
Vergaderjaar 2020 – 2021

35 074 Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, de Wet financiering sociale verzekeringen en enige andere wetten om de balans tussen vaste en flexibele arbeidsovereenkomsten te verbeteren (Wet arbeidsmarkt in balans)

W VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG
Vastgesteld 26 mei 2021

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ hebben op 6 en 20 april 2021 gesproken over het ontvangen afschrift van de Tweede Kamerbrief “Hoofdlijnen verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen”.²

Naar aanleiding van die hoofdlijnennotitie hebben zij bij brief van 28 april 2021 een aantal vragen van de leden van de PvdA-fractie en de PvdD-fractie gesteld aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben zich bij de vragen van de leden van de PvdA-fractie aangesloten.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op 26 mei 2021 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Van der Bijl

¹ Samenstelling:

Kox (SP), Essers (CDA), Ester (CU), Sent (PvdA) (*voorzitter*), Van Strien (PVV), N.J.J. van Kesteren (CDA), Oomen-Ruijten (CDA), Schalk (SGP), Stienen (D66), De Bruijn-Wezeman (VVD) (*ondervoorzitter*), A.J.M. van Kesteren (PVV), Van Rooijen (50PLUS), Van Ballekom (VVD), Crone (PvdA), Frentrop (FVD), Geerdink (VVD), Van Gurp (GL), Moonen (D66), Rosenmöller (GL), Vendrik (GL), De Vries (Fractie-Otten), Van der Burg (VVD), Van Pareren (Fractie-Nanninga), Berkhout (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Prast (PvdD)

² Kamerstukken I 2020/2021, 35074, V.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Den Haag, 28 april 2021

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben op 6 en 20 april 2021 gesproken over het ontvangen afschrift van uw Tweede Kamerbrief "Hoofdpijnen verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen".³ De leden van de PvdA-fractie en de PvdD-fractie hebben naar aanleiding van die hoofdpijnennotitie de volgende vragen en opmerkingen. De leden van de GroenLinks-fractie sluiten zich aan bij de vragen van de leden van de PvdA-fractie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie:

De leden van de PvdA-fractie betreuren de uiterst trage voortgang die de regering heeft geboekt in het dossier van de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Deze leden zijn van mening dat alle werkenden verplicht pensioen en bescherming tegen arbeidsongeschiktheid op dienen te bouwen, vanaf de eerste werkdag. Daaraan moeten opdrachtgevers van zelfstandigen ook meebetalen, zo menen zij, zodat ook zzp'ers op sociale bescherming kunnen rekenen bij tegenslag en voor de oude dag. En zij menen tevens dat de voorwaarden voor uitkering helder geformuleerd dienen te worden. Is de regering het met deze uitgangspunten eens? Zo nee, waarom niet?

De leden kijken uit naar de voorstellen van SEO ter voorkoming van potentiële averechtse selectie-effecten. Graag vragen zij de regering de uitkomsten van het SEO-onderzoek voorzien van een appreciatie te delen met deze Kamer. Is de regering bereid dat toe te zeggen? Overweegt de regering hierbij de optie van een verplichte publieke verzekering voor alle zelfstandigen (premie naar draagkracht), in combinatie met een private aanvullende verzekering? Zo nee, waarom niet?

In de brief kijkt de regering "*naar verschillende opties om de nettoinkomenspositie van zelfstandigen door de verzekeringsplicht er niet op achteruit te laten gaan*".⁴ Hiermee beschouwt de regering de Tweede Kamermotie-Asscher c.s.⁵ als afgedaan. Echter, de regering geeft vooral aan dat zij bezwaren heeft tegen de voorgestelde maatregelen uit deze motie en dat zij deze dan ook niet tot uitvoering wil brengen omdat het volgens de regering risico's en juridische onmogelijkheden met zich meebrengt. Graag vragen de leden van de PvdA-fractie om bij de hierboven gevraagde appreciatie van het SEO-onderzoek expliciet aandacht te schenken aan de betaalbaarheid en brede inkomenspositie van zelfstandigen in het algemeen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie:

De leden van de PvdD-fractie danken de minister dat hij de Eerste Kamer via deze kabinetsbrief op de hoogte houdt van de vorderingen aangaande het zekerstellen dat ook andere werkenden dan werknemers zich (kunnen) verzekeren tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. Dat geldt des te sterker omdat uitvoerbaarheid een uitdaging blijkt te zijn.

Het kabinet vroeg in het Pensioenakkoord de sociale partners om, in overleg met vertegenwoordigers van zelfstandigenorganisaties, een voorstel daartoe uit te werken. De minister laat nu weten dat het betreffende voorstel⁶ volgens de impactanalyse door de Belastingdienst

³ Kamerstukken I 2020/2021, 35074, V.

⁴ Kamerstukken I 2020/2021, 35074, V, p.15.

⁵ Kamerstukken II 2019/2020, 29544, Nr.983.

⁶ Kamerstukken I 2019/2020, 32043, AD, p.17 (Stichting van de Arbeid, "*Keuze voor zekerheid*").

onuitvoerbaar is. Tegelijkertijd laat de minister weten geen uitvoering te geven aan de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Stoffer c.s.⁷ die de regering verzoekt om alternatieven en uitzonderingsposities voor de verzekeringsplicht als uitgangspunt te nemen in de verdere uitwerking, en om in de kabinetsbrief in te gaan op de mogelijkheden van ruimere opt-outs en op de keuzevrijheid van zzp'ers.

Naar aanleiding van het ontvangen afschrift van de hoofdlijnennotitie hebben de leden van de PvdD-fractie de volgende vragen.

Omdat mensen zich onderverzekeren tegen een risico met kleine kans en zeer grote impact is het van groot belang zo snel mogelijk te bevorderen dat zelfstandigen zich verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid. Nu er bij de uitwerking van het voorstel van de Stichting van de Arbeid (STAR) een uitvoerbaarheidsuitdaging blijkt te zijn en mogelijk vertraging optreedt vragen deze leden het kabinet naar de mogelijkheid om op korte termijn de drempel voor het afsluiten van een arbeidsongeschiktheidsverzekering te verlagen, bijvoorbeeld door aan zelfstandigen bij hun verplichte online contact met relevante instanties als de Belastingdienst en de Kamer van Koophandel een dergelijke verzekering aan te bieden als verplicht actieve keus of als standaard, analoog aan wat luchtvaartmaatschappijen doen voor verzekeringen tegen risico's met grotere kans en kleine impact.

De minister geeft aan dat zelfstandigenorganisaties zijn betrokken bij de vraag hoe het voorstel van de STAR kan worden ingericht. Deze leden vragen welke zelfstandigenorganisaties dit waren en hoeveel zelfstandigen zij vertegenwoordigen.

De Belastingdienst schetst als uitvoerbaar alternatief voor het STAR-voorstel een voorziening tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico voor zelfstandigen. Deze variant is volgens de impactanalyse het minst complex en het snelst in te voeren. De minister werkt deze mogelijkheid niet uit met als argument dat dit niet past in het kader dat is meegegeven in het Pensioenakkoord. Deze leden vragen de minister in hoeverre een kader dat is meegegeven in een (hoofdlijnen)akkoord tussen werkgevers en werknemers leidend moet en mag zijn als het gaat om de invoering van een financieel vangnet voor zelfstandigen.

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid zien uw beantwoording met belangstelling tegemoet en ontvangt deze graag binnen vier weken.

Prof. dr. E.M. Sent

Voorzitter van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35570 XV, nr. 66.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 mei 2021

Op 28 april jongstleden hebben de leden van de PvdA-fractie en de leden van de PvdD-fractie van uw Kamer een aantal opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over mijn Tweede Kamerbrief van 26 maart 2021 "Hoofdlijnen verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen" die ik op 31 maart 2021 in afschrift gezonden heb aan uw Kamer.

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de leden van deze fracties. Hierna ga ik in op de door hen gemaakte opmerkingen en beantwoord ik de door hen gestelde vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat alle werkenden verplicht pensioen en bescherming tegen arbeidsongeschiktheid op dienen te bouwen, vanaf de eerste werkdag. Daaraan moeten opdrachtgevers van zelfstandigen ook meebetalen, zo menen zij, zodat ook zzp'ers op sociale bescherming kunnen rekenen bij tegenslag en voor de oude dag. De leden van de PvdA-fractie menen tevens dat de voorwaarden voor uitkering helder geformuleerd dienen te worden. Zij vragen of de regering het met deze uitgangspunten eens is. Zo nee, waarom niet, zo vragen deze leden.

Ik deel het uitgangspunt van de leden van de PvdA-fractie dat werkenden tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico beschermd moeten zijn. Het kabinet heeft met sociale partners in het Pensioenakkoord een wettelijke verzekeringsplicht tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico voor zelfstandigen afgesproken. Ook de Commissie Borstlap⁸ en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)⁹ adviseren om alle werkenden te beschermen tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico.

