

Impactanalyse AOV-ZZP (3 varianten)

In het Pensioenakkoord is afgesproken dat er een AOV voor zelfstandigen zou komen. Dan zijn ZZP'ers verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid door ziekte of een ongeval. De Stichting van de Arbeid heeft daar een voorstel voor gedaan. Hieronder staan de hoofdlijnen van dat voorstel (3). Om het voorstel van Stichting van de Arbeid in perspectief van de BD-processen te plaatsen zijn er 2 alternatieve voorstellen toegevoegd om de gevolgen in vormgeving te duiden.

Varianten

1. Voorziening arbeidsongeschiktheidsuitkering:

Een voorziening voorziet in een uitkeringsfaciliteit zonder koppeling aan de individuele premie. Deze kan dan gezocht worden in faciliteiten of opslagen.

Groep van verzekerden: niet relevant

Financiering: bestaande parameters worden aangepast of faciliteiten worden afgeschaft om budget te creëren (uitruil te doen). Het is aan de beleidsmaker om geschikte knoppen te kiezen.

2. Kale arbeidsongeschiktheidsverzekering voor ondernemers/winst-genietters:

Groep van verzekerden: Alle ondernemers (WUO) automatisch verzekeren.

Verzekering:

- Geen keuzemogelijkheden.
- Geen uitzonderingen.
- Geen afhankelijkheden met de uitkeringszijde.

Premie: BD int de premie (percentage van bruto-inkomen WUO gemaximeerd op € 30.000).

3. Voorstel Stichting vd Arbeid (hierna: SvdA):

Groep van verzekerden:

- ZZP'ers, ROW'ers, DGA's (zonder personeel en meewerkende echtgenoten).

Verzekering en Premie: De verzekering wordt uitgevoerd door UWV: claimbeoordeling, uitkeringsverstrekking en re-integratie. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de premie-inning.

- De standaard uitkering bedraagt 70% van het laatstverdiende inkomen tot aan de grens van bruto circa € 30.000 per jaar (143% WML).
- De uitkering is maximaal € 1.650 bruto per maand, dat is 100% Wettelijk Minimum Loon (WML).
- De premie voor de standaardverzekering is indicatief 8% van het inkomen en is aftrekbaar.
- De premie zal door de Belastingdienst geheven worden als een percentage van het bruto-inkomen dat uit zelfstandig werk (WUO en ROW) is verdiend, gemaximeerd tot € 30.000. Nadat de belastingaangifte is gedaan, zal de Belastingdienst bepalen hoeveel premie moet worden betaald voor het afgelopen jaar.
- De uitkering kent een standaard eigenrisicoperiode, of wachttijd, van 52 weken met een keuzemogelijkheid om dit aan te passen naar 26 of 104 weken. De verzekering loopt tot het bereiken van de AOW-leeftijd. Tussentijds kan de wachttijd niet worden aangepast.
- De lengte van de wachttijd heeft invloed op de hoogte van de premie.
- Zelfstandigen kunnen zelf kiezen of ze zich bovenop de standaardverzekering nog aanvullend willen verzekeren (privaat).
- Zelfstandigen kunnen kiezen een andere passende arbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten bij een private verzekeraar, mits zij voldoen aan de gestelde voorwaarden. Hiervoor is een toetsingskader geformuleerd. Lopende private arbeidsongeschiktheidsverzekeringen worden geëerbiedigd, als ze voor de peildatum zijn afgesloten.
- De agrarische sector kent een specifieke positie en kan uitgezonderd worden voor de verzekeringsplicht.
- Net als bij de huidige volksverzekeringen en werknemersverzekeringen, komt er een ontheffing van de verzekeringsplicht voor gemoedsbezwaren.
- Als zelfstandigen al een private verzekering hadden afgesloten voor de publicatie van dit voorstel, kunnen ze ervoor kiezen om die verzekering te behouden en niet in te stromen in de publieke verzekering. Op het moment dat zelfstandigen deze private verzekering stopzetten of als de verzekering afloopt voor de AOW-leeftijd is bereikt, zullen ze instromen in de publieke verzekering.
- De Stichting hecht aan de betaalbaarheid van deze verzekering. Door het toevoegen van keuzemogelijkheden kan gekozen worden voor verschillende premiehoogtes. De Stichting

realiseert zich dat een verzekering nooit gratis is en voor sommige groepen zelfstandigen lastig op te brengen is. In het voorstel worden hierbij enkele overwegingen en suggesties voor gedaan.

Vragen implementatie en portfolio:

Voor alle varianten:

- Wanneer kan dit worden ingevoerd?

De implementatie is zeer afhankelijk van de vormgeving. De implementatietermijn neemt naargelang de complexiteit toe.

- Wat is de impact op het portfolio?

Voor de voorziening(1) varieert de aanpassing van een parameter-aanpassing tot een structuuraanpassing. Daarvoor zal AFP-analyse eerst een verkenning van de budgettaire gevolgen en beschikbare knoppen moeten calculeren. Dit zou idealiter maar afhankelijk van de prioritering in het IV-portfolio in volgend jaar aangepast kunnen worden voor belastingjaar 2022.

Voor de kale variant(2) zal een nieuw proces ingebouwd moeten worden. Dat heeft een grote impact op het portfolio. Omdat het portfolio al overvol is, is de inpasbaarheid voor de aankomende jaren onwaarschijnlijk.

Het voorstel van Stichting van de Arbeid(3) is onuitvoerbaar.

Inschatting

Interactie burgers/bedrijven

Doelgroep:

1. Voorziening arbeidsongeschiktheidsuitkering:

De vorm van de uitkering bepaalt de doelgroep. In de vorm van een voorziening wordt de dekking niet individueel gerealiseerd met een premie maar budgettair (achter de schermen) over de hele groep achter de parameters.

2. Kale arbeidsongeschiktheidsverzekering voor ondernemers/winst-genieurs:

De doelgroep van de verzekering sluit aan bij het inkomensbestanddeel voor de WUO voor ondernemers.

3. Voorstel SvdA:

Het is niet duidelijk wie onder de groep verzekerden moeten vallen. Mogelijk heeft de KvK een beter beeld bij de afbakening. ROW kan ook ter beschikkingstelling zijn, beleggingen, gastouderschap etc. Dat moet er waarschijnlijk uitgefilterd worden. Dat is zeer bewerkelijk. Tegelijkertijd ontvangt de DGA en zijn meewerkende partner al loon en zijn in specifieke situaties uitgesloten van werknemersverzekering. De Belastingdienst kan de groep winstgenieurs redelijk goed afbakenen door een afgeleide van de aangifte IH. Dat geldt niet voor de specifieke groepen uit het voorstel. Voor niet-inwoners is dit nog lastiger. Momenteel is die doelgroep bij de Belastingdienst niet in beeld, een buitenlandse ondernemer is alleen in beeld indien hij een onderneming of een vaste inrichting in Nederland heeft. Voor een aantal branches zal de per 1 maart 2020 ingevoerde WagwEU meer inzicht bieden. Voor de Inkomensheffingen is het wel of niet hebben van personeel niet relevant. Dan komt ook de vraag op wanneer je personeel hebt. Dat kan per tijdvak (maand of 4-weken) verschillen. Dergelijke dwarsverbanden met de loonheffingen zijn niet uitvoerbaar. ZZP-ers en ZMP-ers zijn door de Belastingdienst mede daarom niet af te bakenen. In zijn totaliteit kan de Belastingdienst de groepen niet afbakenen.

Interactie:

1. Voorziening arbeidsongeschiktheidsuitkering:

De wijziging van bestaande knoppen in de IH heeft eenmalig aandacht nodig samen met andere jaaraanpassingen.

2. Kale arbeidsongeschiktheidsverzekering voor ondernemers/winst-genieurs:

Als het een generieke voorziening is die wordt geïnd via de inkomstenbelasting heeft het communicatief aandacht nodig maar heeft het niet veel impact op interactie. Als het een aparte kasstroom wordt geldt een grotere impact en moet per bsn de hoogte en reden van de premie heel duidelijk zijn en er moet een vast moment voor de inning zijn.

Communicatieve overwegingen:

- In de basis eenvoudig: hoogte van de afdracht op de IH neemt toe, zonder dat de belastingplichtige iets hoeft te doen. Eis is dan wel: het aangifteformulier is sturend door de heffing te koppelen aan het WUO en ROW-inkomen.
- Wat doen we met slapende ondernemers?

