrief van 16 december jl.¹ heeft het kabinet aangekondigd de regelgeving rondom de beoordeling van arbeidsrelaties te willen verduidelijken en daarmee het grijze gebied tussen werknemers en zelfstandigen te verkleinen. Doel van deze maatregel is de duidelijkheid te vergroten voor werkenden, werkgevers, uitvoeringsorganisaties en rechtspraak. Dit is niet alleen gericht op het bieden van bescherming van diegenen die daarop recht hebben, maar ook om echte zelfstandigen meer duidelijkheid te geven over de ruimte om te ondernemen. Met het wetsvoorstel dat in voorbereiding is, wordt het voor opdrachtgevers en opdrachtnemers, de uitvoeringsorganisaties en rechtspraak inzichtelijker wanneer als zelfstandige of werknemer wordt gewerkt.

Daarnaast wordt het voornemen tot opheffing van het handhavingsmoratorium zorgvuldig voorbereid binnen het programma Handhaving arbeidsrelaties van de Belastingdienst (lijn 3 uit de voortgangsbrief van 16 december jl.²). Het volledig opheffen van het handhavingsmoratorium is immers een forse stap die het nodige zal vergen van zowel marktpartijen als de Belastingdienst. Kern daarvan vormt de samenwerking met de markt. De samenwerking en handhaving krijgt langs drie invalshoeken vorm:

1. actief samenwerken met die partijen die willen en kunnen voldoen aan de fiscale en sociale verplichtingen;
2. specifieke aandacht voor dat deel van de markt dat extra aandacht nodig heeft van de Belastingdienst en zijn partners om aan de verplichtingen uit wet- en regelgeving te voldoen. Op basis van objectieve kenmerken krijgen hierbij de meest risicovolle sectoren of arbeidsrelaties meer handhavingsaandacht;
3. de basis klantbehandeling krijgt vorm binnen de reguliere klantbehandeling, waarbij geen sprake is van bijzondere voorinformatie zoals bij 1 en 2 wel het geval is.

Binnen de actieve samenwerking met marktpartijen is het onderwerp 'werken aan beheersing' een belangrijk thema. Naarmate marktpartijen meer expliciet aandacht besteden aan de (interne) beheersing van het proces rondom het inhuren van werkenden, kan de Belastingdienst in haar handhaving hier meer op steunen. In aanvulling daarop kan de Belastingdienst een actieve en stimulerende rol vervullen door ontwikkelingen in de markt te begeleiden, ook in relatie tot vormen van zelfregulering. Gesprekken met verschillende branches, koepels en sectoren om tot deze samenwerking te komen zijn inmiddels van start gegaan.

Met de aankondiging in juni 2022 van het voornemen om het moratorium per uiterlijk 1 januari 2025 volledig op te heffen geeft het kabinet organisaties de tijd om zich goed voor te bereiden, zodat ongewenste effecten zo veel mogelijk voorkomen kunnen worden. Organisaties hebben hierin primair een eigen verantwoordelijkheid en in de communicatie zal hier ook ruim aandacht aan worden besteed. Via de drie lijnen (verkleinen verschillen, verduidelijken wetgeving en verbeteren handhaving) denkt het kabinet de grootste risico's in algemene zin te mitigeren.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 31 311, nr. 246

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 31 311, nr. 246

Voor de sectoren zorg, onderwijs en kinderopvang acht het kabinet een aanvullende aanpak van belang. Het kabinet heeft daarom in de voortgangsbrief werken met en als zelfstandige van 16 december 2022³ toegezegd voor deze sectoren te komen tot een aanvullende aanpak, naast de algemene maatregelen uit het regeerakkoord. Dit is het werkprogramma PNIL (Personeel Niet in Loondienst) en richt zich op de inzet van (schijn)zelfstandigen in een aantal (semi-)publieke of grotendeels publiek gefinancierde sectoren. Binnen het werkprogramma PNIL wordt de samenhang tussen de generieke maatregelen en de sectorspecifieke maatregelen voor onderwijs, zorg en kinderopvang nadrukkelijk bewaakt gelet op de specifieke aard van de problematiek. Daarbinnen wordt de generieke en sectorspecifieke inzet inzichtelijk gemaakt om zo goed mogelijk op elkaar aan te sluiten, elkaar te versterken waar nodig en van elkaar te leren. Een voorbeeld waar in het kader van het programma naar gekeken kan worden is de samenwerkingsverklaring die ik samen met de minister LZS en de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteiten Belastingdienst op 6 juli jl. getekend heb met zes zorgkoepels om schijnzelfstandigheid in de zorg aan te pakken. De partijen onderschrijven hiermee het gemeenschappelijke belang en willen ieder vanuit hun eigen rol verantwoordelijkheid nemen. De brancheorganisaties hebben in dit kader een beheersingsmodel Zorg ontwikkeld. Onderdeel hiervan is een uit te werken fiscaal kader ZZP Zorg. Het doel van de brancheorganisaties is aan zorgorganisaties duidelijk maken wat de rechten en plichten zijn bij de inhuur van zzp'ers in de zorg. Het model zal met ingang van 1 januari 2024 in werking treden. Indien nodig worden aanvullende maatregelen voorbereid, waarbij bijvoorbeeld oog is voor het belang van goed werkgeverschap in deze sectoren. De Tweede Kamer is op 2 juni jl. geïnformeerd over de voortgang die het programma heeft gemaakt op deze terreinen. Ook geef ik inzage in de stappen die het programma gaat zetten, zoals het verder uitwerken van de (on)mogelijkheden rondom regionaal werkgeverschap, goed werkgeverschap en het communicatietraject. Voor meer informatie verwijs ik u graag door naar die brief.⁴

Dit totaalpakket aan maatregelen dient er toe dat werkgevers en werkenden die hun arbeidsverhouding te goeder trouw vormgeven en invullen, met vertrouwen binnen het juridisch kader kunnen blijven werken in de (contract)vorm die zij hebben gekozen.

Vraag 2. U werkt de aanvullende criteria inbedding en ondernemerscriteria uit op het niveau van de arbeidsrelatie. Dat betekent dat alle afzonderlijke opdrachten tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers beoordeeld moeten worden. Om hoeveel arbeidsrelaties gaat dit, op jaarbasis? En hoe gaat de Belastingdienst dat controleren?

Het is primair de verantwoordelijkheid van werkgevers (opdrachtgevers en werkgevers) en opdrachtnemers om zelf na te gaan of er sprake is van een arbeidsovereenkomst of dat buiten dienstbetrekking gewerkt kan worden. In de meeste gevallen zal duidelijk zijn of werkzaamheden wel of niet buiten een arbeidsovereenkomst kunnen worden uitgevoerd.

Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal individuele opdrachten tussen zelfstandigen en hun opdrachtgevers. Uit enquêteresultaten van TNO en CBS is wel af te leiden hoeveel verschillende opdrachtgevers zelfstandigen hadden in een jaar.⁵ Tabel 1 bevat een overzicht hiervan voor (alleen) zzp'ers. Dit is niet hetzelfde als het totale aantal opdrachten van zelfstandigen, Wel geeft het een indicatief beeld van het omvangrijke aantal arbeidsrelaties dat de circa 1,2 miljoen zzp'ers aangaat.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 31 311, nr. 246

⁴ [Arbeidsmarktbeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

⁵ Zelfstandigen Enquête Arbeid 2021

Tabel 1

| Aantal opdrachtgevers in een jaar | Percentage van zzp'ers met aantal opdrachtgevers |
|--|---|
| Geen | 4% |
| 1 | 6% |
| 2 tot 3 | 17% |
| 4 tot 9 | 22% |
| 10 tot 19 | 13% |
| 20-49 | 13% |
| 50-99 | 9% |
| 100 of meer | 16% |

De Belastingdienst heeft niet de capaciteit om de kwalificatie van miljoenen individuele arbeidsrelaties te beoordelen. Daarom houdt de Belastingdienst risicogericht toezicht en vindt handhaving plaats volgens de algemene Uitvoerings- en Handhavingsstrategie van de Belastingdienst. Centraal uitgangspunt van deze strategie is dat burgers en bedrijven zoveel mogelijk uit zichzelf regels naleven, zonder dwingende en kostbare acties van de zijde van de Belastingdienst. Dit wordt geconcretiseerd binnen de eerder genoemde driedeling in de samenwerking en handhaving.

De inzet van capaciteit bij de Belastingdienst alléén is overigens niet voldoende om de problematiek van schijnzelfstandigheid aan te pakken. Daarvoor dienen stappen op alle drie de lijnen van het pakket aan maatregelen op zzp-terrein (verkleinen verschillen, verduidelijken wetgeving en verbeteren handhaving) te worden gezet.

Vraag 3. De Wet DBA discussie wordt vooral beheerst door de werknemerscriteria en niet of iemand een ondernemer is. Hoe staat u tegenover het Europees grondrecht vrijheid van ondernemerschap en vindt u ook niet dat dit in de afweging een rol moet spelen?

Met het wetsvoorstel wordt nadrukkelijk rekening gehouden met het ondernemerschap en de rol die het werken voor eigen rekening en risico gaat spelen als contra- indicatie voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst. De introductie van het werken voor eigen rekening en risico als expliciet onderdeel van het kwalificatievraagstuk moet voorkomen dat de discussie in de toekomst alleen wordt beheerst door werknemerscriteria, en brengt met zich mee dat ook criteria die duiden op het zelfstandig arbeid verrichten door een werkende betrokken wordt bij de weging en toetsing van een arbeidsrelatie. Als het zwaartepunt in een bepaalde arbeidsrelatie op het werken voor eigen rekening en risico ligt, zal de arbeid buiten dienstbetrekking verricht kunnen worden. Hiermee vindt een afweging plaats tussen de vrijheid van ondernemerschap en het belang van de bescherming van werknemers. Bij die afweging is wel van belang dat werknemers in de regel een minder sterke onderhandelingspositie hebben dan ondernemers. Daarnaast verkeren ze vaak in een afhankelijkheidspositie ten opzichte van de werkgevende. Dit is inherent anders voor zelfstandig ondernemers, wat maakt dat de vrijheid van ondernemerschap begrensd wordt door de bescherming van werknemers.

De vrijheid van ondernemerschap is neergelegd in artikel 16 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Dit recht omvat, voor zover hier relevant, in het bijzonder de vrijheid om een economische activiteit of handelsactiviteit uit te oefenen, en de contractuele vrijheid. Deze vrijheid is niet absoluut maar moet, zoals volgt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie, in relatie tot haar maatschappelijke functie – en daarmee in relatie tot de hierboven beschreven bescherming van werknemers - worden beschouwd. De bescherming van werknemers kent eveneens verschillende uitwerkingen in het Handvest van de Grondrechten van de EU (zie met name Titel IV van het Handvest), en wordt ook in de jurisprudentie van het Hof van Justitie erkend. In diverse richtlijnen is aan de bescherming van werknemers ook op Europees niveau invulling gegeven: Nederland is daar als lidstaat aan gebonden. Bij de verduidelijking en invulling van het gezagscriterium wordt daarom ook uitdrukkelijk aangesloten bij de Europese jurisprudentie die op basis van die richtlijnen en het vrij verkeer van werknemers tot stand is gekomen. Op die manier wordt strijdigheid met de vrijheid van ondernemerschap voorkomen.

Vraag 4. Wie gaat straks bepalen of er sprake is van inbedding? De overheid, de opdrachtgever of de opdrachtnemer? En is vaststellen of er sprake is van inbedding niet een inbreuk op de vrijheid van ondernemerschap?

Het is allereerst aan werkgevende en werkende zelf om te beoordelen welke contractvorm bij de arbeidsrelatie is aangewezen (en dus of er sprake is van de hoofdelementen waaronder organisatorische inbedding). De definitie van de arbeidsovereenkomst is immers civiel recht. Uitvoeringinstanties (Belastingdienst, Arbeidsinspectie, UWV) beoordelen de arbeidsrelatie in het kader van hun werkzaamheden. Als partijen het niet eens zijn en hiervoor een procedure starten, doet de rechter uitspraak. Door de eerder gepresenteerde route van het Kabinet om wet- en regelgeving op dit punt te verduidelijken, worden aan partijen meer handvatten gegeven om de aard van de arbeidsrelatie te kunnen bepalen. Partijen worden daarbij ondersteund met aanvullende hulpmiddelen vanuit de overheid (webmodule, communicatie, etc.).

Organisatorische inbedding wordt in de huidige jurisprudentie en rechtspraak al gebruikt en is geen nieuw element voor de beoordeling van arbeidsrelaties. Het element is bijvoorbeeld terug te zien in de Hoge Raad uitspraak inzake Deliveroo en eveneens in jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. Dat rechters en uitvoeringsorganisaties dit gebruiken bij het vaststellen van de arbeidsovereenkomst is geen inbreuk op de vrijheid van ondernemerschap. Zie hiervoor ook de uitleg bij de vorige vraag.

Vraag 5. Wat gaat u doen wanneer blijkt dat veel zelfstandigen in publieke sectoren, door de aangescherpte regels, níet terugkeren naar werknemerschap, maar de publieke sectoren (zorg, onderwijs e.d.) helemaal de rug toekeren? Enquêtes onder o.a. onderwijs- en zorg-zzp'ers wijzen dit nu uit. Welke plannen heeft u om de, in dat geval, verder oplopende arbeidsmarktcrachte het hoofd te bieden?

Het is inderdaad belangrijk om te voorkomen dat werkenden het verlaten van deze publieke sectoren verkiezen boven het in loondienst gaan of blijven. Concrete signalen dat zelfstandigen publieke sectoren verlaten nu het kabinet maatregelen heeft aangekondigd die de balans tussen het werken met en als zelfstandige(n) herstelt, zijn mij niet bekend. Een groot deel van de werkenden dat ervoor kiest om als zelfstandige in de publieke sectoren te werken, doet dat vanwege een behoefte aan een hoger inkomen en/of meer behoefte aan autonomie of flexibiliteit ten aanzien van werktijden etc. Er is dus veel winst te behalen door het werken in loondienst aantrekkelijker te maken. Hierbij ligt er een primaire verantwoordelijkheid bij sectoren en werkgevers zelf, die steeds meer wordt opgepakt. Een voorbeeld hiervan is het recente cao-akkoord in de zorg⁶, waarin door werkgevers en werknemers is afgesproken dat vaste krachten voorrang hebben bij het opstellen van roosters ten opzichte van zzp'ers.

Het actief inzetten door werkgevers op het goed werkgeverschap, kan, juist in een krappe arbeidsmarkt, daadwerkelijk tot resultaat leiden. Dit wordt ondersteund door het in februari 2023 door de SER uitgebrachte advies 'Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk'. Goed werkgeverschap maakt ook onderdeel uit van het PNIL-werkprogramma, waarover ik, samen met de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs⁷, de Minister voor Langdurige Zorg en Sport en de Staatssecretaris van Cultuur en Media, op 2 juni jl. een brief aan de Tweede Kamer heb gestuurd.⁸ Dit programma richt zich specifiek op onder andere de zorg, het onderwijs, de cultuursector en de kinderopvang. Met het programma levert het kabinet een bijdrage aan het aantrekkelijker maken om in publieke sectoren te werken. Een belangrijke pijler hierin is om goed werkgeverschap binnen de sectoren te stimuleren. Hier ben ik, samen met de betrokken bewindspersonen en de sectoren, actief mee aan de slag. Dit doen we bijvoorbeeld door met werkgevers over goed werkgeverschap het gesprek te voeren. Daarnaast werk ik de (on)mogelijkheden met betrekking tot regionaal werkgeverschap verder uit en start een communicatietraject .

⁶ [Cao-akkoord voor zorgpersoneel: vaste medewerker krijgt voorrang in rooster \(nos.nl\)](#)

⁷ De taken van de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs worden voorlopig overgenomen door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

⁸ Kamerstukken, 29544, nr. 1198.

Daarnaast heb ik in mijn brief van 24 juni vorig jaar mijn aanpak voor de krapte op de arbeidsmarkt bekend gemaakt⁹. Ik richt mij hierbij onder andere op het aanspreken van het onbenut potentieel binnen Nederland. Er zijn immers nog een half miljoen mensen die willen werken maar dat nu niet doen, en een half miljoen deeltijdwerkers die meer uren willen werken. Werkgevers zouden van dit potentieel meer gebruik kunnen maken, onder andere door zich te profileren als goed werkgever en onder andere door *jobcarving* en *open hiring*. Daarnaast is het kabinet aan de slag met het verbeteren van de match tussen werkgevers en werkenden, en het verminderen van de arbeidsvraag.

Vraag 6. Is het mogelijk om de opdrachtgever opnieuw duidelijkheid te geven in de vorm van een soort van ondernemersverklaring zodat hij veilig de opdrachtnemer in kan huren?

Met het verduidelijken van de open norm 'werken in dienst van' (gezag) uit artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek wil het kabinet ervoor zorgen dat het duidelijker wordt wanneer er wel of niet sprake is van werken in dienstbetrekking. Ik begrijp goed dat zelfstandig ondernemers handvatten willen hebben om hun arbeidsrelatie conform wet- en regelgeving zo in te regelen dat als ze geen arbeidsovereenkomst wensen aan te gaan, dat ook niet aan de orde is. Daarom heb ik aangekondigd mij bij de genoemde verduidelijking ook te richten op het uitwerken van contra-indicaties voor het bestaan van een gezagsrelatie.

Ook onder de nieuwe wetgeving zal echter een (kleiner) 'grijs gebied' blijven bestaan waarin niet vooraf 100% zekerheid is of een werkende als werknemer dan wel als zelfstandige werkt. Feiten en omstandigheden van hoe in de praktijk gewerkt wordt, blijven namelijk van belang voor de beoordeling van de arbeidsrelatie. Het bij voorbaat (wettelijk) uitsluiten dat een 'echte ondernemer' een arbeidsovereenkomst heeft, is dan ook niet mogelijk. Een opdrachtnemer die zich in een bepaalde arbeidsrelatie als een echte ondernemer manifesteert kan dit combineren met een baan of klus in loondienst. Andersom kan dit ook: een werknemer die een baan in loondienst heeft, kan ook prima als zelfstandige bijverdienen op een andere contractvorm. Daarom moet volgens het Nederlandse én Europese arbeidsrecht per arbeidsrelatie beoordeeld worden of sprake is van werknemerschap of zelfstandig ondernemerschap. Een bepaalde groep op voorhand uitzonderen, is niet mogelijk.

De ervaring van de afgelopen jaren is dat het vooroverleg of de beoordeling van de modelovereenkomsten in de meeste gevallen niet tot de door partijen gewenste zekerheid vooraf leidt. Of al dan niet sprake is van een dienstbetrekking hangt namelijk af van alle feiten en omstandigheden in onderling verband bezien ('de holistische benadering') in de arbeidsrelatie tussen de werkgevende en de werkende en hangt niet af van een schriftelijke (model)overeenkomst (die vooraf opgesteld wordt). Dit is onlangs bevestigd in het arrest dat de Hoge Raad wees inzake Deliveroo. De invoering van een soort ondernemersverklaring die voordat het werk feitelijk verricht wordt voor een bepaalde groep werkenden vrijwaring zou geven in arbeidsrechtelijke, sociale zekerheids- of fiscale zin, staat hiermee op gespannen voet en zou waarschijnlijk juist tot een toename van schijnzelfstandigheid leiden.

T.a.v. de verplichte aov-zzp

Vraag 7. U stelt dat zelfstandigen die zich niet hebben verzekerd voor langdurige arbeidsongeschiktheid uiteindelijk terugvallen op de bijstand. Kunt u aangeven hoeveel zelfstandigen momenteel in de bijstand zitten, als gevolg van langdurige arbeidsongeschiktheid? En wat zijn daarin trends over de jaren heen?

Het is op dit moment niet bekend hoeveel zelfstandigen in de bijstand zitten. Dit heeft er mee te maken dat het voor de bijstand niet relevant is of je hebt gewerkt als zelfstandige en of je arbeidsongeschikt bent. Dit wordt daarom ook niet door gemeenten geregistreerd. Hierdoor is het op dit moment ook niet mogelijk om deze gegevens te delen en trends weer te geven.

⁹ Kamerstukken 29544 nr. 1115.

In de komende maanden ga ik, samen met het CBS, kijken of we in kaart kunnen brengen hoeveel zelfstandigen of voormalige zelfstandigen op dit moment en in het verleden een beroep hebben gedaan op de bijstand.¹⁰

Vraag 8. In oktober 2022 bij de beslisnota omtrent de AOV voor zelfstandigen was er een lichte voorkeur voor een wachttijd van 2 jaar. Waarom is deze nu uitgekomen op 1 jaar? Hoe ziet u deze wachttijd van 1 jaar in het licht van uitvoerbaarheid en betaalbaarheid van de regeling?

Het klopt dat in de eerdere beslisnota waarnaar de vraagsteller verwijst, werd gesproken over een langere wachttijd. Een langere wachttijd heeft voor- en nadelen. Bij een langere wachttijd is meer ruimte voor maatwerk, de AOV-premie is naar schatting ca. 1%-punt lager en het verzekerd inkomen is vaker definitief vastgesteld. Ook kost het minder capaciteit van UWV. Daar staat tegenover dat bij een langere wachttijd de periode om zelf te overbruggen bij ziekte ook langer wordt. Immers, zelfstandigen kunnen, anders dan werknemers, gedurende de wachttijd niet terugvallen op loondoorbetaling of een Ziektewetuitkering. Niet elke zelfstandige heeft de mogelijkheid om zelf twee jaar ziekte te overbruggen, zonder op de bijstand aangewezen te zijn.

In overleg met sociale partners hebben we deze argumenten doorgenomen, zijn we tot een andere weging gekomen, en heeft het kabinet gekozen voor een wachttijd van één jaar.¹¹

Een wachttijd van één jaar geeft een balans tussen enerzijds eigen verantwoordelijkheid om de eerste periode van ziekte te overbruggen, bijvoorbeeld met een eigen buffer of via een broodfonds, en anderzijds inkomensbescherming bij langdurige arbeidsongeschiktheid.¹²

Vraag 9. De verplichte AOV voor zelfstandig ondernemers gaat uitgevoerd worden door het UWV en de Belastingdienst. Het UWV heeft al aangekondigd dat voor uitvoering AOV voor de zelfstandigen dat dan eerst de wachtljsten weggewerkt moeten zijn. Is dit een realistisch scenario rekening houdend met de planning om het wetsvoorstel voor de AOV voor zelfstandigen in het eerste kwartaal van 2025 in de Staatscourant te plaatsen met een verwachte uitvoering in 2027?

UWV en de Belastingdienst zijn de beoogd uitvoerders van de verplichte publieke verzekering. Ik onderschrijf dat de mismatch tussen vraag en aanbod van sociaal medische beoordelingen bij UWV urgent is. Samen met UWV heb ik verschillende maatregelen getroffen om de druk te verminderen en de uitvoerbaarheid te verbeteren. U kunt daarbij denken aan het verandertraject binnen UWV richting het werken in sociaal-medische centra, aan de tijdelijke vereenvoudigde WIA-beoordeling voor 60-plussers die is ingevoerd en diverse acties die UWV inzet naar aanleiding van het EY-rapport. Daarnaast verken ik samen met UWV op dit moment aanvullende maatregelen. En ik heb voor de lange termijn de Onafhankelijke Commissie Toekomst arbeidsongeschiktheidsstelsel ingesteld, die advies zal uitbrengen over een duurzaam stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid.

Met deze aanpak lossen we de problematiek in de uitvoering op en creëren we de ruimte voor nieuwe ambities, zoals de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Dit zijn twee trajecten die parallel aan elkaar lopen en die beide moeten doorgaan. Het duurt nog enige jaren voordat de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering in werking zal treden. Ik ga ervan uit dat de reeds ingezette aanpak, en waar nodig volgende stappen, tegen die tijd tot oplossingen heeft geleid.

¹⁰ Zoals ook aangegeven op de Kamervraag van het lid Van Houwelingen (FvD) over "de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor ZZP'ers", ingezonden 6 juni 2023. Het antwoord hierop is nog niet verstuurd.

¹¹ Sociale partners wilden, getuige het advies "Keuze voor zekerheid", een gedifferentieerde wachttijd, waarbij de zelfstandige de keuze zou hebben tussen een wachttijd van zes maanden, een jaar (de defaultkeuze) of twee jaar. Dit is niet haalbaar gebleken. Dit volgt uit de Kamerbrief over hoofdlijnen verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen van 26 maart 2021 en de daarbij bijgevoegde Impactanalyse AOV-ZZP.

¹² Zoals ook aangegeven op de Kamervraag van het lid Van Houwelingen (FvD) over "de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor ZZP'ers", ingezonden 6 juni 2023. Het antwoord hierop is nog niet verstuurd. Dit ligt bij de minister.

Vraag 10. Wat is er voor nodig om de opt-out op tijd te organiseren zodat het publieke bestel en het private bestel niet door elkaar heen gaan lopen?

Zoals ik in de voortgangsbrief heb aangegeven, zal het kabinet een opt-out opnemen, mits deze uitvoerbaar, betaalbaar, uitlegbaar en tijdig kan worden ingevoerd. Ik heb hierin ook aangegeven dat ik selectie-effecten zie. Om deze effecten te mitigeren en de publieke premie te stabiliseren, werk ik aan de vormgeving van een stabiliteitsbijdrage. Ik ben continu in constructief overleg met (het Verbond van) verzekeraars, UWV en de Belastingdienst hoe een opt-out uitvoerbaar en zo uitlegbaar mogelijk kan worden vormgegeven. Ik vind het belangrijk om met de potentiële uitvoerders hierover het gesprek te voeren en ik werk dit verder uit in het wetsvoorstel, dat ik voornemens ben rond het einde van de zomer in internetconsultatie te brengen.

Vraag 11. Er is een verplichte deelname en acceptatie binnen de publieke AOV voor zelfstandigen. Verwacht u de eerste jaren veel instroom van al die zelfstandigen die eigenlijk al jarenlang zijn blijven werken vanwege de inkomsten maar wel forse beperkingen hebben? Zullen zij zich niet snel ziek melden om dan na 1 jaar wachttijd een AOV uitkering aan te kunnen vragen?

Het kan zo zijn dat er een groep zelfstandigen is die op dit moment al klachten hebben en blijven doorwerken. Een deel van hen zal in de toekomst mogelijk recht krijgen op een uitkering, mits zij aan de voorwaarden voor een uitkering voldoen. Het is hierdoor niet uitgesloten dat in de eerste jaren na inwerkingtreding van de publieke verzekering de instroom relatief hoog is vergeleken met de jaren daarna. Dit effect wordt meegenomen bij de verdere uitwerking van de verzekering.¹³

Vraag 12. Kunt u acceptatie van mensen met een medische geschiedenis in de verplichte AOV-zzp garanderen?

De verplichte publieke verzekering geldt voor alle zelfstandigen die onder de kring van verzekerden vallen (dat zijn zelfstandigen die ofwel winst uit onderneming hebben, ofwel meewerkend partner zijn), ongeacht hun medische achtergrond. Deze zelfstandigen zijn straks verplicht publiek verzekerd en hebben recht op een uitkering bij arbeidsongeschiktheid, mits zij aan de voorwaarden voor een uitkering voldoen.

Vraag 13. Stel dat er in korte tijd meer instroom komt dan voorzien van personen die eigenlijk al arbeidsongeschikt zijn, wat betekent dit dan voor de premiestelling voor de publieke AOV?

Op dit moment wordt de vormgeving van de verzekering nader uitgewerkt. De vaststelling van de premie is hiervan onderdeel. Op het moment dat de vormgeving van de verzekering vaststaat, wordt er een inschatting gemaakt van de uitkeringslasten. Hierbij wordt, onder andere, gekeken naar de verwachte structurele situatie en de eerste jaren na inwerkingtreding van de verzekering. Het uitgangspunt bij de premievaststelling is dat de premie zo stabiel mogelijk blijft en niet hoeft te worden bijgesteld vanwege een hogere of lagere instroom, zeker wanneer dat vooraf te verwachten valt.

Vraag 14. De vormgeving van de verplichte AOV loopt nog ook ten aanzien van het onderzoek naar de opt-out en de solidariteitsheffing die zelfstandigen via de private verzekeraars dan moeten betalen. Is er al een beeld om wat voor bedrag het gaat voor deze solidariteitsheffing?

Het gaat om een stabiliteitsbijdrage, waarmee we de publieke verzekering stabiel en betaalbaar houden, ook als zelfstandigen uit de publieke verzekering stappen en zich privaat verzekeren (middels opt-out). Het onderzoek naar de verwachte gedrags- en premie-effecten van een opt-out loopt nog.

¹³ Zoals ook aangegeven op de Kamervraag van het lid Van Houwelingen (FvD) over "de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor ZZP'ers", ingezonden 6 juni 2023. Het antwoord hierop is nog niet verstuurd.

Hoe hoog de stabiliteitsbijdrage moet zijn om de publieke verzekering stabiel en betaalbaar te houden, hangt af van de uitkomsten van dit onderzoek. Dit onderzoek wordt afgerond voordat het wetsvoorstel in internetconsultatie wordt gebracht.¹⁴

Vraag 15. Stel dat er in korte tijd veel instroom in de AOV-uitkering komt van degenen die nu reeds ziek zijn maar geen verzekering hadden en dus noodgedwongen door zijn gegaan; heeft dit dan gevolgen voor de solidariteitsbijdrage via private verzekeraars indien de opt-out doorgaat?

Ik ben de precieze vormgeving van de stabiliteitsbijdrage aan het uitwerken. Dit is daarvan onderdeel. Ik verwijs in dit kader ook graag naar mijn antwoord op vraag 14.

Vraag 17. Wat zijn uw plannen ten aanzien van personen die reeds arbeidsongeschikt zijn op de startdatum? Komt er een drempel om geen dekking te verlenen, of blijven zij vallen onder het huidige systeem, oftewel eigen vermogen opmaken en eventueel een Participatiewet of IOAZ-uitkering?

Zelfstandigen die onder de kring van verzekerden vallen en reeds klachten hebben bij de inwerkingtreding van de verzekering, hebben straks recht op een uitkering, mits zij aan de voorwaarden voor een uitkering voldoen. Wat deze voorwaarden precies zijn en wat dat betekent voor zelfstandigen die reeds klachten hebben bij inwerkingtreding van de publieke verzekering werk ik verder uit in het wetsvoorstel. Ik verwijs ook graag naar mijn antwoord op vraag 11.

Vraag 18. Bij het onderzoek van de opt-out gaat u ook kijken naar de broodfondsen. U heeft het over garanties voor een uitkering van 30 jaar. Echter als iemand bij een broodfonds aangesloten is met een uitkeringsgarantie van 7 jaar en betrokkene is reeds 60 jaar dan is een uitkering tot AOW gerechtigde leeftijd immers geborgd? Wat een goede regeling is, hangt af van de individuele omstandigheden. Wordt hier bij de opt-out rekening mee gehouden?

Er wordt op dit moment gewerkt aan een opt-out. Mijn intentie is om dit mogelijk te maken, mits dat betaalbaar, uitlegbaar en uitvoerbaar kan en tijdig kan worden ingevoerd. Voorwaarde is dat zelfstandigen alleen gebruik kunnen maken van een opt-out, indien zij op de private markt ten minste gelijke dekking krijgen en ten minste gelijke premie betalen, als voor de publieke verzekering geldt.

Voor de opt-out is het in ieder geval belangrijk dat de verzekering voldoende en langdurige bescherming moet bieden tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid. We zijn in overleg met UWV, de Belastingdienst en verzekeraars over hoe we dit precies gaan vormgeven. Dit is in ieder geval wezenlijk anders dan een voorziening die slechts een beperkte, tijdelijke uitkering biedt. Het is echter niet zo dat een opt-out verzekering per definitie een uitkeringsduur van dertig jaar moet hebben, maar wel serieus langjarig. Dit kan in feite inderdaad ook korter zijn voor individuele gevallen, afhankelijk van de leeftijd van de zelfstandige. Maar de verzekering als geheel moet in staat zijn om langjarig verplichtingen te dragen. Hiermee zal rekening worden gehouden in de verdere uitwerking van de wetgeving.¹⁵

¹⁴ Zoals ook aangegeven op de Kamervraag van het lid Van Houwelingen (FvD) over "de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor ZZP'ers", ingezonden 6 juni 2023. Het antwoord hierop is nog niet verstuurd.

¹⁵ Zoals ook aangegeven op de Kamervraag van het lid Van Houwelingen (FvD) over "de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor ZZP'ers", ingezonden 6 juni 2023. Het antwoord hierop is nog niet verstuurd.

Vraag 19. In hoeverre kent u de verschillen tussen broodfondsen, schenkkringen en crowdsurance? U lijkt overtuigd dat geen van deze nieuwe manieren van onderlinge regelingen een uitkering voor 30 jaar kunnen garanderen, maar dat is inmiddels niet meer zo (i.i.g. niet t.a.v. de crowdsurance variant). Hoe ziet u deze nieuwe ontwikkelingen? En in hoeverre neemt u ze mee in uw plannen voor de opt-out variant?

Zoals ik ook in mijn antwoord op een eerder gestelde Kamervraag aangaf, waardeer ik de (private) initiatieven om het arbeidsongeschiktheidsrisico van zelfstandigen op te vangen.¹⁶ Ik vind een broodfonds, crowdsurance of schenkring een belangrijke rol kan spelen, om een kortlopende verzekering te bieden of de wachttijd van een jaar te overbruggen. Ik heb echter ook aangegeven dat voor de opt-out sprake zijn van ten minste dezelfde dekking en premie als in de publieke verzekering. Dit betekent onder andere dat een verzekeraar een langjarige verplichting tot het betalen van een uitkering moet kunnen nakomen, dit betekent tot de AOW-gerechtigde leeftijd. DNB en AFM houden toezicht op de naleving van deze verplichting. Op die manier zijn er waarborgen om te zorgen dat een zelfstandige bij ingetreden arbeidsongeschiktheid daadwerkelijk potentieel tot de AOW-gerechtigde leeftijd een uitkering kan krijgen. Deze waarborgen kennen niet-verzekeraars niet. Daardoor verwacht ik op dit moment niet dat een niet-verzekeraar voldoende zekerheid kan bieden om aan deze langjarige verplichtingen te kunnen voldoen.

Vraag 20. Hoe kijkt u naar het inzetten van de vrijkomende gelden van de versnelde afbouw van de zelfstandigenaftrek om, bijvoorbeeld in de eerste jaren, zelfstandigen te ondersteunen bij het betalen van de premie voor een verplichte aov-zzp, zoals oorspronkelijk het plan was en Senna Maatoug (GL) onlangs ook opperde in een podcast van Zipconomy? Of om die gelden op een andere manier te gebruiken om zelfstandig ondernemerschap te stimuleren?

Het kabinet wil de arbeidsmarkt meer in balans brengen. Het versneld afbouwen van de zelfstandigenaftrek draagt hieraan bij, doordat de verschillen in fiscale behandeling tussen werknemers en zelfstandigen op deze manier kleiner worden. Hierbij hoort ook dat zelfstandigen de bijbehorende premie betalen. Hierbij geldt overigens dat ook het kabinet het belangrijk vindt dat de verzekering betaalbaar is (zoals ook expliciet aangegeven in de voortgangsbrief arbeidsmarktpakket).

¹⁶ Vragen van het lid Van Houwelingen (FvD) aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het artikel 'Twee jaar wachttijd maakt 'verplichte AOV' uitvoerbaar en betaalbaar', ingezonden 5 juni 2023 en op 7 juni 2023 beantwoord.