



UNIVERSITY OF AMSTERDAM

Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies

Collectieve arrangementen voor zzp'ers: de argumenten gewogen

Paul de Beer

WP 172
Maart 2017

AIAS

Working Paper Serie

AIAS works!

Rebalancing labour between market and regulation

Maart 2017

© Paul de Beer, Amsterdam

Contact: P.T.deBeer@uva.nl

Algemeen contact: aias@uva.nl

Bibliografische informatie

Beer, P.T. de, (2017). Collectieve arrangementen voor zzp'ers: de argumenten gewogen. Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS), Universiteit van Amsterdam, AIAS Working Paper 172.

Informatie mag worden geciteerd, mits de bron nauwkeurig is vermeld.

Reproductie voor eigen/intern gebruik is toegestaan.

Deze working paper kan worden gedownload op onze website www.uva-aias.net via het menu:

Publicaties/Working papers.

ISSN online: 2213-4980

ISSN print: 1570-3185

Collectieve arrangementen voor zzp'ers: de argumenten gewogen

Paul de Beer

Universiteit van Amsterdam
Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies

Dit essay is geschreven op verzoek van en financieel mogelijk
gemaakt door Instituut Gak

WP 172

Inhoudsopgave

Aanleiding	5
Verzekering van zelfstandigen als sluitsteen van de verzorgingsstaat?	6
Moeten zelfstandigen onder een volksverzekering voor	
arbeidsongeschiktheid vallen?	8
Moeten zelfstandigen onder de werknemersverzekering voor	
arbeidsongeschiktheid vallen?	12
Tussenbalans	15
Andere risico's	18
Ziekte	18
Werkloosheid	18
Pensioen	19
Scholing en ontwikkeling	20
Conclusie	22
Tot besluit	24
Literatuur	25

Aanleiding

Over de zzp'er, de zelfstandige zonder personeel, bestaan twee stereotype beelden. In het ene stereotype is de zzp'er de held van de moderne arbeidsmarkt, de mondige burger die zich heeft bevrijd van het dwingende keurslijf van het dienstverband en nu in vrijheid en autonomie werkt zoals en wanneer hij of zij zelf wenst. In het andere stereotype is de zzp'er een schijnzelfstandige die wordt uitgebuit door op winst beluste bedrijven, die nauwelijks te onderscheiden is van een werknemer in loondienst, maar wel de bijbehorende bescherming mist: geen ontslagbescherming, geen sociale zekerheid, geen pensioen, geen vakantiegeld, geen maximale arbeidstijden, geen cao. Wie het eerste stereotype aanhangt, zal de zzp'er op een lijn stellen met een ondernemer en zich verzetten tegen de idee om zzp'ers verplicht te laten deelnemen aan collectieve verzekeringen tegen inkomensderving in geval van ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ouderdom. Wie de zzp'er met het tweede stereotype associeert, zal hem of haar veeleer als een verkapte werknemer zien en dus pleiten voor een vergelijkbare inkomensbescherming als voor werknemers in loondienst geldt. De meningen over de wenselijkheid van (verplichte) collectieve arrangementen voor zzp'ers lopen dan ook sterk uiteen, zo blijkt bijvoorbeeld uit de programma's van de verschillende politieke partijen voor de Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017. In dit essay probeer ik de verschillende argumenten die voor dan wel tegen verplichte sociale verzekeringen voor zzp'ers pleiten te ontrafelen en op waarde te schatten. Dat leidt niet tot een eenduidige aanbeveling ten aanzien van collectieve arrangementen voor zzp'ers, maar schept hopelijk wat meer helderheid in deze discussie en kan daarmee bijdragen aan een meer zakelijke uitwisseling van argumenten over dit belangrijke en actuele thema.

Verzekering van zelfstandigen als sluitsteen van de verzorgingsstaat?

In 1975 werd met de invoering van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) de sluitsteen gelegd van de verzorgingsstaat. Stap voor stap was in de drie decennia na de Tweede Wereldoorlog de dekking van het socialezekerheidsstelsel uitgebreid naar nieuwe groepen en nieuwe risico's. Eerst ouderdom, toen werkloosheid en tot slot ook arbeidsongeschiktheid. Met de AAW werd ook het arbeidsongeschiktheidsrisico van zelfstandigen collectief verzekerd. Niet lang daarna ontstonden echter de eerste scheuren in het bouwwerk van de sociale zekerheid. Het beroep dat op het sociale stelsel werd gedaan, nam in de jaren zeventig en tachtig zo sterk toe, dat het gebouw onder zijn eigen gewicht dreigde te bezwijken. Daarom werden al snel de eerste voorstellen ingediend om de aanspraken op de sociale zekerheid te beperken. Dit leidde in de jaren tachtig onder het bewind van minister-president Lubbers tot vele ingrepen in het stelsel. Meestal waren dit simpelweg kortingen of bevrozingen van de uitkeringen – de meest effectieve manier om op korte termijn te bezuinigen – maar geleidelijk kwamen ook meer ingrijpende hervormingen op de agenda. In de jaren negentig werden – na Lubbers' beroemde uitspraak 'Nederland is ziek' – vooral de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen onderwerp van intensieve discussie. In 1998 leidde dit tot het afschaffen van de AAW.

De AAW vervulde eigenlijk drie functies. Hij was de basis – tot aan het sociaal minimumniveau – onder de inkomensgerelateerde arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers, de WAO. Hij bood een minimuminkomensgarantie voor (jong)gehandicapten zonder arbeidsverleden. En hij vormde een minimumarbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. In 1998 werd voor werknemers de AAW geïntegreerd in de WAO, voor jonggehandicapten werd de Wajong geïntroduceerd en voor zelfstandigen kwam er een aparte arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Wet Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen (WAZ). De WAZ stuitte echter al snel op bezwaar van zelfstandigen die de premie te hoog vonden in verhouding tot de inkomensbescherming die hij bood (vooral omdat de premie inkomensafhankelijk was en de uitkering niet). Als gevolg hiervan werd in 2004, als onderdeel van de invoering van premiedifferentiatie in de arbeidsongeschiktheidsverzekering (de z.g. Pemba), de WAZ afgeschaft. Dertig jaar na het leggen van de sluitsteen, werd deze dus weer uit het gebouw van de sociale zekerheid verwijderd. Daardoor ontstond er opnieuw een maatschappelijke groep die voor een belangrijk inkomensrisico niet kan terugvallen op een collectief vangnet.

Toevalligerwijze stonden we in 2004 net aan het begin van een periode waarin het aantal zelfstandigen onstuimig zou groeien. In 2004 waren er in Nederland iets meer dan een miljoen zelfstandigen, in 2016 was dit aantal met bijna 40 procent gegroeid tot 1.400.000. Terwijl het besluit om de WAZ af te schaffen in 2004 nauwelijks maatschappelijke discussie opriep, is dertien jaar later de vraag of er (weer) een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen moet worden ingevoerd een belangrijk twistpunt in de discussie over de toekomst van het sociale stelsel.

Deze korte historische terugblik kan helpen om de discussie in een wat breder perspectief te plaatsen. Enerzijds leert hij dat het geen historisch unicum zou zijn om zelfstandigen te verplichten aan een collectieve sociale voorziening deel te nemen, aangezien hiervan dertig jaar lang sprake is geweest. Anderzijds roept het feit dat we pas dertien jaar geleden hebben besloten om de

verplichte verzekering voor zelfstandigen op te heffen, de vraag op of er in de periode sindsdien zoveel is veranderd – of dat de gevolgen zo anders zijn geweest dan verwacht – dat er nu reden is om dat besluit terug te draaien. Tot slot kunnen we ook lering trekken uit de argumenten die in het verleden werden aangevoerd om zelfstandigen wel of juist niet in een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering onder te brengen.

In dit essay laat ik verschillende argumenten de revue passeren waarom het al dan niet wenselijk is om zelfstandigen of zzp'ers onder een verplichte collectieve regeling te brengen. Ik concentreer mij daarbij in eerste instantie op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, waarvoor de vraag het lastigst is te beantwoorden. Daarna pas ik een vergelijkbare redenering toe op de – mijns inziens – eenvoudiger gevallen van ziekte, werkloosheid, ouderdom en scholingsvoorzieningen.

Moeten zelfstandigen onder een volksverzekering voor arbeidsongeschiktheid vallen?

De Nederlandse verzorgingsstaat kent in essentie twee soorten sociale verzekering. De volksverzekeringen bieden een basisinkomenszekerheid voor iedere burger in ons land, ongeacht of men aan die verzekering heeft bijgedragen door het betalen van premie. Het ingezetenschap van Nederland vormt de grondslag voor het recht op een uitkering. De bekendste voorbeelden zijn de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en de Algemene Nabestaandenwet (ANW). De werknemersverzekeringen verzekeren, zoals de naam al aangeeft, alleen het risico op inkomensderving van werknemers in loondienst. De uitkering is evenredig aan de premie die men heeft betaald: hoe hoger de premie, hoe hoger de uitkering waarop men aanspraak kan maken. De twee belangrijkste voorbeelden zijn de Werkloosheidswet (WW) en de Wet werk en inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA). Voor zzp'ers – of zelfstandigen in het algemeen – geldt dat zij wel onder de volksverzekeringen vallen, maar niet onder de werknemersverzekeringen.

Vanaf de introductie van de eerste, sobere regelingen voor invaliditeit en (arbeids)ongevallen – de Ongevallenwet uit 1901 en de Invaliditeitswet uit 1919 – is er discussie geweest over de vraag of deze ook voor zelfstandigen moeten gelden (zie bv. Rommelse 2011). Het antwoord op deze vraag hangt direct samen met de vraag of het risico op arbeidsongeschiktheid in een volksverzekering dient te worden ondergebracht. De meest elementaire reden hiervoor is dat iedere burger die gehandicapt of arbeidsongeschikt is, beperkt wordt in zijn of haar mogelijkheden om een inkomen te verwerven en hierdoor benadeeld is ten opzichte van niet-arbeidsongeschikten. Bij de indiening van het eerste voorstel voor de WAO in 1962-1963 formuleerde minister Veldkamp dit in termen van recht op zelfontplooiing en gelijke kansen:

“De meer oorspronkelijke beginselen, waarom het bij de verplichte sociale verzekering gaat, zijn dan ook naar het oordeel van de ondergetekende in de eerste plaats het recht van iedere mens op zelfontplooiing en in de tweede plaats het recht op gelijke kansen. Het eerste beginsel brengt met zich, dat ook de zieke, ook de invalide en ook de gehandicapte mens recht op levensontplooiing heeft, waartoe de sociale verzekering een geëigend middel is om hem daartoe de materiële mogelijkheden te verschaffen. Uit het tweede beginsel vloeit voort, dat zieke, invalide en gehandicapte mensen, ondanks hun lichamelijke ongelijkheid, toch maatschappelijk zoveel mogelijk gelijke kansen dienen te hebben als gezonde mensen, en dat in ieder geval niet gediscrimineerd dient te worden naar de oorzaak van ziekte, invaliditeit en handicap” (geciteerd door Rommelse 2011: 68; nadruk toegevoegd).

Hoewel Veldkamp het over ‘iedere mens’ had, werd toch besloten de WAO te beperken tot werknemers, en zelfstandigen en andere arbeidsongeschikten niet verplicht onder te brengen in een regeling die hen zelfontplooiing en gelijke kansen zou bieden. Dit was mede het resultaat van een aantal adviezen van de Sociaal-Economische Raad (SER) waarin deze zich had gebogen over de wenselijkheid van een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. In 1957 wees de SER dit idee af omdat de gevolgen van arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen – en daarmee de behoefte aan een verzekering – te zeer uiteen zouden lopen: “De behoefte aan het treffen van een voorziening tegen geldelijke gevolgen van arbeidsongeschiktheid is dan ook bij de zelfstandigen meer gevarieerd dan bij de loontrekkenden, hetgeen tot het betrachten van voorzichtigheid bij het

opleggen van een verzekeringsplicht noopt." (SER 1957: 15,16) Wel opperde de SER de mogelijkheid dat werknemers die als zelfstandige gaan werken vrijwillig aangesloten konden blijven bij de werknemersverzekering.

In 1965 constateerde de SER na raadpleging van een groot aantal organisatie van zelfstandigen echter, dat de opvattingen veranderd waren: "Uit deze meningspeiling meent de Raad te mogen afleiden dat een belangrijk deel van de zelfstandigen een arbeidsongeschiktheidsverzekering wenselijk acht en dat men bereid is de lasten welke uit een bodemvoorziening tegen geldelijke gevolgen van arbeidsongeschiktheid zouden voortvloeien, te dragen." (SER 1965: 4,5) Vooral onder 'kleine' zelfstandigen, zoals boeren en 'middenstanders' (winkeliers), bleek brede steun voor een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Het diende dan wel om een afzonderlijke regeling te gaan, die slechts een beperkte bescherming bood en, vooral om praktische redenen, gefinancierd zou moeten worden uit een voor iedere zelfstandige gelijke nominale premie. Bij de invoering van de WAO was er dus geen steun voor de idee om zelfstandigen in dezelfde verzekering onder te brengen als werknemers in loondienst. "Een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen welke het karakter heeft van een bodemvoorziening, heeft als consequentie dat de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor loontrekkenden niet zonder meer kan worden uitgebreid tot een volksverzekering." (SER 1965: 5,6)

Vijf jaar later, toen de WAO inmiddels was ingevoerd als werknemersverzekering, veranderde de SER wederom van standpunt. Uit een hearing met vertegenwoordigers van zelfstandigen was gebleken dat men nu wel de voorkeur gaf aan een volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid, om hiermee "(e)en aantal moeilijkheden verbonden aan een afzonderlijke arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen" te kunnen vermijden (SER 1970: 18). Twee jaar later, in 1972, werd dit zelfs tot een prioriteit van het overheidsbeleid benoemd indien er voldoende financiële ruimte zou zijn: "Indien de toeneming van het beschikbare inkomen een snellere verwezenlijking van de wensen toelaat dan thans valt te voorzien, zonder de minimaal noodzakelijk geachte stijging van het reëel vrij beschikbare inkomen aan te tasten, zal in de eerste plaats aandacht moeten worden besteed aan de mogelijkheid van versnelling van een dekking van het arbeidsongeschiktheidsrisico voor zelfstandigen." (SER 1972: 19)

Uiteindelijk waren het dus niet zozeer principiële als wel praktische overwegingen om een volksverzekering voor arbeidsongeschiktheid te creëren die niet alleen loontrekkenden maar ook zelfstandigen (en vroeggehandicapten) beschermde. Nu is het feit dat (grote groepen) zelfstandigen behoefte hebben aan een arbeidsongeschiktheidsverzekering nog niet voldoende reden om te concluderen dat een verplichte wettelijke (volks)verzekering gewenst is. Het is immers denkbaar dat zelfstandigen zichzelf vrijwillig verzekeren, hetzij bij een particuliere verzekeraar, hetzij door zich aan te sluiten bij een werknemersverzekering. Die laatste optie werd in 1957 door de SER gesuggereerd voor werknemers die als zelfstandig ondernemer beginnen. De optie van een particuliere verzekering werd door de SER niet expliciet genoemd, maar vermoedelijk was destijds het aanbod van particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekeringen zo beperkt, dat dit niet als een reëel alternatief werd gezien. In de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp voor de AAW constateerde minister Boersma:

“Gezien het bestaan van het risico van inkomensderving door arbeidsongeschiktheid en het ontbreken van een voldoende dekking van dit risico op vrijwillige basis kan het tot de taak van de overheid worden gerekend een verplichte verzekering inzake inkomensderving door langdurige arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen in het leven te roepen, zodat de gemeenschappelijke risico's ter zake van arbeidsongeschiktheid gemeenschappelijk kunnen worden gedragen.” (TK 1974-1975: 43)

Een kleine dertig jaar later dacht het kabinet daar anders over toen het voorstelde de WAZ af te schaffen:

“Daar waar tijdens de invoering van het Pembacomplex in 1998 nog voorrang is gegeven aan het publiek regelen van de polisvoorwaarden voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen, overheerst thans de gedachte dat overheidsbemoeienis alleen dan gewenst is, als een bepaalde activiteit privaat niet goed verricht kan worden. Wanneer de private verzekeringsmarkt op zich in staat is om die diensten en producten te leveren waaraan zelfstandigen behoefte hebben, dient daar het primaat te liggen. Tegen die achtergrond ligt het thans voor de hand de WAZ af te schaffen. Met de afschaffing van de WAZ laat de overheid het arbeidsongeschiktheidsrisico van zelfstandigen over aan de private markt.” (TK 2003-2004: 2).

Deze conclusie was mede ingegeven door geluiden vanuit organisaties van zelfstandigen zelf: “De inkomenssolidariteit wordt als te groot ervaren en de premie als te hoog.” (TK 2003-2004: 3) Met name MKB-Nederland toonde zich een groot voorstander van het afschaffen van de WAZ: “Voorop staat dat de WAZ moet worden afgeschaft, omdat arbeidsongeschiktheid een vorm van ondernemersrisico is, een risico dat de zelfstandige zelf goed kan dragen.” (SZW 2003: 17). Daarnaast vond men de premie te hoog in verhouding tot de uitkering en achtte men het niet rechtvaardig dat de premie afhankelijk was van de hoogte van het inkomen, terwijl de uitkering voor iedere zelfstandige gelijk was. De land- en tuinbouworganisatie LTO-Nederland nam overigens een genuanceerder standpunt in, omdat veel kleine boeren het arbeidsongeschiktheidsrisico moeilijk zelf konden dragen en de continuïteit van hun onderneming in gevaar zou komen in geval van arbeidsongeschiktheid.

Samenvattend bestond er in de loop van de tijd steeds overeenstemming over de wenselijkheid dat zelfstandigen zich verzekeren tegen het risico van arbeidsongeschiktheid, maar varieerden de meningen – zowel over de tijd als tussen verschillende groepen belangenbehartigers van zelfstandigen – of daarvoor een wettelijke verplichte verzekering gewenst is. Aan de ene kant is er het principiële standpunt van MKB-Nederland uit 2003 dat “arbeidsongeschiktheid een vorm van ondernemersrisico is” en het derhalve, net als bij andere ondernemersrisico's, niet gewenst is dat de overheid hiervoor een voorziening treft. Aan de andere kant kan men de opvatting huldigen dat de gevolgen van arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen zo ernstig kunnen zijn – het kan het einde van de eigen onderneming betekenen – dat het verzekeren van dit risico niet aan de eigen verantwoordelijkheid kan worden overgelaten. Hier kan men een parallel trekken met de zorgverzekering, waarvoor sinds 2006 geldt dat ook zelfstandigen – net als alle andere burgers – verplicht zijn hieraan deel te nemen. Deze parallel gaat echter niet geheel op. Nederland kent immers, anders dan bij de gezondheidszorg het geval is, een vangnet voor wie niet in staat is in de eigen kosten van levensonderhoud te voorzien in de vorm van de bijstand. In beginsel kunnen ook arbeidsongeschikte zelfstandigen op dit vangnet een beroep doen, waarmee wordt voor-

komen dat zij geheel zonder middelen van bestaan geraken. Daar kan men overigens weer tegen inbrengen, dat het bestaan van de bijstandsuitkering voor zelfstandigen, vooral die met een laag inkomen, juist een reden kan zijn om zich niet te verzekeren en daarmee een prikkel vormt om het arbeidsongeschiktheidsrisico af te wentelen op de gemeenschap.

Moeten zelfstandigen onder de werknemersverzekering voor arbeidsongeschiktheid vallen?

Laten we nu de positie van zelfstandigen bezien vanuit het perspectief van de werknemersverzekeringen. Er zijn (ten minste) twee principiële redenen waarom er, naast volksverzekeringen, ook specifieke verplichte werknemersverzekeringen bestaan. De eerste reden is dat de meeste werknemers in een afhankelijke positie verkeren: zij (en vroeger vaak ook hun gezin) zijn voor hun inkomen vrijwel geheel afhankelijk van hun baan in loondienst en dreigen daardoor bij beëindiging van dit dienstverband, om welke reden dan ook, geheel zonder middelen van bestaan te komen. De tweede reden is dat veel werknemers een looninkomen hebben dat aanmerkelijk boven het sociaal minimumniveau ligt, waardoor zij, voor het waarborgen van enige inkomenscontinuïteit, aanspraak moeten kunnen maken op een sociale uitkering die gerelateerd is aan hun (vroegere) loon.

Terwijl de tweede reden ook voor veel zelfstandigen geldt, is dit minder vanzelfsprekend voor de eerste reden. Zelfstandigen zijn immers per definitie niet afhankelijk van een werkgever en van een baan in loondienst. Een deel van het inkomen van zelfstandigen kan worden gezien als kapitaalinkomen (rendement op geïnvesteerd vermogen) en dit zal niet wegvallen in geval van arbeidsongeschiktheid. Desnoods kan een zelfstandige zijn/haar kapitaal te gelde maken door het te verkopen. Dit geldt echter zeker niet voor alle zelfstandigen. Zoals de SER in zijn advies uit 1957 al constateerde:

“Voor degenen, die zelfstandig een beroep of een bedrijf uitoefenen, behoeft gehele of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid niet in gelijke mate tot inkomensderving aanleiding te geven. De aard en de omvang van het uitgeoefende bedrijf of beroep en de persoonlijke omstandigheden van de getroffenep bepalen in belangrijke mate of, en zo ja in welke mate, dit het geval zal zijn.”
(SER 1957: 15)

Sinds het begin van dit millennium is het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) sterk gegroeid, terwijl het aantal zelfstandigen met personeel langzaam maar gestaag afneemt. Volgens cijfers van het CBS biedt meer dan driekwart van de zzp'ers, 800 duizend personen (dat is 57% van alle zelfstandigen), alleen zijn/haar eigen arbeid aan en heeft dus geen noemenswaardig ondernemingsvermogen. Dit roept de vraag op of de argumenten voor een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor loontrekkenden, niet net zo goed voor hen gelden. Als zij door ziekte of ongeval hun arbeidsvermogen grotendeels verliezen, zullen hun inkomsten immers net zo sterk afnemen als van vergelijkbare werknemers, terwijl zij meestal maar een beperkt eigen vermogen hebben om op terug te vallen. Inmiddels bevindt dus de meerderheid van de zelfstandigen zich in een financiële situatie die vergelijkbaar is met die van werknemers, terwijl een halve eeuw geleden de verhoudingen waarschijnlijk (want we hebben daarover geen cijfers) omgekeerd waren. Dat zou een reden kunnen zijn om de afweging om zelfstandigen wel of niet bij de arbeidsongeschiktheidsverzekering van werknemers, de WIA, onder te brengen nu in de andere richting te laten doorslaan dan bij de invoering van de WAO het geval was. Tegelijkertijd is de grote verscheidenheid onder zelfstandigen gebleven en dat betekent dat ook nu een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor lang niet alle zelfstandigen passend zou zijn. Dit roept de vraag op of het

wellicht wenselijk en mogelijk is alleen zzp'ers (of zzp'ers die alleen hun arbeid aanbieden) onder de arbeidsongeschiktheidsverzekering van werknemers onder te brengen en niet de zelfstandigen met personeel of zelfstandigen met voldoende vermogen.

Er is recent nog een reden bij gekomen om zelfstandigen – of in ieder geval zzp'ers – verplicht te laten deelnemen aan een arbeidsongeschiktheidsverzekering. Doordat veel zzp'ers werkzaamheden verrichten die ook door werknemers worden uitgevoerd, zijn zij op de arbeidsmarkt (potentiële) concurrenten van elkaar geworden. Een bedrijf heeft in veel gevallen de keuze of het voor een bepaalde taak of functie een werknemer in dienst neemt of een zzp'er inhuurt. Omdat een zzp'er geen premie hoeft te betalen voor de sociale verzekeringen en het bedrijf dat hem/haar inhuurt evenmin, terwijl de zzp'er ook nog van een lagere belasting profiteert dan een werknemer, kan een zzp'er een lager tarief rekenen dan de bruto loonkosten van een vergelijkbare werknemer in loondienst en toch netto evenveel (of zelfs meer) overhouden. Weliswaar ontbeert de zzp'er daarmee een verzekering tegen het risico van arbeidsongeschiktheid, maar bekend is dat veel mensen geneigd zijn een dergelijk risico op de koop toe te nemen in ruil voor een hoger netto inkomen. Op deze wijze kunnen zzp'ers geduchte concurrenten zijn voor werknemers in loondienst. Dit kan ofwel leiden tot minder werk in loondienst, doordat bedrijven liever zzp'ers inhuren, ofwel druk zetten op de arbeidsvoorwaarden van werknemers. Modieus uitgedrukt: er is geen gelijk speelveld. Door zzp'ers te verplichten deel te nemen aan een arbeidsongeschiktheidsverzekering en daarvoor premie te betalen wordt een deel van het kostenverschil tussen zzp'ers en werknemers weggenomen.

Een ander argument dat wel wordt aangevoerd om zzp'ers onder te brengen bij de verplichte sociale zekerheid is dat de groei van het aantal zzp'ers het financiële draagvlak onder de sociale zekerheid zou ondergraven. Zzp'ers betalen immers niet mee aan de sociale verzekeringen. Dit argument snijdt echter geen hout, omdat zzp'ers ook geen aanspraak maken op een sociale uitkering. De derving van premie-inkomsten is hierdoor in beginsel evenredig aan het bedrag dat wordt uitgespaard doordat minder beroep op de sociale zekerheid wordt gedaan. Alleen als zzp'ers minder risico zouden lopen op arbeidsongeschiktheid dan werknemers en zij dus meer aan de arbeidsongeschiktheidsverzekering zouden bijdragen dan dat zij er beroep op zouden doen, zou de toename van het aantal zzp'ers inderdaad het financiële draagvlak verzwakken. Doordat zzp'ers gemiddeld beduidend ouder zijn dan werknemers en ouderen meer risico op arbeidsongeschiktheid lopen, is er eerder reden te verwachten dat de financiële houdbaarheid van de arbeidsongeschiktheidsverzekering zal verslechteren als zzp'ers er ook onder worden gebracht. Ook voor de mogelijkheid dat vooral gezonde werknemers met een laag risico op arbeidsongeschiktheid de overstap maken naar het zelfstandig ondernemerschap zijn voornamelijk geen aanwijzingen (IBO 2015: 54).

Hoewel er voor een (aanzienlijk) deel van de zzp'ers goede argumenten zijn om hen verplicht te laten deelnemen aan de werknemersverzekering voor arbeidsongeschiktheid, de WIA, geldt dit veel minder voor de zelfstandigen met personeel en de zzp'ers die daadwerkelijk als ondernemer kunnen worden aangemerkt. Dit roept de vraag op of het mogelijk of wenselijk is om alleen een deel van de zzp'ers onder te brengen bij de werknemersverzekering. Het zou dan moeten gaan om zzp'ers die het meest op werknemers lijken, doordat zij voor hun inkomen geheel afhankelijk zijn van hun arbeid en slechts één of een beperkt aantal opdrachtgevers hebben. Het is echter de vraag of een dergelijk onderscheid in de praktijk uitvoerbaar en controleerbaar is. Het lijkt onvermijdelijk dat er veel discutabele grensgevallen zullen zijn, die mogelijkheden bieden voor ontwijking van de

verzekeringsplicht. Ook de discussie naar aanleiding van de wet DBA over het onderscheid tussen 'echte' zzp'ers en schijnzelfstandigen heeft duidelijk gemaakt dat het erg lastig is een scherpe grens te trekken (vgl. Commissie Boot 2016).

Een alternatief is dat zzp'ers – of zelfstandigen in het algemeen – zich vrijwillig kunnen aansluiten bij een werknemersverzekering. Dit brengt echter het gevaar van zelfselectie met zich mee, dat wil zeggen dat alleen diegenen die een relatief grote kans hebben aanspraak op een uitkering te zullen maken (de zogenaamde ongunstige of 'slechte' risico's), zich zullen verzekeren. Hierdoor zou het financiële draagvlak voor de verzekering daadwerkelijk worden aangetast. Om dit selectie-effect te voorkomen, kan men de vrijwillige verzekering beperken tot ex-werknemers die als zelfstandige beginnen. Dit is dan ook de keuze die in het huidige stelsel aan zelfstandigen wordt geboden: als zij gedurende minimaal een jaar als werknemer verzekerd zijn geweest tegen arbeidsongeschiktheid (of ziekte) kunnen zij zich binnen 13 weken na het einde van die verzekering vrijwillig bij het UWV verzekeren voor de WIA. Zij betalen daarvoor een premie van 6,8% van het verzekerde inkomen (tot een maximum dagloon van € 205 in 2017). Door de eis dat men minimaal een jaar als werknemer verzekerd is geweest, wordt het risico op calculerend gedrag verkleind. (Het ziekterisico voor de eerste twee jaar kan men ook vrijwillig verzekeren tegen een premie van 9%.)

Het spiegelbeeld van een vrijwillige verzekering voor zelfstandigen is een quasi-verplichte verzekering met een opt-out mogelijkheid. Dit betekent dat in beginsel alle zelfstandigen onder een collectieve arbeidsongeschiktheidsverzekering vallen, maar dat zij er onder bepaalde voorwaarden kunnen uittreden. De lichtste vorm is die waarbij iedere zelfstandige kan uittreden door dit simpelweg te melden, zonder verdere voorwaarden. Ogenscheinlijk is dit hetzelfde als een volledige vrijwillige verzekering. Uit gedragseconomisch onderzoek weten we echter dat een opt-out mogelijkheid andere gedragseffecten oproept dan een opt-in mogelijkheid (oftewel vrijwillige verzekering). In het eerste geval is men automatisch verzekerd, tenzij men zelf actie onderneemt om uit de verzekering te treden, in het tweede geval dient men juist zelf actie te ondernemen om zich bij de verzekering aan te sluiten. Aangezien meestal een ruime meerderheid van de mensen voor de standaardoptie kiest – en dus geen actieve keuze maakt – zou het aandeel verzekerden in het eerste geval aanzienlijk groter kunnen zijn dan in het tweede geval. Het risico van zelfselectie wordt daarmee beduidend kleiner. Toch kan niet worden uitgesloten dat in dit geval vooral jonge gezonde zelfstandigen, die verwachten nauwelijks risico op arbeidsongeschiktheid te lopen, zullen uittreden.

Men kan de opt-out mogelijkheid ook aan voorwaarden verbinden. Zo zou men als voorwaarde kunnen stellen dat de zelfstandige die wil uittreden, moet aantonen zelf een voldoende buffer tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico te hebben. Die buffer kan een particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering zijn of een vermogen dat in geval van arbeidsongeschiktheid kan worden aangesproken. Het is overigens niet eenvoudig deze voorwaarden zodanig te formuleren dat zij objectief vast te stellen en te controleren zijn.

Tussenbalans

Het is tijd om een tussenbalans op te maken. In de discussie over de vraag of zelfstandigen of zzp'ers onder een collectieve verzekering voor arbeidsongeschiktheid moeten vallen, spelen steeds twee factoren een belangrijke rol: ten eerste het verschil tussen zelfstandigen en werknemers en ten tweede de grote variatie binnen de groep zelfstandigen. De eerste factor vormt een belangrijk argument om zelfstandigen niet onder dezelfde arbeidsongeschiktheidsregeling als werknemers te brengen. De tweede factor is een argument tegen een afzonderlijke regeling voor zelfstandigen. De combinatie van beide leidt logischerwijs tot de conclusie dat er geen verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen dient te zijn, zoals ook de huidige praktijk is.

Toch is deze conclusie om twee redenen niet geheel bevredigend. Het grote verschil tussen zelfstandigen en werknemers sluit immers niet uit dat beide groepen onder een volksverzekering worden gebracht. Zo gelden de andere volksverzekeringen, zoals de AOW, ook voor zowel werknemers als zelfstandigen (en andere groepen). En de grote verscheidenheid onder zelfstandigen brengt met zich mee dat een bepaalde groep zelfstandigen, in het bijzonder de zzp'ers die hun arbeid aanbieden, in veel opzichten méér op werknemers in loondienst lijken dan op de zelfstandigen mét personeel die echte ondernemers zijn. Voor de eerste groep zelfstandigen is aansluiting bij de werknemersverzekering, zoals nu op vrijwillige basis mogelijk is, dus wel degelijk een serieuze optie.

De argumenten die in de jaren zeventig golden voor de invoering van een volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid hebben nog steeds een hoge mate van plausibiliteit. In de Memorie van Toelichting voor de AAW formuleerde minister Boersma dit in 1974 als volgt:

“Na de tweede wereldoorlog is terecht de vorm van de volksverzekering gekozen om risico's, die voor de gehele bevolking gelden en die als sociale risico's kunnen worden gekarakteriseerd, gemeenschappelijk te dragen. Slechts een volksverzekering maakt immers een adequate spreiding van lasten mogelijk voor verbreding van het draagvlak. Op het terrein van de langdurige arbeidsongeschiktheid gaat het ook om een sociaal risico, dat voor de gehele bevolking geldt.

Gezien het vorenstaande ligt het naar onze mening in de lijn van de ontwikkeling van de sociale verzekering in Nederland ook het arbeidsongeschiktheidsrisico door middel van een volksverzekering te dekken. Langs deze weg kan aan de verantwoordelijkheid van iedere burger voor zijn arbeidsongeschikte medemens op adequate wijze gestalte worden gegeven.” (TK 1974-1975: 42)

(Dat uiteindelijk is besloten om hiervan weer afscheid te nemen, heeft te maken met het feit dat in 1998 de WAZ werd ingevoerd die alleen voor zelfstandigen gold, terwijl voor een dergelijke afzonderlijke regeling voor zelfstandigen minder overtuigende argumenten zijn. Daardoor werd het vrij gemakkelijk om in 2004 deze weer af te schaffen.)

Er valt dan ook zeker iets voor te zeggen om de AAW wederom in te voeren als een volksverzekering die aan werknemers, zelfstandigen en jonggehandicapten een uitkering op sociaal minimum-niveau biedt. Het meest logisch zou dan zijn om daarvoor een inkomensafhankelijke premie in te voeren met een relatief lage bovengrens, al zou deze uitkering ook uit de algemene middelen kunnen worden gefinancierd. Voor werknemers kan er nog steeds een aanvullende verzekering

van het inkomensrisico boven het minimumniveau blijven bestaan (zoals de vroegere combinatie van AAW en WAO). Voor zelfstandigen ligt het dan in de rede om verzekering van het bovenminimale risico aan het eigen initiatief over te laten.

Een variant hierop zou een verzekering zijn die voor alle werkenden geldt, maar niet voor personen zonder arbeidsverleden, in het bijzonder jonggehandicapten. Dit zou een nieuwe figuur zijn in het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. Voor de verzekering van het risico van inkomensderving als gevolg van arbeidsongeschiktheid is dit op zichzelf een logische keuze. Immers, die inkomensderving kan zich per definitie alleen voordoen bij personen die voorheen een inkomen uit arbeid ontvingen, hetzij als werknemer, hetzij als zelfstandige. Dat aan jonggehandicapten een arbeidsongeschiktheidsuitkering werd toegekend (maar bijvoorbeeld niet aan huisvrouwen), was gebaseerd op de fictie dat zij zonder arbeidsongeschiktheid in de meeste gevallen vanaf een bepaalde leeftijd een inkomen uit arbeid zouden hebben verworven.

Een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werkenden heeft het grote praktische voordeel dat geen onderscheid hoeft te worden gemaakt tussen werknemers en zelfstandigen. Wel ontstaat de noodzaak te onderscheiden tussen werkenden en niet-werkenden. Dat onderscheid is lastiger te maken dan op het eerste gezicht lijkt. Er zal immers moeten worden bepaald hoe de aanspraak op een uitkering samenhangt met de hoogte en de duur van het arbeidsinkomen. Als de uitkering in beginsel op sociaal minimumniveau ligt, zal deze voor personen die minder dan het sociaal minimumniveau verdienen lager moeten worden vastgesteld, om te voorkomen dat zij als gevolg van arbeidsongeschiktheid in inkomen vooruit gaan. Een logische keuze is dan dat de uitkering maximaal (bijvoorbeeld) 70% van het vroegere arbeidsinkomen bedraagt. Dit zou evenwel betekenen dat een zelfstandige die arbeidsongeschikt wordt in een periode waarin hij/zij weinig inkomen heeft of zelfs verlies lijdt daardoor niet of slechts op een heel lage uitkering aanspraak kan maken. Om dit probleem te ondervangen zou men het gemiddelde inkomen over een wat langere periode (bv. enkele jaren) als basis voor de uitkering kunnen nemen.

Lastig is ook de vraag hoe lang men een arbeidsinkomen moet hebben verdiend om voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering in aanmerking te komen. Aangezien een arbeidsongeschiktheidsuitkering in beginsel onbeperkt van duur is (althans tot aan de pensioenleeftijd) ligt het niet voor de hand dat men bijvoorbeeld al na enkele maanden werken een volledig recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering verkrijgt. Anderzijds is er de vraag of iemand die tijdelijk geen arbeidsinkomen heeft – bijvoorbeeld door werkloosheid of onbetaald verlof – daarmee het recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering zou verspelen. Vanwege de vele problemen bij het afbakenen van de werkzame beroepsbevolking – oftewel wie wel en wie niet tot de werkenden behoort – besloot de regering in 1974, tegen het advies van de SER in, om de aanspraken op de AAW niet te beperken tot personen die tot de beroepsbevolking behoren: “Wij menen dan ook dat de scala van mogelijkheden dermate groot is, dat het op onoverkomelijke moeilijkheden stuit om het begrip ‘beroepsbevolking’ zodanig te omschrijven of met nadere regelen aan te vullen, dat een wetstechnisch en sociaal sluitend geheel te verkrijgen is.” (TK 1974-1975: 51) Gezien de veel grotere variatie aan arbeidspatronen die we nu kennen in vergelijking met de jaren zeventig, zou een dergelijke afbakening nu bij de invoering van een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werkenden nog meer problemen oproepen.

Als men niet kiest voor de (her)invoering van een volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid dan wel een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden, kan men nog de mogelijkheid overwegen om het deel van de zelfstandigen dat het meest op werknemers lijkt, bij de werknemersverzekering WIA onder te brengen. Dit vereist ofwel dat men een scherpe, objectief vaststelbare scheidslijn aanbrengt tussen twee groepen zelfstandigen, ofwel dat de zelfstandigen zelf kunnen bepalen of zij zich aansluiten bij de werknemersverzekering. De eerste mogelijkheid is praktisch lastig uitvoerbaar. Het op zich zelf heldere onderscheid tussen zelfstandigen met en zelfstandigen zonder personeel is hiervoor niet geschikt, aangezien een deel van de zzp'ers feitelijk echte ondernemers zijn (denk aan 'traditionele' boeren, winkeliers en ambachtslieden) en daardoor meer op de zelfstandigen met personeel lijken. Het onderscheid dat het CBS maakt tussen zzp'ers die arbeid aanbieden en zzp'ers die producten aanbieden, lijkt evenmin te voldoen. Een zelfstandige kapper of consultant, die alleen arbeid of diensten aanbiedt, is ook een ondernemer die zich duidelijk van een werknemer onderscheidt. Feitelijk is iedere scheidslijn willekeurig, doordat er een graduele overgang is van zelfstandigen die 'echte' ondernemers zijn naar (schijn)zelfstandigen die veel op werknemers lijken. Iedere formele scheidslijn zal dus door sommigen als onrechtvaardig worden ervaren – omdat zij vanuit het eigen perspectief aan de 'verkeerde' kant van de scheidslijn vallen – en zal vermoedelijk ontwijkingsgedrag uitlokken.

De tweede optie – een vrije keuze voor de zelfstandige – is daarom aantrekkelijker, mits men averechtse selectie – alleen de ongunstige risico's verzekeren zich – binnen de perken weet te houden. Van de huidige mogelijkheid dat werknemers die als zelfstandige beginnen zich vrijwillig verzekeren, wordt slechts weinig gebruik gemaakt. Eind 2015 telde het UWV nog geen 18.000 vrijwillig verzekerden, dat is 1,3 procent van het aantal zelfstandigen. Daarom valt te overwegen om voor iedere werknemer die als zelfstandige begint, de arbeidsongeschiktheidsverzekering automatisch te laten doorlopen tenzij de werknemer expliciet aangeeft de verzekering te willen beëindigen. In het laatste geval zou men aan beëindiging bepaalde voorwaarden kunnen verbinden. Het is echter niet eenvoudig hiervoor goede (zowel rechtvaardige als uitvoerbare) criteria te verbinden. Daarom verdient het de voorkeur om eerst te experimenteren met een opt-out mogelijkheid zonder voorwaarden. Leidt deze tot een te groot aantal zelfstandigen dat de verzekering beëindigt, dan kan men hieraan op een later moment alsnog bepaalde voorwaarden verbinden. Een lastige vraag is of men ook voor zelfstandigen die niet eerst (of recent) werknemer zijn geweest de mogelijkheid moet openen zich vrijwillig te verzekeren. Essentieel is daarbij dat men voorkomt dat alleen ongunstige risico's zich verzekeren. Dit betekent dat men aan het recht op uitkering in ieder geval de voorwaarde moet verbinden dat de zelfstandige gedurende een bepaalde periode (bv. een of twee jaar) premie heeft afgedragen. De hoogte van de premie voor deze groep zelfstandigen zou men kunnen vaststellen op basis van het beroep dat zij gezamenlijk op de uitkering doen. Als hierdoor de premie hoger uitvalt dan bij de werknemers, bestaat wel het risico dat alleen de ongunstige risico's zich verzekeren, waardoor de premie nog hoger wordt en uiteindelijk niemand zich meer kan of wil verzekeren.

Andere risico's

Tot nu toe hebben we ons alleen op het arbeidsongeschiktheidsrisico gericht. Kunnen we voor andere sociale risico's tot dezelfde afweging komen? Hoewel de argumentatie voor andere risico's op hoofdlijnen gelijk is, kan de conclusie soms toch anders uitvallen. We bespreken achtereenvolgens het ziekterisico, het werkloosheidsrisico, pensioen en scholing.

Ziekte

Het ziekterisico is in veel opzichten vergelijkbaar met het arbeidsongeschiktheidsrisico, maar verschilt daarvan omdat het per definitie van beperkte duur is. Beter gezegd: als ziekte langere tijd duurt spreken we van arbeidsongeschiktheid. Het risico van een kortdurende ziekte (ten hoogste enkele weken) kan in beginsel goed individueel worden gedragen. Bij zelfstandigen, die vaak toch al te maken hebben met fluctuerende inkomsten en dikwijls zelf kunnen bepalen hoe zij hun werk over de tijd spreiden, kan men het kortdurend ziekterisico als een normaal ondernemersrisico beschouwen, waarvoor dan ook geen collectieve verzekering nodig is. Feitelijk is dit niet anders dan een vakantieperiode, waarin een zelfstandige doorgaans ook geen inkomen heeft. Als de ziekte langer dan enkele weken duurt, verandert de situatie. Afhankelijk van de buffers waarover de zelfstandige beschikt, kan deze vroeger of later in financiële problemen komen. Aangezien de ziekteperiode als 'wachtijd' voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering in Nederland twee jaar duurt, zal dit voor veel (kleine) zelfstandigen een te lange periode zijn om zelf te kunnen overbruggen. Het ligt dan voor de hand om voor de periode tussen één en 24 maanden ziekte in beginsel dezelfde optie(s) te kiezen als bij de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Dat zou kunnen betekenen dat zelfstandigen zich, zoals nu al het geval is voor ex-werknemers, op vrijwillige basis kunnen verzekeren tegen het ziekterisico bij het UWV. Van automatische voortzetting van de werknemersverzekering als een werknemer zelfstandige wordt, kan in dit geval geen sprake zijn, aangezien het ziekterisico voor werknemers geheel gedragen wordt door de werkgever en de werknemer dus niet onder een verzekering valt.

Tijdelijke 'arbeidsongeschiktheid' als gevolg van zwangerschap en bevalling is momenteel al collectief verzekerd voor zelfstandigen. Zelfstandigen ontvangen dan gedurende zestien weken van het UWV een uitkering die (ten hoogste) gelijk is aan het minimumloon. De rechtvaardiging hiervoor is vooral gelegen in het feit dat dit 'risico' alleen voor vrouwen geldt en het een onrechtvaardige benadeling van vrouwelijke zelfstandigen zou zijn als zij dit risico (dat op zichzelf redelijk goed voorspelbaar is) zelf zouden moeten dragen.

Werkloosheid

Het werkloosheidsrisico van zelfstandigen verschilt wezenlijk van dat van werknemers. Een werknemer wordt immers werkloos door beëindiging van een arbeidscontract, terwijl werkloosheid bij een zelfstandige ontstaat door het wegvallen van opdrachten. Het is hierdoor vaak moeilijk te bepalen of een zelfstandige 'echt' werkloos is of tijdelijk zonder opdrachten zit. Daar komt bij dat werkloosheid van werknemers onvrijwillig is – dat is althans een voorwaarde om aanspraak te maken op een uitkering – terwijl het bij zelfstandigen lastig is te bepalen waardoor deze geen opdrachten heeft: doordat hij/zij daadwerkelijk geen opdrachtgevers of klanten kan vinden of doordat hij/zij zich daarvoor te weinig heeft ingespannen? De grens tussen vrijwillige en onvrij-

willige werkloosheid is moeilijk te trekken. Een werkloosheidsverzekering voor zelfstandigen levert hierdoor een hoog *moral hazard* risico op, dat wil zeggen dat een zelfstandige zich in een moeilijke periode weinig inspanning getroost om opdrachten binnen te halen als hij/zij ook een werkloosheidsuitkering kan claimen. De meeste landen kennen dan ook geen werkloosheidsverzekering voor zelfstandigen, al zijn er enkele uitzonderingen (in het bijzonder Finland, Hongarije en Polen; bron: MISSOC). Er zijn ook diverse landen waar zelfstandigen zich vrijwillig tegen het werkloosheidsrisico kunnen verzekeren, waaronder Oostenrijk, Denemarken en Zweden. Het zou interessant zijn nader te onderzoeken hoe in deze landen het *moral hazard* risico wordt onderhouden. Vooralsnog lijkt echter verzekering van het werkloosheidsrisico voor zelfstandigen geen hoge prioriteit te hebben. Bedenk daarbij dat zelfstandigen uiteindelijk, als zij niet in staat zijn in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, net als andere burgers een beroep kunnen doen op de bijstand, al dienen zij daarvoor wel eerst hun eigen vermogen te hebben 'opgegeten'.

Pensioen

Het 'risico' van de oude dag – oftewel het pensioen – verschilt in twee opzichten van het arbeidsongeschiktheids-, ziekte- en werkloosheidsrisico. In de eerste plaats is dit risico perfect voorspelbaar (afgezien van de kleine kans dat men voor de pensioenleeftijd overlijdt) en in de tweede plaats bestaat er al een volksverzekering voor de oude dag – de AOW – die alle burgers vanaf de pensioeneringsleeftijd een inkomen op sociaal minimumniveau garandeert. Zelfstandigen lopen dus geen risico om na hun pensioen zonder inkomen te komen zitten. Uiteraard lopen zij wel het risico op een inkomensterugval als zij beduidend meer dan het sociaal minimum verdienen. Aangezien werknemers met een bovenminimaal loon hetzelfde risico lopen, nemen de meesten van hen verplicht deel aan een collectieve pensioenregeling, die veelal streeft naar een pensioen van 70 procent van het gemiddelde loon over de loopbaan. Deze verplichting is echter geen wettelijke verplichting, maar komt voort uit afspraken tussen de vakbonden en de werkgevers die aan alle werknemers in een bedrijf of sector worden opgelegd. Aangezien er geen wettelijke pensioenplicht voor werknemers bestaat, zou het merkwaardig zijn om wel een dergelijke plicht voor zelfstandigen in te voeren. Dan zouden zelfstandigen in dit domein meer verplichtingen krijgen opgelegd dan werknemers.

De vraag kan wel worden opgeworpen of het wenselijk is een algemene pensioenplicht in te voeren voor alle werkenden. Men dient te bedenken dat er in de huidige situatie een grote variatie aan pensioenregelingen voor werknemers bestaat. Hoewel de uitkeringsregeling op basis van het middelloon de standaard is, zijn er ook veel premierregelingen (waarin er geen specifiek niveau van de pensioenuitkering wordt toegezegd). Daarnaast zijn er variaties in de premiehoogte, de zogenaamde franchise (het deel van het loon waarover men geen premie betaalt en geen pensioen opbouwt omdat men ook recht heeft op een AOW-uitkering), het jaarlijkse opbouwpercentage, de mogelijkheden om vervroegd met pensioen te gaan, et cetera. Als er een algemene pensioenplicht zou worden ingevoerd, zou de overheid ook de minimumvoorwaarden moeten formuleren waaraan deze moet voldoen. Anders zou bijvoorbeeld een minimale pensioenpremie (van bv. 0,1 procent van het loon) ook al als een pensioenregeling kunnen gelden. Feitelijk zou de overheid – vergelijkbaar met het basispakket in het zorgverzekeringsstelsel – een standaardpensioenregeling moeten formuleren die als 'bodem' geldt. Dit zou niet alleen consequenties hebben voor de zelfstandigen en de werknemers die nu geen pensioenregeling hebben, maar potentieel ook voor de bestaande verplichte pensioenregelingen voor werknemers. Kortom, een dergelijke pensioenplicht

heeft nogal wat voeten in de aarde. Het besluit daartoe zou dan ook niet alleen moeten worden genomen op grond van de belangen van zelfstandigen, maar van alle werkenden. Gezien het feit dat er al een basispensioen voor iedereen is en dat het pensioenrisico zo goed voorspelbaar is, is er geen reden om aan een pensioenplicht voor zelfstandigen prioriteit te geven.

Dit neemt niet weg dat men het als problematisch kan ervaren dat momenteel relatief weinig zelfstandigen een substantieel pensioen opbouwen. Slechts twee op de vijf zzp'ers sparen voor hun pensioen, maar daarbij kan het ook om kleine bedragen gaan (SCP 2014: 22). Dit kan betekenen dat veel zelfstandigen bij pensionering fors in inkomen achteruit zullen gaan, met alle mogelijke consequenties van dien (bijvoorbeeld een gedwongen verhuizing doordat men de woonlasten niet meer kan opbrengen). Net als bij het arbeidsongeschiktheidsrisico lijkt het ook in dit geval wenselijk dat werknemers die zelfstandige worden de deelname aan hun pensioenregeling kunnen voortzetten. Momenteel bestaat deze mogelijkheid ook al, maar alleen als het pensioenfonds dit toestaat en de periode is gelimiteerd tot tien jaar. Het lijkt wenselijk om iedere ex-werknemer dit recht te geven en de periode ongelimiteerd te maken. Voor zelfstandigen die niet eerder of lange tijd geleden als werknemer hebben gewerkt zou het gemakkelijker kunnen worden gemaakt om voor hun pensioen te sparen door een apart pensioenfonds voor zelfstandigen op te richten. Er bestaan al diverse particuliere initiatieven voor een zzp-pensioen, meestal opgezet door private verzekeraars, maar deze lijken vaak geen erg aantrekkelijk aanbod te bieden, doordat de kosten hoog zijn en het pensioenresultaat zeer onzeker is. Het zou daarom te overwegen zijn dat ofwel de sociale partners ofwel de overheid een pensioenfonds in het leven roepen waar alle zelfstandigen zich gemakkelijk bij kunnen aansluiten en dat kosten in rekening brengt die vergelijkbaar zijn met die van andere pensioenfonds.

Overigens bestaat er al langere tijd (sinds 1969) een aantal beroepspensioenfonds, waaraan alle (zelfstandige) beoefenaren van een bepaald beroep verplicht deelnemen. Voorbeelden zijn de fysiotherapeuten, verloskundigen, loodsen en medisch specialisten. Hiervoor is het nodig dat de beroepsgroep een beroepspensioenvereniging opricht en verplichtstelling voor alle beroepsgenoten aanvraagt. Voorwaarde daarvoor is wel dat de beroepspensioenvereniging een 'belangrijke meerderheid' (in beginsel minimaal 60%) van de beroepsgenoten vertegenwoordigt. Bij zzp'ers lijkt dit in de meeste gevallen geen realiseerbare eis – nog afgezien van het feit dat het hierbij om vele uiteenlopende beroepen gaat – maar het zou te overwegen zijn om de eis van een meerderheid te laten vallen en al bij een kleiner percentage leden deelname aan een beroepspensioenfonds verplicht te stellen.

Scholing en ontwikkeling

Als laatste richt ik mij op scholing en ontwikkeling. Het is belangrijk hierbij onderscheid te maken tussen drie soorten scholing. Allereerst zijn er scholing en training in bedrijfsspecifieke kennis en vaardigheden. Dergelijke scholing is alleen van nut voor een specifiek bedrijf, omdat ze gericht is op de processen en routines van dat bedrijf, waarin het zich onderscheidt van andere bedrijven. Dit soort kennis en vaardigheden is in beginsel voor zzp'ers niet van belang, aangezien zij in het algemeen voor uiteenlopende bedrijven (of klanten) werken. Voor zover een bedrijf het toch van belang vindt dat een zzp'er die het inhuurt dergelijke kennis of vaardigheden heeft, is het de taak van het bedrijf om de zzp'er in staat te stellen de daarvoor benodigde scholing of training te volgen.

In de tweede plaats zijn er beroepsspecifieke kennis en vaardigheden. Die zijn nodig om een bepaald beroep goed te kunnen (blijven) uitoefenen. Het bijhouden van deze kennis en vaardigheden is voor zzp'ers essentieel. Die kennis en vaardigheden bepalen immers in hoge mate hun kansen op de arbeidsmarkt. Het niet op peil houden van hun beroepskwalificaties, door onvoldoende scholing en training, vormt op termijn een van de grootste bedreigingen voor een zzp'er. Het ligt voor de hand om dit primair als een verantwoordelijkheid van de zzp'er zelf te zien. Dit besef lijkt ook steeds meer tot hen door te dringen. In 2004 namen zelfstandigen veel minder deel aan scholing dan werknemers (28% versus 47%), tien jaar later was dit verschil bijna verdwenen (36% versus 41%) (SCP 2016: 85).

Toch kunnen er voor zzp'ers serieuze belemmeringen zijn om zich (bij) te scholen. Scholing en training vragen zowel tijd als geld. De bedoeling is dat de zzp'er dit later weer terugverdient doordat deze meer en/of beter betaalde opdrachten verwerft. De opbrengst van investeringen in scholing en training is echter onzeker. Dit kan een zzp'er ontmoedigen om de benodigde investeringen te doen, omdat hij/zij het risico dat de investering niet rendeert, niet met anderen kan delen. Bovendien is het, vanwege de onzekere opbrengst, doorgaans moeilijk om hiervoor een lening bij een bank af te sluiten. Er is, in economische termen, sprake van een niet goed functionerende kapitaalmarkt voor scholing en training. Bij werknemers in loondienst is dit probleem in veel sectoren ondervangen door verplichte bijdragen van werkgevers aan sectorale scholingsfondsen (O&O-fondsen). Het valt daarom te overwegen om ook zzp'ers hieraan te laten deelnemen. Uiteraard moet hiervoor van hen dan ook een bijdrage worden gevraagd. Omdat zzp'ers niet altijd in dezelfde sector werken, zou dit het eenvoudigst kunnen worden gerealiseerd door de opdrachtgever te verplichten een bepaald percentage van het tarief dat hij aan een zzp'er betaalt, aan het sectorale O&O-fonds af te dragen ten behoeve van scholing en training van zzp'ers. Vervolgens moet nog wel worden bepaald wanneer een zzp'er aanspraak kan maken op een vergoeding van scholingskosten. Het ligt voor de hand om hieraan de eis te stellen dat men minimaal een bepaalde periode in de betreffende sector heeft gewerkt. Het zou echter ook kunnen afhangen van de behoefte van een sector aan personeel met bepaalde kwalificaties. Aangezien het belang van beroepsspecifieke kennis en vaardigheden sterk kan verschillen tussen beroepen en sectoren, zouden hierover het beste op sectoraal niveau in het sociaal overleg tussen vakbonden en werkgeversorganisaties afspraken kunnen worden gemaakt. Het lijkt dan ook niet nodig of wenselijk hiervoor wettelijke regels op te stellen.

Tot slot zijn er scholing en training van algemene kennis en vaardigheden die in beginsel in alle beroepen en sectoren van belang zijn. Dit kan variëren van basale vaardigheden, zoals schrijfvaardigheid, computervaardigheden en dergelijke, tot projectadministratie, financieel management, onderhandelvaardigheden, et cetera. Ook hier ligt het in de rede om de primaire verantwoordelijkheid bij de zzp'er te leggen: wie als zelfstandige wil werken, zal ervoor moeten zorgen over de vakbekwaamheid te beschikken die daarvoor nodig is. Aangezien er ook voor werknemers geen wettelijke (basis)voorziening is voor deelname aan post initieel onderwijs, is er geen grond om voor zzp'ers een afzonderlijke regeling te creëren. Dat laat onverlet dat het de moeite waard is de wenselijkheid van een wettelijke voorziening voor post initieel onderwijs voor alle burgers, vooral voor werkenden zonder startkwalificatie, verder te onderzoeken.

Conclusie

In de discussie over collectieve arrangementen voor zzp'ers spelen steeds twee perspectieven een rol. Enerzijds wordt gewezen op het principiële verschil tussen zelfstandigen (waaronder zzp'ers) en werknemers in loondienst. Zzp'ers zijn ondernemers die hun eigen risico's moeten of willen dragen, terwijl werknemers afhankelijk zijn van een werkgever en daarom beschermd moeten worden. Anderzijds wordt geconstateerd dat de groep zelfstandigen zeer heterogeen is, hetgeen betekent dat zelfstandigen aan het ene uiterste van het spectrum (i.h.b. schijnzelfstandigen) minder verschillen van werknemers in loondienst dan van zelfstandigen aan het andere uiterste (de echte ondernemers met een bedrijf met personeel). Terwijl in het eerste perspectief een reden kan worden gevonden om zelfstandigen niet in dezelfde (al dan niet collectieve) regelingen onder te brengen als werknemers, levert het tweede perspectief een argument op om niet alle zelfstandigen onder één specifieke regeling te brengen en (sommige) zzp'ers wel op dezelfde wijze te behandelen als werknemers. Dit verklaart waarom er in de discussie zulke uiteenlopende standpunten worden ingenomen en het lastig is tot overeenstemming te komen.

Zoals ik hiervoor heb laten zien, zijn er twee mogelijke uitwegen uit dit dilemma, die beide perspectieven kunnen verzoenen. De eerste uitweg is een universele regeling die voor alle burgers geldt, bijvoorbeeld in de vorm van een volksverzekering. Bij een volksverzekering is de heterogeniteit van de populatie die erdoor wordt gedekt een gegeven, aangezien de gehele bevolking vanzelfsprekend zeer heterogeen is. Het argument om desondanks een volksverzekering in te voeren is, dat alle burgers in hun diversiteit bepaalde gemeenschappelijke risico's lopen, waarvan een grote meerderheid het niet acceptabel vindt dat sommige burgers daartegen niet verzekerd zijn. Dit zijn in het verleden doorslaggevende argumenten geweest om onder meer een basispensioen (de AOW) en een verplichte zorgverzekering in te voeren. Of dit ook voor het arbeidsongeschiktheidsrisico zou moeten gelden is een oude en nog altijd niet definitief beantwoorde vraag. Feitelijk is hierover al zeker een eeuw discussie gaande, die in de loop van de jaren tot verschillende keuzes heeft geleid. Lange tijd waren alleen werknemers (aanvankelijk alleen bepaalde groepen werknemers) verplicht en collectief verzekerd tegen arbeidsongevallen en invaliditeit, maar in de jaren zeventig werd besloten om een volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid in te voeren, de AAW. Begin deze eeuw is die verzekering echter weer afgeschaft. Blijkbaar fluctueert de afweging tussen de argumenten voor en tegen een volksverzekering in de loop van de tijd. Belangrijk is dat de afweging om wel of niet opnieuw een volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid in te voeren niet alleen zou moeten afhangen van de effecten voor zelfstandigen, maar voor alle groepen die nu niet onder een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering vallen. Aangezien de toegang van jonggehandicapten tot de Wajong pas onlangs bijna volledig is afgesloten, zou het een opmerkelijke koerswijziging zijn om nu weer de gehele bevolking onder een arbeidsongeschiktheidsverzekering te brengen. (Al zegt dit natuurlijk nog niets over de condities waaronder men aanspraak kan maken op een uitkering.) Er lijken overigens geen overtuigende argumenten om ook voor andere risico's die zelfstandigen lopen een volksverzekering in te voeren, in het bijzonder werkloosheid en (kortdurende) ziekte. Voor ouderdom bestaat al een volksverzekering (de AOW), dus dit is evenmin een punt van discussie. Alleen ten aanzien van post-initiële scholing is een discussie over de wenselijkheid van een algemene basisvoorziening wel op zijn plaats. (Van een verzekering kan hier moeilijk worden gesproken, aangezien de behoefte aan scholing niet werkelijk een risico is dat iemand overkomt.)

De tweede uitweg uit het dilemma is om (een deel van) de zelfstandigen de mogelijkheid te bieden zich op vrijwillige basis aan te sluiten bij een collectieve verzekering voor werknemers. De vrijwilligheid is essentieel, vanwege de grote verschillen tussen zelfstandigen. Een verplichte verzekering voor alle zelfstandigen zou door velen als een ongewenste inmenging in hun vrije ondernemerschap worden gezien. Een verplichte verzekering beperken tot een specifieke groep zelfstandigen is ofwel niet goed uitvoerbaar, omdat de groep niet scherp valt af te bakenen (bv. alle zzp'ers die veel op een werknemer lijken), ofwel niet te rechtvaardigen, omdat het onderscheid met de groep die niet onder de verzekering valt, in hoge mate willekeurig is (bv. zzp'ers versus zelfstandigen met personeel). Een vrijwillige verzekering roept echter de risico's van averechtse selectie – alleen de ongunstige risico's verzekeren zich – en van onderverzekering op. Deze risico's kunnen ten dele worden ondervangen door alleen ex-werknemers de mogelijkheid te bieden zich vrijwillig te verzekeren en door uit te gaan van automatische verzekering voor startende zelfstandigen, met een optout-mogelijkheid. Die optout-mogelijkheid kan dan volledig vrij zijn of aan bepaalde voorwaarden zijn verbonden (bijv. aantonen dat men het risico al op een andere wijze heeft gedekt).

Vooraf voor het risico van arbeidsongeschiktheid (en eventueel langdurige ziekte) is dit een werkbare optie – te meer daar voor deze risico's al de mogelijkheid van vrijwillige verzekering van ex-werknemers bestaat. Voor werkloosheid en scholing is dit waarschijnlijk geen werkbaar alternatief, omdat hierbij het risico van overmatig gebruik (*moral hazard*) te groot is.

Tot besluit

Tot slot kom ik nog kort terug op een geheel ander argument dat de laatste tijd in de discussie over een verplichte deelname van zzp'ers aan sociale verzekeringen wordt aangevoerd. Dit is het argument dat die verplichte verzekering wenselijk is om oneerlijke concurrentie tussen zzp'ers en werknemers te voorkomen, doordat zzp'ers geen premies hoeven af te dragen voor de werknemersverzekeringen. Hierdoor zouden werknemers in sommige sectoren – de bouwrijverheid is een bekend voorbeeld – steeds meer worden verdrongen door zzp'ers. Hoewel hier van een serieus probleem sprake is, is het de vraag of verplichte deelname van zelfstandigen aan een sociale verzekering niet een oneigenlijke oplossing hiervoor is. Verplichte werknemersverzekeringen hebben immers niet tot doel om eerlijke concurrentieverhoudingen te creëren, maar om aan 'loonafhankelijken' inkomenszekerheid te bieden. Als prijsconcurrentie tussen zzp'ers en werknemers een groeiend probleem is, ligt het meer in de rede om deze op meer directe wijze aan te pakken. De algemeen verbindend verklaring van bedrijfstak-cao's is van oudsher (sinds 1937!) het middel om (neerwaartse) loonconcurrentie in een sector te voorkomen. Prijsconcurrentie met zzp'ers zou dus het beste kunnen worden tegengegaan door in cao's afspraken te maken over de (minimum) tarieven van ingehuurde zelfstandigen. Dit is inmiddels het geval in de cao voor architectenbureaus, waarin het tarief voor zzp'ers is bepaald op anderhalf maal het loon van een vergelijkbare werknemer plus € 3,85 per uur voor beroepskosten. Het tarief is 50% hoger dan het loon om de zzp'er in staat te stellen zich uit zijn bruto-inkomen te verzekeren en voor een pensioen te sparen. Er is discussie over de vraag of een dergelijke tariefafspraken voor zelfstandigen strijdig is met de mededingingswetgeving. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft besloten om de bepalingen over de tarieven van zelfstandigen *niet* algemeen verbindend te verklaren (maar de rest van de cao wel). En onlangs heeft de Autoriteit Consument & Markt (ACM 2017) een leidraad uitgebracht waarin zij aangeeft dat tariefafspraken voor zzp'ers in cao's in het algemeen in strijd zijn met de Mededingingswet. Het is zeer gewenst om deze uitspraak van de ACM niet als een gegeven aan te nemen, maar hierover een verdere maatschappelijke en politieke discussie te voeren. Gezien de zwakke positie die veel zzp'ers op de arbeidsmarkt hebben, valt moeilijk vol te houden dat tariefafspraken in de cao een serieuze verstoring van de concurrentie op de markt tot gevolg hebben. Om het bestaande stelsel van gereguleerde arbeidsverhoudingen in Nederland in stand te houden is het belangrijk dat de sociale partners de mogelijkheid blijven houden de arbeidsvoorwaarden in een sector collectief te reguleren. Afspraken over tarieven van zzp'ers zouden daarvan onderdeel moeten kunnen zijn, zoals overigens ook in de Wet op de cao is vastgelegd. Dit is echter een andere discussie die het bestek van dit essay te buiten gaat.

Literatuur

- ACM (2017). *Tariefafspraken voor zzp'ers in cao's. Leidraad*. Den Haag: Autoriteit Consument & Markt.
- Commissie Boot (2016). *Eindrapport Commissie (Model)overeenkomsten*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- IBO (2015). *IBO Zelfstandigen zonder personeel*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Rommelse, A. (2011). *Een geschiedenis van het arbeidsongeschiktheidsbeleid in Nederland*. Onderzoeksmemorandum 2011.01 Hervorming Sociale Zekerheid. Leiden: Universiteit Leiden.
- SCP (2014). *Bevrijd of beklemd? Werk, inhuur, inkomen en welbevinden van zzp'ers*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2016). *Aanbod van arbeid 2016. Werken, zorgen en leren op een flexibele arbeidsmarkt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER (1957). *Advies inzake de herziening van de invaliditeitsverzekering*. Publikaties van de Sociaal-Economische Raad 1957, no.1. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER (1965). *Advies inzake verplichte verzekering tegen arbeidsongeschiktheid voor anderen dan loontrekkenden*. Uitgave van de Sociaal-Economische Raad 1965, no.14. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER (1970). *Eerste advies over de programmering van de sociale verzekering op middellange termijn*. Uitgave van de Sociaal-Economische Raad, 1970, no.5. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER (1972). *Advies betreffende een volksverzekering inzake arbeidsongeschiktheid*. Uitgave van de Sociaal-Economische Raad, 1972, no.9. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SZW (2003). *Onderzoek naar de gevolgen van het afschaffen van de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- TK (1974-1975). *Algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering. Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer 13231 nr.3.
- TK (2003-2004). *Einde toegang verzekering WAZ. Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer 29497 nr.3.

AIAS Working Paper Series

The AIAS working paper series consists of several publications of A IAS staff and AIAS guests on a wide variety of subjects in the fields of labour economics, sociology of work, labour law, and health and safety.

ISSN online 2213-4980

ISSN print 1570-3185

Information on AIAS

AIAS is an institute for multidisciplinary research and teaching at the University of Amsterdam. Founded in 1998, it brings together the University's expertise in labour studies.

AIAS *research* focuses on the analysis of labour markets, social security incomes, institutions and governance. It combines various approaches from sociology, law, economics, medical sciences and political sciences. Our research programmes include studies on employment relations, labour market issues, inequality, institutions and the welfare state. Many studies take an international comparative perspective and are conducted in co-operation with academic partners in other countries.

AIAS offers tailor-made in-company *courses* in the field of HRM, Inequality and solidarity, labour market development, labour relations etc.

AIAS and its staff contribute to *society* on many subjects, for different audiences and in varying formats (articles, books, reports, interviews, presentations etc.) Next to this 'Working Papers' Series, we also have the 'Industrial Relations in the Netherlands' Series and the 'GINI Discussion Paper' Series which also addresses a great variety of topics.

Annually AIAS organizes conferences about ongoing research and current trends.

Furthermore several (lunch) seminars and workshops take place during the year, offering interesting opportunities for the exchange and deliberation of research on labour issues between researchers from all over the world. AIAS has a major collection of academic socio-economic data in the field of labour relations, labour organizations, employment and working conditions in the Netherlands and abroad.

See for more information our website www.uva-aias.net

University of Amsterdam Amsterdam Institute for Advanced labour Studies

Postal address

PO Box 94025
1090 GA Amsterdam
The Netherlands

Visiting address

Roetersstraat 31
1018 WB Amsterdam
The Netherlands

☎ +31 20 525 4199

📞 +31 20 525 4301

✉ aias@uva.nl

🌐 www.uva-aias.net

