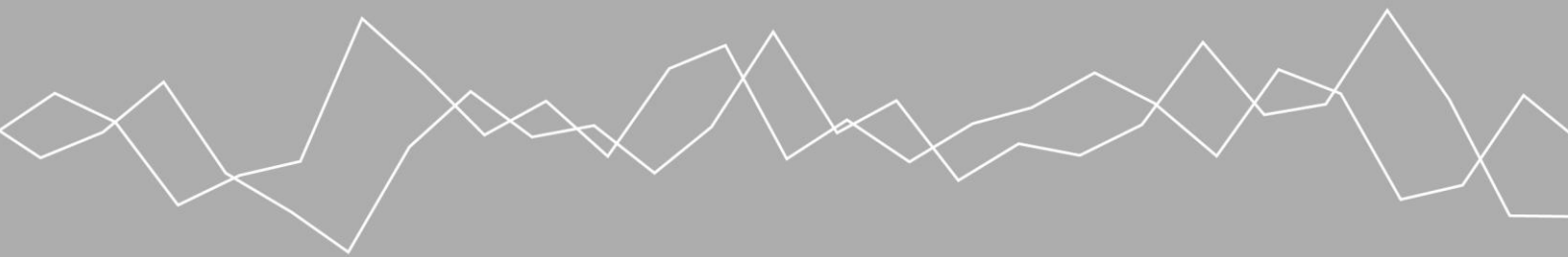


## Keuzes in sociale zekerheid





Amsterdam, december 2019  
Met subsidie van Instituut Gak

## Keuzes in sociale zekerheid

Vier scenario's voor (arbeidsvormneutralere) verzekeringen  
voor arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en langlevens

Denktankleden:

Lucy van den Berg  
Saskia Boumans  
Fabian Dekker  
Pieter van de Glind  
Anne Megens  
Saskia Montebovi  
Bastiaan Starink  
Gerdien de Vries  
Bas ter Weel

Auteurs:

Bas ter Weel  
Henri Bussink  
Justus van Kesteren



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

*SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.*

SEO-rapport nr. 2019-109

ISBN 978-90-5220-039-2

**Informatie & Disclaimer**

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

**Copyright © 2019 SEO Amsterdam.** Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via [secretariaat@seo.nl](mailto:secretariaat@seo.nl).

## Keuzes in sociale zekerheid

Het stelsel van sociale zekerheid kan op uiteenlopende manieren vorm krijgen. Hier liggen in de kern twee dimensies aan ten grondslag: **arbeidsvormneutraliteit** (wie is verplicht verzekerd: werknemers of alle werkenden?) en **keuzevrijheid** (alleen een verplichte basis, vrijwillige aanvulling met keuze in polisvoorwaarden).

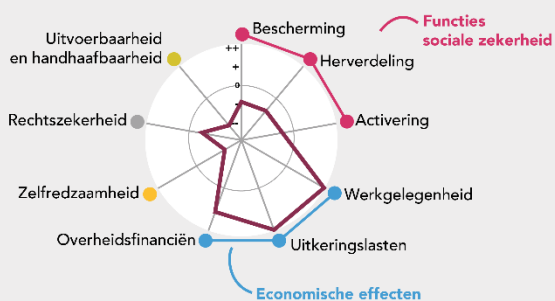
In de scenario's gaat het om **drie sociale risico's**:

1. Ziekte en arbeidsongeschiktheid
2. Werkloosheid
3. Langleven (pensioen)

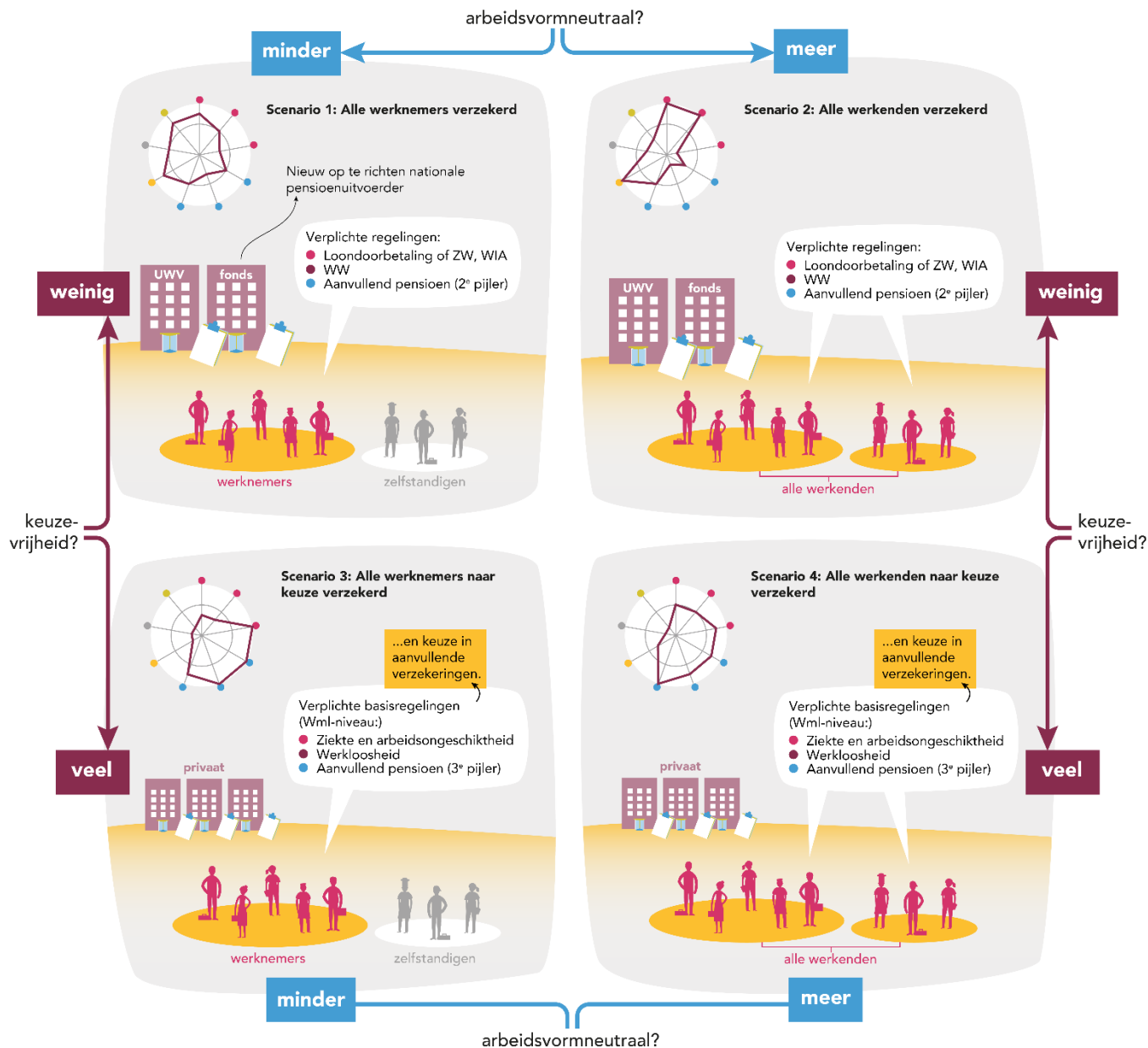
### Legenda



De scenario's werden door ons beoordeeld aan de hand van negen criteria. Deze worden hieronder weergegeven.



## Vier scenario's voor sociale zekerheid





# Inhoud

<b>Samenvatting</b> .....	<b>i</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>1</b>
<b>2 Context</b> .....	<b>5</b>
2.1 Sociale regelingen en pensioenen in Nederland .....	5
2.2 Sociale regelingen en pensioenen in Europa .....	8
<b>3 Scenario's en beleidsopties</b> .....	<b>11</b>
3.1 Scenario 1: Alle werknemers verzekerd .....	11
3.2 Scenario 2: Alle werkenden verzekerd .....	14
3.3 Scenario 3: Alle werknemers naar keuze verzekerd .....	20
3.4 Scenario 4: Alle werkenden naar keuze verzekerd .....	27
<b>4 Beoordeling</b> .....	<b>31</b>
4.1 Functies sociale zekerheid onder druk .....	31
4.2 De beperkte zelfredzaamheid van de burger .....	32
4.3 Economische effecten verschillen sterk .....	33
4.4 Meer rechtszekerheid vergroot vertrouwen .....	34
4.5 Doelmatigheid uitvoering en handhaving cruciaal.....	35
<b>Literatuur</b> .....	<b>37</b>





# 1 Inleiding

*Het vraagstuk van al dan niet (meer) arbeidsvormneutrale sociale zekerheid is gelaagd en complex. De denktank heeft vier scenario's uitgewerkt om uiteenlopende beleidsrichtingen in kaart te brengen voor het domein van de huidige werknemersverzekeringen en aanvullende pensioenopbouw in relatie tot verschillende arbeidsvormen in Nederland.*

## **Aanleiding**

De arbeidsmarkt verandert door technologische verandering, globalisering en door andere voorkeuren van werknemers en werkgevers. Steeds meer mensen zijn hierdoor werkzaam op tijdelijke basis, in een flexibele baan of werken als zelfstandig ondernemer (CPB, 2016). Dit heeft gevolgen voor de sociale zekerheid die van oudsher is georganiseerd rond de werknemer met een vast dienstverband. Het sociale zekerheidssysteem sluit daardoor onvoldoende aan bij de huidige arbeidsmarkt. Vanuit een individuele invalshoek kunnen deze ontwikkelingen die leiden tot meer keuzevrijheid een meerwaarde hebben, terwijl anderen behoefte hebben aan meer bescherming. Vanuit een maatschappelijke invalshoek is er ook een behoefte aan een vorm van collectiviteit, zodat risico's die het individu niet zelf kan of wil dragen via verplichte collectieve verzekering gedragen worden. Keuzevrijheid en collectiviteit zouden beter kunnen worden afgestemd, zodat het sociale zekerheidssysteem beter aansluit bij de huidige arbeidsmarkt. Dit vraagt om een heroverweging van de sociale regelingen voor bepaalde sociale risico's. Het gaat in deze studie om drie risico's die leiden tot grote inkomensdalingen: arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en langlevens.

Om verschillende redenen is het nodig de huidige vormgeving van de sociale zekerheid te heroverwegen. Ten eerste is de mate van bescherming in Nederland niet arbeidsvormneutraal, want deze hangt in hoge mate af van het contract tussen werkverschaffer en werkende. Regelingen en verzekeringen om werkenden te beschermen zijn veelal ontworpen vanuit de gedachte van een vast loondienstverband. Doordat er zich de afgelopen jaren een veelheid aan arbeidsrelaties heeft ontwikkeld en het vaste dienstverband niet langer meer de norm is, neemt zowel het bereik van als de bijdrage aan sociale verzekeringen af, waardoor de collectiviteit en solidariteit van de sociale zekerheid onder druk staan. Ten tweede veranderen werknemers steeds vaker van werkgever en/of beroep (CBS, 2013), combineren ze soms meerdere banen (SER, 2018) en moeten ze langer doorwerken voordat ze met pensioen kunnen (CPB, 2017). Daardoor is het belangrijker geworden dat regelingen geen rem vormen op arbeidsmobiliteit en mensen stimuleren om duurzaam inzetbaar te zijn tot aan de pensioenleeftijd. Een steeds grotere groep werkenden heeft minder of soms zelfs helemaal geen recht op sociale zekerheid of bouwt te weinig aanvullend pensioen op (CPB, 2016). In de praktijk gaat dit met name om zelfstandigen en werknemers met een flexibele arbeidsrelatie die minder sociale zekerheidsrechten hebben. Er is een politieke wens om deze kloof in rechten en plichten tussen de verschillende vormen van arbeid te verkleinen. Het is onwenselijk als werkverschaffers louter vanwege het verschil in kosten, zoals sociale zekerheidspremies, de voorkeur hebben voor het aanbieden van een flexibel contract in plaats van een vast contract. Daarnaast is het onwenselijk dat werkenden op basis van vooral fiscale prikkels kiezen voor het ondernemerschap. Tot slot verandert door technologische verandering en globalisering het takenpakket van werkenden en daarmee de benodigde kennis en vaardigheden die op de arbeidsmarkt worden gevraagd (ROA, 2018). Door geringe investeringen in menselijk kapitaal bij een deel van de beroepsbevolking ontstaat er een mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, waardoor kansen op

werk en inkomen ongelijker worden en het beroep op de sociale zekerheid door bepaalde groepen zal toenemen.

Keuzevrijheid biedt werkenden de mogelijkheid om naar eigen inzicht verzekeringen af te sluiten. Dat is voor een aantal groepen wenselijk en het past bij de trend richting individualisering: binnen gezinnen bestaat het kostwinnersmodel nauwelijks meer en steeds vaker wordt uitgegaan van het principe van zelfredzaamheid. Sociale zekerheid ligt (voor degenen die beschermd worden) op een hoog niveau in Nederland, zowel qua uitkeringshoogte als -duur. Dit sluit niet meer goed aan bij de voorkeuren van sommige groepen werkenden en voor niet iedereen is dit niveau nodig of gewenst, bijvoorbeeld vanwege de premies die hiervoor afgedragen worden (IBO, 2015). Hierdoor ontstaat de neiging om de regelingen te omzeilen met als gevolg dat een groep werkenden met weinig onderhandelingsmacht niet verzekerd is en een groep met hoge risico's op bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid zich moeilijk kan verzekeren (CPB, 2016). Een andere groep werkenden onttrekt zich aan de collectieve regelingen en sluit zelf verzekeringen af. Vanuit oogpunt van individuele keuzevrijheid is dat wellicht optimaal op korte of middellange termijn, maar maatschappelijk gezien is het de vraag of op die manier collectieve verzekeringen betaalbaar en aantrekkelijk blijven. Bovendien leidt keuzevrijheid niet noodzakelijk tot het daadwerkelijk afsluiten van een individuele verzekering voor sociale risico's. Het voordeel van het poolen van risico's verdwijnt immers en de vraag is welke regelingen daarvoor in de plaats komen (AWVN, 2014; Argumentenfabriek, 2017). Ook is het de vraag of alle werkenden voldoende de toekomst in ogen-schouw nemen, zich optimaal verzekeren als dat voortaan aan henzelf is en zij geen onverantwoorde risico's nemen (WRR, 2017). Tot slot is het de vraag of een vrijwillige private verzekering (tegen een acceptabele premie) toegankelijk is voor alle werkenden, omdat daarvoor doorgaans geen acceptatieplicht geldt.

Kijkend naar bovenstaande ontwikkelingen zijn er twee aspecten die bepalend zijn voor de toekomstige inrichting van de sociale zekerheid en dus nadere studie verlangen: arbeidsvormneutraliteit en keuzevrijheid. Ten eerste is het de vraag voor wie de sociale zekerheid is. In hoeverre worden alle mensen die deel uitmaken van de beroepsbevolking met een verzekering beschermd tegen arbeidsongeschiktheid en werkloosheid en wordt voor iedereen een aanvullende pensioenregeling in het leven geroepen? Of beperken we ons in Nederland tot zulke verzekeringen voor alle werknemers? Ten tweede is het de vraag hoe de verzekeringen worden vormgegeven en hoe de polisvoorwaarden er in de praktijk uitzien. In welke mate is keuzevrijheid voor het individu gewenst en mogelijk of zijn verzekeringen verplicht gesteld en collectief geregeld?

Het vraagstuk van de mate van arbeidsvormneutraliteit en keuzevrijheid is in vier scenario's uitgewerkt. Steeds is een combinatie van meer of minder arbeidsvormneutraliteit en keuzevrijheid uitgewerkt voor arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en langlevens (pensioenen). In ieder scenario zijn de dekking en het bereik van de sociale zekerheid anders en leidt keuzevrijheid tot andere typen verzekeringen. De gevolgen hiervan zijn kwalitatief uitgewerkt in passende regelingen en zijn op hoofdlijnen doorgerkend. Tevens zijn de voorkeuren van Nederlanders ten aanzien van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en aanvullende pensioenregelingen met een keuze-experiment in beeld gebracht om zo een globaal inzicht te krijgen in het draagvlak van werkenden voor de scenario's.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Bijlagen C en D bij dit rapport geven een uitgebreid overzicht van het uitgevoerde keuze-experiment en presenteren de wijze waarop de doorrekening tot stand is gekomen en de resultaten daarvan.

## Denktank

Instituut Gak heeft voorgesteld om het vraagstuk van al dan niet meer arbeidsvormneutrale sociale zekerheid te laten onderzoeken door een denktank die in een aantal sessies ideeën deelt en uitwerkt (zie Bijlage A en Box 1.1). SEO Economisch Onderzoek levert het secretariaat van de denktank. De opdracht aan deze denktank is om (i) bestaande kennis op het terrein van het arbeidsvormneutraal organiseren van sociale zekerheid te inventariseren, te beoordelen en aan te vullen, (ii) de gevolgen van een dergelijk stelsel (of meerdere scenario's) te onderzoeken en (iii) daarbij multidisciplinair te werk te gaan zodat recht wordt gedaan aan de complexe context (die psychologische, sociologische, economische, juridische, fiscale, ethische, politiek/bestuurlijke en uitvoeringstechnische elementen bevat) waarin een robuust stelsel van sociale zekerheid effectief en efficiënt kan functioneren en op voldoende draagvlak in de samenleving kan rekenen.

### Box 1.1 Onderzoeksaanpak

De denktank heeft voor een scenarioanalyse gekozen als onderzoeksaanpak. Dit is een geschikte methode voor *ex-ante* ontwikkeling en toetsing van uiteenlopende beleidsrichtingen. Door uiteenlopende beleidsrichtingen in scenario's uit te werken wordt recht gedaan aan de verschillende maatschappelijke en politieke opvattingen ten aanzien van het organiseren van sociale zekerheid in Nederland. De scenario's zijn beoordeeld op basis van een aantal criteria: de functies van sociale zekerheid, de zelfredzaamheid van de burger, economische effecten en rechtszekerheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Een beperking van een scenarioanalyse is dat het beleidsopties op hoofdlijnen laat zien, waardoor bestaande wet- en regelgeving soms niet volledig in beeld komt. De scenario's zijn door de leden vormgegeven in verschillende werksessies die plaatsvonden tussen maart en oktober 2019.

Daarnaast hebben de leden interviews afgenomen met experts ter verdieping van de kennis over de praktijk, beleidsrealiteit en het onderzoek op het gebied van sociale zekerheid.<sup>2</sup> Daarbij is ook de wetenschappelijke literatuur op systematische wijze bestudeerd en zijn internationale gegevens van onder andere de OESO en MISSOC gebruikt om sociale zekerheidsstelsels tussen landen te vergelijken (zie Bijlage E). Dit heeft bijgedragen aan de vormgeving en vaststelling van de verschillende scenario's.

Er is een enquête inclusief een keuze-experiment uitgezet naar de voorkeuren en betalingsbereidheid van 18- tot 55-jarige Nederlandse werkenden voor arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en aanvullende pensioenopbouw (zie Bijlage C). In een online vragenlijst is zowel zelfstandigen als werknemers gevraagd om zes keer te kiezen tussen zowel drie hypothetische arbeidsongeschiktheidsverzekeringen als drie hypothetische aanvullende pensioenverzekeringen (de vignetten). De keuze voor geen verzekering tegen arbeidsongeschiktheid of voor aanvullend pensioen (het uitwijkalternatief) behoort ook tot de mogelijkheden. In totaal hebben 1.812 respondenten de enquête ingevuld en meegedaan aan het keuze-experiment, waarvan 1.271 werknemers en 541 zelfstandigen. Om een valide analyse voor de 18- tot 55-jarige werkzame beroepsbevolking in Nederland als geheel te presenteren is de totale respons uiteindelijk gewogen naar

<sup>2</sup> De denktankleden danken iedereen die direct of indirect een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit rapport, zoals alle zelfstandigen, belangenvertegenwoordigers, verzekeraars, sociale partners en medewerkers van ministeries die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken en die input hebben geleverd.

arbeidsvorm, arbeidsduur, geslacht, leeftijd en opleidingsniveau. Hierdoor zijn de onderzoeksresultaten te generaliseren naar de doelpopulatie.

De economische gevolgen van de scenario's zijn ook doorgerekend (zie Bijlage D). De gevolgen zijn gekwantificeerd op basis van eerdere berekeningen dan wel op basis van eigen berekeningen gebaseerd op parameters uit de economische literatuur. Er is hierbij onderscheid gemaakt tussen structurele effecten (uitkeringslasten, werkgelegenheid en houdbaarheidssaldo van de overheid) en effecten die alleen op de korte en middellange termijn plaatsvinden door de transitie naar een nieuw stelsel (transitiekosten door privatisering). Doordat niet alle effecten gekwantificeerd zijn – zoals de gevolgen voor de (her)verdeling en inkomensbescherming – is een beoordeling in termen van welvaartsbaten achterwege gelaten. De effecten worden daarom niet gesommeerd en dienen geïnterpreteerd te worden als partieel.

## 2 Context

*Werknemersverzekeringen en aanvullende pensioenopbouw zijn verschillend vormgegeven in Europa. Sommige landen kiezen voor een stelsel dat nauwelijks afhangt van de vorm waarin wordt gewerkt. Er bestaan ook verschillen in de mate van keuzevrijheid.*

Een internationale vergelijking van stelsels is zowel interessant als complex. Er kan worden gekeken in hoeverre andere landen systemen hebben die maatschappelijk wenselijke uitkomsten opleveren als het gaat om de kring van verzekerden en de mate van keuzevrijheid. Maar het is niet zomaar mogelijk om een dergelijk systeem te importeren in de Nederlandse context. In Bijlage E geven we een overzicht op hoofdlijnen van de verschillende stelsels in Europa.

De denktank focust op het domein van de huidige werknemersverzekeringen en aanvullende pensioenopbouw. Dit betekent dat sociale voorzieningen en volksverzekeringen buiten de scope van dit onderzoek vallen. In een aantal scenario's is het van belang om ook het huidige arbeidsrecht en de fiscale (ondernemers)regelingen tegen het licht te houden. De denktank beperkt zich tot opmerkingen hieromtrent.

### 2.1 Sociale regelingen en pensioenen in Nederland

Werknemersverzekeringen en de loondoorbetalingsplicht van de werkgever bij ziekte van de werknemer vormen een belangrijk onderdeel van het sociale zekerheidsstelsel in Nederland. Daarnaast bestaat het Nederlandse pensioenstelsel uit drie pijlers die alle op een andere manier zijn vormgegeven.

#### **Werknemersverzekeringen en loondoorbetalingsplicht**

Werknemers zijn verplicht verzekerd voor de werknemersverzekeringen, die worden uitgevoerd door het UWV.<sup>3</sup> De financiering verloopt via de werkgever die premie inhoudt op het loon.

#### *Loondoorbetalingsplicht voor de werkgever bij ziekte*

Werknemers die ziek worden hebben recht op loondoorbetaling door de werkgever van minimaal 70 procent van het laatstverdiende brutoloon voor de duur van maximaal twee jaar. De Wet verbetering poortwachter (Wvp) verplicht zowel de werkgever als werknemer een re-integratietraject te starten, gericht op re-integratie binnen of buiten de organisatie. Het behoud van de band tussen werkgever en werknemer leidt ertoe dat veel zieke werknemers integreren. Een van de belangrijkste nadelen van deze lange periode van loondoorbetaling en re-integratie is dat het een zware belasting voor de (kleine) werkgever vormt.

---

<sup>3</sup> Het werknemersbegrip is in de werknemersverzekeringen ruimer dan in het arbeidsrecht. Naast personen met een arbeidsovereenkomst, zijn degenen met een fictieve dienstbetrekking ook verplicht verzekerd voor de werknemersverzekering. Kenmerkend voor de fictieve dienstbetrekking is een zekere economische afhankelijkheid van de werkverschaffer die kan worden aangenomen. Daarnaast is het werknemersbegrip in de werknemersverzekeringen ook beperkter dan in het arbeidsrecht. De ZW en WW sluiten bijvoorbeeld (onder voorwaarden) de persoonlijk dienstverlener en de directeur-grotaandeelhouder uit van het werknemersbegrip.

*Ziektewet (ZW)*

Werknemers voor wie de loondoorbetaling niet (meer) van toepassing is, maken aanspraak op een ZW-uitkering van 70 procent van het dagloon voor de duur van maximaal twee jaar. Dit betreft werknemers die (i) geen werkgever (meer) hebben, zoals zieke WW-gerechtigden, zieke uitzendkrachten en zieke werknemers van wie het dienstverband afloopt tijdens ziekte, (ii) een fictieve dienstbetrekking hebben en (iii) een werkgever hebben maar een gepercipieerd hoog ziekterisico hebben (no-riskpolis, orgaandonoren en zwangere vrouwen). Na het eerste ziektejaar vindt voor werknemers die geen werkgever (meer) hebben en voor werknemers met een fictieve dienstbetrekking de eerstejaars ZW-beoordeling plaats, aan de hand waarvan wordt bepaald of de uitkering nog maximaal een jaar wordt uitgekeerd of wordt stopgezet. Dit laatste gebeurt als de werknemer ten minste 65 procent resterende verdien capaciteit heeft. De uitvoering van de ZW-verzekering wordt momenteel in beginsel door het UWV gedaan.<sup>4</sup>

*Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)*

Na een periode van twee jaar ziekte kunnen werknemers onder voorwaarden een beroep doen op de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). In de WIA is een verzekering geregeld die voorziet in een uitkering bij gedeeltelijke en volledige arbeidsongeschiktheid en kent twee soorten uitkeringen; de IVA-uitkering voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten en de WGA-uitkering voor gedeeltelijk of tijdelijk volledig arbeidsongeschikten. De hoogte van de uitkering hangt af van de mate en duurzaamheid van arbeidsongeschiktheid en bij de WGA ook van de inzet van de restverdien capaciteit. Alle werknemers zijn momenteel verplicht verzekerd; zelfstandigen vallen niet onder deze collectieve verzekering. Wel kunnen startende zelfstandigen die als werknemer verzekerd zijn geweest direct met de vrijwillige ZW-verzekering een vrijwillige WIA-verzekering afsluiten.<sup>5</sup> De uitvoering van de WIA-verzekering wordt momenteel in beginsel door het UWV gedaan.<sup>6</sup>

*Werkloosheidswet (WW)*

Werknemers die werkloos worden kunnen een beroep doen op de Werkloosheidswet (WW) voor een uitkering van 75 procent van het laatstverdiende brutoloon tijdens de eerste twee maanden en minimaal 70 procent van het brutoloon voor de duur van maximaal twee jaar. De opbouw van het WW-recht is afhankelijk van het arbeidsverleden: voor ieder jaar arbeidsverleden bouwt de werknemer een maand WW-recht op. Een voorwaarde voor het ontvangen van een WW-uitkering is het voldoen aan de sollicitatieplicht. Binnen de WW-uitkeringssystematiek wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillende types werknemers. De WW-toekenningsvoorwaarden (met name de referentie-eis) brengen wel met zich mee dat oproepkrachten en personen met korte dienstverbanden minder snel in aanmerking komen voor een WW-uitkering dan werknemers met een vast contract.<sup>7</sup>

**Pensioenstelsel**

Het Nederlandse pensioenstelsel bestaat uit drie pijlers, die ieder op een andere manier worden gefinancierd.

<sup>4</sup> Met uitzondering van eigenrisicodragers voor de ZW: werkgevers die ervoor gekozen hebben om de uitvoering zelf op zich te nemen.

<sup>5</sup> Daarnaast kunnen alle zelfstandigen ook vrijwillig een private arbeidsongeschiktheidsverzekering bij een verzekeraar afsluiten.

<sup>6</sup> Met uitzondering van eigenrisicodragers voor de WGA: werkgevers die ervoor gekozen hebben om de uitvoering zelf op zich te nemen.

<sup>7</sup> Om in aanmerking te komen voor een WW-uitkering, dient de verzekerde binnen de huidige systematiek in de 36 kalenderweken onmiddellijk voorafgaande aan het arbeidsurenverlies in ten minste 26 kalenderweken minimaal een arbeidsuur te hebben gewerkt.

*Pijler 1: Algemene ouderdomswet (AOW)*

De Algemene ouderdomswet (AOW) regelt het verplichte collectieve ouderdomspensioen dat wordt uitgekeerd bij het bereiken van de AOW-leeftijd. De hoogte van een AOW-uitkering ligt ongeveer tussen de 50 en 70 procent van het wettelijk minimumloon.

*Pijler 2: Aanvullende pensioenopbouw via de werkgever*

Aanvullende pensioenopbouw via de werkgever zorgt voor een aanvullende uitkering bovenop de AOW-uitkering voor werknemers. Bijna 90 procent van de werknemers heeft een aanvullende pensioenregeling of -verzekering via hun werkgever. Pensioenopbouw door zelfstandigen in de tweede pijler is niet of maar zeer beperkt mogelijk.

*Pijler 3: Individueel aanvullende pensioenopbouw*

Individueel aanvullende pensioenopbouw, zoals bijvoorbeeld lijfrenten, koopsommen en levensverzekeringen, maakt fiscaal aantrekkelijk sparen of beleggen voor een aanvullende uitkering bovenop de AOW-uitkering (en het werkgeverspensioen) mogelijk. Zelfstandig ondernemers en werknemers die extra pensioenopbouw willen realiseren sluiten dit soort verzekeringen af.

**Box 2.1 Bottom-up initiatieven zelfstandigen**

Zelfstandigen kunnen vrijwillig een verzekering tegen arbeidsongeschiktheid afsluiten. Echter blijkt uit cijfers van het CBS dat in 2017 slechts 20 procent van de zelfstandigen hier gebruik van maakt.<sup>8</sup> Vaker dan een verzekering worden spaargeld, beleggingen of de waarde van de eigen woning als voorziening bij eventuele arbeidsongeschiktheid gebruikt.

Ook kiezen sommige zelfstandigen ervoor deel te nemen aan bottom-up initiatieven waarbij zelfstandigen het risico op arbeidsongeschiktheid onderling delen. Zo is een deel van zelfstandigen (ongeveer 4 procent) aangesloten bij een Broodfonds. Dit is een collectieve voorziening voor en door zelfstandigen, die in een kleine groep (max. 50 personen) onderling afspreken om elkaar bij langdurige ziekte tijdelijk met schenkingen te steunen.

Een alternatief voor een broodfonds is deelname aan een *crowdsurance* waarbij deelnemers elkaars vangnet vormen bij arbeidsongeschiktheid. Crowdsurance initiatieven, zoals CommonEasy en SharePeople, verschillen van broodfondsen doordat ze gebruikmaken van online netwerken en voor grotere groepen zelfstandigen toegankelijk zijn. Daarnaast wordt de beoordeling op arbeidsongeschiktheid bij bijvoorbeeld SharePeople niet door de deelnemers zelf maar door een externe onafhankelijke arbodienstverlener gedaan.

Dit soort bottom-up initiatieven bestaan niet alleen voor het risico op arbeidsongeschiktheid maar ook voor andere risico's, zoals langlevens. Een voorbeeld hiervan is BrightPensioen: een deelnemerscoöperatie gericht op zelfstandigen die flexibel pensioen willen opbouwen zonder tussenkomst van een verzekeraar of bank. Deelnemers bepalen zelf de frequentie en hoogte van hun inleg en delen mee in de winst.

<sup>8</sup> Zie CBS (2019): <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/27/4-op-10-zzp-ers-geen-voorziening-arbeidsongeschiktheid>

## 2.2 Sociale regelingen en pensioenen in Europa

Sociale zekerheid in Europa is een nationale bevoegdheid: iedere lidstaat kent zijn eigen socialezekerheidsstelsel en bepaalt daarbij wie onder welke voorwaarden toegang krijgt en een uitkering kan aanvragen. Hierdoor bestaan voor de bescherming tegen sociale risico's grote verschillen tussen Europese landen en ook tussen arbeidsvormen. In sommige landen bijvoorbeeld is er beperkte bescherming voor (bepaalde groepen van) zelfstandigen of voor deeltijdwerkers. Ook heeft de flexibilisering van de arbeidsmarkt geleid tot minder rechtsbescherming en rechtszekerheid voor sommige werkers zoals platformwerkers en werknemers met een flexibel contract. In dat kader heeft de EU een aantal initiatieven genomen om de bescherming op arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid te verbeteren. Een belangrijke stap hierbij is de Europese pijler van sociale rechten waarvan beginsel 12 stelt dat ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie werknemers en, onder vergelijkbare voorwaarden, zelfstandigen recht hebben op adequate sociale bescherming. De verschillen die nu (nog steeds) bestaan tussen de Europese landen doen zich ook voor op de twee kerndimensies: arbeidsvormneutraliteit en keuzevrijheid.

### Arbeidsvormneutrale sociale zekerheidsstelsels

Er kan onderscheid gemaakt worden tussen landen met een arbeidsvormafhankelijk en meer arbeidsvormneutraal stelsel. Nederland behoort, samen met onder andere België en Duitsland, tot de landen die gekozen hebben voor een arbeidsvormafhankelijk stelsel waarin werknemers collectief en verplicht verzekerd zijn tegen risico's als ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en langlevens; voor zelfstandig ondernemers geldt over het algemeen geen verplichte verzekering voor de meeste sociale risico's. Dit type stelsel verhoudt zich goed tot de keuzevrijheid die het vrije ondernemerschap biedt en voorkomt daarmee oververzekering. Daarentegen kan een ongelijk speelveld tussen zelfstandigen en werknemers ontstaan waardoor werkverschaffers een prikkel hebben om op basis van kostenvoordelen te kiezen voor bepaalde arbeidsvormen en werkers vanwege fiscale prikkels kiezen voor het ondernemerschap. Ook komt het voor dat zelfstandigen geen of te beperkt verzekeringen (kunnen) afsluiten terwijl dat op basis van hun risicoprofiel wel wenselijk is.

Landen als Zweden, Finland en Denemarken hebben gekozen voor een meer arbeidsvormneutraal stelsel. In deze landen is de verplichtstelling van de verzekering minder gericht op de contractvorm waarin gewerkt wordt. Er bestaan echter wel verschillen in de voorwaarden van de verzekering.<sup>9</sup> Zo gelden er in Zweden en Denemarken voor zelfstandigen en werknemers andere wachperiodes bij de verplichte ziekteverzekering en gelden er in Finland uitzonderingen voor zelfstandigen voor het verplicht opbouwen van aanvullend pensioen.<sup>10</sup> Ook op het gebied van werkloosheid bestaan er verschillen tussen zelfstandigen en werknemers (zie Box 2.2). Het uitgangspunt van een arbeidsvormneutraal stelsel is dat risico's niet of slecht beïnvloedbaar zijn en niet afhangen van de contractvorm waarin arbeid wordt verricht. Dat vraagt om een arbeidsvormneutrale invulling. Hiermee biedt het bescherming aan een grotere groep verzekerden, is er een hogere mate van solidariteit

<sup>9</sup> Zie voor meer informatie het *Mutual Information System on Social Protection* (MISSOC). Dit is het EU-systeem voor wederzijdse informatie over sociale bescherming.

<sup>10</sup> In Zweden kunnen zelfstandigen bijvoorbeeld kiezen tussen een wachttijd van 1, 14, 30, 60 of 90 dagen en in Denemarken geldt een wachttijd van 2 weken voor zelfstandigen. Voor werknemers geldt geen wachttijd in beide landen. In Finland hoeven zelfstandigen pas na 4 maanden en vanaf een inkomen van rond de € 8 duizend pensioen op te bouwen; voor werknemers geldt alleen een uitzondering van de verplichtstelling voor mensen die vrijwel geen inkomen hebben.



tussen werkenden met verschillende risicoprofielen en kunnen risico's met een grotere groep verzekeren worden gedeeld. De keerzijde is dat arbeid gemiddeld duurder kan worden, wat zich vooral wrekt aan de onderkant van de markt. Het kan ten koste gaan van de arbeidsparticipatie van bepaalde groepen en daarmee inclusiviteit verminderen en economische groei verlagen.

### Box 2.2 Hoe werkloosheid voor zelfstandigen te bepalen?

Zelfstandigen voldoen niet aan een aantal criteria waardoor het risico op moreel gevaar in de werkloosheidsverzekering beperkt blijft (OECD, 2018). Ten eerste zijn fluctuaties in de vraag naar diensten of producten van zelfstandigen moeilijk te onderscheiden van vrijwillige werkloosheid, waardoor het lastig is te bepalen of iemand recht heeft op een uitkering. Ten tweede is er geen poortwachter zoals een werkgever die het ontslag kan bevestigen. Ten derde zijn zoekinspanningen doorgaans minder goed te controleren dan bij werknemers. Ten vierde is neerwaartse loonrigiditeit niet van toepassing op zelfstandigen, waardoor (in vergelijking met werknemers) de kans groter is dat het huidige inkomen lager is dan het inkomen uit het verleden. Hierdoor is de prikkel om werkloos te worden en te blijven groter. Dit maakt het noodzakelijk om andere voorwaarden aan de verzekering voor zelfstandigen te koppelen.

In de praktijk zien we daarom aangepaste voorwaarden in de werkloosheidsverzekering voor zelfstandigen. In Zweden moeten zelfstandigen bijvoorbeeld stoppen met hun bedrijf voordat zij aanspraak kunnen maken op een werkloosheidsuitkering. Omdat het opnieuw starten van een bedrijf aanzienlijke administratieve kosten met zich meebrengt, is dit een voorwaarde die lijkt te werken. In de periode 2004-2016 was het gemiddelde werkloosheidspercentage onder verzekerde zelfstandigen 4 procent vergeleken met 7 procent onder werknemers (Kolsrud, 2018). Ook in België komen alleen zelfstandigen van wie het bedrijf failliet is gegaan, of die een dergelijk laag inkomen (minder dan € 13 duizend) hebben, in aanmerking voor een werkloosheidsuitkering.

In Oostenrijk hebben zelfstandigen bij de start van hun bedrijf zes maanden de tijd om te kiezen voor een vrijwillige werkloosheidsverzekering. Deze beslissing is vervolgens acht jaar lang bindend (Fink & Nagl, 2018). Deze voorwaarde is bedoeld om te voorkomen dat zelfstandigen van wie het bedrijf failliet dreigt te gaan, zich op het laatste moment inschrijven voor een werkloosheidsuitkering. Het nadeel hiervan is dat het van startups vraagt om voor langere tijd vaste kosten te maken op een moment dat ze de middelen nodig hebben voor hun bedrijf. In 2015 koos slechts 0,3 procent van alle in aanmerking komende zelfstandigen voor deze verzekering.

### Sociale zekerheidsstelsel met keuzevrijheid

Daarnaast verschillen sociale zekerheidsstelsels in de mate van keuzevrijheid die geboden wordt aan verzekerden. In landen als Nederland, België en Duitsland is er relatief weinig keuzevrijheid door het collectieve en verplichte karakter van de werknemersverzekeringen en door het hoge niveau waarop werknemers zijn verzekerd. Dit zorgt voor een groep verzekerden met een hoog beschermingsniveau en een groep die nauwelijks of geen bescherming geniet. Zo heeft Nederland in vergelijking met andere OECD-landen de op vijf na hoogste uitkeringshoogte (ten opzichte van het loon) bij verzekeringen tegen werkloosheid (OECD, 2011). Dit biedt werknemers veel inkomensbescherming en leidt tot een hoge mate van risicosolidariteit. Daarentegen biedt het werknemers weinig keuzevrijheid bij het bepalen van de hoogte en voorwaarden van de verzekering. Bovendien zien we steeds vaker dat het werk van mensen met een lage productiviteit om de regelingen

heen wordt georganiseerd, mede doordat werkgevers de hoge kosten niet kunnen of willen dragen. Dit heeft in Nederland onder meer geleid tot een hoog aantal zelfstandigen met een relatief laag inkomen en in bijvoorbeeld Duitsland tot een sterke stijging van het aantal mensen dat verschillende ‘mini-jobs’ moet combineren.

In Zweden en Denemarken geldt in beginsel een universeel stelsel waardoor alle ingezetenen inkomensbescherming hebben bij ziekte, arbeidsongeschiktheid, langlevens en zelfs werkloosheid. De bescherming is relatief hoog en is mogelijk door verplichte hoge bijdragen (belastingen), waardoor er nauwelijks keuzevrijheid is. De universele stelsels kenmerken zich echter ook soms door verschillende voorwaarden te stellen aan werknemers en zelfstandigen. Deze laatste groep heeft bijvoorbeeld een langere wachttijd tot een uitkering of moet meer vrijwillige verzekeringen afsluiten bovenop het basispakket om zo voldoende inkomensbescherming te genieten.

In landen als het Verenigd Koninkrijk wordt meer keuzevrijheid geboden doordat de uitkeringen van de collectieve verzekeringen op een lager niveau liggen en werkenden ervoor kunnen kiezen om zich individueel bij te verzekeren op de private markt. Zo is na een loondoorbetalingsperiode van 28 weken de verplichte arbeidsongeschiktheidsuitkering in het Verenigd Koninkrijk een vast bedrag dat neerkomt op 25 procent van het gemiddelde loon (APE, 2016).<sup>11</sup> Alle werkenden hebben de mogelijkheid om zich op de private markt bij te verzekeren of zelf financiële buffers op te bouwen als zij daar de middelen voor (over) hebben. Hierdoor hebben werkenden meer keuzevrijheid in het bepalen van de mate van inkomensbescherming die ze willen genieten. Er is dus gekozen voor een systeem waarin werkenden zijn verzekerd op een uniform basisniveau met daarbovenop de keuzevrijheid om aanvullend te verzekeren.

---

<sup>11</sup> Ter vergelijking: in Nederland is het uitkeringspercentage grofweg 70 procent van het gemiddelde loon (APE, 2016).

## 3 Scenario's en beleidsopties

*Er zijn vier richtinggevende scenario's voor het organiseren van sociale zekerheid. Ze zijn ontwikkeld en uitgewerkt met differentiatie naar arbeidsvormneutraliteit en keuzevrijheid. Ieder scenario levert verschillende beleidsopties op ten aanzien van het verzekeren van de risico's van ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en langlevens.*

Bij het opstellen van scenario's is een aantal uitgangspunten gehanteerd:

- Er wordt geen onderscheid gemaakt naar het type arbeidsovereenkomst waarin een werknemer werkt. Alleen waar het onderscheid tussen vaste en flexibele werknemers relevant is, wordt erbij stilgestaan;
- Tot de groep van zelfstandigen worden alleen zelfstandigen voor de inkomstenbelasting (IB-ondernemers) gerekend; de directeur-groootaandeelhouder blijft buiten beschouwing; en
- Werknemers kunnen individueel en collectief aanvullende afspraken maken die buiten beschouwing blijven.

De scenario's bevatten verschillende elementen. Deze elementen zijn in Bijlage B in tabelvorm samengevat. De beoordeling van de scenario's vindt plaats in de laatste paragraaf.

### 3.1 Scenario 1: Alle werknemers verzekerd

Omdat hervormingen complex en kostbaar zijn, is er veel voor te zeggen om veranderingen niet al te ingrijpend te laten zijn. In het eerste scenario worden veranderingen daarom relatief beperkt gehouden en wordt voortgebouwd op het bestaande systeem. Zo blijft de kring van verzekerden bestaan uit alle werknemers. Dit scenario sluit goed aan bij het huidige systeem van publieke werknemersverzekeringen en aanvullende pensioenopbouw via de werkgever. De beleidsopties zijn in dit scenario vooral gericht op het verkleinen van de verschillen tussen werknemers met een vaste en flexibele arbeidsrelatie. Deze verschillen doen zich vooral voor op het gebied van ziekte en aanvullende pensioenopbouw. Zelfstandigen zijn in dit scenario zelf verantwoordelijk voor het afsluiten van verzekeringen.

**Box 3.1**      **Beleidsopties alle werknemers verzekerd****Beleidsopties**

Dit scenario bevat de volgende beleidsopties ten aanzien van de risico's van ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en langlevens:

1. De eerstejaars ZW-beoordeling komt te vervallen voor werknemers zonder werkgever en fictieve dienstbetrekkingen;
2. De WW-toekenningsvoorwaarden worden ruimer voor oproepkrachten en werknemers met kortdurende dienstverbanden;
3. Werknemers zijn verplicht om in de tweede pijler aanvullend een pensioen op te bouwen via hun werkgever of via een nationale pensioenuitvoerder.

**Onveranderd beleid**

1. Werknemers hebben recht op loondoorbetaling bij ziekte van de werkgever of een ZW-uitkering, de werkgever is premieplichtig (eigenrisicodragerschap werkgever voor ZW blijft mogelijk);
2. Werknemers zijn verplicht verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid via een publieke WIA-verzekering, de werkgever is premieplichtig (eigenrisicodragerschap werkgever voor WGA blijft mogelijk);
3. (Startende) zelfstandigen kunnen vrijwillig een (publieke of) private arbeidsongeschiktheidsverzekering afsluiten of zich aansluiten bij een broodfonds of crowdsurance (zie Box 2);
4. Werknemers zijn verplicht verzekerd tegen werkloosheid via een publieke WW-verzekering;
5. Werknemers en zelfstandigen kunnen vrijwillig een individuele aanvullende pensioenverzekering afsluiten in de derde pijler.

*Beleidsoptie 1: Vervallen eerstejaars Ziektewet-beoordeling voor vangnetgroepen, zoals uitzendkrachten, werknemers met een tijdelijk contract na einddienstverband en overige flexwerkers*

Werknemers die ziek worden hebben doorgaans twee jaar recht op loondoorbetaling van de werkgever. Zieke werknemers die binnen de Ziektewet vallen hebben daarentegen niet altijd twee jaar recht op een uitkering. Voor hen vindt na het eerste ziektejaar de eerstejaars ZW-beoordeling plaats, aan de hand waarvan de uitkering kan worden gestopt als hun resterende verdien capaciteit ten minste 65 procent is of bij onvoldoende re-integratie-inspanningen vanuit de werknemer. In dit scenario komt de eerstejaars ZW-beoordeling te vervallen, zodat alle werknemers bij ziekte twee jaar recht hebben op loondoorbetaling van hun werkgever of een ZW-uitkering van het UWV.

Met het vervallen van de eerstejaars Ziektewet-beoordeling nemen de verschillen tussen werknemers met een vast contract en werknemers met een flexibel contract af. Werknemers met een vast contract vallen momenteel onder de loondoorbetalingsplicht en worden na twee jaar beoordeeld op arbeidsongeschiktheid. Daarentegen vallen veel werknemers met een flexibel contract dat is afgelopen onder de Ziektewet waar de beoordeling na één en twee jaar plaatsvindt. Door het vervallen van de Eerstejaars Ziektewet-beoordeling zoals voorgesteld in dit scenario vallen deze verschillen weg.

Deze maatregel heeft gevolgen voor de premies die werkgevers moeten afdragen. Ten eerste stijgen de premies doordat de gemiddelde uitkeringsduur in de Ziektewet toeneemt. Dit komt voornamelijk doordat er minder uitkeringsontvangers na één jaar uit de uitkering stromen. Ten tweede bereikt een grotere groep de maximale uitkeringsduur in de Ziektewet waardoor de aanvragen voor een

WIA-uitkering toenemen. De daadwerkelijke instroom blijft achter op de aanvragen, maar zorgt alsnog voor een stijging van de WIA-premies. Ten derde neemt de doorstroom naar de WW-uitkering af. Dit zorgt voor een daling van de WW-premiebetalingen. Ten vierde nemen de uitvoeringskosten af. De afname is beperkt doordat tegenover het wegvallen van de uitvoeringskosten in de Ziektewet, een toename in uitvoeringskosten binnen de WIA staan. Per saldo stijgen de werkgeverslasten beperkt met naar schatting € 40 mln. per jaar.

*Beleids optie 2: Ruimere WW-toekenningsvoorwaarden voor oproepkrachten en werknemers met kortdurende dienstverbanden*

Binnen de huidige WW-uitkeringssystematiek wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillende typen werknemers. De WW-voorwaarden brengen op dit moment met zich mee dat oproepkrachten en personen met korte dienstverbanden minder snel in aanmerking komen voor een WW-uitkering dan werknemers met een vast contract. Om in aanmerking te komen voor een WW-uitkering, geldt in de huidige systematiek de referte-eis. Deze eis houdt in dat in de 36 kalenderweken onmiddellijk voorafgaande aan het arbeidsurenverlies in ten minste 26 kalenderweken minimaal een arbeidsuur hebben. Indien aan de voorwaarden voor het recht op uitkering is voldaan, is de uitkeringsduur standaard drie maanden. Bij een arbeidsverleden van langer dan vier jaar wordt de uitkeringsduur verlengd. Teneinde oproepkrachten en personen met korte dienstverbanden sneller toegang te geven tot een WW-uitkering, zal in dit scenario de referte-eis van de WW worden bijgesteld. Bijvoorbeeld door een langere referteperiode te hanteren en/of de wekeneis van 26 weken naar beneden bij te stellen. Eventueel kan daarnaast de minimum uitkeringsduur worden teruggebracht van drie maanden naar één maand, zodat de opbouw meer geleidelijk verloopt.<sup>12</sup>

Op deze manier worden de economische en psychologische kosten van werkloosheid beter gespreid door meer werkenden in aanmerking te laten komen voor een werkloosheidsuitkering. Dit vergroot het draagvlak voor deze uitkeringen en daarmee de bereidheid om bij te dragen. Een mogelijk negatief effect is dat de prikkel om te participeren daalt, maar gezien de geringe duur van de uitkering is dat effect waarschijnlijk minimaal.

*Beleids optie 3: Verplichte aanvullende pensioenopbouw in tweede pijler voor werknemers*

Ongeveer 13 procent van de werknemers bouwt momenteel geen aanvullend pensioen via de werkgever op. Dit leidt tot verschillen tussen werknemers onderling. In dit scenario zijn daarom alle werknemers verplicht om aanvullend pensioen op te bouwen in de tweede pijler. Werknemers die geen pensioenregeling via hun werkgever hebben kunnen dit doen via een nieuwe nationale pensioenuitvoerder. Deze nieuwe nationale pensioenuitvoerder kan een nieuw op te richten pensioenfonds, verzekeraar of premie-pensioeninstelling zijn. Een verplichtstelling alleen vormt niet noodzakelijk een oplossing voor de verschillen in de hoogte van de aanvullende pensioenopbouw. Hiervoor kan een minimumniveau van aanvullende pensioenopbouw verplicht gesteld worden; bijvoorbeeld een premie-inleg van 10 procent van de pensioengrondslag.

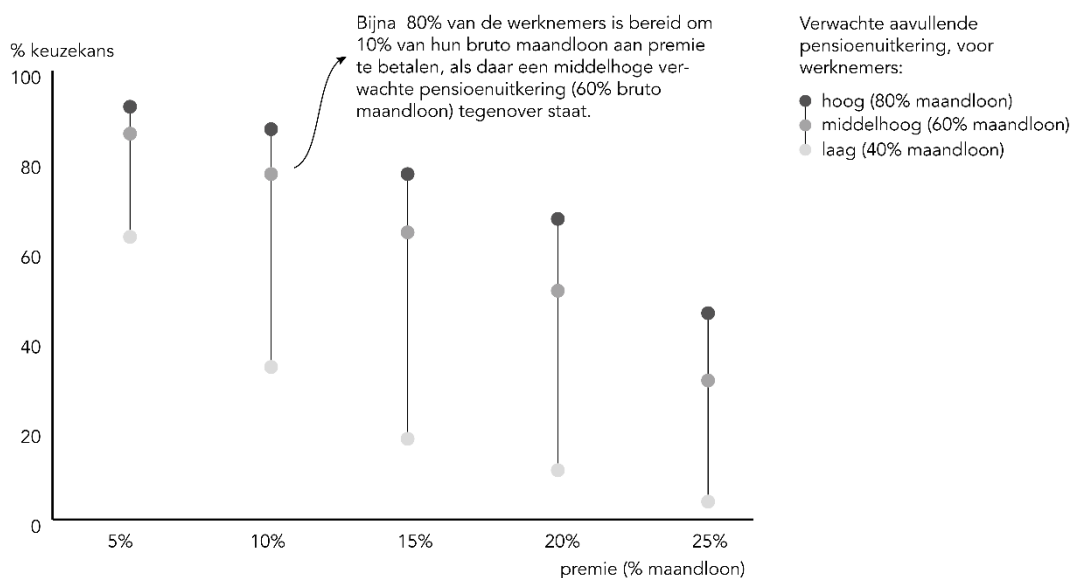
In het keuze-experiment dat is gehouden onder een representatieve steekproef van de 18- tot 55-jarige Nederlandse beroepsbevolking, geeft bijna 70 procent van de werknemers die geen aanvullende pensioenregeling via hun werkgever hebben, aan het (zeer) belangrijk dat zij aanvullend pensioen opbouwen. Voor deze groep zou een verplichtstelling een uitkomst bieden. Daarnaast blijkt

---

<sup>12</sup> De referte-eis van de WIA zal dienovereenkomstig kunnen worden aangepast, teneinde te bereiken dat de groep oproepkrachten en personen met kortdurende dienstverbanden sneller in aanmerking komen voor een loongerelateerde WGA-uitkering in plaats van een vervolguitkering.

uit het keuze-experiment dat bijna 80 procent van alle werknemers bereid is om 10 procent van hun bruto maandloon aan premie te betalen, als daar bijvoorbeeld een middelhoge verwachte pensioenuitkering (60 procent bruto maandloon) tegenover staat. In het geval van een lagere verwachte pensioenuitkering (40 procent bruto maandloon) is minder dan de helft van alle werknemers bereid om hiervoor 10 procent van hun maandloon aan premie te betalen (zie Figuur 3.1). Een verplichte minimum premie-inleg heeft dus een behoorlijk draagvlak indien de verwachte uitkering een redelijke hoogte heeft.

**Figuur 3.1** Draagvlak voor aanvullende pensioenopbouw onder werknemers



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019) o.b.v. simulaties van gewogen multinomiale logit schattingen<sup>13</sup>

Door verplichting van de aanvullende pensioenopbouw voor werknemers neemt de totale premie-inleg van werknemers toe met € 4,8 mld., doordat de huidige *witte vlek* het stelsel instroomt. Er is geen sprake van verschuivingen in de premielasten van de 87 procent van de werknemers die nu al aanvullend verzekerd is in de tweede pijler.

## 3.2 Scenario 2: Alle werkenden verzekerd

In het tweede scenario wordt de kring van verzekerden uitgebreid naar alle werkenden; zowel werknemers als zelfstandigen. Dit scenario breidt het huidige systeem van publieke werknemersverzekeringen daarom uit naar een arbeidsvormneutraal systeem van publieke *werkendenverzekeringen*. Het bestaande systeem vormt wel zoveel mogelijk het uitgangspunt. Daarnaast wordt ook de aanvullende pensioenopbouw meer arbeidsvormneutraal. De beleidsopties zijn in dit scenario vooral gericht op het verkleinen van de verschillen tussen werknemers en zelfstandigen om de concurrentie op arbeidsvoorwaarden te verminderen en meer solidariteit en inclusiviteit onder werkenden te bevorderen.

<sup>13</sup> Zie Tabel C.4 in Bijlage C.

**Box 3.2**      **Beleidsopties alle werkenden verzekerd****Beleidsopties**

Dit scenario bevat de volgende beleidsopties ten aanzien van de risico's van ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en langlevens:

1. De eerstejaars ZW-beoordeling komt te vervallen voor werknemers zonder werkgever en fictieve dienstbetrekkingen;
2. Zelfstandigen zijn verplicht verzekerd tegen ziekte via een publieke ZW-verzekering (onder aangepaste voorwaarden);
3. Zelfstandigen zijn verplicht verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid via een publieke WIA-verzekering;
4. De WW-uitkeringsvoorwaarden worden ruimer voor oproepkrachten en werknemers met kortdurende dienstverbanden;
5. Zelfstandigen zijn verzekerd tegen werkloosheid via een publieke regeling (onder aangepaste voorwaarden);
6. Alle werkenden zijn verplicht om in de tweede pijler aanvullend pensioen op te bouwen via hun werkgever of anders via een nieuwe nationale pensioenuitvoerder. Desgewenst kan een minimumniveau van aanvullende pensioenopbouw verplicht gesteld worden.

**Onveranderd beleid**

1. Werknemers hebben recht op loondoorbetaling van de werkgever bij ziekte of een ZW-uitkering, de werkgever is premieplichtig (eigenrisicodragerschap werkgever voor ZW blijft mogelijk);
2. Werknemers zijn verplicht verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid via een publieke WIA-verzekering, de werkgever is premieplichtig (eigenrisicodragerschap werkgever voor WGA blijft mogelijk);
3. (Startende) zelfstandigen kunnen vrijwillig een (publieke of) private arbeidsongeschiktheidsverzekering afsluiten of zich aansluiten bij een broodfonds of crowdsurance;
4. Werknemers zijn verplicht verzekerd tegen werkloosheid via een publieke WW-verzekering;
5. Werknemers en zelfstandigen kunnen vrijwillig een individuele aanvullende pensioenverzekering afsluiten in de derde pijler.

*Beleidsoptie 1: Vervallen Eerstejaars Ziektewet-beoordeling voor vangnetgroepen uitzendkrachten, werknemers met een tijdelijk contract na einddienstverband en overige flexwerkers*

Deze optie is gelijk aan beleidsoptie 1 in het eerste scenario.

*Beleidsoptie 2: Verplichte publieke ZW-verzekering voor zelfstandigen*

Zelfstandigen zijn in tegenstelling tot werknemers niet verplicht verzekerd tegen ziekte. Dit leidt tot verschillen in arbeidskosten en beschermingsniveau tussen werknemers en zelfstandigen. In dit scenario zijn daarom ook zelfstandigen verplicht verzekerd tegen ziekte via een publieke ZW-verzekering. Zij betalen een kostendekkende basispremie ZW die jaarlijks door het UWV wordt vastgesteld. Verder hebben zij dezelfde re-integratieverplichtingen als werknemers die voor de Ziektewet hebben. De voorwaarden voor een ZW-uitkering wijken op onderdelen ook af van die van werknemers. Zo wordt het dagloon van een zelfstandige vanwege fluctuaties in het inkomen berekend op basis van het driejaarsgemiddelde inkomen. Daarnaast geldt er voor zelfstandigen een wachttijd van acht weken, omdat wordt verondersteld dat zelfstandigen bij kortdurende ziekte in

hun eigen onderhoud kunnen voorzien. De uitkeringshoogte (70 procent dagloon) en uitkeringsduur (maximaal twee jaar) zijn wel gelijk aan die voor werknemers.

*Beleidsoptie 3: Verplichte publieke WIA-verzekering voor zelfstandigen*

Zelfstandigen zijn in tegenstelling tot werknemers niet verplicht verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid. Dit leidt tot verschillen in arbeidskosten en beschermingsniveaus tussen werknemers en zelfstandigen. In dit scenario zijn zelfstandigen verplicht verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid via een publieke WIA-verzekering. Zij betalen de basispremie Aof en de gemiddelde WGA-premie die jaarlijks door het UWV worden vastgesteld.<sup>14</sup> Het dagloon van een zelfstandig ondernemer wordt vanwege fluctuaties in het inkomen berekend op basis van het driejaarsgemiddelde inkomen. De voorwaarden voor een WIA-uitkering zijn verder vergelijkbaar met die van werknemers. De wachttijd is twee jaar (104 weken), het UWV bepaalt de toekenning en de hoogte van de uitkering op dezelfde wijze als bij werknemers waarbij het inkomen uit onderneming of een combinatie van inkomensbronnen wordt beoordeeld en de uitkeringsduur is maximaal tot aan de AOW-leeftijd.

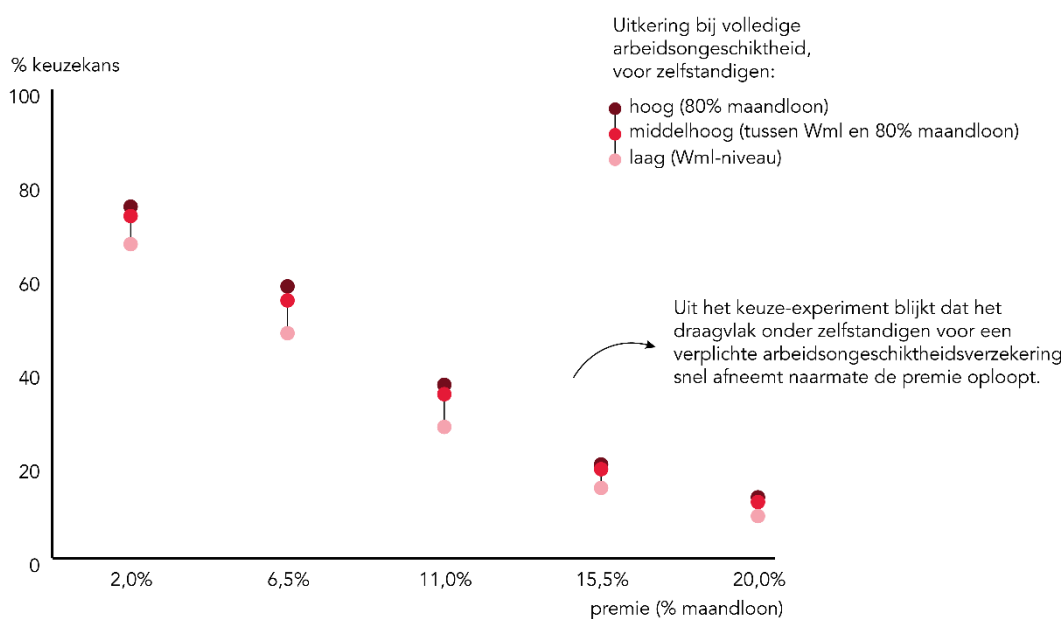
Uit het keuze-experiment blijkt dat het draagvlak onder zelfstandigen voor een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering snel afneemt naarmate de premie oploopt (zie Figuur 3.2). De verplichte ZW-/WIA-verzekering voor zelfstandigen kan vergeleken worden met een arbeidsongeschiktheidsverzekering uit het keuze-experiment met een hoge uitkering (80 procent maandloon) en een relatief korte wachttijd. Gemiddeld circa 40 procent van de zelfstandigen is bereid om hiervoor een premie tussen de 6,5 en 15,5 procent van het maandloon te betalen. De andere 60 procent van de zelfstandigen is met zulke premies liever niet verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid. Een verplichte ZW-/WIA-verzekering heeft bij een totale premie tussen de 6,5 en 15,5 procent van het maandloon dus een beperkt draagvlak onder zelfstandigen.

---

<sup>14</sup> Als blijkt dat het arbeidsongeschiktheidsrisico voor zelfstandigen veel hoger is dan voor werknemers, kan de premie voor zelfstandigen anders worden vastgesteld. Bijvoorbeeld door zelfstandigen een kostendekkende basispremie te laten betalen.



**Figuur 3.2** Draagvlak voor arbeidsongeschiktheidsverzekeringen onder zelfstandig ondernemers



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019) o.b.v. simulaties van gewogen multinomiale logit schattingen<sup>15</sup>

De verplichte verzekering tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid gaat gepaard met een forse toename van de premiebetalingen door zelfstandigen. Zo gaan zelfstandigen jaarlijks naar verwachting € 1,3 mld. aan premies afdragen voor de ZW-verzekering (beleids optie 2) en € 2,4 mld. voor de WIA-verzekering (beleids optie 3). Door de verplichte verzekering neemt de inkomensbescherming van zelfstandigen toe en wordt onderverzekering tegengegaan. Hierdoor belanden minder zelfstandigen in de bijstand bij (langdurige) ziekte of arbeidsongeschiktheid, waardoor de overheid jaarlijks € 0,25 mld. bespaart op bijstandslasten. Bovendien neemt de concurrentie op arbeidsvoorwaarden door deze ZW- en WIA-verzekering af waardoor een gelijk spelveld tussen werknemers en zelfstandigen ontstaat. Dit vermindert tevens de prikkel voor werkgevers om – als gevolg van kostenverschillen die ontstaan door het niet beprijzen van de risico's die deze werkenden lopen – gebruik te maken van zelfstandigen. Daarentegen neemt de arbeidsparticipatie van zelfstandigen naar verwachting af doordat ze een minder sterke prikkel hebben om hun eigen diensten aan te bieden. Hierdoor daalt de werkgelegenheid naar verwachting met 0,1 procent. Deze daling van de werkgelegenheid gaat gepaard met een zeer geringe verslechtering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met ongeveer 0,03 procent.

*Beleids optie 4: Ruimere WW-uitkeringsvoorwaarden voor oproepkrachten en werknemers met kortdurende dienstverbanden*

Deze optie is gelijk aan beleids optie 2 in het eerste scenario.

*Beleids optie 5: Verplichte publieke werkloosheidsregeling voor zelfstandigen*

Zelfstandigen zijn in tegenstelling tot werknemers niet verplicht verzekerd tegen werkloosheid. De reden hiervoor is dat werkloosheid van ondernemers lastig vast te stellen is en een periode van minder opdrachten tot het ondernemersrisico wordt gerekend. Dat leidt ertoe dat er geen verzekering voor werkloosheid wordt aangeboden. Omdat veel zelfstandigen concurreren met werknemers

<sup>15</sup> Zie Tabel C.3 in Bijlage C.

(die wel een verplichte verzekering hebben) leidt dit tot verschillen in arbeidskosten en beschermingsniveau tussen werknemers en zelfstandigen. In dit scenario zijn daarom ook zelfstandigen verplicht verzekerd tegen werkloosheid via een publieke regeling, die weliswaar afwijkt van de WW. De regeling voor zelfstandigen is in principe een renteloze lening die het inkomen aanvult tot 70 procent van het inkomen en voor maximaal twee jaar uitkeert, afhankelijk van het arbeidsverleden. Na uitkering bepaalt het UWV of het bedrijf voldoende winstgevend is, waaruit blijkt of de uitkering geheel of gedeeltelijk terugbetaald moet worden. De voorwaarden van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) worden gehanteerd voor de uitkering; de Bbz zelf komt daarmee te vervallen.<sup>16</sup> Daarnaast kunnen nog aanvullende voorwaarden gesteld worden, zoals bijvoorbeeld dat slechts één keer in de vijf of zeven jaar een beroep op deze regeling gedaan kan worden (zoals andere landen dat ook kennen). Zelfstandigen betalen een kostendekkende basispremie die jaarlijks door het UWV wordt vastgesteld.

Er zijn stringente voorwaarden gesteld aan instroom van zelfstandigen in deze publieke regeling. Hierdoor blijft het aantal zelfstandigen dat aanspraak maakt op een uitkering relatief laag waardoor de jaarlijkse premiebetalingen beperkt stijgen met € 0,38 mld. De verplichte verzekering zorgt voor meer risicosolidariteit tussen zelfstandigen. De concurrentie op de arbeidsvoorwaarde werkloosheidsverzekering neemt af, maar blijft nog wel aanwezig doordat zelfstandigen een lagere premie betalen dan werknemers. De structurele werkgelegenheid neemt naar verwachting af met maximaal 0,04 procent doordat de netto-beloning van werk voor zelfstandigen afneemt. Hiermee verslechtert het houdbaarheidssaldo van de overheid met maximaal 0,01 procent. Daarentegen gaat het invoeren van deze publieke regeling gepaard met het vervallen van de regeling Bijstand voor zelfstandigen (Bbz). Dit levert een besparing op in uitkerings- en uitvoeringskosten voor de overheid van structureel € 0,11 mld.

*Beleidsoptie 6: Verplichte aanvullende pensioenopbouw in tweede pijler voor werknemers en zelfstandigen*

Ongeveer 13 procent van de werknemers bouwt momenteel geen aanvullend pensioen via de werkgever op. Een kwart van de zelfstandigen heeft naar eigen zeggen geen pensioenvoorziening getroffen.<sup>17</sup> Dit leidt tot verschillen tussen werknemers onderling en tussen werknemers en zelfstandigen. In dit scenario zijn alle werkenden verplicht aanvullend pensioen op te bouwen in de tweede pijler. Werknemers die geen pensioenregeling via hun werkgever hebben en zelfstandigen kunnen dit doen via een nieuwe nationale pensioenuitvoerder. Deze nieuwe nationale pensioenuitvoerder kan een nieuw op te richten pensioenfonds, verzekeraar of premie-pensioeninstelling zijn. Een verplichtstelling alleen vormt niet noodzakelijk een oplossing voor de verschillen in de hoogte van

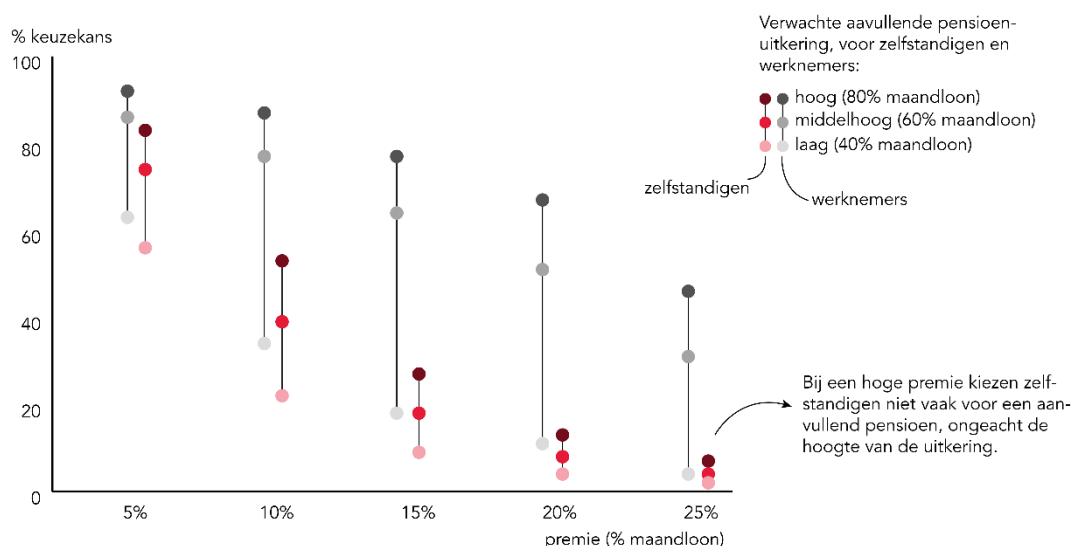
<sup>16</sup> Voorwaarden uitkering voor zelfstandigen: De zelfstandige moet een bedrijf hebben of een zelfstandig beroep uitvoeren dat een bedrijfsinkomen heeft dat voldoende oplevert voor de zelfstandige, het gezin en de instandhouding van het bedrijf; de zelfstandige moet voldoen aan het urencriterium (min. 1.225 uren per jaar voor het eigen bedrijf werken); de zelfstandige kan geen hulp meer krijgen via een bank of borgstellingsfonds; de zelfstandige is tussen de 18 en 65 jaar (wordt vanaf 2020 afgebouwd naar 55 jaar); de zelfstandige heeft een ondernemingsplan waaruit blijkt dat het bedrijf 'levensvatbaar' is; de zelfstandige moet voor die gebruik kan maken van de WW-uitkering het ondernemingsplan en kredietaanvraag voorleggen aan een bankinstelling (als deze wordt afgewezen door de bank, dan wordt het ondernemingsplan door het UWV behandeld); de zelfstandige heeft geen recht op een WW-uitkering als het eigen vermogen groot genoeg is om een lening bij een bank te kunnen krijgen (is het eigen vermogen groter dan € 200 duizend dan heeft de WW-uitkering altijd de vorm van een lening); en de zelfstandige heeft geen recht op een WW-uitkering als zij of hij verwijtbaar werkloos is geworden.

<sup>17</sup> Zie CBS (2017): <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/28/kwart-zzp-ers-heeft-geen-pensioenvoorziening>

de aanvullende pensioenopbouw. Hiervoor kan een minimumniveau van aanvullende pensioenopbouw verplicht gesteld worden; bijvoorbeeld een premie-inleg van 10 procent van de pensioengrondslag.

Bijna 70 procent van de werknemers zonder tweede pijler pensioen vindt het (zeer) belangrijk aanvullend pensioen op te bouwen. Bijna 40 procent van de zelfstandigen die geen aanvullende pensioenvoorziening heeft, vindt dit ook. Voor deze groepen zou een verplichtstelling mogelijk een uitkomst bieden als er een geschikt aanbod tot stand komt. Daarnaast is bijna 80 procent van alle werknemers en ca. 35 procent van de zelfstandigen bereid om 10 procent van hun bruto maandloon aan premie te betalen, als daar bijvoorbeeld een middelhoge verwachte pensioenuitkering (60 procent bruto maandloon) tegenover staat. In het geval van een lagere verwachte pensioenuitkering (40 procent bruto maandloon) is nog maar minder dan de helft van alle werknemers en ca. 20 procent van de zelfstandigen bereid om hiervoor 10 procent van hun maandloon aan premie te betalen (zie Figuur 3.3).

**Figuur 3.3** Draagvlak voor aanvullende pensioenopbouw onder werkenden



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019) o.b.v. simulaties van gewogen multinomiale logit schattingen<sup>18</sup>

Met deze maatregel verdwijnen de verschillen tussen werkenden die verplicht pensioen opbouwen via de werkgever en werkenden die geen pensioen opbouwen in de tweede pijler. Dit betekent dat zelfstandigen de tweede pijler instromen evenals de 13 procent werknemers die momenteel tot de *witte vlek* behoort. Hierdoor neemt de totale premie-inleg van werknemers toe met € 4,8 mld. Er is geen sprake van verschuivingen in de premielasten van de 87 procent van de werknemers die nu al aanvullend verzekerd is in de tweede pijler. Zelfstandigen die reeds vrijwillig opgebouwde pensioenrechten opbouwen in de derde pijler gaan extra inleggen om hun pensioen gelijk te trekken met die van werknemers. Zelfstandigen die geen pensioen opbouwen moeten eveneens een voorziening gaan treffen via het nationaal pensioenfonds. In totaal nemen de premiebetalingen van zelfstandigen en werknemers toe met per saldo € 7 mld. De daling van de structurele werkgelegenheid is verwaarloosbaar. Dit komt doordat de basisvoorziening voor het pensioen meer wordt beschouwd als een vorm van uitgesteld inkomen dan als een verzekering, waardoor werkenden de daling in

<sup>18</sup> Zie Tabel C.3 in Bijlage C.

hun netto-inkomen niet ervaren als een vermindering van hun beloning.<sup>19</sup> De gevolgen voor het arbeidsaanbod zijn daarom beperkt. Daarentegen zijn er wel transitiekosten door de lagere netto-beloning van werk. Zo dalen de consumptie en bestedingen naar verwachting op korte termijn.

### 3.3 Scenario 3: Alle werknemers naar keuze verzekerd

De eerste twee scenario's sluiten aan op de huidige collectieve sociale verzekeringen in Nederland. Er is echter ook een roep om meer keuzevrijheid en meer maatwerk als het gaat om het verzekeren van grote individuele risico's, onder andere omdat de beroepsbevolking steeds diverser wordt. Bovendien kent Nederland in vergelijking met andere Europese landen een hoog beschermingsniveau. De volgende twee scenario's gaan daarom uit van meer keuzevrijheid en klappen als het ware de eerste twee scenario's om van een wereld waarin 'het collectief' de vormgeving van de regelingen bepaalt naar een wereld waarin keuzevrijheid van het individu, een minimum beschermingsniveau en minder taken voor overheid en werkgevers voorop staan. De keuzevrijheid wordt georganiseerd in de private markt.

In het scenario *alle werknemers naar keuze verzekerd* bestaat de kring van verzekerden uitsluitend uit werknemers. Dit scenario stapt af van het huidige systeem van publieke werknemersverzekeringen en aanvullende pensioenopbouw via de werkgever. In plaats daarvan is er een systeem voor werknemers met een verplichte private basisverzekering op Wml-niveau en een vrijwillige aanvullende verzekering op basis van voorkeuren.<sup>20</sup> De beleidsopties zijn in dit scenario vooral gericht op het bieden van meer keuzevrijheid aan werknemers in de sociale regelingen en wat betreft aanvullende pensioenen. Zelfstandigen zijn in dit scenario zelf verantwoordelijk voor het afdekken van hun sociale risico's en aanvullende pensioenopbouw.

---

<sup>19</sup> Dit blijkt ook uit empirisch onderzoek. Zo vinden Bosch et al. (2019) geen significante effecten op het totale aantal gewerkte uren van werknemers als gevolg van veranderingen in de pensioenpremie of -uitkering. We veronderstellen dat dit ook voor zelfstandigen geldt.

<sup>20</sup> Het dient nader uitgezocht te worden in hoeverre de introductie van een private sociale verzekering waarbij de werknemer volledig premieplichtig is in overeenstemming is met internationaalrechtelijke verplichtingen die Nederland is aangegaan.

**Box 3.3**      **Beleidsopties alle werknemers naar keuze verzekerd****Beleidsopties**

Dit scenario bevat de volgende beleidsopties ten aanzien van de risico's van ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en langlevens:

1. Werknemers zijn verplicht verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid via een private basisarbeidsongeschiktheidsverzekering (Wml-niveau) en kunnen zich vrijwillig aanvullend verzekeren (de loondoorbetalingsplicht voor de werkgever, de Ziektewet en de WIA-verzekering komen daarmee te vervallen);
2. Werkloosheid is op vrijwillige basis niet individueel te verzekeren; daarom wordt ingezet op het voorkomen van werkloosheid met een individuele leerrekening en een (private) basiswerkloosheidsverzekering (Wml-niveau);
3. Werknemers zijn verplicht verzekerd tegen het langlevensrisico via een private basispensioenverzekering (aanvulling tot Wml-niveau) in de derde pijler en kunnen zich vrijwillig aanvullend verzekeren.

**Onveranderd beleid**

1. (Startende) zelfstandigen kunnen vrijwillig een (publieke of) private arbeidsongeschiktheidsverzekering afsluiten of zich aansluiten bij een broodfonds of crowdsurance;
2. Zelfstandigen kunnen vrijwillig een individueel aanvullende pensioenverzekering afsluiten in de derde pijler.

*Beleidsoptie 1: Verplichte private basisarbeidsongeschiktheidsverzekering (Wml-niveau) voor werknemers*

In dit scenario geldt voor werknemers een verzekeringsplicht om een private basisarbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten die voorziet in een uitkering bij ziekte en arbeidsongeschiktheid (gecombineerd risico). De loondoorbetalingsplicht, Ziektewet en WIA-verzekering komen daarmee te vervallen, de ontslagbescherming en de re-integratieverplichtingen tijdens de eerste twee jaar ziekte blijven wel behouden. De verplichte basisverzekering hanteert een wachttijd en keert, afhankelijk van het arbeidsongeschiktheidspercentage, het wettelijk minimumloon uit tot aan maximaal de AOW-leeftijd.<sup>21</sup> De lengte van de wachttijd is moeilijk te bepalen en kan in de praktijk onuitvoerbaar blijken. Waar het om gaat is dat er een drempel moet zijn om het gebruik van de verzekering beheersbaar te houden. Deze drempel kan ook door verzekeraars worden bedacht bij het ontwerpen van producten. Daarnaast kunnen werknemers zich vrijwillig aanvullend verzekeren en de polisvoorwaarden, zoals wachttijd en uitkeringshoogte, daarvan zelf samenstellen. Het is belangrijk dat verzekeraars een acceptatieplicht afspreken en dat alle werknemers een verzekeringsplicht hebben. Het mogelijk onderling verevenen van risico's tussen verzekeraars vormt daarbij een belangrijk punt voor nader onderzoek.

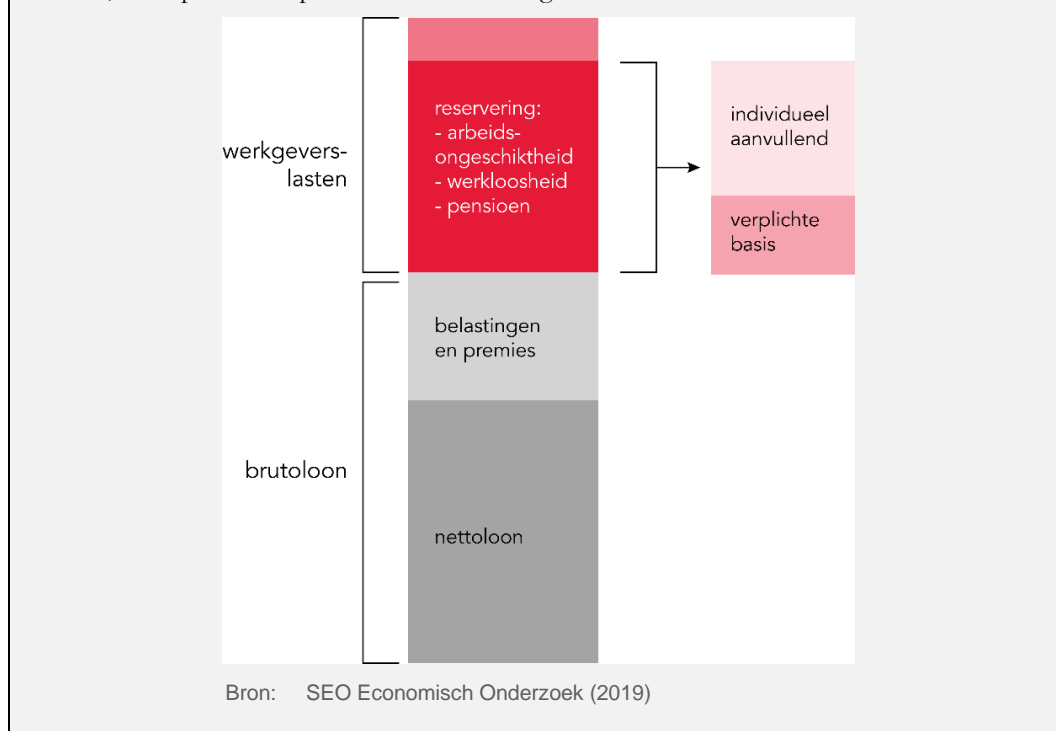
De premie voor de basis- en aanvullende verzekering wordt betaald door de werknemer vanuit de door de werkgever gereserveerde loonruimte voor ziekte en arbeidsongeschiktheid. Het niet bestede deel van de gereserveerde loonruimte wordt uitgekeerd als extra brutoloon. Met dit extra loon dient de werknemer zelf een verzekering af te sluiten. De dekking daarvan kan hoger of lager zijn dan de huidige dekking, wat het voordeel van keuzevrijheid benadrukt. In Box 3.4 wordt dit principe in beeld gebracht. Als we dit parallel trekken met de uitvoering van de zorgverzekeringswet is

<sup>21</sup> Voor langdurige arbeidsongeschiktheid geldt nu naast een medische toets ook een 'economische toets' (namelijk door na te gaan wat iemands verdien capaciteit is). Dit kan worden gehandhaafd.

het niet de bedoeling dat er een groep onverzekerden ontstaat die geen verzekering afsluit of dat incassoproblemen ontstaan als gevolg een groep onverzekerden. Bij de uitvoering van een dergelijke regeling dient hiermee rekening te worden gehouden. Een manier om dat te doen is om de werkgever de uitvoering te laten behouden en de verzekering bij uitkering van het maandelijkse loon automatisch in te houden.

#### Box 3.4 Benutten van de loonruimte om zelf verzekeringen af te sluiten

Keuzevrijheid is moeilijk te combineren met een verzekering die door werkgevers wordt afgesloten en uitgevoerd. Het betekent voor werknemers dat ze voortaan zelf premies gaan betalen. Deze premies komen echter uit de loonruimte, dus de werkgever blijft meebetalen. De werknemer krijgt in deze scenario's wel zeggenschap over de besteding van deze ruimte. Hiervan is de werknemer verplicht om een private basisverzekering (Wml-niveau) tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid (gecombineerd risico) en werkloosheid af te sluiten en een minimum percentage aanvullend pensioen (aanvulling tot Wml-niveau) op te bouwen, zoals in de figuur is aangegeven. Met het resterende deel van de loonruimte kan de werknemer zich individueel aanvullend verzekeren, extra pensioen opbouwen of het bedrag laten uitkeren als extra brutoloon.



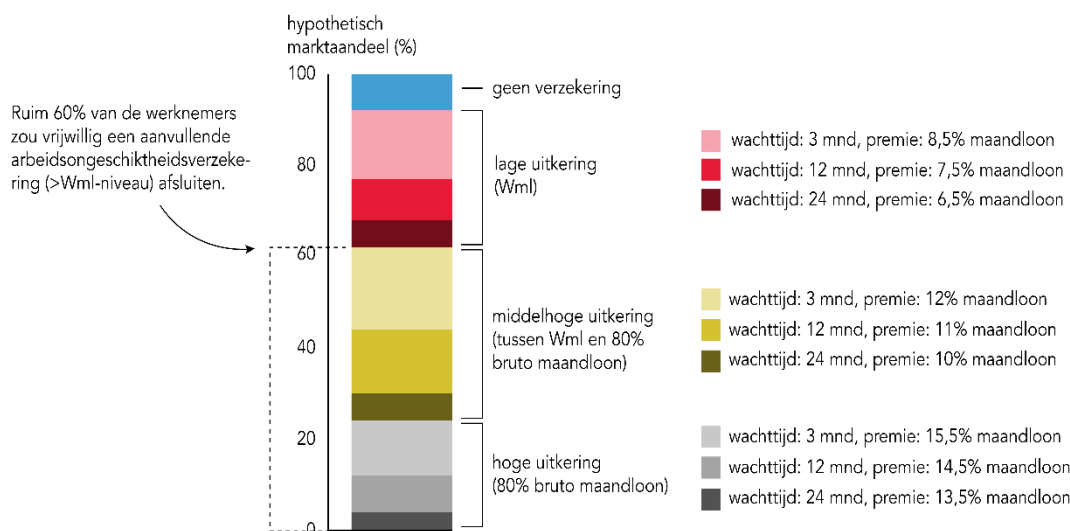
De re-integratieverplichting ligt bij zowel de werkgever als werknemer (zie Wet verbetering poortwachter).<sup>22</sup> Echter heeft de werkgever met het vervallen van de loondoorbetalingsplicht hiervoor geen financiële prikkel meer. De prikkel die blijft bestaan is dat de werknemer in dienst blijft gedurende twee jaar en dus een terugkeermogelijkheid in zijn of haar functie of organisatie heeft. Om verminderde re-integratie-inspanningen (moreel gevaar) bij werkgevers te voorkomen bestaat bovendien een verhaalsanctie door de verzekeraar als een onafhankelijke deskundige onvoldoende re-

<sup>22</sup> Mocht dit in de praktijk onvoldoende werken, dan kan ervoor gekozen worden om de verzekeraar verantwoordelijk te maken voor het re-integratieproces. Dit maakt wellicht ook (met name) kleine werkgevers minder terughoudend bij het aannemen van vast personeel door het vervallen van de als belastend ervaren re-integratieverplichting.

integratie-inspanning constateert. Werknemers die zich onvoldoende inspinnen kunnen een korting op hun uitkering en/of boete krijgen.

Uit het keuze-experiment blijkt dat minder dan 40 procent van de werknemers alleen de verplichte basisverzekering (Wml-niveau) zou afsluiten als zij de keuzevrijheid daartoe hebben. Ruim 60 procent van de werknemers zou zich vrijwillig aanvullend verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid, gegeven een divers aanbod aan verzekeringen met verschillende wachttijden, uitkeringshoogtes en premies en beperkte premiedifferentiatie (zie Figuur 3.4).

**Figuur 3.4 Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen werknemers**



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019) o.b.v. simulaties van gewogen multinomiale logit schattingen<sup>23</sup>

Door het invoeren van een verplichte basisverzekering voor werknemers dalen de verplichte uitkeringslasten aanzienlijk met naar schatting € 6,0 mld. Dit komt vooral door een verlaging van de gemiddelde uitkeringshoogte ten opzichte van de huidige ziekteregelingen (Ziektewet of loondoorbetalingsplicht) en arbeidsongeschiktheidsregelingen (WIA). Hierdoor neemt zowel de gemiddelde uitkeringshoogte als de uitkeringsduur af. De lagere uitkering maakt de regeling namelijk minder aantrekkelijk voor nieuwe instroom en zorgt voor een sterkere prikkel tot re-integratie voor wie eenmaal in de regeling zit. De besparing op verplichte uitkeringslasten komt terecht bij werknemers die zich vervolgens aanvullend kunnen verzekeren. Doordat een aanzienlijk deel zich bijverzekert, dalen de totale uitkeringslasten per saldo met naar schatting € 2,4 mld. Hier staat een vermindering van de inkomensbescherming tegenover; meer mensen zullen kunnen terugvallen op een lagere uitkering. De structurele werkgelegenheid stijgt met 0,36 procent doordat het meer loont om bij een verbetering in de gezondheid weer aan de slag te gaan. Daarnaast maakt een lagere uitkering de instroom minder gevoelig voor moreel gevaar: de regeling is minder aantrekkelijk waardoor minder mensen in aanmerking proberen te komen voor een uitkering.

Momenteel is de uitvoering van ziekteverzekeringen en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen in beginsel publiek belegd bij het UWV. In dit scenario verschuift de uitvoering van de verzekering van publiek naar privaat. De effecten van privatisering op de premielasten zijn ambigu (zie Box

<sup>23</sup> Zie Tabel C.3 in Bijlage C.

3.5). Aan de ene kant leidt een private markt waarop meerdere partijen actief zijn tot schaalnadelen ten opzichte van één publieke verzekeraar. Aan de andere kant zorgen de competitieve prikkels voor kostenbeheersing en innovatie. Schaalnadelen hebben een opwaartse invloed op de premiehoogte, terwijl de competitieve prikkels een neerwaartse druk hebben. Het is (empirisch) niet duidelijk welk van de invloeden overheersend is.

Hiernaast zijn er aanzienlijke transitiekosten gemoeid met de privatisering. Ten eerste moet er een acceptatieplicht voor private uitvoerders worden geïntroduceerd, en gelijktijdig een verbod op premiedifferentiatie. Omdat het resultaat daarvan is dat er voor de verzekeraars niet-beïnvloedbare verschillen in populatiekenmerken kunnen ontstaan moet er een systematiek van risicoverevening tussen verzekeraars opgetuigd worden om dergelijke verschillen te compenseren (Ter Weel, Van der Werff, & Hers, 2018). Kortom, er moet mogelijk een vergelijkbare systematiek ontworpen worden zoals momenteel geldt in de Zorgverzekeringswet (ZVW). De transitie naar het huidige stelsel in de ZVW ging gepaard met aanzienlijke overgangskosten (CPB, 2015). Dit geldt naar verwachting ook voor de privatisering van ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. De transitiekosten bedragen naar verwachting jaarlijks € 0,18 mld. voor ongeveer 8 jaar (in totaal € 1,4 mld.).<sup>24</sup>

#### Box 3.5 Private uitvoering van de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekering

Er bestaan verschillen tussen een publieke uitvoering en een private uitvoering van verzekeringen. Hieronder volgt een vergelijking tussen de publieke en private uitvoering van ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Dit geeft inzicht in de gevolgen van een verschuiving in uitvoering.

Een belangrijk doel van verzekeringsmarkten is concurrentie op het gebied van preventie en re-integratie tussen verzekeraars en, in sommige gevallen, ook met de publieke uitvoerder. Ten opzichte van het UWV hebben private verzekeraars schaalnadelen en maken zij extra kosten voor acquisitie en winstdeling. Zij dienen dit te compenseren met de opbrengsten uit schadelastbeperking. Een succesvolle verzekeraar kan met lage premies marktaandeel veroveren. Hiermee is een publiek belang gemoeid. Deze verzekeraar zorgt namelijk voor goede preventie en re-integratie en dat leidt weer tot meer werkgelegenheid (Euwals, Hoekstra, & Hers, 2015). Een kanttekening hierbij is dat er geen aanwijzingen zijn dat privaat verzekerde bedrijven in het kader van de WGA het beter of slechter doen dan publiek verzekerde bedrijven. Ook blijkt uit empirische studies, zoals van Astri (2013) en Hassink et al. (2015), nauwelijks verschil in instroom tussen privaat en publiek verzekerde bedrijven.

Geheel private uitvoering van zowel ziekte als arbeidsongeschiktheid maakt het voor private verzekeraars gemakkelijker om synergievoordelen te boeken door integratie van de verzekering van ziekte en arbeidsongeschiktheid. De mogelijkheden daarvoor worden immers groter – op dit moment zijn veel kleine werkgevers privaat verzekerd voor loondoorbetaling en publiek voor de WGA. De prikkels voor vroegtijdige interventie in de ziektefase worden voor private verzekeraars sterker als zij ook verantwoordelijk worden voor arbeidsongeschiktheid, omdat zij daarmee toekomstige uitkeringslasten kunnen voorkomen. Aangetekend moet wel worden dat private verzekeraars de mogelijkheden tot synergie nauwelijks benutten (Euwals, Hoekstra, & Hers,

<sup>24</sup> Hierbij is geen rekening gehouden met de kosten die de transitie van een bestuursrechtelijke naar een privaatrechtelijke rechtsbescherming meebrengt.



2015). De vraag is dus of dit in een volledig private markt wel gebeurt. Bovendien vervult binnen de huidige hybride markt het UWV de rol van claimbeoordelaar. Deze rol biedt - gecombineerd bij de mogelijkheid van (hoger) beroep - zekere waarborgen voor een rechtmatige uitvoering van de ZW en WGA door eigenrisicodragers (APE 2018).

*Beleids optie 2: Werkloosheid is niet individueel te verzekeren; daarom wordt ingezet op het voorkomen van werkloosheid met een individuele leerrekening en een private verzekering*

Voorkomen is beter dan genezen. Dat geldt voor werkloosheid, omdat werkloosheid gepaard gaat met inkomensverlies en dikwijls schade oplevert aan het mentale en menselijke kapitaal, waardoor mensen minder gemakkelijk kunnen terugkeren naar de arbeidsmarkt. Het probleem van werkloosheid is dat het niet individueel te verzekeren is. Mensen kunnen geen verzekering afsluiten of een lening aangaan met hun (potentiële) menselijke kapitaal als onderpand. Om toch tot meer maatwerk en keuzevrijheid met betrekking tot het verzekeren van het werkloosheidsrisico te komen dient daar kapitaal tegenover te staan. Burgers krijgen daarom in dit scenario leerrechten toegekend ter waarde van een gemiddelde WO-studie (ongeveer € 130.000) met een kleine opslag. Als voorbeeld kan worden uitgegaan van een nominaal bedrag van € 150.000 dat jaarlijks wordt geïndexeerd zodat de reële waarde gelijk blijft. Met dit kapitaal kan de initiële opleiding worden bekostigd en ontstaat een reserve die later kan worden aangewend voor om- en bijscholing. Door iedereen hetzelfde bedrag toe te kennen is het kapitaal bij start van de arbeidsmarktloopbaan hoger voor lager opgeleiden. Dit is gunstig omdat ze een hoger risico op werkloosheid lopen. Het kapitaal kan worden benut voor scholing en dient tevens als kapitaal om op de private markt een verzekering tegen werkloosheid af te sluiten. Werknemers hebben een verplichte basiswerkloosheidsverzekering op Wml-niveau en kunnen zich eventueel vrijwillig bijverzekeren. Het niveau van het verzekerde bedrag en de duur zijn beperkter dan nu omdat het individu leermiddelen heeft om relatief snel weer aan het werk te gaan. De uitvoering van deze basisverzekering is in principe privaat zoals ook het geval is voor arbeidsongeschiktheid en pensioenen. In de praktijk kan private uitvoering van een werkloosheidsverzekering niet mogelijk blijken vanwege gecorreleerde risico's: bij een conjunctuurele neergang kunnen veel verzekerden tegelijk werkloos worden, waardoor een private verzekeraar mogelijk failliet kan gaan.

Door de invoering van individuele leerrechten nemen de uitkeringslasten af met € 0,14 mld. en de belastinginkomsten toe met € 0,16 mld. Dit komt doordat leerrechten het menselijk kapitaal van werkenden verhogen over de levensloop. Hierdoor vinden werkenden betere banen en raken ze minder snel werkloos. Daarentegen vormen de leerrechten een directe kostenpost voor de overheid van circa € 0,17 mld.

Door het invoeren van een private basisverzekering dalen de verplichte premielasten met naar schatting € 1,3 mld. ten opzichte van de huidige WW-premielasten. Dit komt door een verlaging van de gemiddelde uitkeringshoogte, waardoor ook de gemiddelde uitkeringsduur en instroom in de regeling afnemen.<sup>25</sup> Daarnaast zorgt de inzet van leerrechten ervoor dat instromers in werkloosheid ook weer sneller uitstromen uit de uitkering. Dit vertaalt zich naar een lagere WW-premie. De vermindering in premielasten staat voor de werknemers gelijk aan vrijgevallen loonruimte, welke

<sup>25</sup> De lagere uitkering maakt de regeling namelijk minder aantrekkelijk voor nieuwe instroom en zorgt voor een sterkere prikkel tot re-integratie voor wie eenmaal in de regeling zit.

gebruikt wordt voor loonsverhoging of de aankoop van een aanvullende verzekering. Naar verwachting is maar een beperkte groep bereid zich bij te verzekeren op het oude niveau, waardoor de totale uitkeringslasten per saldo met naar schatting € 1,2 mld. dalen. Het hiermee gepaarde werkgelegenheidseffect is naar schatting 0,2 procent. Deze maatregel heeft tevens een herverdelende werking. Zo gaan werknemers met een laag inkomen (voornamelijk jongeren, ouderen en lager opgeleiden) minder premie betalen voor eenzelfde dekking als in de huidige situatie, terwijl werknemers met een hoog inkomen (voornamelijk middelbaar of hoger opgeleiden) meer moeten betalen voor eenzelfde dekking als ze nu aan WW-premie afstaan.

Momenteel is de uitvoering van de werkloosheidsverzekering in beginsel publiek verzekerd bij het UWV. In dit scenario verschuift de uitvoering van de verzekering van publiek naar privaat.<sup>26</sup> Dit gaat gepaard met aanzienlijke transitiekosten (zie Box 3.5 voor een toelichting van de transitie). Deze transitiekosten worden geraamd op € 66 mln. voor ongeveer 8 jaar (in totaal € 527 mln.).<sup>27</sup>

*Beleids optie 3: Verplichte private basispensioenverzekering (Wml-niveau) voor werknemers*

In dit scenario geldt voor werknemers een verzekeringsplicht om een private basispensioenverzekering in de derde pijler af te sluiten die voorziet in een uitkering bij langlevens. De aanvullende pensioenopbouw via de werkgever in de tweede pijler komt daarmee te vervallen. De verplichte basisverzekering hanteert de AOW-leeftijd als ingangsdatum en kent een aanvullende uitkering tot het wettelijk minimumloon vanaf de AOW-leeftijd. Daarnaast kunnen werknemers zich vrijwillig aanvullend verzekeren en de polisvoorwaarden, zoals ingangsdatum en uitkeringshoogte, daarvan zelf samenstellen.

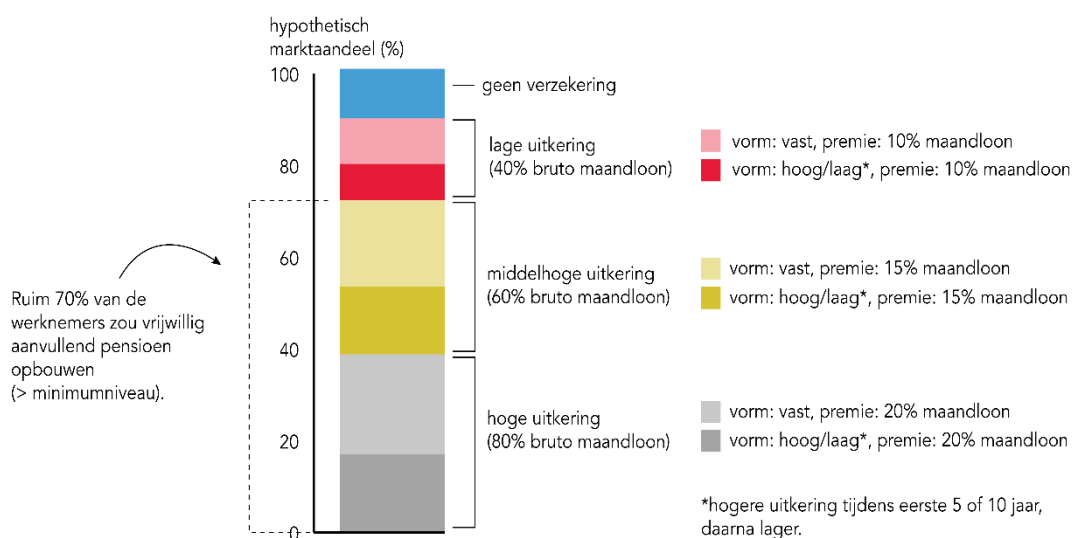
De premie voor de basis- en aanvullende verzekering wordt betaald door de werknemer vanuit de door de werkgever gereserveerde loonruimte voor pensioenen. Het niet-bestede deel van de gereserveerde loonruimte wordt uitgekeerd als extra brutoloon (zie Box 3.4). De uitvoering van de pensioenverzekering wordt in dit scenario door private verzekeraars gedaan. Om risicoselectie tegen te gaan geldt er een acceptatieplicht en een verbod op premiedifferentiatie voor de basisverzekering. Risicoverevening compenseert vervolgens verzekeraars voor verschillen in de samenstelling van hun verzekerdenbestand.

Uit het keuze-experiment blijkt dat minder dan 30 procent van de werknemers alleen het verplichte minimum (aanvulling tot Wml-niveau) aan aanvullend pensioen zou opbouwen als zij de keuzevrijheid daartoe hebben. Ruim 70 procent van de werknemers zou dus vrijwillig aanvullend pensioen opbouwen, gegeven een divers aanbod aan pensioenverzekeringen met verschillende verwachte uitkeringshoogtes en premies (zie Figuur 3.5).

<sup>26</sup> Zie Box 3.5 voor de positieve en negatieve gevolgen van een privatisering vergelijkbaar met de privatisering van de werkloosheidsverzekering.

<sup>27</sup> Hierbij is geen rekening gehouden met de kosten die de transitie van een bestuursrechtelijke naar een privaatrechtelijke rechtsbescherming meebrengt.

**Figuur 3.5** Aanvullende pensioenopbouw werknemers



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019) o.b.v. simulaties van gewogen multinomiale logit schattingen<sup>28</sup>

Door het invoeren van een verplichte private basispensioenverzekering in de derde pijler daalt de verplichte premie-inleg met € 24,8 mld. ten opzichte van de huidige verplichte inleg in de tweede pijler. Dit komt doordat er een premie-inleg van slechts 4 procent van het inkomen nodig is om een pensioenuitkering tot Wml-niveau op te bouwen, terwijl de huidige inleg vele malen hoger is. Echter gaat naar verwachting een groot deel van de werknemers zich bijverzekeren tot boven het minimum, waarmee ruwweg € 22,3 mld. van de vrijgevallen loonruimte bij werknemers weer wordt ingezet voor pensioenopbouw. Hierdoor daalt de premie-inleg per saldo met € 2,5 mld. De gevolgen van deze maatregel op de structurele werkgelegenheid zijn verwaarloosbaar, in tegenstelling tot de basisverzekeringen bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Dit komt doordat de basisvoorziening voor het pensioen meer wordt beschouwd als een vorm van uitgesteld inkomen dan als een verzekering, waardoor werknemers de daling in hun netto-inkomen niet of minder ervaren als een vermindering in de beloning voor het werk dat ze verrichten.<sup>29</sup> De gevolgen voor het aanbod van arbeid zijn daarom beperkt.

### 3.4 Scenario 4: Alle werkenden naar keuze verzekerd

In het scenario *alle werkenden naar keuze verzekerd* bestaat de kring van verzekerden uit alle werkenden; zowel werknemers als zelfstandigen. Dit scenario stapt af van het huidige systeem van publieke werknemersverzekeringen en aanvullende pensioenopbouw via de werkgever. In plaats daarvan komt er een arbeidsvormneutraal systeem met een verplichte private basisverzekering (Wml-niveau) en een vrijwillige aanvullende verzekering. De beleidsopties zijn in dit scenario vooral gericht op het verkleinen van de verschillen tussen werknemers en zelfstandigen door werknemers meer keuzevrijheid en zelfstandigen een minimale inkomensbescherming te bieden. De keuzevrijheid wordt ook in dit scenario georganiseerd in de private markt.

<sup>28</sup> Zie Tabel C.3 in Bijlage C.

<sup>29</sup> Dit blijkt ook uit empirisch onderzoek. Zo vinden Bosch et al. (2019) geen significante effecten op het totale aantal gewerkte uren van werknemers als gevolg van veranderingen in de pensioenpremie of -uitkering.

**Box 3.6**      **Beleidsopties alle werkenden naar keuze verzekerd****Beleidsopties**

Dit scenario bevat de volgende beleidsopties ten aanzien van de risico's van ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en langlevens:

1. Alle werkenden zijn verplicht verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid via een private basisarbeidsongeschiktheidsverzekering (Wml-niveau) en kunnen zich vrijwillig aanvullend verzekeren; de loondoorbetalingsplicht, Ziektewet en WIA-verzekering komen daarmee te vervallen;
2. Werkloosheid is niet individueel te verzekeren; daarom wordt ingezet op het voorkomen van werkloosheid met een individuele leerrekening en een (private) basiswerkloosheidsverzekering voor alle werkenden;
3. Alle werkenden zijn verplicht verzekerd tegen langlevens via een private basispensioenverzekering (aanvulling tot Wml-niveau) in de derde pijler en kunnen zich vrijwillig aanvullend verzekeren.

*Beleidsoptie 1: Verplichte private basisarbeidsongeschiktheidsverzekering (Wml-niveau) voor alle werkenden*

In dit scenario geldt voor alle werkenden een verzekeringsplicht om een private basisarbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten die voorziet in een uitkering bij ziekte en arbeidsongeschiktheid (gecombineerd risico). Deze basisverzekering verschilt voor zelfstandigen op twee aspecten ten opzichte van werknemers. Ten eerste geldt een wachttijd van 8 weken waarin het verlies aan inkomen door arbeidsongeschiktheid zelf gedragen dient te worden. Ten tweede wordt een kostendekkende premie voor de basis- en aanvullende verzekering betaald door zelfstandigen uit eigen middelen. Voor de rest is deze optie gelijk aan beleidsoptie 1 in het derde scenario.

De verplichte basisverzekering tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid gaat gepaard met een forse toename van de premiebetalingen door zelfstandigen. Zo gaan zelfstandigen naar schatting € 3,1 mld. afdragen aan kostendekkende premies. Door de verplichte verzekering neemt de inkomensbescherming van zelfstandigen toe en wordt onderverzekering tegengegaan. Hierdoor belanden minder zelfstandigen in de bijstand bij (langdurige) ziekte of arbeidsongeschiktheid, waardoor de overheid jaarlijks € 0,25 mld. bespaart op bijstandslasten. Deze maatregel heeft beperkt negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid van afgerond 0 procent (Ter Weel, Van der Werff & Hers, 2018).<sup>30</sup> Dit komt doordat de prikkel om te re-integreren bij een uitkering op Wml-niveau voor veel zelfstandigen nog steeds aanwezig is. Daarnaast stoppen zelfstandigen niet zozeer met werken als gevolg van de lastenverzwaring, maar kiezen ze vooral voor een carrière als werknemer. Het verschil in lasten tussen zelfstandigen en werknemers wordt door deze maatregel immers kleiner, waardoor bestaande prikkels voor arbitrage tussen de verschillende contractvormen beperkt blijven. Dit vermindert tevens de prikkel voor werkgevers om gebruik te maken van schijnzelfstandigen.

<sup>30</sup> Dit betreft alleen de gevolgen voor het arbeidsongeschiktheidsonderdeel van de basisverzekering. Het effect van het ziekte-onderdeel van de verplichte basisverzekering op de werkgelegenheid is naar verwachting licht negatief.

*Beleids optie 2: Werkloosheid is niet individueel te verzekeren; daarom wordt ingezet op het voorkomen van werkloosheid met een individuele leerrekening en een private verzekering voor alle werkenden*

Deze optie is gelijk aan beleids optie 2 in het derde scenario met toevoeging van beleids optie 5 in het tweede scenario. Door de inclusie van zelfstandigen in dit scenario neemt de structurele werkgelegenheid naar verwachting beperkt af met maximaal 0,04 procent. Hiermee verslechtert het houdbaarheidssaldo van de overheid met maximaal 0,01 procent. Zelfstandigen gaan jaarlijkse premies betalen van in totaal naar schatting € 0,38 mld.

*Beleids optie 3: Verplichte private basispensioenverzekering (Wml-niveau) voor alle werkenden*

In dit scenario geldt voor alle werkenden een verzekeringsplicht om een private basispensioenverzekering in de derde pijler af te sluiten die voorziet in een uitkering bij langlevens. Zelfstandigen betalen de premie voor de aanvullende pensioenverzekering uit eigen middelen. Voor de rest is deze optie gelijk aan beleids optie 3 in het derde scenario.

Voor zelfstandigen geldt dat zij een vergelijkbare premie moeten gaan betalen als werknemers. Dit is een verplichte verschuiving van huidig inkomen naar toekomstig inkomen. Voor zelfstandigen is sprake van een verschuiving van vrije besparingen naar verplichte pensioenverzekering, met uitzondering van de zelfstandigen die zich nu geheel niet verzekeren. Voor deze groep is sprake van een additionele inleg van € 0,35 mld. De gevolgen voor de structurele werkgelegenheid zijn naar verwachting verwaarloosbaar. De reden is dat de basisvoorziening voor het pensioen wordt beschouwd als een vorm van uitgesteld inkomen en niet als een verzekering.



## 4 Beoordeling

*De vier scenario's bieden perspectief op verandering, maar dienen te worden beoordeeld. Dat gebeurt vanuit verschillende invalshoeken, zoals vanuit de functies van sociale zekerheid, de zelfredzaamheid van de burger, de economische effecten en rechtszekerheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.*

Scenario's bieden houvast om toekomstbeelden te schetsen, systematisch te doordenken en te beoordelen. De beoordeling vindt plaats aan de hand van de functies van sociale zekerheid, zelfredzaamheid van burgers, economische effecten rechtszekerheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Tabel 4.1 vat de effecten samen.

Tabel 4.1 Beoordeling scenario's

	Alle werknemers verzekerd	Alle werkenden verzekerd	Alle werknemers naar keuze verzekerd	Alle werkenden naar keuze verzekerd
Bescherming	+	++	-	+/-
Herverdeling	0	++	-	+/-
Activering	-	--	++	+
Zelfredzaamheid	+	++	--	-
Werkgelegenheid	0	-	++	+
Uitkeringslasten	-	--	++	+
Overheidsfinanciën	0	+/-	+	++
Rechtszekerheid	0	-	--	--
Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	+	-	--	--

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019)

### 4.1 Functies sociale zekerheid onder druk

De denktank onderscheidt drie functies van sociale zekerheid op basis waarvan de scenario's kunnen worden beoordeeld. Deze functies dienen effectief en efficiënt in behoeftes te voorzien met de juiste prikkels en een beperkte mate van strategisch gedrag.

#### Inkomensbescherming

De inkomensbeschermingsfunctie van sociale verzekeringen bestaat uit het bieden van een uitkering in het geval het risico materialiseert. In *alle werknemers verzekerd* (scenario 1) beperkt de kring van verzekerden zich tot werknemers en heeft iedere werknemer dezelfde verplichte verzekering. Het verplichte karakter van de verzekering zorgt voor een evenwichtige spreiding van risico's in het deelnemersbestand van de verzekeraar. In *alle werkenden verzekerd* (scenario 2) worden zelfstandig ondernemers binnen de kring van verzekerden gebracht. Risico's worden zo gedeeld met werknemers wat vooral voor ondernemers met lage inkomens en minder goede risico's bescherming biedt. In het scenario *alle werknemers naar keuze verzekerd* (scenario 3) neemt de inkomensbescherming gemiddeld af. De verplichte verzekeringen keren gemiddeld op een lager niveau uit en bieden daarom minder bescherming tegen inkomensverlies. Daarnaast vindt op de private markt risicoselectie plaats waardoor niet iedereen zich aanvullend kan verzekeren. Het vervallen van het onderscheid

tussen verschillende typen werkenden in *alle werkenden naar keuze verzekerd* (scenario 4) is gebaseerd op het principe dat risico's niet of slecht beïnvloedbaar zijn en daarom vragen om een arbeidsvormneutrale invulling. Er is een uniform fundament voor iedere werkende met daarbovenop de mogelijkheid om bij te verzekeren.

### Herverdeling

De herverdelingsfunctie van de sociale verzekeringen bestaat uit het herverdelen van inkomen tussen werkenden voor wie wel en voor wie niet een bepaald sociaal risico is opgetreden. In de scenario's *alle werknemers verzekerd* (scenario 1) en *alle werknemers naar keuze verzekerd* (scenario 3) is de kring van verzekerden beperkt en daarmee de groep met wie risico's worden gedeeld. Daarnaast is er geen acceptatieplicht voor werkenden die buiten de kring vallen en toch een verzekering wensen. De risicoselectie die hierdoor ontstaat heeft een negatief effect op de solidariteit en toegankelijkheid van sociale verzekeringen en beperkt de herverdelingsfunctie. Tevens zijn mensen die niet altijd werk hebben slechter af omdat ze minder rechten opbouwen. Herverdeling in *alle werkenden naar keuze verzekerd* (scenario 4) is sterker dan bij een arbeidsvormafhankelijke variant zoals in *alle werknemers naar keuze verzekerd* (scenario 3). Doordat zelfstandigen verplicht zijn verzekerd, is er een betere spreiding van zelfstandigen met een gunstig en ongunstig risicoprofiel in het deelnemersbestand van de verzekeraar. Hierdoor profiteren zelfstandigen met een ongunstig risicoprofiel van een lagere premie (t.o.v. het huidige stelsel) wat de herverdelingsfunctie ten goede komt. In *alle werkenden verzekerd* (scenario 4) is met name het herverdelende perspectief sterk. Door risico's collectief te verzekeren blijven premies betaalbaar, ook voor zelfstandigen.

### Activering

De activeringsfunctie van sociale verzekeringen bestaat uit het voorkomen dat werkenden hun plaats in het arbeidsproces verliezen (preventie) en op bevordering van (her)intreding in het arbeidsproces (re-integratie). De activeringsfunctie van de sociale zekerheid is in *alle werknemers verzekerd* (scenario 1) gedekt doordat er een re-integratieverplichting geldt. Deze staat wel onder druk doordat de regeling ruim is (risico van moreel gevaar). De activeringsfunctie in *alle werkenden verzekerd* (scenario 2) is grotendeels vergelijkbaar. De verbreding van de verplichte verzekering naar zelfstandig ondernemers leidt tot een verhoging van het risico op moreel gevaar. Bij de werknemersverzekering is de werkgever een belangrijke factor die bijdraagt aan de re-integratie van de werknemer. Bij de verzekering voor zelfstandigen ontbreekt een dergelijke 'poortwachter'. In *alle werknemers naar keuze verzekerd* (scenario 3) is de activeringsfunctie sterker gewaarborgd doordat de uitkeringshoogte van de verplichte verzekering op Wml-niveau is. Dit geeft werknemers een prikkel tot snellere re-integratie, maar werkgevers krijgen minder verplichtingen wat de participatieprikkel weer kan verlagen. Hetzelfde geldt voor *alle werkenden naar keuze verzekerd* (scenario 4) waarbij de verbreding van de verplichte verzekering naar zelfstandigen voor een verhoging van het risico op moreel gevaar zorgt. Opnieuw ontbreekt een 'poortwachter' die de instroom beperkt. Hierdoor is er minder prikkel tot re-integratie die deels wordt ondervangen door een eigenrisicoperiode of wachttijd.

## 4.2 De beperkte zelfredzaamheid van de burger

Het klassieke, rationale beleidsperspectief van de overheid gaat ervan uit dat kennis bij de burger bijna automatisch leidt tot gewenst gedrag. Echter, weten leidt niet altijd tot doen (WRR, 2017).



Wat vaak over het hoofd wordt gezien is de invloed van psychologische barrières op het gedrag van mensen. Voorbeelden zijn (irreële) toekomstverwachtingen, ervaren gedoe en keuzestress. Juist in complexe situaties met een onzekere uitkomst kunnen deze barrières remmend werken en remmen ze de positieve effecten van keuzevrijheid.

Het ontzorgen van de werknemer in *alle werknemers verzekerd* (scenario 1) en de geringe verandering ten opzichte van de status quo levert weinig veranderingsstress op. Daarnaast is er in dit scenario een hoge mate van collectiviteit wat als procedureel rechtvaardig wordt opgevat door de kring van verzekerden en de acceptatie van dit scenario bevordert. Het scenario *alle werkenden verzekerd* (scenario 2) leidt tot dezelfde uitkomst bij werknemers, maar voor zelfstandigen is dit scenario een grote verandering. Dit roept weerstand op. Zelfstandigen waarderen hun huidige vrijheid (endowment effect), willen daaraan vasthouden (status quo bias) en vinden een verzekering gedoe wat momenteel leidt tot uitstelgedrag. Als zelfstandigen zich verplicht moeten verzekeren, dan gaan ze er nu financieel op achteruit (lager netto-inkomen) wat doorgaans zwaarder weegt dan erop vooruit gaan in de toekomst en/of bij ziekte en tijdens de oude dag (verliesaversie). Hierdoor is de kans op uitstel van verzekeren groot voor zelfstandigen die zich niet goed kunnen voorstellen dat zij misschien ooit mindere tijden meemaken (optimism bias). Daarentegen is het aannemelijk dat zelfstandigen, die zich goed kunnen voorstellen dat het ooit minder wordt, zich verzekeren. Deze kans wordt groter als ze iemand kennen die dat is overkomen (availability bias). Deze psychologische barrières worden in het tweede scenario opgelost.

Volgens het klassieke, rationele beleidsperspectief is meer keuze beter, omdat het vrijheid en controle geeft. Maar dat is niet altijd het geval, omdat keuzes kunnen leiden tot keuzestress. Dit is een vergelijkbaar soort stress die gepaard gaat met gedoe. Mensen zijn doorgaans cognitief gierig en handelen zoveel mogelijk op de automatische piloot. In het scenario *alle werknemers naar keuze verzekerd* (scenario 3) is de verandering van de *status quo* van de werknemer hetgeen weerstand kan oproepen. Keuzestress en verandering van status quo kunnen hinderend werken op de acceptatie van meer keuzevrijheid door werknemers. Het scenario *alle werkenden naar keuze verzekerd* (scenario 4) is het meest rechtvaardig en geeft ruimte voor vrijheid, maar gaat tevens gepaard met vele psychologische barrières. Voor zowel zelfstandigen als werknemers verandert de status quo. Dit gaat voor zelfstandigen gepaard met verlies (endowment effect en verliesaversie) en beide groepen kunnen keuzestress en gedoe ervaren.

### 4.3 Economische effecten verschillen sterk

Veranderingen van het bereik en de mate van verzekering hebben forse effecten op de werkgelegenheid, uitkeringslasten en het overheidssaldo. Dat geldt ook voor de mate waarin keuzevrijheid wordt toegestaan bij het afsluiten van verzekeringen. Om deze effecten in beeld te brengen is een doorrekening van de scenario's verricht. Tabel 4.2 vat de effecten samen.<sup>31</sup> Hieruit blijkt dat er een

<sup>31</sup> De gekwantificeerde gevolgen op de uitkeringslasten, werkgelegenheid en het houdbaarheidssaldo zijn gesommeerd in deze tabel om een indicatie te kunnen geven van de economische effecten op hoofdlijnen. Echter dient hierbij een aantal kanttekeningen geplaatst te worden. Zo is het van belang om onderscheid te maken naar actoren. Een verhoging (verlaging) van de uitkeringslasten kan ten laste (bate) komen van werkgevers, zelfstandigen, werknemers en/of de overheid. Daarnaast is het kwantificeren van de effecten gebaseerd op aannames en daarom met veel onzekerheid omgeven. Bijlage D biedt meer informatie over de methode, aannames en de effecten voor verschillende actoren.

uitruil bestaat tussen het niveau van inkomensbescherming en arbeidsparticipatie. De eerste twee scenario's bieden een relatief hoog niveau van inkomensbescherming. In het derde en vierde scenario neemt deze af tot Wml-niveau, wat leidt tot lagere uitkeringslasten en meer werkgelegenheid. De weging die in de uitruil gegeven wordt aan beide zaken is uiteindelijk een politieke keuze.

**Tabel 4.1** Structurele effecten scenario's

	Alle werknemers verzekerd	Alle werkenden verzekerd	Alle werknemers naar keuze verzekerd	Alle werkenden naar keuze verzekerd
Werkgelegenheid (%)	0,0	-0,1	0,6	0,5
Uitkeringslasten (mld.)	4,8	10,8	-6,2	-2,8
Houdbaarheid over- heidsfinanciën (%)	0,0	0,0	0,2	0,2

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2019)

## 4.4 Meer rechtszekerheid vergroot vertrouwen

Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid wordt aan regelgeving de eis gesteld dat deze duidelijk en eenvoudig is en een bestendig karakter heeft (Artikel 2.6 Aanwijzingen voor de regelgeving). Voor de werknemersverzekeringen wordt bijvoorbeeld al tijden onderzocht hoe de afbakening tussen werknemers en zelfstandigen binnen de werknemersverzekeringen zodanig kan worden vormgegeven dat tegemoet wordt gekomen aan de behoefte aan rechtszekerheid (vooraf) over de status van arbeidsrelaties.

De scenario's bieden enkele mogelijkheden om de rechtszekerheid verder te brengen, maar dat vergt aanvullend onderzoek. Binnen de scenario's *alle werknemers verzekerd* (scenario 1), *alle werkenden verzekerd* (scenario 2) en *alle werknemers naar keuze verzekerd* (scenario 3) blijft de vraag of een werkende als werknemer of als zelfstandig ondernemer moet worden beschouwd relevant. Dat betekent dat deze scenario's de afbakeningsproblematiek niet oplossen. Overigens geldt dit ook voor *alle werkenden naar keuze verzekerd* (scenario 4), maar dat valt op te lossen door hier de loondoorbetalingsplicht plus de re-integratieverplichtingen tijdens ziekte te laten vervallen. Daar staat tegenover dat een (deels) vrijwillige particuliere verzekering zoals voorgesteld in dit scenario door de veelvormigheid van polisvoorwaarden snel de rechtszekerheid zal beperken en kan leiden tot een toename van juridische procedures.

Bij het verder uitwerken van de scenario's is het daarom van belang om de afbakening tussen de verschillende vormen waarin arbeid kan worden verricht te onderzoeken. Er is een aantal mogelijkheden om dat te verkennen. Ten eerste kan het werknemersbegrip aangepast worden. Een eenduidige regeling van het werknemersbegrip kan de rechtszekerheid bevorderen. Dit kan alleen wel leiden tot nieuwe afbakeningsproblemen. Het is daarom de vraag in hoeverre het mogelijk is om een omschrijving te vinden die de rechtsonzekerheid (volledig) wegneemt. Een alternatief is om (zakelijke) werkverschaffer en intermediairs in de toekomst wettelijk te verplichten een opdrachtgeversverklaring in te vullen. Ten tweede kunnen de (kosten)verschillen tussen de contractvormen beperkt worden waardoor de contractvorm er in de praktijk minder toe doet. Dat kan door flexibele

arbeid te beprijzen en fiscale ondernemersregelingen te richten op (investeringen in) de onderneming en niet primair op de ondernemer.

## 4.5 Doelmatigheid uitvoering en handhaving cruciaal

Aan een wettelijk stelsel van sociale zekerheid wordt de eis gesteld, dat het noodzakelijk en effectief is. Regelgeving is noodzakelijk indien aannemelijk is dat het concrete voorstel een effectieve, efficiënte en evenredige reactie vormt op het maatschappelijke probleem dat aanleiding geeft voor die regelgeving (Artikel 2.2 Aanwijzingen voor de regelgeving). Daarvoor is vereist dat voldoende zekerheid bestaat dat de voorgestelde regeling werkelijk zal leiden tot het oplossen of verminderen van dat probleem, dat er geen minder bezwarende alternatieven zijn en dat de kosten en lasten daarvan gerechtvaardigd worden door de ernst van het probleem. Bij het bepalen van de keuze voor een mogelijkheid tot overheidsinterventie om een doel te bereiken wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het zelfregulerend vermogen in de maatschappij (beginsel van subsidiariteit).

Aan wetgeving wordt verder de eis gesteld dat deze uitvoerbaar en handhaafbaar is. Het systeem moet zo worden vormgegeven dat de administratieve lasten voor burgers en het bedrijfsleven en uitvoeringslasten voor de uitvoeringsinstellingen zoveel mogelijk worden beperkt. Binnen het huidige systeem bestaat er een grote mate van betrokkenheid van de werkgever bij de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Deze betrokkenheid bestaat in de eerste plaats bij de financiering. De premieplicht en de bijbehorende administratieplichten rusten immers op de werkgever. De betrokkenheid van de werkgever bij de werknemersverzekeringen gaat verder dan die van premieplichtige. De werkgever heeft onder meer via de band van het ontslagrecht en via de re-integratieverplichtingen tijdens ziekte en arbeidsongeschiktheid een belangrijke functie bij de beperking van moreel gevaar.

In het scenario *alle werknemers verzekerd* blijft de huidige systematiek voor een groot deel gehandhaafd. Aangezien dit scenario geen grote systeemwijzigingen met zich brengt, zullen de uitvoeringskosten van de overgang beperkt zijn. Hetzelfde geldt voor de administratieve lasten van werkgevers en werkenden die nagenoeg onveranderd blijven. In de scenario's *alle werknemers verzekerd* en *alle werkenden naar keuze verzekerd* zal de rol van het UWV als uitvoerder van de werknemersverzekeringen wegvallen. De implementatie van deze scenario's brengt relatief hoge kosten met zich mee. De handhavingsmogelijkheden zullen mogelijk worden beperkt als private partijen (delen van) de uitvoering op zich nemen, omdat de huidige wettelijke mogelijkheden tot informatie-uitwisseling voor private uitvoerders begrensd zijn.

Het neerleggen van de premieplicht bij de werknemer (en zelfstandige) in de scenario's *alle werknemers naar keuze verzekerd* en *alle werkenden naar keuze verzekerd* betekent een vermeerdering van de administratieve lasten voor de werkenden en een vergroting van de uitvoeringslasten van de Belastingdienst. Bovendien zou het innen van de verschuldigde premie bij de werkenden incassoproblemen kunnen veroorzaken.



## Literatuur

- APE. (2016). *Arbeidsongeschiktheid in zes Europese landen; een literatuuronderzoek*. Den Haag: APE Public Economics.
- Argumentenfabriek. (2017). *Naar een nieuw sociaal contract: Voor een beter Nederland*. Amsterdam: Argumentenfabriek.
- AWVN. (2014). *Nieuw ontwerp sociaal beleid: Beoordeling van AWVN voorstel voor een basisregeling voor werkenden*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek (rapport nr.: 2014-48).
- CBS. (2013). *Verandering van werkgever, beroep en lonen*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CPB. (2015). *Zorgkeuzes in kaart*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB. (2016). *De flexibele schil van de Nederlandse arbeidsmarkt: een analyse op basis van microdata*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB. (2016). *Uitdagingen en beleidsrichtingen voor de Nederlandse welvaartsstaat*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB. (2017). *Langer doorwerken: keuzes voor nu en later*. Den Haag: Centraal Planbureau & Netspar.
- Fink, M., & Nagl, W. (2018). Social Protection of the self-employed and independent contractors in Austria. In O. (ed.), *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?* Paris: OECD Publishing.
- IBO. (2015). *IBO Zelfstandigen zonder personeel*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Kolsrud, J. (2018). Voluntary unemployment insurance as an option for non-standard work: The case of Sweden. In OECD (ed.), *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?* Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2011). *Employment Outlook*. Parijs: OECD.
- OECD. (2018). *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?* Paris: OECD Publishing.
- ROA. (2018). *Taken en vaardigheden op het werk: Bevindingen uit de eerste en tweede Nederlandse Skills Survey*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt & SEO Economisch Onderzoek.
- SER. (2018). *De vele kanten van banen combineren*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Tatsiramos, K., & Van Ours, J. (2014). Labor market effects of unemployment insurance design. *Journal of Economic Surveys*, 28(2), 248-311.
- WRR. (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.



# seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . [www.seo.nl](http://www.seo.nl)