

F.M. Holvast

SNR=2002541

Begeleider: mr. A.D.M. van Rijs

Tilburg University

2020

MASTERSCRIPTIE

De terugkeer van de WAZ?

In hoeverre verschillen de huidige voorstellen voor een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen met de voormalige Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen?

Een rechtstheoretisch en rechtshistorisch onderzoek naar de huidige voorstellen voor een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers in het licht van de voormalige Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (WAZ)

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie geschreven in het kader van het vak Masterscriptie Rechtsgeleerdheid. Met het afronden van deze scriptie behaal ik mijn diploma voor de master Rechtsgeleerdheid aan de Universiteit van Tilburg. Tijdens mijn master heb ik mij gespecialiseerd in het personen- en familierecht en arbeidsrecht.

Ik heb er voor gekozen mijn onderzoek uit te voeren op het gebied van arbeidsrecht en sociale zekerheidsrecht. Het onderzoek gaat over het voornemen van het kabinet een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen in te voeren. Dit voornemen en enkele voorstellen betreffende deze arbeidsongeschiktheidsverzekering zullen vergeleken worden met de WAZ, een eerdere verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. De minister beoogde de zomer van 2020 een wetsvoorstel voor de nieuwe verzekering uit te brengen. Helaas is dit tot op heden nog niet gebeurd. Daarom zullen in dit onderzoek enkel andere voorstellen voor de inrichting van de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering vergeleken worden met de WAZ.

De bescherming van zelfstandigen, met name zzp'ers, is een politiek en arbeidsrechtelijk interessant onderwerp. Dit onderwerp staat op dit moment ook veel in de publieke belangstelling. De bescherming, of juist het gebrek hieraan, van werkenden tegen arbeidsongeschiktheid raakt zeer veel mensen. Veel zelfstandigen beschermen zichzelf niet of nauwelijks tegen het inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid, ze lijken zich niet altijd van de risico's bewust. Het probleem spreekt bij veel mensen tot de verbeelding en het is dan ook een discussie die in de samenleving speelt. Dit algemene belang is daarom ook politiek gezien interessant. Daarna vertaalt het zich naar het arbeidsrecht en sociale zekerheidsrecht met de vraag hoe een dergelijke verzekering geregeld dient te worden. De inrichting van een dergelijke verzekering dient goed onderzocht te worden omdat het veel werkenden kan gaan raken.

In september, tijdens het schrijven van mijn scriptie, ben ik begonnen aan een baan op een notariskantoor. De afrondende fase van mijn scriptie was daarom niet altijd even makkelijk. Uiteraard ben ik zeer blij dat ik door het afronden van mijn scriptie nu mijn master behaald heb.

Ik wil heel graag de heer Van Rijs bedanken voor zijn goede, flexibele en persoonlijke aanpak in zijn begeleiding.

Tot slot bedank ik graag iedereen die mij, niet alleen tijdens het schrijven van mijn scriptie maar tijdens mijn hele studie, geholpen en gesteund heeft, mijn ouders, Derk en Arjan.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1. Inleiding	5
Inleiding van het onderzoek -----	5
Maatschappelijke relevantie -----	6
Structuur van het onderzoek -----	7
Afbakening en theoretisch kader -----	8
Lijst gebruikte afkortingen -----	9
2. Arbeidsongeschiktheid	10
Inleiding -----	10
Werknemers -----	10
Zzp'ers/zelfstandigen -----	12
Deelconclusie -----	15
3. Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (WAZ)	16
Inleiding -----	16
Vóór de WAZ -----	16
Invoering en inhoud WAZ -----	16
Einde van de WAZ -----	19
Deelconclusie -----	20
4. Voorstellen voor de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering	21
Inleiding -----	21
Aanleiding arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen -----	21
Voorstel van de Commissie Regulering van Werk (Commissie Borstlap) -----	23
Stichting van de Arbeid -----	24
Reactie UWV op voorstel Stichting van de Arbeid -----	28
Deelconclusie -----	29
5. Vergelijking met de WAZ	31
Inleiding -----	31
Aard -----	31
Deelnemers -----	31
Wachttijd -----	33
Uitkering (hoogte en duur) en premie -----	34
Uitvoering en premie-inning -----	35
Arbeidsongeschiktheids criterium -----	35

Deelconclusie -----	36
6. Conclusie	37
Conclusie -----	37
Aanbevelingen -----	38
Bibliografie	40

1. Inleiding

Inleiding van het onderzoek

Bescherming van zelfstandigen, met name zzp'ers, is zowel politiek als maatschappelijk gezien een onderwerp dat veel in de discussie staat. Een discussie die de afgelopen maanden minder in de belangstelling staat door de huidige coronacrisis. Aan de andere kant laat deze crisis nogmaals de financiële kwetsbaarheid van zzp'ers zien. Politiek gezien wordt een betere bescherming van zzp'ers wenselijk geacht. In de kamerbrief van de minister van 5 juni 2019 betreffende het principeakkoord voor de vernieuwing van het huidige pensioenstelsel¹ is door de minister aangegeven dat er een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen zal komen. Op dit moment voorzien het arbeidsrecht en het sociale zekerheidsrecht in een bescherming tegen eventueel inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid. Deze bescherming is echter enkel van toepassing op werknemers, werkenden met een arbeidsovereenkomst. Deze bescherming is door het huidige systeem altijd van toepassing en geldt dus voor elke werkende met een arbeidsovereenkomst. Zelfstandigen zijn daarentegen niet standaard beschermd tegen arbeidsongeschiktheid en hebben ook geen plicht om zichzelf te verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid. Zelfstandigen kunnen zich hier wel degelijk tegen beschermen, bijvoorbeeld door een particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten of door een eigen buffer op te bouwen.

Het kabinet werkt op dit moment de voorgenomen verplichtstelling voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen verder uit. Zij heeft daartoe de sociale partners in de zojuist genoemde kamerbrief gevraagd een voorstel in te dienen betreffende de mogelijke inrichting van deze nieuwe verzekering. Dit voorstel van de sociale partners is in maart 2020 uitgebracht door de Stichting van de Arbeid.² Al eerder, januari 2020, is er op verzoek van het kabinet een rapport uitgebracht van de Commissie Regulering van Werk.³ Dit rapport is het resultaat van een breed onderzoek naar de toekomstbestendigheid van de huidige arbeidsmarkt. Hoewel dit rapport dus geen specifiek voorstel voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering betreft, wordt hier wel op ingegaan. Ook dit voorstel zal daarom in dit onderzoek behandeld worden. Het voornemen van het kabinet was om in de zomer van 2020 een kabinetsvoorstel uitgewerkt te hebben.⁴ Dit voorstel is tot op heden nog niet verschenen.

In dit onderzoek zal een tweetal voorstellen met betrekking tot de nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering vergeleken worden met een eerdere wet die een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen regelde. Dit was de Wet

¹ *Kamerstukken II 2018-2019, 32043, P (Kamerbrief), par. 3.4.*

² *Stichting van de Arbeid Keuze voor zekerheid 2020.*

³ *Commissie Regulering van Werk In wat voor land willen wij werken? 2020.*

⁴ *Kamerstukken II 2018-2019, 32043, P (Kamerbrief), par. 3.4.*

Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (WAZ). De WAZ bood een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen maar is sinds 2004 niet meer toegankelijk voor zelfstandigen die na de afschaffing arbeidsongeschikt zijn geraakt en is daarmee dus afgeschaft. Onderzocht gaat worden in hoeverre de gedane voorstellen verschillen van de eerdere en in zekere zin 'niet geslaagde' WAZ. Welke verschillen in de nieuwe regeling zouden er voor kunnen zorgen dat een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen dit keer wel gaat werken? Of zijn de omstandigheden nu zo verandert dat de behoefte aan een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering nu ook veranderd is? Het is daarom zinvol om te leren van de WAZ en dus van het verleden door de voorstellen te onderzoeken in het licht van de WAZ.

De onderzoeksvraag die met dit onderzoek beantwoord zal worden is: 'In hoeverre verschillen de huidige voorstellen voor een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen met de voormalige Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen?'.

Maatschappelijke relevantie

De arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen staat, in de grotere discussie omtrent bescherming van zzp'ers, veel in de belangstelling. Verschillende opvattingen, politieke ideeën en actuele ontwikkelingen spelen een rol in deze discussie. In het verleden was er, zoals zojuist genoemd, al een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen, de WAZ. In 2004 is deze wet afgeschaft, de wet bestaat nog wel maar nieuwe gevallen worden niet meer toegelaten. Ook vóór de WAZ vielen zelfstandigen al onder een regeling die een arbeidsongeschiktheidsverzekering regelde, de AAW. Hier wordt nader op ingegaan in hoofdstuk 3. Zowel de WAZ als de voorgaande regeling zullen in dit onderzoek uiteraard uiteengezet worden.

De kwestie omtrent zelfstandigen staat de laatste tijd weer volop in de belangstelling. Het aantal zzp'ers is de voorgaande jaren toegenomen tot 1,1 miljoen zzp'ers⁵, waarvan 41% geen enkele inkomensbescherming voor arbeidsongeschiktheid geregeld heeft.⁶ Deze werkenden hebben dus geen enkele bescherming in de vorm van bijvoorbeeld een verzekering of een vermogensbuffer voor het geval van arbeidsongeschiktheid. Zoals zojuist genoemd heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de brief betreffende het principeakkoord voor het nieuwe pensioenstelsel aangegeven dat er weer een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen gaat komen. Het belangrijkste argument dat hiervoor genoemd is, is het beschermen van alle werkenden en niet enkel van de werknemers. Bovendien worden extra kosten voor de maatschappij voorkomen doordat niet-verzekerde arbeidsongeschikte werkenden bijvoorbeeld in de bijstand terecht zouden kunnen komen. Dit zijn kosten die, volgens de minister,

⁵ 'Dossier ZZP', CBS, z.d. [cbs.nl](https://www.cbs.nl).

⁶ '4 op 10 zzp'ers geen voorziening arbeidsongeschiktheid', CBS, 4 juli 2019 [cbs.nl](https://www.cbs.nl).

voorkomen kunnen worden wanneer alle werkenden beschermd zijn tegen eventuele arbeidsongeschiktheid.⁷

De vraag betreffende het (verplicht) verzekeringen van zelfstandigen tegen arbeidsongeschiktheid blijft een principiële en politieke keuze. De vraag is daarbij of arbeidsongeschiktheid gezien moet worden als een ondernemersrisico of als een risico van de samenleving. Het politieke antwoord op deze vraag is al gegeven door de minister aangezien hij een keuze maakt de verzekering in te voeren. Het antwoord zal ook afhankelijk zijn van de context, bijvoorbeeld een grote toename van het aantal zzp'ers.⁸ De keuze of het risico voor zelfstandigen bij de ondernemer of bij de samenleving behoort te liggen is dus afhankelijk van politieke opvattingen, de opvattingen in de maatschappij en de context. Deze politieke keuze is van groot belang voor de zekerheid voor veel zelfstandigen. Het is van belang dat er op korte termijn duidelijkheid komt over de nieuwe regeling, zowel voor wat betreft de inhoud als de termijn van het invoeren. Veel zelfstandigen zullen eventueel op dit moment terughoudend zijn een verzekering af te sluiten nu een verzekering waarschijnlijk verplicht gesteld zal worden.

De WAZ is 'afgeschaft' in 2004, de inhoud en afschaffing van deze verzekering zal behandeld worden in hoofdstuk 3. Belangrijk is om wetenschap te hebben van de redenen dat deze verzekering voor zelfstandigen buiten werking is gesteld en wat er zou moeten gebeuren en veranderen om een nieuwe wet wel te laten slagen. Enkel het invoeren van een vergelijkbare arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen, zonder te kijken naar het verleden, is niet wenselijk. De discussie betreffende het al dan niet invoeren van een dergelijke verzekering is maatschappelijk gezien niet relevant meer, aangezien al besloten is dat deze verzekering ingevoerd gaat worden. De inrichting van deze verzekering is daarentegen van groot belang en raakt veel werkenden in Nederland. Het is daarom van zowel maatschappelijk als wetenschappelijk belang dat de voorstellen betreffende de inrichting van de toekomstige verzekering onder de loep genomen worden. Door te leren van de WAZ kan er een goede verzekering ingevoerd worden. De geschiedenis kan ons meer duidelijkheid verschaffen over hoe de nieuwe regeling vormgegeven zou moeten worden. Zo kan voorkomen worden dat eventuele valkuilen van de WAZ zich herhalen. Tevens kunnen de sterke punten behouden worden. Uiteraard dienen wel de verschillen in maatschappelijke context in het oog gehouden te worden.

Structuur van het onderzoek

Ten eerste zal, in hoofdstuk 2, uiteengezet worden welke bescherming het arbeidsrecht en het sociale zekerheidsrecht op dit moment bieden aan werknemers. In ditzelfde hoofdstuk zal ook behandeld worden welke opties zelfstandigen op dit moment hebben om zich tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid te beschermen. Vervolgens zal in hoofdstuk 3 de invoering, inhoud en afschaffing van de WAZ behandeld worden. Van belang is hoe de verplichte

⁷ *Kamerstukken II* 2018-2019, 32043, P (Kamerbrief), par. 3.4.

⁸ CPB *Zelfstandigen en arbeidsongeschiktheid* 2016, par. 1.

arbeidsongeschiktheidsverzekering in de WAZ precies geregeld was en wat de redenen voor afschaffing van deze verzekering waren. In hoofdstuk 4 zullen de voorstellen die zijn gedaan voor de nieuw in te voeren wettelijke arbeidsongeschiktheidsverzekering uiteengezet worden. Deze voorstellen zullen vervolgens in hoofdstuk 5 vergeleken worden met de in hoofdstuk 3 behandelde WAZ. Het onderzoek zal afgesloten worden met een conclusie in hoofdstuk 6. Ook zullen in dit laatste hoofdstuk enkele aanbevelingen worden gedaan.

De volgende deelvragen zullen in de hoofdstukken beantwoord worden:

- hoofdstuk 2: 'Wat is de huidige situatie omtrent arbeidsongeschiktheid bij werknemers en zzp'ers?';
- hoofdstuk 3: 'Wat hield de WAZ precies in en wat waren de redenen voor afschaffing van de wet?';
- hoofdstuk 4: 'Wat houden de voorstellen van de Commissie Regulering van Werk en de Stichting van de Arbeid in?';
- hoofdstuk 5: 'In hoeverre verschillen de voorstellen betreffende de nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering met de voormalige WAZ?'.

Afbakening en theoretisch kader

In het kader van het zojuist geschetste wetenschappelijke en maatschappelijke probleem zijn verschillende onderzoeken mogelijk en misschien wel noodzakelijk. Zo is het goed denkbaar te onderzoeken hoe groot de noodzaak voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen is. Ook is het mogelijk te onderzoeken hoeveel bescherming zelfstandigen op dit moment hebben en nodig hebben op andere vlakken dan enkel arbeidsongeschiktheid, bijvoorbeeld werkloosheid.

Dit onderzoek zal beperkt worden tot de regelingen betreffende arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen en de vergelijking van voorstellen met de eerdere WAZ. Dit om specifiek te kunnen beoordelen wat er anders dient te zijn aan de nieuwe regeling vergeleken met de WAZ om de nieuwe verzekering goed te laten slagen.

In het belang van een duidelijk afgezet theoretisch kader zullen hieronder kort enkele gehanteerde begrippen in dit onderzoek gedefinieerd worden.

Wanneer er in dit onderzoek gesproken wordt over werknemers wordt uitgegaan van werkenden met een arbeidsovereenkomst ex art. 7:610 BW.

De zzp'er is diegene die werkt als zelfstandige zonder personeel en dus geen arbeidsovereenkomst ex art. 7:610 BW heeft.

De zelfstandige is de ondernemer, dus zonder arbeidsovereenkomst ex art. 7:610 BW, die werkt en wel personeel in dienst heeft.

De begrippen zzp'er en zelfstandigen worden in zowel de spreektaal, de media als zelfs in de politiek enigszins door elkaar gebruikt. Zo wordt in de zojuist genoemde kamerbrief betreffende het principeakkoord gesproken over een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Echter wordt er in sommige van de voorstellen, bijvoorbeeld in het voorstel van de Stichting van de Arbeid, gekozen voor een verplichte verzekering enkel voor zelfstandigen zonder personeel en niet voor alle zelfstandigen.⁹ Bij de verschillende eerdere regelingen zal aangegeven worden of deze van toepassing waren op alle zelfstandigen of enkel op de zzp'ers. Dit zal uiteraard ook gedaan worden bij de voorstellen die bestudeerd en vergeleken worden.

Lijst gebruikte afkortingen

- AAW: Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
- AOW: Algemene Ouderdomswet
- BW: Burgerlijk Wetboek
- Cao: collectieve arbeidsovereenkomst
- CPB: Centraal Planbureau
- IOAZ: Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
- IVA: Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten
- WAZ: Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen
- Wet WIA: Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
- Wfsv: Wet financiering sociale verzekeringen
- WGA: Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten
- Zzp'er: zelfstandige zonder personeel

⁹ Stichting van de Arbeid *Keuze voor zekerheid* 2020, par. 2.1.

2. Arbeidsongeschiktheid

Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de huidige regelingen die bescherming bieden bij arbeidsongeschiktheid voor zowel werknemers als zelfstandigen uiteengezet worden. Ten eerste zal de wettelijke bescherming bij inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid van werknemers geschetst worden. Vervolgens zullen de verschillende opties die zelfstandigen hebben om zich tegen arbeidsongeschiktheid te beschermen uiteengezet worden.

Het is van belang dat de huidige situatie van zelfstandigen, nog zonder de toekomstige verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering, duidelijk is. Zo wordt een goed beeld te verkrijgen van de eventuele noodzaak en daarmee een goede invulling van de nieuwe regeling. De beschermingen die werknemers genieten dienen ook beschreven te worden om een compleet beeld over alle werkenden te krijgen. Bovendien lijken sommige zzp'ers qua feitelijke arbeidssituatie erg op werknemers met een dienstverband. Voor een goede vergelijking van de mate van bescherming tussen werknemers en zelfstandigen moet dus ook het arbeidsrecht en het sociale zekerheidsrecht bekeken worden. Om te kunnen beoordelen wat de toekomstige regeling moet inhouden, en wat de noodzaak van een dergelijke regeling is, dient dus voorafgaand de huidige (wettelijke en feitelijke) situatie onderzocht te worden. In dit hoofdstuk zal daarom de huidige situatie van zowel werknemers als zelfstandigen met betrekking tot de gevolgen van arbeidsongeschiktheid uiteengezet worden.

Werknemers

Een hoofdregel uit het arbeidsrecht is 'geen arbeid, geen loon'. Werknemers krijgen in beginsel dus geen loon wanneer er niet gewerkt wordt. Hier zijn uiteraard enkele uitzonderingen op, onder andere in het geval van arbeidsongeschiktheid. Bij het niet kunnen werken als gevolg van ziekte is een werknemer arbeidsongeschikt maar behoudt deze wel het recht op loon, of een deel daarvan, op grond van art. 7:629 BW.¹⁰

De arbeidsongeschikte werknemer heeft gedurende de eerste twee jaar van zijn arbeidsongeschiktheid recht op minstens 70% van het vastgestelde loon. Dit loon wordt doorbetaald door de betreffende werkgever. Tijdens het eerste jaar van de arbeidsongeschiktheid moet deze 70% van het doorbetaalde loon ten minste het minimumloon zijn. Op grond van de toepasselijke cao of de arbeidsovereenkomst is de hoogte van het loon dat doorbetaald wordt vaak meer dan de wettelijke 70% van het vastgestelde loon.¹¹ De werknemer zal op grond daarvan het eerste jaar van de arbeidsongeschiktheid vaak de volledige 100% van het

¹⁰ Bouwens, Houwerzijl & Roozendaal 2017, par. 3.4.2.1.

¹¹ Diebels 2014, par. 2.7.1.

vastgestelde loon doorbetaald krijgen. Er zit nog wel een wettelijk maximum aan het loon dat wordt doorbetaald tijdens arbeidsongeschiktheid. Dit maximum dagloon is te vinden in art. 17 lid 1 van de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv).

De regeling van loondoorbetaling tijdens arbeidsongeschiktheid is van toepassing gedurende de looptijd van de arbeidsovereenkomst. Bij een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zal er bij langdurige arbeidsongeschiktheid gedurende een periode van twee jaar loon door de werkgever doorbetaald worden. Gedurende deze twee jaar van arbeidsongeschiktheid geldt er bovendien een opzegverbod op grond van art. 7:670 lid 1 BW. De werknemer kan in beginsel dus niet ontslagen worden in deze periode. Bij een overeenkomst voor bepaalde tijd daarentegen zal het loon enkel doorbetaald worden zolang de arbeidsovereenkomst nog voort duurt. Deze werknemer kan zich daarna, wanneer aan de voorwaarden wordt voldaan, beroepen op een uitkering op grond van de Ziektewet. Hoewel nog vaak wordt gezegd dat een zieke werknemer in de Ziektewet terecht komt, is de Ziektewet in het huidige sociale zekerheidsstelsel dus enkel nog maar van toepassing in uitzonderingssituaties zoals in het geval dat een werknemer arbeidsongeschikt raakt voor een langere periode dan de resterende looptijd van het arbeidscontract. De Ziektewet dient op deze manier enkel als vangnet in enkele bijzondere situaties.¹²

Wanneer er na de loondoorbetalingsperiode van twee jaar nog steeds sprake is van arbeidsongeschiktheid hoeft de werkgever, op enkele uitzonderingssituaties na, niet langer meer op grond van art. 7:629 BW het loon door te betalen. Vanaf dat moment kan de werknemer een uitkering ontvangen op grond van de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (Wet WIA). De wachttijd voor deze uitkering is gelijk aan de duur van de zojuist uiteengezette loondoorbetalingsverplichting van de werkgever, namelijk twee jaar, op grond van art. 23 Wet WIA. In deze Wet WIA wordt een onderscheid gemaakt tussen gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid en volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid. Bij gedeeltelijk arbeidsongeschiktheid (minder dan 80% of niet duurzaam) zal de arbeidsongeschikte vallen onder de WGA (Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten). Volledig en duurzaam arbeidsongeschikten vallen onder de IVA (Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten). Personen die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn kunnen geen uitkering krijgen op grond van de Wet WIA.¹³

De hoogte van de zojuist genoemde WGA uitkering is afhankelijk van het arbeidsverleden voorafgaand aan de arbeidsongeschiktheid, hoeveel restverdiencapaciteit er wordt benut en van het percentage van verlies van verdiencapaciteit (art. 61 Wet WIA). De hoogte van de IVA uitkering bedraagt 75% van het maandloon, dit op grond van art. 51 Wet WIA.

In de Wet WIA is het bevorderen van terugkeer naar werk het belangrijkste uitgangspunt. De focus ligt op het zoveel mogelijk benutten van de restverdiencapaciteit. Werken wordt dan ook zoveel

¹² Bouwens, Houwerzijl & Roozendaal 2017, par. 7.2.

¹³ Klosse & Vonk 2019, par. 5.4.3.

mogelijk steeds qua uiteindelijke inkomsten beloond. Reïntegratie speelt voor werknemers in het arbeidsrecht en sociale zekerheidsrecht dus een belangrijke rol.¹⁴

Zzp'ers/zelfstandigen

Voor zelfstandigen bestaat er geen verplichte wettelijke regeling ter bescherming van inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid. Deze groep werkenden heeft hierin, nu nog, volledige keuzevrijheid.

Een mogelijkheid die de zelfstandige heeft om zich wel te beschermen tegen inkomensverlies is het afsluiten van een particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering. Bij het afsluiten van een dergelijke particuliere verzekering kunnen er verschillende keuzes gemaakt worden, deze keuzes hebben vervolgens invloed op de hoogte van de te betalen premie. Een keuze die bijvoorbeeld van belang kan zijn voor de hoogte van de premie is de duur van de wachttijd. Ook de hoogte van de uitkering (als percentage van het eerdere inkomen) zal vaak gekozen kunnen worden en is daarmee van invloed op de hoogte van de premie. Naast de aanbieders van particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekeringen zijn er ook bepaalde organisaties, als FNV Zelfstandigen, die regelingen betreffende een arbeidsongeschiktheidsverzekering aanbieden.¹⁵ Deze verzekeringen worden dan bijvoorbeeld met korting aangeboden aan de leden. Het arbeidsongeschiktheids criterium dat bij particuliere verzekeringen gehanteerd wordt verschilt per private aanbieder maar in de meeste gevallen wordt er gekeken in hoeverre de arbeidsongeschikte de eigen arbeid nog kan uitoefenen in plaats van het uitoefenen van 'gangbare arbeid'.¹⁶ Bij een reguliere arbeidsongeschiktheidsverzekering zijn de wachttijd en het arbeidsongeschiktheidspercentage in beginsel factoren die door de zelfstandige zelf bepaald worden bij het aangaan van de verzekering. Deze keuzes zullen invloed hebben op de hoogte van de premie.

Uit onderzoek blijkt dat er verschillende aspecten zijn die invloed hebben op de keuze van de zelfstandige om wel of geen arbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten. Zo speelt hierbij bijvoorbeeld het inkomen van de zelfstandige mee. Bij een zeer laag inkomen sluiten relatief weinig mensen een verzekering af. Een laag inkomen gaat vaak gepaard met een laag vermogen en daardoor bestaat er in het geval van arbeidsongeschiktheid vaak een recht op een bijstandsuitkering. Het vangnet van de bijstand zal gezien het lage inkomen waarschijnlijk eenzelfde dekking geven als een eventuele arbeidsongeschiktheidsverzekering. Dit geeft dus geen motivatie een arbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten. Bovendien hebben mensen met een laag inkomen geen financiële ruimte voor de premie van een verzekering. Naarmate het inkomen stijgt neemt het percentage van zelfstandigen met een arbeidsongeschiktheidsverzekering steeds toe. Vanaf een zeer hoog inkomen zijn er juist weer relatief weinig

¹⁴ *Kamerstukken II 2004/05, 30 034, nr.4, p.11.*

¹⁵ *SER Zzp'ers in beeld 2010, par. 9.3.*

¹⁶ *Onderzoek naar de gevolgen van het afschaffen van de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen 2003, par. 4.4.*

zelfstandigen die een verzekering hebben afgesloten. De meest waarschijnlijke reden hierachter is het feit dat het inkomensverlies dan met het eigen vermogen opgevangen kan worden.¹⁷ Een ander aspect dat invloed blijkt te hebben op de keuze is het opleidingsniveau van de zelfstandige. Laagopgeleiden hebben namelijk vaker een arbeidsongeschiktheidsverzekering dan hoogopgeleiden.¹⁸ Dit hangt weer samen met andere elementen die invloed hebben, onder andere de branche waarin de zelfstandige werkzaam is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de mate van risico op arbeidsongeschiktheid dat verschilt per branche.¹⁹ Uit een onderzoek enkele jaren na de afschaffing van de WAZ blijkt dat toentertijd (2009) ongeveer 50% van alle zelfstandigen, dus inclusief zzp'ers, een arbeidsongeschiktheidsverzekering had afgesloten.²⁰ Recentere cijfers over de verzekeringsgraad specifiek onder zzp'ers laten zien dat in 2015 slechts 20% van de zzp'ers een dergelijke verzekering had afgesloten. Uit deze cijfers blijkt dat zelfstandigen met personeel iets vaker een arbeidsongeschiktheidsverzekering afsluiten, toentertijd was dit 33% van de zelfstandigen met personeel.²¹ Zelfstandigen die niet geaccepteerd worden bij particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekeringen kunnen een zogenaamde vangnetverzekering afsluiten bij diezelfde particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekeraar. De zelfstandige wordt op deze manier altijd ergens geaccepteerd wanneer deze geweigerd wordt door een reguliere arbeidsongeschiktheidsverzekeraar.²² De zelfstandige die een arbeidsongeschiktheidsverzekering wil afsluiten, kan dit dus in principe altijd doen. Deze vangnetverzekering, opgezet door het Verbond van Verzekeraars, is specifiek van belang na het afschaffen van de WAZ. Onder de WAZ was iedere zelfstandige verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid. Door de afschaffing was niet langer elke zelfstandige verplicht verzekerd, ook niet de zelfstandige met bepaalde omstandigheden waardoor particulier verzekeren niet mogelijk is. De wachttijd voor deze vangnetverzekering was eerst twee jaar en de verzekering keerde enkel uit wanneer sprake was van volledige arbeidsongeschiktheid.²³ Na een wijziging is de wachttijd van de vangnetverzekering nu verkort naar één jaar en kan er uitgekeerd worden vanaf een arbeidsongeschiktheidspercentage van 35%.²⁴ De verbetering van de voorwaarden voor deze vangnetverzekering heeft plaatsgevonden op verzoek van het kabinet om een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle zelfstandigen toegankelijk te maken sinds een dergelijke verzekering niet meer verplicht was na de afschaffing van de WAZ.²⁵

¹⁷ Verbond van Verzekeraars *De rationele ondernemer* 2007, par. 2.2.5.

¹⁸ Verbond van Verzekeraars *De rationele ondernemer* 2007, par. 2.2.8.

¹⁹ Verbond van Verzekeraars *De rationele ondernemer* 2007, par. 2.2.7.

²⁰ *Kamerstukken II* 2009/2010, 32 135, 1 (Kamerbrief).

²¹ '20 procent zzp'ers verzekerd voor arbeidsongeschiktheid', CBS, 11 juli 2017 [cbs.nl](https://www.cbs.nl).

²² SER *Zzp'ers in beeld* 2010, par. 9.4.

²³ Verbond van Verzekeraars *De rationele ondernemer* 2007, par. 2.1.

²⁴ Jong, de e.a. *Evaluatie einde WAZ* 2009, par. 2.4.1.

²⁵ *Kamerstukken II* 2009/2010, 32 135, 1 (Kamerbrief).

De zelfstandige heeft meer opties zich te beschermen dan enkel het afsluiten van een arbeidsongeschiktheidsverzekering. Zo kan een zelfstandige er voor kiezen zich vrijwillig te verzekeren bij het UWV voor de verzekeringen uit het sociale zekerheidsrecht voor werknemers. Betreffende langdurige arbeidsongeschiktheid is dit de hierboven uiteengezette Wet WIA. Dit kan op grond van artt. 18 ev. van de Wet WIA. Een voorwaarde voor deze vrijwillige verzekering is dat de zelfstandige het voorgaande jaar verplicht verzekerd is geweest voor de Wet WIA en dus werknemer was. Werknemers die besluiten zelfstandige te worden, vanuit een baan in loondienst, hebben dus de mogelijkheid als zelfstandige dezelfde bescherming tegen inkomensverlies als werknemers te genieten. De vrijwillige verzekering voor arbeidsongeschiktheid betreft dus een uitkering na een arbeidsongeschiktheidsperiode van twee jaar. Voor een verzekering gedurende deze wachttijd van de Wet WIA van twee jaar kan een vrijwillige verzekering bij de Ziektewet worden afgesloten. Deze mogelijkheden bestaan dus niet voor zelfstandigen die niet in het voorgaande jaar een dienstverband hadden. Belangrijk voor de vrijwillige verzekering is dat de zelfstandige dit snel dient te regelen na het beginnen van een eigen bedrijf. De verzekering dient namelijk afgesloten te worden binnen 13 weken.²⁶ De optie van de vrijwillige verzekering bij het UWV wordt echter niet vaak gekozen door zzp'ers. Uit onderzoek, echter al wel uit 2008 dus niet zeer recent, blijkt dat veel zzp'ers deze mogelijkheid wel zouden kunnen benutten omdat ze hun bedrijf begonnen zijn vanuit een dienstverband.²⁷ Ook de zojuist uiteengezette vangnetverzekering wordt weinig door zzp'ers afgesloten. Voor zowel de vrijwillige verzekering bij het UWV als de vangnetverzekering geldt dat, zo blijkt uit onderzoek, onbekendheid de belangrijkste oorzaak is voor het feit dat deze opties weinig gekozen worden door zzp'ers.²⁸

Zelfstandigen hebben uiteraard nog meer opties om het inkomensverlies bij eventuele arbeidsongeschiktheid op te vangen dan enkel het afsluiten van een particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering, alsook de vangnetverzekering, of het afsluiten van de vrijwillige verzekering bij het UWV. Zo kan er sprake zijn van een werkende partner die het inkomensverlies zou kunnen opvangen. Er kan ook genoeg gespaard vermogen zijn om aan te spreken in het geval van arbeidsongeschiktheid. Deze twee alternatieven blijken belangrijk voor zzp'ers die geen arbeidsongeschiktheidsverzekering hebben afgesloten, zo blijkt uit onderzoek uit 2007.²⁹ Een recenter onderzoek van het CPB (Centraal Planbureau)³⁰ uit 2016 geeft ditzelfde beeld, het inkomen van de partner en het eigen vermogen dat kan worden aangesproken zijn de belangrijkste bronnen van inkomen bij arbeidsongeschiktheid. De alternatieven die zzp'ers hebben worden uiteraard ook vaak gecombineerd. Het onderzoek van het CPB naar alle maatregelen die zzp'ers nemen om zich te beschermen tegen arbeidsongeschiktheid laat zien dat ongeveer de helft van de zzp'ers op een bepaalde manier toch genoeg beschermd is om

²⁶ 'Verzekeren', UWV, z.d. uwv.nl.

²⁷ SER *Zzp'ers in beeld* 2010, par. 9.4.

²⁸ *Kamerstukken II* 2009/2010, 32 135, 1 (Kamerbrief) betreffende de vrijwillige verzekering, Jong, de e.a. *Evaluatie einde WAZ* 2009, par. 2.4.1 betreffende de vangnetverzekering.

²⁹ Verbond van Verzekeraars *De rationele ondernemer* 2007, par. 2.3.

³⁰ CPB *Zelfstandigen en arbeidsongeschiktheid* 2016, par. 3.

hetzelfde niveau van bescherming als de Wet WIA te behalen.³¹ Dit wordt dus behaald bijvoorbeeld door het afsluiten van een arbeidsongeschiktheidsverzekering, een alternatief (zoals eigen vermogen of een werkende partner) of een combinatie hiervan.

In het sociale zekerheidsrecht bestaat er nog een publiekrechtelijke regeling waar een arbeidsongeschikte zelfstandige eventueel een beroep op zou kunnen doen. De IOAZ (Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen) is een bestaansminimumregeling voor een specifieke groep arbeidsongeschikten van een bepaalde leeftijd om te voorkomen dat deze groep nog een bijstandsuitkering nodig heeft.³² De IOAZ betreft een relatief kleine regeling en in het kader van dit onderzoek zal er worden volstaan met het enkel kort benoemen van de mogelijkheid, hier zal verder niet op worden ingegaan.

Deelconclusie

Er kan geconcludeerd worden dat werknemers een goede bescherming tegen arbeidsongeschiktheid genieten op grond van het geldende arbeidsrecht en het sociale zekerheidsrecht. Werkenden met een arbeidsovereenkomst hebben namelijk recht op loondoorbetaling door de werkgever gedurende de resterende looptijd van hun contract (wanneer dit minder is dan twee jaar) of gedurende maximaal twee jaar. In uitzonderingssituaties of bij een arbeidsongeschiktheid van langer dan twee jaar kan de werknemers terugvallen op een sociale zekerheidsstelsel (respectievelijk de Ziektewet en de Wet WIA).

De zelfstandige kan zich ook beschermen door een arbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten bij een particuliere verzekeraar. Zelfstandigen genieten de bescherming uit de sociale zekerheid niet, enkel wanneer ze zich hier vrijwillig voor verzekeren bij het UWV en hiervoor dienen ze voorafgaand aan de zelfstandigheid een arbeidsovereenkomst te hebben gehad. Mocht de verzekeraar de betreffende zelfstandige niet accepteren is er de mogelijkheid een vangnetverzekering af te sluiten. Hiernaast kan de zelfstandige ook zelf het risico op inkomensverlies afdekken door bijvoorbeeld genoeg vermogen apart te zetten.

Doordat zelfstandigen zelf hun inkomensbescherming voor arbeidsongeschiktheid dienen te regelen hebben zij hierin meer keuzevrijheid dan werknemers. De zelfstandige kan kiezen welke vorm van bescherming gewenst is, bijvoorbeeld middels een particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering of het apart zetten van vermogen. Ook bij het afsluiten van een arbeidsongeschiktheidsverzekering heeft de verzekeringsnemer verschillende opties terwijl werknemers allemaal onder hetzelfde systeem vallen.

³¹ CPB *Zelfstandigen en arbeidsongeschiktheid* 2016, par. 3.

³² Klosse & Vonk 2019, par. 11.3.

3. Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (WAZ)

Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de huidige arbeidsongeschiktheidsregelingen voor werknemers en de huidige opties voor zelfstandigen uiteengezet. In dit hoofdstuk zal de WAZ, een eerdere regeling die van toepassing was op zelfstandigen besproken worden. De WAZ regelde een verplichte arbeidsongeschiktheidsregeling voor zelfstandigen. In dit hoofdstuk zal de voorgeschiedenis, de invoering, de inrichting en de afschaffing van de WAZ besproken worden. Van belang voor dit onderzoek is namelijk hoe de WAZ precies in elkaar zat, dit om deze regeling te kunnen vergelijken met de huidige voorstellen. Van belang is uiteraard ook wat de redenen voor afschaffing van de wet waren en waarom deze arbeidsongeschiktheidsregeling niet geslaagd is. Duidelijk moet daarom ook worden welke omstandigheden er voor hebben gezorgd dat de mening over de noodzaak van de WAZ veranderd is.

Vóór de WAZ

In 1976 is er een verplichte collectieve verzekering tegen arbeidsongeschiktheid ingevoerd, de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW). Op grond van de AAW waren alle werkenden, dus werknemers en zelfstandigen, verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid. Deze regeling was vormgegeven als een volksverzekering.³³ Het idee achter deze volksverzekering voor alle werkenden was dat maatschappelijk gezien arbeidsongeschiktheid van zelfstandigen even grote gevolgen zou hebben als de arbeidsongeschiktheid van werknemers. Bovendien speelde mee dat er weinig zelfstandigen waren die zelf een arbeidsongeschiktheidsverzekering hadden afgesloten.³⁴ In 1998 werd een nieuw systeem betreffende de financiering van een verzekering arbeidsongeschiktheid van werknemers ingevoerd, de Wet Pemba. De arbeidsongeschiktheidsbescherming voor werknemers werd voortaan als eigen systeem gefinancierd. Dit betekende het einde van de volksverzekering AAW.³⁵ Voor de zelfstandigen werd op dat moment de WAZ ingevoerd, dit systeem werd ook als eigen systeem gefinancierd.

Invoering en inhoud WAZ

Na de afschaffing van de AAW is in 1998 de WAZ als verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen ingevoerd. Bij de afschaffing van de

³³ *Onderzoek naar de gevolgen van het afschaffen van de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen 2003*, par. 2.1.

³⁴ Rommelse 2014, p. 167.

³⁵ Jong, de e.a. *Evaluatie einde WAZ 2009*, par. 2.2.1.

volksverzekering voor arbeidsongeschiktheid voor alle werkenden werd er dus specifiek gekozen voor een nieuwe regeling ter bescherming van zelfstandigen, naast de arbeidsongeschiktheidsregelingen voor werknemers. Een argument hiervoor was dat zelfstandigen die zich niet zouden verzekeren eventueel in de bijstand terecht zouden kunnen komen in het geval van inkomensverlies door eventuele arbeidsongeschiktheid.³⁶ Kosten van de arbeidsongeschiktheid komen in dat geval terecht bij de bijstand en dus bij de samenleving.

Door de invoering van de WAZ werd het idee dat ook zelfstandigen verplicht verzekerd dienden te zijn dus voortgezet, zoals dat voorheen ook het geval was in de AAW. Voor zelfstandigen bleef het dus zo dat ze verplicht verzekerd waren tegen arbeidsongeschiktheid. De WAZ was echter geen volksverzekering zoals de AAW was, immers waren niet meer alle werkenden onder één regeling verzekerd. Ook was de WAZ geen werknemersverzekering, deze verzekering betrof namelijk zelfstandigen, geen werknemers.³⁷ De WAZ was dus geen volksverzekering en geen werknemersverzekering maar een apart soort verzekering.

Door de invoering van de WAZ lagen de kosten van de regeling specifiek bij de zelfstandigen, de doelgroep van de regeling.³⁸ De financiering van de WAZ kwam uit premies die zelfstandigen betaalden. De hoogte van deze premie was afhankelijk van de hoogte van de gemaakte winst.³⁹ Voor de betaling van de premie gold een franchise, een gedeelte van het inkomen waarover geen premie betaald hoeft te worden. In 2003 was deze ondergrens vastgesteld op een inkomen van 13.160 euro.⁴⁰ Uit onderzoek blijkt dat toentertijd maar bij slechts de helft van de belastingaangiften het inkomen hoog genoeg was om premie te betalen voor de WAZ.⁴¹ De andere helft van de zelfstandigen betaalden dus op grond van het te lage inkomen geen premie voor de WAZ, omdat het inkomen niet boven de franchise uit kwam. De zelfstandigen die geen premie hoefden te betalen waren nog wel verzekerd voor de WAZ. Hieraan is de grote loonsolidariteit van de hoge inkomens in de WAZ goed te zien. De lasten werden grotendeels gedragen door zelfstandigen met een hoog inkomen. Voor het inkomen waarover premie betaald dienden te worden gold echter ook een bovengrens. Deze bovengrens was in 2003 vastgesteld op 38.118 euro.⁴² Het premiepercentage voor de WAZ was (in 2003) 8,8%.⁴³

³⁶ *Kamerstukken II 1995/96, 24 758, 3, p. 13, par. 4.2.*

³⁷ *Sijstermans, e.a., 2003, par. 1.3.3.*

³⁸ *Onderzoek naar de gevolgen van het afschaffen van de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen 2003, par. 2.2.*

³⁹ *Onderzoek naar de gevolgen van het afschaffen van de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen 2003, par. 3.6.1.*

⁴⁰ *Jong, de e.a. Evaluatie einde WAZ 2009, par. 2.2.2.*

⁴¹ *Onderzoek naar de gevolgen van het afschaffen van de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen 2003, par. 3.2.*

⁴² *Jong, de e.a. Evaluatie einde WAZ 2009, par. 2.2.2.*

⁴³ *Jong, de e.a. Evaluatie einde WAZ 2009, par. 2.2.2.*

De WAZ was op grond van art. 3 WAZ van toepassing op de zelfstandige, de beroepsbeoefenaar (overige niet-werknemers) en de meewerkende echtgenoot. Onder zelfstandige viel diegene die een onderneming voor eigen rekening dreef en hier winst mee maakte. De categorie beroepsbeoefenaar was een categorie van personen die geen werknemers maar ook geen zelfstandigen waren, maar wel een inkomen genoten. Onder de meewerkende echtgenoot viel de echtgenoot die ook in de onderneming werkte en hier al dan niet een inkomen uit verkreeg maar geen arbeidsovereenkomst had.⁴⁴

Wanneer er ten gevolge van arbeidsongeschiktheid een verlies van inkomen was van ten minste 25% kon er een uitkering op grond van de WAZ verkregen worden. De hoogte van de uitkering was altijd maximaal 70% van het op dat moment vastgestelde minimumloon. De uitkering was afhankelijk van het percentage van arbeidsongeschiktheid maar ook van het inkomen voorafgaand aan de arbeidsongeschiktheid. Wanneer er geen inkomen was genoten voorafgaand aan de arbeidsongeschiktheid bestond er dus geen recht op een uitkering, deze uitkering was immers afhankelijk van het inkomen. Bij volledige arbeidsongeschiktheid kreeg de zelfstandige dus een uitkering van maximaal de hoogte van 70% van het minimumloon. Op grond van art. 10 WAZ kon de uitkering eventueel nog verhoogd worden wanneer er sprake was van volledige arbeidsongeschiktheid in combinatie met hulpbehoevendheid. Voor een uitkering op grond van de WAZ gold een wachttijd van één jaar.⁴⁵ Er zat dus één jaar tussen de aanvang van de arbeidsongeschiktheid en de uitkering op grond van de WAZ. De WAZ uitkering werd uitgekeerd tot het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd (art. 19 lid 1 sub a WAZ).

De WAZ bood ook een uitkering aan vrouwelijke zelfstandigen in het kader van zwangerschap en bevalling. Hier zal in het kader van dit onderzoek niet nader op in gegaan worden. Hier is na de afschaffing van de WAZ namelijk een nieuwe regeling voor in werking getreden.⁴⁶

Als arbeidsongeschiktheids criterium werd bij de WAZ het criterium 'gangbare arbeid' gebruikt. Van belang was dus niet of enkel het eigen beroep niet meer uitgeoefend kon worden, maar in hoeverre er nog 'gangbare arbeid' uitgevoerd kon worden.⁴⁷ De WAZ bood dus een minimumbescherming aan arbeidsongeschikte zelfstandigen.⁴⁸ Slechts bij een volledige arbeidsongeschiktheid werd de hoogst mogelijke uitkering ontvangen. Deze uitkering bedroeg dan slechts 70% van het vastgestelde minimumloon. Bovendien werd de uitkering pas ontvangen na een wachttijd van één jaar.

⁴⁴ *Onderzoek naar de gevolgen van het afschaffen van de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen 2003*, par. 3.2.1.

⁴⁵ *Onderzoek naar de gevolgen van het afschaffen van de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen 2003*, par. 3.1.

⁴⁶ *Kamerstukken II 2009/2010*, 32 135, 1 (Kamerbrief).

⁴⁷ *Kamerstukken II 2009/2010*, 32 135, 1 (Kamerbrief).

⁴⁸ Jong, de e.a. *Evaluatie einde WAZ 2009*, par. 2.2.2.

De uitvoering van de WAZ ligt in handen van het UWV (art. 81 WAZ). De inning van de premies gebeurde door de Belastingdienst.⁴⁹

Einde van de WAZ

Op 1 augustus 2004 eindigde de WAZ. Dit hield in dat enkel zelfstandigen die voor deze datum arbeidsongeschikt waren geworden nog recht hadden op een uitkering op grond van de WAZ. Arbeidsongeschikten die al voor de afschaffing van de WAZ arbeidsongeschikt waren geworden of al in de wachttijd zaten blijven onder de regeling vallen en krijgen nog steeds een uitkering op grond van deze verzekering.⁵⁰ De WAZ is dus niet volledig verdwenen maar bestaat niet meer voor nieuwe gevallen.

Het voornemen tot het afschaffen van de WAZ was in 2003 opgenomen in het regeerakkoord van kabinet Balkenende II.⁵¹ Een belangrijke aanleiding voor de afschaffing van de WAZ was het feit dat de kosten van de WAZ te hoog waren vergeleken met de kwaliteit van de regeling. De premie was relatief hoog en de uitkering zeer laag, namelijk op minimumniveau. De hierboven geschetste mate van solidariteit van de hoge inkomens met de lage inkomens werd als problematisch gezien. De zelfstandigen met hoge inkomens betaalden premie, de zelfstandigen met lage inkomens verdienden vaak niet meer dan de franchise en betaalden daarom geen premie. Dit terwijl de uitkering voor iedereen op minimumniveau was, dus ook voor diegene met een hoog inkomen voorafgaand aan de arbeidsongeschiktheid. Vanaf een hoger inkomen was de hoogte van de uitkering dus niet meer gerelateerd aan dat voorafgaande hoge inkomen.⁵²

Een andere aanleiding voor de afschaffing was de veranderde mening over de reikwijdte van het ondernemersrisico. Voorheen was de heersende opvatting dat ook zelfstandigen verplicht verzekerd dienden te zijn, dit was te zien aan de AAW en de WAZ. Deze politieke en maatschappelijke opvatting veranderde. Arbeidsongeschiktheid werd steeds meer gezien als een ondernemersrisico waarvan de zelfstandige zelf zou moeten kunnen kiezen of en hoe het risico afgedekt wordt. Ook speelde mee dat er inmiddels een grote markt met particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekeringen was en zelfstandigen zich dus goed zelf zouden kunnen verzekeren tegen risico's. Ten tijde van de afschaffing van de WAZ was de algemeen heersende opvatting dat de zelfstandigen daarom zelf de keuze moesten hebben of er een arbeidsongeschiktheidsverzekering werd afgesloten.⁵³ Juist omdat er sprake was van een goede particuliere markt van verzekeringen achtte de regering overheidsinmenging niet langer

⁴⁹ *Kamerstukken II 2003/04*, 29 497, 3. (MvT), par. 4.

⁵⁰ Jong, de e.a. *Evaluatie einde WAZ 2009*, par. 2.2.4.

⁵¹ CDA, VVD, D66 2003 (Hoofdlijnenakkoord), p. 4.

⁵² *Onderzoek naar de gevolgen van het afschaffen van de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen 2003*, par. 4.2.

⁵³ Jong, de e.a. *Evaluatie einde WAZ 2009*, par. 2.3.

gewenst.⁵⁴ De politieke opvatting betreffende de doelgroep van de sociale zekerheid was dus veranderd.

Daarnaast bleek uit onderzoek dat veel zelfstandigen zelf ook van mening waren dat de premie voor de verzekering te hoog was en de uitkering te laag. Er werd, ook door de zelfstandigen, de voorkeur gegeven aan de gedachte dat arbeidsongeschiktheid een ondernemingsrisico is en dat zelfstandigen zelf de keuze zouden moeten hebben om zich al dan niet te verzekeren en op welke wijze.⁵⁵

Deelconclusie

Gedurende de periode van de AAW en de WAZ was de heersende opvatting dat alle werkenden, dus ook de zelfstandigen, altijd en dus verplicht verzekerd dienden te zijn tegen arbeidsongeschiktheid. Waar dat bij de AAW de vorm van een volksverzekering had, was de WAZ een specifieke verzekering voor zelfstandigen. Ten tijde van de afschaffing van de WAZ was duidelijk dat de gedachte hierover volledig was veranderd. Het nieuwe gedachtegoed was inmiddels, ook onder zelfstandigen, dat arbeidsongeschiktheid een ondernemersrisico is en dat het al dan niet afsluiten van een verzekering een keuze dient te zijn.

Wat bovendien meespeelde was de manier waarop de WAZ was vormgegeven. Door de hoge inkomenssolidariteit nam het draagvlak af onder de zelfstandigen. De lasten werden gedragen door de zelfstandigen met hoge inkomens hoewel de uitkering zeer laag was en maximaal 70% van het minimumloon bedroeg. De uitkering op grond van de WAZ was dus relatief laag en de premie relatief hoog. Met name de hoge inkomens betaalden de verzekering voor vrijwel alle zelfstandigen maar kregen zelf ook slechts een lage uitkering ingeval van arbeidsongeschiktheid.

⁵⁴ *Kamerstukken II 2003/04, 29 497, 3. (MvT), par. 3.*

⁵⁵ *Kamerstukken II 2003/04, 29 497, 3. (MvT), par. 3.*

4. Voorstellen voor de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering

Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de voorstellen die zijn gedaan voor de nieuwe verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering bestudeerd worden. Ten eerste zal het eindrapport van de Commissie Regulering van Werk besproken worden. Vervolgens zal het voorstel van de Stichting van de Arbeid uiteengezet worden. Beiden zullen in het volgende hoofdstuk vergeleken worden met de voormalige WAZ. Ter volledigheid zal in dit hoofdstuk de reactie van het UWV op het voorstel van de Stichting van de Arbeid behandeld worden. Dit is geen op zichzelf staand voorstel betreffende de nieuwe verzekering maar biedt wel goed inzicht betreffende de mogelijke inrichting.

Aanleiding arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen

In het regeerakkoord van de VVD, CDA, D66 en ChristenUnie uit 2017, 'Vertrouwen in de toekomst', werd gesproken over de situatie op de huidige arbeidsmarkt en de positie van zelfstandigen op deze arbeidsmarkt. Ten aanzien van de arbeidsongeschiktheidssituatie van zelfstandigen werd enkel genoemd dat het belangrijk is de verzekeringsgraad bij zzp'ers te verhogen door de toegang tot de verzekeringsmarkt te verbeteren. De regering is van mening dat de verzekeringsmarkt voldoende toegankelijk moet zijn voor zzp'ers die zich willen verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid.⁵⁶ Over een eventuele verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering werd nog niet gesproken. Wel is dus te zien dat de nieuwe situatie van zzp'ers een belangrijk politiek punt is en om enkele aanpassingen vraagt. Dit door de grote stijging van deze groep en de gelijkenissen tussen sommige zzp'ers en werknemers met een arbeidsovereenkomst.⁵⁷

Zoals eerder uiteengezet heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar aanleiding van het regeerakkoord in de kamerbrief betreffende het nieuwe pensioenakkoord specifiek genoemd dat er een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen komt.⁵⁸ Hierin is aan de sociale partners gevraagd een voorstel te doen voor deze nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. In het kader van de toename van het aantal zzp'ers en het directe voornemen van de minister zijn er voorstellen gedaan voor deze nieuwe verzekering. Twee van deze voorstellen zullen in dit hoofdstuk besproken worden. Te weten het voorstel van de Commissie Regulering van Werk en het voorstel van de Stichting van

⁵⁶ VVD, CDA, D66, ChristenUnie 2017 (Regeerakkoord), p. 26.

⁵⁷ VVD, CDA, D66, ChristenUnie 2017 (Regeerakkoord), p. 25.

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2018-2019, 32043, P (Kamerbrief), par. 3.4.

de Arbeid. Ook zal kort een reactie van het UWV op het voorstel van de Stichting van de Arbeid besproken worden.

De groei van het aantal zzp'ers op de Nederlandse arbeidsmarkt is ook een punt van aandacht geweest in meerdere aanbevelingen van de Raad van Europa.⁵⁹ Hierin is meermaals gewezen op het feit dat de groep zzp'ers in Nederlands steeds groter wordt maar dat de bescherming van deze groep hier niet genoeg op is aangepast. Er wordt onder andere aanbevolen de positie van zelfstandigen fiscaal te verstoren en de groei van het aantal zzp'ers op deze wijze te verminderen. Op dit moment genieten zelfstandigen een belastingvoordeel in de vorm van een zelfstandigenaftrek. Deze zelfstandigenaftrek geeft zelfstandigen een belastingvoordeel waardoor het ondernemerschap gestimuleerd wordt.⁶⁰ Het is mogelijk dat hierdoor het aantal zelfstandigen extra groeit. Op deze manier wordt het fiscaal gezien aantrekkelijk zelfstandige te worden, mede daarom bestaat er kritiek op deze regeling. De zelfstandigenaftrek wordt vanaf 2020 afgebouwd. Dit past in de aanbeveling van de Europese Raad de groei van het aantal zzp'ers fiscaal te verstoren. Een andere aanbeveling die de Europese Raad doet is het bevorderen van de toegang van zelfstandigen tot de sociale zekerheid. Zelfstandigen dienen betaalbare en toegankelijke sociale bescherming te genieten. Het voornemen een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering in te voeren past in deze aanbeveling. Echter is de vraag of verplichtstelling nog valt binnen de aanbeveling van de Raad van Europa de sociale zekerheid toegankelijker te maken voor zelfstandigen. In dat kader kan ook gedacht worden aan het toegankelijker maken van de vrijwillige verzekering via het UWV, zoals besproken in hoofdstuk 2. Aan de ene kant lijkt het kabinet dus mee te gaan in aanbevelingen die Europa doet door een verzekering in te stellen voor alle zelfstandigen. De verplichtstelling van deze verzekering lijkt echter verder te gaan dan de aanbevelingen van de Raad van Europa waarin echter wordt genoemd dat de groei van zzp'ers verminderd zou moeten worden en de toegankelijkheid van de sociale zekerheid voor zelfstandigen verbeterd dient te worden. Uit de kamerbrief van de minister⁶¹ kan worden afgeleid dat wel gekozen is voor een verplichtstelling om kosten door niet-verzekerde arbeidsongeschikte op de samenleving te voorkomen en om te waarborgen dat alle werkenden beschermd zijn tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid.

In ditzelfde Europeesrechtelijke kader dient nog vermeld te worden dat er ook een opvatting bestaat dat het verplicht stellen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen juist in strijd zou zijn met Europees recht. Het invoeren van een verplichte regeling kan gezien worden als een belemmering van de vrijheid van diensten. Zelfstandigen die diensten willen verrichten in Nederland zijn verplicht deel te nemen aan de nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering en worden op deze manier eventueel belemmerd in het uitvoeren van hun diensten binnen Europa. De Stichting van de Arbeid weerlegt deze opvatting in

⁵⁹ *PbEU* 2016, C 299/41, overweging 6 en aanbeveling nr. 2, *PbEU* 2017, C 261/79, overweging 7 en aanbeveling nr. 2, *PbEU* 2018, C 320/80, overweging 11 en aanbeveling nr. 2.

⁶⁰ Kempen, in: *Cursus Belastingrecht* (Online in Kluwer Navigator, laatst bijgewerkt op 20 januari 2020), par. 3.2.38.B.a

⁶¹ *Kamerstukken II* 2018-2019, 32043, P (Kamerbrief), par. 3.4.

het gedane voorstel. Bij de uiteenzetting van het voorstel van de Stichting van de Arbeid zal op deze weerlegging worden ingegaan.

Voorstel van de Commissie Regulering van Werk (Commissie Borstlap)

In januari 2020 heeft de Commissie Regulering van Werk (hierna; Commissie of Commissie Borstlap) het rapport 'In wat voor land willen wij werken?'⁶² uitgebracht. Deze Commissie had als voorzitter Hans Borstlap en wordt daarom ook wel de Commissie Borstlap genoemd. Op verzoek van het kabinet heeft de Commissie Borstlap de huidige regelgeving onderzocht en daarbij bekeken of deze regelgeving bestendig is voor de toekomstige arbeidsmarkt.⁶³ Het rapport van de Commissie Borstlap is dus het resultaat van een breed onderzoek. De Commissie had de taak onderzoek te doen naar 'regulering van werkenden en arbeids- en opdrachtrelaties' en de aansluiting van deze regulering bij de toekomst.⁶⁴ Het rapport van de Commissie Borstlap betreft dus geen specifiek en gedetailleerd voorstel betreffende de inrichting van een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. In het rapport wordt wel ingegaan op het invoeren van een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen en wordt er ook een voorstel gedaan met betrekking tot de invoering en sommige aspecten van de inrichting van deze verzekering.

Ten eerste zal de opvatting van de Commissie Borstlap met betrekking tot het belang van de invoering van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen uiteengezet worden. Vervolgens zal het voorstel van de Commissie Borstlap met betrekking tot de aard van de verzekering beschreven worden en ook de voorgestelde inrichting van de verzekering wordt uiteengezet.

De Commissie Borstlap stelt dat veel zelfstandigen momenteel geen private arbeidsongeschiktheidsverzekering hebben afgesloten en dat er daarom op dit moment voor veel zelfstandigen geen goede bescherming tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico is. Daarmee is er dus geen bescherming van álle werkenden op de arbeidsmarkt.⁶⁵ De Commissie vindt het daarom wenselijk dat er een nieuwe publieke arbeidsongeschiktheidsverzekering komt voor alle werkenden zodat ook echt alle werkenden verzekerd zijn. De Commissie pleit dus voor één verzekering voor alle werkenden. Dit betreft dus geen regeling voor werknemers en een aparte regeling voor zelfstandigen. De Commissie wil juist een volledig nieuwe verzekering voor alle werkenden. Gezien de huidige arbeidsmarkt waarin werkenden bijvoorbeeld steeds vaker zzp'er én werknemer zijn, zou het volgens de Commissie beter passen een verzekering voor alle werkenden in te voeren. Zo heeft een werkende, ook als deze werkende zelfstandige en werknemer is, bij arbeidsongeschiktheid steeds te maken met één regeling en één systeem. Het

⁶² Commissie Regulering van Werk *In wat voor land willen wij werken?* 2020.

⁶³ Commissie Regulering van Werk *In wat voor land willen wij werken?* 2020, p.3.

⁶⁴ Instellingsregeling Commissie regulering van werk, art. 3.

⁶⁵ Commissie Regulering van Werk *In wat voor land willen wij werken?* 2020, par. 3.5.2.

tweede argument dat de Commissie hiervoor geeft is het feit dat de arbeidsmarkt zo gelijk en eerlijker zou zijn voor beide contractsvormen. De toepasselijke regeling betreffende arbeidsongeschiktheid speelt dan voor de werkende niet meer mee bij de keuze voor het worden van werknemer of zelfstandige.⁶⁶

De Commissie Borstlap is dus van mening dat er een publieke arbeidsongeschiktheidsverzekering dient te worden ingevoerd voor alle werkenden. De premie wordt in dat geval betaald door alle werkenden. Betreffende de hoogte van de uitkering stelt de Commissie voor dat deze op bestaansminimum wordt vastgesteld. Een eventuele aanvulling op de uitkering zou dan mogelijk gemaakt moeten worden. Werknemers zouden volgens de Commissie verplicht aanvullend verzekerd zijn door middel van de al bestaande, eerder in hoofdstuk 2 toegelichte, regelingen voor werknemers. Zelfstandigen zouden zich ook aanvullend kunnen verzekeren, dit zouden zij dan privaat zelf kunnen regelen.⁶⁷

Betreffende de wachttijd stelt de Commissie een koppeling voor aan de duur van de huidige loondoorbetalingsverplichting van werkgevers in het geval van een arbeidsovereenkomst. Dit is op dit moment twee jaar. De Commissie stelt deze koppeling voor maar is van mening dat de loondoorbetalingsverplichting qua duur verkort zou moeten worden naar één jaar. De wachttijd van de nieuwe verzekering zou door deze koppeling aan de loondoorbetalingsverplichting dus ook één jaar worden. De reden hiervoor is volgens de Commissie dat de huidige loondoorbetalingsperiode van twee jaar te zwaar en onevenredig is voor de werkgever.⁶⁸ De verdere uitwerking en beargumentering van deze verkorting van de loondoorbetalingsperiode is te lezen in hoofdstuk 5.2 van het rapport.

Stichting van de Arbeid

Zoals eerder in dit onderzoek genoemd heeft de minister aangegeven dat er een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen gaat komen. In de brief van de minister met dit voornemen is aan de sociale partners gevraagd een voorstel betreffende de inhoud en inrichting van een dergelijke verzekering uit te werken.⁶⁹ De Stichting van de Arbeid (hierna; Stichting) heeft dit voorstel, namens de sociale partners, uitgebracht in het rapport 'Keuze voor zekerheid'.⁷⁰ De Stichting van de Arbeid vertegenwoordigt de sociale partners en bestaat uit verschillende werknemers- en werkgeversorganisaties. Dit voorstel van de Stichting zal hier uiteengezet worden zodat deze later in dit onderzoek vergeleken kan worden met de eerder besproken WAZ.

⁶⁶ Commissie Regulering van Werk *In wat voor land willen wij werken?* 2020, par. 5.5.b.

⁶⁷ Commissie Regulering van Werk *In wat voor land willen wij werken?* 2020, par. 5.5.b.

⁶⁸ Commissie Regulering van Werk *In wat voor land willen wij werken?* 2020, par. 5.2.

⁶⁹ *Kamerstukken II* 2018-2019, 32043, P (Kamerbrief), par. 3.4.

⁷⁰ Stichting van de Arbeid *Keuze voor zekerheid* 2020.

Allereerst gaat de Stichting in op het plan een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen in te voeren. De Stichting is van mening dat een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering nodig is in de huidige arbeidsmarkt.⁷¹ Er wordt beargumenteerd dat zzp'ers kwetsbare werkenden zijn en daarom beschermd dienen te worden, bijvoorbeeld tegen de gevolgen van arbeidsongeschiktheid. In het voorstel van de Stichting wordt verder veel nadruk gelegd op de diversiteit binnen de groep zelfstandigen in de huidige arbeidsmarkt en het belang rekening te houden met de verschillen binnen de groep zelfstandigen. Zo wordt er ook veel gesproken over de zogenaamde hybride werkenden. Hiermee worden de werkenden bedoeld die werken als zelfstandige en gelijktijdig ook werknemer zijn. Bij het voorstel van de Stichting wordt er rekening gehouden met zowel de diversiteit van de groep zelfstandigen als de hybride werkenden en bij veel van de aspecten wordt hier dan ook naar verwezen.⁷²

Het voorstel van de Stichting behandelt uitgebreid diverse aspecten van de arbeidsongeschiktheidsverzekering. De volgende punten die door de Stichting zijn besproken zullen hieronder uiteengezet worden; de deelnemers, hoogte van de uitkering en van de premie, de wachttijd, de duur van de uitkering, het criterium voor arbeidsongeschiktheid, premie-inning en uitvoering van de verzekering, re-integratie, aanvullende verzekeringen, alternatieve verzekeringen en het Europeesrechtelijk perspectief.

Deelnemers

Voor de nieuwe verzekering stelt de Stichting de volgende deelnemers voor: 'zelfstandige ondernemers zonder personeel met winst uit onderneming; beroepsbeoefenaren ('met resultaat uit overige werkzaamheden'); directeur-groootaandeelhouders zonder personeel; meewerkende echtgenoten.⁷³ Hieraan is te zien dat de Stichting er voor kiest enkel zelfstandigen zonder personeel te laten vallen onder de verzekeringsplicht. Nadere uitwerking van het verschil tussen zzp'ers en zelfstandigen met personeel volgt in het volgende hoofdstuk. Als reden voor het kiezen voor enkel de zzp'ers wordt door de Stichting genoemd dat de zelfstandigen zonder personeel een kwetsbaardere groep is dan zelfstandigen met personeel.⁷⁴ Zelfstandigen met personeel zijn dan nog steeds aangewezen op bijvoorbeeld een particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering. Ze zullen niet onder de verplichte nieuwe regeling vallen. Door de Stichting is er bewust gekozen voor het idee een aparte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen zonder personeel in te voeren. Dit is dus een ander voorstel dan het voorstel van de Commissie Regulering van Werk, hierboven besproken, waarin gepleit wordt voor een nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden. De reden hiervoor is ten eerste dat de Stichting de situaties van arbeidsongeschiktheid bij werknemers en zelfstandigen niet vergelijkbaar acht. Ten tweede zou het gehele stelsel betreffende arbeidsongeschiktheid voor

⁷¹ Stichting van de Arbeid *Keuze voor zekerheid* 2020, par. 1.3.

⁷² Stichting van de Arbeid *Keuze voor zekerheid* 2020, par. 2.1.

⁷³ Stichting van de Arbeid *Keuze voor zekerheid* 2020, par. 2.1.

⁷⁴ Stichting van de Arbeid *Keuze voor zekerheid* 2020, par. 2.1.

werknemers in dat geval aangepast moeten worden. Deze redenen zijn voor Stichting aanleiding te pleiten voor een aparte verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen in plaats van voor een nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden.⁷⁵

Hoewel de Stichting veel nadruk legt op de diversiteit in de groep zelfstandigen en op het bestaan van de hybride werkenden wordt hier bij de definiëring van de doelgroep niet op ingegaan. Wel wordt benoemd dat door het aansluiten bij de sociale zekerheid de zzp'ers en de werknemers te maken krijgen met zogenaamd één loket.⁷⁶ Toch blijft het de vraag onder welke arbeidsongeschiktheidsregeling de hybride werkende dient te vallen en of deze volgens de Stichting dan onder twee regelingen, als werknemer en als zzp'er, verzekerd zou zijn.

Hoogte en premie

Met betrekking tot de hoogte van de uitkering van de verzekering stelt de Stichting het volgende voor. De uitkering zal afhankelijk zijn van het eerdere inkomen van de arbeidsongeschikte zzp'er met een maximum van 1650 euro per maand. Hierbij wordt het maximum vastgesteld op het vastgestelde minimumloon. Om re-integratie te blijven stimuleren wordt er gekozen voor een uitkering van 70% van het laatstverdiende inkomen. De Stichting stelt voor dat het inkomen van de zzp'er verzekerd kan worden tot een maximum van 30.000 euro per jaar. Op basis van deze voorgestelde uitkering, in combinatie met de voorgestelde wachttijd die hieronder wordt toegelicht, verwacht de Stichting dat de premie 8,0% van het inkomen zal gaan bedragen. Bij een hoger inkomen (vanaf 2360 euro per maand) zal er een maximum premie komen van 205 euro per maand. De Stichting noemt hier nog bij dat deze premie bruto is, de premie is fiscaal aftrekbaar.⁷⁷

Wachttijd

Betreffende de wachttijd stelt de Stichting voor dat deze 52 weken, één jaar, zal duren. Wel is de Stichting van mening dat zzp'ers keuzemogelijkheden zouden moeten krijgen voor de duur van de wachttijd. De verzekeringsnemer zou dan kunnen kiezen voor een langere of juist kortere wachttijd. In verband met eventuele negatieve premiegevolgen ten gevolge van de keuzemogelijkheid met betrekking tot de duur van de wachttijd stelt de Stichting voor deze gevolgen te blijven bestuderen en eventueel later, bij eventuele negatieve gevolgen, dit nog aan te passen.⁷⁸

Duur, criterium en systematiek

Voor de duur van de verzekeringsplicht maar ook voor de duur van de uitkering tijdens arbeidsongeschiktheid, stelt de Stichting voor aan te sluiten bij andere sociale

⁷⁵ Stichting van de Arbeid *Keuze voor zekerheid* 2020, par. 2.1.

⁷⁶ Stichting van de Arbeid *Keuze voor zekerheid* 2020, par. 2.1.

⁷⁷ Stichting van de Arbeid *Keuze voor zekerheid* 2020, par. 2.2.

⁷⁸ Stichting van de Arbeid *Keuze voor zekerheid* 2020, par. 2.4.

zekerheidsregelingen. De duur van zowel de verzekeringsplicht als de uitkering is dan tot de AOW-gerechtigde leeftijd.⁷⁹ Ook voor wat betreft het arbeidsongeschiktheids criterium wordt aangesloten bij de sociale zekerheid. Er zou dan sprake zijn van het hanteren van het criterium 'gangbare arbeid'. Bij de kwalificatie van eventuele arbeidsongeschiktheid wordt dan gekeken of de zzp'er nog gangbare arbeid kan uitvoeren. Het gaat er dan dus niet om of de zzp'er de eigen arbeid of het eigen beroep nog kan uitoefenen. Betreffende de systematiek qua gedeeltelijke of gehele arbeidsongeschiktheid dient volgens de Stichting ook bij de systematiek van de Wet WIA aangesloten te worden.⁸⁰ Deze systematiek van de Wet WIA is eerder uiteengezet in hoofdstuk 2.

Premie-inning en uitvoering

De Stichting stelt vervolgens voor dat premie-inning gebeurt door de Belastingdienst en dat de uitvoering in handen ligt van het UWV.⁸¹ Hier is voor gekozen in het belang van bijvoorbeeld de hybride werkenden. Zowel werknemers als zelfstandigen hebben dan bij arbeidsongeschiktheid te maken met hetzelfde uitvoeringsorgaan, namelijk het UWV.⁸²

Re-integratie

Vervolgens gaat de Stichting in op de re-integratie van arbeidsongeschikte zzp'ers. Hiervoor zou een Arbocentrum opgezet moeten worden met specifieke deskundigheid betreffende zzp'ers. De termijn voor het doorgeven van de arbeidsongeschiktheid zou hetzelfde worden als de termijn in de WAZ, namelijk binnen een week. Met de re-integratie zou daarna zo snel mogelijk gestart moeten worden, al in de wachttijd van één jaar en dus niet vanaf de aanvang van de uitkering.⁸³

Aanvullende verzekeringen

De Stichting is van mening dat zzp'ers de mogelijkheid moeten hebben om een aanvullende arbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten. Dit zou dan kunnen op de private verzekeringsmarkt. Dit kan van belang zijn voor zzp'ers die een hoger inkomen hebben dan 2360 euro per maand. Om deze mogelijkheid voor elke zzp'er een reële mogelijkheid te laten zijn, dienen de verzekeringen op de private markt volgens de Stichting toegankelijker en betaalbaarder worden. De Stichting probeert dit te bewerkstelligen in overleg met het Verbond van Verzekeraars.⁸⁴

⁷⁹ Stichting van de Arbeid *Keuze voor zekerheid* 2020, par. 2.5.

⁸⁰ Stichting van de Arbeid *Keuze voor zekerheid* 2020, par. 2.7.

⁸¹ Stichting van de Arbeid *Keuze voor zekerheid* 2020, par. 2.6.

⁸² Stichting van de Arbeid *Keuze voor zekerheid* 2020, par. 2.1.

⁸³ Stichting van de Arbeid *Keuze voor zekerheid* 2020, par. 2.8.

⁸⁴ Stichting van de Arbeid *Keuze voor zekerheid* 2020, par. 2.9.

Alternatieve verzekeringen

Voor zzp'ers in bepaalde sectoren zijn er al arrangementen die het risico van arbeidsongeschiktheid opvangen, als voorbeeld wordt in het voorstel de agrarische sector genoemd. Deze arrangementen kunnen een voldoende alternatief zijn voor zzp'ers om niet meer te vallen onder de verplichte publieke arbeidsongeschiktheidsverzekering. Bepaalde voorwaarden dienen een toetsingskader te bieden om te beoordelen of het arrangement een volwaardig alternatief kan bieden.⁸⁵

Europees recht

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk besproken bestaat er ook een opvatting dat het feit dat de arbeidsongeschiktheidsverzekering verplicht zal zijn in strijd zou zijn met Europees recht. De Stichting behandelt dit ook in het gedane voorstel. Volgens de Stichting is een dergelijke verzekering echter niet in strijd met Europees recht. Wanneer het algemeen belang goed onderbouwd wordt zou dit volgens de Stichting geen strijd met Europees recht opleveren. Ook wijst de Stichting op een artikel van Klosse en Montebovi waaruit blijkt dat er al meerdere Europese landen zijn met een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen.⁸⁶

De zojuist uiteengezette aspecten van het voorstel van de Stichting van de Arbeid zijn van belang voor de vergelijking met de WAZ. Andere aspecten uit dit voorstel, bijvoorbeeld betreffende het overgangsrecht, zullen niet vergeleken worden met de WAZ en daarom in dit onderzoek niet verder besproken worden. Voor deze informatie wordt dus verwezen naar het voorstel van de Stichting van de Arbeid.⁸⁷

Reactie UWV op voorstel Stichting van de Arbeid

Het UWV heeft een reactie gegeven op het voorstel van de Stichting betreffende de inrichting van de nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering.⁸⁸ Het UWV is van mening dat er op veel aspecten van de nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering aangesloten moeten worden bij de eerdere WAZ. Het UWV acht het wenselijk de eenvoud van de WAZ terug te brengen in de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Er wordt in de reactie van het UWV bepleit de nieuwe verzekering volledig aan te laten sluiten bij de eerdere WAZ, uitgezonderd van de in de WAZ toepasselijke franchise. Zoals eerder behandeld was dit een element waar de WAZ op vast liep en dat een te hoge solidariteit vereiste. Het UWV onderkent de franchise en de daarmee

⁸⁵ Stichting van de Arbeid *Keuze voor zekerheid* 2020, par. 2.10.

⁸⁶ Stichting van de Arbeid *Keuze voor zekerheid* 2020, par. 2.16 en Klosse & Montebovi, *TRA* 2020/3.

⁸⁷ Stichting van de Arbeid *Keuze voor zekerheid* 2020.

⁸⁸ Reactie UWV op advies Stichting van de Arbeid 'Keuze voor zekerheid', brief van het UWV aan de minster op 30 maart 2020.

samenhangende hoge solidariteit als het grootste probleem maar stelt verder voor volledig aan de sluiten bij de WAZ.

Betreffende de deelnemers van de verzekering pleit het UWV er voor, in tegenstelling tot de Stichting, aan te sluiten bij de WAZ en elke zelfstandige onder de verzekeringsplicht te laten vallen. De keuze voor enkel de zzp'ers maakt het geheel volgens het UWV ingewikkelder en moeilijker te registreren.

Op meer aspecten sluit het UWV niet aan bij het voorstel van de Stichting. Zo zou de wachttijd volgens het UWV één jaar moeten zijn, voor iedere zelfstandige. Het UWV is het dus niet eens met het voorstel van de Stichting keuzemogelijkheden in te voeren betreffende de duur van de wachttijd. Het UWV stelt dat de systematiek van de wachttijd dan te veel zou afwijken van de systematiek van de wachttijd van werknemers. Dit zou niet gunstig zijn voor de hybride werkenden of de werkenden die soms zelfstandige of soms werknemer zijn.

Deelconclusie

De Commissie Regulering van Werk pleit voor een nieuwe verzekering voor alle werkenden. Het voorstel betreffende deze verzekering wordt echter zeer minimaal uitgewerkt. Duidelijk is dat de Commissie grote aanpassingen aan de arbeidsmarkt voorstelt met inachtneming van alle werkenden. In dit onderzoek is enkel ingegaan op het voorstel betreffende de arbeidsongeschiktheidsverzekering. De argumenten die de Commissie noemt voor een verzekering voor alle werkenden is ten eerste het feit dat arbeidsongeschikte werkenden dan altijd maar met één systeem te maken hebben, ook als ze zelfstandige én werknemer zijn. Ten tweede zou de algemene verzekering bijdragen aan een arbeidsmarkt die eerlijk en gelijk is voor alle werkenden. De hoogte van de verzekering zou op bestaansminimum zijn met de mogelijkheid tot een aanvulling hierop. De wachttijd dient even lang te zijn als de loondoorbetalingsverplichting van werkgevers, op dit moment twee jaar, maar volgens de Commissie dient dit één jaar te worden. Op die manier geldt voor alle werkenden dezelfde regeling en hetzelfde systeem.

De Stichting heeft in tegenstelling tot de Commissie Borstlap een uitgebreid voorstel betreffende de arbeidsongeschiktheidsverzekering uitgebracht, dit op verzoek van het kabinet. De Stichting stelt voor dat de verzekering van toepassing zal zijn op zelfstandigen zonder personeel. De uitkering zal afhankelijk zijn van het laatstverdiende inkomen. Dit bedraagt maximaal 70% hiervan, deze uitkering wordt ook nog gemaximeerd. Volgens berekeningen van de Stichting, waarbij de aspecten van hun eigen voorstel in acht zijn genomen, zal de premie ongeveer 8% van het inkomen bedragen. Hierbij wordt uitgegaan van een uitkering tot de AOW-gerechtigde leeftijd en een wachttijd van één jaar.

De door de Stichting voorgestelde verzekering sluit op veel punten aan bij de huidige sociale zekerheidsregelingen. Er wordt aangesloten bij bijvoorbeeld de duur van de verzekering, het gehanteerde arbeidsongeschiktheids criterium en het uitvoeringsorgaan. De Commissie kiest voor

een meer ingrijpend en breder plan voor de gehele arbeidsmarkt en ook voor een nieuwe verzekering waarin alle werkenden beschermd worden tegen arbeidsongeschiktheid.

5. Vergelijking met de WAZ

Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de voorstellen van de Commissie Borstlap en de Stichting van de Arbeid, uiteengezet in het vorige hoofdstuk, vergeleken worden met de in hoofdstuk 3 beschreven WAZ. De WAZ en beide voorstellen zullen op de volgende aspecten vergeleken worden: de aard van de regeling, de deelnemers, de duur van de wachttijd, de uitkering, de premie, uitvoering en premie-inning en het arbeidsongeschiktheids criterium.

In dit hoofdstuk zal een vergelijking gemaakt worden aan de hand van informatie eerder uit het onderzoek. Voor bronverwijzingen wordt daarom verwezen naar de eerdere hoofdstukken.

Aard

Te zien is dat in zowel de WAZ, het voorstel van de Commissie Borstlap en in het voorstel van de Stichting gekozen wordt voor een publieke arbeidsongeschiktheidsverzekering. De verzekeringsplicht betekent dus in geen geval een plicht een verzekering af te sluiten op de private verzekeringsmarkt. De WAZ was een arbeidsongeschiktheidsverzekering specifiek voor zelfstandigen. De Stichting pleit weer voor een specifieke arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen, dus net als de WAZ. Opvallend is dat de Commissie voorstelt een algemene verzekering voor alle werkenden in te voeren. Dit was, zoals eerder benoemd, ook al het geval vóór de WAZ toen de AAW van kracht was. Het kiezen voor een algemene verzekering voor alle werkenden is volgens de Commissie gunstig gezien de diversiteit onder werkenden tegenwoordig. Alle werkenden hebben op deze manier te maken met één systeem. De keuze voor één verzekering zou goed zijn voor de gelijkheid tussen alle werkenden op de arbeidsmarkt. Met deze keuze kiest de Commissie qua aard voor een andere verzekering, namelijk een algemene verzekering, dan de verzekering uit het voorstel van de Stichting en de verzekering van de WAZ, beiden een verzekering specifiek voor zelfstandigen.

Te concluderen is in ieder geval dat zowel de Commissie Borstlap als de Stichting het met de minister eens zijn dat een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen op dit moment noodzakelijk is. Opvallend is dat veel zelfstandigen het hier echter niet mee eens zijn. Onderzoek uit 2015 wijst namelijk uit dat twee derde van de zelfstandigen tegen een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering is.⁸⁹

Deelnemers

De Commissie Borstlap stelt dat alle werkenden onder één arbeidsongeschiktheidsregeling zouden moeten vallen, dus zowel zelfstandigen als werknemers. Zoals zojuist besproken was de

⁸⁹ Totta *Hoe denken zelfstandigen over een arbeidsongeschiktheidsverzekering* 2015, p. 6.

WAZ een verzekering die enkel van toepassing was op zelfstandigen. De Stichting stelt voor de aankomende arbeidsongeschiktheidsverzekering eenzelfde doelgroep voor als in de WAZ. De Stichting kiest voor vergelijkbare categorieën voor de kring van verzekerden. Behalve de zelfstandige noemt de Stichting: beroepsbeoefenaren, directeur-groootaandeelhouders zonder personeel en meewerkende echtgenoten.⁹⁰ Opvallend is echter dat de WAZ van toepassing was op alle zelfstandigen, de Stichting kiest voor een verzekering die enkel verplicht is voor zelfstandigen zonder personeel (de zzp'ers). Als reden hiervoor wordt ten eerste genoemd dat zzp'ers kwetsbaarder zouden zijn dan zelfstandigen met personeel en ten tweede dat de discussies vaak enkel gaan over zzp'ers. De gehele discussie omtrent de bescherming van de zzp'er, vaak vergeleken met de bescherming van de werknemers, gaat steeds specifiek over zzp'ers en niet over alle zelfstandigen. De Stichting lijkt deze keuze gemaakt te hebben om aan te sluiten bij de context van de discussie omtrent de zzp'ers. Verder wordt deze keuze door de Stichting echter niet uitgebreid toegelicht. In de kamerbrief van de minister⁹¹ waarin de nieuwe verzekering werd aangekondigd werd echter steeds gesproken over zelfstandigen en niet enkel zzp'ers. Het kiezen voor enkel de zzp'ers in plaats van alle zelfstandigen kan een logische en goede keuze zijn maar er is meer onderbouwing nodig om dit te kunnen beoordelen. Het is een belangrijk verschil met de WAZ, maar niet zorgvuldig onderbouwd. Behalve dit verschil, echter een zeer belangrijk verschil, sluit de Stichting grotendeels aan bij de eerdere deelnemers van de WAZ.

Het kiezen voor zzp'ers of voor alle zelfstandigen is belangrijk gezien de huidige arbeidsmarkt. In de WAZ was, zoals eerder benoemd, elke zelfstandige verzekerd. Dit zijn dus de zelfstandigen met personeel en de zelfstandigen zonder personeel. Huidige discussies betreffende de veranderende arbeidsmarkt gaan vaak enkel over de zzp'ers. De groep zzp'ers in Nederland is namelijk opvallend veel gegroeid de afgelopen jaren. Opvallend is ook dat een groot aandeel van de zelfstandigen in Nederland zzp'er is. In 2017 was 3 op de 4 van de zelfstandigen een zelfstandige zonder personeel.⁹²

Het feit dat de Commissie Borstlap kiest voor een verzekering voor alle werkenden is opvallend. Dit vereist ingrijpende wijzigingen in het gehele arbeidsrecht en sociale zekerheidsrecht. Gezien het feit dat de Commissie onderzoek deed naar de gehele arbeidsmarkt is het te verklaren dat ze met ingrijpendere en bredere wijzigingen komt. De Commissie gaat in het voorstel echter niet uitgebreid in op de precieze definitie van alle werkenden. De doelgroep wordt door de Commissie niet uitgebreid gespecificeerd. Zo is niet duidelijk of de Commissie onder de werkenden daadwerkelijke alle werkenden wil laten vallen, te denken valt aan kleine bijbaantjes en bijvoorbeeld stages. Ook is nog de vraag of de Commissie de nieuwe verzekering wil gaan vormgeven als een volksverzekering waarbij alle ingezetenen verzekerd zijn of dat de verzekering enkel gaat gelden voor werkenden. De Commissie lijkt voor dit laatste te pleiten. Echter zou, juist

⁹⁰ Stichting van de Arbeid *Keuze voor zekerheid* 2020, par. 2.1.

⁹¹ *Kamerstukken II* 2018-2019, 32043, P (Kamerbrief), par. 3.4.

⁹² Schoukens & Montebovi, AA 2019, afl. 5, p 354-359, par. 2.

in de huidige veranderde arbeidsmarkt, ook dit voor problemen kunnen zorgen. Zo nemen werkenden tegenwoordig vaker een sabbatical of wordt er een periode niet gewerkt bijvoorbeeld in verband met het krijgen van kinderen of het volgen van opleidingen. De vraag is of deze ‘werkenden’ hier nog onder zouden vallen. Ze staan nog dicht bij de arbeidsmarkt en zijn enkel zogezegd ‘in between jobs’ maar zijn strikt genomen geen ‘werkenden’. Kritiek op deze niet-gespecificeerde doelgroep door de Commissie is onder anderen geuit door Pennings.⁹³ De Commissie stelt interessante, maar ook ingrijpende, wijzigingen voor. Veel van de voorgestelde wijzigingen worden echter niet gedetailleerd toegelicht. Het voorstel terug te gaan naar een nieuwe algemene verzekering voor alle werkenden zou wel goed kunnen passen in de huidige arbeidsmarkt.

De achterliggende reden voor het invoeren van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen was dat op die manier niet enkel werknemers, maar alle werkenden beschermd zouden zijn. Het invoeren van een verzekering voor enkel zzp'ers, zoals bepleit in het voorstel van de Stichting, zal er niet voor zorgen dat alle werkenden in Nederland verzekerd zijn. Als dit echt het doel van de minister is kan het goed zijn het voorstel van de Commissie in overweging te nemen. Deze keuze betreffende de doelgroep is een politieke keuze en hier zou de politiek dieper op in kunnen gaan.

Wachttijd

In de WAZ was de wachttijd tussen arbeidsongeschiktheid en uitkering één jaar. De Commissie Borstlap bepleit dat de nieuwe wachttijd even lang dient te worden als de huidige loondoorbetalingsverplichting van werkgevers in het arbeidsrecht. Dit is op dit moment twee jaar. De Commissie is echter van mening dat deze loondoorbetalingsverplichting één jaar dient te worden. Ook de wachttijd van de nieuwe verzekering zal dan volgens de Commissie één jaar moeten zijn omdat ze de koppeling maken tussen de wachttijd en de loondoorbetalingsverplichting.

De Stichting kiest ook voor een wachttijd van één jaar. Een verschil tussen de Stichting aan de ene kant en de WAZ en de Commissie aan de andere kant is het feit dat de Stichting er voor kiest de verzekeringsnemers keuzes te laten maken betreffende de duur van de wachttijd. Er zou dan gekozen kunnen worden voor een eventueel kortere of langere wachttijd, met invloed op de hoogte van de premie. In het voorstel van de Stichting is dit beter uitvoerbaar dan in het voorstel van de Commissie. De Stichting kiest namelijk voor een verzekering voor en door zzp'ers. Dit in tegenstelling met het voorstel van de Commissie dat uitgaat van een verzekering voor alle werkenden waarbij een dergelijke keuzemogelijkheid in de duur van de wachttijd moeilijker te regelen zal zijn. Bij de WAZ bestond er geen keuzemogelijkheid met betrekking tot de duur van de wachttijd.

⁹³ Pennings, *TRA* 2020/53, p 11-17, par. 4.3.

Zoals eerder besproken geniet de werknemer met een arbeidsovereenkomst bescherming tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid vanaf de aanvang van de arbeidsongeschiktheid. De Commissie stelt voor deze wachttijd bij de nieuwe verzekering voor zelfstandigen, net als het geval bij de WAZ, op één jaar vast te stellen. Voor de arbeidsongeschikte zzp'er zit er dan een jaar tussen het verlies van inkomen en de start van de uitkering van de verzekering. De Stichting stelt dus ook een wachttijd van één jaar voor, echter wel met de mogelijkheid te kiezen voor een kortere of langere wachttijd. De zzp'er die het zich niet kan veroorloven een jaar zonder inkomen te zitten zou dan voor een kortere wachttijd kunnen kiezen, de te betalen premie zal dan echter hoger worden. Zzp'ers die weinig inkomen hebben en geen aanvullende private verzekering naast de verplichte verzekering kunnen betalen, zullen waarschijnlijk om dezelfde reden ook niet kiezen voor een verkorte wachttijd met hogere premies. Daar zal dan hoogstwaarschijnlijk ook geen financiële ruimte voor zijn. Er zal dan bij de zzp'er ook niet genoeg financiële ruimte zijn de wachttijd van één jaar te overbruggen zonder inkomen. Het is dan ook verrassend dat de Commissie een verzekering voor alle werkenden bepleit maar de wachttijd van de verzekering voor zelfstandigen zou willen koppelen aan de loondoorbetalingsverplichting van de werkgevers. Zzp'ers en werknemers genieten op die manier niet dezelfde bescherming maar stromen enkel op hetzelfde moment de sociale zekerheid in. Uit financieel oogpunt is dit uiteraard wel logisch. Zowel zelfstandigen als werknemers betalen premie en hebben beide pas na één jaar wachttijd recht op een uitkering uit dezelfde regeling. Echter ontvangt de werknemer vanaf de aanvang van de arbeidsongeschiktheid nog gewoon loon van diens werkgever. Deze wachttijd voor de zelfstandige kan uiteraard ook gezien worden als een ondernemersrisico. Aan de andere kant kan een redenering zijn dat het invoeren van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden, dus ook zelfstandigen, als een keuze voor het definiëren van het arbeidsongeschiktheidsrisico als risico voor de samenleving in plaats van als ondernemersrisico is, voor zover het de zelfstandigen betreft. In dat licht kan de wachttijd die zelfstandigen zelf moeten opvangen onredelijk worden bevonden.

Uitkering (hoogte en duur) en premie

De uitkering op grond van de WAZ was afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid en het inkomen voor de arbeidsongeschiktheid. De uitkering was altijd maximaal 70% van het minimumloon. De Commissie Borstlap kiest voor een verzekering voor alle werkenden. De Commissie stelt voor de hoogte van de uitkering van de nieuwe verzekering vast te stellen op het bestaansminimum. Echter is de Commissie van mening dat werknemers verplicht aanvullend verzekerd blijven en dus een hogere uitkering zullen ontvangen. Zelfstandigen zouden zich vrijwillig privaat aanvullend kunnen verzekeren. De Stichting stelt een inkomensafhankelijke uitkering. De uitkering zou volgens het voorstel van de Stichting 70% van het laatstverdiende inkomen zijn met een maximum van waarschijnlijk 1650 euro per maand. Het inkomen zou volgens de Stichting verzekerd moeten worden met een maximum van 30.000 euro per jaar.

De premie voor de WAZ was gebaseerd op de gemaakte winst door de zelfstandige. Voor deze winst gold een ondergrens, over deze franchise hoefde geen premie betaald te worden. Het voorstel van de Commissie gaat niet specifiek in op de premiebetaling. Enkel wordt genoemd dat alle werkenden premie zouden gaan betalen voor de verzekering, uitgaande van het idee dat de nieuwe verzekering voor alle werkenden zal gelden. De Stichting verwacht, in combinatie met de voorgestelde aspecten als wachttijd en uitkering, dat de premie 8,0% van het inkomen zal bedragen. Hier zou ook een maximum aan verbonden zijn van een premie van 205 euro per maand. De Stichting kiest dus niet voor een franchise zoals het geval was in de WAZ.

Het niet kiezen voor een franchise lijkt een belangrijke keuze. Dit in het kader van het niet slagen van de WAZ, aangezien de WAZ hier op vast liep. De hoge inkomenssolidariteit lijkt, zoals eerder uiteengezet, het belangrijkste nadeel van de systematiek van de WAZ. Het feit dat in het voorstel van de Stichting elke zelfstandige naar rato premie zou betalen neemt deze te hoge solidariteit weg. De premie wordt op deze manier niet enkel opgebracht door zelfstandigen met een hoge inkomen.

De uitkering op grond van de WAZ was zeer laag, maximaal 70% van het minimumloon. Uitgaande van het voorstel van de Stichting zouden zelfstandigen met een hoger inkomen meer premie betalen maar ook een hogere uitkering krijgen. Uiteraard heeft dit ook een keerzijde, ook zelfstandigen met een zeer laag inkomen dienen op deze manier wel premie te betalen. Voor zelfstandigen met een laag inkomen kan de betaalbaarheid van deze premie een probleem zijn.

Uitvoering en premie-inning

Het voorstel van de Commissie Borstlap gaat niet in op de uitvoering en premie-inning van de nieuwe verzekering. De Stichting stelt voor dat premie-inning gedaan wordt door de Belastingdienst en dat de uitvoering van de verzekering in handen ligt van het UWV. Dit sluit aan bij de WAZ en lijkt logisch en voor de hand liggend. Dit omdat alle sociale zekerheidsregelingen uitgevoerd worden door het UWV en inning van premies bij de belastingaangiftes gedaan kan worden.

Arbeidsongeschiktheids criterium

In de WAZ werd het criterium 'gangbare arbeid' gehanteerd om de arbeidsongeschiktheid vast te stellen. In het voorstel van de Commissie Borstlap wordt geen voorstel gedaan betreffende een te hanteren arbeidsongeschiktheids criterium. De Stichting stelt voor aan te sluiten bij de huidige sociale zekerheidsregelingen en derhalve wordt gekozen voor het gebruik van 'gangbare arbeid' als arbeidsongeschiktheids criterium.

Deelconclusie

Het voorstel dat de Commissie Borstlap doet is op veel punten niet goed te vergelijken met de WAZ. Dit omdat het voorstel van de Commissie meer een breed standpunt omvat met betrekking tot de gehele arbeidsmarkt en het voorstel betreffende de arbeidsongeschiktheidsverzekering niet gedetailleerd wordt uitgewerkt. Te concluderen is wel dat het voorstel van de Commissie sterk verschilt van de WAZ en van het voorstel van de Stichting. Het betreft een geheel ander systeem, veel van de huidige regelingen zullen ingrijpend gewijzigd moeten worden. Volgens de Commissie dient er een verzekering te komen voor alle werkenden. Behalve de wachttijd van één jaar en een uitkering op bestaansminimum verschilt dit voorstel dus sterk van de WAZ.

De Stichting daarentegen lijkt grotendeels aan te sluiten bij de eerdere WAZ. Een opvallend en belangrijk verschil is het feit dat de Stichting kiest voor een verzekering voor zzp'ers, waar de WAZ van toepassing was op alle zelfstandigen. Ook kiest de Stichting voor een verzekering zonder franchise waarmee de te hoge solidariteit uit de WAZ voorkomen wordt.

Voor een overzicht betreffende de overeenkomsten en verschillen tussen de WAZ en de voorstellen treft u hieronder een tabel betreffende de verschillende aspecten van de inrichting van de WAZ en de voorstellen.

	Commissie Regulering van Werk	Stichting van de Arbeid	WAZ
Aard	Publieke verzekering	Publieke verzekering	Publieke verzekering
Deelnemers	Alle werkenden	Zzp'ers (+ overige kleine categorieën)	Alle zelfstandigen (+ overige kleine categorieën)
Wachttijd	2 jaar (koppeling aan loondoorbetaling arbeidsrecht)	1 jaar (met keuzemogelijkheden)	1 jaar
Hoogte uitkering	Bestaansminimum	70% laatstverdiende inkomen met een maximum van circa 1650 euro (koppeling aan minimumloon)	Afhankelijk van inkomen, maximaal 70% van het minimumloon
Duur uitkering	Niet bepaald	Tot AOW-gerechtigde leeftijd	Tot AOW-gerechtigde leeftijd
Premie	Niet bepaald	8,0%	8,8%
Uitvoering	Niet bepaald	UWV	UWV
Premie-inning	Niet bepaald	Belastingdienst	Belastingdienst
Arbeidsongeschiktheids-criterium	Niet bepaald	Gangbare arbeid	Gangbare arbeid

6. Conclusie

Conclusie

De huidige wettelijke en feitelijke situatie betreffende arbeidsongeschiktheid laat ten eerste zien dat werknemers door het arbeidsrecht en het sociale zekerheidsrecht altijd in voldoende mate beschermd zijn tegen arbeidsongeschiktheid. Ook blijkt hieruit dat er voor zelfstandigen wettelijk gezien niks geregeld is voor arbeidsongeschiktheid. Zelfstandigen hebben feitelijk wel veel opties zich te beschermen tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid. Het blijkt echter dat weinig zelfstandigen zich hier zelf tegen beschermen. De meest voor de hand liggende optie ter bescherming is het afsluiten van een particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering. Zelfstandigen hebben meer opties, bijvoorbeeld de vangnetverzekering en de vrijwillige verzekering bij het UWV. Het blijkt echter dat ook deze opties weinig gekozen te worden.

In de politiek is besloten dat deze bescherming tegen arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen vanuit de overheid geregeld of opgelegd dient te worden. De minister is van mening dat kosten op de samenleving door onverzekerde arbeidsongeschikte zelfstandigen zo voorkomen zou moeten worden. Door een verplichte verzekering voor zelfstandigen in te voeren zouden alle werkenden beschermd zijn tegen arbeidsongeschiktheid. Er zijn verschillende voorstellen gedaan betreffende de inrichting van deze arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Deze voorstellen zijn vergeleken met de WAZ. De WAZ was een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering die van toepassing was tot 2004. Onder deze regeling was elke zelfstandige verplicht verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid. Het draagvlak nam echter af door een te hoge inkomenssolidariteit. Door een ondergrens, de franchise, betaalden zelfstandigen met een laag inkomen geen premie en dit werd dus opgevangen door de zelfstandigen met een hoog inkomen. De WAZ regelde slechts een lage uitkering terwijl er wel een hoge solidariteit gevraagd werd. Het draagvlak nam daardoor af en de verzekering werd afgeschaft. De minister is voornemens een dergelijke regeling opnieuw in te voeren om alle werkenden te beschermen.

Door de Commissie Borstlap is, op verzoek van het kabinet, de arbeidsmarkt onderzocht op toekomstbestendigheid. In dit rapport gaat de Commissie ook in op een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. De Commissie pleit voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden. Dit zou betekenen dat er een geheel nieuw systeem komt voor alle werkenden, zowel de werknemers als de zelfstandigen. Dit vraagt om ingrijpende wijzigingen in het huidige systeem. De Commissie heeft in haar rapport een globaal nieuw systeem geschetst waarin weinig ruimte was voor details betreffende de inrichting van de nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering. Op verschillende aspecten van de nieuwe regeling is niet of nauwelijks in gegaan.

De minister heeft ook de Stichting van de Arbeid, namens de sociale partners, gevraagd een voorstel voor de mogelijke inrichting van de arbeidsongeschiktheidsverzekering uit te brengen. De

Stichting lijkt in dit voorstel grotendeels aan te sluiten bij de inrichting zoals deze was in de WAZ. Een belangrijk verschil is het ontbreken van de zwaar bekritiseerde franchise waar de WAZ op stuk liep. De hoogte van de uitkering is in het voorstel van de Stichting ook wat hoger dan onder de WAZ. Een ander verschil is de doelgroep van de verzekering. De Stichting pleit voor een nieuwe verzekering enkel voor de zzp'ers. Dit zijn dus alleen de zelfstandigen zonder personeel, de zelfstandigen met personeel zouden niet onder de verplichtstelling vallen. Verder sluit het voorstel van de Stichting erg aan bij de eerdere WAZ. Denk hierbij aan een vergelijkbare premiehoogte en het arbeidsongeschiktheids criterium.

Geconcludeerd kan worden dat er belangrijke keuzes gemaakt dienen te worden. Dit zijn met name het definiëren van een doelgroep en het regelen van de betaalbaarheid van de verzekering. Belangrijk is om te kiezen of de nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering van toepassing dient te zijn op alle zelfstandigen of enkel de zelfstandigen zonder personeel. Het voorstel van de Stichting kiest voor een verzekeringskring van enkel zelfstandigen zonder personeel. Zowel de media als de politiek lijken hier nu ook vanuit te gaan. De minister sprak echter bij het voornemen tot de nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering over het beschermen van alle werkenden. Het kiezen voor een verzekering enkel voor zzp'ers doet geen recht aan de wens van de minister om alle werkenden in Nederland een bescherming te geven tegen arbeidsongeschiktheid. Gezien het lage percentage zelfstandigen met personeel die verzekerd zijn blijft er een aanzienlijke groep over zonder inkomensbescherming tegen arbeidsongeschiktheid. Bovendien geeft het UWV aan dat het qua registratie ingewikkeld wordt wanneer er enkel gekozen wordt voor de zzp'ers en niet voor alle zelfstandigen. Ook dient een beslissing genomen te worden betreffende de hybride werkenden die werknemer én zelfstandige zijn. Wanneer er niet gekozen wordt voor een verzekering voor alle werkenden is de vraag onder welke regeling of regelingen deze werkenden dienen te vallen. Een ander punt van aandacht is de betaalbaarheid en de solidariteit. De betaalbaarheid van de verzekering voor de verzekeringsnemer zorgt voor draagvlak voor de regeling. Wanneer de premie, vooral in vergelijking met de uitkering, te hoog wordt en er te veel solidariteit gevraagd wordt zal, net als bij de WAZ, het draagvlak afnemen.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van dit onderzoek is de belangrijkste aanbeveling om te zorgen voor een groot draagvlak. Op dit moment lijkt dat draagvlak er nog niet voldoende te zijn. Het voorstel van de Stichting sluit op zeer veel punten aan bij de WAZ terwijl de WAZ slechts zes jaar van toepassing is geweest en het al snel ontbrak aan draagvlak.

Een optie die ook overwogen zou kunnen worden is het voorstel van de Commissie een verzekering voor alle werkenden in te voeren. Als het politieke voornemen van de minister is dat alle werkenden beschermd zijn tegen arbeidsongeschiktheid lijkt het mij verstandig dat er een regeling nagestreefd wordt die dit ook daadwerkelijk regelt. Door alle werkenden onder één verzekering te laten vallen voor wat betreft de arbeidsongeschiktheid zijn alle werkenden beschermd en hebben alle werkenden te maken met eenzelfde systeem.

Een andere optie is het verbeteren van de toegang van zelfstandigen tot de sociale zekerheid. De vrijwillige verzekering bij het UWV biedt een goede optie voor zelfstandigen om dezelfde bescherming als werknemers te genieten. Deze verzekering is echter enkel een mogelijkheid na een dienstverband en de keuze dient snel na het beëindigen van het dienstverband genomen te worden. Het vergroten van deze toegankelijkheid kan een groot deel van de problemen oplossen als de verzekering mogelijk wordt gemaakt voor elke zelfstandige. Mocht een verplichtstelling gezien de huidige verzekeringsgraad gewenst worden kan ook overwogen worden de zzp'er, of desgewenst elke zelfstandige, zich verplicht te laten verzekeren voor de sociale zekerheidsregelingen bij het UWV. Bovendien past deze aanpassing zeer goed in de aanbevelingen van de Raad van Europa om de toegankelijkheid van de sociale zekerheid voor zelfstandigen te verbeteren. Ook vallen de zelfstandigen, de werknemers en de hybride werkenden op deze manier onder één regeling en systeem.

De politieke wens is om zoveel mogelijk werkenden te beschermen tegen arbeidsongeschiktheid. Laten we daarom niet uit het oog verliezen dat dit de aanleiding is voor een nieuwe regeling betreffende een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Het lijkt mij zinvol te investeren in een regeling die daadwerkelijk zoveel mogelijk werkenden beschermt. De regeling moet zo vormgegeven worden dat de regeling draagvlak heeft onder de zelfstandigen die hier onder vallen. Met name gezien de wens van de minister om de nieuwe regeling verplicht te stellen.

Bibliografie

Boeken

Bouwens, Houwerzijl & Roozendaal 2017

W.H.A.C.M. Bouwens, M.S. Houwerzijl & W.L. Roozendaal, *H.L. Bakels, Schets van het Nederlandse arbeidsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2017

Diebels 2014, par. 2.7.1

G.A. Diebels, *Monografieën sociaal recht*, nr. 66, Deventer: Wolters Kluwer 2014

Kempen, in: *Cursus Belastingrecht* (Online in Kluwer Navigator, laatst bijgewerkt op 20 januari 2020), par. 3.2.38.B.a

M.L.M. van Kempen, in: D.A. Albregtste, e.a., *Cursus Belastingrecht*, (Online in Kluwer Navigator, laatst bijgewerkt op 20 januari 2020)

Klosse & Vonk 2019

S. Klosse & G.J. Vonk, *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2019

Sijstermans, e.a., 2003, par. 1.3.3

J.J.G. Sijstermans, e.a., *Premieheffing volksverzekeringen, WAZ en ZFW zelfstandigen 2003*, Deventer: Wolters Kluwer 2003

Tijdschriftartikelen

Klosse & Montebovi, *TRA* 2020/3

S. Klosse & S. Montebovi, 'Sociale zekerheid voor zelfstandigen: hoe regel je dat? Een blik over de grenzen', *TRA* 2020

Pennings, *TRA* 2020/53, p. 11-17, par. 4.3

F.J.L. Pennings, 'Commissie Borstlap en de sociale zekerheid', *TRA* 2020, p. 11-17

Schoukens & Montebovi, *AA* 2019, afl. 5, p 354-359

P. Schoukens & S. Montebovi, 'Zzp'ers sociaal verzekeren: werk vangnet is er (nodig)?', *AA* 2019, afl. 5, p.354-359

Rapporten

Commissie Regulering van Werk *In wat voor land willen wij werken?* 2020

Commissie Regulering van Werk *In wat voor land willen wij werken?* 2020

CPB Zelfstandigen en arbeidsongeschiktheid 2016, par. 1

CPB Zelfstandigen en arbeidsongeschiktheid 2016

Jong, de e.a. Evaluatie einde WAZ 2009

P. de Jong, L. von Meyenfeldt & A. Tsiachristas, *Evaluatie einde WAZ 2009*

Onderzoek naar de gevolgen van het afschaffen van de Wet

Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen 2003

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid *Onderzoek naar de gevolgen van het afschaffen van de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen 2003*

SER Zzp'ers in beeld 2010, par. 9.3

SER *Zzp'ers in beeld; Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel 2010*

Stichting van de Arbeid Keuze voor zekerheid 2020

Stichting van de Arbeid *Keuze voor zekerheid; Zelfstandigen standaard verzekerd tegen langdurig inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid, 2020*

Totta Hoe denken zelfstandigen over een arbeidsongeschiktheidsverzekering 2015, p. 6

Totta *Hoe denken zelfstandigen over een arbeidsongeschiktheidsverzekering 2015*

Verbond van Verzekeraars De rationele ondernemer 2007

Verbond van Verzekeraars *De rationele ondernemer; Motieven van zelfstandig ondernemers en dga's om zich te verzekeren tegen het risico van arbeidsongeschiktheid 2007*

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 1995/96, 24 758, 3, p. 13

Kamerstukken II 1995/96, 24 758, 3

Kamerstukken II 2004/05, 30 034, nr.4, p.11

Kamerstukken II 2004/05, 30 034, nr.4, p.11

Kamerstukken II 2009/2010, 32 135, 1 (Kamerbrief)

Kamerstukken II 2009/2010, 32 135, 1 (Kamerbrief)

Kamerstukken II 2018-2019, 32043, P (Kamerbrief), par. 3.4

Kamerstukken II 2018-2019, 32043, P (Kamerbrief), par. 3.4

Instellingsregeling Commissie regulering van werk

Instellingsregeling Commissie regulering van werk

Europeesrechtelijke stukken

PbEU 2016, C 299/41, overweging 6 en aanbeveling nr. 2

PbEU 2016, C 299/41, overweging 6 en aanbeveling nr. 2

PbEU 2017, C 261/79, overweging 7 en aanbeveling nr. 2

PbEU 2017, C 261/79, overweging 7 en aanbeveling nr. 2

PbEU 2018, C 320/80, overweging 11 en aanbeveling nr. 2

PbEU 2018, C 320/80, overweging 11 en aanbeveling nr. 2

Internetsites

'4 op 10 zzp'ers geen voorziening arbeidsongeschiktheid', CBS, 4 juli 2019 [cbs.nl](https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/27/4-op-10-zzp-ers-geen-voorziening-arbeidsongeschiktheid)

'4 op 10 zzp'ers geen voorziening arbeidsongeschiktheid', CBS, 4 juli 2019 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/27/4-op-10-zzp-ers-geen-voorziening-arbeidsongeschiktheid>

'20 procent zzp'ers verzekerd voor arbeidsongeschiktheid', CBS, 11 juli 2017 [cbs.nl](https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/28/20-procent-zzp-ers-verzekerd-voor-arbeidsongeschiktheid)

'20 procent zzp'ers verzekerd voor arbeidsongeschiktheid', CBS 11 juli 2017 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/28/20-procent-zzp-ers-verzekerd-voor-arbeidsongeschiktheid>

'Dossier ZZP', CBS, z.d. [cbs.nl](https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp)

'Dossier ZZP', CBS, z.d. <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp>

'Verzekeren', UWV, z.d. [uwv.nl](https://www.uwv.nl/particulieren/verzekeren/ik-wil-me-verzekeren-bij-uwv/detail/ik-start-een-eigen-bedrijf/ik-ben-volledig-zelfstandig)

'Verzekeren' UWV, z.d. <https://www.uwv.nl/particulieren/verzekeren/ik-wil-me-verzekeren-bij-uwv/detail/ik-start-een-eigen-bedrijf/ik-ben-volledig-zelfstandig>

Overig

CDA, VVD, D66 2003 (Hoofdlijnenakkoord), p. 4

CDA, VVD, D66 2003 (Hoofdlijnenakkoord)

Reactie UWV op advies Stichting van de Arbeid 'Keuze voor zekerheid', brief van het UWV aan de minster op 30 maart 2020

Reactie UWV op advies Stichting van de Arbeid 'Keuze voor zekerheid', brief van het UWV aan de minster op 30 maart 2020

Rommelse 2014, p. 167

A.F. Rommelse, *De arbeidsongeschiktheidsverzekering: tussen publiek en privaat* (proefschrift Universiteit Leiden), Leiden 2014

VVD, CDA, D66, ChristenUnie 2017 (Regeerakkoord), p. 26.

VVD, CDA, D66, ChristenUnie 2017 (Regeerakkoord)