Dit ligt anders bij het uitgangspunt van de PvdA-fractie dat alle werkenden verplicht pensioen moeten opbouwen, bovenop de AOW. Thans geldt er geen algemene pensioenplicht voor alle werkenden. Voor werknemers ligt het initiatief voor de arbeidsvoorwaarde pensioen bij (vertegenwoordigers van) sociale partners. In het Pensioenakkoord is wel afgesproken dat sociale partners gezamenlijk met zelfstandigenorganisaties zullen onderzoeken of en hoe zij mogelijkheden, zoals *auto enrollment*, variabele inleg en/of een verplichtstelling, kunnen realiseren ten behoeve van het stimuleren van pensioenopbouw door zelfstandigen. Een tweede traject op dit terrein is de voorgenomen experimenteerwetgeving – als onderdeel van het wetsvoorstel toekomst pensioenen – voor experimenten waarin zelfstandigen op een eenvoudige manier pensioen kunnen sparen in de tweede pijler. Ik heb u onlangs geïnformeerd over beide trajecten.¹⁰ Het kabinet heeft daarnaast ook oog voor werknemers die nu geen pensioen opbouwen; de zogenoemde "witte vlek" op pensioengebied. De Stichting van de Arbeid (hierna: de Stichting) heeft naar aanleiding van het Pensioenakkoord een aanvalsplan opgesteld met oplossingsrichtingen om de omvang van de witte

⁸ Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk, Kamerstukken II 2019/20, 29544, nr. 960. 3

⁹ Het betere werk - de nieuwe maatschappelijke opdracht

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 32 043, nr. 559.

vlek te doen afnemen.¹¹ Een werkgroep bestaande uit sociale partners, de Pensioenfederatie, het Verbond van Verzekeraars en het ministerie van SZW bekijkt momenteel onder coördinatie van de Stichting hoe de maatregelen uit het aanvalsplan uitgevoerd kunnen worden. Zoals in het najaar van 2020 gemeld¹², verwacht ik uw Kamer gelijktijdig met het nieuwe CBS-onderzoek naar de witte vlek – uit te voeren in 2021 – te informeren over de stand van zaken van de uitvoering van het aanvalsplan.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat opdrachtgevers moeten meebetalen aan de bescherming van zelfstandigen tegen arbeidsongeschiktheid. Ik verwacht dat opdrachtgevers van zelfstandigen mee zullen gaan betalen aan de arbeidsongeschiktheidsverzekering doordat zelfstandigen de te betalen premie door zullen berekenen aan hun opdrachtgevers. Gezien de diversiteit van de zelfstandigenpopulatie zal het echter voor de ene zelfstandige beter mogelijk zijn dan voor de andere zelfstandige om de premie voor de verzekering door te berekenen aan zijn opdrachtgever. Aan SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO) heb ik gevraagd om te onderzoeken in welke mate verwacht mag worden dat zelfstandigen de te betalen premie zullen doorberekenen aan opdrachtgevers en aan hun andere klanten. Tevens heb ik aan SEO gevraagd om te onderzoeken hoe dit verschilt tussen groepen zelfstandigen. De onderzoeksresultaten verwacht ik nog voor de zomer. Dit rapport zal ik delen met uw Kamer en van mijn appreciatie voorzien.

Ik deel het standpunt van de leden van de PvdA-fractie dat de voorwaarden voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering voor zelfstandigen helder en uitlegbaar moeten zijn. Zoals ik heb toegelicht in mijn brief van 26 maart, vind ik uitlegbaarheid een belangrijk uitgangspunt. Daarnaast houdt het kabinet bovendien voor ogen dat de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering solidariteit organiseert tussen zelfstandigen, keuzevrijheid biedt om recht te doen aan de heterogeniteit van de populatie zelfstandigen en bovendien uitvoerbaar is.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat zij uitkijken naar de voorstellen van SEO ter voorkoming van potentiële averechtse selectie-effecten. Graag vragen zij de regering de uitkomsten van het SEO-onderzoek voorzien van een appreciatie te delen met deze Kamer. Zij vragen of de regering bereid is dat toe te zeggen. Voorts vragen zij of de regering hierbij de optie overweegt van een verplichte publieke verzekering voor alle zelfstandigen (premie naar draagkracht), in combinatie met een private aanvullende verzekering. Zo nee, waarom niet, zo vragen deze leden. Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie om bij de hierboven gevraagde appreciatie van het SEO-onderzoek expliciet aandacht te schenken aan de betaalbaarheid en brede inkomenspositie van zelfstandigen in het algemeen.

Naar aanleiding van het Pensioenakkoord heeft de Stichting met betrokkenheid van zelfstandigenorganisaties in maart 2020 een voorstel gedaan voor een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Uitgangspunt van dit voorstel is dat zelfstandigen in beginsel verplicht publiek verzekerd zijn (*default*). Zelfstandigen kunnen echter ook op een alternatieve manier aan de verzekeringsplicht voldoen door ervoor te kiezen zich privaat te verzekeren (*opt-out*), mits die verzekering aan bepaalde voorwaarden voldoet. Anders dan de optie die de leden van de PvdA-fractie schetsen (een verplichte publieke verzekering met daar bovenop een private aanvullende verzekering), heeft deze hybride vormgeving als voordeel dat zelfstandigen één integrale private verzekering kunnen afsluiten, wanneer zij een bredere dekking wensen dan alleen die van de publieke verzekering. Bij één integrale verzekering worden zij – als zij

¹¹ [file:///H:/Downloads/Bijlage+2+-+Aanvalsplan+witte+vlek+pensioenen+-+Stichting+van+de+Arbeid+\(juni+2020\)%20\(1\).pdf](file:///H:/Downloads/Bijlage+2+-+Aanvalsplan+witte+vlek+pensioenen+-+Stichting+van+de+Arbeid+(juni+2020)%20(1).pdf)

¹² Kamerstukken II 2020/21, 32 043, nr. 550.

arbeidsongeschikt raken – niet geconfronteerd met twee verschillende systemen van twee verzekeringen (de publieke verzekering en de aanvullende private verzekering) die verschillende arbeidsongeschiktheidscriteria hanteren. Bij hun re-integratie hebben zij dan bovendien niet te maken met zowel een publieke verzekeraar als een private verzekeraar die (bij twee verzekeringen) allebei hun re-integratie ter hand zouden nemen. Met één integrale verzekering worden dergelijke ingewikkeldheden voorkomen.

Het kabinet heeft aangegeven het voorstel van de Stichting te omarmen, mits dit op een uitvoerbare, uitlegbare en betaalbare wijze kan worden vormgegeven. Samen met de Belastingdienst, UWV, Verbond van Verzekeraars en sociale partners werken wij hier op dit moment aan.

Ik heb aan SEO gevraagd om in het onderzoek een onderbouwde inschatting te geven van de mate waarin selectie-effecten zijn te verwachten in de situatie waarin het voorstel van de Stichting (met een opt-out) ingevoerd zou zijn. Voorstellen ter voorkoming van selectie-effecten, waar de leden van de PvdA-fractie op wijzen, zullen geen onderdeel vormen van het rapport van SEO. SEO zal het rapport nog voor de zomer opleveren. Ik ben bereid de uitkomsten van het SEO-onderzoek te voorzien van een appreciatie en te delen met uw Kamer. In die appreciatie kan ik, indien daar aanleiding toe is, wel ingaan op mogelijkheden om selectie-effecten te voorkomen en/of te neutraliseren. Daarnaast zal ik in de appreciatie ook ingaan op de betaalbaarheid en brede inkomenspositie van zelfstandigen in het algemeen, zoals de leden van de PvdA-fractie vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie:

De leden van de PvdD-fractie merken op dat er bij de uitwerking van het voorstel van de Stichting van de Arbeid een uitvoerbaarheidsuitdaging blijkt te zijn en mogelijk vertraging optreedt. Deze leden vragen het kabinet naar de mogelijkheid om op korte termijn de drempel voor het afsluiten van een arbeidsongeschiktheidsverzekering te verlagen, bijvoorbeeld door aan zelfstandigen bij hun verplichte online contact met relevante instanties als de Belastingdienst en de Kamer van Koophandel een dergelijke verzekering aan te bieden als verplicht actieve keus of als standaard, analoog aan wat luchtvaartmaatschappijen doen voor verzekeringen tegen risico's met kleine kans en grote impact.

De lage verzekeringsgraad onder zelfstandigen baart mij zorgen. Ook ik ben van mening dat alle zelfstandigen goed beschermd moeten zijn tegen het risico van arbeidsongeschiktheid. Het invoeren van een nieuwe verplichte verzekering, in welke vorm dan ook, is echter een enorme operatie die uitvoerders voor grote uitdagingen stelt. Ik begrijp dan ook de wens om te bezien of er in de tussentijd al stappen gezet kunnen worden om zelfstandigen zo snel mogelijk te beschermen. Het voorstel van leden van de PvdD-fractie, om op korte termijn de drempels te verlagen voor het afsluiten van een arbeidsongeschiktheidsverzekering vind ik dan ook sympathiek.

Ik vind het belangrijk dat zelfstandigen een bewuste en actieve keuze maken en dat dit wordt gestimuleerd. Deze mogelijkheid is al eerder verkend, in samenwerking met het Verbond van Verzekeraars en andere betrokken partijen. Uit die verkenning is een aantal goede acties voortgekomen, zoals ondersteuning van de Kamer van Koophandel met informatie over verzekeringen richting zelfstandigen. Ook is er een campagne geweest om zelfstandigen bewust te maken van hun risico en de mogelijkheden die er zijn om dit risico af te dekken. Bewustwording en activering staan daarmee blijvend op de agenda van de betrokken partijen. Om dit verder te bevorderen zal ik hierover in gesprek gaan met het Verbond van Verzekeraars.

De leden van de PvdD-fractie merken op dat de minister aangeeft dat zelfstandigenorganisaties zijn betrokken bij de vraag hoe het voorstel van de STAR kan worden ingericht. Deze leden vragen welke zelfstandigenorganisaties dit waren en hoeveel zelfstandigen zij vertegenwoordigen.

Om tot haar advies te komen heeft de Stichting een werkgroep gevormd met daarin – naast de vaste sociale partners – PZO en FNV Zelfstandigen. Voor de totstandkoming van haar advies heeft de Stichting bovendien twee bijeenkomsten georganiseerd waarop gesproken is met zelfstandigenorganisaties. De Stichting heeft daarvoor een brede uitnodiging verstuurd aan diverse zelfstandigenorganisaties, maar ook via een persbericht alle andere zelfstandigenorganisaties uitgenodigd om deel te nemen aan deze bijeenkomsten. De volgende organisaties waren aanwezig: Auteursbond, Beroepsorganisatie Kunstenaars, Broodfonds, CommonEasy, ONL voor Ondernemers, SamSamKring, SOLO Partners, Stichting ZZP-Nederland, Werken in het Netwerken, Werkvereniging en Zelfstandigen Bouw. De aanwezigheid van deze organisaties betekent overigens niet per se dat zij het voorstel van de Stichting ook steunen.

Tijdens deze bijeenkomsten is dus gesproken met een brede vertegenwoordiging van zelfstandigen. Het is mij niet bekend hoeveel zelfstandigen deze organisaties vertegenwoordigen. Naast de gesprekken met de zelfstandigenorganisaties heeft de Stichting ook een bijeenkomst voor schenkkringen georganiseerd, hier waren de volgende partijen aanwezig: AOV Profs en AOV Bouw, Broodfonds, CommonEasy, SamSamKring, SharePeople, Tulpenfonds, Voorzieningenfonds, Zelfstandige Professionals en Ziektefonds Nederland.

De leden van de PvdD-fractie merken op dat de Belastingdienst in de Impactanalyse de mogelijkheid schetst van een voorziening tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. Voorts merken zij op dat deze mogelijkheid echter niet is uitgewerkt met als argument dat dit niet past in het kader dat is meegegeven in het Pensioenakkoord. Deze leden vragen in hoeverre een kader dat is meegegeven in een (hoofdpijnen)akkoord tussen werkgevers en werknemers leidend moet en mag zijn als het gaat om de invoering van een financieel vangnet voor zelfstandigen.

Het kabinet heeft ervoor gekozen om het voorstel van de Stichting voor een verzekering te omarmen, omdat invoering van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen niet alleen over zelfstandigen gaat. Het feit dat zelfstandigen zich momenteel niet hoeven te verzekeren heeft bredere maatschappelijke gevolgen, bijvoorbeeld doordat onverzekerde zelfstandigen uiteindelijk terug kunnen vallen op de bijstand en doordat onverzekerde zelfstandigen nu op arbeidsvoorwaarden kunnen concurreren met werknemers en werkgevers.

Met een verplichte verzekering wordt afwenteling van kosten en risico's op de samenleving verminderd en worden kostenverschillen tussen zelfstandigen en werknemers verkleind. Bij een voorziening is dat niet het geval, omdat een voorziening niet gefinancierd is uit premies, maar uit algemene middelen. Om die reden heeft het kabinet gekozen voor een verzekering.

Bij de uitwerking van een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen worden de belangen van de doelgroep en van de uitvoering vooropgezet. Daarbij wordt een balans gezocht tussen betaalbaarheid, uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

W. Koolmees