3. Voorstel SvdA:

Het voorstel is zo complex dat het communicatief niet uit te leggen is. Binnen de Belastingdienst zetten wij communicatief en bij de dienstverlening in op uitleg van de maatregelen voor belastingplichtigen of inhoudingsplichtigen. In dit voorstel lijkt globale uitleg niet te volstaan door de hoeveelheid modaliteiten. Je zult alle vragen over alle mogelijke combinaties van varianten moeten kunnen beantwoorden. Bij vragen over de hoogte van de premie zal je een volledig overzicht moeten hebben van de wijze waarop de desbetreffende ondernemer zijn 'verzekering/polis' heeft geregeld en bij vragen over de uitkering geldt hetzelfde. Dit voorstel vraagt veel meer controle vooraf en vraagt vanwege uitzonderingen veel van de zuiverheid van de Belastingdienst-registraties. Dit is ingewikkeld.

Communicatieve overwegingen:

- Indien heffing wordt gekoppeld aan de registratie van het ondernemerschap bij de Belastingdienst of elders moet het formulier dusdanig worden aangepast. Immers: in het huidige portaal besluit de belastingplichtige zélf of hij zich aanmeldt als ondernemer. Daarnaast moet de Belastingdienst de kwalificatie 'ondernemer' actief delen in zijn portaal.
- Wat doen we met slapende ondernemers?

Afhankelijk van hoe het proces gaat lopen zien we voor communicatie over de verplichte AOV (in de vorm van Stichting van de Arbeid) een impactvol traject met de volgende contouren:

Communicatie-inzet:

- Onderzoek
- Rijksbrede campagne
- Aanpassing kanalen, met aandacht voor de portalen
- Duidelijke scheiding van taken t.o.v. ministerie en UWV
- Kijken naar de rol van KVK
- Oog voor ondernemers zónder personeel en resultaatgenieters

Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid

1. Voorziening arbeidsongeschiktheidsuitkering:

Dit vergt geen handhaving van de Belastingdienst maar van de uitkeringsinstantie. Hierbij bestaat er geen verband tussen de financiering en de uitkering. Uitzonderingen en modaliteiten hebben binnen deze variant geen invloed op de financiering.

2. Kale arbeidsongeschiktheidsverzekering voor ondernemers/winst-genieters:

Bij dit voorstel zal de premie-inning voor de AOV afhankelijk worden gesteld van een fiscaal relevant feit, zoals het zijn van ondernemer en het genieten van winst uit onderneming. Er lijkt dan een kleine leemte te bestaan voor de ROW-genieters (waaronder ook PGB-houders). Dit is beleidsmatig echter goed uit te leggen en het zal vermoedelijk niet rendabel zijn van WUO over te gaan naar ROW. Mensen worden gevraagd WUO aan te geven. De juistheid valt of staat met het invulgedrag. We hebben geen contra-informatie om te controleren. Bij de IH werkt het zo dat we pas achteraf na het invullen van de aangifte kunnen controleren of dat het geval is. We hebben niet de actuele gegevens. In het voorstel kan het dus voorkomen dat de premie later geïnd wordt dan het beroep op de uitkering gedaan kan worden.

Burgers die zowel loon als WUO genieten kunnen te maken hebben met absorptie van loon in de WUO of een dubbele verzekering.

3. Voorstel SvdA:

De handhaving is niet mogelijk omdat de beoordeling niet gebaseerd is op fiscaal-relevante feiten.

In de IH onderscheiden we bijvoorbeeld ondernemers met en - zonder personeel niet. Dat is ook niet fraudebestendig of handhaafbaar omdat een ondernemer makkelijk onder de verzekeringsplicht uitkomt door bijvoorbeeld iemand in dienst te nemen met een 0-uren contract. Mensen worden gevraagd WUO of ROW aan te geven. De juistheid valt of staat met het invulgedrag. We hebben geen contra-informatie om te controleren. We hebben wel gegevens voor ROW maar dat is niet volledig. Bij de IH werkt het zo dat we pas achteraf, na het invullen van de aangifte kunnen controleren of dat het geval is. We hebben niet de actuele gegevens. In het voorstel kan het dus voorkomen dat de premie later geïnd wordt dan het beroep op de uitkering gedaan kan worden. Burgers die zowel loon als WUO genieten kunnen te maken hebben met absorptie van loon in de WUO of een dubbele verzekering.

Complexiteitsgevolgen

1. Voorziening arbeidsongeschiktheidsuitkering:

Dit heeft geen effect op de complexiteit. Onze inschatting is dat dit voor zowel de burger als de Belastingdienst eenvoudig is. Zonder dat de burger erbij stil hoeft te staan bestaat er een vangnet bij arbeidsongeschiktheid.

2. Kale arbeidsongeschiktheidsverzekering voor ondernemers/winst-genieters:

De extra maatregel zorgt voor een complexiteitstoename in de processen van de Belastingdienst en voor de burger. Een eventuele doorwerking in het verzamelinkomen heeft complexiteitsgevolgen voor de toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen. Er zullen verschillen komen in de voorlopige aanslag/teruggaaf en de definitieve aanslag door aftrekbare premies. Dit moet verrekend worden waardoor het zowel voor de Belastingdienst als voor de burger complexer wordt.

3. Voorstel SvdA:

De extra maatregel zorgt voor een complexiteitstoename in de processen van de Belastingdienst en voor de burger. De verschillen en mogelijkheden voor de burger zorgen voor een zeer hoge complexiteitstoename. Een eventuele doorwerking in het verzamelinkomen heeft complexiteitsgevolgen voor de toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen. Er zullen verschillen komen in de voorlopige aanslag/teruggaaf en de definitieve aanslag door aftrekbare premies. Dit moet verrekend worden waardoor het zowel voor de Belastingdienst als voor de burger complexer wordt.

Maakbaarheid systemen/uitvoeringskosten/personele gevolgen

In zijn algemeenheid geldt dat de IH-keten een overvol IV-portfolio heeft waardoor de IV-dagen schaars zijn. De (structuur)wijzigingen (verleden en heden) worden tezamen met onderhoud en modernisering geprioriteerd in het IV-portfolio. Onderhoud en modernisering vragen de komende jaren grote aandacht voor de continuïteit van de keten.

1. Voorziening arbeidsongeschiktheidsuitkering:

Het is afhankelijk van welke knoppen gekozen worden hoe deze aanpassing moet plaatsvinden. Parameteraanpassingen kunnen mee met de jaaraanpassingen voor 2022.

2. Kale arbeidsongeschiktheidsverzekering voor ondernemers/winst-genieters:

Het gaat naar inschatting om duizend IV-dagen. Dat is een grote IV-impact. Er is op zijn vroegst ruimte om te starten in het IV-portfolio 2023 waarbij de inpasbaarheid afhankelijk is van de prioritering van (een reeds groot pakket aan) werkzaamheden. Het is niet duidelijk in welk jaar de aanpassingen volledig geïmplementeerd kunnen zijn.

3. Voorstel SvdA:

Bovenstaand is al gesteld dat de afbakening onuitvoerbaar is voor de Belastingdienst. Indien de Belastingdienst een lijst van deelnemers ontvangt is de bouw van een dergelijk systeem een zeer grote impact en volledig nieuw naast de reguliere processen.

De Kale variant onder 2 vergt al zeker duizend IV-dagen. Het voorstel van SvdA heeft meerdere opties en modaliteiten die invloed hebben op de premie. Het is de vraag door wie dit uitgevraagd zouden moeten worden. De modaliteiten moeten in de systemen worden ingebouwd. Dit zijn grote structuurwijzigingen op de kale variant die niet wenselijk zijn en heel veel IV-dagen gaan kosten in een portfolio waarin de dagen schaars zijn.

N.B.: Deze impact bij het voorstel blijft een inschatting. Formele uitspraken over de uitvoeringsgevolgen volgen uit een uitvoeringstoets.

Aanvullende vragen bij uitvraag:

Voorstel:

- Is het uitvoerbaar de groep van verzekerden af te bakenen?

Het is niet duidelijk wie onder de groep verzekerden moeten vallen. De Belastingdienst kan de groep winstgenieters redelijk goed afbakenen door een afgeleide van de aangifte IH. Dat geldt niet voor de specifieke groepen uit het voorstel. Voor niet-inwoners is dit nog lastiger.

Momenteel is die doelgroep bij de Belastingdienst niet in beeld, een buitenlandse ondernemer is alleen in beeld indien hij een onderneming of een vaste inrichting in Nederland heeft. Voor een aantal branches zal de per 1 maart 2020 ingevoerde WagwEU meer inzicht bieden. In zijn totaliteit kan de Belastingdienst de groepen niet afbakenen.

- o **Hoe zit dat met Zelfstandigen met personeel?**

Voor de Inkomensheffingen is het wel of niet hebben van personeel niet relevant. Dergelijke dwarsverbanden met de loonheffingen zijn niet uitvoerbaar. ZZP-ers en ZMP-ers zijn door de Belastingdienst mede daarom niet af te bakenen.

- **De lengte van de wachttijd heeft invloed op de hoogte van de premie.** Kunnen we daar rekening mee houden bij het innen van de premie? Zo ja, hoe kunnen we daar rekening mee houden? Wat is daarvoor nodig?

De Belastingdienst kan (zelfstandig) geen rekening houden met keuze in wachttijd en daarmee in premie. De Belastingdienst int in andere gevallen premie zonder dat daar een kwalificatievraag voor het recht op uitkering plaatsvindt. UWV bepaalt wie recht heeft op een uitkering, waarmee de vaststelling of keuze voor wachttijd aldaar zal neerslaan. In het voorstel van Stichting van de Arbeid is een mogelijkheid om de wachttijd te kiezen waardoor de premie naargelang differentieert. Dat lijkt iets voor UWV om in eerste instantie te bepalen bij de aanmelding van de verzekerde. Het wordt lastig voor de Belastingdienst als wij moeten bepalen of iemand verzekerd is. Dat is bijvoorbeeld nog lastiger bij niet-inwoners. Een afhankelijkheid tussen premie en uitkering door UWV is in zijn algemeenheid niet mogelijk. Het opleggen van de aanslag laten wachten tot UWV de communicatie hierover heeft afgerond lijkt ondoenlijk voor de uitvoering van de Belastingdienst. Dit aspect is onuitvoerbaar.

- Is het uitvoerbaar de agrarische sector uit te sluiten van de verzekeringsplicht? Wat is daarvoor nodig?

In de aangifte IH wordt gevraagd of er agrarische activiteiten worden verricht. Hierdoor hebben we de agrariërs in beeld, het is echter zeer bewerkelijk om deze groep uit te sluiten van het betalen van de premie. Enig voordeel biedt dat de agrarische sector als risicosector is aangemerkt in het kader van de meldingsplicht WagwEU. Dus enige informatie valt via die melding mogelijk te achterhalen, al is het aantal meldingen binnen de agrarische sector tot nu toe zeer beperkt.

- Is een ontheffing voor gemoedsbezwaarden uitvoerbaar? Wat is daarvoor nodig?

In de systemen van de IH zien we niet of belastingplichtigen gemoedsbezwaarden zijn. Mensen kunnen verzoeken om een status van gemoedsbezwaarde, dan worden ze apart behandeld zodat ze niet verzekerd zijn. Dit is een handmatig proces wat niet in het IH-proces is ingebouwd.

- In plaats van deze AOV-ZZP kunnen zelfstandigen zich privaats verzekeren. Hoe houden we bij of iemand privaats verzekerd is waardoor er geen premie geïnd hoeft te worden? Via renseignering van verzekeraars?

- Kunnen we bijhouden wie al een private verzekering heeft en dus geen premie voor de AOV-ZZP hoeft te betalen? Zo ja, hoe

De premies van Nederlandse verzekeringen worden gerenseigneerd voor de aftrekpost in de aangifte IH. In de aangifte wordt dit vooraf ingevuld. Op wachttijd en verzekerd kapitaal hebben we geen zicht. Om te achterhalen of buitenlandse ondernemers verzekerd zijn zal steeds uitvraag plaats moeten vinden. Dan moeten immers buitenlandse verzekeringsproducten beoordeeld worden. Dat is niet alleen door de taal lastig, maar ook omdat het buitenland andere verzekeringsvormen kent dan Nederland. Dit speelt te meer als de arbeidsongeschiktheidsverzekering onderdeel is van een andere verzekering. Hoe splits je dan de premies? (Vgl. de Nederlandse pensioenregelingen, die ook arbeidsongeschiktheid dekken.) Indien een (buitenlandse) private verzekering als alternatief wordt gezien, kan dit tot extra werk leiden bij de beoordeling ervan. Bij KEC Buitenland is enige ervaring aanwezig op het gebied van de beoordeling van buitenlandse verzekeringsproducten. Die informatie heeft echter slechts betrekking op de hoogte van de premie en niet de soort verzekering. Dat maakt de beoordeling van een verzekering in het kader van het voorstel problematisch en grotendeels handmatig.