|  |
| --- |
| aan  Tweede Kamer  Vaste Commissie voor SZW  van  prof. mr. Herman M. Kappelle  cc |

|  |
| --- |
| betreft  AOW-hiaat en oudere zelfstandigen    datum  22 oktober 2020  kenmerk    telefoon  e-mail  h.m.kappelle@vu.nl |

**Inleiding en vraagstelling**  
Op 5 oktober 2020 nodigde U mij uit om deel te nemen aan een openbaar rondetafelgesprek over het AOW-hiaat en oudere zelfstandigen en gaf daarbij aan het op prijs te stellen vooraf mijn position paper te ontvangen. Uiteraard voldoe ik graag aan beide verzoeken. In deze notitie leg ik mijn zienswijze op deze vraagstelling neer.

In dit rondetafelgesprek is de vraag aan de orde welke richting van een concrete oplossing is er mogelijk voor zelfstandigen die door ziekte of andere vormen van private inkomensverzekeringen een AOW-hiaat financieel niet kunnen overbruggen en vanwege de versnelde verhoging van de AOW-leeftijd geen voorziening hebben kunnen treffen.

In zijn brief van 11 juni 2020 (Kamerstukken II, 2019-2020, 32 163, nr. 50) stelt de minister van SZW; “dat de oorzaken van het AOW-hiaat samenhangen met marktmechanismen die eigen zijn aan een vrijwillige private verzekering”. Met deze stellingname miskent de minister naar mijn oordeel de werkelijke oorzaak van het AOW-hiaat. Deze werkelijke oorzaak is namelijk de politieke keuze die regering en parlement maakten om de AOW-leeftijd (versneld) te verhogen. Zonder daarmee een inhoudelijk oordeel over de noodzaak van deze wetswijziging uit te spreken, constateer ik wel dat hierdoor het probleem ontstond waarvoor dit rondetafelgesprek is georganiseerd. Als een politieke keuze neveneffecten heeft die wij als samenleving ongewenst achten, moet de politiek voor een oplossing zorgen. Dat heeft niets te maken met marktmechanismen, maar met politieke wil en de mate van solidariteit die wij als samenleving wenselijk achten.

**Private markt**

Het wezenskenmerk van verzekeren is het delen van risico’s. In welke mate en tegen welke prijs is sterk afhankelijk van de mate van solidariteit die de groep verzekerden bereid is op te brengen. De kerntaak van een verzekeraar is het inschatten van deze risico’s en die afdekken tegen een adequate premie. Voorwaarde daarvoor is dat sprake is van een onzekere gebeurtenis waartegen het intreden daarvan een verzekerde zich wil verzekeren. Hoe groter de kans dat het onzekere voorval zich voor doet, hoe hoger de premie.

Een risico dat zich reeds voordeed, is op basis van dit principe onverzekerbaar. Een brandend huis kan je niet verzekeren.

Zelfstandigen die in de tijd dat de AOW-leeftijd 65 jaar was een inkomensverzekering afsloten met een einddatum van 65 jaar, kregen van de verzekeraar een op die einddatum gebaseerde premie. Een wetswijziging waardoor de AOW-leeftijd omhoog gaat, verandert dit verzekeringscontract niet. De dekking en de premie blijven gebaseerd op een looptijd tot 65-jaar. Zelfstandigen die op dat moment nog niet ziek of arbeidsongeschikt waren, konden hun verzekering aanpassen aan de hogere AOW-leeftijd, uiteraard tegen een aangepaste premie.

Bij zelfstandigen die ten tijde van het verhogen van de AOW-leeftijd al wél ziek of arbeidsongeschikt waren, deed het onzekere voorval waartegen zij zich verzekerden zich al voor. Het risico was al ingetreden en het verlengen van de uitkeringsduur is verzekeringstechnisch dus niet mogelijk. Premies zijn gebaseerd op de statistische kans dat het onzekere voorval zich voordoet. Verzekerden meer dekking geven nadat het onzekere voorval zich heeft voorgedaan, tegen de premie die een gezonde verzekerde moet betalen, brengt de solidariteit van de gehele portefeuille in gevaar. Alle overige verzekerden delen mee in dit extra risico[[1]](#footnote-1). Bij elke in de private markt uitgevoerde verzekeringsvorm is daardoor sprake van onverzekerbare risico’s, die de mate van solidariteit die de totale groep verzekerden wil opbrengen overstijgen.

Als wij als samenleving vinden dat deze risico’s op de private markt verzekerd moeten worden, moeten we dan ook accepteren dat dit gebeurt op een verzekeringstechnische gebruikelijke en verantwoorde wijze. Als dit leidt tot uitsluitingen en/of hogere premies, die wij als samenleving niet acceptabel vinden (waar overigens naar mijn oordeel best wat voor te zeggen valt), moeten wij als samenleving voor de oplossing zorgen door dergelijke risico’s ten koste van de algemene middelen te dekken in het publieke domein en niet via de private markt. Kernvraag daarbij is – zoals bij elke vorm van risicodeling – hoe veel solidariteit willen wij als samenleving opbrengen en in hoeverre zijn wij als samenleving bereid om de daarmee gepaard gaande kosten met zijn allen op te brengen?

**Overbruggingsregeling**  
Een oplossing in de publieke sfeer is de Tijdelijke regeling Overbruggingsregeling AOW (OBR). Ook zelfstandigen kunnen hiervan gebruik maken. Om een passende oplossing te bieden voor alle zelfstandigen is blijkens de brief van de minister van SZW van 11 juni 2020 een verruiming voor bepaalde groepen en/of een verruiming van de regeling in de tijd nodig. De argumenten die de minister in zijn brief aangeeft waarom dit niet mogelijk is, overtuigen mij niet. Het zijn technische bezwaren, zoals het moeten herzien van oude OBR-uitkeringen en in het verleden afgewezen OBR-aanvragen.

Ook hier gaat het in mijn optiek meer om de politieke wil. Als die er in voldoende mate is, wat is er dan mis met een structurele regeling voor een relatief kleine groep mensen, waarbij de SVB het systeem en de kennis in stand moet houden voor een steeds beperkter aantal gevallen? Dat moge zoals de minister aangeeft niet wenselijk en kwetsbaar voor de uitvoering zijn, onmogelijk is het niet. Het gaat om een politieke keuze. En daarbij is het minder relevant of wordt aangesloten bij de bestaande OBR of dat een nieuwe daar aan verwante regeling voor zelfstandigen wordt geïntroduceerd, die de door de minister gesignaleerde bezwaren niet of minder heeft. Waar een politieke wil is, is een weg.

**Verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering**  
De in het Pensioenakkoord opgenomen verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen wordt meermaals genoemd als mogelijke oplossing. Zoals SEO in zijn rapport (paragraaf 3.3, blz. 10) en de StvdA in zijn advies (paragraaf 2.5) terecht aangeven, zal een dergelijke verzekering dan wel een aan de AOW-leeftijd gekoppelde flexibele einddatum moeten hebben. Dat compliceert het inschatten van (de omvang van) het risico en werkt dus kostenverhogend.

De StvdA adviseert om deze arbeidsongeschiktheidsverzekering publiek te laten uitvoeren door het UWV (paragraaf 2.6). Gezien hetgeen ik hiervoor opmerkte, lijkt mij dit een verstandig plan.

In de [**Evaluatie Einde WAZ**](https://www.ape.nl/projecten/default.asp?nID=110) uit september 2009 constateren de onderzoekers dat het grootste pijnpunt waarschijnlijk de bereidheid was om voor de geprefereerde polis een premie te betalen die in de buurt komt van de vraagprijs. Een bereidheid die volgens de onderzoekers ‘zeer gering’  is. Door de uitvoering in het publieke domein te plaatsen, kan de gewenste dekking worden gerealiseerd tegen een acceptabele premie, ook als dat verzekeringstechnisch in de private markt een onuitvoerbare combinatie blijkt. Ook hier is dan weer sprake van politieke wil en de gewenste mate van solidariteit. Want het verschil tussen marktconforme premie en acceptatie en de politiek wenselijke dekking en premie, komt linksom of rechtsom uit de publieke middelen.

**Conclusie en aanbeveling**

Of en voor hoever we de ongewenste neveneffecten van de verhoging van de AOW-leeftijd voor zelfstandigen willen repareren, is een politieke keuze. En daarom moet de uitvoering daarvan binnen het publieke domein worden geplaats en niet op de private markt. Ik benadruk nogmaals dat ik helemaal niet tegen een tegemoetkoming voor schrijnende gevallen ben, integendeel. Maar het is naar mijn mening ongewenst en onjuist om de consequenties van politieke keuzen af te wentelen op private uitvoerders. Deze consequenties dienen dan ook voor rekening van de politiek en dus van de gehele samenleving te komen. Tot welke omvang we deze consequenties ten laste van de collectieve uitgaven willen laten komen, is ook weer een politieke keuze. Als de politiek keuzen maakt (en dat is tenslotte haar taak), moet zij ook de bijbehorende consequenties aanvaarden. Anders maakt zij zich er (te) gemakkelijk van af.

Uiteraard graag tot nadere toelichting bereid en ik zie uit naar een vruchtbare discussie op 29 oktober.

Met vriendelijke groet,

Herman Kappelle  
Bijzonder hoogleraar Fiscaal Pensioenrecht.

1. Hetzelfde geldt overigens voor het zonder aanvullende premiebetaling verlengen van de verzekeringsduur voor zelfstandigen die niet ziek of arbeidsongeschikt zijn. De verzekeraar verleent voor een kleine groep verzekerden meer dekking dan waarvoor hij premie ontvangt. Dit extra risico komt dan voor rekening van alle overige verzekerden. [↑](#footnote-ref-1)