

Vergaderjaar 2020–2021

35 666

Initiatiefnota van de leden Van Kent en Palland over de reparatie van het AOW-AOV-hiaat

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 februari 2021

In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 16 december 2020 is gesproken over de initiatiefnota van de leden Van Kent en Palland over de reparatie van het AOW-AOV-hiaat (Kamerstuk 35 666, nr. 2). De commissie heeft verzocht om deze initiatiefnota van een kabinetsreactie te voorzien. Met deze brief komen wij aan dit verzoek tegemoet.

In de initiatiefnota vragen de leden Van Kent en Palland aandacht voor enerzijds een groep van zelfstandigen die arbeidsongeschikt is waarvan de private arbeidsongeschiktheidsverzekering afloopt op de leeftijd van 65 jaar én die geen toegang heeft tot de OBR. Anderzijds wordt aandacht gevraagd voor zelfstandigen met een zwaar beroep wiens private arbeidsongeschiktheidsverzekering (hierna: AOV) een technische eindleeftijd kent.

De leden Van Kent en Palland vertalen hun zorg in vier beslispunten en verzoeken in de initiatiefnota om:

1. tot een juridisch houdbare afbakening te komen van de groep zelfstandigen die arbeidsongeschikt is, zich niet heeft kunnen (bij)verzekeren voor de periode tussen de leeftijd van 65 jaar en de AOW-leeftijd én geen toegang tot de OBR heeft (nu geschat op 6.480 personen);
2. beleidsopties te verkennen om voor deze groep alsnog een met de OBR vergelijkbare voorziening te treffen en hiervoor de aangedragen suggesties uit het rondetafelgesprek te betrekken;
3. het bovenstaande (1 en 2) ook te doen voor de zelfstandigen met een zwaar beroep en een technische eindleeftijd;
4. n.a.v. de uitwerking van de beslispunten 1 t/m 3 te komen tot een voorstel waarin de budgettaire gevolgen verwerkt zijn.

Bij de verhoging van de AOW-leeftijd in 2013 is uitgebreid stilgestaan bij de gevolgen die burgers daarvan ondervinden. Om die reden is vanuit het perspectief van het overgangsrecht gekozen voor een geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd. Daarnaast is ook de Tijdelijke regeling overbruggingsuitkering AOW (hierna OBR) ingevoerd voor mensen die een Vut- of prepensioenuitkering ontvingen die niet aansloot op de nieuwe AOW-leeftijd. Deze OBR is mede op verzoek van de Kamer aangepast en verlengd. De doelgroep voor de OBR werd destijds onder meer uitgebreid naar mensen die in een vergelijkbare situatie zaten, zoals arbeidsongeschikte voormalige zelfstandigen waarvan de private uitkering al liep.

Voor een deel van de groep van arbeidsongeschikte zelfstandigen met een AOW-hiaat is het evenwel moeilijk gebleken om binnen de huidige kaders een oplossing te vinden. Dit is een vraagstuk waar ik zelf ook mee worstel. Daarom willen wij de opstellers van de initiatiefnota graag meenemen in de dilemma's die wij tegenkomen bij het zoeken naar een oplossing voor dit vraagstuk. Met deze reactie worden derhalve nog geen antwoorden gegeven op de gestelde beslispunten en ook nog geen oordeel gegeven over mogelijke beleidsopties. In een nog te plannen notaoverleg vernemen we graag hoe de opstellers denken over de hierna genoemde dilemma's.

A. Private AOV-uitkeringen met een eindleeftijd van 65 jaar

Allereerst willen we ingaan op de in de nota geduide groep van circa 6.480 personen. De opstellers geven aan dat het hier gaat om degenen met een AOW-hiaat die destijds ten tijde van het SEO-onderzoek (eind 2017) jonger waren dan 60 jaar (ongeveer 80% van de 8.100). Dus de zzp-ers met een AOW-hiaat die eind 2017 jonger waren dan 60 jaar en die de leeftijd van 65 jaar bereiken na 1 januari 2023, de datum waarop de huidige OBR zal aflopen. Het gaat hier om de volgende twee groepen¹.

Groep 1: Al arbeidsongeschikt voor 1 januari 2013

In onze brief van 11 juni 2020 hebben we aangegeven dat deze groep enerzijds bestaat uit circa 3.700 personen van wie de AOV-uitkering al voor 1 januari 2013 voor het eerst werd uitgekeerd: de datum waarop de AOW-leeftijd voor de eerste maal werd verhoogd. Deze groep was ten tijde van de besluitvorming over de AOW-leeftijd al arbeidsongeschikt en ontving destijds al een uitkering, zoals ook de andere doelgroepen van de OBR. Deze groep kan zonder ingrijpende juridische precedentwerking worden afgebakend en voorzien van een compensatie door de tijdelijke OBR ook na 1 januari 2023 te verlengen. Uit navraag bij het Verbond van Verzekeraars blijkt dat deze groep bestaat uit de volgende leeftijdsopbouw.

Tabel leeftijdsopbouw.

Leeftijd ultimo 2020	Aantal	Gemiddeld AO%
26–30 jaar	0	80
31–35 jaar	50	65
36–40 jaar	150	66
41–45 jaar	250	65
46–50 jaar	600	68

¹ Het Verbond van verzekeraars heeft eerder desgevraagd de groep van 8.100 personen onderverdeeld in 4 groepen. De aantallen van de 2 groepen in deze brief zijn daarop gebaseerd en hierdoor is er een kleine afwijking t.o.v. het geschat aantal van 6.480 die in de initiatiefnota wordt genoemd.

Leeftijd ultimo 2020	Aantal	Gemiddeld AO%
51–55 jaar	850	67
56–60 jaar	1.000	73
61–63 jaar	750	72
Totaal	3.650	70

De inschatting is dat circa 10% van deze groep naar verwachting aan de voorwaarden van de OBR voldoet (o.a. inkomens- en vermogens-eisen). Op basis van de verkregen leeftijdsopbouw van het verbond van verzekeraars is de verwachting dat tot 2054 nog mensen uit deze groep zouden instromen in de OBR en dat de laatste uitbetaling in 2059 plaatsvindt als de verlenging niet gelimiteerd is.

Daarnaast zal een verlenging van de OBR ook gelden voor de gehele doelgroep van de OBR en dus niet alleen voor de hier genoemde zzp-ers. Het verlengen van de einddatum van de OBR zal er ook toe leiden dat de SVB na 2023 het systeem en de kennis in stand moet houden voor een (steeds) beperkter aantal OBR-gevallen. Dit is kwetsbaar en ondoelmatig voor de uitvoering. De vaste kosten blijven per jaar min of meer gelijk, ongeacht het gebruik dat van de regeling gemaakt wordt.

In onderstaande tabel is de raming opgenomen van de instroom, de uitkeringslasten en de uitvoeringskosten van een verlenging van de OBR tot en met 2030.

Effect verlenging OBR (x € 1 mln)	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Instroom	35	35	35	35	35	20	20	15
Uitkeringslasten	0,10	0,35	0,45	0,45	0,45	0,45	0,35	0,30
Uitvoeringskosten	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
Totaal	0,35	0,60	0,70	0,70	0,70	0,70	0,60	0,55

In het geval de OBR voor onbepaalde tijd wordt verlengd zijn er tot 2059 nog uitkeringslasten, de laatste instroom vindt dan in 2054 plaats. De uitkeringslasten voor 2059 worden op enkele honderden euro's geschat terwijl de vaste kosten op basis van het huidige kostentoerekeningsmodel voor de SVB constant verondersteld worden op € 250.000.

Een keuze voor een verlenging van de tijdelijke OBR voor een kleine groep personen is dus in beginsel mogelijk, maar de uitvoering van de OBR wordt hierdoor kwetsbaar, want de expertise voor de uitvoering moet in stand worden gehouden ongeacht of er 35 aanvragen per jaar komen of hooguit één. De rechtmatigheid kan hierdoor onder druk komen te staan. En als er dan gekozen zou worden voor een verlenging, willen we dat dan voor bijvoorbeeld vijf jaar, of totdat de laatste potentiële OBR-gerechtigde in 2054 de AOW instroomt? Daarnaast heeft deze groep nog geruime tijd tot deze de AOW-leeftijd bereikt, om zich voor te bereiden op het AOW-gat. Om die reden is ook de OBR beperkt tot 2023. Op welke wijze willen de opstellers daar rekening mee houden?

