

Vergaderjaar 2013–2014

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 512

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2014

In uw brief van 23 januari 2014 heeft u mij verzocht om uw Kamer te informeren over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de gewijzigde motie van het lid Van Weyenberg (Kamerstuk 29 544, nr. 422) over mogelijkheden om de opties voor zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) om op vrijwillige basis mee te doen aan een collectieve arbeidsongeschiktheidsverzekering te verruimen.

Met deze brief komt ik hieraan tegemoet. De opbouw van deze brief is als volgt.

Eerst schets ik de voorgeschiedenis en de context van de positie van zzp'ers in het kader van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en hun mogelijkheden om zich voor het arbeidsongeschiktheidsrisico te verzekeren.

Vervolgens ga ik in op de mogelijkheden – waar de motie om verzoekt – om de opties voor zzp'ers om op vrijwillige basis mee te doen aan een collectieve arbeidsongeschiktheidsverzekering te verruimen.

Voorts licht ik de informatievoorziening toe.

Tot slot ga ik in op de uitkomsten van de tweede meting van eind 2013 van het zzp-panel van SZW, dat verricht is door onderzoeksbureau Panteia/EIM. In deze meting zijn zzp'ers specifiek bevroegd over het al dan niet afsluiten van een arbeidsongeschiktheidsverzekering. De resultaten van deze meting zijn eind maart bekend geworden. Omdat ik de uitkomsten van dit onderzoek graag wilde meenemen in mijn reactie op de onderhavige motie, kan ik uw brief nu pas beantwoorden.

Voorgeschiedenis en context

Per 1 augustus 2004 werd de toegang tot de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) afgesloten¹. De WAZ, die op 1 januari 1998 was ingevoerd, regelde een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen op minimumniveau.

Op basis van een nadere beschouwing van de noodzaak en wenselijkheid van een verplichte publieke verzekering voor zelfstandigen, is de toegang tot de WAZ afgeschaft. Ten grondslag aan dit besluit lag onder meer de constatering dat onder zelfstandigen geen behoefte bestond aan een verplichte publieke arbeidsongeschiktheidsverzekering in de vorm van de WAZ. De inkomenssolidariteit werd als te groot ervaren en de premie als te hoog. Bovendien was er een alternatief voorhanden, in de vorm van private arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.

Afschaffing bood meer keuzevrijheid, inclusief de keuzemogelijkheid om geen arbeidsongeschiktheidsverzekering te sluiten. Er zijn immers zelfstandigen die zich niet willen verzekeren, bijvoorbeeld omdat zij ingeval van arbeidsongeschiktheid kunnen terugvallen op het inkomen van hun partner of op eigen vermogen.

Sinds de afschaffing van de WAZ hebben zelfstandigen de keuzevrijheid om zich al dan niet te verzekeren voor het arbeidsongeschiktheidsrisico. Daartoe bestaan de volgende mogelijkheden:

1. Ondernemers kunnen gebruik maken van het aanbod van een private verzekeraar voor een reguliere arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV) (individueel of collectief).
2. Indien zij om gezondheidsredenen niet in aanmerking komen voor een reguliere AOV, kunnen startende ondernemers gebruik maken van de vangnetverzekering van private verzekeraars.
3. Ondernemers die starten vanuit een dienstverband of werknemersverzekering kunnen de verplichte WIA-verzekering in vrijwillige vorm bij het UWV voortzetten.

Bovendien bieden private verzekeraars tegenwoordig een grotere variëteit aan arbeidsongeschiktheidsverzekeringen aan. Verzekeraars bieden onder meer instapproducten aan met een beperktere looptijd of een beperkte risicodefinitie ten opzichte van de reguliere AOV. Voorts zijn er polissen die alleen ongevallen of bepaalde ernstige ziekten dekken («critical illnesses») en polissen die een met de WAZ vergelijkbare dekking bieden. Daarnaast worden ook polissen aangeboden die alleen vaste lasten dekken. Het gaat dan om een verzekerd bedrag dat afhangt van bijvoorbeeld de woonlasten, maar dat losstaat van het (gederfde) inkomen van de zelfstandige.

Als alternatief om het arbeidsongeschiktheidsrisico af te dekken, zijn er ook andere initiatieven ontstaan, zoals de Broodfondsen. Een Broodfonds is geen arbeidsongeschiktheidsverzekering, maar een arbeidsongeschiktheidvoorziening. Een Broodfonds werkt als een schenkring. Broodfondsen zijn collectieven van over het algemeen minimaal 20 deelnemende zelfstandigen. Indien een deelnemer van een Broodfonds ziek wordt, krijgt hij van alle andere deelnemers een bedrag geschonken. Dit bedrag is bedoeld om te voorzien in het eerste levensonderhoud. De deelnemers zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering; de overheid of verzekeraars spelen hierin geen rol.

Een ander recent alternatief is de mogelijkheid de individuele oudedagsvoorziening in te zetten als voorziening voor arbeidsongeschiktheid. De pensioenregeling die zelfstandigenorganisaties thans vormgeven zal deze

¹ Staatsblad 2004, nr. 324.

mogelijkheid gaan bevatten². De regering faciliteert dit door bij aanwending van derdepijlerpensioen ten behoeve van arbeidsongeschiktheid niet meer te eisen dat hiervoor revisierente wordt afgedragen. Dit is afgesproken rond de wijziging van het Witteveenkader voor de oudedagsvoorziening en wordt thans uitgewerkt³.

Opties

Aan de hand van de bovenstaande indeling schets ik hierna de mogelijkheden om de opties voor zzp'ers om op vrijwillige basis mee te doen aan een collectieve arbeidsongeschiktheidsverzekering te verruimen.

1. Private arbeidsongeschiktheidsverzekeringen

Zelfstandigen geven regelmatig aan dat zij geen verzekering afsluiten omdat zij een reguliere AOV te duur vinden. Het gaat dan vaak om een AOV met een uitgebreide dekking, die een korte wachttijd kent (30 dagen), met een lange looptijd (tot de pensioengerechtigde leeftijd), die geïndexeerd wordt en die beroepsarbeidsongeschiktheid dekt vanaf 25% arbeidsongeschiktheid. Om beter aan te sluiten bij de behoefte aan goedkopere producten zijn private verzekeraars met nieuwe producten – zoals hiervoor toegelicht – op de markt gekomen. Verzekeraars bieden hierdoor nu een variëteit aan producten aan.

Door het collectiviseren van belangen kan een verzekering ook toegankelijker worden, bijvoorbeeld doordat via een belangen- of brancheorganisatie collectief een arbeidsongeschiktheidsverzekering wordt afgesloten. Zo hebben PZO (Platform Zelfstandige Ondernemers) en de zelfstandigenorganisatie van FNV (FNV Zelfstandigen) contracten gesloten met private verzekeraars, op grond waarvan de bij hen aangesloten leden korting ontvangen bij het afsluiten van een AOV. Het initiatief tot het sluiten van dergelijke collectieve contracten is aan partijen zelf. Vanzelfsprekend staat het ook aan andere organisaties vrij om dergelijke contracten aan te gaan met private verzekeraars.

Verder werkt het Verbond van Verzekeraars momenteel samen met de Rijksuniversiteit Groningen aan een verkenning om de behoeften van zelfstandigen beter in beeld te krijgen en de toegankelijkheid van de verzekeringsmarkt verder te verbeteren.

2. Vangnetverzekering van private verzekeraars

Private verzekeraars hebben – conform de aanbeveling van de SER⁴ – de aanmeldtermijn van de private vangnetverzekering voor startende zelfstandigen uitgebreid van 3 maanden naar 15 maanden. Voorts hebben zij deze verzekering opnieuw opengesteld voor bestaande ondernemers voor een periode van 3 maanden. Hierdoor hebben private verzekeraars de toegang tot de vangnetverzekering aanzienlijk verruimd.

3. Vrijwillige verzekering bij het UWV

Startende zelfstandigen die uit een loondienst- of een uitkeringssituatie komen, kunnen hun verzekering voor de Ziektewet (ZW) en/of de Wet Werk en Inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) bij het UWV vrijwillig voortzetten. Hiervoor geldt een aanmeldtermijn van 13 weken. Voorheen

² Kamerstuk 32 043, nr. 195.

³ Kamerstuk 32 043, nr. 18.

⁴ SER-advies d.d. 15 oktober 2010 «Zzp'ers in beeld: Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel».

gold een aanmeldtermijn van 4 weken. Omdat deze termijn als te krap werd ervaren is deze termijn in 2008⁵ verlengd tot 13 weken. Daardoor is de mogelijkheid om zich vrijwillig te verzekeren verruimd.

De SER heeft in bovengenoemd advies geadviseerd om deze termijn te verlengen naar één jaar. Het risico van het verlengen van de aanmeldtermijn is echter dat met name zzp'ers met «slechte» risico's – zzp'ers die ziek of arbeidsongeschikt zijn dan wel dreigen te worden – zich aanmelden voor de vrijwillige verzekering bij het UWV (negatieve selectie). Bij negatieve selectie ontstaat het risico dat de, voor vrijwillige verzekering noodzakelijke, risicosolidariteit wordt ondergraven. Dit leidt tot hogere premies voor de Ziektewet en daardoor juist tot een slechtere toegan-lijkheid van deze verzekering. Bij de vrijwillige WIA-verzekering leidt het daarbij tot een verdere stijging van de kruissubsidiëring, waardoor andere verzekerden, die geen zzp'ers zijn, meer gaan meebetalen aan de hogere uitkeringslasten. Op dit ogenblik wordt al minder dan 60% van de uitkeringslasten van de vrijwillige WAO/WIA-verzekering opgebracht door premiebetalingen van zelfstandigen. Een verlenging van de aanmeldtermijn zou dit percentage verder verlagen. Om deze redenen heeft het kabinet het voorstel van de SER niet overgenomen

4. Informatievoorziening

In zijn advies heeft de SER het belang benadrukt van het bewustzijn bij zelfstandigen van een arbeidsongeschiktheidsvoorziening en de verschillende mogelijkheden die bestaan voor het afsluiten van een publieke of private arbeidsongeschiktheidsverzekering, via voorlichting door verzekeraars en zelfstandigenorganisaties.

De betrokken organisaties hebben inmiddels hun informatievoorziening aan zelfstandigen verbeterd. Het Verbond van Verzekeraars heeft in 2010 samen met PZO, FNV Zelfstandigen en de Kamers van Koophandel een site ontwikkeld (www.verzekerenvoorzelfstandigen.nl), die algemene en onafhankelijke informatie biedt over arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Om het bewustzijn te vergroten heeft het Verbond van Verzekeraars het foldermateriaal en de productwijzers herschreven in eenvoudig, voor iedereen begrijpelijk, Nederlands (taalniveau B1). Daarnaast hebben verzekeraars zich ingespannen om de begrijpelijkheid van hun polisvoorwaarden te vergroten.

Overigens bestond er al een site die premies en dekking van diverse verzekeraars vergelijkt (www.datishetverschil.nl).

Op de site van het UWV heeft deze informatie een betere plek heeft gekregen (http://www.uwv.nl/Particulieren/verzekerd_zijn/vrijwillige_verzekeringen/index.aspx). Tevens heeft het UWV na 2011 nieuw foldermateriaal ontwikkeld.

Afgelopen jaren is de informatievoorziening dan ook verbeterd. Uit de resultaten van het zzp-panel, waarop later in deze brief nader wordt ingegaan, blijkt echter dat de bekendheid van de vrijwillige UWV-verzekering nog laag is. Daarom zal ik aan het UWV vragen of het UWV mogelijkheden ziet om de informatievoorziening verder te verbeteren, waardoor de bekendheid van de vrijwillige verzekering wordt vergroot.

5. Vrijwillige voortzetting bij pensioenfondsen

Een pensioenvoorziening bij een pensioenfonds bevat vaak ook een arbeidsongeschiktheidscomponent. Zelfstandigen die uit loondienst komen kunnen hun pensioenopbouw, en dus ook de arbeidsongeschikt-

⁵ Dit is geregeld in de Wet Zwangerschaps- en bevallingsuitkering zelfstandigen (ZEZ).

heidsvoorziening daarbinnen, gedurende 10 jaar vrijwillig voortzetten bij het pensioenfonds waar zij als werknemer aangesloten waren. De periode van 10 jaar is bedoeld als overgangstermijn van het bestaan als werknemers naar dat als zelfstandige.

Zzp-panel: arbeidsongeschiktheidsverzekeringen van zzp'ers

In september 2009 is het einde van de toegang tot de WAZ geëvalueerd⁶. Het evaluatieonderzoek analyseerde de match tussen de vraag- en aanbodkant van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, na het einde van de toegang tot de WAZ. De enquête, die destijds in het kader van de vraagkant van dit onderzoek onder zelfstandigen is gehouden, is eind 2013 ten dele herhaald onder de leden van het zzp-panel van SZW, door onderzoeksbureau Panteia/EIM. De uitkomsten hiervan vertonen een sterke gelijkenis met de uitkomsten van het onderzoek uit 2009.

Uit het zzp-panel blijkt onder meer dat 36% van de ondervraagde zelfstandigen een arbeidsongeschiktheidsverzekering heeft, waarvan:

- 86% een AOV heeft bij een private verzekeraar
- 4% een verzekering heeft via een collectief
- 6% een vrijwillige verzekering heeft bij het UWV
- 1% een verzekering heeft via de werkgever (wegens een naastlopend dienstverband)
- 1% deelneemt aan een Broodfonds

De focus van de zzp'er ligt duidelijk op de private verzekering. Dit stemt overeen met het beeld en de verzekeringsgraad in 2009. Net als in 2009 blijkt ook nu uit het zzp-panel dat slechts een klein deel van de verzekerde zelfstandigen gebruik maakt van hetzij de vangnetverzekering van private verzekeraars, hetzij van de vrijwillige verzekering bij het UWV. Uit gegevens van het UWV blijkt dat op dit moment 12.241 zelfstandigen zich vrijwillig verzekerd hebben bij het UWV voor de ZW en 12.407 zelfstandigen zich vrijwillig verzekerd hebben voor de WIA.

Voorts blijkt uit het zzp-panel dat slechts een klein deel van de ondervraagde zzp'ers (10%) op de hoogte is van de mogelijkheid van de vrijwillige verzekering bij het UWV. De reden voor het geringe gebruik van deze verzekeringen lijkt dan ook gelegen te zijn in de geringe bekendheid ervan. Overigens moet in dit verband wel bedacht worden dat de vrijwillige verzekering bij het UWV en de vangnetverzekering van verzekeraars niet zozeer gericht zijn op de totaalgroep van zzp'ers, maar veeleer op de startende moeilijkere verzekerbare zzp'ers. Daardoor is het bestaan – en de bekendheid – van deze verzekering met name relevant voor startende zzp'ers die moeilijker terecht kunnen op de private markt.

Uit het evaluatieonderzoek in 2009 bleek dat zzp'ers doorgaans een voorkeur hebben voor een AOV bij een private verzekeraar met de meest uitgebreide dekking⁷. Ook uit het onderhavige onderzoek blijkt dat de meerderheid (80%) van de zelfstandigen een verzekering sluit die breder dekt dan alleen de vaste lasten. Uit de meting van het zzp-panel blijkt dat van de verzekerde zzp'ers ruim driekwart ervoor heeft gekozen om een vast bedrag uitgekeerd te krijgen ingeval van arbeidsongeschiktheid. Zij betalen gemiddeld jaarlijks 4.050 euro aan hun AOV. Maandelijks komt dat neer op 340 euro. Hoewel dat niet is onderzocht in het zzp-panel, is de eerder genoemde omvang van de dekking een mogelijke verklaring voor de hoogte van dit bedrag.

⁶ Kamerstuk 32 135, nr. 1.

⁷ Deze AOV heeft een korte wachttijd (30 dagen), een lange looptijd (tot de pensioengerechtigde leeftijd), wordt geïndexeerd en dekt beroepsongeschiktheid vanaf 25% arbeidsongeschiktheid.

De belangrijkste reden (65%) om een AOV af te sluiten, is de verantwoordelijkheid die de zzp'er voelt voor het gezinsinkomen. Een andere veel genoemde reden is dat men vindt dat men zelf niet in staat is om dit risico zelf te dragen.

De belangrijkste reden voor de onverzekerde zzp'ers om géén AOV af te sluiten is de prijs / de hoogte van de premies (60%). Deze uitkomst stemt overeen met het onderzoek uit 2009. Ook toen was een belangrijke reden, voor zelfstandigen om zich niet te verzekeren, dat zij een AOV te duur vonden (60%). Van degenen die wel belangstelling hadden voor een AOV ging de voorkeur destijds sterk uit naar een verzekering voor beroepsongeschiktheid. Maar de bereidheid om voor deze geprefereerde polis een premie te betalen die in de buurt komt van de daadwerkelijke prijs was gering.

Tot slot is in het onderzoek aandacht besteed aan de vraag of zzp'ers een rol zien voor de overheid bij het verzekeren van arbeidsongeschiktheid. De meerderheid van de zelfstandigen ziet de AOV toch vooral als een eigen verantwoordelijkheid en een private aangelegenheid. Niet de overheid maar zijzelf moeten kunnen bepalen welke keuzes er rondom de AOV gemaakt worden. Hoger opgeleide zelfstandigen zijn daarbij vaker voorstander van eigen (private) verantwoordelijkheid dan lager en middelbaar opgeleide zelfstandigen.

Conclusie

Ik ga ervan uit dat ik met deze brief voldaan heb aan het verzoek, zoals gedaan in de motie van het lid Van Weyenberg (Kamerstuk 29 544, nr. 422), «om de Kamer te informeren over mogelijkheden om de opties voor zzp'ers om op vrijwillige basis mee te doen aan een collectieve arbeidsongeschiktheidsverzekering te verruimen». In het vorenstaande heb ik daartoe de verschillende mogelijkheden tot verruiming binnen het huidige bestel aangegeven. Recapitulerend constateer ik dat het partijen nu al vrijstaat om hun belangen te collectiviseren en een collectieve private verzekering aan te gaan. Daarnaast bieden de Broodfondsen een alternatieve collectieve voorziening voor zzp'ers, als zij geen reguliere AOV willen afsluiten. Het verruimen van de aanmeldtermijn voor de vrijwillige verzekering bij het UWV zou leiden tot negatieve selectie, waardoor de solidariteit te veel onder druk zou komen te staan. Om die reden heeft het kabinet deze optie van de hand gewezen. Wel zal ik aan het UWV vragen om te bezien hoe de voorlichting over de vrijwillige verzekering aan zzp'ers verder kan worden verbeterd, waardoor de bekendheid van de vrijwillige verzekering wordt vergroot.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher