

Vergaderjaar 2019–2020

32 163

Verhoging AOW-leeftijd

Nr. 50

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2020

Op 25 november 2019 heb ik uw Kamer het onderzoeksrapport «Het AOW-hiaat in particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekeringen» aangeboden.¹ In dit rapport geven de onderzoekers onder meer antwoord op de vraag wat er gebeurt als een zelfstandige een particuliere arbeidsongeschiktheidsuitkering (AOV) ontvangt op het moment dat de AOW-leeftijd wordt verhoogd.

Naar aanleiding van dit onderzoek is tijdens het debat over de begroting SZW 2020 in november 2019 (Handelingen II 2019/20, nr. 30, item 10) een motie van de leden Palland en Van Kent aangenomen (Handelingen II 2019/20, nr. 31, item 23), waarin de regering verzocht wordt breed te onderzoeken hoe zelfstandigen die door ziekte niet in staat zijn (geweest) zich voor te bereiden op de verhoging van de AOW-leeftijd, financieel kunnen worden ondersteund². De regering wordt verzocht de Kamer hierover voor 1 mei 2020 te informeren.

Met deze brief geef ik invulling aan deze motie en zal ik ingaan op de specifieke situatie van de groep van 8.100 AOV-verzekerden, die in de motie worden genoemd.

SEO-onderzoek

Uit het SEO-onderzoek blijkt dat er eind 2017 circa 73.300 verzekerde zelfstandigen waren met een verzekerde eindleeftijd van 65 jaar; bij hen sloot de eindleeftijd van hun polis dus niet aan op de verhoogde AOW-leeftijd en was sprake van een AOW-hiaat. Bij circa 8.100 van deze verzekerden loopt de uitkering al en zal deze stoppen op hun 65^e verjaardag terwijl zij dan nog niet hersteld zijn.

¹ Kamerstuk 32 163, nr. 49.

² Kamerstuk 35 300 XV, nr. 50.

De verzekeraars hebben bijna iedereen die in aanmerking kwam, al voor ingang van de hogere AOW-leeftijd, een verlengingsaanbod gegeven. Personen die al arbeidsongeschikt waren of minder dan vijf jaar voor hun AOW-leeftijd zaten, hebben geen verlengingsaanbod gekregen. Onbekend is hoeveel verzekerden gebruik hebben gemaakt van het aanbod. De indruk bestaat dat het om een laag percentage gaat. Volgens verzekeraars hebben de meeste verzekerden het aanbod niet geaccepteerd omdat het te duur was of omdat ze kozen voor een andere oplossing. Uit het onderzoek kan geconcludeerd worden dat het AOW-hiaat bij de groep van 8.100 mensen die een AOV-uitkering ontvangen samenhangt met het feit dat het marktmechanisme rond de vrijwillige private verzekeringen niet leidt tot een volledig toegankelijke verzekeringsmarkt waardoor onverzekerbare en onverzekerde risico's optreden. Als gevolg van deze mechanismen zal een vrijwillige verzekering tot aan de AOW-leeftijd alleen tegen een hogere prijs worden aangeboden of niet worden aangeboden (marktfalen). Als het arbeidsongeschiktheidsrisico eenmaal is ingetreden is private verzekering ook niet meer mogelijk.

Verkenning mogelijkheden

In deze brief ga ik in reactie op de onderhavige motie na welke mogelijkheden er zijn voor de groep van 8.100 AOV-verzekerden die als gevolg van het marktmechanisme onverzekerd zijn voor hun AOW-hiaat.

Tijdelijke regeling Overbruggingsuitkering AOW (OBR)

Allereerst is voor deze groep bezien in hoeverre zij een beroep zouden kunnen doen op de tijdelijke regeling OBR (deze loopt tot 1-1-2023). De OBR staat open voor personen die op of voor 1 januari 2013 reeds deelnamen aan een VUT- en prepensioenregeling of een vergelijkbare private AOV. Per 1 januari 2016 is de OBR ook opengesteld voor personen wiens VUT-/AOV-uitkering tussen 1 januari 2013 en 1 juli 2015 is aangevangen. De OBR-uitkeringsduur voor deze personen is gerelateerd aan de versnelde verhoging van de AOW-leeftijd, doch deze is door de temporisering van de AOW-leeftijd logischerwijs beperkt. Onderstaand is inzichtelijk gemaakt hoe de groep van 8.100 personen is samengesteld.

Private verzekeringen AOV	De particuliere AO-verzekering kwam tot uitkering voor of op 1 januari 2013	De particuliere AO-verzekering kwam tot uitkering na 1 januari 2013
Eind 2017 ouder dan 60 jaar. Deze personen bereiken vóór 1-1-2023 de leeftijd van 65 jaar	A. Circa 1.000 personen komen in beginsel in aanmerking voor de OBR, mits aan de voorwaarden wordt voldaan.	C. Circa 450 personen komen in aanmerking voor de OBR in het kader van de versnelde verhoging van de AOW-leeftijd, mits de uitkering tussen 1 januari 2013 en 1 juli 2015 is gestart en voldaan wordt aan de inkomens- en vermogenstoets. Bijna iedereen met een AOW-hiaat heeft, al voor ingang van de hogere AOW-leeftijd, een verlengingsaanbod ontvangen. De meeste verzekerden hebben geen gebruik gemaakt van dit aanbod.
Eind 2017 jonger dan 60 jaar. Deze personen bereiken ná 1-1-2023 de leeftijd van 65 jaar	B. Circa 3.700 personen worden geacht zelf tijdig een voorziening te kunnen treffen, bijvoorbeeld door te sparen.	D. Circa 2.950 personen met een AOW-hiaat heeft, al voor ingang van de hogere AOW-leeftijd, een verlengingsaanbod ontvangen. De meeste verzekerden hebben geen gebruik gemaakt van dit aanbod.

Voor de onder A en C genoemde mensen met een AOV-uitkering biedt de OBR onder voorwaarden een compensatie voor het AOW-hiaat (een aanvulling op het overig inkomen tot het minimumniveau). De onder C en

D genoemde mensen hebben veelal een verlengingsaanbod gehad van de private verzekeraar en daar al dan niet gebruik van gemaakt.

Bij de onder B genoemde mensen is de uitkering al ingegaan voordat de AOW-leeftijd verhoogd werd, maar deze groep zal de 65-jarige leeftijd pas bereiken nadat de tijdelijke OBR is afgesloten.

In het kader van de motie is bekeken in hoeverre de OBR verruimd zou kunnen worden. Al eerder heeft het kabinet op verzoek van de Kamer gezocht naar mogelijkheden om de OBR te verruimen. Bij brief van 2 juni 2017³ en in antwoord op schriftelijke vragen naar aanleiding van de begroting SZW 2019 (oktober 2018) is dit aan de Kamer gemeld (Kamerstuk 35 000 XV, nr. 11).

Een verruiming voor bepaalde groepen of een verruiming van de regeling in de tijd is helaas niet mogelijk gebleken, omdat aan een verruiming van de voorwaarden van de OBR terugwerkende kracht gegeven moet worden. Dit is zeer gecompliceerd. Zo zouden bijvoorbeeld niet alleen oude OBR-uitkeringen, maar ook oude afgewezen OBR-aanvragen herzien moeten worden op basis van veelal gewijzigde persoonlijke omstandigheden. Om rechtsongelijkheid te voorkomen zou een dergelijke verruiming van de OBR ook moeten gelden voor andere groepen in de OBR, bijvoorbeeld mensen die na 1 januari 2013 een VUT- of prepensioen uitkering zijn gaan ontvangen, die niet doorloopt na de nieuwe AOW-leeftijd. Voorts zou het loslaten van de einddatum van de OBR ertoe leiden dat de OBR een structurele regeling wordt voor een relatief kleine groep mensen, waarbij de SVB na 2023 het systeem en de kennis in stand moet houden voor een (steeds) beperkter aantal OBR-gevallen. Dit is niet wenselijk en kwetsbaar voor de uitvoering. Daarnaast maakt het de uitvoering ondoelmatig.

Overige regelingen

Naast de OBR is ook bezien in hoeverre binnen de sociale zekerheid andere mogelijkheden zijn om het AOW-hiaat van arbeidsongeschikte zelfstandigen te overbruggen. Met de inwerkingtreding van de Wet einde toegang verzekering WAZ (Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen) is de toegang tot de WAZ geëindigd in 2006 en heeft de overheid het arbeidsongeschiktheidsrisico van zelfstandigen overgelaten aan de private markt. De toegang tot het Bbz 2004 voor arbeidsongeschikte zelfstandigen met een WAZ-uitkering is gelijktijdig beëindigd. De WAZ en het Bbz 2004 zijn alleen gehandhaafd voor de toen lopende WAZ-uitkeringen. Het Bbz wordt voor oudere zelfstandigen met een niet levensvatbaar bedrijf daarbij gefaseerd afgebouwd.

Er is nadien een aantal regelingen getroffen die een inkomensaanvulling bieden aan specifieke groepen ingeval van (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid en werkloosheid (IOAW, IOW, en IOAZ). De IOAW en IOW bieden een aanvullende voorziening voor oudere werkloze en/of arbeidsongeschikte werknemers, na afloop van hun WW-duur. Onder de doelgroep vallen dus geen zelfstandigen. Voor zelfstandigen bestaat de IOAZ. Deze regeling geldt voor oudere gewezen zelfstandigen (van 55 jaar of ouder tot de AOW-leeftijd), die gedwongen worden hun bedrijf te beëindigen omdat ze hier duurzaam een te laag inkomen uit halen om van te leven. De IOAZ heeft tot doel inkomensondersteuning te bieden aan de gewezen zelfstandige, en indien daar sprake van is diens partner, tot het sociaal minimum. De IOAZ biedt soelaas voor de mensen die aan de uitkeringsvoorwaarden voldoen. Hierbij is allereerst van belang dat de

³ Kamerstuk 32 043, nr. 364.

IOAZ wordt aangevraagd vóórdat het bedrijf beëindigd wordt. Het recht op de IOAZ-uitkering ontstaat vervolgens niet eerder dan dat het bedrijf – binnen 19 maanden – beëindigd is. De persoon in kwestie moet daarnaast de afgelopen 10 jaar onafgebroken gewerkt hebben, waarvan de laatste 3 jaar als zelfstandige (minimaal 1.225 uur per jaar in het eigen bedrijf). Zelfstandigen die niet meer kunnen werken wegens *volledige* arbeidsongeschiktheid vallen niet onder de reikwijdte van de IOAZ. Slechts in uitzonderlijke gevallen komen *gedeeltelijk* arbeidsongeschikten in aanmerking voor een IOAZ-uitkering. Uitbreiding van de IOAZ voor de groep AOV-verzekerden met een AOW-hiaat die nu niet onder de IOAZ vallen, past niet bij de aard en het doel van de regeling. De IOAZ is geen arbeidsongeschiktheidsverzekering. Ook het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) biedt geen soelaas.

Eigen middelen als vangnet

Alhoewel de mogelijkheden binnen de publieke regelingen zeer beperkt zijn om het AOW-hiaat van arbeidsongeschikte zelfstandigen financieel te overbruggen, wordt niet uitgesloten dat er mogelijkheden kunnen liggen in de persoonlijke sfeer van betrokkenen. Zij kunnen wellicht het AOW-gat overbruggen door bijvoorbeeld hun aanvullend pensioen naar voren te halen. Ook is het wellicht mogelijk dat ze inkomen ontfangen uit hun eigen opgebouwde vermogen. Als er geen recht op de OBR bestaat, het aanvullend pensioen niet naar voren kan worden gehaald, er geen eigen inkomen, geen eigen vermogen en geen verdienende partner aanwezig is, kan er recht bestaan op een bijstandsuitkering. De Participatiewet vormt waar nodig voor eenieder een adequaat sociaal vangnet. Naast de algemene bijstand op het niveau van het sociaal minimum, kent de Participatiewet namelijk ook een wettelijk instrumentarium waarmee gemeenten zo nodig, ongeacht de aard van het inkomen, aanvullende inkomensondersteuning kunnen bieden. Samen met andere inkomensondersteuningen vanuit het rijk, zoals toeslagen, wordt hiermee een toereikend systeem geboden, waarmee burgers – van alle leeftijden – kunnen voorzien in noodzakelijke kosten van het bestaan zodat zij niet onder het sociaal minimum hoeven te leven.

AOV zelfstandigen en stijgende AOW-leeftijd

Deze verkenning naar mogelijkheden om het AOW-hiaat van deze 8.100 arbeidsongeschikte zelfstandigen financieel te overbruggen heeft duidelijk gemaakt dat de oorzaken van het AOW-hiaat samenhangen met marktmechanismen die eigen zijn aan een vrijwillige private verzekering. De problematiek van zelfstandigen die, mede als gevolg van private marktmechanismen, niet of onvoldoende verzekerd zijn voor het risico van arbeidsongeschiktheid, is een vraagstuk dat er al langer ligt. Met het oog op dit vraagstuk heeft het kabinet in het Pensioenakkoord afgesproken dat er voor zelfstandigen een wettelijke verzekeringsplicht komt tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. Het doel van deze verzekeringsplicht is om naast de bestaande werknemersverzekering van de Wet WIA ook andere werkenden te beschermen tegen de gevolgen van arbeidsongeschiktheid. Het kabinet wil zodoende borgen dat – anders dan nu het geval is – iedere zelfstandige zich kan verzekeren tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. Niet iedere zelfstandige kan zich nu immers op de private markt verzekeren tot de (verhoogde) AOW-leeftijd.

Bij een wettelijke verzekeringsplicht zijn in de toekomst alle zelfstandigen verzekerd tot de AOW-leeftijd. Conform de afspraak in het Pensioenakkoord heeft de Stichting van de Arbeid een voorstel uitgewerkt voor een wettelijke verzekeringsplicht voor zelfstandigen tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. Dit voorstel is op 3 maart jongstleden aan mij

aangeboden. Op dit moment ben ik bezig om dit advies te bestuderen en de precieze implicaties ervan in kaart te brengen. Voor de zomer van 2020 komt het kabinet met een reactie.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees