



Centraal Planbureau

Solidariteit | *Keuzevrijheid*

CPB Policy Brief | 2016/11

Zelfstandigen en arbeids- ongeschiktheid

Ernest Berkhout
Rob Euwals



Samenvatting

Door de toename van het aantal zelfstandigen en de afname van de verzekeringsgraad onder deze zelfstandigen zijn steeds minder werkenden verzekerd tegen werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Voor werkloosheid en ziekte kan betoogd worden dat het gaat om kortdurende risico's met relatief beperkte financiële gevolgen, die naar hun aard en vanwege de kans op ongewenst gedrag (*'moral hazard'*) wellicht beter onder het ondernemersrisico geschaard kunnen worden. Maar bij arbeidsongeschiktheid gaat het om een lastig in te schatten, klein risico met grote financiële gevolgen die bovendien minder samenhangen met het ondernemerschap. Voor een dergelijk risico ligt een brede risicodeling meer voor de hand. Dit roept de vraag op of en hoe zelfstandigen verzekerd dienen te zijn tegen arbeidsongeschiktheid en waarin zij verschillen van werknemers.

In deze Policy Brief onderzoeken we de mate waarin zelfstandigen beschikken over alternatieve inkomensbronnen als zij arbeidsongeschikt raken, en in hoeverre zij daarmee kunnen voorzien in hun levensonderhoud. Met die informatie kan een betere afweging plaatsvinden van de voor- en nadelen van verschillende vormen van collectieve verzekering en wordt zichtbaar welke groepen zelfstandigen het meeste voordeel genieten van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering.

Onderzoek op basis van administratieve gegevens laat zien dat veel zelfstandigen bij arbeidsongeschiktheid alternatieven hebben om in ieder geval tot aan pensionering in een minimuminkomen te voorzien. Een kwart is vrijwillig verzekerd en de rest heeft vaak verzekerde inkomsten uit loondienst, inkomsten van de partner, of vermogen. Toch heeft nog een kwart van de zelfstandigen onvoldoende alternatieven om in een minimuminkomen te voorzien, en bijna één op de twintig heeft helemaal geen mogelijkheden. Voor een inkomen op het niveau van de werknemersverzekering WIA heeft meer dan de helft van de zelfstandigen onvoldoende mogelijkheden.

Vanuit het perspectief van de zelfstandigen betekent een minimumverzekering vooral bescherming tegen de (partner-)inkomens- en vermogenstoets van de bijstand. Hoe meer kans op bijstand, hoe minder nut zo'n arbeidsongeschiktheidsverzekering voor ze heeft. Daarom kan niet-verzekeren voor deze zelfstandigen een logische keuze zijn, hoewel er vanuit maatschappelijk oogpunt sprake is van risicoafwenteling. Werknemers kunnen hun risico niet afwentelen, omdat ze verplicht verzekerd zijn en dus bij arbeidsongeschiktheid niet in de bijstand komen.

Terwijl voor werknemers het aanvullende pensioen is geregeld in de tweede pijler, is het vermogen van zelfstandigen vaak ook nog bedoeld voor pensioenaanvulling. Tevens zijn de verschillen tussen zelfstandigen onderling veel groter dan tussen werknemers. Hoewel er tussen zelfstandigen en werknemers dus een duidelijk verschil bestaat in het niveau van de inkomsten uit alternatieve bronnen, is niet duidelijk of zelfstandigen te weinig, of werknemers te veel verzekerd zijn.

Vanuit maatschappelijk perspectief zijn er, naast minder afwenteling op de bijstand, meer voordelen van een verplichte verzekering: schaalvoordelen, risicosolidariteit en een gelijk speelveld met werknemers. Maar er zijn ook nadelen: een hogere kans op ongewenst gedrag, gedwongen premiebetaling, minder werkgelegenheid en een minder gelijk speelveld met buitenlandse zelfstandigen. Met een minimumuitkering wordt de terugval in inkomen slechts deels verholpen en voor zelfstandigen die niet geraakt zouden worden door de partner- en vermogenstoets in de bijstand, biedt deze geen meerwaarde. Een regeling op WIA-niveau biedt een betere verzekering van het arbeidsinkomen, maar dat leidt wel tot een hogere premie.

1 Andere sociale zekerheid door meer zelfstandigen?

In het huidige stelsel van sociale zekerheid wordt het arbeidsongeschiktheidsrisico voor werknemers collectief verzekerd en voor zelfstandigen niet. Dat komt voort uit de gedachte dat een collectieve verzekering veel voordelen heeft, maar dat dit zich minder goed verhoudt met de keuzevrijheid van het vrije ondernemerschap. Door het groeiend aantal zzp'ers zijn zelfstandigen steeds meer op werknemers gaan lijken. Het klassieke onderscheid tussen de werknemer die minder van risico zou houden, en de zelfstandige met zijn ondernemersrisico is daarom steeds minder evident.

Men kan de principiële vraag stellen of verzekeren van inkomen bij het ondernemersrisico van zelfstandigen hoort, of toch beter collectief kan plaatsvinden. Bij werkloosheid en ziekte gaat het om risico's op de korte termijn, met een relatief beperkte financiële impact en een groot risico op ongewenst gedrag.¹ Werkloosheid mag tot de economische ondernemersrisico's gerekend worden, terwijl ook ziekte een risico is waarvoor je kunt sparen, eventueel in een broodfonds. Door hun kleinschaligheid beperken deze collectieven het ongewenste gedrag, terwijl voor de eerste twee jaar inkomenszekerheid geboden wordt. Bij arbeidsongeschiktheid ligt de zaak anders. Daar is sprake van een klein risico met een grote financiële impact. Het risico op ongewenst gedrag is door de keuringen geringer dan bij werkloosheid en ziekte. Bij arbeidsongeschiktheid is het dus interessant om het risico te spreiden tussen zoveel mogelijk verzekerden. Bovendien is voor de meeste personen de kleine kans op arbeidsongeschiktheid moeilijk in te schatten. Beperkt rationeel gedrag ligt op de loer, mede vanwege onvolledige informatie (onbekendheid met mogelijkheden en kosten van alle verzekeringsopties) en het bestaan van irrationele tijdsvoorkeuren (zie bijvoorbeeld CPB, 2015). Omdat ook '*risque social*' verzekerd wordt, is de arbeidsongeschiktheid in Nederland bovendien niet alleen verbonden met werk en dat leidt tot de vraag waarom alleen werknemers verzekerd zijn.

¹ Dit betreft de zogenaamde '*moral hazard*' en het gaat om een bewuste of onbewuste verandering in gedrag indien men zelf niet het risico loopt voor de negatieve gevolgen van dat gedrag. In het geval van de WW gaat het bijvoorbeeld om de inspanningen om werk te vinden.

Tabel 1 Zelfstandigen steeds minder vaak verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid²

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
In %								
Alle zelfstandigen	27	27	27	27	27	27	26	24
- ib-ondernemers	29	30	29	29	28	27	26	25
- dga's ³	33	34	37	37	37	39	37	36
- freelancers	1	1	1	1	2	2	1	1

Aandeel zelfstandigen met private verzekering tegen arbeidsongeschiktheid, per type zelfstandige.
Bron: Berkhout & Euwals, 2016.

Het blijkt dat zelfstandigen zich steeds minder vaak vrijwillig verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid (zie tabel 1). Door de ontwikkelingen is een maatschappelijk debat ontstaan over de vraag in hoeverre een verplichte collectieve arbeidsongeschiktheidsverzekering (aov) voor zelfstandigen nuttig is. Deze Policy Brief draagt bouwstenen aan voor de overwegingen die daarbij een rol spelen, en verschaft inzicht in welke groepen daarbij het meest gebaat zijn.

Een belangrijke algemene notie is dat zelfstandigen een zeer heterogene groep vormen. In deze Policy Brief volgen we de zogenaamde 'fiscale indeling', die beschikbaar is in de CBS-Inkomenspanelonderzoeken van 2006-2013.⁴ Er zijn echter ook andere indelingen in omloop, wat regelmatig voor verwarring zorgt. Voor een discussie over de voor- en nadelen van de diverse indelingen verwijzen we naar het begeleidende achtergronddocument. Van de drie onderscheiden typen zelfstandigen vormen de ib-ondernemers verreweg de grootste groep (zie Tabel 2). Zij zijn de afgelopen periode tevens het snelst gegroeid.

Tabel 2 Onderzoekspopulatie, naar type zelfstandige

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Toename 2006-2013
Dga	145	160	170	172	172	166	163	163	18
IB-ondernemer	725	728	772	780	795	820	847	852	127
Freelancer	92	104	118	119	100	91	86	92	1

Aantal werkende personen in leeftijdsgroep 20-59 (duizendtallen), naar type werkende. Bron: Berkhout & Euwals, 2016.

² CBS meldt ook zelf een afname tussen 2011 en 2013 (CBS, 2016), zij het op basis van een afwijkende definitie. Zie Berkhout & Euwals (2016) voor een gedetailleerde vergelijking van de verschillen.

³ Dga's kunnen verplicht verzekerd zijn, namelijk wanneer zij 'ondergeschikte dga' zijn, m.a.w. wanneer zij minder aandelen bezitten dan de andere eigenaren. Uit tabel 3.1 in Bettendorf et al (2015) valt echter af te leiden dat dit een uitzonderlijk kleine groep betreft, minder dan 1,6% van de dga's.

⁴ Zie het achtergronddocument voor meer detail over de verschillende definities.

2 Zelfstandigen hebben diverse alternatieven voor sociale verzekering

Zelfstandigen hebben verschillende alternatieven om bij tijdelijke of langdurige tegenslag toch in een minimuminkomen te kunnen voorzien. We vestigen in deze Policy Brief de aandacht op tegenslagen die te maken hebben met arbeidsongeschiktheid. We beschouwen de volgende alternatieven:

- Een private verzekering tegen arbeidsongeschiktheid (aov)
- Bijverdiensten uit loondienst, wel collectief verzekerd
- Een werkende partner
- Het 'opeten' van eigen vermogen

Daarnaast bestaat er voor zelfstandigen een vrijwillige WAO/WIA-verzekering bij het UWV, maar die is alleen toegankelijk binnen drie maanden nadat de eerdere werknemersverzekering is beëindigd, en kent bijgevolg slechts 15 duizend deelnemers (UWV, 2016). Omdat deze deelnemers ook niet in de onderzoeksdata worden onderscheiden, blijft deze optie vooralsnog buiten de analyse.

Als de vier genoemde alternatieven onvoldoende zijn, is er altijd nog de bijstand, maar die optie ontstaat pas als de anderen zijn uitgeput. Zolang men nog beschikt over voldoende vermogen, of neven- of partnerinkomen is er in principe geen recht op bijstand.⁵

Steeds minder zelfstandigen kiezen ervoor om zich tegen arbeidsongeschiktheid te verzekeren. Vaak geven zij aan dat zij zo'n verzekering te duur vinden en dat zij over voldoende andere oplossingen beschikken.⁶ In 2006 was 29% van de ib-ondernemers privaat verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid, in 2013 nog maar een kwart. De afnemende populariteit van de aov is deels een samenstellingseffect: in de eerste jaren is de verzekeringsgraad altijd lager dan verderop in de carrière. Bovendien zijn er de laatste jaren veel starters. Maar er is vooral sprake van een cohorteffect: de starters van nu verzekeren zich simpelweg minder vaak dan de starters van vroeger (zie figuur 1).

Naarmate men meer verdient sluit men vaker een private arbeidsongeschiktheidsverzekering af. Zelfstandigen uit het laagste inkomenskwintiel betalen gemiddeld 3200 euro premie per jaar.⁷ Dat is meer dan de premies voor WIA of voor de vrijwillige aov van UWV, maar die hebben vaak een minder gunstig arbeidsongeschiktheids criterium en een veel

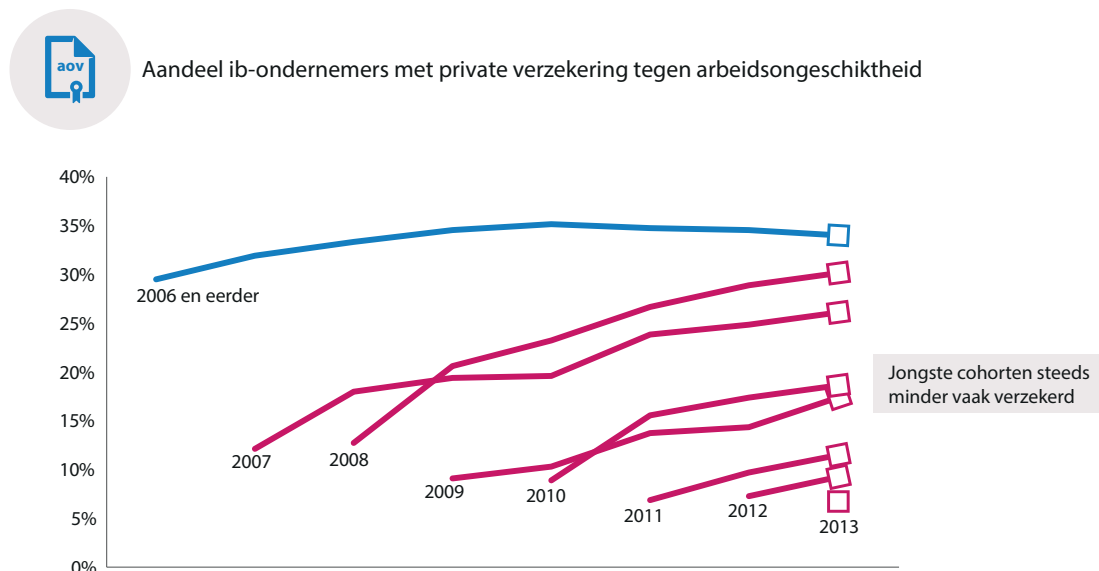
⁵ In de vermogenstoets voor de bijstand geldt een beperkte vrijstelling, van ongeveer 6 duizend euro per persoon. Voor 55-plussers die arbeidsongeschiktheid worden, geldt de IOAZ, met een ruimere vrijstelling. In de analyse abstraheren we in eerste instantie van deze vrijstelling. Ook pensioenvermogens zijn niet in de analyse meegenomen. Niet alleen zijn deze vermogens, onder bepaalde voorwaarden, tot een hoogte van 250 duizend euro vrijgesteld bij het aanvragen van bijstand. Daarnaast zijn ook geen betrouwbare gegevens beschikbaar over de exacte omvang van deze vrijgestelde vermogens op individueel niveau.

⁶ Zie de Vries & van der Linden (2014): 60% van de niet-verzekerden zegt dat de premie te hoog is. Dat kan diverse achterliggende redenen hebben: een niet-rationele inschatting van het risico, maar ook een rationele afweging van jarenlange premie versus het te verliezen inkomen en vermogen. Zo'n 12% zegt voldoende eigen geld of partnerinkomen te hebben.

⁷ Eigen berekening op basis van CBS, zie achtergronddocument.

langere eigenrisicoperiode.⁸ Hoewel er ook budgetverzekeringen bestaan, bieden de meeste private verzekeringen blijkbaar een betere (inkomensgerelateerde) dekking.

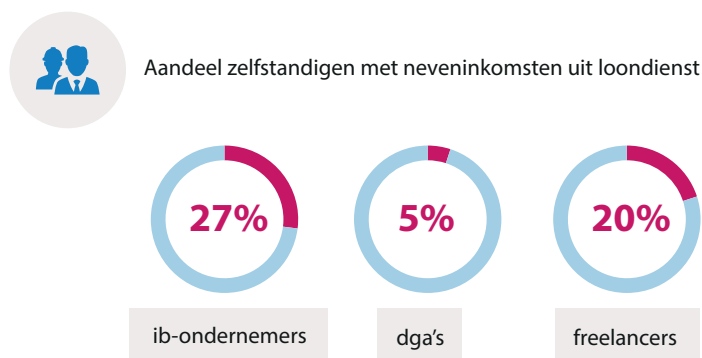
Figuur 1 Jongste cohorten zelfstandigen steeds minder vaak verzekerd



Bron: Berkhout & Euwals, 2016.

Ruim een kwart van de ib-ondernemers heeft ook inkomen uit loondienst (zie figuur 2), soms zelfs substantieel.⁹ Dat betekent dat zij niet alleen beschikken over een extra inkomensbron, maar ook over extra sociale zekerheid. Dit looninkomen valt immers wél onder de verplichte werknemersverzekering. Ook freelancers combineren hun werk vaak met een baan in loondienst, dga's nauwelijks.

Figuur 2 Ruim een kwart van de ib-ondernemers heeft ook inkomen uit loondienst



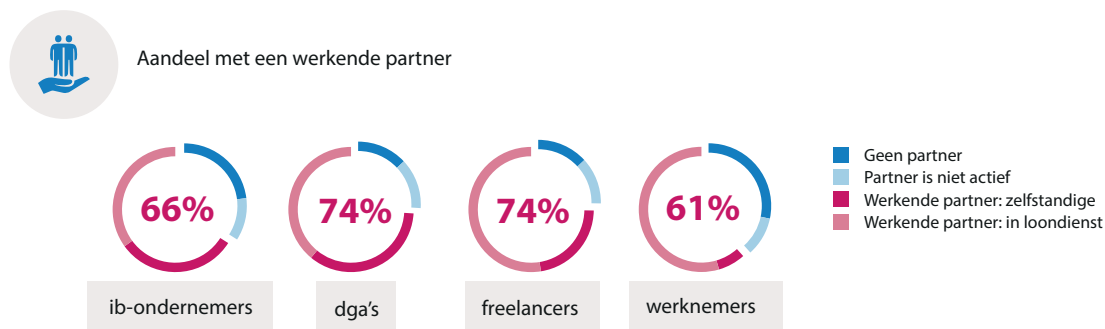
Bron: Berkhout & Euwals, 2016.

⁸ Volgens het IBO ZZP kost een werknemer op minimumloonniveau de werkgever jaarlijks 1227 euro aan WIA-premie en 566 euro aan loondoorbetaling bij ziekte. De vrijwillige aov van UWV kost ongeveer 1200 euro premie per jaar (bij een dagloon van 70 euro).

⁹ Dit percentage is afhankelijk van de exacte definitie van zelfstandigen. Zie het achtergronddocument voor meer detail over de verschillende definities. In de gehanteerde definitie bedragen de extra inkomsten van de ib-ondernemers met ook een baan in loondienst gemiddeld zo'n 24 duizend euro per jaar, bruto.

Alternatieve inkomsten kunnen niet alleen uit bijbanen komen, maar ook van de partner. Een werkende partner vormt voor twee derde van de ib-ondernemers een belangrijke bijdrage aan het huishoudinkomen (zie figuur 3). Dat is iets vaker dan bij werknemers (61%) en iets minder dan bij dga's en freelancers (74%). Opvallend is dat de partners van zelfstandigen vaker ook als zelfstandigen werkzaam zijn. Dat betekent meer fluctuatie in het huishoudinkomen. Het gemiddelde is echter vergelijkbaar: partners in loondienst verdienen gemiddeld 36 duizend euro en zelfstandige partners gemiddeld 39 duizend (bruto per jaar).

Figuur 3 Zelfstandigen hebben relatief vaak een werkende partner



Bron: Berkhout & Euwals, 2016.

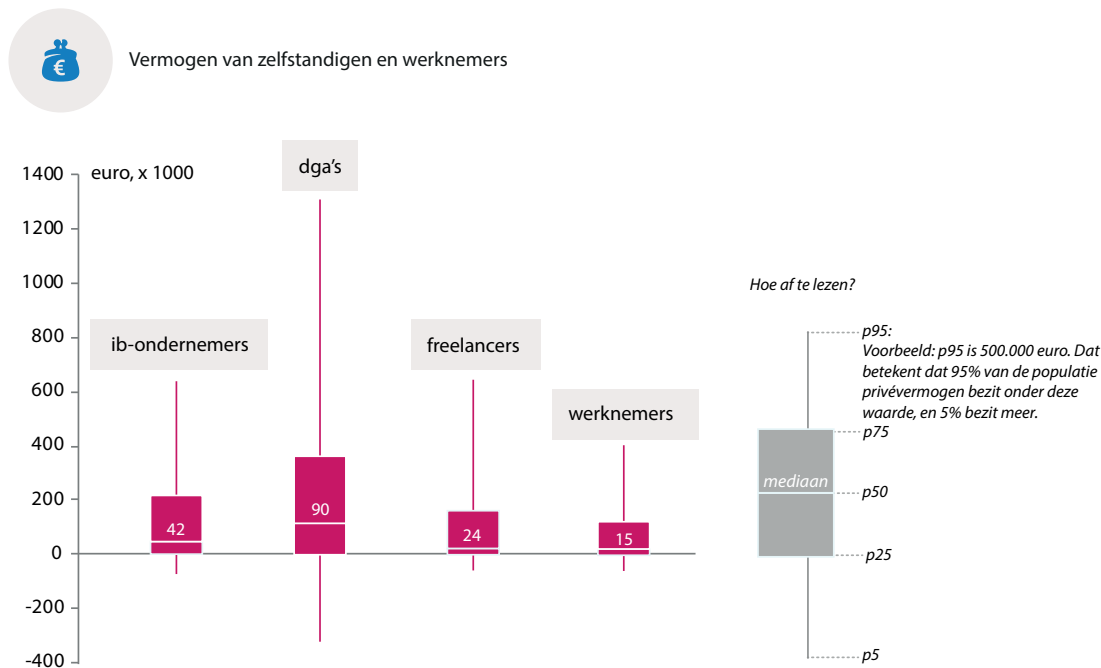
Als men geen vrijwillige aov heeft en ook de overige inkomsten beperkt zijn, dan zal bij arbeidsongeschiktheid het vermogen aangesproken moeten worden. Weliswaar hebben zelfstandigen meer privévermogen dan werknemers, maar in doorsnee was dat in 2013 ongeveer 45 duizend euro.¹⁰ Daarmee kan men een tegenvallend jaar overbruggen, maar men kan er niet tot de pensionering van leven als het huidige inkomen wegvalt.

Hoewel de doorsnee zelfstandige meer vermogen achter de hand heeft dan de doorsnee werknemer, zijn die vermogens bij zelfstandigen veel schever verdeeld (zie figuur 4). Ook verschillen de doorsnee vermogens aanzienlijk tussen de verschillende typen zelfstandigen. In 2013 bedroegen die 90 duizend euro voor dga's, tegenover 42 duizend euro voor ib-ondernemers en 24 duizend euro voor freelancers. Een kwart van de zelfstandigen beschikte in 2013 niet over positief privévermogen.¹¹ Een ander kwart bezat meer dan 200 duizend euro. Geoormerkte pensioenvermogens blijven buiten deze analyse, maar het is aannemelijk dat zelfstandigen voor hun aanvullende pensioenen vaker op privévermogen zijn aangewezen dan werknemers.

¹⁰ Het privévermogen is tussen 2007 en 2012 aanzienlijk geslonken, grotendeels vanwege de gedaalde woningwaarde.

¹¹ Een deel heeft negatief vermogen, vanwege 'onderwaterhypotheken' of andere schulden.

Figuur 4 Privévermogens zelfstandigen behoorlijk scheef verdeeld



Bron: Berkhout & Euwals, 2016.

3 Wat is de opbrengst van de alternatieven?

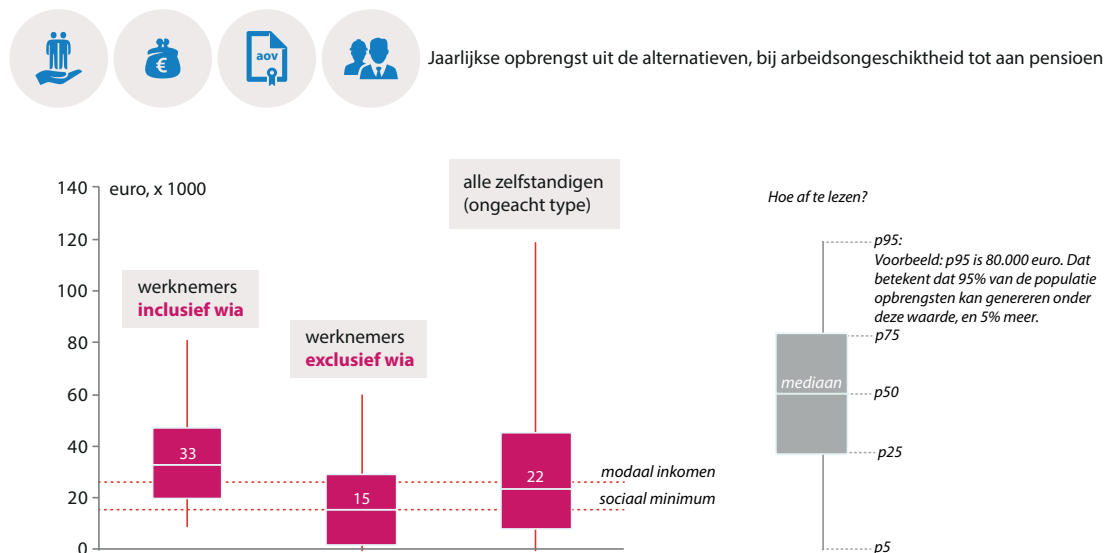
Een van de argumenten die zelfstandigen noemen om zich niet te verzekeren, is dat ze voldoende andere mogelijkheden hebben. Om te achterhalen hoe vaak dat het geval is, kijken we naar de opbrengst van alternatieve inkomstenbronnen indien de zelfstandige volledig arbeidsongeschikt wordt.¹² In dit geval moet, met onmiddellijke ingang, in alternatief inkomen worden voorzien totdat men een AOW-uitkering ontvangt. De berekeningen hebben een statisch karakter: zo veronderstellen we dat de situatie van de partner gelijk blijft. De partner gaat dus niet méér of minder uren werken, niet van baan veranderen en ook niet scheiden. In het eerste jaar zal het inkomen uit loondienst meestal volledig worden doorbetaald (vanwege WW- of ziektewet-aanvulling in cao), maar in latere jaren zal dat slechts 75% zijn. Omdat de exacte waarde van de arbeidsongeschiktheidsverzekering onbekend is, is deze oplossing nog niet meegenomen in de berekening. Voor de opbrengst van vermogen kijken we niet alleen naar het privévermogen en de overwaarde van de eigen woning, maar ook naar het bedrijfsvermogen.¹³ Andere relevante variabelen in de berekening (zoals belastingtarieven, reële inkomens, etc.) worden constant verondersteld.

¹² In het achtergronddocument wordt ook gekeken naar inkomensschommelingen op korte termijn, zonder arbeidsongeschiktheid. Dit wordt echter vaak als normaal ondernemersrisico beschouwd en vormt binnen de sociale zekerheid een minder structureel probleem dan permanente arbeidsongeschiktheid. Uit de analyse in het achtergronddocument blijkt dat dergelijke kortetermijnschommelingen vaak goed opgevangen kunnen worden.

¹³ In deze berekening worden positieve vermogens 'opgegeten' en schulden afgelost, zodat het totale vermogen op moment van pensionering precies nul is.

Uit deze exercitie blijkt dat ib-ondernemers bij arbeidsongeschiktheid dankzij hun financiële alternatieven jaarlijks in doorsnee 22 duizend euro netto kunnen besteden (figuur 5). Dat is minder dan werknemers (33 duizend euro), omdat het winstinkomen niet verzekerd is door WW en WIA en het looninkomen van werknemers wel. Bij werknemers bestaat ruim de helft van hun financiële alternatieven uit hun WW/WIA-uitkering: zonder die uitkering zou de mediane opbrengst van werknemers 15 duizend euro zijn. De verschillen roepen de vraag op in hoeverre zelfstandigen nou te weinig zijn verzekerd, werknemers te veel en of verschillen in voorkeuren een rol spelen. Enerzijds zijn werknemers en zelfstandigen meer op elkaar gaan lijken door de sterke groei van zzp'ers. Anderzijds zullen zelfstandigen een deel van hun vermogen nodig hebben als aanvulling op hun pensioen, terwijl dat bij werknemers al in de tweede pijler is geregeld. Verder zijn de onderlinge verschillen tussen zelfstandigen groter dan die tussen werknemers. Een kwart van de ib-ondernemers komt niet verder dan 7 duizend euro per jaar, terwijl het meest voorziene kwart genoeg alternatieven heeft om jaarlijks met zijn of haar huishouden van minimaal 42 duizend euro netto te leven.

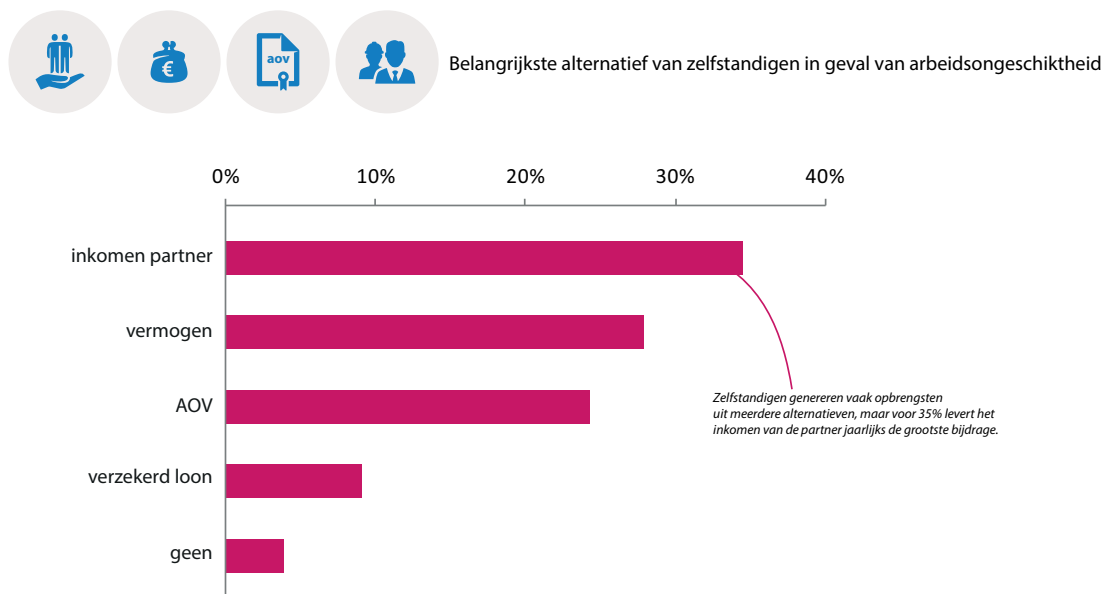
Figuur 5 **Inkomen bij arbeidsongeschiktheid hoger voor werknemers vanwege WIA**



Opbrengsten na aftrek van inkomstenbelasting, per type werkende, 2013. Exclusief opbrengst private aov.
Bron: Berkhout & Euwals, 2016.

De belangrijkste alternatieve inkomensbron voor werknemers is uiteraard de WIA-uitkering. Van de zelfstandigen heeft een kwart een particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering, voor andere zelfstandigen is de belangrijkste bron het inkomen van de partner (35%) of het vermogen (28%). Zo'n 9% van de zelfstandigen heeft dermate veel inkomsten uit loondienst (en weinig andere alternatieve bronnen) dat de WIA-uitkering hun belangrijkste inkomensbron vormt en 4% heeft geen alternatieve inkomensbron (figuur 6).

Figuur 6 Alternatief inkomen komt vooral van partner en uit vermogen



Alternatieve inkomensbronnen naar hoogste opbrengst (na aftrek van inkomstenbelasting), per type werkende, 2013.
Bron: Berkhout & Euwals, 2016.

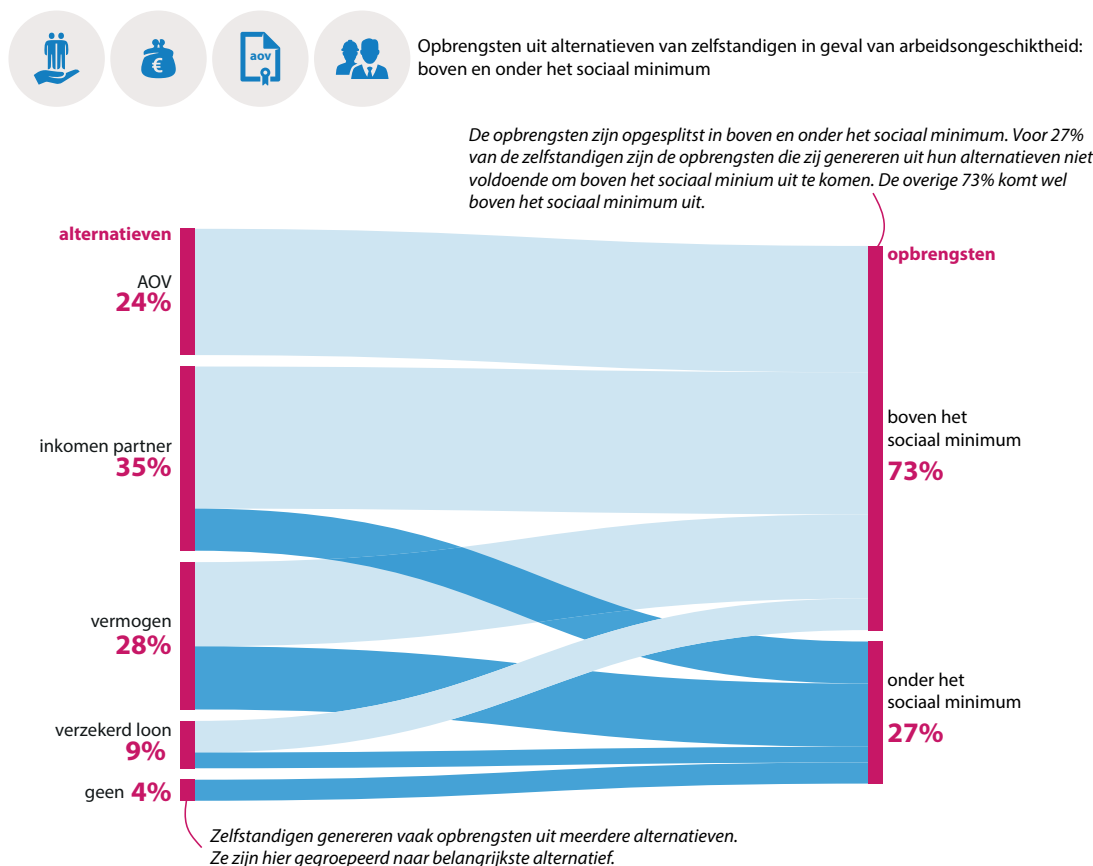
Opbrengst vaak voldoende voor sociaal minimum

De opbrengsten van de alternatieven zetten we vervolgens af tegen het sociaal minimum.¹⁴ Daarbij veronderstellen we dat de particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering in ieder geval voldoende uitkeert om te kunnen voorzien in dat sociaal minimum gedurende de noodzakelijke periode.¹⁵ Voor driekwart van de zelfstandigen leveren de besproken alternatieven voldoende inkomsten op om - zonder bijstand - in een minimuminkomen te voorzien tot aan hun pensionering (zie rechteras figuur 7). Naast de vrijwillig verzekerden zou zo'n 27% van de zelfstandigen voornamelijk op het inkomen van de partner kunnen terugvallen en 16% zou het voornamelijk redden door het opeten van vermogen. Voor 6% zijn de inkomsten uit loondienst (verzekerd via WW en WIA) het voornaamste alternatief om in een minimuminkomen te voorzien. Maar de overige 27% van de zelfstandigen heeft te weinig alternatieven om zelfstandig in een minimuminkomen te voorzien tot aan hun pensioen.

¹⁴ Het sociaal minimum is het bedrag dat minimaal nodig is om van te leven, en wordt door het ministerie van SZW vastgesteld. Het is gelijk aan het inkomen op bijstandsniveau, en bedraagt in 2013 op jaarbasis 15.873 euro voor een huishouden met twee volwassenen (netto, exclusief toeslagen). Voor een alleenstaande is het sociaal minimum 70% van dat bedrag. Kinderen komen niet tot uiting in de minimumvereisten; verondersteld wordt dat aanvullende kindregelingen en toeslagen daarvoor afdoende zijn.

¹⁵ Er zijn ook zogenoemde 'budgetvarianten' in omloop die dit wellicht niet onder alle voorwaarden bieden, alleen is onbekend in hoeverre zulke verzekeringen zijn afgesloten. Gegeven de gemiddelde premie-inleg van 4 duizend euro veronderstellen we in deze analyse dat het aandeel budgetvarianten met uitkering onder het sociaal minimum nihil is.

Figuur 7 Driekwart zelfstandigen heeft voldoende remedies voor minimuminkomen



Het aandeel niet-zelfvoorzienenden is de laatste jaren gestegen. In 2007 ging het nog slechts om 19%. Dit komt enerzijds doordat jonge cohorten minder vaak een vrijwillige arbeidsongeschiktheidsverzekering hebben en anderzijds omdat de economische crisis en de crisis op de huizenmarkt de vermogens hebben aangetast. Uit de achtergrondstudie bij deze Policy Brief blijkt dat het bij niet-zelfvoorzienenden relatief vaak gaat om jongeren, alleenstaanden, lage inkomens en allochtonen.¹⁶ Ook zzp'ers zijn licht oververtegenwoordigd (in vergelijking met zelfstandigen met personeel), maar dga's en ondernemers in de landbouw zijn juist ondervertegenwoordigd.

Voor zelfstandigen die niet volledig in staat zijn de gevolgen van een mogelijke arbeidsongeschiktheid zelf te dragen, is er recht op bijstand (WWB/IOAZ). Maar dat recht op bijstand ontstaat pas na aftrek van de eigen WIA-uitkering en het partnerinkomen en nadat ze hun vermogen 'opgegeten' hebben.¹⁷ Dankzij die bijstandsuitkering bereiken zij dan alsnog het sociaalminimumniveau, zonder daarvoor verzekeringspremie afgedragen te

¹⁶ Zie Berkhout & Euwals, 2016.

¹⁷ Het is niet gezegd dat deze 27% allemaal een beroep op bijstand zullen doen, als ze arbeidsongeschikt worden. Buiten de statische veronderstellingen van deze analyse om kan het werkelijke beroep zowel hoger als lager liggen. Zo kan bijvoorbeeld de partner proberen om meer te gaan verdienen, maar kan de relatie ook verbroken worden. Voor 55-plussers die arbeidsongeschikt worden is er een grotere vermogensvrijstelling, waardoor eerder recht op bijstand ontstaat. Verder is van belang dat de kans om arbeidsongeschikt te worden bij deze 27% relatief laag is, omdat het veel jongeren betreft.

hebben. Daarom kan niet-verzekeren voor deze zelfstandigen een logische keuze zijn. Vanuit maatschappelijk oogpunt is er dan wel sprake van risicoafwenteling. Arbeidsongeschikte werknemers komen immers nooit in de bijstand: zij zijn wel verplicht verzekerd.

Waarde minimumverzekering verschilt per groep

Het feit dat men over voldoende alternatieven beschikt, neemt niet weg dat het sociaal minimum voor velen een flinke achteruitgang in koopkracht betekent. Soms moet ook de overwaarde van de woning en/of het inkomen van de partner worden aangesproken. Een (verplichte) verzekering op minimumniveau kan dit verzachten, doordat de verzekerde een individuele uitkering ontvangt die bij volledige arbeidsongeschiktheid beschermt tegen inkomens- en vermogenstoetsen op huishoudniveau.

De waarde van de bescherming is niet voor alle groepen gelijk. Zelfstandigen zonder werkende partner met weinig of geen vermogen profiteren er niet van, terwijl ook zij in inkomen zullen terugvallen. Voor de overige onverzekerden geldt: hoe minder vermogen of partnerinkomen men te verliezen heeft, des te lager de waarde van een verzekering op minimumniveau. Voor zelfstandigen met verzekerd loon hangt de waarde af van de precieze vormgeving: als bij de uitkering van de arbeidsongeschiktheidsverzekering een verrekening plaatsvindt met andere uitkeringen, heeft de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor hen natuurlijk minder waarde dan zonder verrekening.¹⁸

Een minimumarbeidsongeschiktheidsverzekering heeft meer waarde naarmate men meer partnerinkomen heeft en over meer vermogen beschikt. De waarde van de verzekering wordt beperkt doordat de bijstand voor sommigen een 'gratis' alternatief is. Verder is het op individueel niveau moeilijk vast te stellen of de private waarde van een verzekering op minimumniveau hoger is dan de kosten. Het is voor elk individu een afweging: het individuele arbeidsongeschiktheidsrisico, in combinatie met de opbrengst (extra vermogen of partnerinkomen), afgezet tegen de te betalen premie. Die premie hangt weer af van de precieze dekking en de *gemiddelde* kans om arbeidsongeschikt te raken. Een exacte waardeanalyse valt buiten de reikwijdte van deze Policy Brief.

Opbrengst vaak lager dan WIA-niveau

Voor werknemers is de inkomstensterugval veel kleiner dan voor zelfstandigen, omdat zij bij volledige arbeidsongeschiktheid een loongerelateerde uitkering ontvangen onafhankelijk van partnerinkomen en vermogen. Hoeveel zelfstandigen zijn in staat eenzelfde niveau te bereiken met alternatieve inkomensbronnen?¹⁹ Om dat te achterhalen zetten we eerdergenoemde bronnen af tegen een huishoudinkomen vergelijkbaar met het niveau van de WIA: het partnerinkomen blijft gelijk en de zelfstandige ontvangt 70% van zijn gebruikelijke inkomsten.²⁰ Uit figuur 8 blijkt dat meer dan de helft van de zelfstandigen

¹⁸ In de voormalige WAZ werd een WAO-uitkering soms wel en soms niet verrekend, afhankelijk van de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid (De Kleine Gids, 2003). Wij gaan er in de berekening van uit dat geen verrekening plaatsvindt.

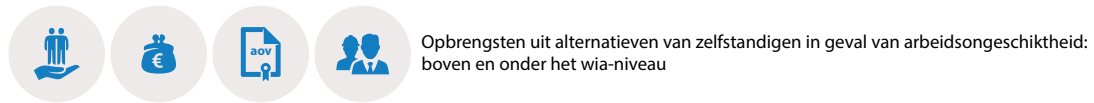
¹⁹ We gaan uit van een 'gemiddelde' van 70% van het laatstverdiende loon. In werkelijkheid hangt de WIA-uitkering af van een aantal factoren: in de IVA is de uitkering 75% en in de WGA geldt eerst een loongerelateerde uitkering van 70% en daarna een uitkering op minimumniveau.

²⁰ We gaan daarbij uit van winstinkomen in het jaar 2013, tenzij het gemiddelde over de vijf jaren 2009-2013 hoger was. Het sociaal minimum voor alleenstaanden is als ondergrens gesteld.

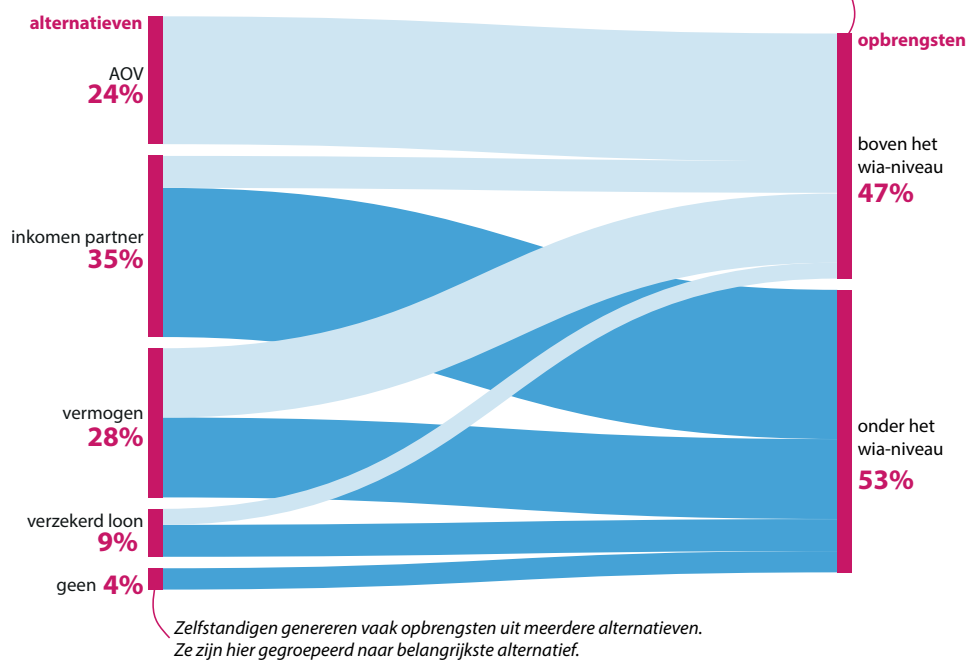
(53%) dit niveau niet haalt, terwijl 24% dit niveau haalt onder de veronderstelling dat de particuliere aov minstens 70% van het gebruikelijke inkomen uitkeert.²¹

Ten opzichte van de minimumvariant biedt de WIA-variant een betere dekking tegen de terugval in inkomen, en wel voor ruim de helft van de zelfstandigen met winstinkomen boven minimumniveau. Daar staat natuurlijk wel een hogere premie tegenover en dus minder koopkracht in het hier en nu.

Figuur 8 Helft zelfstandigen heeft voldoende remedies voor inkomen op niveau WIA



De opbrengsten zijn opgesplitst in boven en onder het wia-niveau. Voor 53% van de zelfstandigen zijn de opbrengsten die zij genereren uit hun alternatieven niet voldoende om boven het wia-niveau uit te komen. De overige 47% komt wel boven het wia-niveau uit.



²¹ De werkelijke dekking is onbekend en zal tussen individuen verschillen.

4 Voor- en nadelen van verschillende beleidsopties voor verplicht verzekeren

In het interdepartementaal beleidsonderzoek uit 2015 en het rapport van de studiegroep duurzame groei worden diverse beleidsopties genoemd voor sociale verzekering van zelfstandigen. Veelbesproken is de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen met uitkering en premieheffing op het niveau van het minimumloon.²² Daarnaast beschouwen we een variant met hogere uitkering (ongeveer WIA-niveau). Bij de mogelijke introductie van verplichte verzekeringen spelen zowel individuele als maatschappelijke afwegingen een rol.

De analyse in voorgaande hoofdstukken laat zien dat, vanuit het individuele perspectief, een kwart van de zelfstandigen niet of slechts ten dele zou profiteren van een verplichte minimumarbeidsongeschiktheidsverzekering. Voor hen biedt deze nauwelijks meerwaarde ten opzichte van het alternatief van de bijstand. Vanuit maatschappelijk oogpunt kan echter worden betoogd dat dit deels risicoafwenteling betreft, vanwege oneigenlijk gebruik. Een ander kwart is reeds vrijwillig verzekerd en hun verzekering moet worden omgezet. Dat zal enige administratieve inspanning vergen, maar slechts eenmalig.

De overige helft van de zelfstandigen heeft voldoende remedies om zelf het risico op arbeidsongeschiktheid te dragen (op minimumniveau), en doet dat ook. Een verplichte minimumarbeidsongeschiktheidsverzekering biedt juist deze groep de meeste voordelen. Zij zouden immers een uitkering ontvangen bovenop hun partnerinkomsten, WIA-uitkering of vermogen. Maar weegt die uitkering op tegen de premie? Zelf denken ze blijkbaar van niet, maar in hoeverre dat een rationele beslissing betreft valt niet te zeggen. Een deel maakt waarschijnlijk een bewuste keuze, omdat ze voldoende remedies hebben. Een ander deel handelt wellicht beperkt rationeel vanwege de onbekendheid met fiscale mogelijkheden en kosten, *'bounded will-power'* of irrationele tijdsvoorkeuren (zie CPB, 2015). Helaas is onbekend in hoeverre van dergelijke effecten in praktijk sprake is.

De vraag is ook of men het inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid wel goed inschat. Het sociaal minimum is immers voor velen een flinke achteruitgang. Het huidige systeem gaat er bij werknemers in ieder geval van uit dat 70% van hun laatstverdiende loon het gewenste niveau is. Dat niveau kan slechts 22% van de zelfstandigen uit eigen bronnen financieren, plus waarschijnlijk de 24% vrijwillig verzekerden. Een verplichte verzekering op WIA-niveau heeft dan ook als voordeel dat voor bovenminimale inkomens de mogelijke inkomensterugval beperkt wordt, maar daar staat (voor de onverzekerden in die groep) natuurlijk wel een hogere premie tegenover.

²² In deze variant is sprake van een verzekering zonder herverdeling in de premieheffing, dus wezenlijk anders dan bij de voormalige WAZ. Iedere verzekerde betaalt premie en de premiegrondslag is gelijk aan de uitkeringsgrondslag. In onze varianten gaan we uit van een minimum (uitkering en premie) op niveau van het sociaal minimum. Het leggen van een dergelijke bodem in de uitkering voorkomt dat alsnog afwenteling plaatsvindt op bijstand/toeslagenwet omdat de uitkeringsgrondslag (gebruikelijke winst) anders in slechte jaren onder het minimumloon zou uitkomen.

Tabel 3 Individuele voor- en nadelen van drie verzekeringsopties bij arbeidsongeschiktheid

	Niet verzekeren	Aov op minimumniveau	Aov op WIA-niveau
Vermogen (huis, bedrijf, spaargeld)	moet worden aangesproken	blijft intact*	blijft intact*
Inkomen partner	moet worden aangesproken	blijft intact*	blijft intact*
Inkomen uit bijbaan (verplicht verzekerd)	uitkering 70-75% dagloon	uitkering 70-75% WML	uitkering 70-75% dagloon
Bijstand	vult aan tot sociaal minimum, als remedies samen lager zijn	niet*	niet*
Uitkering particuliere aov	niet	sociaal minimum (tenzij verrekening met WW/WIA)	70% winst (tenzij verrekening met WW/WIA)
Premiebetaling	geen	1000-1500 euro bruto	inkomensafhankelijk, hoger dan bij minimum-aov

* Mits bodem in verzekering (grondslag en premie) ter hoogte van sociaal minimum.

Naast de afweging van de individuele voor- en nadelen van zelfstandigen is ook de maatschappelijke afweging van voor- en nadelen van belang. Tabel 4 inventariseert die argumenten voor een verplichte verzekering. De argumenten gelden zowel voor de minimale variant als voor de WIA-variant, verschillen zijn slechts gradueel.

Tabel 4 Publieke afwegingen bij invoering verplichte verzekering arbeidsongeschiktheid

Betreft	Voordelen	Nadelen	Opmerking
Bescherming zelfstandigen	inkomensbescherming zelfstandigen; bij minimumvariant afhankelijk van vermogen en partnerinkomsten	gedwongen premiebetaling: minder netto inkomen/hoger tarief	
Beperkte rationaliteit	onderverzekering door beperkt rationeel handelen wordt voorkomen	oververzekering door paternalisme is mogelijk	onbekend welk effect bij zelfstandigen overheerst
Solidariteit	minder risicoselectie tussen 'goede' en 'slechte' risico's	minder vrijheid zelfstandigen om zelf risico's op zich te nemen	
Kosten	lagere uitvoeringskosten; meer risicospreiding/solidariteit	hogere verzuimkans door <i>moral hazard</i> ; inningskosten	effect ambigue
Ongelijk speelveld	minder concurrentie op arbeidsvoorwaarde aov (t.o.v. werknemers en onderling)	meer concurrentie op arbeidsvoorwaarde aov door buitenlandse zzp' ers (bepaalde sectoren)	ongelijke fiscale behandeling blijft bestaan
Externe effecten	geen afwenteling op bijstand	klein negatief effect werkgelegenheid	

De belangrijke voordelen van een verplichte verzekering zijn inkomensbescherming, risicosolidariteit, schaalvoordelen, minder concurrentie tussen werknemers en zelfstandigen op de arbeidsvoorwaarde arbeidsongeschiktheid en een lager beroep op de bijstand. De verplichting kan mogelijk onderverzekering voorkomen indien sprake is van niet-rationeel handelen. Het is onduidelijk hoe groot dit effect precies is, maar het is waarschijnlijk dat dit effect mede een rol speelt (zie bijvoorbeeld CPB, 2015). Waar private verzekeraars bij de slechtste risico's wellicht een prohibitief hoge premie kunnen vragen, kan een verplichte verzekering voor meer risicosolidariteit zorgen. Omdat het aantal verzekerde zelfstandigen

viermaal zo groot wordt, kunnen schaalvoordelen worden behaald bij de kosten van administratie en monitoring en is er een betere spreiding van risico's. Het risico op arbeidsongeschiktheid wordt daarnaast niet langer afgewenteld op de bijstand. Ook zal de concurrentie op de arbeidsvoorwaarde arbeidsongeschiktheidsverzekering afnemen, ten opzichte van werknemers en tussen zelfstandigen onderling. Dit zal vooral daar gelden waar zelfstandigen nu met lagere tarieven onder het minimumloon kunnen belanden.²³

Er zijn echter ook nadelen verbonden aan een verplichte verzekering. De keuzevrijheid van zelfstandigen wordt beperkt, de hogere premie betekent een lager netto inkomen of een hoger uurtarief (en als gevolg mogelijk minder omzet). De verplichting kan mogelijk leiden tot oververzekering. Bij de werknemersverzekering is de werkgever een belangrijke factor die bijdraagt aan verzuimbepaling. Bij de verzekering voor zelfstandigen ontbreekt een dergelijke 'poortwachter'. Verder verslechtert in sommige sectoren de concurrentiepositie ten opzichte van buitenlandse zzp'ers indien die niet of op een veel lager niveau zijn verzekerd.

Een bijkomend nadeel van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering is een lichte afname van de werkgelegenheid. Hier treden twee effecten op: één door de lagere netto beloning/hoger tarief en één door de aantrekkelijkheid van de regeling. De verzekeringspremie zorgt voor lager inkomen waardoor enige zelfstandigen zich zullen terugtrekken. De omvang van dit effect is naar verwachting echter gering. Ten eerste staat tegenover de premie namelijk ook het nut van de verzekering, ten tweede kan men ook een baan als werknemer gaan zoeken. Door het verplichte karakter zullen meer zelfstandigen de premie in het tarief kunnen (of moeten) verwerken. Dat kan leiden tot een vraagverschuiving van zzp'ers naar bedrijven met werknemers in loondienst. De aantrekkelijkheid van de regeling speelt een rol voor zelfstandigen die ondanks een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid nog kunnen werken. Bij een regeling zoals de WIA, dus met een WGA, kunnen ze echter ook als gedeeltelijk arbeidsongeschikte al gebruik maken van de regeling. Naar verwachting zal de totale werkgelegenheid met minder dan 0,1% afnemen.²⁴

Naast de besproken minimumarbeidsongeschiktheidsverzekering en de variant met hogere uitkering zijn alternatieve beleidsopties denkbaar, waarbij maatschappelijke en individuele afwegingen anders uitpakken. In beide gevallen is bijvoorbeeld ook een variant denkbaar met vrijwillige deelname (*opting-out*), waarbij een deel van de maatschappelijke schaalvoordelen worden bereikt zonder het individuele nadeel van gedwongen premiebetaling.²⁵ Het aantal deelnemers kan in die variant worden vergroot door simpelweg zelfstandigen automatisch te laten deelnemen, tenzij ze expliciet aangeven het risico zelf te willen dragen. Ook is een variant denkbaar waarin de grondslag niet vastligt op 70% van de

²³ Het zou echter onjuist zijn om deze concurrentie als oneerlijk te zien: voor de hogere premie krijgt men ook een betere verzekering terug. Dat geldt echter niet voor de verschillen tussen zelfstandigen en werknemers die ontstaan door fiscale faciliteiten. Het ligt daarom meer voor de hand om (on-)gewenste verschillen in arbeidskosten bij te sturen via belastingen, dan via verplichte verzekering.

²⁴ Inschatting op basis van het model MICSIM, voor de WIA-variant bij een modaal inkomen.

²⁵ Momenteel bestaat er voor zelfstandigen al een vrijwillige WAO/WIA-verzekering bij het UWV, maar die is slechts onder voorwaarden toegankelijk. Men moet eerst in loondienst gewerkt hebben en zich binnen drie maanden na beëindiging van het dienstverband aanmelden. Deelname aan deze regeling is mede daarom laag: ongeveer 15 duizend zelfstandigen (UWV, 2016).

gebruikelijke winst, maar waarbij het verzekerde inkomen vrij te kiezen is (binnen een bepaalde bandbreedte).

Literatuur

Berkhout, E., en R. Euwals, 2016, Zelfstandigen en hun alternatieven voor sociale zekerheid, CPB Achtergronddocument ([link](#)).

Bettendorf, L., A. Lejour en M. van 't Riet, 2015, Beschrijvende statistiek DGA's, CPB Achtergronddocument, april 2015 ([link](#)).

CBS, 2016, Een op vijf zzp'ers verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid, 6 februari 2016, zie ([link](#)).

CPB, 2015, Position paper t.b.v. 'IBO Zelfstandigen zonder personeel', CPB Notitie, 12 maart 2015 ([link](#)).

Jong, P. de, L von Meyenfeldt en A. Tsiachristas, 2009, Evaluatie Einde WAZ, APE ([link](#)).

Kluwer, 2003, *De Kleine Gids voor de Nederlandse sociale zekerheid, 2003.1*, Deventer.

Ministerie van Financiën, 2015, IBO Zelfstandigen zonder personeel ([link](#)).

Studiegroep Duurzame Groei, 2016, Advies Studiegroep Duurzame Groei, Den Haag ([link](#)).

Vries, N. de, en B. van der Linden, 2014, Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen van zzp'ers, Resultaten zzp-panel meting II 2013, Panteia ([link](#)).

UWV, 2016, Premievaststelling vrijwillige verzekering ZW, WW, WAO en WIA 2016 ([link](#)).



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (088) 984 60 00

Oktober 2016 | ISBN 978-90-5833-747-4