Bij dit deel van de doelgroep staan we dus voor het dilemma of het wenselijk is om voor een kleine doelgroep gedurende lange tijd een relatief complexe regeling in stand te houden.

Groep 2: Na 1 januari 2013 arbeidsongeschikt geworden

Anderzijds bestaat deze groep van circa 6.480 mensen met een AOV-uitkering uit circa 2.950 personen van wie de AOV voor het eerst tot

uitkering is gekomen na 1 januari 2013. Bij de totstandkoming van de OBR is aangegeven dat mensen die na 1 januari 2013 een uitkering zijn gaan ontvangen die onder de reikwijdte van de OBR valt, zich wel hebben kunnen voorbereiden op de geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd die vanaf 2013 in ging. In het verleden zijn mensen die na 1 januari 2013 een Vut- of prepensioen of een vergelijkbare uitkering zijn gaan ontvangen, onder de OBR afgewezen met als motivatie dat men zich had kunnen voorbereiden op de verhoging van de AOW-leeftijd.

Voor de groep van zelfstandigen van wie de particuliere AOV tot uitkering is gekomen na 2013, geldt mutatis mutandis hetzelfde. Deze groep heeft voor het merendeel een verlengingsaanbod van de verzekeraar ontvangen. Een klein deel van de verzekerden is op dit aanbod ingegaan, het merendeel niet. De reden dat zij zich niet hebben bijverzekerd, kan gelegen zijn in de hoogte van de premie. Het is evenwel goed mogelijk dat zij ervoor gekozen hebben om zelf het risico te dragen in plaats van zich bij te verzekeren. Indien deze groep alsnog tot de doelgroep zou moeten worden gerekend, dan volgt een vergelijking met de zelfstandigen die hun AOV wél hebben verlengd en daarvoor veelal een (hoge) premie hebben betaald.

Daarnaast zullen ook personen die eerder onder de OBR zijn afgewezen, omdat hun uitkering was ingegaan na 2013, opnieuw in beeld komen. Juridisch gezien zouden zij met een beroep op het beginsel van gelijke behandeling kunnen verzoeken om in aanmerking te komen voor compensatie.

Het dilemma dat zich hier voordoet, is de vraag hoe we enerzijds ondersteuning kunnen bieden aan zelfstandigen die na 2013 arbeidsongeschikt zijn geworden en die om welke reden dan ook geen gebruik hebben gemaakt van een verlengingsaanbod. En anderzijds hoe dit te rechtvaardigen naar anderen in een vergelijkbare situatie die wel van het aanbod van verzekeraars gebruik hebben gemaakt of andere groepen in een vergelijkbare situatie die eerder zijn afgewezen onder de OBR.

Verder merken wij op dat het aantal van 6.480 personen gebaseerd is op een momentopname (SEO: ultimo 2017). Het is echter niet uitgesloten dat er sindsdien nieuwe gevallen bij zijn gekomen of nog gaan komen. Dat brengt ons bij het dilemma of we bereid zijn om de beoogde doelgroep uit te breiden tot zelfstandigen met een AOW-hiaat, die op een later moment in de toekomst arbeidsongeschikt worden. Een tijdelijke voorziening (afgebakend in de tijd) zal naar verwachting ertoe leiden dat een groep (toekomstig) arbeidsongeschikte zpp-ers buiten de boot zal vallen. Indien de voorziening structureel wordt, zien we het dilemma hoe om te gaan met de situatie dat bij een eventuele AOW-leeftijdsverhoging in de toekomst zelfstandigen het verlengingsaanbod van verzekeraars mogelijk níet zullen accepteren.

