



De Voorzitter van de SER
De heer dr. H.H.F. Wijffels
Postbus 90405
2509 LK 's-GRAVENHAGE

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
Telefoon (070) 333 44 44
Telefax (070) 333 40 33

Uw brief

Ons kenmerk

SV/F&W/05/104727

Onderwerp

Adviesaanvraag over de Personenkring
werknemersverzekeringen

Datum

22 december 2005

Inleiding

Sinds enige tijd werkt het kabinet aan een herziening van het bereik en de afbakening van de personenkring van de werknemersverzekeringen. Een dergelijke herziening is wenselijk omdat in de praktijk niet altijd duidelijk is hoe een bepaalde arbeidsrelatie moet worden gekwalificeerd ('afbakeningsproblematiek') en door de complexiteit van de regeling van de fictieve dienstbetrekkingen. Dit leidt voor alle betrokkenen tot onduidelijkheid en onzekerheid. Bij de heroverweging spelen twee vragen een hoofdrol: 1. Wie moet er tot de personenkring behoren? 2. Welke nadere voorwaarden moeten daarbij eventueel worden gesteld?

In juni 2004 heeft uw raad advies uitgebracht over de herziening van de personenkring. In dit advies schetst uw raad een aantal principes rond de regeling van de personenkring. Verder geeft uw raad aan voorsnóg over onvoldoende gegevens te beschikken om een beargumenteerde keuze te maken voor een andere regeling van de personenkring. Daarom kondigde het kabinet in zijn reactie op het advies van uw raad (maart 2005) aan een nadere studie te zullen verrichten naar twee varianten. Deze studie is inmiddels uitgevoerd en de resultaten daarvan zijn opgenomen in bijlage 1 bij deze adviesaanvraag. Daarnaast heeft het EIM onderzoek gedaan naar de samenstelling van de groep 'overige arbeidsrelaties' (daarbij gaat het om de mensen die noch als zelfstandige, noch als werknemer in de zin van de werknemersverzekeringen werken). De resultaten van dit onderzoek zijn opgenomen in bijlage 2 bij deze adviesaanvraag. Naar het oordeel van het kabinet is het op basis van deze onderzoeken nu wel mogelijk een onderbouwde keuze te maken voor een herziene regeling van de personenkring. Daarbij vindt het kabinet het van groot belang om de zienswijze van uw raad te vernemen. Daartoe gemachtigd door de ministerraad vragen wij uw raad vóór 1 juli 2006 nader advies over drie punten:

- De voorkeur die het kabinet uitspreekt voor een van de varianten.
- De vormgeving van de ondergrens.
- Uitzonderingen op de verzekeringsplicht.

Voorgeschiedenis

SER-advies 18 juni 2004

Op 18 juni 2004 heeft uw raad advies uitgebracht over de personenkring van de werknemersverzekeringen (SER publicatienummer 9, 18 juni 2004). Centraal daarin stond de vraag hoe het begrip 'werknemer' in de werknemersverzekeringen zodanig kan worden afgebakend, dat bij het aangaan van een arbeidsrelatie duidelijk is of degene die arbeid gaat verrichten, onder de verzekeringsplicht valt of niet.

Uw raad geeft in zijn advies aan dat hij het mét het kabinet gewenst acht dat onder werkenden voldoende duidelijkheid vooraf bestaat over de vraag of zij al dan niet onder de werknemersverzekeringen vallen. Bij de regeling van de personenkring dient naar de mening van uw raad het civielrechtelijke begrip 'dienstbetrekking' het oriëntatiepunt te blijven.

Verder acht uw raad het wenselijk dat de personenkring, naast personen werkzaam in een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking, ook personen met andere arbeidsrelaties kan omvatten. De huidige regeling van de fictieve dienstbetrekkingen is naar de mening van uw raad echter complex en behoeft vereenvoudiging. Daartoe heeft uw raad twee varianten geschetst.

De eerste variant van uw raad strekt ertoe de verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen te verbinden aan 'ieder met een arbeidsinkomen met uitzondering van degenen die deze arbeid verrichten in de zelfstandige uitoefening van bedrijf of beroep'. Deze variant komt erop neer dat iedereen die betaalde arbeid verricht in beginsel verplicht verzekerd is, mits hij die arbeid *niet* verricht in de zelfstandige uitoefening van bedrijf of beroep. Zodoende behoeven in de wet geen specifieke beroepen meer te worden benoemd, zodat de huidige regeling van de fictieve dienstbetrekkingen en het Besluit aanwijzing gevallen waarin arbeidsverhouding als dienstbetrekking wordt beschouwd (hierna: het Rariteitenbesluit) kunnen vervallen. De tweede variant betreft een regeling van de fictieve dienstbetrekkingen bij algemene maatregel van bestuur (amvb) op grond van een delegatiebepaling in de wet. De regering krijgt op grond hiervan de bevoegdheid om de personenkring desgewenst uit te breiden. Bij amvb benoemt zij de arbeidsrelaties die met een dienstbetrekking zijn gelijk te stellen, alsmede eventuele voorwaarden hiervoor.

Volgens uw raad zijn aan beide varianten voor- en nadelen verbonden. Uw raad stelt dat ten tijde van het uitbrengen van zijn advies er onvoldoende argumenten waren om een keuze tussen beide varianten te maken. Bovendien meent uw raad dat een parallelle herziening van de fictieve dienstbetrekkingen voor de werknemersverzekeringen en de Wet op de Loonbelasting 1964 in de rede ligt, met het oog op een zo groot mogelijke harmonisatie van de fictieve dienstbetrekking in beide wetgevingscomplexen.

Tot slot is uw raad in zijn advies ingegaan op de vraag of de verzekeringsplicht verbonden kan worden aan arbeidsverhoudingen van een bepaalde minimale omvang, en zo ja hoe dit het beste kan worden vormgegeven. Uw raad meent dat een algemene uitzondering thans niet in de rede ligt. Wel geeft uw raad een variant in overweging waarin de verzekeringsplicht voor kleine dienstverbanden in beginsel blijft bestaan, maar de premieheffing vervalt of wordt vereenvoudigd.

Kabinetsstandpunt van 5 april 2005

Op 5 april 2005 heeft het kabinet zijn reactie op het advies van uw raad aan de Tweede Kamer verzonden (Kamerstukken II, 2004/05, 29 800 XV, nr. 80). In dit kabinetsstandpunt onderschrijft het kabinet de opvatting van uw raad dat de personenkring ruimer moet zijn dan alleen degenen die werkzaam zijn in een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking. Het kabinet geeft er de voorkeur aan dat het bereik van de werknemersverzekeringen zo ruim mogelijk te laten zijn. Achtergrond daarvan is de wens de 'afhankelijke' (niet als zelfstandige opererende) werkende persoon te beschermen. Verder geeft het kabinet aan minimumvoorwaarden te willen stellen aan verzekerde arbeidsrelaties. Uit het oogpunt van vereenvoudiging en inzichtelijkheid ligt het daarbij voor de hand om een beperkt aantal, strikt objectieve voorwaarden te stellen. Tot slot geeft het kabinet aan dat het twee varianten nader zal bestuderen.

Beide laatstbedoelde varianten - in de eerste bijlage uitgewerkt als variant 1 en variant 2 - gaan uit van een zo ruim mogelijk bereik van de personenkring: een ieder die tegen beloning arbeid verricht, is in beginsel verplicht verzekerd voor de werknemersverzekeringen, met uitzondering van degenen die deze arbeid verrichten in de zelfstandige uitoefening van bedrijf of beroep. De varianten 1 en 2 zijn dus in lijn met de eerste variant in het voornoemde advies van uw raad. Die eerste variant heeft naar de mening van het kabinet namelijk een aantal voordelen ten opzichte van de tweede variant in het advies van uw raad. Ten eerste leidt bedoelde variant tot een verdergaande deregulering, omdat geen specifieke arbeidsrelaties meer genoemd behoeven te worden in wet- of regelgeving. Ten tweede voegt deze variant zich flexibeler naar veranderende arbeidsrelaties, omdat de regelgeving niet behoeft te worden aangepast aan nieuwe soorten arbeidsrelaties. Ten derde biedt deze variant meer zekerheid omdat alle arbeidsrelaties in beginsel tot een verzekeringsplicht leiden, tenzij de arbeid als zelfstandige wordt verricht. Hierdoor wordt de afbakeningsproblematiek opgelost tussen ('echte' en fictieve) dienstbetrekkingen enerzijds en daarmee vergelijkbare, overige arbeidsrelaties anderzijds.

De beide in het kabinetsstandpunt genoemde varianten zijn dus variaties op de eerste variant in het vorige advies van uw raad. Het materiële verschil tussen de twee varianten uit het kabinetsstandpunt zit in de zogenaamde ondergrens. In variant 1 gaat deze slechts gelden voor fictieve dienstbetrekkingen en overige arbeidsrelaties (dus niet voor 'echte' dienstbetrekkingen), terwijl in variant 2 de ondergrens gaat gelden voor alle arbeidsrelaties (dus ook voor 'echte' dienstbetrekkingen).

Nadere adviesaanvraag***I. Adviesaanvraag over de twee varianten uit het kabinetsstandpunt van 5 april 2005***

In de bijlage treft uw raad – na een inleiding – een uitgebreide beschrijving aan van de twee varianten uit het kabinetsstandpunt van 5 april 2005. De daarop volgende gaat voor beide varianten na in hoeverre ze voldoen aan de criteria die het kabinet stelt aan een regeling inzake de personenkring. Verder wordt beschreven welke gevolgen beide varianten hebben, bijvoorbeeld voor de administratieve lasten van de werkgever.

Op basis van deze beschouwing heeft het kabinet een voorkeur voor variant 2. Deze houdt in dat in beginsel alle werkenden onder de personenkring van de werknemersverzekeringen vallen, tenzij zij hun arbeid verrichten als zelfstandige. Er ontstaat echter alleen een verzekeringsplicht als de arbeidsrelatie voldoet aan de ondergrens (zie hierna onder II).

Bij de voorkeur van het kabinet voor deze variant met een algemene ondergrens geven drie redenen de doorslag. De eerste reden betreft de ratio van de ondergrens. De ondergrens is bedoeld om zogenaamde kruimelverzekeringen te voorkomen en om te vermijden dat 'kleine arbeidsrelaties' tot een verzekeringsplicht leiden. Kruimelverzekeringen zijn verzekeringen waar de potentiële aanspraken in het niet vallen tegenover de premielasten, de administratieve lasten voor werkgevers en de uitvoeringskosten voor uitvoeringsorganen. Gelet op deze ratio valt niet goed in te zien waarom de ondergrens moet worden beperkt tot fictieve dienstbetrekkingen en overige arbeidsrelaties. Immers, de premielasten, administratieve lasten en uitvoeringskosten zijn bij een 'echte' dienstbetrekking net zo hoog als bij een fictieve dienstbetrekking of een overige arbeidsrelatie van dezelfde omvang. De aard van de arbeidsrelatie als zodanig heeft hierop geen invloed. Evenmin is er een geldig argument voor het onderscheid in variant 1 dat 'kleine dienstbetrekkingen' wél, maar 'kleine fictieve dienstbetrekkingen en kleine overige arbeidsrelaties' niet tot een verzekeringsplicht moeten leiden. De mogelijkheden om desgewenst arbeid te verrichten in 'kleine arbeidsrelaties' moeten worden bevorderd; de aard van de arbeidsrelatie doet daarbij niet ter zake. Het ontbreken van een premieplicht kan het aangaan van kleine arbeidsrelaties aantrekkelijker maken en dus stimuleren.

De tweede reden betreft de vergelijkbare maatschappelijke situatie tussen personen die tegen beloning arbeid verrichten. Fictieve dienstbetrekkingen en overige arbeidsrelaties leiden tot een verzekeringsplicht, omdat de sociaal-economische positie van de personen die in deze relaties arbeid verrichten, vergelijkbaar is met die van werknemers in een dienstbetrekking. Daarom zou het onjuist zijn om voor het ontstaan van een verzekeringsplicht verschillende eisen te stellen aan de duur van de arbeidrelatie of de hoogte van de beloning. Ook vanuit een oogpunt van rechtsgelijkheid is het daarom wenselijk dat voor de 'echte' dienstbetrekking dezelfde ondergrens geldt als voor fictieve dienstbetrekkingen en overige arbeidsrelaties.

De derde reden is dat variant 2 de afbakeningsproblematiek verder terugdringt dan variant 1. In beide varianten wordt de afbakeningsproblematiek in zoverre teruggedrongen dat degene die – anders dan als zelfstandige – arbeid verricht, in beginsel onder de verplichte verzekering valt. Als bovendien wordt voldaan aan de ondergrens, dan is de betrokkene in beide varianten ook daadwerkelijk verzekerd. Is aan die ondergrens echter niet voldaan, dan heeft variant 2 ten opzichte van variant 1 het grote voordeel dat dan niet alsnog hoeft te worden vastgesteld of er sprake is van een dienstbetrekking. Als niet wordt voldaan aan de ondergrens, dan is de betrokkene immers niet verplicht verzekerd. In variant 1 moet in dat geval echter wel worden vastgesteld of er sprake is van een dienstbetrekking. Zo ja, dan is er sprake van een verzekeringsplicht; zo nee, dan niet. In de praktijk is het echter niet altijd even gemakkelijk om vast te stellen of er sprake is van een dienstbetrekking. Bepalend daarvoor is of er sprake is van een gezagsverhouding tussen beide partijen. Dit is erg afhankelijk van de omstandigheden van het geval, waardoor niet vooraf kan worden vastgesteld of de arbeidsrelatie moet worden gekwalificeerd als een arbeidsovereenkomst. In variant 2 doet dit probleem zich niet voor.

Volledigheidshalve tekent het kabinet aan dat in variant 2 de ondergrens ook gaat gelden voor de loondoorbetalingsplicht bij ziekte. Dat wil zeggen dat de werkgever alleen als wordt voldaan aan de ondergrens 70% van het loon dient door te betalen bij ziekte. Dit heeft twee redenen.

Ten eerste zou er anders – althans als niet wordt voldaan aan de ondergrens - alsnog sprake zijn van rechtsongelijkheid tussen werknemers die in een ‘echte’ dienstbetrekking werkzaam zijn en personen die in een fictieve dienstbetrekking of een overige arbeidsrelatie werkzaam zijn. Immers, de eerstgenoemde groep zou bij ziekte aanspraak hebben op loondoorbetaling, terwijl de laatstgenoemde groep (beneden de ondergrens) geen aanspraak heeft op een overeenkomstige ZW-uitkering. Ten tweede zijn er werknemers die bij ziekte aanspraak hebben op zowel loondoorbetaling als een ZW-uitkering. Dit betreft de werknemers die arbeidsongeschikt zijn wegens zwangerschap, bevalling of orgaandonatie dan wel onder artikel 29b Ziektewet (no risk polis) vallen. In deze gevallen mag de werkgever de ZW-uitkering in mindering brengen op zijn loondoorbetalingsplicht. Dat laatste zou niet mogelijk zijn als de betreffende werknemer niet verzekerd is voor de Ziektewet, omdat niet voldaan is aan de ondergrens, wat in voornoemde gevallen onwenselijk is.

Naar aanleiding van het voorgaande verzoeken wij uw raad om advies uit te brengen over de voorkeur van het kabinet om in beginsel een ieder die – anders dan als zelfstandige – tegen beloning arbeid verricht, onder de verzekeringsplicht te doen vallen, alsmede over de voorkeur van het kabinet om daarbij een algemene, dat wil zeggen voor iedere arbeidsrelatie geldende, uniforme ondergrens te introduceren.

II. Adviesaanvraag over de vormgeving van de ondergrens

Een aparte vraag is hoe de ondergrens moet worden vormgegeven. Daarbij spelen verschillende factoren een rol.

‘Kleine arbeidsrelaties’ in het licht van de doelstellingen van de werknemersverzekeringen
Ten eerste is – vanwege de ratio van de ondergrens - van belang wanneer er sprake is van een ‘kleine arbeidsrelatie’. Voor het antwoord op deze vraag wordt aangesloten bij de doelstellingen van de werknemersverzekeringen. Behalve bevordering van de arbeidsparticipatie hebben de werknemersverzekeringen tot doel om inkomensbescherming te bieden bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Inkomen is immers nodig om in het bestaan te kunnen voorzien. Het verwerven van inkomen is dan ook een belangrijke reden om deel te nemen aan het arbeidsproces. Om bestaansonzekerheid te voorkomen, zijn de werknemersverzekeringen verplicht gesteld. Niet in alle gevallen echter leidt verlies van inkomen tot bestaansonzekerheid. Bijvoorbeeld als het inkomen uit arbeid voor de betrokkene van bijkomstige of incidentele aard was. Dan dreigt geen bestaansonzekerheid bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, en is dus ook geen verzekering nodig tegen inkomensverlies. Daarbij komt dat een verplichte verzekering ingeval van bijkomstige of incidentele arbeidsinkomsten als onwenselijk wordt beschouwd door de direct betrokkenen, omdat er premies moeten worden afgedragen zonder dat er reële prestaties tegenover staan. De verzekering is in deze gevallen niet alleen onnodig, maar heeft bovendien als nadelig gevolg dat de arbeidskosten stijgen. De werkgever moet namelijk het grootste deel van de premies opbrengen. Dit heeft een negatief effect op de arbeidsvraag aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Een verplichte verzekering voor ‘kleine arbeidsrelaties’ is dan ook strijdig met de doelstelling om de arbeidsparticipatie te bevorderen.

Naar het oordeel van het kabinet zijn er dan ook principiële argumenten om personen van wie het arbeidsinkomen van bijkomstige of incidentele aard is, buiten de werknemersverzekeringen te laten vallen.

Dit doet de vraag rijzen wanneer gesproken kan worden van bijkomstige of incidentele inkomsten. Elke grens is uiteraard in zekere zin arbitrair, maar het kabinet denkt hierbij aan een bedrag van €253, wat overeenkomt met 20% van het wettelijk minimumloon (WML) per maand. Dat wil zeggen dat een arbeidsrelatie tot een verzekeringsplicht leidt als het bruto-inkomen uit deze arbeidsrelatie per maand doorgaans ten minste €253 zal bedragen. Daarnaast is het kabinet van mening dat er sprake is van bijkomstige of incidentele inkomsten als de arbeidsrelatie slechts voor een korte periode is aangegaan. Het kabinet denkt hierbij aan een grens van 30 dagen. Dat houdt in dat een arbeidsrelatie tot een verzekeringsplicht leidt als die relatie voor ten minste 30 dagen is aangegaan. De inkomensvoorwaarde en de duurvoorwaarde samen vormen de ondergrens. Verzekeringsplicht ontstaat alleen als aan beide voorwaarden is voldaan. Een arbeidsrelatie van een week leidt dus niet tot verzekering, ook al is de beloning hoger dan €253.

Het kabinet tekent met nadruk aan dat de verzekeringsplicht per arbeidsrelatie wordt gezien. Als iemand in een arbeidsrelatie in een bepaalde maand minder verdient dan €253, maar daarnaast of daarna in een andere arbeidsrelatie werkt waardoor hij in totaal die maand meer verdient dan €253, dan leidt de eerstgenoemde arbeidsrelatie toch niet tot een verzekeringsplicht. Er vindt dus geen samentelling van inkomens plaats uit meerdere arbeidsrelaties. Samentelling heeft namelijk het bezwaar dat degene die een ander verzoekt om arbeid te verrichten tegen een bedrag onder de ondergrens, niet bij voorbaat kan weten of diegene daarna of daarnaast een andere arbeidrelatie heeft of zal hebben, waardoor hij in totaal boven de ondergrens uitkomt. In de bijlage wordt uitgebreid ingegaan op de praktische problemen die verbonden zijn aan samentelling. Daarbij dient te worden gezien of voor degenen die een arbeidsrelatie aangaan waarin niet aan de ondergrens wordt voldaan, de mogelijkheid om zich vrijwillig te verzekeren voor (een of meerdere) werknemersverzekeringen adequaat is.

Bepaling van kruimelverzekeringen

Ten tweede is – eveneens vanwege de ratio van de ondergrens - van belang de vraag wanneer er sprake is van een kruimelverzekering. Daarvan is sprake als de administratieve lasten, premielasten en uitvoeringskosten onevenredig hoog zijn tegenover de potentiële aanspraken. De tabellen 1,2 en 3 bevatten gegevens om deze afweging te kunnen maken.

Tabel 1 geeft op individueel niveau weer wat de administratieve lasten van de werknemersverzekeringen voor bedrijven zijn bij dienstbetrekkingen met een inkomen van 20% WML.

Tabel 1. Administratieve lasten bij een ondergrens van 20% WML

Categorieën werknemers	Bruto loon	AL per dienstverband	
		Gemiddeld	in % van loon
20% WML op jaarbasis	€ 3.300	€ 28,50	0,86%

Tabel 2 laat zien met welk bedrag de arbeidskosten dalen als de werkgever iemand aanneemt die net geen 20% WML per maand verdient. Verder is aangegeven met welk percentage het inkomen van de betreffende werknemer afneemt. Dit negatieve inkomenseffect wordt veroorzaakt doordat personen met een inkomen beneden de

ondergrens niet langer onder de loonbelasting vallen.

In het verlengde daarvan is de inhoudingsplichtige, de werkgever, niet langer een vergoeding aan de werknemer verschuldigd voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet (Zvw). Indien het inkomen in de heffing bij wege van aanslag voor de inkomstenbelasting en de Zvw wordt betrokken is betrokkene het verlaagde tarief (2006 4,4%) verschuldigd.

Tabel 2. Arbeidskosten en inkomenseffect bij einde verzekeringsplicht

	20% WML
Vershil in arbeidskosten per maand	€50,00-
Inkomenseffect	-6%

In tabel 3 wordt aangegeven welke besparingen een ondergrens van 20% WML én 30 dagen op macroniveau meebrengt voor de uitkeringslasten, de premie-inkomsten en de administratieve lasten *uit hoofde van de werknemersverzekeringen*.

Tabel 3. Besparingen op de uitkeringslasten, premie-inkomsten en administratieve lasten bij een ondergrens van 20% WML

Ondergrens	Uitkeringslasten (excl. uitvoeringskosten)	Premie-inkomsten WW en WAO	Administratieve lasten werknemersverzekeringen
20% WML	- €5 miljoen	- €100 miljoen	- €22 miljoen

Het verschil en de verhouding tussen de besparingen op de premie-inkomsten en uitkeringslasten tonen aan in hoeverre voor personen met 'kleine dienstbetrekkingen' in de huidige situatie meer wordt bijdragen aan de werknemersverzekeringen dan ze daaruit ontvangen. Zo leidt een ondergrens van 20% WML én 30 dagen tot een structurele daling van €100 miljoen op de premie-inkomsten, terwijl de uitkeringslasten 'slechts' met €5 miljoen dalen. Over het loon van personen die minder verdienen dan 20% WML of korter werken dan 30 dagen wordt in de huidige situatie dus €95 miljoen meer aan (hoofdzakelijk werkgevers)premies afgedragen dan deze groep aan uitkeringen ontvangt. Anders uitgedrukt, er wordt twintig keer zoveel betaald als ontvangen. Het voorstel betekent dus een beperkte verkleining van de grondslag waardoor de percentages aanpassing behoeven.

Het voorstel heeft ook gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven uit hoofde van de *fiscale wet- en regelgeving*:

- Per saldo zal de groep werknemers waarvoor een werkgever loonheffing moet inhouden kleiner worden. De administratieve lasten van de loonheffing nemen daardoor af;
- Om voor werknemers die niet langer onder de loonheffing vallen te kunnen bepalen of zij wel of niet aangifte voor de inkomstenbelasting moeten doen, heeft de Belastingdienst informatie nodig. Dit is des te belangrijker nu de Belastingdienst werkt aan de voorbereidingen voor de invoering van een voorgevulde aangifte inkomstenbelasting per 1 januari 2008. Op dit moment wordt een vooronderzoek uitgevoerd naar de informatie waarover de Belastingdienst ten behoeve van de voorgevulde aangifte moet kunnen beschikken.

Voor werknemers die niet langer onder de loonheffing vallen zou de Belastingdienst die informatie moeten krijgen van de werkgever/opdrachtgever. Dit zal leiden tot een toename van de administratieve lasten voor werkgevers.

De uiteindelijke gevolgen van de voorstellen voor de administratieve lasten van fiscale wet- en regelgeving zijn een resultante van de hiervoor beschreven effecten. Naar verwachting zal daarover meer concreet informatie kunnen worden gegeven na afronding van de vooronderzoeken ten behoeve van de vooringevulde aangifte. Die afronding staat gepland voor de eerste maanden van het volgende jaar.

Gevolgen voor de omvang van de personenkring

Ten derde is van belang de invloed van de ondergrens op de omvang van de personenkring. Het voorstel leidt zowel tot een toename als een afname van het aantal verplicht verzekerden. Zonder een ondergrens zou het aantal verplicht verzekerden met 300.000 personen toenemen doordat ook de categorie overige arbeidsverrichters onder de verzekeringsplicht gaat vallen. Door de ondergrens zal de toename van deze categorie evenwel kleiner zijn. Daarnaast heeft de ondergrens tot gevolg dat sommige personen die nu wel verplicht verzekerd zijn, dat straks niet meer zijn. Voor de 'echte' dienstbetrekkingen en de meeste fictieve dienstbetrekkingen geldt nu immers geen ondergrens. De onderstaande tabel laat zien welke gevolgen een ondergrens van 20% WML én 30 dagen heeft op de omvang van de personenkring.

Tabel 4. Toe- en afname van de personenkring bij een ondergrens van 20% WML

<i>Ondergrens</i>	Toename vanwege instroom overige arbeidsverrichters*	Afname vanwege uitstroom 'echte' en fictieve dienstbetrekkingen**	Saldo	Saldo in % van totale aantal 'echte' en fictieve dienstbetrekkingen*
20% WML	+100.000	-1.000.000	-900.000	-12%

* De contractduur van de overige arbeidsverrichters is niet bekend. 100.000 personen verdienen in 2003 meer dan 20% WML; een onbekend aandeel zal wegens het durcriterium buiten de personenkring blijven.

** Er is uitgegaan van de lopende 'echte' en fictieve dienstbetrekkingen op 15 december 2003

Uit tabel 4 blijkt dat de introductie van een uniforme ondergrens leidt tot een afname van het aantal verplicht verzekerden met 900.000. De volgende vier tabellen tonen hoe deze groep is samengesteld naar leeftijd, geslacht, sector en samenloop van meerdere dienstverbanden.

Tabel 5. Afname vanwege uitstroom 'echte' en fictieve dienstbetrekkingen uitgesplitst naar leeftijd

	< 23 jaar	23 jaar-64 jaar	totaal
aantal dienstbetrekkingen	1.100.000	6.250.000	7.350.000
waarvan < 20% WML of < 30 dage	550.000	450.000	1.000.000
in % van totaal	50%	7%	14%

*aantallen in de cellen afgerond op 10.000, totalen afgerond op 50.000.

Tabel 5 laat zien dat de groep die door de introductie van een uniforme ondergrens buiten de personenkring valt vaker jongeren (50%) betreft dan volwassenen (7%). Factoren die daaraan bijdragen zijn het minimumjeugdloon en het feit dat veel jongeren slechts tijdens hun vakantie werken of naast hun opleiding een parttime bijbaantje hebben.

Tabel 6. Afname vanwege uitstroom 'echte' en fictieve dienstbetrekkingen uitgesplitst naar geslacht

	man	vrouw	totaal
aantal dienstbetrekkingen	4.050.000	3.300.000	7.350.000
waarvan < 20% WML of < 30 dage	450.000	550.000	1.000.000
in % van totaal	11%	17%	14%

* aantallen in de cellen afgerond op 10.000, totalen afgerond op 50.000.

Tabel 6 laat zien dat door de introductie van een uniforme ondergrens vrouwen relatief vaker (17%) dan mannen (11%) buiten de personenkring zullen gaan vallen. Dit komt vooral doordat vrouwen vaker een parttime baan hebben.

Tabel 7. Afname vanwege uitstroom 'echte' en fictieve dienstbetrekkingen uitgesplitst naar sector

sector	< 20% WML of < 30 dagen		in %
	totaal		
33 horeca algemeen	170.000	340.000	50%
52 uitzendbedrijven	140.000	400.000	35%
35 gezondheidszorg	130.000	1.160.000	11%
17 detailhandel en ambachten	100.000	410.000	24%
19 grootwinkelbedrijf	90.000	290.000	31%
54 Culturele instellingen	30.000	80.000	38%
totaal	1.000.000	7.350.000	14%

* aantallen in de cellen afgerond op 10.000, totalen afgerond op 50.000.

Tabel 7 geeft de zes sectoren aan waarvoor de introductie van een ondergrens van 20% WML én 30 dagen leidt tot het wegvallen van:

- óf meer dan 100.000 dienstverbanden. Dit betreft de sectoren horeca, uitzendbedrijven, gezondheidszorg en detailhandel;
- óf meer dan 30% van het huidige aantal verzekerde dienstverbanden. Dit betreft de sectoren grootwinkelbedrijf en culturele instellingen (en daarnaast ook de eerder genoemde sectoren horeca en uitzendbedrijven).

Tabel 8. Samenloop van meerdere dienstbetrekkingen per persoon

	Aantal dienstbetrekkingen	Aantal personen	Vershil	Vershil in % van aantal dienstbetrekkingen
Totaal	7.350.000	6.800.000	550.000	7%
Onder 20% WML of < 30 dagen	1.000.000	650.000	350.000	35%

Uit tabel 8 blijkt dat 7.350.000 dienstbetrekkingen werden vervuld door 6.800.000 personen. Dit betekent dat bij ten hoogste 550.000 personen sprake is van een samenloop van meerdere dienstbetrekkingen. Daarnaast laat de tabel zien dat er 650.000 personen zijn die in totaal minder verdienen dan 20% WML of in totaal korter werken dan 30 dagen. Verder zijn er 1.000.000 dienstbetrekkingen waarin minder dan 20% WML wordt verdiend of korter dan 30 dagen wordt gewerkt. Van deze 1.000.000 dienstbetrekkingen onder de ondergrens worden er dus hoogstens 350.000 (35%) vervuld door personen die in totaal boven de ondergrens komen.

Dit kunnen personen zijn die – naast hun ‘kleine’ dienstbetrekking – in een grote dienstbetrekking werken. Ook kan het gaan om personen die twee of meer ‘kleine’ dienstbetrekkingen vervullen, die opgeteld boven de ondergrens uitkomen. In dat laatste geval blijven de betrokkenen echter onverzekerd, omdat er geen samentelling plaatsvindt.

Nationale en internationale normen

Ten vierde is een aantal nationale en internationale normen in dit verband relevant. Zo dienen ingevolge ILO-verdrag nr. 121 in beginsel alle werknemers, inclusief leerlingen werkzaam in het bedrijfsleven en in de overheidssector, te worden beschermd (artikel 4, eerste lid). Enkele categorieën kunnen worden uitgesloten (artikel 4, tweede lid)

- Personen die gelegenhedswerk verrichten, dat niet in verband staat met de onderneming van de werkgever.
- Thuiswerkers.
- Inwonende gezinsleden van de werkgever, die voor hem werken.
- Andere categorieën werknemers, mits de omvang hiervan niet groter is dan tien procent van het totale aantal werknemers (waarbij de drie hiervoor genoemde groepen niet worden meegeteld).

Zoals uit bovenstaande tabellen blijkt worden vooral vrouwen en jongeren getroffen door een ondergrens, omdat zij relatief vaker in ‘kleine arbeidsrelaties’ arbeid verrichten. Dit is een vorm van indirecte discriminatie die alleen geoorloofd is als de maatregel zijn rechtvaardiging vindt in objectieve factoren die geen verband houden met discriminatie op grond van geslacht of leeftijd. Maatstaf daarvoor is dat de gekozen middelen beantwoorden aan een legitieme doelstelling van het sociale beleid, en dat zij geschikt en noodzakelijk zijn om dat doel te bereiken. Naar het oordeel van het kabinet is daarvan sprake bij de introductie van een uniforme ondergrens.

Het primaire doel van variant 2 is namelijk om de onevenredigheid te verminderen tussen aanspraken enerzijds en premielasten, administratieve lasten en uitvoeringskosten anderzijds. Dit is te beschouwen als een sociaal doel: nu moet een premie worden betaald, met alle administratieve lasten en uitvoeringskosten van dien, terwijl daar niet of nauwelijks aanspraken tegenover staan. Bovendien heeft deze doelstelling objectief gezien niets van doen met onderscheid op grond van geslacht of leeftijd. Een tweede doel van variant 2 is om de arbeidsparticipatie te bevorderen van personen die willen werken in ‘kleine’ arbeidsrelaties. De introductie van een ondergrens is naar de mening van het kabinet een geschikt en noodzakelijk middel om deze beide doelen te bereiken. De ondergrens voorkomt dat wel premie moet worden betaald terwijl daar geen (redelijke) uitkering tegenover staat. Dit laatste wordt veroorzaakt doordat ‘kleine arbeidsrelaties’ vaak tot geen of zeer lage uitkeringen leiden. Het introduceren van een ondergrens heeft immers tot gevolg dat de verzekerings- en premieplicht voor ‘kleine arbeidsrelaties’ vervalt, wat tot lagere arbeidskosten leidt. Daardoor zullen eerder korte arbeidsrelaties worden aangegaan.

Financiële aspecten

Ten vijfde is van belang wat de financiële en arbeidsmarkteffecten zijn van de introductie van een uniforme ondergrens. Zo zullen de premielasten dalen als een bepaalde arbeidsrelatie niet langer tot een verzekeringsplicht leidt (en omgekeerd). De arbeidskosten nemen dus af (toe) bij een gelijkblijvend bruto maandinkomen (zie tabel 2). Dit heeft een positief effect op de arbeidsvraag, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Daartegenover staat dat banen boven de ondergrens relatief duurder worden.

Het introduceren van een ondergrens kan dan tot gevolg hebben dat werkgevers meerdere kleine deeltijdbanen zullen prefereren boven één voltijd baan of grotere deeltijd baan vanwege de lagere arbeidskosten van 'kleine dienstbetrekkingen'.

Per saldo zal het effect op de werkgelegenheid in personen licht positief zijn, terwijl het effect op de werkgelegenheid in uren licht negatief uitvalt. Dat laatste is het gevolg van het feit dat grote banen ten opzichte van kleine banen wat zwaarder belast zullen worden, en daardoor (marginaal) minder aantrekkelijk zijn. De huidige kruissubsidie van kleine aan grote banen vervalt immers (zie tabel 3)

Samenloop

Tot slot is van belang dat arbeidsrelaties elkaar kunnen opvolgen of naast elkaar kunnen worden vervuld. De ondergrens heeft tot gevolg dat kortdurende arbeidsrelaties niet tot een verplichte verzekering leiden, ook niet als ze tegelijkertijd worden vervuld of elkaar opvolgen, tenzij ze bij dezelfde werkgever worden vervuld. Een ondergrens betekent dat de werkgever niet premieplichtig is als hij een arbeidsrelatie met een ander aangaat van korter dan 30 dagen of tegen een bruto maandinkomen van minder dan 20% van het WML. Het zou merkwaardig zijn als hij in dat geval wel premieplichtig wordt, omdat die ander daarnaast of voordien voor kortere of langere tijd bij een andere werkgever werkt of heeft gewerkt. Dit zal ertoe leiden dat de werkgever met deze persoon geen arbeidsrelatie (van korter dan 30 dagen of een lagere beloning dan 20% WML) aangaat, maar met iemand die geen andere baan heeft (gehad). Het is bovendien onuitvoerbaar doordat de werkgever niet van te voren weet of de betrokkene na afloop van zijn kortdurende arbeidsrelatie daarna met een andere werkgever een arbeidsrelatie aangaat (waardoor de grens van 30 dagen of 20% WML in totaal wordt overschreden). Vanuit het perspectief van degene die arbeid verricht ligt dat uiteraard anders: kortdurende arbeidsrelaties achter elkaar leiden voor hem niet tot een verzekeringsplicht, ook niet als hij de ondergrens daardoor overschrijdt.

De volgende tabel geeft een beeld van de samenloop van kortdurende dienstbetrekkingen. De tabel is gebaseerd op gegevens van het UWV.

Tabel 9. Personen met dienstbetrekkingen korter dan 30 dagen, verdeeld naar aantal kortdurende dienstbetrekkingen

aantal dienstverbanden < 30 dag	1	2	3	4	5 tot 10	meer dan 10	totaal
aantal personen	343.000	52.000	11.000	3.100	1.500	100	410.000
aantal dienstverbanden	343.000	104.000	33.000	12.000	8.000	1.200	500.000
in % van totaal	69%	21%	7%	2%	2%	0%	100%

- In totaal waren er in 2003 op jaarbasis ca 500.000 dienstbetrekkingen met een looptijd van korter dan 30 dagen. Deze zijn door ca 410.000 personen vervuld.
- Ruim 340.000 personen heeft in 2003 slechts één dienstbetrekking korter dan 30 dagen vervuld.
- Ca 50.000 personen hadden twee en ca 10.000 personen hadden drie kortdurende dienstbetrekkingen.
- Vier of meer dienstbetrekkingen per persoon komt nauwelijks voor (minder dan 5.000 personen die samen ruim 20.000 kortdurende dienstbetrekkingen vervulden).

Uiteraard kan er ook sprake zijn van samenloop van een of meerdere dienstbetrekkingen van korter dan 30 dagen met een of meerdere dienstbetrekkingen van langer dan 30 dagen. Onderstaande tabel geeft deze uitsplitsing.

Tabel 10. Personen met dienstbetrekkingen van korter dan 30 dagen, verdeeld naar aantal dienstbetrekkingen met een duur van korter dan 30 dagen respectievelijk langer dan 30 dagen

aantal dienstverbanden < 30 dag	1	2	3	4	5 tot 10	meer dan 10	totaal
aantal dienstverbanden > 30 dagen							
0 dienstverbanden > 30 dagen	88.000	10.000	2.000	400	200	-	100.000
1 dienstverband > 30 dagen	131.000	17.000	3.000	800	300	-	150.000
2 dienstverbanden > 30 dagen	80.000	14.000	3.000	800	300	-	100.000
3 dienstverbanden > 30 dagen	31.000	7.000	2.000	600	200	-	40.000
4 of meer	13.000	4.000	1.000	500	500	100	20.000
totaal	343.000	52.000	11.000	3.100	1.500	100	410.000

- Voor 100.000 personen geldt dat zij in 2003 enkel dienstbetrekkingen hebben vervuld van korter dan 30 dagen; ca 88.000 daarvan waren op grond van slechts één (kortdurende) dienstbetrekking verzekerd.
- Ca 150.000 personen hebben één of meerdere dienstbetrekkingen van korter dan 30 dagen gecombineerd met één dienstbetrekking van langer dan 30 dagen.
- Ca 100.000 personen hebben één of meerdere dienstbetrekkingen van korter dan 30 dagen gecombineerd met twee dienstbetrekkingen van langer dan 30 dagen.
- Ca 40.000 personen hebben één of meerdere dienstbetrekkingen van korter dan 30 dagen gecombineerd met twee dienstbetrekkingen van langer dan 30 dagen.
- Personen met vier of meer langer durende dienstbetrekkingen en ook nog één of meer korte dienstbetrekkingen komen uiteraard nauwelijks voor (ca 20.000).

In het licht van bovenstaande factoren verzoeken wij uw raad om zijn advies uit te brengen over een mogelijke ondergrens van 20% WML én 30 dagen.

III. Adviesaanvraag over uitzonderingen op de verzekeringsplicht

Tot slot is de vraag aan de orde welke andere uitzonderingen op de verzekeringsplicht moeten worden gemaakt. Het uitgangspunt van het kabinet is dat deze uitzonderingen zoveel mogelijk moeten worden beperkt. Uitzonderingen doen afbreuk aan de transparantie en duidelijkheid van de regeling en leiden tot nieuwe afbakeningsvragen. De maatschappelijke noodzaak van een uitzondering dient dan ook te worden aangetoond. Naar de mening van het kabinet kunnen in de volgende gevallen goede argumenten worden aangevoerd om werkenden buiten de verzekeringsplicht te houden.

In de eerste plaats gaat het dan om personen van 65 jaar of ouder en de zogenaamde artikel 6-uitzonderingen (zoals politieke ambtsdragers, personen die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend huiselijke of persoonlijke diensten verrichten in de huishouding van een natuurlijke persoon en die diensten doorgaans op minder dan drie dagen per week verrichten, directeur-grootaandeelhouder en – vanaf 1 januari 2006 - vrijwilligers). Deze uitzonderingen dienen naar het oordeel van het kabinet te worden gehandhaafd. Voor de verschillende groepen gelden overigens andere argumenten.

De leeftijdsgrens van 65 jaar bestaat bijvoorbeeld omdat ingezetenen vanaf hun 65^e jaar aanspraak maken op een AOW-uitkering. De politieke ambtsdragers zijn uitgezonderd van de verzekeringsplicht omdat voor hen bijzondere regelingen gelden. De directeur-groootaandeelhouders zijn uitgezonderd omdat zij meer als werkgever dan als werknemer zijn te beschouwen en daardoor hun verzekeringspositie kunnen beïnvloeden. De medewerkers die huiselijke of persoonlijke diensten verrichten voor een natuurlijk persoon zijn uitgezonderd omdat zij hun werkzaamheden in de privé-sfeer van de opdrachtgever verrichten; dit stimuleert de markt voor persoonlijke dienstverlening. Het gaat dan om allerlei diensten (schoonmaken, oppassen, verzorgen, enz.) alsmede om huishoudelijke hulp van alfahulpen of hulp gefinancierd via persoonsgebonden budgetten. Tot slot kan bij invoering van de ondergrens van 20% WML én 30 dagen de uitzondering voor vrijwilligers vervallen, omdat voor hen nu een lagere ondergrens geldt.

In de tweede plaats zijn er goede argumenten om de uitzondering van de verzekeringsplicht voor gastouders en commissarissen en statutair bestuurders te handhaven. De uitzondering voor gastouders berust op de wens om de mogelijkheden tot kinderopvang te stimuleren zodat ouders met kinderen desgewenst kunnen deelnemen aan het arbeidsproces. Achterliggende gedachte is tevens om de bestaande vrijstellingen ten behoeve van de markt voor persoonlijke dienstverlening te continueren. Voor commissarissen en statutair bestuurders geldt dat er bij hen in het geheel geen sprake is van ondergeschiktheid of afhankelijkheid ten opzichte van hun wederpartij.

Het kabinet wenst de uitzonderingen tot bovengenoemde beroepsgroepen te beperken. Maar er zijn wellicht ook goede argumenten voor andere groepen werkenden. Zo is recent tijdens de begrotingsbehandeling van SZW de wens uitgesproken om stagiaires (die thans alleen voor de ZW zijn verzekerd) uit te zonderen.¹

Ten behoeve van een afgewogen antwoord op deze vraag heeft het kabinet een onderzoek laten verrichten naar de omvang en samenstelling van de groep 'overige arbeidsverrichters', waarin onder meer ook is onderzocht welke activiteiten door de verschillende overige arbeidsverrichters worden uitgeoefend. De resultaten van dit onderzoek zijn in bijlage 2 toegevoegd.

Naar aanleiding van het voorgaande verzoeken wij uw raad tevens om advies uit te brengen over de vraag of er uitzonderingen moeten worden gemaakt op de verzekeringsplicht, en zo ja, voor welke groepen en op basis van welke argumenten.

Hoogachtend,
mede namens de Staatssecretaris van Financiën,
de Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

(mr. A.J. de Geus)

Bijlage: 2

¹ Motie van der Sande cs, Kamerstukken II 2005/06, 30 300 XV, nr. 63