De opstellers hebben aangegeven dat hen een met de OBR vergelijkbare voorziening voor ogen staat. Deze formulering leidt onder meer tot de vraag of ten opzichte van de OBR soepelere toetredingseisen (of geen eisen) worden beoogd? Indien soepelere toetredingseisen beoogd worden, ontstaat de lastige situatie dat het kan leiden tot ongelijke behandeling ten opzichte van zelfstandigen die eerder zijn afgewezen voor de OBR vanwege een te hoog inkomen of vermogen. Zij hebben het AOW-gat zelf moeten overbruggen of zijn daar na 1 januari 2023 nog mee bezig. Het is mogelijk dat een rechter om die reden zal oordelen dat zij gecompenseerd moeten worden (met een mogelijke doorwerking naar andere afgewezen OBR-aanvragers).

B. Private AOV-en met een technische eindleeftijd (zware beroepen)

Ten aanzien van de groep van arbeidsongeschikte zelfstandigen met een technische eindleeftijd wordt in de initiatiefnota opgemerkt dat deze groep oorspronkelijk ook al een onderbreking tussen de eindtijd van hun AOV en de AOW-leeftijd had. En dat deze hen bekend is bij afsluiting en dat ze hiervoor meestal zelf een voorziening voor hebben getroffen. Hoewel de overbruggingsperiode tot de AOW-leeftijd voor deze groep is vergroot door de verhoging daarvan, lijkt het daarom niet in de rede te liggen dat door de opstellers beoogd wordt om voor de gehele periode tussen de technische eindleeftijd en de oude AOW-leeftijd een oplossing te zoeken. In de formulering van de beslispunten wordt evenwel niet gespecificeerd of een verkenning van opties alleen gericht zal zijn op het AOW-hiaat tussen de leeftijd van 65 jaar en de AOW-leeftijd. Het is wenselijk dat hierover duidelijkheid komt.

Ook ten aanzien van deze groep speelt het hiervoor genoemde dilemma of we bereid zijn om rekening te houden met zelfstandigen die op een later moment of in de toekomst arbeidsongeschikt worden.

De eerdere verkenning naar mogelijkheden om het AOW-hiaat van privaot verzekerde arbeidsongeschikte zelfstandigen financieel te overbruggen heeft duidelijk gemaakt dat de oorzaken van het AOW-hiaat samenhangen met marktmechanismen die eigen zijn aan een vrijwillige private verzekering.

De problematiek van zelfstandigen die, mede als gevolg van private marktmechanismen, niet of onvoldoende verzekerd zijn voor het risico van arbeidsongeschiktheid, is een vraagstuk dat er al langer ligt. Een wettelijke verzekeringsplicht tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico voor zelfstandigen – zoals afgesproken in het Pensioenakkoord en vervolgens ingevuld in een voorstel van de Stichting van de Arbeid, dat ik nu op een uitvoerbare, betaalbare en uitlegbare wijze uitwerk samen met onder meer sociale partners, UWV, Belastingdienst, zou moeten borgen dat – anders dan nu het geval is – iedere zelfstandige zich kan verzekeren tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. Niet iedere zelfstandige kan zich nu immers op de private markt verzekeren tot de (verhoogde) AOW-leeftijd. Bij invoering van een wettelijke verzekeringsplicht in de toekomst zijn alle zelfstandigen verzekerd tot de AOW-leeftijd.

Tot slot

Vooralsnog zijn alleen de budgettaire gevolgen van een verlenging van de huidige OBR in beeld gebracht. Een schets van de budgettaire gevolgen van andere beleidsopties is in deze fase niet mogelijk. Dit hangt onder meer samen met de omvang van de (af te bakenen) doelgroep en met de vormgeving van de te treffen voorziening. Het gezamenlijk bespreken van de nota in samenhang met de hiervoor geschetste dilemma's kan bijdragen om de budgettaire gevolgen van de te verkennen beleidsopties in beeld te brengen. Wanneer ook de budgettaire gevolgen preciezer in beeld zijn, kan een integrale afweging plaatsvinden van alle aspecten zoals financiën, uitvoering en rechtvaardigheid ten opzichte van andere groepen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees