

Beleidsdossier:

ZZP EN SOCIALE ZEKERHEID IN NEDERLAND

Naar een grotere openheid voor meer bescherming van de zelfstandige



DR. SASKIA MONTEBOVI

Dit onderzoek is uitgevoerd door dr. Saskia Montebovi en is een deelstudie van het Tilburgse onderzoeksproject 'Grenzen aan atypische arbeid: flexwerk en zelfstandige arbeid getoetst aan Europese beginselen van het sociaalzekerheidsrecht', gefinancierd door Instituut Gak. Meer informatie over dit onderzoek is te vinden via: <https://www.tilburguniversity.edu/nl/lopend-onderzoek>

Deze publicatie is online beschikbaar via de Kennisbank van Instituut Gak, zie www.instituutgak.nl

Instituut Gak | Maatschappelijke projecten en wetenschappelijk onderzoek

Instituut Gak wil een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de sociale zekerheid in Nederland door te investeren in o.a. maatschappelijke projecten.

www.instituutgak.nl



December 2021

© S. Montebovi

Opmaak en druk: Studio | powered by Canon

Bibliografische informatie:

S. Montebovi, *zzp en sociale zekerheid in Nederland. Naar een grotere openheid voor meer bescherming van de zelfstandige*, Tilburg, 2021.

Informatie kan worden geciteerd mits de bron correct en helder wordt vermeld.

ISBN 978-94-6167-460-9

Beleidsdossier:

ZZP EN SOCIALE ZEKERHEID IN NEDERLAND

Naar een grotere openheid voor meer bescherming van de zelfstandige

DR. SASKIA MONTEBOVI

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	4
Leeswijzer	8
Deel 1 - De zelfstandige zonder personeel in Nederland	12
Deel 2 - De sociale bescherming van de zzp'er in Nederland	26
Deel 3 - Rapporten/onderzoeken/visiedocumenten	66
1. Sociaal-Economische Raad (SER) – Zzp'ers in beeld (2010)	69
2. IBO-rapport zelfstandigen zonder personeel (2015)	73
3. Centraal Planbureau – Zelfstandigen en arbeidsongeschiktheid (2016)	81
4. (Stichting) ZZP Nederland – Visiedocument 2016-2020 'zelfstandigen hebben de toekomst' (2016)	85
5. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) – Voor de zekerheid (2017)	89
6. Algemene Werkgeversvereniging Nederland (AWVN) – Wegwerkzaamheden (2018)	93
7. FNV Zelfstandigen – FNVZZP – FNV visiedocument op zelfstandige arbeid (2018)	97
8. Denktank – arbeidsvormneutralere sociale zekerheid (2019)	101
9. Sociaal-Economische Raad (SER) – Diversiteit arbeidsrelaties en arbeidsomstandigheden (2019)	105
10. Wetboek van werk 2025 – Expertgroep VAAN & Vva (2019)	109

11. Commissie Regulering van Werk (commissie Borstlap) (2020)	113
12. Panteia – Inkomensalternatieven voor zelfstandigen zonder personeel (2020)	117
13. Platform Toekomst van Arbeid – Investeren in mensen (2020)	121
14. Sociaal-Economische Raad (SER) – Hoe werkt de platformeconomie? (2020)	125
15. Stichting van de Arbeid – Keuze voor zekerheid (2020)	129
16. De Werkvereniging – Zo willen Modern Werkenden leven, leren en werken (2020)	133
17. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) – Het betere werk (2020)	137
18. ONL–AVV–VZN – Sociaal Akkoord 2021 (2021)	141
19. Platform Zelfstandig Ondernemers (PZO) – Een nieuwe blik (2021)	145
20. Sociaal-Economische Raad (SER) – Middellangetermijnadvies (2021)	149
Deel 4 - Enkele kernwaarden	152
Deel 5 - De rechtspraak	168
Deel 6 - Het laatste woord aan de politiek?	176
Deel 7 - Literatuurlijst beleidsdossier	190
Slot	202

VOORWOORD



Dit boek presenteert op toegankelijke wijze de uitkomsten van recent onderzoek naar de sociale zekerheid van de zelfstandige zonder personeel (zzp'er) in Nederland. Het is gericht op de vraag hoe, van 2015 tot 2021, in Nederland het debat en het onderzoek over de sociale zekerheid van de zzp'er zich hebben ontwikkeld.

Dit beleidsdossier biedt inzicht in en overzicht van de bewegingen rondom de huidige socialezekerheidspositie van de zzp'er in Nederland. De zzp'er en zijn (beperkte) sociale bescherming kregen de afgelopen jaren namelijk veel aandacht van onder andere beleidsmakers, kennisinstituten, politici, wetenschappers, vakbonden en de zzp'ers zelf. Dat dit heeft geleid tot een grotere bereidheid tot meer sociale bescherming van de zzp'er, blijkt uit dit beleidsdossier.

Dit boek is zowel online als in gedrukte vorm beschikbaar, waarbij de *online* versie ook de optie heeft om door te klikken op de links (vooral bij de rapporten in Deel 3).

Mijn oprechte dank gaat uit naar Instituut Gak, in het bijzonder dr. Judith van der Veer, voor de fijne samenwerking en de financiële ondersteuning bij dit onderzoek.

Ook dank ik professor Paul Schoukens voor zijn jarenlange steun en collegialiteit.

Nu dit project afgerond is, is ook een einde aan mijn Tilburgse tijd gekomen. De contacten met Tilburg University blijven bestaan maar mijn dagelijkse werkzaamheden verschuiven nu naar Maastricht University. Daar ben ik bereikbaar via saskia.montebovi@maastrichtuniversity.nl.

Saskia Montebovi

Tilburg, november 2021

LEESWIJZER



Dit beleidsdossier is gericht op de vraag hoe de afgelopen jaren in Nederland het debat en het onderzoek over de sociale zekerheid van de zzp'er zich hebben ontwikkeld.

De insteek is juridisch en is gericht op de jaren 2015-2021. Het startpunt van dit onderzoek ligt in 2015 bij het IBO-rapport zzp'ers (met een klein uitstapje naar een SER-rapport uit 2010) en het eindpunt ligt in de late herfst van 2021 ten tijde van de formatie van een nieuw kabinet.

Het boek bevat zes inhoudelijke delen en een literatuurlijst.

Deel 1 bevat een schets van de huidige arbeidsmarkt waar de zzp'er zich in bevindt. Hierbij valt op dat de zelfstandige veel minder socialezekerheidsrechtelijke bescherming heeft dan de werknemer. Daarnaast is er ook aandacht voor het fenomeen schijnzelfstandigheid.

Deel 2 gaat dieper in op de socialezekerheidspositie van de zelfstandige en platformwerker in Nederland en behandelt de volgende onderwerpen: de (boven)wettelijke bescherming van de zelfstandigen/zzp'ers, de ontbrekende bescherming, de gevolgen daarvan voor de zelfstandigen en voor de maatschappij, de invloed van de coronacrisis op de bescherming van zelfstandigen en een blik naar en vanuit Europa.

In Deel 3 worden twintig rapporten en adviezen op een systematische manier ontleed, zodat de lezer vlot de kern van ieder stuk ziet. Die analyse gebeurt aan de hand van een vast patroon: doel, centrale vraag, bevindingen en knelpunten, aanbevelingen. Het doel van deze rapportenanalyse is op bondige wijze een inzicht te bieden in verschillende rapporten van 2010 tot 2021 en zo ook makkelijker gelijkenissen en verschillen te herkennen. Daarbij wordt ook steeds een directe link naar het rapport opgenomen.

Deel 4 bespreekt enkele kernbegrippen die voor de discussie rondom sociale zekerheid belangrijk blijven. Het gaat om sociale bescherming, solidariteit, universalisme, arbeidsvormneutraal, arbeidsvormspecifiek en flexibiliteit.

In Deel 5 is er aandacht voor recente ontwikkelingen in de rechtspraak met betrekking tot de sociale zekerheid van de zzp'ers.

Deel 6 is gericht op de aandacht van politiek Den Haag voor 'het dossier zzp'er'. Duidelijk is dat hervormingen nodig zijn om de tweedeling op de arbeidsmarkt en in de samenleving aan te pakken. Welke stappen (vooral) de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hiervoor de laatste jaren heeft ondernomen of toch niet, kan uit de halfjaarlijkse rapportages van juni 2018 en september 2021 worden afgeleid. Ook is er aandacht voor de periode maart tot november 2021, waarin meerdere belangenvertegenwoordigers zich richten tot het demissionaire kabinet met nieuwe aanbevelingen en voorstellen.

In Deel 7 is de literatuurlijst opgenomen.

Deel I

DE ZELFSTANDIGE ZONDER PERSONEEL IN NEDERLAND



Dé zzp'er bestaat niet

Of de zelfstandige zonder personeel (zzp'er) nu de 'kanarie in de kolenmijn' zou zijn, of een 'koekoeksjong' of de 'kip met de gouden eieren', is niet zo eenvoudig te verdedigen.¹ Feit is dat de diversiteit binnen deze groep werkenden erg groot is.²

De flinke groei van het aantal zzp'ers in Nederland³ heeft de verscheidenheid binnen de groep versterkt zodat we niet meer van één type zzp'er kunnen spreken.⁴ En dat brengt ook meteen de complexiteit en representativiteit van onderzoeken naar zzp'ers aan de oppervlakte (zie verder Deel 2 en Deel 3). Tegelijkertijd wijst het juist ook op de noodzaak van een goed beeld van de groep zzp'ers in Nederland. Zoals onlangs werd gesteld, is 'het gevaar van de stelling dat de zzp'er niet bestaat, dat nieuwsgierigheid verdwijnt om inzicht te krijgen in die groep. Dat is ongewenst, want zzp'ers bestaan natuurlijk wél. Samen zijn zij een substantieel deel van de Nederlandse beroepsbevolking'.⁵

Die heterogeniteit onder de werkenden geldt ook in de platformeconomie.⁶ Niet alleen zijn de 'klussen' sterk verschillend van elkaar (personenvervoer, maaltijdbezorging, persoonlijke dienstverlening, professionele dienstverlening, ...), maar ook de tarieven, het aantal werkuren, de afhankelijkheid van het inkomen, de opleiding van de werkers, de duur van de arbeidsrelatie, de motieven van de werkers, ... En omdat de platformwerker in Nederland – tot nu toe – meestal als zzp'er wordt ingeschakeld, kan hij ook worden opgenomen in dit beleidsdossier.⁷

Platformwerk duidt op het bij elkaar brengen van vraag en aanbod van werk, door geautomatiseerde algoritmes. Dat proces is relatief nieuw op de arbeidsmarkt.

- 1 Deze omschrijvingen komen uit het *IBO zelfstandigen zonder personeel*, zie p.iii. Ook de WRR verwijst naar deze vogelmetaforen van het *IBO zelfstandigen zonder personeel*: zie WRR, *Het betere werk*, p.26.
- 2 Zie o.a. CBS 2014 (p.33, 'de ene zzp'er is de andere niet'), CPB 2016, Commissie Regulering van Werk 2020, WRR 2020, IBO-zzp 2015, CBS zelfstandigen, ...
- 3 <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp/hoofdcategorieen/ontwikkelingen-zzp>
- 4 De slagzin 'Dé zzp'er bestaat niet' wordt uitgedaagd door de publicatie: 'De zzp'er bestaat wel' van ONL voor Ondernemers, HeadFirst Group en Zipconomy, *De zzp'er bestaat wel. Feiten over zelfstandigen zonder personeel*, 2021. Zie ook op de website van Zipconomy.
- 5 ONL voor Ondernemers, HeadFirst Group en Zipconomy, *De zzp'er bestaat wel. Feiten over zelfstandigen zonder personeel*, 2021, p.4.
- 6 <https://www.seo.nl/publicaties/de-opkomst-en-groei-van-de-kluseconomie-in-nederland/>; zie ook Arets 2020.
- 7 Er lijkt sinds 2018 een kentering te zijn in de kwalificatie van de platformwerker: de rechters oordelen steeds vaker dat platformwerkers niet als ondernemers maar als werknemers moeten worden beschouwd. Zolang de wetgever geen duidelijkheid geeft over het statuut van platformwerkers – en schijnzelfstandigen – zal de rechter hierover oordelen. Zie ook Houwerzijl, 'Juridische vraagstukken rond arbeid in de kluseneconomie', Beleid en Maatschappij 2018 (45) 2. En zie verder in Deel 5 – de rechtspraak.

Maar het werk zelf dat verricht wordt is lang niet altijd nieuw; denk aan vervoer, schoonmaak, oppas, ... De SER schrijft in zijn verkenning 20/09:

‘Het werk dat via werkplatforms wordt verricht is meestal niet nieuw. Wat wel nieuw is, is dat dergelijke platforms het werk op een andere manier verdelen. Het matchen van vraag en aanbod is simpeler en goedkoper geworden door digitale hulpmiddelen die het zoeken vereenvoudigen en de risico’s van uitbesteding van werkzaamheden verlagen. Ook valt op dat sommige ‘traditionele’ bedrijven de platformtechnologie beginnen te gebruiken om vraag en aanbod rond specifieke interne opdrachten efficiënter bij elkaar te brengen om op die manier werkzaamheden goed te matchen met de ambities en competenties van medewerkers.’

De specifieke invloed van werkplatforms op de welvaart is niet eenduidig. De meeste platformwerkers doen dit werk tot dusverre een betrekkelijk korte periode. Voor werkenden kunnen werkplatforms welvaart bevorderend zijn omdat ze het gemakkelijker maken om werk te vinden dat past bij hun persoonlijke situatie en om (extra) inkomen te genereren.

Anderzijds kunnen werkplatforms op de langere termijn ook een welvaart verlagend effect hebben, daar waar bepaalde vormen van platformwerk tot slechtere arbeidsvoorwaarden leiden, weinig leer- en ontwikkelingsmogelijkheden bieden en een lagere kwaliteit van arbeid opleveren. Dit geldt voor de platformwerker zelf, maar kan ook een bredere sociaal-economische impact hebben, gezien het streven naar een duurzaam inzetbare beroepsbevolking.’

Nu de kwalificatievraag rondom de positie van de platformwerker nog steeds overhelt naar het zelfstandigenstatuut in plaats van het werknemersstatuut – maar er is een kanteling gaande waarbij rechters meer neigen naar het werknemersstatuut – kan in dit beleidsdossier onder de zelfstandige zonder personeel ook de zelfstandig platformwerker worden begrepen.⁸

De zelfstandigen

In Nederland kent de groep zelfstandigen verschillende categorieën. Zo onderscheidt het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS): de zelfstandige

8 In 2018 en meer recent in 2020 en 2021 werd de vraag naar de kwalificatie van de platformwerker aan verschillende rechters voorgelegd. In deze individuele zaken beslisten de rechters steeds meer dat de platformwerkers wel met een arbeidsovereenkomst verbonden zijn aan het platform. Zie verder Deel 5 – de rechtspraak.

zonder personeel (zzp), de zelfstandige met personeel (zmp) en het meewerkend gezinslid.⁹

Specifiek voor de zzp'er hanteert CBS de volgende definitie:

'Een zzp'er is een persoon die arbeid verricht voor eigen rekening of risico

- in een eigen bedrijf of praktijk (zelfstandig ondernemer), of
- als directeur-groootaandeelhouder (dga), of
- als overige zelfstandige (bijvoorbeeld in een zelfstandig uitgeoefend beroep), én
- die daarbij geen personeel in dienst heeft'.¹⁰

De Belastingdienst onderscheidt binnen de zelfstandigen de directeur-groootaandeelhouder, de resultaatgenieter en de IB-ondernemer. Deze laatste – de ondernemer voor de inkomstenbelasting – is ondernemer op grond van artikel 3.4 Wet IB 2001. Of een werkende een zelfstandige is in de zin van de Inkomstenbelasting (IB) kan worden gecheckt bij de belastingdienst via de 'ondernemerscheck'.¹¹

In dit beleidsdossier beschouwen we als zzp'er de IB-ondernemer zonder personeel.

Omdat steeds meer werkenden zzp'er zijn én de groep zzp'ers 75 procent van alle zelfstandigen vertegenwoordigt¹², ligt de focus in dit beleidsdossier op de zzp'ers (inclusief de zelfstandige platformwerkers) en meer bepaald op hun socialezekerheidsbescherming.

Het aantal zelfstandigen ten opzichte van het aantal werknemers is in Nederland tweemaal zo groot als het gemiddelde in de Europese Unie.¹³ Ook dat is een reden om het verschijnsel van de zzp'er en zijn socialezekerheidspositie te bestuderen.

Wat de platformwerker betreft, geldt ook die grote verscheidenheid binnen de groep en bijgevolg ook het ontbreken van een eenduidige definitie van dé

9 <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp/hoofdcategorieen/ontwikkelingen-zzp>

10 <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/zelfstandige-zonder-personeel--zzp-->

11 <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/ondernemers/content/hulpmiddel-checken-of-ik-ondernemer-ben-voor-de-inkomstenbelasting> (of zoek op belastingdienst – ondernemerscheck)

12 <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp/hoofdcategorieen/ontwikkelingen-zzp>

13 <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp/hoofdcategorieen/is-elders-in-de-eu-het-aandeel-zzp-ers-zo-hoog-als-in-nederland->

platformwerker. Een nogal ruime en neutrale definitie komt uit een TNO-rapport. Daar wordt de platformwerker in een brede definitie omschreven als: 'de persoon die met enige regelmaat betaalde werkzaamheden via een digitaal platform verricht'.¹⁴ SEO omschrijft in haar onderzoek de platformwerker – werkzaam in de kluseconomie – als 'de werkende die fysieke arbeid in Nederland verricht en die via een internetplatform aan betaald werk komt'.¹⁵ Daar waar relevant wordt in dit onderzoek de platformwerker als zelfstandig werkende ook betrokken.

Sociale zekerheid

Wat de zzp'ers in Nederland het meest kenmerkt en doet verschillen van de werknemers in Nederland is hun socialezekerheidsbescherming. Die is beperkt.

Toch is het ook belangrijk om nog aan te stippen dat het socialezekerheidsrecht de term zzp'er *niet* hanteert; wel de term zelfstandigen. De 'zzp'er' is dus geen juridisch concept dat op zichzelf staat, maar wordt wel gebruikt om de zzp'er te onderscheiden van de 'klassieke zelfstandige' en te benadrukken dat hij in ieder geval geen personeel in dienst heeft.¹⁶

Specifiek voor de platformwerkers geldt verder dat Nederland (nog) geen specifiek beleid voor 'decent work' heeft ontwikkeld.¹⁷ Als bovendien de platformeconomie ook bijdraagt aan de groei van het aantal zzp'ers, dan komen bij ongewijzigd beleid zowel het socialezekerheidsstelsel als de cao's en de algemeenverbindverklaring onder druk te staan. Hierin schuilt het risico, voor alle werkenden, van negatieve effecten op de arbeidsvoorwaarden, op het draagvlak voor het socialezekerheidsstelsel en op de kosten.¹⁸ Zolang er geen specifieke wetgeving of beleid voor platformwerkers bestaat, zal iedere platformwerker die als een zzp'er wordt gekwalificeerd in hetzelfde juridisch kader worden ondergebracht als de 'gewone' zzp'er.

De zelfstandigen in Nederland kunnen van overheidswege rekenen op de bescherming van de Zorgverzekeringswet en de volksverzekeringen en als laatste vangnet ook bijstandsregelingen.¹⁹ Bescherming tegen de risico's van ziekte (kort)

14 TNO 2020, p.1: <https://wp.monitorarbeid.tno.nl/wp-content/uploads/2020/11/TNO-verkenning-platformarbeid-in-kaart-brengen-.pdf>

15 SEO kluseconomie 2018, p.2 en zie p.i voor de heterogeniteit.

16 Schoukens & Montebovi 2019, p.355-356.

17 SER 2020, p.149.

18 SER 2020, p.138.

19 De volksverzekeringen zijn: de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), de Algemene Nabestaandenwet (Anw). Enkele bijstandsregelingen zijn bijvoorbeeld: de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), de Bijstand voor zelfstandigen (Bbz) en de Participatiewet (PW).

en arbeidsongeschiktheid (lang), minder/geen werk en aanvullend pensioen, daarentegen, moeten ze zelf regelen. En precies daar ligt een probleem. Vele studies en rapporten over de sociale bescherming van de zelfstandigen omschrijven en bewijzen die (geringe en steeds meer in vraag gestelde) verzekeringsgraad binnen de groep van zelfstandigen.²⁰ Ter illustratie, de Stichting van de Arbeid formuleert in 2020 de kwestie kernachtig als volgt:²¹

‘Sinds 2004 is de groep zelfstandigen in Nederland gegroeid en tegelijkertijd is de verzekeringsgraad van zelfstandigen sterk teruggelopen. Al in 2010 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een aantal adviezen gegeven om de verzekeringsgraad te verhogen: betere voorlichting, het toegankelijker maken van de vrijwillige voortzetting WIA, de private vangnetverzekeringen aanpassingen aan het publieke vangnet. Hoewel enkele van deze adviezen zijn opgevolgd, is de verzekeringsgraad onder zelfstandigen verder teruggelopen.’

Ook in het rapport van Centraal Planbureau uit 2016 wordt helder weergegeven waar de netelige punten zitten.²²

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

Men kan de principiële vraag stellen of verzekeren van inkomen bij het ondernemersrisico van zelfstandigen hoort, of toch beter collectief kan plaatsvinden. Bij werkloosheid en ziekte gaat het om risico's op de korte termijn, met een relatief beperkte financiële impact en een groot risico op ongewenst gedrag. *Werkloosheid* mag tot de economische ondernemersrisico's gerekend worden, terwijl ook *ziekte* een risico is waarvoor je kunt sparen, eventueel in een broodfonds. Door hun kleinschaligheid beperken deze collectieven het ongewenste gedrag, terwijl voor de eerste twee jaar inkomenszekerheid geboden wordt.

20 Zie o.a. CPB 2016, Commissie Regulering van Werk 2020, WRR 2020, IBO-zzp 2015, CBS zelfstandigen, Voortgangsbrieven Minister SZW, Platform Toekomst van Arbeid, ...

21 Stichting van de Arbeid (STAR) 2020, p.10.

22 Centraal Planbureau (CPB) 2016, p.4.

Bij *arbeidsongeschiktheid* ligt de zaak anders. Daar is sprake van een klein risico met een grote financiële impact. Het risico op ongewenst gedrag is door de keuringen geringer dan bij werkloosheid en ziekte. Bij arbeidsongeschiktheid is het dus interessant om het risico te spreiden tussen zoveel mogelijk verzekerden. Bovendien is voor de meeste personen de kleine kans op arbeidsongeschiktheid moeilijk in te schatten. Beperkt rationeel gedrag ligt op de loer, mede vanwege onvolledige informatie (onbekendheid met mogelijkheden en kosten van alle verzekeringsopties) en het bestaan van irrationele tijdsvoorkeuren (zie bijvoorbeeld CPB, 2015). Omdat ook 'risque social' verzekerd wordt, is de arbeidsongeschiktheid in Nederland bovendien niet alleen verbonden met werk en dat leidt tot de vraag waarom alleen werknemers verzekerd zijn.'

De verschillen in de werksituatie tussen zelfstandigen en werknemers (met vaste arbeidsovereenkomst) blijken minder groot te zijn geworden.²³ Sommige zelfstandigen blijken niet zo zelfstandig te zijn als op het eerste zicht of op papier lijkt, omdat ze afhankelijk zijn van één of twee opdrachtgevers en sommige werknemers op hun beurt werken als 'intrapreneurs' en zijn dus minder afhankelijk als afgeleid zou kunnen worden uit hun status van werknemer-zijn.²⁴ Precies daarom legt men – overheid, onderzoeksinstanties, belangenorganisaties, maatschappij – steeds meer de nadruk op de overeenkomsten tussen beide groepen werkenden. Een *beter functionerende arbeidsmarkt* zou dus minder gericht moeten zijn op de institutionele inrichting – de contractvorm met bijhorend pakket aan bescherming – en meer op de behoeften van werkenden; zo wordt ook in de rapporten en adviezen gericht op de arbeidsmarkthervormingen geconcludeerd en geadviseerd.²⁵

Het IBO-rapport zzp'ers van 2015, bijvoorbeeld, benadrukt onder andere dat de differentiatie op de arbeidsmarkt niet alleen (meer) ligt bij het onderscheid werknemer – zelfstandigen, maar ook bij het onderscheid zelfredzaam – afhankelijk. Daarom stelt het IBO dat toekomstig beleid minder gericht moet zijn op de 'as werknemers versus zelfstandigen' (horizontaal), en meer op 'werkenden met differentiatie langs de as afhankelijk – zelfredzaam' (verticaal).²⁶

In Deel 2 komt de socialezekerheidspositie van de zzp'ers en de zelfstandige platformwerkers verder ter sprake.

23 Zie ook weer o.a. Commissie Regulering van Werk, IBO-zzp 2015, CPB 2016, Platform Toekomst van Arbeid, Denktank Keuzes in Sociale Zekerheid 2019, ...

24 AWWN 2018, p.31.

25 Zie o.a. Commissie Regulering van Werk, IBO-zzp 2015, CPB 2016, Platform Toekomst van Arbeid, Denktank Keuzes in Sociale Zekerheid 2019, AWWN, ...

26 IBO-zzp 2015, p.xiv.

Data

Om het belang van onderzoek naar de zzp'ers en de platformwerkers te benadrukken is het nuttig om enkele cijfers omtrent het aantal zelfstandigen, en zzp'ers, op de arbeidsmarkt te situeren.

Van de ongeveer negen miljoen werkenden in Nederland (werknemers en zelfstandigen) werken 1,1 tot 1,3 miljoen als zzp'ers.²⁷ In 2020 was dus 13 procent van alle werkenden werkzaam in een hoofdbaan als zzp'er.²⁸ Onderstaande figuur 1 laat de gestage groei zien van het aantal zzp'ers.

Binnen de groep zelfstandigen kan men nog een onderscheid maken tussen de 'klassieke' zzp'er en de 'nieuwe' zzp'er.²⁹ Tot de 'klassieke' zzp'ers behoren vooral de werkenden die producten verkopen, zoals de bakker, slager of groenteboer. De 'nieuwe' zzp'ers daarentegen bieden vooral arbeid of diensten aan zoals in de bouw, specialistische zakelijke dienstverlening, informatie en communicatie, onderwijs, financiële dienstverlening, ...³⁰

Het is deze groep 'nieuwe' zzp'ers die sterk is toegenomen. Van de 1,1 miljoen zzp'ers zijn er ongeveer 900.000 te kwalificeren als 'nieuwe' zzp'er tegenover ongeveer 200.000 als 'klassieke' zzp'er.³¹

Uiteraard zijn nog vele andere interessante feiten en cijfers over de zzp'ers beschikbaar, zoals de motieven, de inkomens, de man-vrouwverhouding, de leeftijd, het aantal jaren werkzaam in hetzelfde beroep, de opleiding etc. Hiervoor verwijs ik naar het uitgebreide dossier-zzp van het CBS, naar het ondersteunende rapport voor het IBO-zzp 2015 (CBS 2014) alsook naar andere onderzoeken zoals het IBO-zzp 2015, of SEO *Karakteristieken en tarieven zelfstandigen uit 2018*.³²

Het aandeel zzp'ers in Nederland is relatief hoog ten opzichte van het aandeel zzp'ers in Europa. Weliswaar staat Nederland niet op de hoogste plaatsen maar wel op een zevende plek (van de toen 28 EU-staten). De verklaring hiervoor is dat

27 [www.cbs.nl: https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/82646NED?dl=31237](https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/82646NED?dl=31237); <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp/hoofdcategorieen/ontwikkelingen-zzp>; zie ook www.onl.nl (ONL-AVV-VZN Sociaal Akkoord 2021, p.7).

28 <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp/hoofdcategorieen/ontwikkelingen-zzp>

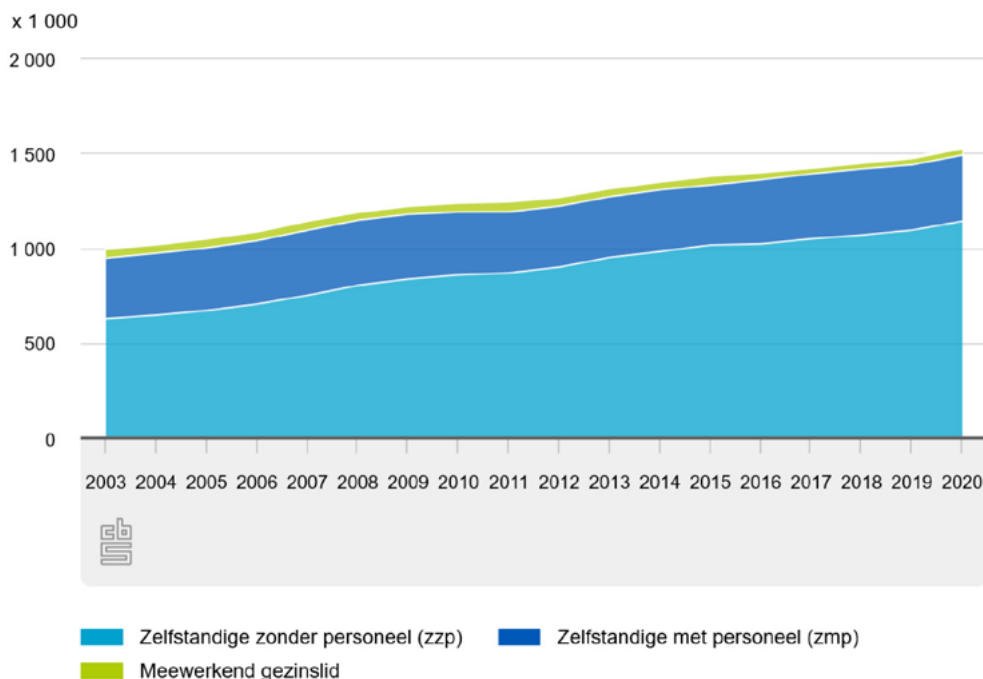
29 IBO-zzp 2015, p.11-12; en cbs.nl: <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp/hoofdcategorieen/wie-zijn-de-zzp-ers>. Het CBS spreekt van zzp'er producten en zzp'er-eigen arbeid (ruim 80 procent van de zzp'ers).

30 <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp/hoofdcategorieen/ontwikkelingen-zzp>

31 <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/82646NED?dl=31237>

32 <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp>; CBS 2014, en SEO, *Karakteristieken en tarieven zelfstandigen*, 2018.

Zelfstandigen (15 tot 75 jaar)



Figuur 1: ontwikkelingen zzp, bron: www.cbs.nl (dossier-zzp)

de landen die boven Nederland staan, vaak een grote agrarische sector hebben met zelfstandige boeren.³³ Verder blijkt uit de CBS-cijfers dat in de laatste tien jaar het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking in meerdere EU-lidstaten is gestegen, maar dat Nederland wel tot de grootste groeiers behoort met een toename van 2 procentpunt. De verklaringen liggen voornamelijk in het overheidsbeleid, meer bepaald een gunstig (fiscaal) beleid voor zzp'ers en in een verouderde beroepsbevolking.³⁴

Het aandeel platformwerkers in een zelfstandigenstatuut in Nederland is moeilijk te meten. Toch zijn er wel wat cijfers en schattingen bekend. In 2018 werd geschat dat ongeveer 0,4 procent van de beroepsbevolking, dat zijn ongeveer 34.000 personen, een 'kluswerker' was.³⁵ In 2020 werden cijfers over de afgelopen

33 <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp/hoofdcategorieen/is-elders-in-de-eu-het-aandeel-zzp-ers-zo-hoog-als-in-nederland-> ; en zie ook <https://esb.nu/esb/20012198/de-toename-van-zzpers-in-europees-perspectief>

34 Zie Kösters & Souren 2014 en de verwijzingen aldaar.

35 SEO Kluseconomie 2018, p.i.

jaren gepubliceerd en zou 1,7 procent van de beroepsbevolking actief zijn of zijn geweest als kluswerker.³⁶

Schijnzelfstandigen

Schijnzelfstandigheid is geen juridisch concept dat als zodanig voorkomt in wet- of regelgeving. Het verwijst wel naar praktijksituaties die vaak voorkomen in Nederland en waarbij personen werkzaam zijn als zelfstandigen maar in feite veel dichter tegen het werknemersstatuut aanleunen dan tegen het zelfstandigenstatuut. Het gevolg voor de werkenden is dat zij (beperkt) verzekerd zijn zoals zelfstandigen dat zijn, en voor de opdrachtgevers betekent dit een beperkte verantwoordelijkheid voor verzekeringen en premies.

Data over de omvang van schijnzelfstandigheid zijn – per definitie – moeilijk te raadplegen. Wel oordeelden rechters recentelijk – sinds de PostNL-zaken in 2015-2016 en voor platformwerkers in 2020 en 2021 – over werksituaties waarin schijnzelfstandigheid centraal stond.³⁷ Achter de individuele situaties die hier in de rechtszalen beoordeeld werden, schuilen vele duizenden werkenden die als economisch en financieel sterk afhankelijke zzp'ers aan het werk zijn. Ook zij behoren in feite tot de groep schijnzelfstandigen.

Het concept schijnzelfstandigheid wijst dus op een grijs gebied tussen werknemerschap en ondernemerschap waarin het precieze verschil tussen de werknemer en de zzp'er moeilijk te duiden is. De wettelijke kaders voor een goede kwalificatie van deze werkenden ontbreken (nog) of hebben zwakke kanten waardoor handig gebruik of berekend misbruik van het ondernemerschap mogelijk is.

Schijnzelfstandigheid heeft al jaren de belangstelling van beleidsmakers en onderzoekers. Dat blijkt onder andere uit :

- SEOR, 'ZZP tussen werknemer en ondernemer', eindrapport 2013, 225 pag.
https://www.seor.nl/Cms_Media/S0983-ZZP-tussen-werknemer-en-ondernemer.pdf
- OESO, 'The future of social protection. What works for non-standard workers?', voor Nederland, zie p.188 – false self-employment
https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/the-future-of-social-protection_9789264306943-en#page187

36 SEO Meting Kluseconomie, bij SER-Verkenning 20/09, p.4.

37 Zie verder Deel 5 – De rechtspraak.

- Regeerakkoord 2017-2021:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>
 De fractievoorzitters van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie presenteerden in oktober 2017 het regeerakkoord en kwamen daarbij onder meer overeen dat hervormingen richting meer balans tussen flexwerkers en vaste contracten nodig waren (p.1). Schijnzelfstandigheid moest aangepakt worden (p.22). Om de trend richting (teveel, SMB) ondernemerschap te keren, moest met name de schijnzelfstandigheid aan de 'onderkant' van de arbeidsmarkt voorkomen worden (p.25).
- G. Boot, TRA 2016/44: 'Schijnzelfstandigen: de rekenaar, de wetgever en de rechter'.
- M. Houwerzijl, Beleid en Maatschappij 2018 (45) 2: 'Juridische vraagstukken rond arbeid in de klusseneconomie'.
 In dit artikel wordt de positie van de platformwerker bestudeerd aan de hand van het kwalificatievraagstuk of platformwerkers werknemers zijn (schijnzelfstandigen) of echte zzp'ers.
https://tijdschriften.boombestuurskunde.nl/tijdschrift/benm/2018/2/BenM_1389-0069_2018_045_002_009
- H. Van Steenberghe en E.B. Wits, TRA 2020/91: 'Naar een doeltreffend onderscheid tussen werknemerschap en ondernemerschap. Hoe een vermoeden van werknemerschap schijnzelfstandigheid kan terugdringen'
<https://www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/12/TRA-2020-91.pdf>
- FNV – dossier schijnzelfstandigheid bij platformwerk: o.a.
 - Mijke Houwerzijl: <https://www.youtube.com/watch?v=nMGdcOzeYx8> (mei 2021)
 - trailer algemeen: <https://www.youtube.com/watch?v=fGYF1lOpCao> (mei 2021)
- SER middellange termijn advies: Sociaal-economisch beleid 2021-2025: 'Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving', juni 2021.
<https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/sociaal-economisch-beleid-2021-2025.pdf?la=nl&hash=C63510B080855E0ED7711461418A6A7F>

In dit advies pleit de SER voor meerdere hervormingen op korte en langere termijn in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Ter bestrijding van schijnzelfstandigheid stelt de SER voor om een rechtsvermoeden van werknemerschap in te voeren voor werkenden met een minimumuurtarief onder de 30-35 € (p.24).

Samengevat, in dit inleidende Deel 1 is het kader geschetst waarin de zzp'er zich op de arbeidsmarkt begeeft en daarbij zijn twee kernpunten te onthouden. Ten eerste, de zelfstandige in Nederland heeft veel minder socialezekerheidsrechtelijke bescherming dan de werknemer. En ten tweede, onder de zelfstandigen in Nederland is een grote groep werkzaam bij wie het ondernemerschap niet past en voor wie de omschakeling van die schijnzelfstandigheid naar werknemerschap geboden is.

Deel 2

DE SOCIALE BESCHERMING VAN DE ZZP'ER IN NEDERLAND



In dit deel van het beleidsdossier komen de volgende onderwerpen ter sprake: de (boven)wettelijke bescherming van de zelfstandigen/zzp'er, de ontbrekende bescherming, de gevolgen daarvan voor de zelfstandigen en voor de maatschappij, de invloed van de coronacrisis op de bescherming van zelfstandigen en een blik naar en vanuit Europa.

Doel van dit Deel 2 is de situering van de socialezekerheidspositie van de zzp'ers in Nederland, meer bepaald de zzp'ers en de platformwerkers.

Over de zzp'ers is veel studie- en leesmateriaal beschikbaar, verkregen vanuit verschillende invalshoeken en met verschillende methoden. In dit Deel 2 wordt een beperkt overzicht gegeven en zijn dus keuzes gemaakt. Hierbij is steeds voor ogen gehouden om voor iedere lezer – waaronder de beleidsmakers, de geïnteresseerde zzp'ers en werknemers – een kader te presenteren waarin relevante verschillen tussen werknemers en zelfstandigen worden belicht maar ook in vraag worden gesteld. Verder wordt ook de kritiek vanuit de EU, via de jaarlijkse landenrapporten en aanbevelingen, meegenomen.

In Deel 3 worden een reeks rapporten en adviezen op een systematische manier ontleed, zodat de lezer vlot de kern van ieder stuk ziet (centrale vraag, bevindingen, aanbevelingen, met steeds ook een directe link naar het rapport). In Deel 2 wordt uiteraard ook naar die rapporten en adviezen verwezen maar slechts op bepaalde onderdelen. In Deel 1 is een korte schets gegeven over 'het dossier zzp'er in Nederland'. Hier wordt dieper in gegaan op de pijnpunten.

Samenvatting

De mate van socialezekerheidsbescherming van werkenden in Nederland is nog steeds direct afgeleid van de arbeidsrechtelijke kwalificatie. Dat betekent dat aan het statuut van de zelfstandige een (heel) ander pakket aan sociale bescherming vasthangt dan aan het statuut van de werknemer.

Voor de platformwerker in het bijzonder geldt dat zijn socialezekerheidspositie nog niet is uitgekristalliseerd: is hij een werknemer of een zelfstandige? Zolang voor de platformwerker in Nederland specifieke wetgeving qua arbeidsrecht en socialezekerheidsrecht ontbreekt, is de bestaande wetgeving sturend. Dat betekent dat de platformwerker ofwel in het werknemersstatuut wordt ondergebracht met bijhorend uitgebreid beschermingspakket, ofwel in het zelfstandigenstatuut met een beperkte sociale bescherming. Voor de meerderheid van de platformwerkers

geldt tot op heden deze tweede optie.¹ Toch zijn er recente bewegingen die wijzen op mogelijke verbeteringen van de sociale zekerheidspositie van de platformwerker in Nederland. Dit hangt niet enkel samen met de ontwikkelingen rondom het kwalificatievraagstuk werknemer-zelfstandige maar ook met de ontwikkelingen rondom meer sociale bescherming voor de zzp'ers in Nederland.

Inleiding

Anno 2021 kent Nederland enerzijds een groot verschil tussen de werknemers en de zelfstandigen wat betreft hun sociale bescherming en anderzijds nog geen specifieke arbeids- of sociale zekerheidswetgeving voor platformwerkers.²

De voornaamste reden voor de *groeierende kloof* tussen de werknemers (met vaste arbeidsovereenkomst) en de zelfstandigen is gelegen in de inrichting van onze stelsels van arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit. In de loop der jaren zijn de verschillen tussen deze groepen werkenden namelijk groter geworden maar niet meer altijd gebaseerd op de werkelijke werkrelaties. Het is met andere woorden niet langer alleen de feitelijke werksituatie die bepalend is, maar de contractsvorm die partijen – al dan niet in overleg – kiezen. In een werkgever-werknemer relatie gelden andere rechten en plichten dan in de relatie opdrachtgever-zelfstandige, terwijl de feitelijke werkzaamheden en werkwijze vaak niet of nauwelijks verschillen.

De inrichting van ons sociale stelsel (arbeidsrecht en sociale zekerheid) is dus achterhaald. Het institutionele bouwwerk waarbij de klassieke werkgever en werknemer centraal staan in ons sociaaleconomisch beleid heeft ons veel gebracht in de zin van welvaart en welzijn maar staat nu onder grote druk, zo omschrijft AWWN het probleem van onze huidige arbeidsmarkt en maatschappij.³ Onze instituties (o.a. vakbonden, ondernemingen, regering, Tweede Kamer) vertrekken nog te veel van een achterhaald wereldbeeld en moeten meer meebewegen met onze veranderde maatschappij en economie.⁴ Het Nederlandse stelsel is toe aan een herijking. Of zoals de Commissie Regulering van Werk in de eerste zin van haar eindrapport bondig en dringend aangeeft: 'We moeten in Nederland de bakens verzetten.'⁵

1 Uit recente jurisprudentie blijkt het werknemersstatuut vaker voorrang te krijgen op het zelfstandigenstatuut.

2 Sommige onderdelen van dit Deel 2 komen ook aan bod in het artikel 'Accommodating platform work as a new form of work in Dutch social security law: new work, same rules?', S. Montebovi, in: International Social Security Review Special Issue: Social protection for digital platform workers in Europe, Vol. 74, No. 3-4 (2021).

3 AWWN 2018, p.6.

4 AWWN 2018, p.9. Ook de Belastingdienst, UWV en andere uitvoeringsorganen kunnen aan deze lijst worden toegevoegd.

5 Commissie Regulering van Werk, p.3.

Wat de *platformwerkers* aangaat, is de belangrijkste reden voor het ontbreken van specifieke wetgeving voor platformwerkers, naar mijn idee, dat men er lange tijd vanuit ging dat deze vorm van werk marginaal was en zou blijven en ook dat bij deze personen die zich aangetrokken voelen tot deze nieuwe vorm van werk, het zelfstandigenstatuut het beste zou passen.

De sterke groei van de groep zelfstandigen – soms in de klassieke vorm van opdracht, soms in platformwerk – noopt de Nederlandse regering echter tot actie. Men kan het niet langer aan de markt overlaten – dat wil zeggen aan de zelfstandigen en de platforms zelf – om de positie van deze niet-standaard werkenden veilig te stellen en hen een fatsoenlijke inkomensbescherming te bieden in tijden van nood.⁶

De coronacrisis (COVID-19) die ook ons land hard raakte vanaf maart 2020 heeft heel duidelijk gemaakt hoe kwetsbaar de zzp'ers en platformwerkers zijn onder de huidige regelgeving en dat een nieuw kader dringend nodig is. Dat geldt ook in andere EU-lidstaten. In het Actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten in maart 2021 erkent de EC de problemen en de noodzaak tot gezamenlijke stappen naar een nieuwe inrichting van onze stelsels:

‘COVID-19 heeft Europa blootgesteld aan verdere drastische veranderingen in onze banen, in het onderwijs, de economie, de socialezekerheidsstelsels en het sociale leven. Het is in tijden van ingrijpende transformaties als deze dat ons sociaal weefsel op de proef wordt gesteld. De Europeanen blijven terecht vasthouden aan de belofte van een performante sociale markteconomie, met banen die een fatsoenlijk leven mogelijk maken en bescherming in tijden van nood.’⁷

‘De twintig beginselen van de Europese pijler van sociale rechten zijn de bakens die ons naar een sterk sociaal Europa leiden en de visie voor onze nieuwe “sociale regels” bepalen. Daarin worden beginselen en rechten geformuleerd die essentieel zijn voor billijke en goed functionerende arbeidsmarkten en socialezekerheidsstelsels in het Europa van de eenentwintigste eeuw. Sommige beginselen herbevestigen rechten die al in het acquis van de Unie zijn opgenomen; andere stellen duidelijke doelstellingen vast voor het traject: de uitdagingen aanpakken die voortvloeien uit maatschappelijke,

6 Over het concept standaard werkenden en niet-standaard werkenden, zie verder in dit Deel 2.

7 EC, Mededeling van de Commissie aan het EP, de Raad, het EESC en het Comité van de Regio's, *Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten*, 4 maart 2021, COM(2021) 102 final, p.3

technologische en economische ontwikkelingen.⁸

De sociale zekerheid in Nederland

Zoals vele Europese lidstaten kent ook Nederland het klassieke onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen.⁹ Wat wel grondig verschilt met de andere lidstaten is de minimale bescherming van de zelfstandigen voor meerdere risico's. In andere landen zijn zelfstandigen al dan niet vrijwillig verzekerd voor dezelfde risico's als de werknemers, wel vaak tegen andere voorwaarden (bijv. langere wachttijd of lagere uitkering).¹⁰

De wettelijke sociale zekerheid van de *zelfstandige* in Nederland beperkt zich tot de verplichte zorgverzekering (Zorgverzekeringswet), het ouderdomspensioen (eerste pijler, Algemene Ouderdomswet), de kinderbijslag (Algemene Kinderbijslagwet) en in de marge een nabestaandenpensioen (Algemene nabestaandenwet). Het niveau van het ouderdomspensioen is afgestemd op het bestaansminimum in Nederland.¹¹ Daarnaast biedt het Besluit bijstandverlening (Bbz) soms een tijdelijke financiële ondersteuning aan beginnende of gevestigde zelfstandigen.¹² Een andere specifieke regeling ondersteunt de oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen van 55jaar of ouder die hun bedrijf of beroep hebben moeten beëindigen omdat hun inkomen duurzaam minder bedroeg dan het sociaal minimum (wet IOAZ).¹³ En tot slot is voor de zelfstandige die niet in de noodzakelijke kosten van het bestaan kan voorzien een beroep op de bijstand mogelijk, via de Participatiewet. Deze drie laatste vormen van inkomensondersteuning zijn bijstandsregelingen die worden aangevraagd bij en uitgekeerd door de gemeente.

De wettelijke sociale zekerheid van de *werknemer* in Nederland daarentegen bevat naast deze volksverzekeringen ook nog een pakket aan werknemersverzekeringen.

8 EC, *Het actieplan*, 4 maart 2021, COM(2021) 102 final, p.4.

9 Zie www.missoc.org voor een vergelijking van de socialezekerheidsstelsels in Europa.

10 Zie voor een vergelijkende studie van de sociale zekerheid van de zelfstandigen in 12 Europese lidstaten: S. Klosse & S. Monteboni, 'Sociale zekerheid voor zelfstandigen: hoe regel je dat? Een blik over de grenzen', *Tijdschrift Recht en Arbeid*, TRA 2020/3; zie ook: SEO, Denktank, *Keuzes in sociale zekerheid, Vier scenario's voor (arbeidsvormneutralere) verzekeringen voor arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en langlevens*, SEO Economisch onderzoek, Amsterdam, 2019, p.8-10.

11 Alleen de zelfstandigen die eerder verplicht verzekerd waren als werknemer, hebben de optie om onder strikte voorwaarden bij het UWV een vrijwillige verzekering af te sluiten voor de werknemersverzekeringen. In 2019 hebben slechts 2% van de zelfstandigen hiervan gebruik gemaakt. Zie UWV, *Premievaststelling vrijwillige verzekering ZW, WW en WAO/WIA 2019*, p.3-4.

12 Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004.

13 Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen 1987.

Dat zijn de Ziektewet (ZW, voor kortdurende arbeidsongeschiktheid), de WIA (voor langdurige arbeidsongeschiktheid van minimaal 35%) en de Werkloosheidswet (WW).¹⁴ Het niveau van deze uitkeringen is afgestemd op 70-75% van het verdiende loon (behalve voor bepaalde delen van de WIA). En ook voor de werknemers bieden bijstandsregelingen zoals de wet IOAW en als uiterste vangnet de bijstand (via de Participatiewet) een financiële basisondersteuning.¹⁵ Voor de volledigheid is het goed om te melden dat werknemers vaak via bovenwettelijke regelingen (cao of werkgever) nog financiële aanvullingen kunnen ontvangen bovenop de wettelijke sociale zekerheid. Zo bouwt de meerderheid van de werknemers ook een tweede pijler pensioen op, via de werkgever. En in geval van ziekte geldt voor werknemers meestal loondoorbetaling op basis van artikel 7:629 van het Burgerlijk Wetboek (maximaal 104 weken) waardoor de ZW als een vangnetregeling geldt, voor werknemers die geen werkgever (meer) hebben.

Dit heldere en principiële onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen wordt echter in bepaalde werksituaties soms doorkruist door een categorie zelfstandigen die *gelijkgesteld* worden met werknemers. Deze zelfstandigen zijn in een fictieve dienstbetrekking werkzaam en vallen daardoor ook onder de bescherming van de werknemersverzekeringen. Het gaat om bijvoorbeeld musici, artiesten en topsporters maar ook om zelfstandigen die thuiswerken voor rekening van een ander.¹⁶ Zij verrichten tegen beloning persoonlijke arbeid en hun positie is maatschappelijk en economisch gelijk te stellen met die van werknemers in een dienstbetrekking.¹⁷

Tot ongeveer twee decennia geleden was het verdelen van de werkenden in een van die twee categorieën op de arbeidsmarkt – werknemers of zelfstandigen – afdoende om bijna de gehele beroepsbevolking in onder te brengen.¹⁸ Het bestaande model dat de werknemers en zelfstandigen eigen regelingen en mate van bescherming biedt, is immers simpel: of men is werknemer (of daarmee gelijkgesteld) óf men is zelfstandige.

De zelfstandigen – de ondernemers – weten sinds jaar en dag dat zij zelf voor

14 Voor oudere werklozen geldt soms ook nog de Wet IOW: Wet inkomensvoorziening oudere werklozen 2008.

15 Wet IOAW: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, wet van 6 november 1986.

16 Besluit aanwijzing gevallen waarin arbeidsverhouding als dienstbetrekking wordt beschouwd 1986 (Rareitenbesluit).

17 Art.5 Ziektewet en art.5 Werkloosheidswet.

18 Vanaf 2003 telt het CBS de zzp'ers als een aparte groep op de arbeidsmarkt: www.cbs.nl:https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp/hoofdcategorieen/ontwikkelingen-zzp

extra inkomensbescherming moeten zorgen voor het geval zich een risico voordoet (ziekte, crisis, faillissement, ouderdom). Dat doen ze of kunnen ze doen door een private verzekering af te sluiten en ook door eigen vermogen in huis of onderneming veilig te stellen. Zij zorgen op die manier zelf voor hun appeltje voor de dorst.

Toch is de al lage verzekeringsgraad van de zelfstandigen nog steeds dalend. Waar in 2011 nog 23% van de zelfstandigen verzekerd was tegen arbeidsongeschiktheid, is dat in 2018 nog maar 19%. Ook de Minister van SZW deelt de zorgen hierom en onderneemt stappen in verschillende richtingen om de verzekeringsgraad op te krikken. Aan verschillende adviesorganen vraagt hij om mee te denken en met alternatieven voor de huidige situatie te komen.¹⁹ En door gesprekken met verzekeraars over arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voor zelfstandigen probeert hij die verzekeringsgraad te verhogen.²⁰

De huidige verzekeringsmogelijkheden tegen arbeidsongeschiktheid, zijn voor de zelfstandigen namelijk:²¹

1. 'Zelfstandigen kunnen gebruik maken van het aanbod van een private verzekeraar voor een reguliere AOV (individueel of collectief).
2. Indien zij om gezondheidsredenen niet in aanmerking komen voor een reguliere AOV, kunnen startende ondernemers gebruik maken van de vangnetverzekering van private verzekeraars (private vangnetpolis).
3. Ondernemers die starten vanuit een dienstverband of een uitkering op grond van een werknemersverzekering kunnen hun verplichte verzekering in vrijwillige vorm bij het UWV voortzetten. Dit geldt zowel voor het risico van ziekte, zoals geregeld in de Ziektewet (ZW), als voor het risico van arbeidsongeschiktheid, zoals geregeld in de WIA.'

Maar de explosieve groei van het aantal zelfstandigen zonder personeel – als een bijzondere vorm van zelfstandigen/ondernemers – leidde tot een groep zelfstandigen die zich niet of nauwelijks privaats verzekert tegen risico's.²² Bijgevolg zijn in Nederland op dit moment ongeveer één miljoen werkenden, buiten deze

19 Zie hiervoor ook Deel 3.

20 Minister SZW, Brief aan Tweede Kamer, 'Gesprekken met verzekeraars over arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voor zelfstandigen', 26 november 2018 – referentie: 2018-0000197596.

21 Zie brief Minister SZW, Brief aan Tweede Kamer, 'Gesprekken met verzekeraars over arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voor zelfstandigen', 26 november 2018 – referentie: 2018-0000197596, p.2.

22 IBO-rapport, *Zelfstandigen zonder personeel*, Den Haag: Ministerie van Financiën 2015, p.66-69.

basisverzekering op minimumniveau voor een aantal risico's, *niet of niet goed verzekerd*. Deze zelfstandigen zonder personeel (de zzp'ers) vormen ook een hoofdpijndossier voor de EU.

EU- en OESO-rapporten over de sociale zekerheid in Nederland

In de landenspecifieke aanbevelingen maant de EU jaar na jaar Nederland steeds weer aan tot actie om de gebrekkige bescherming van de zzp'ers te regelen.²³ In 2019 merkte de EU op dat²⁴:

'Er is sprake van *beperkte vooruitgang* wat betreft:

De prikkels om gebruik te maken van tijdelijke contracten en zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) verminderen en adequate sociale bescherming voor de zelfstandigen bevorderen. [...]'

Er is sprake van *geen vooruitgang* wat betreft:

'Schijnzelfstandigheid aanpakken. [...]'

Ook de OESO meldt voor Nederland²⁵:

'The Survey points out that work contracts are increasingly flexible and offering lower levels of protection, while the share of non-standard forms of work, including self-employment, has risen rapidly. An increasing number of workers are no longer covered for sickness and disability risks, while tax incentives are promoting further migration to self-employment, which is close to 17% of total employment.'

Voor een oplossing van dit typisch Nederlandse probleem, moet de bescherming van de zzp'er beter geregeld worden. De OESO maant Nederland daarom dringend aan hervormingen door te voeren:

'To tackle the challenges posed by these developments, the Survey proposes a range of new reforms. It suggests the self-employed be supported in a more inclusive manner, including the phase-out of the permanent self-employment

23 Zie bijv. De Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2016 over het nationale hervormingsprogramma, 2016/C 299/10, nr.2, eur-lex.europa.eu.

24 EC, 'Landverslag Nederland 2019', 27 februari 2019, p.5.

25 www.oecd.org/netherlands/further-reforms-can-foster-more-inclusive-labour-markets-in-the-netherlands.htm

tax deduction and introduction of minimum coverage for sickness and disability insurance for workers, regardless of contract type.'

In 2020 bereikte men wel een (voorlopig) akkoord voor een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen.²⁶ Deze maatregel is een onderdeel van het Pensioenakkoord van 2019 dat in 2020 zijn verdere beslag kreeg en in de komende jaren nog verder uitgewerkt moet worden.²⁷

Sociale bescherming voor werkenden en zelfstandigen in Europa

Dat de bescherming van zelfstandigen in andere EU-lidstaten anders en vaak uitgebreider is geregeld, wordt bevestigd door vergelijkend juridisch onderzoek.²⁸

Coronapandemie 2020-2021

In Nederland zijn in 2020 een aantal inkomensondersteunende maatregelen ontwikkeld voor bepaalde groepen zelfstandigen die door de coronacrisis in de knel kwamen.²⁹ Zo kunnen de TOZO-regelingen (de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers) onder bepaalde voorwaarden tijdelijke financiële ondersteuning bieden aan zelfstandigen in Nederland. De TOZO bestaat uit twee delen: een uitkering die het inkomen aanvult, en een lening voor bedrijfskapitaal (om bijvoorbeeld de huur van het pand te betalen). Ondertussen is de TOZO-regeling verschillende malen verlengd en gold TOZO nr.5 tot en met 30 september 2021.³⁰ De aanvraag voor een TOZO-regeling loopt via de gemeente van de woonplaats. Van 1 oktober 2021 tot 31 december 2021 geldt een versoepelde Bbz. Vanaf 1 januari 2022 geldt weer de reguliere Bbz.

Naast de TOZO-regeling konden zelfstandigen ten gevolge van de coronacrisis (COVID-19) tot 1 oktober 2021 ook een beroep doen op de TVL (de Tegemoetkoming Vaste Lasten voor het Midden- en Kleinbedrijf), of de TONK (de

26 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/pensioen/toekomst-pensioenstelsel/verplichte-arbeidsongeschiktheidsverzekering-voor-zelfstandigen>

27 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/pensioen/toekomst-pensioenstelsel>

28 Zie o.a. Missoc.org; Eurofound, *Exploring self-employment in the European Union, Luxembourg: Publications Office of the European Union*; Klosse, S. & Montebovi, S., 'Sociale zekerheid voor zelfstandigen: hoe regel je dat? Een blik over de grenzen', *Tijdschrift Recht en Arbeid*, TRA 2020/3: https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/32908045/Klosse_Montebovi_TRA_2020_3_.pdf; P. Schoukens, Thematic Discussion Paper Mutual learning on access to social protection for workers and the self-employed, second workshop: effective coverage: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22261&langId=en>

29 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-financiele-regelingen/overzicht-financiele-regelingen/tozo>

30 <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/05/27/steunpakket-banen-en-economie-voortgezet-in-derde-kwartaal> en zie ook de brief aan de Tweede Kamer van 27 mei 2021, betreffende Het steun- en herstellepakket in het derde kwartaal van 2021, CE-AEP / 21140598.

Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten) indien zij aan de voorwaarden voor die specifieke regelingen voldeden.³¹

Ook in andere EU-lidstaten werden tijdens de coronapandemie extra sociale beschermingsmaatregelen genomen voor groepen die vóór de pandemie en de daarmee gepaard gaande economische crisis niet beschermd werden. En in het EU Action Plan van 2021 meldt de EU, tegen de achtergrond van de Europese Pijler van Sociale Rechten, helder wat de boodschap voor de komende tijd is: 'Making social protection fit for the new world'. Dit houdt onder andere in:³²

During the pandemic, many Member States have extended social protection to previously uncovered groups. These exceptional measures can be a source of inspiration for structural reforms that improve the protection of the unemployed, non-standard workers and the self-employed and that ensure their sustainable financing, in line with the 2019 Council Recommendation on access to social protection.

Further reflection on the financing of social protection, and notably the financing models to enable continued solidarity between and within generations, is re-quired to ensure equal and sustainable access to social protection in terms of groups and risks covered, while taking into account that social contributions and labour taxes may decrease given the shrinking of the working-age population.

Social protection across national borders is a pre-condition of a well-functioning internal market. Existing and new forms of labour mobility facilitated by digitalisation, from generalised teleworking across borders to digital no-mads working remotely across the EU, require seamless interactions between mobile workers and administrations, while reducing the risk of errors and fraud. Innovative solutions, notably digital ones, can facilitate the physical and virtual mobility of citizens, support the portability of social security rights and the cross-border verification of social security coverage by administrations, and address challenges in the identification of people for social security coordination purposes.

31 Voor de TVL, zie: <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/tvl> en voor de TONK, zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-financiele-regelingen/overzicht-financiele-regelingen/tonk>

32 EU, The European Pillar of Social Rights Action Plan, Q1 2021, p.30.

Tweedeling op de Nederlandse arbeidsmarkt

De ongewenste tweedeling op de Nederlandse arbeidsmarkt is groeiende: zij die een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd hebben, zijn verzekerd van een goede arbeids- en socialezekerheidsbescherming. Zij die daarentegen geen vaste werkgever of opdrachtgever hebben, leven in een onzekere werksituatie die ook effect heeft op de financiële situatie en de bescherming op het vlak van sociale zekerheid. Hoe deze tweedeling, tussen de standaard werkenden en de niet-standaard werkenden, in Nederland uitpakt, wordt in de volgende paragraaf uitgewerkt.

Over die tweedeling op de Nederlandse arbeidsmarkt en de nadelige effecten daarvan op de arbeidsomstandigheden en sociale bescherming van niet-standaard werkenden (zoals de flexwerkers, de zzp'ers en de platformwerkers), rapporteert ook de EC jaarlijks en merkt daarbij op dat Nederland hier te weinig vooruitgang boekt in het verbeteringsproces van die mankementen van de arbeidsmarkt.³³

Standaard werkenden

Ondanks de flexibilisering van de arbeidsmarkt en het groeiend aantal zelfstandigen in Nederland, is het aandeel werkenden met een vaste baan nog steeds het grootst.³⁴ Dit zijn de werkenden die als standaard werknemers worden beschouwd.

Onder de noemer standaard werknemer wordt, zoals wellicht bekend, in het algemeen verstaan: de werknemer die door een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd verbonden is aan één werkgever.³⁵ Ook in Nederland wordt dit begrip gebruikt om zo in ieder geval een scheidingslijn te markeren tussen enerzijds de werknemers die – fulltime of parttime – bij een werkgever werken voor onbepaalde tijd en anderzijds alle andere werkenden op de arbeidsmarkt. Deze laatste groep (de niet-standaard werkenden) is een gevarieerde groep die onder andere de volgende personen omvat: de werknemers met kortdurende contracten, de oproepcontractanten, de flexwerkers maar ook de zelfstandigen.

De standaard werkrelatie is in Nederland nog steeds de meest voorkomende arbeidsrelatie. Van de 7.5 miljoen werknemers heeft 5.5 miljoen een vaste arbeidsrelatie, aldus het CBS.³⁶ Alhoewel in andere landen meestal alleen fulltimers

33 EC, 'Country Report The Netherlands 2018', p.2-3; EC, 'Country Report The Netherlands 2019', p.5; EC, 'Country Report The Netherlands 2020', p.5.

34 <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82646NED/table?ts=1603799554571>

35 Schoukens, P. & Barrio, A. 'The changing concept of work: When does typical work become atypical?', *European Labour Law Journal*, 2017, 8(4).

36 www.cbs.nl: <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/82646NED?dl=35AE5>

worden meegeteld voor het bepalen van het aantal standaard werkenden, worden in Nederland onder de standaard werkenden vaak ook de parttimers meegerekend, als ze een vaste baan hebben. Nederland kent in Europa het grootst aandeel parttimers. Dat zijn mensen die vrijwillig of onvrijwillig minder dan 35 uur per week werken.³⁷ Van de ongeveer 9 miljoen werkenden (dit zijn de werknemers én de zelfstandigen) werkt ongeveer de ene helft in deeltijd en de andere helft in voltijdse banen.

In Deel 1 werd de groei van het aantal zelfstandigen in Nederland weergegeven in figuur 1.

Samengevat, de standaard werknemers zijn nog steeds in de meerderheid op de Nederlandse arbeidsmarkt, maar het aandeel van de niet-standaard werkenden neemt toe. Wie zij zijn en welke socialezekerheidsbescherming deze niet-standaard werkenden hebben, wordt hieronder onderzocht.

Niet-standaard werkenden

De niet-standaard werkenden in Nederland onderscheiden zich van de standaard werkenden doordat zij niet in een vaste arbeidsrelatie bij een werkgever werkzaam zijn. Er zijn steeds meer werkenden die op basis van tijdelijke arbeidscontracten werken of op oproepbasis of als zelfstandige, of afwisselend als ondernemer en werknemer (de zogenaamd hybride werknemer).

De ILO onderscheidt vier vormen van niet-standaard werk.³⁸ Het gaat dan om 1) tijdelijk werk, 2) parttime en on-call werk, 3) uitzendwerk of andere vormen van werk waarbij meerdere partijen betrokken zijn, en 4) schijnconstructies van werkrelaties en de afhankelijke zelfstandige. Zie figuur 2.

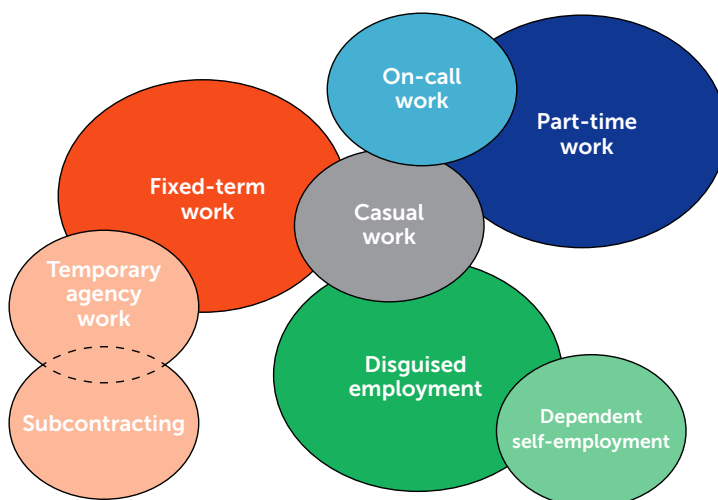
Al deze vormen van niet-standaard werk zoals de ILO ze typeert, komen ook in Nederland voor; steeds meer.

Het paradigma dat de werkenden op de Nederlandse arbeidsmarkt onderverdeelde in grofweg twee groepen – de werknemers (met veel sociale zekerheid) en de zelfstandigen (met beperkte sociale zekerheid), is daarom niet langer houdbaar.³⁹

³⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-beroepsbevolking/deeltijd>

³⁸ ILO, *Non-standard forms of employment. Understanding challenges, shaping prospects*, 2016, p.21 and p.47-116. (www.ilo.org)

³⁹ We laten uitzonderingsposities hier buiten beschouwing: bijvoorbeeld de dga, de werkenden die geen klassieke arbeidsovereenkomst hebben maar toch gelijkgesteld kunnen worden aan de werknemers zodat zij onder de werknemersverzekeringen kunnen vallen, zoals de thuiswerker, de musicus, de artiest, de topsporter.



Figuur 2: Non-standard forms of employment.

Bron: ILO, Non-standard employment around the world. Understanding challenges, shaping prospects, 2016, p.21.

Door een enorme stijging van het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) sinds 2003 is deze groep werkenden al jarenlang onderwerp van onderzoek en bezorgdheid.⁴⁰ Vele commissies en rapporten, ook in opdracht van de regering, onderzochten dit deel van de beroepsbevolking en legden daarbij op verschillende manieren uitgebreid vast: wie zijn de zzp'ers, welke drijfveren hebben ze, wat is hun positie op de arbeidsmarkt, wat zijn de voor- en nadelen van hun fiscale behandeling, hoe verhouden ze zich tot andere werkenden, wat is hun financiële positie, welke aanspraken kunnen ze maken op sociale zekerheid etc.

Wat al deze rapporten gemeen hebben is dat ze aangeven hoe moeilijk grijpbaar het fenomeen zzp'er is. De variëteit binnen deze groep werkenden is zo groot dat het uiterst lastig is om de problemen en oplossingen te simplificeren tot één analyse met één beleidsoplossing. Tot nu toe hebben we maar één soort regels voor de zzp'ers terwijl er niet één type zzp'er is. Dé zzp'er bestaat niet en daarom is het uiterst complex om dit abstracte begrip te ontrafelen en er nieuw arbeidsmarktbeleid en socialezekerheidsbeleid voor te ontwerpen.

⁴⁰ <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82309NED/table?ts=1603790848659>

In feite is de zelfstandige zonder personeel (zzp'er) een ondernemer zoals we die ook kennen onder de paraplu van de *freelancers*. Op de arbeidsmarkt is de zzp'er weliswaar een belangrijke actor; momenteel zijn er namelijk ruim 1 miljoen zzp'ers op een totale werkbevolking van 9 miljoen.⁴¹ Maar in de wetgeving onderscheidt het concept zzp'er zich niet van een 'gewone' zelfstandige of freelancer.

Naast deze groep zelfstandigen zonder personeel, bewegen ook andere groepen niet-standaard werkenden zich steeds meer op de Nederlandse arbeidsmarkt. Voorbeelden hiervan zijn de flexwerker, de werkende met on-call contracten, de uitzendkracht, de tijdelijke contractanten en nu ook de platformwerker. Zie ook onderstaande figuur 3.



Figuur 3: Het aandeel van niet-standaard werkenden in de EU

bron: EC, *Access to social protection for all forms of employment. Assessing the options for a possible EU initiative*, 2018, Brussels, p.11.

De klassieke zzp'er

In Nederland hebben zelfstandigen altijd deel uitgemaakt van de moderne economie. Heeft men het over de 'klassieke' zelfstandigen zonder personeel, dan wordt hierbij vaak verwezen naar beroepen zoals de groenteboer of bakker. Deze

⁴¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp>

werkenden verkopen vooral producten.⁴² Zij onderscheiden zich duidelijk van werknemers in een dienstverband door de inhoud en uitvoering van hun werk.

De nieuwe zzp'er

Naast de klassieke zelfstandigen, kent Nederland een enorme groei aan 'nieuwe' zelfstandigen zonder personeel. Dit zijn zelfstandigen die vooral arbeid of diensten aanbieden, zoals in de bouw, de zakelijke dienstverlening, agrarische beroepen, detailhandel, culturele sector en evenementen- en recreatiesector. Daarnaast zijn er ook steeds meer medisch specialisten werkzaam als zzp'er.⁴³

Cijfers uit 2019 wijzen op 1,1 miljoen zzp'ers waarvan 900.000 tot de 'nieuwe' zzp'ers worden gerekend en 200.000 tot de 'klassieke' zzp'ers.⁴⁴ Op een werkende bevolking van ongeveer 9 miljoen personen is dat een aanzienlijk getal. Als bovendien is gebleken dat deze groep 'nieuwe' zzp'ers vaak een minimale sociale bescherming hebben, is het terecht dat zowel nationaal, Europees als internationaal zorgen worden geuit over deze groep werkenden. Zoals eerder vermeld situeren deze zorgen zich op zowel nationaal niveau (zie de vele nationale rapporten en adviezen), als EU-niveau (zie de jaarlijkse landenspecifieke aanbevelingen) en internationaal niveau zoals bij de OESO (zie onder 'Social Security System in the Netherlands, hierboven beschreven). Maar ook de Wereldbank waarschuwde in 2018 al voor het ontbrekende sociale vangnet voor de zzp'ers en de flexwerkers in Nederland.⁴⁵

Alhoewel de term 'zelfstandige zonder personeel' refereert naar een zelfstandige – een ondernemer dus – blijkt deze zzp'er in de praktijk niet zo goed te onderscheiden te zijn van zijn collega-werknemer die hetzelfde werk op dezelfde locatie doet.⁴⁶ Het gaat in sommige situaties in feite om een zelfstandige die economisch sterk afhankelijk is van één opdrachtgever en daardoor een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt heeft. In Nederland zijn vele verhalen bekend van zzp'ers die nu werken voor een opdrachtgever of organisatie bij wie ze voorheen ook werkten in dezelfde functie, maar dan als werknemer. Omwille van de loonkosten en risico's

42 IBO-rapport, *Zelfstandigen zonder personeel*, Den Haag: Ministerie van Financiën 2015, p.11-12.

43 IBO-rapport, *Zelfstandigen zonder personeel*, Den Haag: Ministerie van Financiën 2015, p.11-13. Na 2015 verschenen nog verschillende studies die deze analyse aanscherpten. Dat gebeurde vaak ook om de platformwerker in de Nederlandse economie te kunnen situeren.

44 [www.cbs.nl: https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/82646NED?dl=31237](https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/82646NED?dl=31237) (look for 'zzp'er')

45 Wereldbank: 'Sociaal vangnet in Nederland sluit niet aan op groot aantal flexwerkers', nu.nl, 25 september 2018; <https://www.nu.nl/economie/5478605/wereldbank-sociaal-vangnet-sluit-niet-groot-aantal-flexwerkers.html>

46 Schoukens, P. & Montebovi, S., 'Zzp'ers sociaal verzekeren: welk vangnet is er (nodig)?', *Ars Aequi*, mei 2019, p.355-356.

zijn zij ontslagen om vervolgens weer dezelfde werkzaamheden uit te voeren, maar dan in een ander statuut: als zzp'er.⁴⁷ De sectoren waar deze nieuwe zzp'ers vaak voorkomen, zijn: de zorg, de bouw, de journalistiek, de consultancy, de IT, cultuur, ...

De werkende met een flexibele arbeidsrelatie

In Nederland werkten in 2019 ongeveer 1,4 miljoen van de 9 miljoen werkenden met een flexibele arbeidsovereenkomst. De meerderheid van hen waren jongeren (-25j).⁴⁸ Over die arbeidsmarktsegmentatie uitte ook de EC al vaker haar zorgen.⁴⁹ In 2020 is deze groep werkenden met tijdelijke contracten en vaak van jonge leeftijd, extra hard geraakt door de coronacrisis.⁵⁰

De platformwerker

Vanuit het perspectief van de sociale zekerheidsbescherming zit platformwerk nog in de opstartfase. Er is volop aandacht voor het fenomeen: zowel maatschappelijk, wetenschappelijk als politiek staat het hoog op de agenda. Een heldere status en afdoende bescherming voor de platformwerker ontbreken echter nog.

Toch is een eerste concreet voorstel richting nieuwe wetgeving voor platformwerkers wel aanwezig. In juli 2019 is de initiatiefnota 'Hervorming van de platformeconomie' aangeboden aan de Tweede Kamer.⁵¹ Hierin worden ook concrete voorstellen geopperd om de werkenden in de platformeconomie te beschermen. Essentieel uitgangspunt in het voorstel is om niet langer uit te gaan van de contractvorm van de werkende, maar van de behoeften van de verschillende groepen werkenden. Het toekomstig beleid moet daarom gericht zijn op de mate van zelfredzaamheid versus afhankelijkheid van zowel de zelfstandige als de werknemer.⁵² Verder wordt hier ook voorgesteld om een rechtsvermoeden in te voeren bij platformwerk: een platformwerker is dan per definitie een

47 Het zijn vooral de loondoorbetaling bij ziekte (maximaal 140 weken), de verplichte re-integratieprocedure en het rigide ontslagrecht die zwaar wegen op de schouders van de werkgever. Door een zzp'er aan te werven in plaats van een werknemer vermijdt de werkgever deze zware lasten.

48 [www.cbs.nl](https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/15/in-2019-onzeker-dienstverband-voor-bijna-1-4-miljoen-flexibele-werknemers): 'In 2019 onzeker dienstverband voor bijna 1.4 miljoen flexibele werknemers', 8 April 2020, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/15/in-2019-onzeker-dienstverband-voor-bijna-1-4-miljoen-flexibele-werknemers>

49 Zie ook het jaarlijkse landenrapport van Nederland, EC, Brussel: e.g. EC, 'Country Report The Netherlands', 26 February 2020, p.6.

50 EC, Recommendation for a Council Recommendation on the 2020 National Reform Programme of the Netherlands and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of the Netherlands, Brussels, 20 May 2020, COM(2020) 519 final, p.5(19).

51 *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35 230, nr.2, Initiatiefnota van het lid Gijs van Dijk over 'De hervorming van de platformeconomie'.

52 *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35 230, nr.2, p.5-6.

werknemer, tenzij het platformbedrijf kan aantonen dat de platformwerker wel als zelfstandige werkt.⁵³

In 2020 verschenen in Nederland verschillende rapporten die een aantal elementen gemeen hebben: de nood aan meer zicht op en inzicht in de groep van platformwerkers (Wie zijn het? Wat zijn hun drijfveren, hoe groot is hun afhankelijkheid van de platforms?, Welke skills worden hoe gewaardeerd?, etc....) en de bezorgdheid om de preciaire situatie waarin deze groeiende groep werkenden zich vaak in bevindt. Zie hiervoor ook Deel 3 van dit onderzoek.

Omdat in Nederland specifieke wetgeving (arbeidsrecht, socialezekerheidsrecht, fiscaal) voor de platformwerker nog ontbreekt, en de platformwerker hoofdzakelijk als een zzp'er wordt gekwalificeerd, blijft het kader waarbinnen de rechtspositie van de platformwerker moet bepaald worden momenteel nog hetzelfde kader als dat van de zzp'er.⁵⁴

Gezien het aantal hybride werkenden – personen die gelijktijdig of afwisselend werknemer en zelfstandige zijn of meerdere banen tegelijk combineren – in Nederland (en andere landen) toeneemt, zal het beleid ook daar meer oog voor moeten hebben. Soms bestaan de regels al – zoals de Arbeidstijdenwet – maar is de toepassing ervan bij multi-jobbers toch niet zo evident.⁵⁵

De uitdagingen in Nederland

Zelfstandige arbeid als zzp'er of als zelfstandige platformwerker legt een aantal knelpunten van het huidige Nederlandse sociale stelsel bloot.⁵⁶ De rode draad tussen deze uitdagingen en risico's kan als volgt geschetst worden.

Ten eerste, ondanks de grote variatie in het aantal werkenden kent het huidige Nederlandse stelsel slechts twee varianten: één voor de werknemers en één voor de zelfstandigen. Verder bestaat in Nederland (nog) geen aparte socialezekerheidswetgeving voor een nieuwe groep werkenden: de platformwerkers. Bijgevolg vallen deze werkenden terug op het bestaande

53 *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35 230, nr.2, p.6 en ook *Kamerstukken I*, 2020-2021, 35 074, U, p.9.

54 Via rechterlijke uitspraken wordt het zelfstandigenstatuut steeds meer in vraag gesteld en overruled door het werknemersstatuut. Zie ook Deel XXXX rechtspraak.

55 Zekić, N., 'Arbeidsrechtelijke bescherming van platformwerkers met meerdere banen', in: Houwerzijl, Montebovi & Zekić (red.), *Platformisering, algoritmisering en sociale bescherming*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p.61-83; en de aldaar aangehaalde literatuur.

56 De term sociale stelsel is bewust gekozen en verwijst naar de arbeidsmarkt met de daaraan gekoppelde (of juist ontbrekende) bescherming vanuit het arbeidsrecht, het socialezekerheidsrecht en soms de fiscaliteit.

stelsel: óf in het werknemersstatuut (met veel arbeidsrechtelijke en socialezekerheidsrechtelijke bescherming) óf in het zelfstandigenstatuut (met weinig arbeidsrechtelijke en socialezekerheidsrechtelijke bescherming).

Ten tweede, uit onderzoek blijkt dat onder de zelfstandigen de kans op armoede groter is.⁵⁷ Dat kan ook doorwerken bij de platformwerkers. De meeste platforms in Nederland kiezen voor het zelfstandigenstatuut voor hun werkers.⁵⁸ Als gevolg daarvan hebben deze werkenden behalve een beperkte socialezekerheidsbescherming ook een grote kans op armoede. Bovendien zijn sommigen van hen ongewenst in het zelfstandigenstatuut beland en dat geeft hen ook een gevoel van rechtsonzekerheid en inkomensonzekerheid.

Een derde knelpunt ligt in de schijnzelfstandigheid van een groot aantal werkenden. Alhoewel zij soms slechts voor één of twee opdrachtgevers werken en daarom sterk economisch en financieel afhankelijk van hen zijn, blijken velen van hen toch als zelfstandigen te werken. In de uitvoering van hun werkzaamheden onderscheiden deze schijnzelfstandigen zich nauwelijks van werknemers, maar ze dragen wel de risico's van zelfstandige ondernemers inclusief de beperkte socialezekerheidsbescherming.

Deze verschillende knelpunten monden uit in onder andere de volgende uitdagingen:

Uitdaging 1: de sociale zekerheid van niet-standaard werkenden

De groep niet-standaard werkenden groeit waardoor steeds meer werkenden in Nederland niet meer kunnen terugvallen op de zekere en uitgebreide bescherming van de standaard werkende, namelijk de werknemer met een vaste arbeidsovereenkomst (zie ook hierboven).

Over de groeiende tweedeling op de arbeidsmarkt, zoals hierboven eerder aangehaald, maakt ook de EU zich zorgen.

In het jaarrapport van 2018 over Nederland meldt de EC:

'The labour market continued its recovery in 2017 and performed well in terms of job creation, although the challenges of labour market segmentation and integration of people with a migrant background remain. Total employment

57 Zie o.a. bij CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/10/van-werkenden-loopt-zzp-er-meeste-risico-op-armoede> en verder in deze bijdrage.

58 SER, *Verkenning 20-09. Hoe werkt de platformeconomie?*, Den Haag oktober 2020, p.99.

rose steadily, while the unemployment rate continued to fall in 2017. Flexible employment constitutes a relatively large and increasing share of the labour market. The self-employed are not obliged to be insured against labour-related risks such as accidents at work, unemployment and old age (second pillar); which could affect the sustainability of the social security system in the long run. The new government announced several measures potentially addressing segmentation, but the specifics, timeframe and possible impact remain unclear.⁵⁹

In het jaarrapport van 2019 herinnert de EC aan onder andere de volgende uitdaging:

'Other key structural issues analysed in this report, which point to particular challenges facing the Dutch economy, are the following: The labour market performed well across the board, while challenges of segmentation and integration of non-EU-born migrants remain. Employment reached a record high and unemployment continued to decline. An increasingly tight labour market has recently provided incentives for employers to offer more open-ended contracts. However, the share of flexible employment remains high, and there are large differences in the working conditions and social protection of the employment contracts and work arrangements. [...] Furthermore, the employment situation of those operating at the margins of the labour market remains challenging '⁶⁰

En ook in het jaarrapport van 2020 herhaalt de EC deze zorgen over de tweedeling op de arbeidsmarkt en de daaraan gekoppelde grote verschillen in de werkomstandigheden en sociale bescherming:

'The labour market performed well across the board, but challenges involving labour market segmentation as well as integration of people with a non-EU background remain, in particular women. Employment reached a record high and unemployment remains close to historic lows. An increasingly tight labour market has recently provided incentives for employers to offer more open-ended contracts. However, the share of flexible employment and the number of self-employed without employees remains high, and there are large differences in the working conditions and social protection under different employment contracts and work arrangements. [...] Furthermore, the employment situation of those at the margins of the labour market remains challenging. This is partly

59 EC, 'Country Report The Netherlands 2018, 7 March 2018, p.3.

60 EC, 'Country Report The Netherlands 2019', 27 February 2019, p.6-7.

linked to the remaining large performance gap between non-immigrants and pupils born abroad and the fact that native-born pupils with a migrant background only partially catch up'⁶¹

Door de corona-crisis werden de grote uitdagingen inzake toegang tot adequate sociale zekerheid voor de zelfstandigen (*inclusief de zzp'ers en de platformwerkers, SM*) extra belicht. De zelfstandigen zijn, zoals bekend, vaak onderverzekerd of niet verzekerd voor ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ouderdom.⁶² In de landenspecifieke aanbevelingen van 2020, wordt Nederland door de EU nogmaals aangespoord om een adequate sociale bescherming voor de zelfstandigheid te promoten.⁶³ Het is een pijnpunt dat jaarlijks weer terugkomt in de Europese aanbevelingen voor Nederland.

Uitdaging 2: het armoederisico

Van alle werkenden in Nederlanden loopt de zelfstandige zonder personeel (zzp'er) het grootste risico op armoede, zo blijkt uit verschillende studies.⁶⁴ Bovendien blijkt dat de zelfstandige in deeltijd meer risico loopt dan de fulltimer. Sommige zzp'ers, veel meer dan werkenden met een vaste arbeidsovereenkomst, hebben een relatief laag inkomen en blijven ook langdurig aan de lage inkomensgrens zitten. Concreet betekent een lage inkomensgrens voor alleenstaanden een netto-inkomen van ongeveer €1.000/maand en voor een koppel met twee kinderen ongeveer €2.000/maand.⁶⁵

Voor de zzp'ers ligt het armoederisico makkelijker op de loer dan voor werknemers met een langdurige arbeidsovereenkomst. De voornaamste reden is dat zij ingeval van pech – het optreden van een risico zoals ziekte of verlies van omzet – niet of niet goed verzekerd zijn. Uit onderzoek blijkt ook dat zelfstandigen met weinig vermogen vaak niet verzekerd zijn.⁶⁶ De lage

61 EC, 'Country Report The Netherlands 2020', 26 February 2020, p.6.

62 EC, Recommendation for a Council Recommendation on the 2020 National Reform Programme of the Netherlands and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of the Netherlands, Brussels, 20 May 2020, COM(2020) 519 final, p.5(19).

63 EC, Recommendation for a Council Recommendation on the 2020 National Reform Programme of the Netherlands and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of the Netherlands, Brussels, 20 May 2020, COM(2020) 519 final, p.8.

64 www.cbs.nl, 'Van werkenden loopt zzp'er meeste risico op armoede', 5 maart 2019 en ook 'Armoederisico bevolking in 2019 een fractie lager', 2 december 2020; SCP&CBS, *Armoedesignalement 2014*, Den Haag, december 2014; IBO, *Zelfstandigen zonder personeel*, Den Haag, april 2015, p.17; De Nederlandse Bank, *DNBulletin: Flexibilisering arbeidsmarkt gaat gepaard met daling arbeidsinkomensquote*, 1 februari 2018, www.dnb.nl.

65 www.cbs.nl, 'Armoederisico bevolking in 2019 een fractie lager', december 2020.

66 Buitenhuis, M., *Zelfstandigen met weinig vermogen vaak ook niet verzekerd*, ESB, 104(4779), 14 november 2019.

verzekeringsgraad voor langdurige arbeidsongeschiktheid is al lange tijd een angel in het zzp-dossier.⁶⁷ Maar niet alleen tijdens hun werkzame leven rust dat risico op hun schouders. Ook na hun werkzame jaren, tijdens het pensioen, kan de armoede nog aanwezig zijn als de zzp'ers enkel een AOW-inkomen hebben en dat niet voldoende blijkt te zijn.

De officiële statistieken van CBS vermelden (nog) geen aparte cijfers van platformwerkers met betrekking tot het armoederisico. Het is daarom te vroeg om conclusies te trekken over hun inkomenspositie. Wel is duidelijk dat de hoogte van de beloning en de wijze van beloning van platformwerkers sterk varieert van het platform waarvoor ze werkzaam zijn. Sommige platforms betalen de platformwerkers per uur, andere per klus. Er bestaan ook platforms die pas tot betaling overgaan als de klant of het platform de klus goedkeurt.⁶⁸

Hoe het met de inkomenspositie van de platformwerkers gesteld is en met de mate waarin zij geconfronteerd worden met armoede, is nog niet uitgekristalliseerd. Ten eerste zijn de eerste studies specifiek gericht op platformwerkers zeer recent (najaar 2020) en ten tweede is de variatie binnen de groep platformwerkers en platforms zo groot, dat het (nog) niet mogelijk is om algemene standpunten te distilleren uit de empirische gegevens.⁶⁹ Sommige platformwerkers, zoals studenten, werken bijvoorbeeld slechts een paar uur per week voor het platform, terwijl andere platformwerkers wel een fulltime week werken en hun gezin moeten onderhouden van dit inkomen.

Dat platformwerk altijd een risico van armoede in zich draagt of dat risico zou vergroten, is om die reden geen verdedigbare hypothese. De variatie in de soorten platformwerk en de financiële afhankelijkheid ervan zijn te groot om één standpunt in te nemen over de relatie platformwerk en armoede. Toch is het nuttig om de inkomenssituatie van platformwerkers en hun economische afhankelijkheid van het platformwerk te blijven volgen, gezien het belang ervan op de (Nederlandse) arbeidsmarkt. Studies van 2020 geven ook aan dat meerdere metingen in de toekomst nodig en nuttig blijven (zie ook verder bij *Najaar 2020*).

Dat het armoederisico voor zzp'ers in Nederland een zwaar agendapunt is, is niet

67 Zie ook Stichting van de Arbeid, *Keuze voor zekerheid Zelfstandigen standaard verzekerd tegen langdurig inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid*, maart 2020, p.9-10.

68 TNO, *Platformarbeid in kaart brengen. Een verkennend onderzoek uitgevoerd binnen het Kennisinvesteringsprogramma Future of Work 2019-2020*, 13 oktober 2020, p.10; SEO, *Meting kluseconomie*, 31 januari 2020 (maar pas gepubliceerd in oktober 2020, samen met SER-Advies 20/09), p.14/28.

69 TNO 2020 en SEO 2020.

nieuw. Door de lage verzekeringsgraad voor langdurige arbeidsongeschiktheid en pensioen is de zzp'er financieel kwetsbaar. Toch blijkt dat in Europees verband minder zwaar door te wegen dan we dat in Nederland kwalificeren. In het landenrapport van 2018 meldt de EC dat:

'The Netherlands performs relatively well on the indicators of the Social Scoreboard supporting the European Pillar of Social Rights. The labour market performance and social outcomes are good and inequality is low. Few young people are not in employment, education or training. The share of people at risk of poverty or social exclusion is low. However, certain issues merit attention such as low but slightly increasing income inequality and good but weakening impact of social transfers in reducing poverty.'⁷⁰

In de landenspecifieke aanbeveling in 2020, signaleert de EU voor Nederland:

'A series of unprecedented economic measures were taken to protect people's jobs and livelihoods and to minimise the impact on self-employed people, small and medium-sized enterprises and major companies.'⁷¹

Naar aanleiding van de coronacrisis blijven de inkomensproblemen voor sommige groepen langer aanhouden dan voor andere groepen.⁷² Zo berichtte de media begin oktober 2021 dat het Rode Kruis boodschappenbonnen en extra voedselhulp aanbiedt aan duizenden zzp'ers en alleenstaande ouders die buiten de reguliere hulp vallen. Voor sommige zzp'ers, zoals zelfstandige taxichauffeurs, zijn de normale werkzaamheden namelijk nog niet op het oude niveau. Nadat zij sinds begin 2020 op hun financiële reserves hebben geteerd en informele leningen bij familie en vrienden hebben aangegaan, hoopten zij terug aan het werk te kunnen maar de vraag naar hun diensten blijft achter.⁷³

Een andere studie onder kleine ondernemers, bevestigt de financiële krapte van sommige groepen zelfstandigen ondanks een heropleving van de economie in

70 EC, 'Country Report the Netherlands 2018', 7 March 2018, p.2.

71 EC, Recommendation for a Council Recommendation on the 2020 National Reform Programme of the Netherlands and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of the Netherlands, Brussels, 20 May 2020, COM(2020) 519 final, p.5 (18).

72 <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/cbs-cijfers-coronacrisis/wat-zijn-de-gevolgen-van-corona-voor-arbeid-en-inkomen->

73 Zie ANP-berichten 11 oktober 2021: 'Coronacrisis nog niet voorbij, duizenden Nederlanders afhankelijk van hulp', zie o.a. het parool.nl of ad.nl en <https://www.rodekruis.nl/persberichten/persbericht-rode-kruis-duizenden-mensen-nog-steeds-in-nood/>

2021.⁷⁴ Zo blijkt uit de Kleinbedrijf Index dat het Nederlandse kleinbedrijf nog steeds in de gevarenczone zit.⁷⁵ Het Kleinbedrijf realiseert slechts geringe marges en kan nauwelijks investeren. Ook blijkt ruim de helft van de kleinere ondernemers minder dan het minimumloon te verdienen; bij een derde is het inkomen zelfs lager dan een bijstandsuitkering(!). Onder de kleine ondernemers zitten ondernemers met minder dan 5 werknemers en ruim 60% van hen is zzp'er. Veel kleine ondernemers overleven alleen omdat zij op het inkomen van hun partner kunnen terugvallen.

Het armoederisico onder sommige groepen werkenden is (opnieuw) een actueel onderwerp, dat ook de aandacht van onderzoekers in Europa heeft. In bijvoorbeeld het *WorkYP Project (Working, Yet Poor)* wordt op multidisciplinaire wijze in zeven EU-landen onderzoek verricht naar vier clusters van kwetsbare en ondervertegenwoordigde personen.⁷⁶ Dat zijn de 'low wage workers', de 'solo self-employed', de 'flexible work contracts' en de 'casual/zero-hours/gig-economy workers'. Ook Nederland (Tilburg University en Rotterdam University) is vertegenwoordigd in dit lopende onderzoek waar deze vier groepen van 'arme werkenden' grondig bestudeerd worden. De toename van de armoede onder werkenden beïnvloedt de economische stabiliteit, de sociale cohesie en het concept van EU-burgerschap, zo beklemtoont men vanuit het WorkYP Project. Het consortium van dit *WorkYP Project* doet dit onderzoek in het licht van de Europese Pijler van Sociale Rechten dat streeft naar 'fair and adequate wages' voor alle werkenden en 'adequate protection for all kinds of employment'.⁷⁷

Uitdaging 3: het concept solidariteit

De herverdelingsfunctie van sociale zekerheid is toe aan een heroverweging. De voornaamste reden daartoe is, kort gezegd, de stijgende tweedeling op de Nederlandse arbeidsmarkt. Hierdoor vergroot de kloof tussen werkenden met een vaste arbeidsovereenkomst en alle andere werkenden met minder zekere arbeidsrelaties. Het feit dat zelfstandigen, flexwerkers en ook platformwerkers zich niet altijd goed (kunnen) verzekeren sluit hen uit van bepaalde verzekeringen voor arbeidsrisico's en beperkt daardoor de kring van verzekerden in het bestaande Nederlandse socialezekerheidsstelsel. Dat heeft een negatief effect op

74 Zie krantenbericht: Fd.nl: 'Ruim helft kleine ondernemers verdient minder dan minimumloon', 13 oktober 2021.

75 De Kleinbedrijf Index is een kwartaalbarometer onder kleine ondernemers in Nederland, op initiatief van Qredits, i.s.m. ONL en Hogeschool Utrecht; zie Qredits.nl.

76 <https://workingyetpoor.eu/about/>. De looptijd van het project is van februari 2020 tot januari 2023 en de coördinatie van het project ligt bij de Universiteit van Luxemburg. Meer informatie, zie het WYP Booklet, op de website.

77 <https://workingyetpoor.eu/about/>

de solidariteit van de sociale verzekeringen en de toegankelijkheid ervan.⁷⁸ Het voortbestaan van de sociale zekerheid als sociaal herverdelend stelsel, vraagt om een herziening van een van de belangrijke hoekstenen van ons sociale stelsel. Dat stelsel kan namelijk niet langer op de standaard werknemers gebaseerd zijn – als de hoeksteen – maar moet de flexibele werkvormen meer insluiten.⁷⁹

En ook op dit thema wordt Nederland door de EU weer gewezen op de noodzaak om meer te investeren in de ‘employability’ van bepaalde groepen werkenden:

‘Investment in basic and/or digital skills, education and training, including upskilling and reskilling opportunities for all, also remains crucial to improving access to the labour market in particular to strengthen the employability of those at the margins of the labour market (including people with a migrant background and people with disabilities), while fostering equal opportunities and active inclusion.’⁸⁰

Het solidariteitsconcept staat ook door de flexibilisering van de arbeidsmarkt en de ‘kluseconomie’ onder druk.⁸¹ Werkenden met een relatief kleine baan of in een niet-standaard arbeidsrelatie, kijken vanuit de bestaande socialezekerheidssystemen en belastingstelsels anders aan tegen het solidariteitsdenken dat van oudsher de basis vormt van (sociale) verzekeringen en ook onze sociale stelsels. Ook zijn de stelsels niet altijd goed ingericht op de flexibele arbeidsmarkt. Bovendien is het lastig om solidariteit ‘af te dwingen’ als de groep te divers is en de risico’s tussen de individuen ook sterk uiteenlopen.⁸² De herziening van het socialezekerheidsrecht, gebaseerd op solidariteit, resulterend in nieuwe wetgeving met een nieuwe kijk op solidariteit, laat nog op zich wachten.⁸³ Maar bestaande instituties worden wel geprikkeld om het begrip solidariteit te herinterpreteren zodat het beter past bij de moderne wereld van werk.⁸⁴

78 SEO, Denktank, *Keuzes in sociale zekerheid, Vier scenario's voor (arbeidsvormneutrale) verzekeringen voor arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en langlevens*, SEO Economisch onderzoek, Amsterdam, 2019, p.32.

79 Schoukens, P. & Montebovi, S., ‘Zzp'ers sociaal verzekeren: welk vangnet is er (nodig)?’, *Ars Aequi*, mei 2019, p.356-357.

80 EC, Recommendation for a Council Recommendation on the 2020 National Reform Programme of the Netherlands and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of the Netherlands, Brussels, 20 May 2020, COM(2020) 519 final, p.6(20).

81 Zie o.a. WRR 2020, p.27; Schoukens, P., Barrio, A. & Montebovi, S., *EJSS* 2018, p.236.

82 Commissie Regulering van Werk, p.26.

83 Schoukens, P. & Montebovi, S., *Ars Aequi* 2019, p.356.

84 Zie ook Deel 4.

Uitdaging 4: de financiële houdbaarheid van het socialezekerheidssysteem

De financiële duurzaamheid van het Nederlandse socialezekerheidssysteem staat al langer onder druk.⁸⁵ Hiervoor zijn verschillende redenen aan te wijzen, zoals bijvoorbeeld het toenemend gebruik van de zorg, de vergrijzing en ontgroening, en sinds enige tijd dus ook de daling van de werknemerspremies. De zelfstandigen betalen namelijk geen bijdragen voor de werknemersverzekeringen aangezien zij enkel voor de volksverzekeringen verzekerd zijn, wat betreft de wettelijke sociale zekerheid. Dat op zich is niet nieuw en ook niet verontrustend. Wel wat nieuw en zorgelijk is, is het feit dat steeds meer zelfstandigen in een hybride statuut werken én dat de platformwerkers hun inkomsten niet of niet goed declareren.

Als zelfstandigen wisselen tussen het zelfstandige statuut en het werknemersstatuut of beide werkvormen combineren, is dat voor de socialezekerheidsbijdragen niet altijd een transparante situatie waarbij duidelijk is hoeveel arbeid onder het ene of het andere statuut hoort en welke sociale zekerheid bijgevolg opgebouwd wordt. Ook de WRR wijst op het gevaar van een gebrekkig socialezekerheidsstelsel. De zelfstandigen buiten het socialezekerheidsstelsel plaatsen, heeft niet alleen gevolgen voor hen als individu maar kan ook nadelig zijn voor de solidariteit én voor de financiële houdbaarheid van het socialezekerheidssysteem op lange termijn.⁸⁶

Wat de platformwerkers aangaat, ligt de situatie iets anders. Sommige vormen van platformwerk bestaan namelijk uit een verzameling van kleine deeltaken met kleine vergoedingen. En de pertinente vraag die dan gesteld moet worden is of deze kleine deeltaken ook arbeid zijn en dus voor de sociale zekerheid meegeteld (moeten) worden?⁸⁷ Een platformwerker kan misschien wel goed leven van de reeks kleine taken die ieder op zich te weinig inkomen opleveren maar hij hoeft daar volgens de huidige regels in veel lidstaten geen socialezekerheidspremies voor af te dragen omdat de inkomsten van iedere taak afzonderlijk onder de minimuminkomensdrempel liggen.⁸⁸ Op korte termijn leveren al deze kleine taken

85 Zie bijv. MinisterKoolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Brief van Ministerie SZW aan Tweede Kamer, 'Voortgangsbrieven werken als zelfstandige', 15 juni 2020, p.14; maar ook Commissie Regulering van Werk (2020); EC, Workshops Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed, 2019-2020, ec.europa.eu/social; IBO-zzp'ers (2015). En zie ook Schoukens, P. & Montebovi, S., 'Platformarbeid: een uitdaging van sociale zekerheid?', 2021, onder 5.4.2.

86 WRR 2020, p.48 en p.88.

87 Schoukens, P., Barrio, A. & Montebovi, S., 'Social Protection of non-standard workers: the case of platform work', in: B. Devolder (ed.), *The Platform Economy. Unravelling the legal status of online intermediaries*, Cambridge-Antwerp-Chicago: Intersentia 2019, p.234; Schoukens, P. & Montebovi, S., 'Zzp'ers sociaal verzekeren: welk vangnet is er (nodig)?', *Ars Aequi*, mei 2019, p.358.

88 Zie ook Schoukens, P. & Montebovi, S., 'Platformarbeid: een uitdaging van sociale zekerheid?', 2021.

en inkomsten samen daarom aan de ene kant (soms) een fatsoenlijk inkomen op en aan de andere kant stimuleren ze de platformwerker ook om per taak onder die inkomstendrempel te blijven, waardoor hij geen sociale zekerheidsrechten opbouwt.

Op de lange termijn zijn de gevolgen voor zowel de individuele platformwerker als het sociale zekerheidsstelsel echter een stuk ongunstiger. De eerste mist in geval van ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid of pensioen de inkomensvervanging vanuit de publiekrechtelijke sociale zekerheid; de tweede, het sociale zekerheidsstelsel, mist de collectieve financiële draagkracht. Om dit soort effecten voor de duurzaamheid van het sociale stelsel beter op te vangen, zijn nieuwe opvattingen nodig die de financiering van de sociale zekerheid heroverwegen. Het is hierbij onoverkomelijk om de platformaanbieders te betrekken en van hen ook transparantie te krijgen in de inkomensgegevens van de platformwerkers. Sommige landen, zoals Estland, Zweden en Frankrijk hebben al stappen in die richting gezet. In Nederland zijn in het voorjaar van 2020 voorstellen gedaan voor een herziening van het belastingstelsel waarbij platformwerk voor het eerst in het stelsel opgenomen wordt. In het totale herzieningstraject zijn 4 van de 169 beleidsopties specifiek geënt op de platformeconomie.⁸⁹

In dat traject 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel' van het Nederlandse ministerie van Financiën heeft men door elf verschillende onderzoeken zeven knelpunten gedistilleerd waar in de komende kabinetsperiode (waarschijnlijk vanaf eind 2021) aan gewerkt kan worden. Drie knelpunten zijn direct gelinkt aan de sociale zekerheid: de steeds hogere lastendruk op arbeid voor werkenden, het stelsel dat uitgewerkt raakt en de opkomst van de flex- en platformeconomie die vraagt om aanpassing van wet en uitvoering.⁹⁰

Om alle beroepsactiviteiten, ongeacht hun omvang, mee te laten tellen in de (opbouw van de) sociale zekerheid kan gedacht worden aan een algemene arbeidsverzekering zoals in de Noordelijke landen. Ook de roep om arbeidsvormneutrale(re) sociale zekerheid in Nederland te overwegen past in die denkrichting.⁹¹

Over de financiële draagkracht van het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel maakt ook de EU zich zorgen en meldt daarover:

89 Ministerie van Financiën, *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, Syntheserapport, april 2020.

90 Ministerie van Financiën, *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, Syntheserapport, april 2020, p.7.

91 Zie ook Schoukens, P. & Montebovi, S., 'Platformarbeid: een uitdaging van sociale zekerheid?', 2021, onder 5.2.

'The self-employed are not obliged to be insured against labour-related risks such as accidents at work, unemployment and old age (second pillar); which could affect the sustainability of the social security system in the long run.'⁹²

'Employment protection measures, in particular the Temporary Emergency Bridging Measure for Sustained Employment and additional income support for the self-employed, should help dampen employment losses.'⁹³

Voorjaar 2020

Aan het begin van 2020 verschenen enkele rapporten van adviesorganen van de regering. Wat ze in ieder geval gemeen hebben, is de bezorgdheid over de huidige Nederlandse arbeidsmarkt en de tweedeling tussen de werkenden met veel zekerheden en goede sociale bescherming en de werkenden met veel minder zekerheden en beperkte sociale bescherming. Al deze rapporten pleiten voor een hervorming van de bestaande kaders waarbij de focus wel verschilt van rapport tot rapport. Hieronder volgt een beknopt overzicht van de rapporten. In Deel 3 komen ze ook nog ter sprake.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) focust in zijn rapport '*Het betere werk*' op de kwaliteit van werk.⁹⁴ Voor goed werk zijn namelijk drie voorwaarden essentieel: grip op geld, grip op het werk en grip op het leven. Als deze drie voorwaarden verwezenlijkt zijn, komt dat de werkenden, de arbeidsorganisaties, de samenleving en de economie ten goede.⁹⁵ Enkele van de negen aanbevelingen van de WRR zijn bijvoorbeeld: het voorkomen van oneerlijke concurrentie tussen werkenden met verschillende contractvormen, de ontwikkeling van contractneutrale basisverzekeringen, actief arbeidsmarktbeleid en de basisbaan voor sommige burgers.

De Commissie Regulering van Werk presenteert in haar rapport '*In wat voor land willen wij werken*' de knelpunten van de huidige arbeidsmarkt en doet daarbij ook voorstellen tot hervormingen.⁹⁶ Zo stelt de Commissie bijvoorbeeld vast dat door een wildgroei aan contractvormen de huidige arbeidsmarkt niet meer overzichtelijk is en niet eerlijk voor alle werkenden. Daarom stelt de Commissie een grondige hervorming voor aan de hand van vijf bouwstenen. Bouwsteen nr.2 is

92 EC, 'Country Report The Netherlands 2018, p.3.

93 EC, Recommendation for a Council Recommendation on the 2020 National Reform Programme of the Netherlands and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of the Netherlands, Brussels, 20 May 2020, COM(2020) 519 final, p.4(15).

94 WRR, *Het Betere Werk*, Den Haag, 2020.

95 WRR, *Het Betere Werk*, p.12-13, p.222, p.246.

96 Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken?*, Den Haag, januari 2020.

erop gericht om een overzichtelijk stelsel van de contractvormen te realiseren en bouwsteen nr.4 richt zich op een fiscaal gelijke behandeling van alle werkenden, een basisinkomenszekerheid voor alle werkenden én een basisverzekering voor arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen. De Commissie wijst ook op het OESO-rapport waarin wordt gewaarschuwd voor een dreiging van een *'point of no return'* in Nederland.⁹⁷ De huidige regulering is namelijk niet meer toegespitst op de bestaande arbeidsmarkt en de uitdagingen die hieraan gekoppeld zijn. Hervormingen dringen zich op.

De Stichting van de Arbeid (StAR) concentreert zich op de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers.⁹⁸ In haar voorstel *'Keuzevoorzerkerheid. Zelfstandigen standaard verzekerd tegen langdurig inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid'* introduceert de StAR een nieuwe, aparte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers naast de reeds bestaande verzekering voor de werknemers. Het voordeel van dit voorstel is dat deze wijziging op korte termijn haalbaar is; het nadeel is echter dat twee aparte arbeidsongeschiktheidsregelingen blijven bestaan: één voor werknemers en één voor zelfstandigen. De nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering moet ook re-integratie voor zieke zzp'ers regelen en de betaalbaarheid van de verzekering garanderen.

Vlak voor 2020 werd nog een ander rapport voorgesteld, door een onafhankelijke Denktank.⁹⁹ De opdracht van deze multidisciplinaire Denktank was te onderzoeken of (meer) arbeidsvormneutrale sociale zekerheid in Nederland mogelijk zou zijn. De Denktank heeft hiervoor vier scenario's uitgewerkt aan de hand van de variabelen arbeidsvormneutraliteit en keuzevrijheid. Sommige scenario's impliceren een grondige hervorming, andere sluiten makkelijker aan bij het bestaande stelsel. Wel is duidelijk dat een meer inclusief stelsel de voorkeur heeft, waarbij alle werkenden in ieder geval verzekerd zijn tegen de risico's van ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en aanvullend pensioen.

Zomer 2020

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft de drie rapporten (WRR, Commissie Regulering van Werk en StAR) ontvangen en belooft deze te bestuderen en mee te laten wegen in de hervormingsideeën voor de sociale zekerheid, het arbeidsrecht en de fiscaliteit.

⁹⁷ Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken?*, p.61.

⁹⁸ Stichting van de Arbeid, *Keuze voor zekerheid. Zelfstandigen standaard verzekerd tegen langdurig inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid*, Den Haag: Stichting van de Arbeid, 2020.

⁹⁹ SEO, Denktank, *Keuzes in sociale zekerheid, Vier scenario's voor (arbeidsvormneutrale) verzekeringen voor arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en langleven*, p.1-3.

In mei 2020 laat de Minister van SZW aan de Tweede Kamer weten dat de vraagstukken van de rapporten van de WRR en de Commissie Regulering van Werk bijzonder complex zijn en bijzonder urgent. Door de coronacrisis moet hij zijn reactie echter uitstellen tot na de zomer maar, zo benadrukt hij ook, de rapporten worden ook meegenomen bij de ontwikkeling van beleid in de coronacrisis.¹⁰⁰

Ook met betrekking tot fiscale hervormingen zijn onderzoeken gedaan en bekendgemaakt aan de Tweede Kamer. In mei 2020 zijn namelijk elf onderzoeken en 169 ideeën (bouwstenen) gepresenteerd die de politieke partijen bij de kabinetsformatie in 2021 kunnen inzetten. De onderzoeken zijn gebaseerd op specifieke knelpunten waaronder ook de flex- en platformeconomie.¹⁰¹

Wat tot aan de coronacrisis ondenkbaar en bijna onbespreekbaar was, namelijk een wettelijke sociaalezekerheidsregeling voor werkloosheid of financiële ondersteuning in tijden van crisis voor de zelfstandigen, werd plots wel mogelijk. De Nederlandse regering stelde op korte tijd de TOZO-regelingen op waarvan ruim gebruik werd gemaakt. In die zin lijkt de coronacrisis wel een *breekpunt* te zijn in het maatschappelijk debat en heeft het ons leren out-of-the-box denken. Een nieuwe mindset voor het *heroverwegen* van de *bescherming* van *alle werkenden* op de Nederlandse arbeidsmarkt, ook de zzp'ers en de platformwerkers, kreeg door het coronavirus een extra impuls.

Najaar 2020

In oktober 2020 verschenen nog drie rapporten, toegespitst op de Nederlandse arbeidsmarkt.¹⁰² Wat deze rapporten bijzonder maakt, is dat ze specifiek gericht zijn op de platformeconomie, in tegenstelling tot de rapporten van voorjaar 2020 die een ruimere insteek hadden.

Deze rapporten omvatten een analyse en beschrijving van de platformeconomie in Nederland. De leidende vragen zijn: welke omvang heeft platformarbeid?, hoe is het gesteld met de arbeidsparticipatie? en is een redelijke inkomensverdeling aanwezig?¹⁰³ ; verder ook: hoe is het gesteld met de inkomenskwaliiteit, arbeidsmarktzekerheid en arbeidsomstandigheden van platformwerkers?¹⁰⁴

100 Minister Koolmees, *Kamerbief over uitstel kabinetsreactie 'Commissie Regulering van Werk'*, 22 mei 2020, referentie: 2020-0000039305.

101 Brief Ministerie van Financiën aan TK: 'rapporten Bouwstenen voor een beter belastingstelsel', 18 mei 2020 (incl. bijlagen en rapporten).

102 TNO 2020, SER 2020, SEO 2020.

103 SER, *Advies 20/09. Hoe werkt de platformeconomie?*, Den Haag, oktober 2020, p.5-6.

104 TNO, *Platformarbeid in kaart brengen. Een verkennend onderzoek uitgevoerd binnen het Kennisinvesteringsprogramma Future of Work 2019-2020*, p. 2.

De drie studies maken zelf enige reserve omtrent de representativiteit van hun analyses.¹⁰⁵ Ondanks hun beperkingen zijn de onderzoeken interessant omdat ze naar Nederlandse maatstaven specialistische informatie bevatten inzake platformarbeid. Ze omschrijven zichzelf als een eerste, belangrijke stap richting verder onderzoek. Verder wordt nog eens benadrukt dat dé platformwerker niet bestaat omdat platformwerk heel divers van aard is en ook de beweegredenen van platformwerkers sterk verschilt.¹⁰⁶

Opvallend is de economische en cijfermatige insteek van de drie studies. Daarmee willen ze sturing helpen geven aan beleidsmaatregelen in de toekomst. Wie veel informatie over de socialezekerheidspositie van de platformwerker verwachtte, blijft met vragen zitten. Enkel de SER-studie heeft in beperkte mate aandacht voor de concrete sociale positie van de platformwerker, zij het via het ILO-concept *decent work*.¹⁰⁷ Onder het deelconcept *sociale bescherming* wordt kort beschreven dat de meeste platformwerkers ingezet worden als zzp'er en dus zelf de risico's ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en extra pensioen financieel moeten dragen. Ook voor de flexwerkers biedt de huidige wettelijke sociale zekerheid weinig vangnet, herhaalt de SER.

Naast de drie studies over de platformeconomie bracht het najaar van 2020 nog een belangrijk nieuw element in het maatschappelijke debat over platformwerk en zzp'ers: de uitspraak van de Hoge Raad van 6 november 2020.¹⁰⁸ Hierin heroverwoog de HR onder andere de rol van de bedoeling van partijen bij het aangaan van een overeenkomst. Die kanteling in de rechtspraak biedt nieuwe perspectieven voor de kwalificatie van de overeenkomsten tussen zzp'ers en opdrachtgevers en tussen platformwerkers en opdrachtgevers.

Begin 2020 beloofde de Minister van SZW de toen verschenen rapporten (WRR, Commissie Regulering van Werk en StAR) grondig te bestuderen en mee te nemen in de ontwikkeling van nieuw beleid datzelfde jaar. Omdat zijn aandacht echter volop naar de sociale en economisch gevolgen van de coronacrisis ging, reageerde hij pas op 11 november 2020 – met enige vertraging – op de rapporten van de Commissie Regulering van Werk en de WRR.¹⁰⁹ De Minister gaf aan in de hervormingen op de korte termijn in 2020 – noodzakelijk door de

105 TNO 2020, p.2; SER 2020, p.4-5, p.13; SEO 2020, p.2-3,9.

106 TNO 2020, p.24; SER 2020, p.4; SEO 2020, p.2-3.

107 SER 2020, p.98-103.

108 HR, 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1746. Zie verder ook in Deel 5 over rechtspraak.

109 Brief van de Minister en staatsecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, 29 544 Arbeidsmarktbeleid, nr.29 544, 11 november 2020; *Kamerstukken I*, 2020-2021, 29 544-B.

coronacrisis – hier rekening mee te hebben gehouden en ook op de lange termijn de aanbevelingen van de rapporten mee te nemen bij het ontwikkelen van nieuwe wetgeving en nieuw beleid. Verder schrijft de Minister dat het kabinet een start wil maken met de uitwerking van een rechtsvermoeden rondom platformwerk, zoals in juli 2019 werd voorgesteld in de initiatiefnota 'De herovering van de platformeconomie'.¹¹⁰ Maar zijn lange brief sluit hij af met de woorden dat de volgende grote stap in de hervorming van de arbeidsmarkt wordt overgelaten aan het volgende kabinet.¹¹¹

Voorjaar 2021

Op 17 maart 2021 waren de reguliere Tweede Kamerverkiezingen, na de regeerperiode van Rutte-III van 2017 tot 2021. Echter, het kabinet Rutte-III kon de regeringsperiode niet helemaal uitzitten. Net voor het einde van die regeerperiode, leidde de kinderopvangtoeslagaffaire tot de val van het kabinet op 15 januari 2021.¹¹² Na de verkiezingen, tijdens de formatie van een nieuwe regering, legde het demissionaire kabinet in het voorjaar van 2021 de focus (nog) op de coronamaatregelen en het ondersteunen van de economie. Er werden geen beslissende stappen voor de hervorming van de arbeidsmarkt genomen.

Zomer 2021

In juni 2021 kwam de SER met het langverwachte¹¹³ middellangetermijnavdies over het sociaal-economisch beleid 2021-2025.¹¹⁴ Dit breed economisch en maatschappelijk advies richt zich op vele aspecten van de Nederlandse samenleving, waaronder ook de arbeidsmarkt.¹¹⁵ Het bouwt ook voort op de denkrichtingen die de Commissie Regulering van Werk eerder in 2020 aanreikte.

Enkele dagen voor het SER middellangetermijnavdies, op 31 mei 2021, bereikten ONL (werkgevers), AVV (werknemers) en VZN (zelfstandigen) een ander sociaal akkoord. Dit Tripartiet Akkoord van mei 2021 bevat afspraken over de *uitvoering*

110 *Kamerstukken I*, 2020-2021, 35 074, U, p.9.

111 Brief van de Minister en staatsecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, 29 544 Arbeidsmarktbeleid, nr.29 544, 11 november 2020, p.28; en ook in *Kamerstukken I*, 2020-2021, 35 074, U, p.9.

112 <https://www.rijksoverheid.nl/regering/over-de-regering/kabinetten-sinds-1945/kabinet-rutte-iii>; zie ook o.a. www.parool.nl: 15 januari 2021: 'Einde Rutte III is een feit: kabinet stapt op om toeslagenaffaire'.

113 In hun brief van 11 november 2020 gaven de Minister en de Staatssecretaris van SZW aan uit te kijken naar het middellangetermijnavdies van de SER dat eind 2020 verwacht werd (en uiteindelijk in juni 2021 verscheen): zie p.24 van de brief *Kamerstukken II*, 2020-21, 29 544, nr.1028.

114 SER 2021, Advies 21/08, Sociaal-economisch beleid 2021-2025, *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*, Den Haag: SER, juni 2021.

115 Zie verder ook in Deel 3.

van voorstellen uit het eindrapport van de Commissie Regulering van Werk over de hervorming van de het Nederlandse arbeidsmarktbeleid.¹¹⁶ Met dit akkoord en de afspraken over de hervormingen op de arbeidsmarkt hopen ONL, AVV en VZN andere partijen in de polder te inspireren en willen ze ook handvatten aanreiken bij de vorming van een nieuwe regering.¹¹⁷ De drie partijen kunnen zich op veel punten vinden in de ideeën van de Commissie Regulering van Werk (Commissie Borstlap), zonder het overal volledig mee eens te zijn. Hun boodschap luidt daarom ook:

‘Als we in Nederland de bakens willen verzetten op de arbeidsmarkt langs de lijnen van het rapport Borstlap, dan zullen alle betrokken partijen over hun eigen schaduw heen moeten springen.’¹¹⁸

De verwevenheid van de aanbevelingen uit het rapport van de Commissie Regulering van Werk en dit Sociaal Akkoord wordt benadrukt in het hele akkoord, zo bijvoorbeeld:

‘De aanbevelingen uit dit rapport (*dit is het rapport van de Commissie Regulering van Werk, SMB*) zullen ook na de coronacrisis relevant blijken. AVV, VZN en ONL begrijpen dat nieuw arbeidsmarktbeleid niet van de een op de andere dag tot stand komt en is ingevoerd. Toch is de tijd meer dan rijp om na te denken in wat voor land wij na corona willen leven en werken. Een eerste aanzet hiertoe moet dan ook worden gezet in het nieuwe regeerakkoord. Het nieuwe kabinet kan dan de komende vier jaar voortvarend aan de slag gaan met de oplossingsrichtingen die het rapport biedt.’¹¹⁹

Ook in deze periode, medio 2021, bleven beslissende stappen voor de hervorming van de arbeidsmarkt uit.

Najaar 2021

In het najaar van 2021 is nog geen regeerakkoord bereikt.¹²⁰

Wel komen demissionair Minister Koolmees van SZW en demissionair Staatssecretaris Vijlbrief van Financiën op 20 september 2021 met de zevende voortgangsbrief over zelfstandig ondernemerschap. Met deze brief wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken en de vervolgstappen

116 ONL-AVV-VZN Sociaal Akkoord 2021, 31 mei 2021, p.3.

117 ONL-AVV-VZN Sociaal Akkoord 2021, 31 mei 2021, p.5.

118 ONL-AVV-VZN Sociaal Akkoord 2021, 31 mei 2021, p.5.

119 ONL-AVV-VZN Sociaal Akkoord 2021, 31 mei 2021, p.6.

120 Eind oktober 2021 blijkt deze formatieperiode het record van de langste formatie in Nederland op zijn naam te schrijven.

ten aanzien van de maatregelen uit het laatste regeerakkoord (2017) voor het ‘werken als zelfstandige’, deze keer voor het eerst in de demissionaire periode van dit kabinet.¹²¹

Maar zoals de Minister zelf aangeeft, noopt de ‘demissionaire status van het huidige kabinet tot terughoudendheid als het gaat om het nemen van beleidsmatige besluiten.’ De besluitvorming over bijvoorbeeld de (pilot) Webmodule Beoordeling Arbeidsrelatie wordt uitgesteld, net zoals die over het handhavingsmoratorium (de reeds aangepaste einddatum van 1 oktober 2021 wordt weer doorgeschoven).¹²² Het uitgangspunt is dat besluitvorming wordt overgelaten aan een volgende kabinet.¹²³

De Europese kaders

De hervormingen van wet- en regelgeving in Nederland, ondersteund door nieuw arbeidsmarktbeleid, kunnen niet apart van de Europese kaders plaatsvinden. Hieronder schets ik kort enkele belangrijke recente aanknopingspunten.

In 2017 werd in Göteborg de *Europese Pijler van Sociale Rechten* geproclameerd. De twintig beginselen in de Pijler dienen als bakens richting een sterk sociaal en rechtvaardig Europa van de 21e eeuw.¹²⁴ De beginselen zijn erop gericht om ‘een eerlijkere en beter functionerende arbeidsmarkt en een goed sociaal vangnet voor alle Europeanen te realiseren.’¹²⁵

In het *Actieplan voor de Europese Pijler van Sociale Rechten* van 3 maart 2021 wordt meer vorm gegeven aan die twintig beginselen en reikt de horizon tot 2030. Het Actieplan is gebaseerd op de bijdragen van vele partijen op nationaal en Europees niveau zoals burgers, EU-instellingen en organen, lidstaten, regionale en lokale autoriteiten, sociale partners en maatschappelijke organisaties. Het Actieplan bevat nieuwe EU-maatregelen maar bouwt ook voort op de vele maatregelen die sinds de afkondiging van de Europese Pijler van Sociale Rechten

121 *Kamerstukken II*, 2020-2021, 31 311, nr.240, p.2.

122 *Kamerstukken II*, 2020-2021, 31 311, nr.240, p.11-12.

123 *Kamerstukken II*, 2020-2021, 31 311, nr.240, p.2.

124 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_nl

125 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_nl

al zijn genomen.¹²⁶

Het Actieplan vermeldt dat negen op de tien Europeanen van mening zijn 'dat een sociaal Europa voor hen belangrijk is en gelijke kansen moet bieden en toegang tot de arbeidsmarkt, naast billijke arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming'.¹²⁷

Verder levert dit Actieplan een belangrijke bijdrage aan drie concrete, nieuwe EU-doelstellingen:¹²⁸

1. ten minste 78% van de bevolking van 20 tot en met 64 jaar moet tegen 2030 een baan hebben
2. ten minste 60% van alle volwassenen zou jaarlijks aan een opleiding moeten deelnemen
3. het aantal mensen dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd, moet tegen 2030 met ten minste 15 miljoen worden verminderd.

In het Actieplan geeft de Europese Commissie (EC) ook aan om tegen eind 2022 een verslag te willen ontvangen van een nog op te starten groep van experts. Deze 'deskundigengroep van hoog niveau moet de toekomst van de welvaartsstaat, de financiering en de verbondenheid ervan met de veranderende arbeidswereld bestuderen'.¹²⁹ En tegen 2023 moet ook vooruitgang zijn geboekt met de Europese socialezekerheidskaart, zodat mobiliteit en overdraagbaarheid van socialezekerheidsrecht over de grenzen heen verbeterd worden.¹³⁰

Onder de kop 'Sociale bescherming en inclusie' staat in het Actieplan ook de aanmoediging van de EC aan de lidstaten om 'de toegang tot sociale bescherming verder uit te breiden, in overeenstemming met de Aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming'.¹³¹

Daarop aansluitend is het nuttig om nu ook die *Aanbeveling van de Raad van de EU met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers*

126 Zie EC, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten, COM(2021) 102 final, 4 maart 2021, onder 1.

127 EC, Het actieplan, COM(2021) 102 final, onder 1.

128 EC, Het actieplan, COM(2021) 102 final, onder 2.

129 EC, Het actieplan, COM(2021) 102 final, onder 3.3.

130 EC, Het actieplan, COM(2021) 102 final, onder 3.3.

131 EC, Het actieplan, COM(2021) 102 final, onder 3.3.

en zelfstandigen van 8 november 2019 te vermelden.¹³² Deze Aanbeveling is rechtstreeks terug te leiden tot principe 12 van de Europese Pijler van Sociale Rechten, dat de titel draagt 'Sociale bescherming' en dat luidt als volgt:¹³³

'Ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie hebben werknemers en, onder vergelijkbare voorwaarden, zelfstandigen recht op adequate sociale bescherming.'

Deze Aanbeveling van 2019 steunt op vier beginselen die onderling ook sterk verbonden zijn:

- a. formele dekking (art.8)
- b. effectieve dekking (artt.9-10)
- c. adequaatheid (artt.11-14)
- d. transparantie (artt.15-16)

De personele reikwijdte van de Aanbeveling is ruim en daarom gericht op zowel werknemers, niet-standaard werkenden (zoals seizoenarbeiders, uitzendkrachten, werknemers in korte deeltijd, platformwerkers) als zelfstandigen.¹³⁴

Van groot belang voor dit beleidsdossier en voor de zelfstandigen in Nederland, is de expliciete verwijzing naar meer sociale bescherming voor zelfstandigen. Artikel 8 van de Aanbeveling verwoordt het als volgt:

'De lidstaten wordt aanbevolen alle werknemers en zelfstandigen toegang te verschaffen tot adequate sociale bescherming, voor alle in punt 3.2 van deze aanbeveling bedoelde takken. In het licht van de nationale omstandigheden wordt aanbevolen deze doelstelling te bereiken door de formele dekking te verbeteren en uit te breiden tot:

- a. alle werknemers, ongeacht de aard van hun arbeidsrelatie, op verplichte basis;
- b. de zelfstandigen, ten minste op vrijwillige basis en waar passend op verplichte basis.'

De implicatie van deze Aanbeveling, en meer specifiek van artikel 8, is aanzienlijk en ernstig. Nederland moet namelijk ook voor de zelfstandigen een fatsoenlijke sociale bescherming organiseren. In ieder geval moet een vrijwillige verzekering

¹³² Raad van de EU, Aanbeveling van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 2019/C 387/01 in Publicatieblad van de EU, 15 november 2019, C 387/1 tot C 387/8. (In het Engels: The Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed).

¹³³ ec.europa.eu: de Europese Pijler van Sociale Rechten.

¹³⁴ Zie bijvoorbeeld overweging 18 van de Aanbeveling.

mogelijk zijn voor de volgende takken van sociale zekerheid, die onder 3.2 opgesomd staan:

- a. uitkeringen bij werkloosheid;
- b. zorgverstrekkingen en uitkeringen bij ziekte;
- c. moederschaps- en daarmee gelijkgestelde vaderschapsuitkeringen;
- d. uitkeringen bij invaliditeit;
- e. ouderdoms- en nabestaandenuitkeringen;
- f. uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten.

Ondanks de aanmaning in principe 12 van de Europese Pijler van Sociale Rechten om voor zowel werknemers als zelfstandigen een adequate sociale bescherming te regelen, biedt de Pijler de opening om voor beide groepen te voorzien in een *andere* bescherming. Principe 12 stelt namelijk dat een adequate sociale bescherming voor zelfstandigen en werknemers *onder vergelijkbare voorwaarden* geldt, dus niet noodzakelijk onder dezelfde voorwaarden.

Die mogelijke variatie in de bescherming voor zelfstandigen ten opzichte van werknemers wordt ook bevestigd in de Aanbeveling zelf. Overweging 19 benadrukt dat:

De regels inzake rechten kunnen nadelig zijn voor atypische werknemers en zelfstandigen. Met name inkomsten- en tijdsdrempels (drempelperiodes, wachttijden, minimale lengte van werkperioden, looptijd van de uitkeringen) kunnen het voor bepaalde groepen atypische werknemers en zelfstandigen te moeilijk maken om toegang te krijgen tot sociale bescherming. Over het algemeen worden twee soorten problemen vastgesteld: ten eerste is het mogelijk dat als er *verschillende* regels gelden voor werknemers met standaardarbeidsovereenkomsten en voor mensen in atypische arbeidsvormen en zelfstandigen, één groep onnodig wordt benadeeld; ten tweede is het mogelijk dat als *dezelfde* regels gelden voor alle groepen, dit voor mensen met atypische arbeidsvormen nadeliger uitvalt en niet aan de situatie van zelfstandigen is aangepast. In beide gevallen is het wellicht mogelijk om de regels beter af te stemmen op de specifieke situatie van de verschillende groepen, maar toch het *universaliteitsbeginsel* te behouden, zodat niemand op de arbeidsmarkt zonder dekking zou zijn wanneer zich een sociaal risico voordoet. Specifieke maatregelen kunnen nodig zijn om te voorkomen dat mensen deelnemen aan verschillende elkaar overlappende regelingen, bijvoorbeeld bij het verrichten van nevenactiviteiten terwijl ze al volledig gedekt zijn uit hoofde van hun eerste werkkring.

Voor Nederlandse wetten- en beleidsmakers is het daarom verstandig en in feite ook nodig om steeds die *Aanbeveling voor toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen* van november 2019 voor ogen te houden. Dat is wat vanuit Europa verwacht wordt van iedere lidstaat; en dus ook van de Nederlandse wetgever voor wie deze uitbreiding quasi onbekend – en lange tijd ongewenst – terrein is/was.

Toch is dit nieuwe pad naar meer bescherming voor de zelfstandigen al meermaals aangewezen door verschillende partijen en betrokkenen. In Nederland zijn de rapporten van de Commissie Regulering van Werk, de WRR en het SER-middellangetermijn-advies van juni 2021 hiervan de meest voor de hand liggend om te noemen. Maar ook vele andere rapporten reiken oplossingen en ideeën aan. In Deel 3 volgt de analyse van ongeveer 20 rapporten.¹³⁵

Over de (mogelijke) reikwijdte en complexiteiten van de Aanbeveling tot toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen van november 2019, heeft onder andere Schoukens meerdere bijdragen gepubliceerd, zowel in het Nederlands als Engels.¹³⁶

135 Verder is ook in de wetenschap vaker verwezen naar meer arbeidsvormneutrale sociale bescherming (universaliteitsbeginsel). Zie daarvoor ook de andere Delen van deze publicatie.

136 Zie voor de meest recente publicatie: Schoukens & Bruynseraede 2021.

Het actieplan

voor de Europese pijler van sociale rechten

De twintig beginselen van de Europese pijler van sociale rechten zijn de bakens die ons naar een **sterk sociaal Europa** leiden dat **rechtvaardig** en **inclusief** is en ten volle **kansen** biedt.



Het is tijd om de beginselen om te zetten in **da**den en ze te verwezenlijken voor de burgers.

Deel 3

RAPPORTEN ONDERZOEKEN VISIEDOCUMENTEN



Door globalisering, technologisering en flexibilisering op de arbeidsmarkten wereldwijd, komen arbeidsrelaties en de bescherming ervan in een ander daglicht te staan. In Nederland weegt de tweedeling op de arbeidsmarkt zwaar door en is herijking van het sociale stelsel nodig. Daarvoor bieden meerdere commissies en rapporten handvatten.

In dit Deel 3 worden, volgens een vast stramien, twintig rapporten ontleed. Voor ieder rapport / onderzoek / visiedocument zijn de volgende aanknopingspunten herkenbaar: doel, centrale vraag, resultaat, knelpunten en aanbevelingen. Die vaste structuur vergemakkelijkt het lezen en vergelijken van de rapporten. Bovendien is steeds de weblink meegenomen zodat voor de online versie van dit beleidsdossier ieder rapport binnen klikafstand beschikbaar is.

De reeks begint in 2015 met het IBO-zzp'ers en eindigt met het middellangetermijndadvies van de SER van juni 2021. Van deze onderzoeksperiode is één keer afgeweken, namelijk door het SER-advies van 2010 over zzp'ers toch ook op te nemen. De reden om dat te doen, ligt vanzelfsprekend in het onderwerp én ook in de conclusie dat er (toen) nog geen fundamentele herziening van het stelsel van arbeidsverhoudingen of het fiscale en sociale stelsel nodig zou zijn. Enkele jaren later volgden de rapporten over de zzp'ers elkaar snel op.

Rapport / onderzoek / visiedocument

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD (SER)

– ZZP'ERS IN BEELD

oktober 2010



DOEL

Op vraag van het kabinet advies geven over de gevolgen van de toename van het aantal zelfstandigen zonder personeel voor de structuur van de arbeidsmarkt.

CENTRALE VRAAG

Is de bestaande scheiding tussen, enerzijds, werknemers die onder vele solidaire regelingen vallen en, anderzijds, een steeds diverser wordende groep ondernemers voor wie dat niet geldt maar die wel andere faciliteiten kennen, aan herziening toe om de toekomstbestendigheid van het stelsel te waarborgen?

RESULTAAT

Advies 10/04 van 210 pag.: 'Zzp'ers in beeld. Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel' – Oktober 2010.

<https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2010/visie-zelfstandigen-zonder-personeel.pdf>

KNELPUNTEN / BEVINDINGEN

- Het onderscheid tussen werknemers en ondernemers is in de praktijk steeds lastiger te maken. Dat onderscheid is onder meer van belang voor de fiscale en sociaalrechtelijke positie van de werkende (p.20 en zie ook SER Advies 2004 & 2006 – Personenkring werknemersverzekeringen (vervolgadvies)).
- Uitgangspunt moet zijn: een evenwichtige en effectieve mix van faciliteiten en voorzieningen en van rechten en plichten (p.21). Tevens is van belang dat het 'pakket' zoveel mogelijk neutraal is ten aanzien van de relatie waarin de arbeid wordt verricht.
- SER wijst op zowel de individuele verantwoordelijkheid van zzp'ers (en behoefte aan zekere keuzevrijheid) als een maatschappelijke verantwoordelijkheid (bijv. betaalbare verzekeringen, bescherming en veiligheid op de werkplek).
- Gegevens over zzp'ers en hun sociaal-economische betekenis (Hoofdstuk 2).
- Definitie van zzp'er (p.52).
- Dit advies richt zich op de fiscale faciliteiten, de scholing, de arbeidsomstandigheden, bijstand, arbeidsongeschiktheid, pensioen en mededinging. Zie verder ook bij de aanbevelingen.

AANBEVELINGEN

Fiscale faciliteiten:

- goed onderscheid maken tussen 'ondernemersfaciliteiten' en 'ondernemingsfaciliteiten'.
- nader onderzoek voor overstap van urencriterium naar winst- of omzetcriterium.

Scholing:

- zzp'ers moeten zich ook blijven scholen, via eigen kanalen of via sectorale opleidingsfaciliteiten (zij betalen zelf de kosten aangezien ze niet bijdragen aan O&O-fondsen)
- scholing is voor alle werkenden belangrijk. Ook niet-zzp'ers moeten via scholing de overstap kunnen maken naar ondernemerschap. Leven lang leren.

Arbeidsomstandigheden:

- meer onderzoek naar uitbreiding van de arbo-regelgeving voor zzp'ers vooral in de bouwsector. Apart advies volgt (2011).

Bijstand:

- gezamenlijke aanpak van rijksoverheid, gemeenten, Kamers van Koophandel en organisaties van zelfstandigen voor betere informatie en voorlichting aan zzp'ers over ondersteuningsmogelijkheden via Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz)
- Bbz beter toegankelijk maken en verruimen

Arbeidsongeschiktheid:

- ten eerste: zzp'ers moeten zich bewust zijn van risico op arbeidsongeschiktheid en van verzekeringsmogelijkheden. Dus betere voorlichting nodig door Kamers van Koophandel, verzekeraars en zelfstandigenorganisaties
- ten tweede: vrijwillige WIA-verzekering en de vangnetregeling meer toegankelijk en betaalbaar maken?
- ten derde: aanpassen Bbz en IOAZ

Pensioen:

- verruiming fiscale mogelijkheden
- vergroting pensioenbewustzijn
- betere benutting derde pijler
- mogelijkheden in de tweede pijler

Mededinging en tarieven:

- onderhandelingsvrijheid voor de zzp'ers maar ze moeten ook adequate tarieven vragen
- zzp'ers moeten op de hoogte zijn van de mogelijke bagatelvrijstelling in de Mededingingswet en relevante zelfstandigenorganisaties erbij betrekken

Samengevat:

- de SER stelt vast dat de opkomst van de zzp'er vraagt om aanpassingen op verschillende beleidsterreinen, zowel wettelijk als bovenwettelijk
- zzp'er moet zich sterker bewust worden van de arbeidsrisico's en de mogelijkheden om deze af te dekken; vooral arbeidsongeschiktheid, pensioen en scholing
- er bestaat nog geen aanleiding tot meer fundamentele herziening van het stelsel van arbeidsverhoudingen of fiscale en sociale stelsel.

Rapport / onderzoek / visiedocument

IBO-RAPPORT ZELFSTANDIGEN ZONDER PERSONEEL

april 2015



DOEL

Op initiatief van het Ministerie van Financiën heeft een ambtelijke werkgroep de oorzaken en gevolgen van de opkomst van zzp'ers in Nederland onderzocht. Het resultaat is dit Interdepartementaal beleidsonderzoek naar zelfstandigen zonder personeel (IBO ZZP).

CENTRALE VRAAG

Wat is de oorzaak van de opkomst van de zzp'ers in Nederland en wat zijn de gevolgen voor de economische groei, de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid en de overheidsfinanciën en hoe kunnen aanpassingen in fiscaal, sociaal en arbeidsrechtelijk beleid mogelijke positieve effecten versterken of mogelijke negatieve effecten wegnemen?

RESULTAAT

Eindrapport 153 pag., met portretten van zzp'ers die de verscheidenheid binnen de zzp'ers illustreren. Dé zzp'er bestaat namelijk niet.

Het rapport concludeert dat de situatie van de zzp'ers moet wijzigen. In een aantal scenario's wordt uitgelegd hoe dat kan; de kernboodschap in die scenario's is het verlagen van de kosten voor werknemers en het verhogen van de kosten voor de opdrachtnemers/zzp'ers.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/10/02/eindrapport-ibo-zelfstandigen-zonder-personeel>

KNELPUNTEN / BEVINDINGEN

Het IBO komt na grondig onderzoek (feitelijke informatie uit vele bronnen, beleidsanalyses, onderzoeksrapporten en meer dan 100 gesprekken) tot **10 conclusies**:

Conclusie 1: De sterke toename van het aantal zzp'ers in Nederland in het laatste decennium is opvallend: het aandeel zzp'ers in de beroepsbevolking nam aanzienlijk sneller toe dan gemiddeld in de EU

Conclusie 2: Veel zzp'ers geven aan te kiezen voor de vrijheid en onafhankelijkheid die het ondernemerschap biedt. Hun opdrachtgevers en klanten geven aan te

kiezen voor flexibiliteit en specialistische kennis. Een beperkt deel wordt zzp'er terwijl deze personen liever werknemer zouden willen zijn.

Conclusie 3: De groep zzp'ers is heterogeen en hun inkomens, vermogens en de mate waarin zij verzekerd zijn tegen onzekerheden lopen sterk uiteen. De spreiding is groter dan bij werknemers het geval is.

Conclusie 4: De groei van het aantal zzp'ers komt deels door technologische, sociaal-culturele en demografische ontwikkelingen. Het is echter aannemelijk dat de snelle groei ten opzichte van het buitenland ook wordt verklaard door institutionele factoren. Er bestaat in Nederland een groot verschil in fiscale en arbeidsrechtelijke behandeling tussen zzp'ers en werknemers.

Conclusie 5: Zzp'ers zorgen – samen met flexibele werknemers – voor aanpassingsvermogen bij bedrijven en in de economie. Zzp'ers hebben een bescheiden rol bij het creëren van innovaties. De opkomst van zzp'ers gaat daarmee in beperkte mate gepaard met positieve externe effecten. Er ontstaat waarschijnlijk extra werkgelegenheid, deels doordat zzp'ers tegen lagere kosten kunnen werken.

Conclusie 6: Er zijn geen aanwijzingen dat de opkomst van zzp'ers leidt tot een slechter gemiddeld risico-profiel van werknemers of een hoger beroep op de bijstand, en daarmee tot een afnemend financieel draagvlak voor het sociale zekerheidsstelsel. Het maatschappelijk draagvlak onder het stelsel kan wel onder druk komen te staan; een groot verschil in belasting- en premiedruk kan leiden tot oneigenlijke concurrentie en gevoelens van onrechtvaardigheid.

Conclusie 7: De opkomst van zzp'ers gaat in beperkte mate gepaard met positieve externe effecten. Daar tegenover staan lagere belasting- en premieopbrengsten en hogere uitgaven aan toeslagen. Per saldo is het effect van de groei van het aantal zzp'ers op de overheidsfinanciën zeer waarschijnlijk negatief.

Conclusie 8: Doordat de grens tussen zzp-schap en werknemerschap diffuus is en aan de kwalificatie grote rechtsgevolgen verbonden zijn, zijn schijnconstructies aantrekkelijk en is de noodzaak tot meer toezicht en handhaving ontstaan.

Conclusie 9: Het huidige beleid maakt onderscheid in de mate van bescherming tussen zelfstandigen en werknemers. Beleid kan beter gericht worden op de behoeften van verschillende groepen werkenden, waarbij de maatvoering afhankelijk is van de gewenste mate van solidariteit en bescherming.

Conclusie 10: De fiscale ondernemersfaciliteiten dragen nu niet allemaal effectief bij aan de doelendie met de instrumenten worden nagestreefd (zoals innovatie en creatie van werkgelegenheid) en verstoren de arbeidsmarkt. Daarom is het wenselijk om de fiscale regimes voor ondernemers (IB-ondernemer en dga) en werknemers dichterbij elkaar te brengen.

AANBEVELINGEN

Samengevat, dit IBO-rapport geeft aan dat de verschillen tussen het werknemerschap en het ondernemerschap via zzp-constructies, moeten worden verkleind.

Het IBO wijst op een mogelijk nieuw gedifferentieerd beschermingssysteem opgebouwd rond een horizontale as (zelfstandige tegenover werknemer) én een verticale as (zelfredzaam tegenover afhankelijk). Zie p.72-74.

Bestaande beleid en bestaande denkwijze zijn meestal simpel qua ordening omdat men enkel rekening houdt met de horizontale as: zelfstandigen aan de ene kant met een bepaald (relatief laag) beschermingsniveau en werknemers aan de andere kant met een bepaald (relatief hoog) beschermingsniveau.

Maar meer differentiatie langs de verticale as is mogelijk. Sommige zelfstandigen zijn namelijk (tijdelijk) niet zo zelfredzaam en sommige werknemers zijn (tijdelijk) niet zo afhankelijk als 'het' systeem meent. Daardoor zijn vier kwadranten mogelijk:

1. zelfredzame zelfstandigen (weinig aanvullend beleid nodig; wel kritische blik naar fiscale stimuli)
2. zelfredzame werknemers (bovenwettelijke cao-afspraken ontmoedigen en verder beperken van sociale zekerheid en pensioenregelingen)
3. afhankelijke zelfstandigen (meer bescherming nodig, vooral voor arbeidsongeschiktheid; meer onderhandelingsmacht; makkelijker toegang tot werknemerschap)
4. afhankelijke werknemers (schijnzelfstandigen; kwetsbare groep beschermen)

Het IBO geeft **drie** budgettaire neutrale beleidsvarianten/**scenario's** voor de toekomst waarbij het aan het kabinet is om keuzes te maken (p.xv en p.101 e.v.). Bij deze beleidsvarianten/scenario's ligt de focus op 'sociale zekerheid en bescherming' en 'het belastingstelsel'.

Variant A: Bescherming zzp'ers en werkgelegenheid onderkant

- In de eerste beleidsvariant is het uitgangspunt dat het verplichte beschermings- en verzekeringsniveau van zzp'ers wordt verhoogd, ondernemers in mindere mate fiscaal worden ondersteund en het voor werkgevers aantrekkelijker wordt om lagerbetaalde werknemers in dienst te nemen.
- Deze beleidsvariant bevat een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen op het niveau van het minimumloon. Werknemers die zzp'er worden blijven als 'stille keus' bij hun oude pensioenfonds. Daarnaast wordt Arboregelgeving in grotere mate ook op zzp'ers van toepassing, moedigt de overheid afspraken over goed opdrachtgeverschap aan en worden de middelen voor de bijstand voor zelfstandigen (Bbz) (deels tijdelijk)verruimd.
- Er komt een afdrachtvermindering voor werkgevers die lager betaalde werknemers in dienst hebben en de arbeidskorting wordt verhoogd. De zelfstandigenaftrek, de meewerkaftrek en stakingsaftrek worden afgeschaft.
- Het effect hiervan is dat de lasten op arbeid voor zzp'ers stijgen door het verhoogde beschermingsniveau en het afschaffen van de zelfstandigenaftrek en de lasten op arbeid voor werknemers dalen. Het effect op de werkgelegenheid en economische groei is naar verwachting nul tot beperkt negatief.
- Werknemers worden relatief goedkoper, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Zzp'ers gaan er in koopkracht op achteruit(ongeveer minus 10 procent bij een modaal inkomen; minus 1 procent per jaar bij geleidelijke invoering over 10 jaar), werknemers zien hun koopkracht toenemen (ongeveer plus 1 procent bij een modaal inkomen). Het beschermingsniveau van zelfstandigen neemt toe en de (verplichte) solidariteit onder zelfstandigen wordt vergroot.

Variant B: Keuzevrijheid, flexibiliteit en innovatie

- De uitgangspunten voor deze beleidsvariant zijn dat de keuzevrijheid voor werknemers wordt verhoogd door hun verplichte beschermings- en verzekeringsniveau te verlagen, het fiscaal instrumentarium beter wordt gericht op innovatie en investeringen en het voor werkgevers aantrekkelijker wordt werknemers in dienst te nemen.
- Deze beleidsvariant bevat een verlaging van het maximumdagloon in de werknemersverzekeringen en het tweede jaar loondoorbetalingsplicht voor werkgevers wordt afgeschaft bij werknemers die minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn. De fiscaal gefacilieerde opbouwruimte voor het pensioen wordt verlaagd naar 70 duizend euro en bovenwettelijke aanvullingen in de sociale zekerheid worden ontmoedigd door middel van het niet algemeen verbindend verklaren hiervan. Daarnaast wordt in de beleidsvariant de nationale kop van de ATW afgebouwd, wordt de transitievergoeding verlaagd

en de ketenbepaling verruimd en moedigt de overheid afspraken over goed opdrachtgeverschap aan.

- De werkgeverslasten worden verlaagd door een lagere AWF-premie en lagere premielasten door een lager maximumdagloon, er wordt een vermogensaftrek voor IB-ondernemers ingevoerd en het bestaande innovatie-instrumentarium wordt uitgebreid. De zelfstandigenaftrek wordt omgevormd in een heffingskorting, zodat de zelfstandigenaftrek niet meer doorwerkt in de toeslagen en de IAB Zvw. De meewerkaftrek en de stakingsaftrek worden afgeschaft.
- Het effect hiervan is dat de lasten op arbeid voor werknemers dalen omdat het verplichte beschermingsniveau wordt verlaagd. De lagere lasten en lagere uitkeringen hebben een positief effect op de werkgelegenheid. Het effect van het pakket aan maatregelen op de werkgelegenheid en economische groei is naar verwachting positief.
- Werknemers worden relatief goedkoper. Met name zzp'ers die toeslagen ontvangen gaan er in de meeste gevallen in koopkracht op achteruit. Voor werknemers neemt het beschermingsniveau en de (verplichte) solidariteit af.

Variant C: Toegankelijke bescherming en lagere lasten op arbeid

- De uitgangspunten voor deze beleidsvariant zijn dat de toegankelijkheid van vrijwillige bescherming voor zzp'ers wordt vergroot, ondernemers in mindere mate fiscaal worden ondersteund en het voor werkgevers aantrekkelijker wordt werknemers in dienst te nemen.
- Deze beleidsvariant bevat een verhoging van de subsidie op de vrijwillige ziekte-en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen bij het UWV voor zelfstandigen en kleine werkgevers hoeven geen tweede jaar loondoorbetaling bij ziekte meer te betalen doordat er een (verplichte) publieke verzekering wordt ingevoerd. Pensioenfondsen worden wettelijk verplicht om werknemers die zzp'ers worden een voortzetting aan te bieden en de fiscaal gefacilieerde opbouwruimte wordt verlaagd naar 70 duizend euro. Bovenwettelijke aanvullingen in de sociale zekerheid worden ontmoedigd door overleg met sociale partners. Daarnaast bevat de beleidsvariant ontheffing van de ATW in specifieke sectoren waar er knelpunten zijn, moedigt de overheid afspraken over goed opdrachtgeverschap aan en worden de middelen voor de bijstand voor zelfstandigen (Bbz) (deels tijdelijk) verruimd.
- De arbeidskorting wordt verhoogd en werkgeverslasten worden verlaagd door een lagere AWF-premie. De zelfstandigenaftrek, de startersaftrek, meewerkaftrek en stakingsaftrek worden afgeschaft.
- Het effect hiervan is dat de lasten op arbeid voor zzp'ers stijgen door het afschaffen van de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek. De hogere arbeidskorting

compenseert dit deels. De lasten op arbeid voor werknemers dalen door de hogere arbeidskorting en omdat het verplichte beschermingsniveau wordt verlaagd. Het effect op de werkgelegenheid en economische groei is naar verwachting beperkt positief.

- Werknemers worden relatief goedkoper. Zzp'ers gaan er in koopkracht op achteruit (ongeveer minus 10 procent bij een modaal inkomen; minus 1 procent per jaar bij geleidelijke invoering over 10 jaar), werknemers zien hun koopkracht toenemen (ongeveer plus 1 procent bij een modaal inkomen). Het gemiddelde beschermingsniveau van zelfstandigen neemt vermoedelijk toe.

Rapport / onderzoek / visiedocument

CENTRAAL PLANBUREAU – ZELFSTANDIGEN EN ARBEIDSONGESCHIKTHEID

2016



DOEL

Informatie aanreiken waardoor een betere afweging kan plaatsvinden van de voor- en nadelen van verschillende vormen van collectieve verzekering en waardoor zichtbaar wordt welke groepen zelfstandigen het meeste voordeel genieten van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering. (p.3 Policy Brief)

CENTRALE VRAAG

1. In welke mate beschikken zelfstandigen over alternatieve inkomensbronnen als zij arbeidsongeschikt raken, en in hoeverre kunnen zij daarmee voorzien in hun levensonderhoud? (p.3 Policy Brief)
2. In hoeverre zijn zelfstandigen in staat om zelf inkomensschokken op te vangen? (p.6 Achtergronddocument)

Resultaat

1. CPB Policy Brief 2016/11, 20 pag.: Solidariteit l Keuzevrijheid. Zelfstandigen en arbeidsongeschiktheid; Ernest Berkhout en Rob Euwals. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Policy-Brief-2016-11-Zelfstandigen-en-arbeidsongeschiktheid.pdf>
2. CPB Achtergronddocument, 31 oktober 2016, 52 pag.: Zelfstandigen en hun alternatieven voor sociale zekerheid; behoort bij CPB Policy Brief 2016/11; Ernest Berkhout en Rob Euwals. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Achtergronddocument-31okt2016-zelfstandigen-en-hun-alternatieven-voor-sociale-zekerheid.pdf>

KNELPUNTEN / BEVINDINGEN

- Door de toename van het aantal zelfstandigen en de afname van de verzekeringsgraad onder deze zelfstandigen zijn steeds minder werkenden verzekerd tegen werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid.
- Voor werkloosheid en ziekte kan betoogd worden dat het om kortdurende risico's gaat die ook beter onder het ondernemingsrisico geschaard kunnen worden.
- Maar voor het arbeidsongeschiktheidsrisico ligt een brede risicodeling meer voor de hand. De vraag is of en hoe zelfstandigen verzekerd dienen te zijn tegen arbeidsongeschiktheid en waarin zij verschillen van werknemers.
- Huidige situatie bij arbeidsongeschiktheid bij zelfstandigen:
 - veel zelfstandigen hebben alternatieven om in ieder geval tot aan

- pensionering in een minimuminkomen te voorzien
 - 1/4 is vrijwillig verzekerd
 - 3/4 heeft vaak inkomsten uit loondienst, partner of vermogen
 - 1/4 heeft onvoldoende middelen voor minimuminkomen
 - 1/20 heeft helemaal geen mogelijkheden
- Omwille van de (partner-)inkomens- en vermogenstoets van de bijstand kiezen sommigen zelfstandigen voor niet-verzekering tegen arbeidsongeschiktheid
- zelfstandigen te weinig of werknemers te veel verzekerd voor aanvullend pensioen?
- voordelen verplichte verzekering voor zelfstandigen:
 - minder afwenteling op de bijstand
 - schaalvoordelen
 - risicosolidariteit
 - gelijk spelveld met werknemers
- nadelen verplichte verzekering voor zelfstandigen:
 - hogere kans op ongewenst gedrag (moral hazard)
 - gedwongen premiebetaling
 - minder werkgelegenheid
 - minder gelijk spelveld met buitenlandse zelfstandigen
- door een verplichte minimumuitkering:
 - is de terugval in inkomen slechts deels verholpen
 - geen meerwaarde voor de zelfstandigen die niet geraakt zouden worden door de partner- en vermogenstoets in de bijstand
- door een verplichte uitkering op WIA-niveau:
 - betere verzekering van het arbeidsinkomen, inkomensterugval beperkt
 - hogere premie (p.3-4 Policy Brief en verder)
- zie tabel 3 Policy Brief: individuele voor- en nadelen van drie verzekeringsopties
- zie tabel 4 Policy Brief: maatschappelijke afwegingen verplichte AOV-verzekering
- diversiteit in de groep zelfstandigen is groot en kan ook voor verwarring zorgen (tabel 2 p.5 Policy Brief en zie ook Achtergronddocument); dga, IB-ondernemer, freelancer
- Alternatieve inkomsten bij arbeidsongeschiktheid:
 - private verzekering tegen arbeidsongeschiktheid (AOV)
 - bijverdiensten uit loondienst, wel collectief verzekerd (WW en WIA, p.11 Policy B.)
 - werkende partner
 - 'opeten' van eigen vermogen
 - ook: vrijwillige WAO/WIA-verzekering bij UWV bi.3 maanden na einde verplichte werknemersverzekering (slechts beperkt gebruik) (p.6 Policy Brief)

- eventueel bijstand als laatste vangnet indien geen ander vermogen/inkomen
- Alternatieven bij tijdelijk verlies van winstinkomen: Achtergronddocument p.32
- Alternatieven bij permanent verlies van winstinkomen: Achtergronddocument p.34

AANBEVELINGEN

Aanbevelingen zijn niet expliciet benoemd (waren ook niet deel van het onderzoeksdoel).

Welaandacht voor mogelijke varianten voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen (H4 Policy Brief):

- minimum arbeidsongeschiktheidsverzekering: voor- en nadelen
- hogere verzekering (WIA-niveau): voor- en nadelen
- vrijwillige deelname (opting-out),
- grondslag niet op 70% van de gebruikelijke winst, maar op vrij te kiezen verzekerd inkomen (binnen een breedte)

Rapport / onderzoek / visiedocument
(STICHTING) ZZP NEDERLAND
– VISIEDOCUMENT 2016-2020
‘ZELFSTANDIGEN HEBBEN
DE TOEKOMST’



DOEL

ZZP Nederland is opgericht in 2005 met als voornaamste doel betere informatie over zelfstandig ondernemerschap beschikbaar te stellen. In 2011 werd ook Stichting ZZP Nederland opgericht voor de belangenbehartiging van zzp'ers in politiek Den Haag. Zie website https://www.zzp-nederland.nl/onze_lobby. (Stichting) ZZP Nederland wil niet alleen problemen aankaarten maar ook met oplossingen komen (zie visiedocument, p.5).

CENTRALE VRAAG

Hoe kan ondernemersruimte worden gerealiseerd en hoe kan voor zelfstandige ondernemers in Nederland een gelijkwaardige positie ten opzichte van werkgevers en werknemers in de polder worden gerealiseerd? (zie website, indirect via Lobby)

RESULTAAT

ZZP Nederland biedt een ruime kennisbank met advies, kennis, informatie en tips over zelfstandig ondernemerschap. Het is de vraagbaak (advies) en dienstverlener (inkoopvoordelen) in het belang van zelfstandige ondernemers. Zie: <https://www.zzp-nederland.nl/kennisbank>

Daarnaast is Stichting ZZP Nederland de tak die zich inzet voor de belangenbehartiging en lobbying voor zzp'ers in politiek Den Haag en voor overleg vaak aanschuift bij belangenorganisaties en overheidsinstanties. Zie: <https://www.zzp-nederland.nl/over-zzp-nederland/achtergrond>

Ook initiatief genomen om, samen met andere ondernemersorganisaties de Vereniging Zelfstandigen Nederland (VZN) op te richten (sept.2020). zie website https://www.zzp-nederland.nl/onze_lobby

Visiedocument: 'Zelfstandigen hebben de toekomst' 2016-2020, 28 pag.: <https://www.zzp-nederland.nl/nieuws/toekomstvisie-zzp-nederland-zzpers-zijn-de-derde-pijler>

KNELPUNTEN / BEVINDINGEN

Stichting ZZP Nederland heeft de volgende speerpunten (p.5-7, visiedocument):

- stimulering van het ondernemerschap
- verbetering positie en imago zelfstandige ondernemers

- bestrijding schijnconstructies
- combi van belangenbehartiging en dienstverlening
- cafetariamodel
- zelfstandigen in alle sectoren

Stichting ZZP Nederland heeft bereikt (p.8-10, visiedocument):

- groei in getal en invloed
- ZZP Pensioen: sinds 2015 is vrijwillige deelname aan ZZP Pensioen mogelijk
- onafhankelijk advies verzekeringen: eigen verzekeringsadviesbureau
- fiscale positie van zelfstandige ondernemers: pogingen afschaffing zelfstandigenaftrek vrijgesteld
- afschaffing van de VAR per mei 2016 i.s.m. andere stakeholders
- Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz): ook zzp'ers in de zorg kunnen onder de Wkkgz ondernemen
- geen BTW in de zorgsector voor diensten aan de mens (Hoge Raad 2013)
- zorgcoöperaties van zelfstandigen
- ZZP Talentcenter
- samenwerkende zzp-organisatie

AANBEVELINGEN

In het visiedocument geeft (Stichting) ZPP Nederland een aantal actiepunten (vanaf p.11):

Doorgaande groei aantal zzp'ers op de arbeidsmarkt

- ZPP Nederland stimuleert het ondernemerschap door het verstrekken van informatie en advies. Stichting ZPP Nederland maakt zich sterk voor de onafhankelijke positie van zzp'ers en de vorming van een groot collectief om meer invloed te kunnen uitoefenen op het overheidsbeleid, maar ook om meer inkoopvoordeel te behalen bij het organiseren van diensten voor zzp'ers.

ZZP'er op de politieke agenda

- Het opbouwen van eigen collectieve regelingen, vrijwillig en flexibel, zonder opgelegde verplichtingen door de overheid of derden.

Klassieke poldermodel niet passend voor zzp'ers: oprichting Stichting ZZP Nederland

Maatschappelijke erkenning van de zelfstandige ondernemer

Nieuwe schijnconstructies bestrijden

- Stichting ZZP Nederland zet een informatiecampagne op inzake de toepassing van de DBA-systematiek en een meldpunt voor oneigenlijke bemiddelingsconstructies, die zelfstandige ondernemers benadelen.

Wettelijke positie als onafhankelijk ondernemer

- Stichting ZZP Nederland blijft de politiek oproepen om te zorgen voor een eigen wettelijke positie van zelfstandige ondernemers.
- Stichting ZZP Nederland wil een wettelijk verbod op cao-bepalingen over zzp'ers.

De oudedagsvoorziening van zelfstandigen: pensioenbewustzijn stimuleren

Inkomensrisico bij arbeidsongeschiktheid:

- verbeteren van de mogelijkheden voor AOV-verzekeringen, zowel individueel als collectief (zie ook M. Post, *Algemene basisverzekering voor arbeidsongeschiktheid*, notitie ZZP Nederland, 2016).

Eindleeftijd AOV-polissen (arbeidsongeschiktheid) gelijk aan veranderende AOW-leeftijd

Ondernemer worden

- onafhankelijk onderzoek naar de positie van ex-werknemers die starten vanuit werkloosheid; meer duidelijkheid over de maatschappelijke effecten van dit beleid van de uitkeringsinstanties.

Starten in een franchiseformule

Begeleiding van startende ondernemers

- Kamer van Koophandel: verzorgen en bewaken van verplichte registratie van Eenmanszaken en dus ook voorkomen van te lichtvaardig starten met ondernemerschap.
- ZZP Talentcenter: oriëntatie door beginnende starters en daarna scholing en informatie

Ondernemend vakmanschap in het onderwijs (via stagebank en ROC's).

Rapport / onderzoek / visiedocument

DE WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID (WRR) – VOOR DE ZEKERHEID

februari 2017



DOEL

Analyseren van en voorstellen aandragen voor 'werk in de toekomst'. Want werk is de spil van de economie en de samenleving, en is cruciaal in het leven van mensen. Betaald werk zorgt voor inkomen en eigenwaarde, en het verbindt mensen. Maar zal dat in de toekomst zo blijven? (p.9)

Het centrale thema is de 'los-vast-organisatie van de arbeid' – gekenmerkt door lossere verbintenissen tussen werkenden en werkgevers en nieuwe vormen van werk – en de onzekerheid welke die met zich meebrengt. (p.11)

CENTRALE VRAAG

1. Hoe kunnen we de ontwikkeling van flexibilisering op de arbeidsmarkt duiden, begrijpen en mogelijk zelfs voorspellen?
2. Welke positieve en negatieve kanten zijn er voor economie en samenleving?
3. Welke aanpassingen zijn eventueel nodig in het beleid, en wat zijn daarvoor de handelingsmogelijkheden van de lokale en nationale overheid, van arbeidsorganisaties, en van de sociale partners? (p.11)

RESULTAAT

WRR-Verkenning nr.36: 'Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid.'

Verzameling van bijdragen van verschillende auteurs, ook kwalitatieve studies.

(papier en online rapport zijn identiek, ook qua paginering): 312 pag. + infographic 1 pag.

<https://www.wrr.nl/publicaties/verkenningen/2017/02/07/voor-de-zekerheid>

KNELPUNTEN / BEVINDINGEN

- definitie flexibilisering: p.20 (H2)
- definitie zzp'er: p.21 (H2)
- oorzaken flexibilisering: p.33 (H2)
- flexibel werken is een solidariteitsprobleem: p.46 (H2)
- sinds de jaren 1990 biedt de naoorlogse verzorgingsstaat steeds minder zekerheid (H2)

- Nederland is in Europa de kampioen flexibele arbeid, incl. zzp'ers (H2 + H3)
- steeds meer zzp'ers betalen voor meer vrijheid de prijs van meer onzekerheid (H2)
- de los-vast-arbeidsmarkt heeft risico van gebrek aan scholing. Dat is negatief voor het individu (grotere kans op werkloosheid) maar ook voor de Nederlandse kenniseconomie (H3)
- de meeste mensen willen wel 'een basis in het bestaan' (i.p.v. onzekerheid) (p.123 e.v.)
- voorbeelden van georganiseerde beperkte flexibilisering: H5
- werkgevers zijn niet tegen vaste contracten maar willen die wel wat flexibeler (p.165 e.v.)
- vervagende grenzen tussen ondernemerschap en werknemerschap (H6)
- platformeconomie heeft positieve kanten (economische groei en welzijn) en negatieve kanten (toename aantal kwetsbare werkenden) (H8)
- nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan bijv. bij de zzp'ers: wel eigen baas zijn maar niet per se ondernemer zijn, wel vrijheid maar niet de risico's en onzekerheid (H7)
- de flexwerker past niet in ons huidige arbeidsrecht en sociale zekerheid (H9)

AANBEVELINGEN

- in onderwijs: meer aandacht aan innovatie en creativiteit (H6)
- in sociale zekerheid: geen onderscheid meer tussen rechten van zelfstandigen en werknemers (H6); betere afstemming op behoeften van de werkenden i.p.v. sociale zekerheid gekoppeld aan het type arbeidscontract (H9)
- in bedrijven: werkgevers moeten zich meer bewust zijn van ondernemende werknemers en hun beleid hierop aanpassen (HR, organisatie, innovatie) (H6)
- pensioenopbouw voor zzp'ers via:
 1. pensioenplicht voor alle werkenden of
 2. plicht voor alle werkenden met opt-out voor zzp'ers (H10)
- zorg is een nieuw sociaal risico dat juist ook bij een lossere arbeidsmarkt moet geregeld worden (H11)
- werkgevers die willen dat mensen goed werk leveren, moeten ook goed werk geven (p.145 e.v.)
- werkgevers(organisaties) en werknemers(organisaties) kunnen:
 1. de ongewenste vormen van flexibilisering temperen en
 2. de gevolgen van flexibilisering compenseren door nieuwe zekerheden in te bouwen (H2)
- urgent: aanpassing van de sociale zekerheid. Hoe? Twee opties:
 1. repareren door contractneutrale sociale zekerheid voor alle werkenden of
 2. radicale herziening door sociale zekerheid voor burgers (H2)

- verder werken aan het gedifferentieerde beschermingssysteem van IBO-zzp 2015 (H9)
- nadenken over nieuwe instituties waarbinnen de nieuwe contractvormen bescherming bieden (H13)

Rapport / onderzoek / visiedocument

ALGEMENE WERKGEVERSVERENIGING NEDERLAND (AWVN) – WEGWERKZAAMHEDEN

2018



DOEL

Op eigen initiatief heeft AWWN een agenda uitgewerkt voor de nieuwe wereld van werk. Aan de hand van tien concrete ideeën worden voorstellen gedaan voor de wereld van werk (p.5). Een uitnodiging voor nieuw denken en nieuw doen, voorbij aan de plankenkoorts (p.11).

CENTRALE VRAAG

Welke (nieuwe) ideeën en principes, met behoud van de waarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit, passen bij de veranderingen van de samenleving, economie en arbeidsmarkt? (indirect, p.6 en p.42)

RESULTAAT

Een agenda van 48 pag.: 'AWVN Wegwerkzaamheden. Tien ideeën voor de wereld van werk.' <https://www.awvn.nl/publicaties/brochure/wegwerkzaamheden-tien-ideeen-voor-de-wereld-van-werk/>

KNELPUNTEN / BEVINDINGEN

- Actie is nodig op de veranderende arbeidsmarkt (p.6)
- Drie ontwikkelingen zijn van belang (p.6-8):
 - De aard van de economie verandert
 - De manier van werken en ondernemen verandert
 - De samenleving verandert: de regels (van werk) zijn 100 jaar oud
- De sociale zekerheid versnipperd; het arbeidsrecht barst bijna uit zijn voegen (p.9)
- Gebrek aan scholing/investering in menselijk kapitaal (p.22-27):
 - Werkend die het meeste behoefte hebben aan scholing, profiteren het minst
 - Het gat tussen *cans* en *cannots* wordt groter (SCP, *De sociale staat van Nederland*, 2017)
 - Zelfstandigen zonder personeel en flexwerkers: minder scholing dan werknemers (met vaste baan)
 - Scholing moet lonen (p.25)
- Er ontbreekt een realistische grens tussen werknemers en zelfstandigen:
 - Gezag is niet meer hét kenmerk dat de zelfstandige van de werknemer onderscheidt (p.33)

- In de Platformeconomie is de klassieke gezagsverhouding verdwenen.
- Zzp'ers in de knel (p.33)
- Schijnzelfstandigheid wordt zo niet opgelost
- Zekerheden zijn scheef verdeeld (p.34)
- Pleidooi voor sociale zekerheid voor alle werkenden (AWVN, *Een verantwoorde weg naar groei. Nieuw sociaal beleid voor Nederland*, 2014)
- Kostenverschil tussen werknemers en zzp'ers loopt behoorlijk op
- Leegloop van collectieve systemen

AANBEVELINGEN

Actie is nodig op drie terreinen/pijlers (p.10-11):

- **Meedoen:** elk individu in NL moet naar vermogen kunnen participeren; van *one size fits all* naar *one size fits one*
- **Presteren:** gerichtere investeringen in mensen; scholing en beleid
- **Organiseren:** hoe organiseren we werk? De nieuwe uitgangspunten voor onze instituties zijn:
 - Ander type arbeidscontract
 - Zekerheden ongeacht de arbeidsrelatie
 - Collectieve afspraken inclusief pluriformiteit

Tien ideeën:

- **Meedoen:**
 1. Eén basis voor de basis: 4x1 (p.18-19), incl. Jobshop
 2. Andere vormen van meedoen tellen volwaardig mee
 3. Competentiepaspoort
- **Presteren:**
 4. Menselijk kapitaal is belangrijkste; gerichte investeringen via een vouchersysteem voor scholing
 5. Doorstartbaan: 4/5 werk in combinatie met 1/5 ontwikkeling
 6. 'New deal' voor menselijk kapitaal: fiscale voordelen voor werkgevers voor investeringen in scholing.
 7. WerknaarwerkWet: preventief de WW inzetten (p.29)
- **Organiseren:**
 8. Realistische grens tussen werknemers en zelfstandigen (p.37): twee gelijkwaardige overeenkomsten:
 - » de arbeidsovereenkomst voor werknemers en
 - » de ondernemersovereenkomst voor zelfstandigen = nieuw, wordt onderdeel van Burgerlijk Wetboek (p.37)
 9. Nieuw huis van zekerheid: alle werkenden hetzelfde fundament (p.38)

- » Hervorming huidige werknemersverzekeringen naar een nieuw huis van zekerheid
 - » Fundament van het huis zijn een aantal zekerheden voor alle werkenden
 - » Minimumtarieven voor alle werkenden
 - » Verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden (p.38)
 - » Pensioenopbouw tweede pijler voor alle werkenden
10. Drie impulsen voor collectieve afspraken (p.40-41)

Rapport / onderzoek / visiedocument

FNV ZELFSTANDIGEN – FNVZZP – FNV VISIEDOCUMENT OP ZELFSTANDIGE ARBEID

juni 2018



DOEL

Belangenbehartiger van zelfstandig professionals in polder en politiek Den Haag. Daarnaast ook hulp en ondersteuning aan zelfstandigen zonder personeel. (zie website fnvzzp.nl, Over ons).

CENTRALE VRAAG

Hoe kan een rechtvaardige arbeidsmarkt voor alle werkenden bereikt worden, waarbij zelfstandigen goede tarieven betaald krijgen, waardoor zij zich kunnen verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid en een pensioen kunnen opbouwen? (zie website, Over ons, Onze visie).

RESULTAAT

In 2017 is FNV-zelfstandigen toegetreden tot de ongedeelde FNV (die sinds 1999 expliciet alle werkenden wilde vertegenwoordigen) en is het Expertise Centrum Zelfstandigen ingesteld. Zie website, Onze visie, Ons visiedocument – 19 pag.

<https://fnvzzp.nl/>

<https://fnvzzp.nl/media/319613/fnv-visie-op-zelfstandige-arbeid.pdf>

KNELPUNTEN / BEVINDINGEN

- snelle toename zzp'ers (sneller dan in omringende landen) door twee Nederlandse kenmerken (p.6-7):
 - er wordt niet gehandhaafd op schijnopdrachtgeverschap
 - het verschil in arbeidskosten tussen werknemers en zelfstandigen is groot
- daardoor: groei van aantal zelfstandigen met lage inkomens en beperkte sociale bescherming en toename schijnopdrachtgeverschap
- VAR verdween; Wet DBA kwam maar ook handhavingsmoratorium (p.7)
- huidige arbeidsrecht en fiscaal ondernemerschap bieden voldoende aanknopingspunten voor bepalen van bestaan van arbeidsovereenkomst (p.9)
- de aard van het werk is leidend voor de vraag onder welke contractvorm wordt gewerkt (p.10)
- een deel van de zelfstandigen heeft geen gelijkwaardige onderhandelingspositie ten opzichte van de opdrachtgever
- bij grotere en kostbare sociale risico's (anders dan leegloop of kortdurende ziekte) is de situatie van zelfstandigen niet anders dan van werknemers

(p.12). Dat betreft in het bijzonder de gevolgen van langdurige ziekte en arbeidsongeschiktheid en de opbouw van voldoende aanvullend pensioen

- scholing: een deel van de zelfstandigen kan dat niet zelf financieren (p.15)
- Nederland kent een ruimhartig fiscaal beleid ter stimulering van ondernemerschap (p.16); effect op de economie en werkgelegenheid is echter niet aan te tonen (SEO, 2017); de fiscale faciliteiten stimuleren ook afhankelijke zelfstandigheid. FNV wil echter de fiscale faciliteiten niet zomaar afbouwen of beëindigen
- het ontbreekt aan een code over goed werkgeverschap (p.16-17)

AANBEVELINGEN

- handhaven beoordeling arbeidsrelatie (p.9-10)
 - FNV ziet geen reden het arbeidsrecht aan te passen
 - geen ondernemersovereenkomst invoeren
 - criteria van Commissie Boot voor aanvullende indicaties in het fiscaal recht
- recht op collectief onderhandelen (p.10-11)
- sociale zekerheid:
 - verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden; met acceptatieplicht; uitkering als een percentage van de gemiddelde inkomsten, inkomensafhankelijke premie. Opties; 1) aansluiten bij de WIA, 2) regeling voor de zelfstandigen naar analogie van de WIA en uitgevoerd door UWV, 3) nieuwe regeling naar model van de Zorgverzekeringswet. Indien uitvoering door private verzekeraars, dan kan aangesloten worden met bestaande regelingen voor zelfstandigen (p.12-13)
 - opbouw pensioen
 - scholing (p.15):
 - » zelfstandigen laten aansluiten bij scholingsfondsen (in veel sectoren aanwezig) en laten meebetalen
 - » betaling scholing door: tariefopslag die door opdrachtgever aan scholingsfonds wordt afgedragen; of tariefopslag om zelf scholing te regelen
 - » landelijke scholingsregeling voor sectoroverstijgende scholing: overheid betaalt mee en regeling is toegankelijk voor alle werkenden
- fiscaliteit:
 - toewerken naar een situatie waarin zelfstandigen niet meer afhankelijk zijn van fiscale faciliteiten
 - afbouw kan door: collectief onderhandelen, goede tarieven, verzekering tegen langdurige ziekte en arbeidsongeschiktheid en door pensioenopbouw (p.16)

- code goed opdrachtgeverschap invoeren
 - ook een wettelijke (open) norm, naar analogie met goed werkgeverschap
 - in samenspraak met vertegenwoordigers van werk-/opdrachtgevers
 - goede voorwaarden en arbeidsomstandigheden voor zelfstandigen
 - waardering van expertise van de zelfstandige, bereidheid premies voor arbeidsongeschiktheidsverzekering en opbouw pensioen te betalen (p.16-17)

Rapport / onderzoek / visiedocument

DENKTANK
– ARBEIDSVORMNEUTRALERE
SOCIALE ZEKERHEID

december 2019



DOEL

Op initiatief van Instituut Gak is een multidisciplinaire denktank samengesteld die (i) bestaande kennis rondom arbeidsvormneutrale sociale zekerheid inventariseert, beoordeelt en aanvult en (ii) gevolgen daarvan onderzoekt en (iii) de complexiteit meeneemt door vanuit verschillende perspectieven te werken (psychologisch, sociologisch, economisch, juridisch, fiscaal, ethisch, politiek//bestuurlijk en uitvoeringstechnisch). (p.3).

CENTRALE VRAAG

Is een meer arbeidsvormneutrale sociale zekerheid mogelijk? En hoe ziet die er dan uit?

RESULTAAT

Rapport met vier scenario's voor (arbeidsvormneutralere) verzekeringen voor de sociale risico's ziekte & arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en langlevens.

De scenario's zijn beoordeeld op basis van een aantal criteria: de functies van sociale zekerheid, de zelfredzaamheid van de burger, economische effecten en rechtszekerheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Rapport 'Keuzes in Sociale Zekerheid' ; 38 pag.+ Bijlage A-E - ISBN 978-90-5220-039-2

<https://www.instituutgak.nl/onderzoek/kennisbank/keuzes-in-sociale-zekerheid/>

<https://www.seo.nl/publicaties/keuzes-in-sociale-zekerheid/>

KNELPUNTEN / BEVINDINGEN

Om verschillende redenen is het nodig de huidige vormgeving van de sociale zekerheid te heroverwegen (p.1-2) Ten eerste is de mate van bescherming in Nederland niet arbeidsvormneutraal, want deze hangt in hoge mate af van het contract tussen werkverschaffer en werkende. Doordat er zich de afgelopen jaren een veelheid aan arbeidsrelaties heeft ontwikkeld en het vaste dienstverband niet langer meer de norm is, neemt zowel het bereik van als de bijdrage aan sociale verzekeringen af, waardoor de collectiviteit en solidariteit van de sociale zekerheid onder druk staan.

Ten tweede veranderen werknemers steeds vaker van werkgever en/of beroep (CBS, 2013), combineren ze soms meerdere banen (SER, 2018) en moeten ze langer doorwerken voordat ze met pensioen kunnen (CPB, 2017). Daardoor is het belangrijker geworden dat regelingen geen rem vormen op arbeidsmobiliteiten mensen stimuleren om duurzaam inzetbaar te zijn tot aan de pensioenleeftijd. Er is een politieke wens om de kloof in rechten en plichten tussen de verschillende vormen van arbeid te verkleinen.

Tot slot verandert door technologische veranderingen globalisering het takenpakket van werkenden en daarmee de benodigde kennis en vaardigheden die op de arbeidsmarkt worden gevraagd (ROA, 2018). Door geringe investeringen in menselijk kapitaal bij een deel van de beroepsbevolking ontstaat er een mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

AANBEVELINGEN

De denktank heeft vier richtinggevende scenario's uitgewerkt voor het organiseren van sociale zekerheid. De scenario's zijn ontwikkeld rond twee kerndimensies: *arbeidsvormneutraliteit* en *keuzevrijheid*. Ieder scenario levert verschillende beleidsopties op ten aanzien van het verzekeren van de risico's van ziekte & arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en langlevens.

De vier scenario's worden beschreven naar hun inhoudelijke, juridische en maatschappelijke verschillen maar ook de economische gevolgen van de scenario's zijn doorgerekend. Daarbij is aandacht voor de structurele effecten (uitkeringslasten, werkgelegenheid en houdbaarheidssaldo van de overheid) en effecten die alleen op de korte en middellange termijn plaatsvinden door de transitie naar een nieuw stelsel (transitiekosten door privatisering).

Scenario 1: In het scenario *alle werknemers verzekerd* bestaat de kring van verzekerden uit alle werknemers. Dit scenario sluit goed aan bij het huidige systeem van publieke werknemersverzekeringen en aanvullende pensioenopbouw via de werkgever. De beleidsopties zijn in dit scenario vooral gericht op het verkleinen van de verschillen tussen werknemers met een vaste en flexibele arbeidsrelatie. Zelfstandigen zijn in dit scenario zelf verantwoordelijk voor het afsluiten van verzekeringen.

Scenario 2: In het scenario *alle werkenden verzekerd* wordt de kring van verzekerden vergroot naar alle werkenden. Dit leidt tot een meer arbeidsvormneutraal systeem van publieke *werkendenverzekeringen*. De beleidsopties zijn vooral gericht op

het verkleinen van de verschillen tussen werknemers en zelfstandigen om de concurrentie op arbeidsvoorwaarden te verminderen en meer solidariteit en inclusiviteit onder werkenden te bevorderen.

In het derde en het vierde scenario vindt een transitie plaats van een stelsel dat collectief is vormgegeven naar een stelsel met meer keuzevrijheid van het individu, een minimum beschermingsniveau en minder taken voor de overheid en werkgevers. Daarbij is de keuzevrijheid georganiseerd in de private markt.

Scenario 3: In het scenario *alle werknemers naar keuze verzekerd* bestaat de kring van verzekerden uitsluitend uit werknemers. Dit scenario introduceert een stelsel waarin werknemers een verplichte private basisverzekering op Wml-niveau moeten afsluiten met de mogelijkheid om vrijwillig een aanvullende verzekering af te sluiten. De beleidsopties zijn vooral gericht op het bieden van meer keuzevrijheid aan werknemers in de sociale regelingen en de aanvullende pensioenopbouw; zelfstandigen blijven zelf verantwoordelijk voor het afdekken van sociale risico's en het opbouwen van aanvullend pensioen.

Scenario 4: Het scenario *alle werkenden naar keuze verzekerd* is vergelijkbaar met *alle werknemers naar keuze verzekerd* (scenario 3), alleen wordt de kring van verzekerden vergroot naar alle werkenden. Zo ontstaat er een arbeidsvormneutraal stelsel met een verplichte private basisverzekering op Wml-niveau en de mogelijkheid om vrijwillig een aanvullende verzekering af te sluiten. De beleidsopties zijn vooral gericht op het verkleinen van de verschillen tussen werknemers en zelfstandigen door werknemers meer keuzevrijheid en zelfstandigen een minimale inkomensbescherming te bieden.

Rapport / onderzoek / visiedocument

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD (SER) – DIVERSITEIT ARBEIDSRELATIES EN ARBEIDSOMSTANDIGHEDEN

december 2019



DOEL

Op vraag van minister SZW verkenning doen naar de gevolgen van ontwikkelingen in arbeidsrelaties voor gezond en veilig werken. De rechten en plichten en de verantwoordelijkheden voor de zorg voor gezond en veilig werken zijn niet in elke arbeidssituatie helder en de vraag is daarom of de centrale positie en verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer in de Arbeidstijden- en Arbeidsomstandighedenwet nog voldoende aansluiten bij flexibele arbeidsrelaties (p.69-74).

CENTRALE VRAAG

Is het stelsel voor gezond en veilig werken, ook op termijn, toereikend voor de borging van gezond en veilig werken van *alle* werkenden, gezien de omvang en het tempo van de ontwikkelingen in arbeidsrelaties?

RESULTAAT

Verkenning 19/17 van 77 pag.; 'Verkenning diversiteit arbeidsrelaties en arbeidsomstandigheden' – December 2019.

<https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2019/diversiteit-arbeidsrelaties.pdf>

Infographic - 1 pag.:

<https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2019/diversiteit-arbeidsrelaties-infographic.pdf>

KNELPUNTEN / BEVINDINGEN

- juridisch gelijk beschermingsniveau voor alle werkenden, maar in de praktijk niet
- alle flexwerkers hebben minder toegang tot arbeidsgerelateerde zorg
- uitzendkrachten en oproep- en invalkrachten hebben fysiek zwaarder werk
- uitzendkrachten doen vaker gevaarlijk werk
- uitzendkrachten en oproep- en invalkrachten vaker slachtoffer van arbeidsongevallen
- zelfstandigen in de bouw en uitzendkrachten vaker blootgesteld aan gevaarlijke stoffen
- vaste werknemers hebben de meeste werkdruk en emotionele belasting

- ongewenste omgangsvormen: een wisselend beeld
- vaste werknemers: meer overwerk en minder onregelmatige werktijden
- gezondheid en verzuim: verschillen tussen vaste werknemers en andere werkenden
- beroepsziekten: grote verschillen in de bekendheid & erkenning met beroepsziekten, maar de verklaring hiervoor is niet zeker.
- Dus: soms significante verschillen in arbeidsomstandigheden tussen de verschillende groepen werkenden, door de aard van de arbeidsrelatie, het werk en door de ervaren verantwoordelijkheden t.a.v. arbeidsomstandigheden. Ook ontstaan nieuwe vragen over de kans op stapelrisico's bij groeiende groep werkenden met combinatiebanen (p.53).

AANBEVELINGEN

- verder onderzoek naar de verschillen in arbeidsomstandigheden
- informatievoorziening en bewustwording (p.55):
 - op korte termijn zeker nodig; ook meer arbeidsgeneeskundige expertise in de eerstelijnszorg (huisarts)
 - op sectorniveau (cao's, arbocatalogi) afspraken voor alle werkenden, ook voor zelfstandigen
 - op ondernemingsniveau: stimuleren van goede arbeidsomstandigheden voor alle werkenden
- handhaving en naleving (p.56):
 - essentieel
 - er is voldoende kwantiteit en kwaliteit van de inspecteurs van Inspectie SZW (onderzoek 2012)
 - goede handhaving door Inspectie is nodig voor alle werkenden
 - inspecteurs moeten kennis hebben van en zicht op specifieke risico's van flexwerkers
 - nauwere samenwerking nodig met o.a. UWV en Belastingdienst voor vollediger beeld van bepaalde arbeidsrelaties en de stapelrisico's bij meerdere banen.
 - grotere rol voor de medezeggenschap en preventiemedewerkers binnen onderneming
- beleidsontwikkeling gezond en veilig werken (p.56):
 - verder ontwikkelen van arbobeleid (door regering) o.b.v. deze SER-bevindingen
 - SER wil ook betrokken blijven bij verdere beleidsontwikkeling om zo stelsel van gezond en veilig werken te verbeteren.

Rapport / onderzoek / visiedocument

WETBOEK VAN WERK 2025

– EXPERTGROEP VAAN & VVA

concept design juni 2019



DOEL

Initiatief van de VAAN-VvA expertgroep die wil bijdragen aan de gedachtenvorming over een nieuw Wetboek van Werk waarmee Nederland weer geruime tijd vooruit kan. Er is behoefte aan een nieuw stelsel, een 'Nieuw Arbeidsrechtelijk Peil' (NAP), voor alle werkenden. (p.6)

Nadenken over en komen tot een kader-nota voor een duurzame regeling van arbeid (p.38). Herschikking van beschermingsrechten, creëren van een level playing field op de arbeidsmarkt tussen alle verschillende werkverschaffers en werkers (p.3).

CENTRALE VRAAG

Volstaat het uitgangspunt van de huidige regelgeving van het arbeidsrecht en een groot deel van de sociale zekerheid – gebaseerd op de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd tussen een werkgever en werknemer – nog? (p.6)

Antwoord is (vaak) nee, dus moet er een nieuwe wettelijke regeling voor werkers komen.

RESULTAAT

Concept design met (slechts) enkele uitgewerkte onderwerpen: 'werk en ziekte' en 'werk verliezen'. In een volgende versie ook aandacht voor: medezeggenschapsrecht, cao-recht, loonbescherming, financiële consequenties, fiscale behandeling van werkenden.

Rapport 38 pag., beschikbaar via website <https://www.vaan-arbeidsrecht.nl/> (of google op 'wetboek van werk')

KNELPUNTEN / BEVINDINGEN

- De arbeidsrechtelijke bescherming is beperkt tot bepaalde groepen werknemers.
- Depolarisatie van de huidige arbeidsmarkt is nodig; want nu zijn er insiders met veel bescherming tegenover outsiders met weinig bescherming. Verschijnsel van de 'werkende armen'. (p.5)
- De keuze van de contractsvorm wordt gedomineerd door financiële overwegingen of vrees voor te grote risico's i.p.v. keuze op inhoudelijke

gronden. (p.3).

UITGANGSPUNTEN

Er zijn tien uitgangspunten in het nieuwe, voorgestelde stelsel:

Algemeen

1. Uitgangspunt is de waarde van werk in brede zin: voor individu, arbeidsorganisatie, economie en maatschappij.
2. Faciliteren en stimuleren van leven lang ontwikkelen voor iedereen (scholings- en ontwikkelingsbudget voor iedereen)
3. Sociale trampoline voor periodes van inactiviteit via de regionale Werkhub
4. Een eenvoudige en transparante regeling die de vraag naar en het aanbod van werk maximaal bevordert.
5. De loopbaan van een werker wordt over de volle lengte van het werkzame leven beschouwd en in elke levensfase aangepast aan de behoeften.

Verlies van werk

6. Redelijke beëindigingsgrond nodig voor iedere relatie van werk voor een ander.
7. Hogere werkloosheidsuitkering. Geen transitievergoeding meer. Meer mogelijkheden voor de werkloze tot updaten en upgraden.

Arbeidsongeschiktheid

8. De eerste zes weken: verantwoordelijkheid voor de werkverschaffer.
9. Na zes weken wachttijd: inkomensbescherming via een collectieve private verzekering als een brede, algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering, met mogelijk de ZW en WIA als aanvulling. Re-integratie via de regionale Werkhub.

Pensioen

10. Voor alle ingezetenen: voldoende inkomen vanaf de pensioenleeftijd.

AANBEVELINGEN

De waarde van werk staat centraal. Daarmee staat ook solidariteit centraal. Iedereen betaalt en doet mee (p.3).

Op hoofdlijnen zien de belangrijkste wijzigingen er als volgt uit:

1. Verruiming werknemersbegrip naar 'werker'
2. Leven lang ontwikkelen als kernwaarde

3. Inkomensbescherming tijdens ziekte: eerste zes weken door werkverschafter
4. Inkomensbescherming tijdens ziekte na zes weken voor alle werkers
5. Een redelijke grond voor elke beëindiging
6. Repressieve toetsing van deze grond
7. Laagdrempelige arbeidsrechter
8. Verval transitievergoeding
9. Verhoogde werkloosheidsuitkering
10. Versterking loopbaanbeleid
11. Pensioen inclusief zelfstandigenregeling
12. Gelijke fiscale behandeling van alle werkers

Rapport / onderzoek / visiedocument

COMMISSIE REGULERING VAN WERK (COMMISSIE BORSTLAP)

januari 2020



DOEL

Op vraag van het kabinet onderzoek doen en advies uitbrengen aan het kabinet over de regulering van werkenden en arbeids- en opdrachtrelaties met als doel deze beter aan te laten sluiten bij de behoeften en omstandigheden van de huidige tijd en (voorzienbare) toekomst.

CENTRALE VRAAG

Hoe ziet de regulering van werk in de toekomst uit?

Herformulering naar drie subvragen:

1. Zijn de huidige wet- en regelgeving van werk voldoende toegesneden op toekomstige behoeften en omstandigheden? **Antwoord:** nee.
2. Kan met de huidige regels op de wat langere termijn economische en sociale vooruitgang worden gewaarborgd? **Antwoord:** nee.
3. Zijn daarvoor fundamentele aanpassingen nodig? **Antwoord:** ja.

RESULTAAT

Eindrapport 111 pag.: 'In wat voor land willen wij werken?'

De Commissie benadrukt dat de richting die wordt aangegeven leidend is, niet de concrete beschreven maatregelen.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/23/rapport-in-wat-voor-land-willen-wij-werken>

KNELPUNTEN / BEVINDINGEN

Er is sprake van een nieuwe 'sociale kwestie' (p.3, p.17). Er dreigt een 'point of no return' (p.9, p.110).

Vijf **kernproblemen** (p.29 e.v.):

4. Duurzame arbeidsrelaties worden ontmoedigd en externe flexibiliteit wordt gestimuleerd
5. Het stelsel van contractvormen is onoverzichtelijk en moeilijk handhaafbaar
6. Het aanpassingsvermogen van werkenden wordt onvoldoende geborgd

7. Er zijn flinke verschillen tussen werkenden in de fiscale behandeling van werk en in inkomensbescherming
8. Het socialezekerheidsstelsel is te weinig proactief.

Vier **eisen** voor toekomstgerichte regels: 1) wendbaarheid, 2) duidelijkheid, 3) weerbaarheid en 4) wederkerigheid.

Die eisen moeten verankerd worden in arbeidsrecht, sociale zekerheid, fiscaliteit en (doorlopende) scholing (p.3). Alleen zo kan een gelijk spelveld voor alle werkenden worden bereikt (p.3, p.42, p.80).

AANBEVELINGEN

We moeten in Nederland de bakens verzetten (p.3, p.63).

De vijf knelpunten kunnen aangepakt worden aan de hand van vijf **bouwstenen** (p.64 e.v.).

Bouwsteen een: bevorder interne wendbaarheid, rem externe wendbaarheid af

Bouwsteen twee: creëer een overzichtelijker stelsel van contractvormen

Bouwsteen drie: stel alle werkenden in staat zich te ontwikkelen en te (blijven) leren

Bouwsteen vier: zorg voor een fiscaal gelijke behandeling van en basisinkomenszekerheid voor alle werkenden

Bouwsteen vijf: kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid

De vijf bouwstenen hebben een overlap met de vier vereisten. Daarom kunnen de aanbevelingen van de Commissie ook als volgt worden gegroepeerd (p.86 e.v.):

Qua Wendbaarheid:

1. Interne wendbaarheid binnen het arbeidsrecht wordt vergroot
2. Financiële prikkels rondom externe flex verdwijnen
3. Switchen tussen contractvormen wordt eenvoudige
4. Externe flex binnen het arbeidsrecht wordt teruggedrongen

Qua Duidelijkheid:

5. Ordening van contractvormen en vergroten opeisbaarheid van rechten

6. Heldere en eerlijke afbakening tussen werknemers en zelfstandigen
7. Driehoeksverhoudingen zijn toegestaan waar die toegevoegde waarde hebben

Qua Weerbaarheid:

8. Leven lang ontwikkelen met persoonlijk ontwikkelbudget
9. Arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden
10. WW voor werknemers die inkomensschokken voorkomt
11. Voorkom langdurige uitval

Qua Wederkerigheid:

12. Iedereen doet mee
13. Investeer in volwaardige participatie aan de basis van de arbeidsmarkt

Rapport / onderzoek / visiedocument

PANTEIA

– INKOMENSALTERNATIEVEN VOOR ZELFSTANDIGEN ZONDER PERSONEEL

juni 2020



DOEL

Onderzoek doen naar de inkomensalternatieven van zzp'ers, tegen de achtergrond van een gestage toename van het aantal zzp'ers en de lage en dalende verzekeringsgraad. Deze vraag is ingegeven door bezorgdheid om het armoederisico van zzp'ers en om de maatschappelijke kosten (beroep op bijstand) daarbij. (p.8). Door Instituut Gak gesubsidieerd onderzoek.

CENTRALE VRAAG

Welke inkomensalternatieven hebben zzp'ers en hoe gaan ze om met een daling van hun ondernemersinkomen, door ziekte, arbeidsongeschiktheid of vraaguitval? (p.8)

Verdere uitsplitsing naar deelvragen: zie p.20.

RESULTAAT

Rapport 139 pag.: 'Inkomensalternatieven van zelfstandigen zonder personeel' – i.s.m. CBS – juni 2020.

Databestand (CBS) van alle zzp'ers van 2009 tot en met 2013. De conclusies gebaseerd op deze gedateerde gegevens zijn toch nog representatief, zie voetnoot 1, p.8.

Analyses op dit bestand zijn door Panteia gedaan.

Rapport: <https://panteia.nl/default/assets/File/Inkomensalternatieven%20zzp'ers%20eindrapport.pdf>

Verder heeft Panteia ook ander onderzoek gedaan over zzp'ers: bijv. de portretten van het IBO-rapport zzp'ers 2015, analyses op het zzp- panel. Zie hiervoor: <https://panteia.nl/themas/sociale-vraagstukken/arbeidsmarkt/zelfstandigen-zonder-personeel-zzpers/>

KNELPUNTEN / BEVINDINGEN

- dit onderzoek is gericht op zzp'ers met hoofdkomen uit zzp-schap.
- binnen de zzp'ers en hun inkomensalternatieven wordt nog verder onderscheid gemaakt aan de hand van kenmerken (o.a. gezin, geslacht, opleiding, ander

inkomen, hoogte zzp-inkomen, ...)

- een vijfde van de zzp'ers (18 procent) heeft geen enkel inkomensalternatief
 - veel eenpersoonshuishoudens
 - veel eenouderhuishoudens
- een kwart van de zzp'ers heeft alleen het partnerinkomen als alternatief
- 'slechts' 7 procent belandt in de bijstand
- ruim 10,5% leeft onder de lage-inkomensgrens (vijf keer zo veel als werknemers)
- alternatieve inkomensbronnen zijn (p.10):
 - (verhoging van) partnerinkomen:
 - » geldt voor 64 procent van de zzp'ers
 - eigen inkomsten uit loondienst:
 - » zzp'ers tot 65 jaar: slechts 3 procent
 - » zzp'ers 65+: 18 procent (toch maar 9.000 euro jaarloon)
 - financiële bezittingen:
 - » 58 procent voor beperkte periode tot max.1,5 jaar
 - vermogen (niet direct beschikbaar):
 - » 68 procent van de zzp'ers
 - pensioen of andere uitkering:
 - » 8 procent van de zzp'ers (bedrag onbekend)
 - particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering
 - » enkel bij arbeidsongeschiktheid
 - » 29 procent van de zzp'ers
 - » 10 procent van de zzp'ers indien het ondernemersinkomen minder dan 25 procent van het totale huishoudinkomen uitmaakte
 - » 41 procent van de zzp'ers indien het ondernemersinkomen ten minste 50 procent van het huishoudinkomen uitmaakte.
- vaak bestaan meerdere inkomensalternatieven naast elkaar
- een arbeidsongeschiktheidsverzekering beperkt de val in de bijstand (2% belandt in de bijstand indien verzekerd tegenover 4% in de bijstand indien onverzekerd)
- een arbeidsongeschiktheidsverzekering zou voor maximaal een tiende van alle dalingen van het ondernemersinkomen soelaas bieden
- de coronacrisis maakte dit onderzoek ook weer actueel omwille van de sterke vraaguitval bij zzp'ers. (p.7 en p.17).

AANBEVELINGEN

Niet gedaan.

Rapport / onderzoek / visiedocument

PLATFORM TOEKOMST VAN ARBEID – INVESTEREN IN MENSEN

juni 2020



DOEL

Bouwstenen voor een regeerakkoord. Concrete voorstellen voor een grotere waarde van werk in Nederland. Als het komende kabinet deze voorstellen uitvoert, dan stijgen de economische groei, de werkgelegenheid, de welvaart in ruimere zin en wordt de arbeidsmarkt toegankelijker en toekomstbestendiger (p.5).

CENTRALE VRAAG

Hoe kan de nieuwe visie op leren, werken en verzekeren concreet bijdragen aan het plan om de waarde van werk te vergroten? (p.9, indirect).

RESULTAAT

Eindpublicatie 90 pag.: 'Investeren in mensen. Bouwstenen van een regeerakkoord over werken, leren en verzekeren.' – Juni 2020.

<https://www.toekomstvanarbeid.nl/publicaties/investeren-in-mensen/>

incl. de doorrekening van de voorstellen door het SEO (2020-33), 122 pag. - 30 juni 2020:

<https://www.seo.nl/publicaties/doorrekening-voorstellen-platform-de-toekomst-van-arbeid/>

Eerdere publicaties waarop deze eindpublicatie voortbouwt: zie <https://www.toekomstvanarbeid.nl/publicaties/>

KNELPUNTEN / BEVINDINGEN

Het Platform denkt en werkt vanuit een ruime visie op een maatschappij waarin de mens – als individu en als onderdeel van Nederland – centraal staat. Hierbij worden nieuwe rechten en plichten geïntroduceerd en wordt een verbeterd sociaal contract voorgesteld. De leidraad hierbij is de waarde van werk (p.11). Het Platform is opgericht in 2018 vanuit de ambitie om de arbeidsmarkt, het onderwijs en de sociale zekerheid te hervormen (p.5).

Nu ook de WRR (Het betere werk, 2020) en de Commissie-Borstlap (In wat voor land willen wij werken?, 2020) en de Onderwijssector (Toekomst van ons onderwijs, 2020) die noodzaak tot hervorming hebben onderschreven, wil het Platform – dat in hoofdlijnen instemt met deze publicaties – daarop voortbouwen en concreetheid en maatschappelijk draagvlak toevoegen (p.5).

Echter, voor dit dossier ligt de focus vooral op de zelfstandigen en wordt daarom een selectie gemaakt van de knelpunten en voorstellen van het Platform.

Enkele doelen (p.13, afbeelding 1) – die richting van het beleid aangeven:

- mensen blijven hun hele werkzame leven fit voor de arbeidsmarkt
- mensen hebben goed werk en veranderen van baan als dat niet langer het geval is
- werkenden krijgen gelijk loon voor gelijk werk
- werkenden worden fiscaal gelijk behandeld
- de wetgeving op de arbeidsmarkt is begrijpelijk, efficiënt en handhaafbaar
- alle werkenden zijn passend verzekerd tegen inkomensverlies

Enkele bevindingen:

- beter sociaal contract nodig (definitie sociaal contract p.12)
- gelijk spelveld voor werkenden haalbaar door nieuwe sociaal contract (p.18)
- het nieuwe sociale contract rendeert ook in platte financieel-economische termen (p.18), zie hiervoor ook de bijgevoegde SEO-doorrekening.
 - op korte termijn: verhoging van de overheidsuitgaven
 - op langere termijn: neutraal effect op de overheidsuitgaven (p.18)
- schijnzelfstandigen: door het nieuwe pakket aan voorstellen verdwijnt (of krimpt sterker) de huidige groep. Ook rol voor de Arbeidsinspectie (p.26). De schijnzelfstandigen die hun positie verliezen, krijgen nieuw werk. Mogelijke veranderingen:
 - in loondienst bij hun huidige opdrachtgever of een andere werkgevend
 - een (echte) zelfstandig ondernemer worden
 - verlies van baan en inkomen. Dan via de gemeente zoeken naar ander werk (basisbaan of regulier werk)
- deeltijd ondernemerschap – naast baan in loondienst – blijft mogelijk (p.26).
- ongelijke behandeling van werkenden door de wetgever (p.48)
- wildgroei aan contracten
- Inspectie SZW is niet in staat de (complexe) regels te handhaven
- transities op de arbeidsmarkt worden belemmerd door regelgeving
- ongelijk spelveld t.a.v. vormen van flex (p.48)

AANBEVELINGEN

De waarde van werk staat centraal.

Het Platform doet voorstellen op zes hoofdlijnen om zo het sociale contract aan te passen (p.12-15). Die hoofdlijnen zijn:

1. een leven lang ontwikkelen
2. arbeidscontracten die werken
3. solidaire en activerende inkomensverzekeringen
4. de basis van de arbeidsmarkt
5. jonge kinderen en hun werkende ouders
6. het Werkhuis

Met betrekking tot *zelfstandigen* worden o.a. volgende aanbevelingen gedaan (p.16-17):

- volwassenen krijgen een ontwikkelbudget voor scholing tijdens het werkzame leven
- werkenden worden gelijk(er) behandeld
- op de arbeidsmarkt bestaan drie soorten contracten: werknemers, uitzendkrachten en zelfstandigen
- er komt één werkendekorting, ongeacht contractvorm (ook p.26)
- belastingheffing verschuift van arbeid naar consumptie
- geen werkloosheidsregeling voor zelfstandigen (ook p.29)
- mensen krijgen geld en advies om arbeidsongeschiktheid te voorkomen
- heldere definitie van werknemer en zelfstandige (p.26 en p.49)
- verplichte verzekering tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid:
 - zelf premie betalen;
 - conform voorstel van Stichting van de Arbeid (ook p.29. p.59 en p.60);
 - basisverzekering van een inkomen van 30 duizend euro, met wachttijd van één jaar en tot AOW-leeftijd;
 - uitvoering door de publieke verzekeraar (opt-out mogelijk).
 - opmerking: het Platform spreekt niet van re-integratie voor de zelfstandigen.
- uitgebreidere verlofregelingen voor ouders / werkenden

Rapport / onderzoek / visiedocument

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD (SER) – HOE WERKT DE PLATFORMECONOMIE?

oktober 2020



DOEL

Naar aanleiding van motie Tweede Kamer (29 november 2018, Gijs van Dijk c.s.) vraagt de regering aan de SER om 'een verkenning te doen naar de praktijk van de platformeconomie waarin onder andere wordt gekeken naar de positie van platformwerkers, de positie en aard van platformbedrijven en de handhaving van schijnzelfstandigheid' (p.13).

CENTRALE VRAAG

Welke kansen en schaduwzijden biedt de platformeconomie voor de economische ontwikkeling, nieuwe werkgelegenheid, consumenten, beleidsmakers sociale partners en bestaande bedrijven? (p.13-14).

RESULTAAT

Verkenning 20/09 van 184 pag.: 'Hoe werkt de platformeconomie?' Oktober 2020, incl. SEO-notitie 'Meting kluseconomie', 31 januari 2020, SEO-rapport 2020-04

<https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2020/platformeconomie-hoe-werkt.pdf>

<https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2020/platformeconomie-hoe-werkt-kluseconomie.pdf> (SEO-meting)

KNELPUNTEN / BEVINDINGEN

- De randvoorwaarden voor digitale platforms zijn in Nederland relatief goed (p.44)
- Er is nog geen goed zicht op het aantal actieve platforms in NL, de herkomst, omvang en omzet
- Het grootste deel van de werkplatforms bemiddelt in werk op locatie (p.48)
- Heterogeniteit van platforms: ook in de werkwijze en bedrijfsmodellen (p.59); meeste platformwerkers werken online, de meeste locatiegebonden platformwerkers werken als maaltijdbezorgers of in vervoerssector. Twee derde van platformwerkers combineert het platformwerk met ander betaald werk.
- Door gebrek aan data is het belang van platforms voor de Nederlandse economie nu nog niet goed vast te stellen (p.66). De verwachting: de platformeconomie in de toekomst belangrijker en in meer sectoren van de

economie. Meer onderzoek is nodig (p.66).

- Sterke groei sinds 2010 (p.77), zie SEO-onderzoek 'Meting kluseconomie'.
- Platformwerkers: 60% is opdrachtnemer (zzp'er), 15% is werknemer, 15% werkt onder de Regeling Dienstverlening aan Huis en 10% is opdrachtnemer zonder ondernemerschap. (p.91)
- Platformeconomie legt een **vergrootglas op het bredere zzp-debat** en het kwalificatievraagstuk (p.93-94 en p.142)
 - zzp'ers zijn zelf verantwoordelijk voor verzekeringen (die daarom vaak ontbreken)
 - zzp'ers hebben geen recht op wettelijk minimumloon en op cao
 - zzp'ers hebben geen recht op pensioen en medezeggenschap (p.119 en 127)
- Als de platformeconomie blijft groeien en de trend doorzet dat veel platformwerkers als zzp'er worden ingezet, dan kan dit op den duur een negatieve impact hebben op de houdbaarheid en het draagvlak voor het sociale zekerheids- en pensioenstelsel, zeker als zzp'ers hier voor hun inkomen afhankelijk van zijn (p.100)
- Platformwerk biedt (meer) mogelijkheden tot scholing door 'learning by doing' en opbouw van een cv/portfolio (p.108-109)
- Handhaving algemeen (breder dan platformwerk): probleem want ook afhankelijk van kwalificatievraagstuk en schijnzelfstandigheid (p.114-116 en p.126)
- Platformwerk biedt mogelijkheden tot combineren van taken; dus meer fluïde en hybride loopbanen (p.124)
- Toename van flexcontracten en aantal zzp'ers (p.125):
 - positief: volatiliteit van de economie en werkgelegenheid vermindert
 - negatief: minder werkzekerheid, lagere inkomens, slechte vangnetten
- Relatief zwakke positie van Europa in platformeconomie t.o.v. China en VS (p.128)
- Relatief goede positie van Nederlandse platformeconomie in Europa (p.128)
- Nederlands beleid m.b.t. digitalisering en platformisering moet aansluiten op EU-beleid (p.130)
- Platformwerk kan welvaart zowel bevorderen als verlagen (p.138)
- Belastingheffing bij platforms en platformwerkenden blijft nog onduidelijk (p.132 en 140)
- Alle werk moet 'decent work' (ILO) zijn en NL heeft geen specifiek beleid voor decent work voor platformwerkers (p.144-150)

AANBEVELINGEN

Diversiteit

1. Neem diversiteit van platforms en de platformwerkers als uitgangspunt (bijv. onderscheid tss onlinewerk en werk op locatie); want eenduidig beeld en beleid is niet mogelijk.

Kwalificatie arbeidsrelatie

2. Huidige wetgeving rondom zzp'ers/kwalificatie arbeidsrelatie moet aangepast worden. Daarom is speciale aandacht nodig voor:
 - de inrichting van het systeem van arbeidsrelaties
 - de vraag of een algoritme tot een gezagsverhouding kan leiden
 - het systeem van de collectieve arbeidsvoorwaarden (p.167 en cfr. Commissie Regulering van Werk en WRR)
3. Handhaving bij kwalificatie zzp'er – werknemer na oplossen problemen bij Belastingdienst en Inspectie SZW

Decent work

4. 'Decent work' voor platformwerkers regelen, start met duidelijkheid rondom arbeidsrelatie
5. Volg EU initiatieven (bijv. *Shaping Europe's digital future*); ook voor crowdwork

Platforms en de markt

6. Beleid marktwerking & platforms: ontwikkelen en afstemmen: in NL, EU en internationaal
7. Beleid en aandacht voor data & algoritmes
8. Meer Nederlandse en Europese platforms ipv buiten EU ?

Kansen voor bedrijven, de consument en werkenden

9. Investeren in digitale vaardigheden; gezamenlijke aanpak van overheid, platforms en sociale partners.
10. Meer onderzoek naar platformeconomie en platformwerk.

Rapport / onderzoek / visiedocument
STICHTING VAN DE ARBEID
– KEUZE VOOR ZEKERHEID
maart 2020



DOEL

Op vraag van Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) doet de Stichting van de Arbeid (StvdA of StAR) een voorstel voor de wettelijke verzekeringsplicht voor zelfstandigen tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. (p.9). Deze opdracht volgt uit het Pensioenakkoord van juni 2019 waarin ook een Arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen is afgesproken.

CENTRALE VRAAG/OPDRACHT

De opdracht van het kabinet aan de StvdA is een voorstel uit te werken m.b.t. een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen, betaalbaar en voor iedereen toegankelijk, en waarbij schijnzelfstandigheid wordt tegengegaan en echte zelfstandigen de ruimte hebben om hun ondernemerschap in te vullen. Verder vraagt het kabinet ook of het redelijk is om bepaalde groepen (zoals agrarische sector) uit te zonderen van de verplichting.

RESULTAAT

Rapport 29 pag.: 'Keuze voor zekerheid. Zelfstandigen standaard verzekerd tegen langdurig inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid.' 3 maart 2020.

<https://www.stvda.nl/nl/publicaties/aov-zelfstandigen-voorstel>

KNELPUNTEN / BEVINDINGEN

Sinds 2004 is de toegang tot de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) gesloten en kunnen zelfstandigen zich op drie manieren vrijwillig verzekeren (p.9-11):

1. Een vrijwillige verzekering via een private verzekeraar (individueel of collectief);
2. Startende ondernemers, die niet in aanmerking komen voor bovenstaande optie, kunnen binnen een periode van vijftien maanden een private vangnetverzekering afsluiten;
3. Ondernemers die starten vanuit een dienstverband of uitkering op grond van een werknemersverzekering kunnen hun verplichte verzekering voor de Ziektewet en Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) vrijwillig voortzetten bij UWV. Deze voortzetting is toegankelijk binnen dertien weken na beëindiging van de werknemersverzekering.

Sinds 2004 is de groep zelfstandigen in Nederland gegroeid en tegelijkertijd is de

verzekeringsgraad van zelfstandigen sterk teruggelopen.

Het is moeilijk eenduidige cijfers te vinden over de verzekeringsgraad van zelfstandigen aangezien verschillende definities van zelfstandigen worden gebruikt. Ongeveer één op de vijf zelfstandigen is nu verzekerd tegen het risico op arbeidsongeschiktheid en dit is teruggelopen.

De verwachting is dat de verzekeringsgraad de komende jaren alleen maar verder zal afnemen omdat starters van nu minder vaak kiezen voor een verzekering dan starters van vroeger. De belangrijkste redenen dat zelfstandigen geen private verzekering afsluiten, zijn onder meer de kosten van de premies, alternatieve voorzieningen en weigering wegens medische redenen of leeftijd. Bovenstaande ontwikkelingen vormen een belangrijke aanleiding voor de afspraak uit het Pensioenakkoord dat er voor alle zelfstandigen een betaalbare en toegankelijke arbeidsongeschiktheidsverzekering moet komen.

AANBEVELINGEN

1. Er komt een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen zonder personeel.
2. Vanwege de diversiteit van de zelfstandigenpopulatie, biedt het voorstel verschillende keuzemogelijkheden. Zo kan elke zelfstandige zelf bepalen welke verzekering passend is.
3. Elke zelfstandige verzekert zich standaard voor een uitkering van 70% van het laatstverdiende inkomen tot aan de grens van bruto circa € 30.000 per jaar (143% WML). De uitkering is maximaal € 1650 bruto per maand, dat is 100% Wettelijk Minimum Loon (WML). De premie voor de standaardverzekering is indicatief 8% van het inkomen en is aftrekbaar.
4. De uitkering kent een standaard eigenrisicoperiode, of wachttijd, van 52 weken met een keuzemogelijkheid om dit aan te passen naar 26 of 104 weken. De verzekering loopt tot het bereiken van de AOW-leeftijd.
5. Zelfstandigen kunnen zelf kiezen of ze zich bovenop de standaardverzekering nog aanvullend willen verzekeren. De toegankelijkheid van de bovenwettelijke aanvullingen zal in overleg met de sector verbeterd worden, met als mogelijkheid complementair een Onderling Waarborgfonds om te borgen dat iedere zelfstandige zich aanvullend aan de publieke basisverzekering, op betaalbare wijze, privaat kan verzekeren.
6. De verzekering wordt uitgevoerd door UWV: claimbeoordeling, uitkeringsverstrekking en re-integratie. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de premie-inning.

7. De verzekering hanteert het arbeidsongeschiktheids criterium van de WIA: gangbare arbeid. Hierbij wordt rekening gehouden met alle werkzaamheden die de verzekerde nog uit zou kunnen voeren. De verzekering geldt zowel voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten als voor volledig arbeidsongeschikten.
8. Re-integratie begint zodra de wachttijd ingaat. De StvdA adviseert om voor een effectieve re-integratie tevens een Arbocentrum voor zelfstandigen op te richten.
9. Zelfstandigen kunnen kiezen een andere passende arbeidsongeschiktheids-verzekering af te sluiten bij een private verzekeraar, mits zij voldoen aan de gestelde voorwaarden. Hiervoor is een toetsingskader geformuleerd. Lopende private arbeidsongeschiktheids-verzekeringen worden geëerbiedigd, als ze voor de peildatum zijn afgesloten.
10. De agrarische sector kent een specifieke positie. Het is uitvoerbaar de agrarische sector uit te sluiten van de verzekeringsplicht. Of het in de rede ligt deze sector uit te zonderen, is een politieke keus.
11. Een ontheffing van de verzekeringsplicht voor gemoedsbezwaren.
12. De Stichting hecht aan de betaalbaarheid van deze verzekering. Door het toevoegen van keuzemogelijkheden kan gekozen worden voor verschillende premiehoogtes.
13. Dit voorstel moet gezien worden als een onderdeel binnen de bredere vraagstukken op de arbeidsmarkt. Vraagstukken over de kwetsbaarheid, de fiscale positie en de marktmacht van sommige groepen zelfstandigen, kunnen niet met dit voorstel worden opgelost

Rapport / onderzoek / visiedocument

DE WERKVERENIGING

– ZO WILLEN MODERN WERKENDEN

LEVEN, LEREN EN WERKEN

2020



DOEL

Een klein boekje voor een grote hervorming (p.3). Met deze toekomstvisie hoopt de Werkvereniging de lezer inzicht te geven in de situatie van Modern Werkenden, hun doelen, hun behoeften, en ook de belemmeringen die zij nu ervaren, zodat er toegewerkt kan worden naar een stelsel dat iedereen in staat stelt om continu mee te kunnen bewegen op een snel veranderende arbeidsmarkt. (p.12). Dialoog aangaan binnen de brede maatschappelijke alliantie waar de Commissie Regulering van Werk toe heeft opgeroepen (p.13). Een handreiking bieden aan politiek Den Haag en andere betrokken partijen om alle werkenden te faciliteren om op basis van rechtsgelijkheid, keuzevrijheid en moderne solidariteit het werk en de werkvorm te kiezen die hem of haar op dat moment het beste past (p.13).

CENTRALE VRAAG

Hoe kan het huidige stelsel van werken aangepast worden aan de arbeidsmarkt van nu door een fundamentele hervorming van het arbeidsrecht en het sociale zekerheidsstelsel waarbij samenwerkingsvormen zich kenmerken door flexibiliteit en wederzijdse versterking met meer ruimte voor het individu zonder asociaal te zijn? (p.49, indirect)

RESULTAAT

Toekomstvisie van 81 pag.: <https://www.werkvereniging.nl/nieuws/dag-van-de-modern-werkenden/>

KNELPUNTEN / BEVINDINGEN

- Het bestaande sociale stelsel is ingericht op werknemers met een meer traditionele arbeidsrelatie met hun werkgever. (p.11)
- Er zijn 3 à 4 miljoen Modern Werkenden die hinder ervaren van de traditionele wet- en regelgeving. (p.11) – Wie zijn de Modern Werkenden: zie p.24-27.
- Hokjesdenken belemmert. (p.21)
- Het vertrekpunt van de fundamentele hervorming van regels rond werk en zekerheid is bestaanszekerheid en rechtsgelijkheid voor alle werkenden. (p.15)
- Een universele oplossing voor alle werkenden bestaat niet meer. (p.16)
- Drie doelen (p.16):
 - Bestaanszekerheid voor iedereen
 - Meer rechtsgelijkheid voor alle werkenden
 - Samenwerkingsvormen aangaan wordt weer simpel en lonend

Op pag.76 conclusies:

1. De Haagse regels zijn gebaseerd op arbeidsverhoudingen uit de vorige eeuw.
2. De afspraken die tot nu toe door de sociale partners zijn gemaakt spelen niet of niet naar tevredenheid in op de behoeften van Modern Werkenden en evenmin op de ontwikkeling van onze arbeidsmarkt.
3. Bestaanszekerheid geldt momenteel met name voor werkenden met een contract voor onbepaalde tijd.
4. Voor een fundamentele herziening is een breed draagvlak nodig. Zolang politiek Den Haag zich vooral door de traditionele 'sociale' partners laat leiden, zal een breed gedragen hervorming uitblijven.
5. De werkenden en het werk zelf moeten het vertrekpunt zijn, niet het stelsel en de regels.
6. Modern Werkenden hebben behoefte aan vrijheid en moderne solidariteit.
7. Modern Werkenden verlangen naar een overheid en een nieuwe polder die nieuwe ontwikkelingen mogelijk maken door te experimenteren en te moderniseren.

AANBEVELINGEN

- Werkenden centraal, niet het stelsel en de contractvorm (p.15 en p.51)
- Arbeidsvormneutrale zekerheden (p.43 en p.50):
 - Bestaanszekerheid bij arbeidsongeschiktheid
 - Bestaanszekerheid bij ouderdom bovenop de AOW
 - Bestaanszekerheid bij werkloosheid (ontwikkelbeurs en –budget)
 - Persoonlijk ontwikkelbudget (van geboorte tot aan AOW)
 - Toegang tot hypotheek/huren in de vrije sector op basis van (potentieel) verdienvermogen
- Koppel sociale zekerheid en scholing niet aan de contractvorm maar aan het burgerservicenummer (BSN). Zo doet iedereen met een inkomen belastingaangifte. Hetzelfde principe als bij ziektekosten: een minimale verplichte basis en vrijwillige aanvullingen (p.17-19). Dit is het Burger Service Model (BSM): p.55 en p.65.
- Een jaarlijkse zekerheden-APK via DigiD (p.57-59)
- Nieuw overzichtelijk palet aan standaardcontracten (p.19 en p.61).
- Op pag.77: aanbevelingen:
 1. Gebruik de chaos die door de crisis is ontstaan voor het herinrichten van de arbeidsmarkt en het hervormen van ons stelsel, niet voor het herstellen daarvan.
 2. Neem als hoofddoel bij herzieningen dat alle werkenden verzekerd zijn van meer recht en een basis aan zekerheden die meebewegen met het leven,

het werk en de keuzes die zij daarin individueel maken.

3. Geef alle werkenden arbeidsvormneutrale bestaanszekerheid.
4. Ga experimenteren met de oplossingsrichtingen die we in deze toekomstvisie aanreiken.
5. Betrek ook nieuwe en hervormingsgezinde bewegingen op een gelijkwaardige manier bij beleidsvorming.
6. Doe wat werkt, niet alleen wat politiek haalbaar lijkt.
7. Ga van 'werknemer, tenzij....' naar 'werkende'.
8. Ga niet uit van uniformiteit, maar van oplossingen op maat.
9. Stap over van 'solidariteit is risico's delen', op 'solidariteit is elkaar helpen'.
10. Formuleer doelen en oplossingen zo concreet en helder mogelijk.
11. Kijk over de grenzen, experimenteer en volg goede voorbeelden en 'best practices'.

Rapport / onderzoek / visiedocument

DE WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID (WRR) – HET BETERE WERK

januari 2020



DOEL

Pleidooi voor bevorderen van goed werk voor iedereen. Dit is een maatschappelijke opdracht, voor bedrijven, instellingen, sociale partners en de overheid. (p.5 & p.11).

CENTRALE VRAAG

Wat zijn de condities voor goed werk, passend bij de Nederlandse samenleving en economie, en rekening houdend met de drie grote ontwikkelingen in de wereld van werk? (p.5, indirect)

RESULTAAT

WRR-Rapport nr.102: 'Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht.'

(papier en online rapport zijn identiek, ook qua paginering): 294 pag.

<https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2020/01/15/het-betere-werk>

KNELPUNTEN / BEVINDINGEN

- Goed werk is van belang voor de brede welvaart van individuen, voor de economie en voor de samenleving. (p.5)
- Drie grote ontwikkelingen in de wereld van werk hebben belangrijke gevolgen voor de kwaliteit van werk en kunnen die kwaliteit onder druk zetten (p.5):
 1. nieuwe technologische mogelijkheden door robotisering en kunstmatige intelligentie
 2. de toename van flexibele arbeidscontracten
 3. de intensivering van werk (meer doen in minder tijd en met hogere emotionele belasting)
- drie condities voor goed werk, passend bij de Nederlandse samenleving en economie (p.5): :
 1. grip op geld; dit is gepast loon met zekerheden
 2. grip op werk: dit is autonomie en verbondenheid op het werk
 3. grip op het leven: een goede balans tussen werk en privé.
- Nederland is geen voorloper wat betreft goed werk (p.5)
- ruim 1,1 miljoen zzp'ers; grote diversiteit (p.26 en p.84); minder grip op geld (p.84)
- Nederland is één van de landen waar sociale zekerheid voor zzp'ers het minst geregeld is (p.86).

- Zelfstandigen vallen in Nederland (veelal) buiten het stelsel van sociale zekerheid. Dat heeft gevolgen voor individuen, maar kan ook nadelig uitpakken voor de solidariteit en de financiële houdbaarheid op de lange termijn van ons socialezekerheidsstelsel (p.88)
- 1) Technologisering: d.w.z. digitalisering en robotisering. Algoritmes, robots, platforms, ... leiden tot fundamentele vragen over de positie van werkenden en de kwaliteit van werk (p.23); ook meer werkende armen (p.33)
- 2) Flexibilisering/steeds meer tijdelijk werk
 - daardoor oneerlijke concurrentie en toenemende ongelijkheid (CPB en OECD)
 - 'collectieve verlegenheid' door geïndividualiseerde werkcontracten
 - de wederzijdse verantwoordelijkheidsrelatie tussen werkgever en werknemer is niet meer vanzelfsprekend door opkomst platformbedrijven
 - toename flexbanen en groei aantal zzp'ers
 - herbezinning nodig over de vraag "wie is verantwoordelijk voor risico's, investeringen en onzekerheden rond het werk – en dus voor de kwaliteit van het werk" (p.27)
- 3) Intensivering van werk: minder tijd voor hetzelfde/ of meer werk én meer emotionele belasting (p.29)
- Nederland staat op belangrijk moment waarbij dringende beslissingen moeten worden genomen over de gewenste soort arbeidsmarkt voor de toekomst (OECD 2019) (p.38)

AANBEVELINGEN

Grip op geld

1. Voorkom oneerlijke concurrentie tussen werkenden met verschillende contractvormen.
2. Ontwikkel een stelsel van contractneutrale basisverzekeringen en voorzieningen voor alle burgers, een stelsel dat past bij de nieuwe wereld van werk.
3. Vernieuw het actief arbeidsmarktbeleid, onder andere door meer aandacht voor persoonlijke begeleiding.
4. Geef mensen met een uitkering en weinig kans op de arbeidsmarkt een basisbaan.

Grip op het werk

5. Ontwikkel een programmatische aanpak voor goed werk binnen bedrijven en instellingen.
6. Versterk de positie van werkenden binnen arbeidsorganisaties.

Grip op het leven

7. Schep meer mogelijkheden om mensen de keuze te geven hoeveel uren ze willen werken, onder andere door goede kinderopvang en ouderenzorg te bieden en meer werken makkelijker afdwingbaar te maken.
8. Zorg voor langdurige, collectief betaalde verlofregelingen voor zorg en meer zeggenschap over arbeidstijden.

Goed werk

9. Maak de drie condities van goed werk en de verdeling hiervan over de bevolking tot basis van overheidsbeleid en volg deze in de Monitor Brede Welvaart.

Rapport / onderzoek / visiedocument

ONL-AVV-VZN – SOCIAAL AKKOORD 2021

31 mei 2021



DOEL

Afspraken maken over de *uitvoering* van voorstellen uit het eindrapport van Commissie Regulering van Werk (Commissie-Borstlap) over de hervorming van het Nederlandse arbeidsmarktbeleid (p.3).

CENTRALE VRAAG

Welke concrete afspraken kunnen we maken voor zelfstandigen, voor flexibele arbeidsvormen, voor werkgevers en voor alle werkenden? (impliciet p.3-4).

RESULTAAT

Een tripartiet akkoord van werkgevers (ONL), werknemers (AVV) en zelfstandigen (VZN).

ONL: Ondernemend Nederland; <https://onl.nl/>

AVV: Alternatief voor vakbond: De Democratische vakbond; <https://alternatiefvoorvakbond.nl>

VZN: Vereniging zelfstandigen Nederland; <https://www.zelfstandigennederland.nl/>

Akkoord van 25 pag. : Sociaal Akkoord 2021 – 31 mei 2021.

<https://onl.nl/wp-content/uploads/2021/05/21.05.31-ONL-AVV-VZN-Sociaal-Akkoord-2021-DEF.pdf>

of <https://onl.nl/onl-avv-en-vzn-sluiten-uniek-sociaal-akkoord/>

BEVINDINGEN

- De hervorming van de arbeidsmarkt staat al enige tijd op de agenda (zie ook vorig Sociaal Akkoord van AVV en ONL in 2017). Er zijn nu enkele stappen gezet in de richting van de hervorming: rapport Commissie Borstlap, Wet Arbeidsmarkt in Balans (WAB), pensioenakkoord 2019 en de uitwerking ervan in juni 2020.
- ONL, VZN en AVV onderschrijven de probleemanalyse uit het rapport Borstlap. De oplossingsrichtingen van dat advies moeten worden uitgewerkt en wettelijk worden verankerd. De voorstellen van ONL, VZN en AVV in dit Sociaal Akkoord

sluiten daarop aan (p.9).

- AVV, VZN en ONL zijn geen voorstander van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering specifiek gericht op zelfstandigen. Wel sluiten ze aan bij de aanbeveling van Commissie Borstlap voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden (p.9).
- afbakening werknemer – zelfstandige actualiseren/eigentijds maken. VZN benadrukt dat de meeste zelfstandigen bewust en vrijwillig die stap zetten (m.a.w. dat ze ‘echte’ zelfstandigen willen zijn, *SMB*). Maar VZN weet dat er ook kwetsbare zelfstandigen zijn die werken tegen een te lage vergoeding, zonder goed sociaal vangnet en met een te grote afhankelijkheid van (meestal) één opdrachtgever (m.a.w. de schijnzelfstandigen, *SMB*). (p.11).
- scherpe wettelijke definitie ontwerpen van een zzp’er, in aanvulling op een nieuwe dwingend-rechtelijke definitie van de arbeidsovereenkomst, waarbij de inbedding belangrijkere rol heeft en niet het toezicht (p.12). Geen aansluiting bij ‘werknemer, tenzij- criterium’ van Commissie Borstlap (p.4 en 12).
- de tweedeling op de arbeidsmarkt, tussen enerzijds werkenden met veel bescherming en anderzijds een steeds grotere groep werkenden die geen of nauwelijks aanspraak kan maken op sociale zekerheid, raakt ook zelfstandigen (p.11-12).

AANBEVELINGEN

Voor zelfstandigen:

- VZN komt met een eigen set aan wettelijke criteria voor een zelfstandige zonder personeel (p.3).
- De fiscale regelingen voor zelfstandigen worden omgebouwd tot een toekomstgericht stelsel, waarin de fiscale faciliteiten voor zelfstandigen worden gekoppeld aan het afdekken van ondernemers- en sociale risico’s (het trampolinemodel).¹ (p.3).

Voor alle werkenden:

- oprichting arbeidsombudsman voor werkenden, om rechten van werkenden te kennen en op te eisen (p.14).
- algemene basisvoorziening voor arbeidsongeschiktheid voor alle werkenden (p.4 en 16), bijvoorbeeld naar model van de AOW, en zonder opt out. De hoogte sluit aan bij het WML (moet verhoogd worden). Premie is procentueel en begrensd, gelijk voor iedereen en met één jaar wachttijd. Werkgevers hebben

1 Dit haalt meteen prikkels weg om enkel voor fiscale voordelen te kiezen voor een bepaalde contractvorm. Zie verder ook p.17 van dit Sociaal Akkoord 2021.

gedurende het jaar wachttijd een loondoorbetalingsplicht. Werknemers kunnen via cao aanvulling krijgen. Zelfstandigen dragen eigen verantwoordelijkheid voor de aanvulling (p.17).

- opzetten trampolinemodel met een individuele trampolinerekening. Hierop kan een zzp'er geld storten voor opvang van specifieke risico's (inkomensverlies bij leegloop, ziekte, arbeidsongeschiktheid of pensionering) en voor specifieke doelstellingen (zoals scholing en ontwikkeling) (p.17-18).
- individueel scholings- en ontwikkelingsbudget (p.19), in ieder geval voor iedere werkende en misschien ook voor iedere burger.
- meer maatwerk bij tweede pijler-pensioenen (p.22); flexibelere besteding van opgebouwd pensioenvermogen (p.4).

Rapport / onderzoek / visiedocument

PLATFORM ZELFSTANDIG ONDERNEMERS (PZO) – EEN NIEUWE BLIK

2021



DOEL

Platform Zelfstandig Ondernemers (PZO) is gericht op belangenvertegenwoordiging van zelfstandig ondernemers, in Den Haag en Brussel, bij ministeries, de Tweede Kamer en door een zetel in de SER. (zie website www.pzo.nl, Het verhaal van PZO)

CENTRALE VRAAG

Hoe kan het zelfstandig ondernemerschap duurzaam geborgd worden, door een krachtige lobby, het ondersteunen van ondernemers en het bevorderen van samenwerkingen en netwerken op lokaal, regionaal en landelijk niveau? (zie website, Missie en visie)

RESULTAAT

Sinds de oprichting in 2000 lobbying voor de belangen van zelfstandig ondernemers.

zie website pzo.nl, Onze Lobby, 'download onze lobby', document met titel: 'Een nieuwe blik: Zelfstandig ondernemers onderdeel van een moderne en bestendige arbeidsmarkt' – 3 pag.

<https://www.pzo.nl/wp-content/uploads/2021/04/Lobby-PZO-2021-def-B.pdf>

KNELPUNTEN / BEVINDINGEN

PZO zoekt de belemmeringen in wet- en regelgeving en streeft ernaar die weg te nemen (zie website, Onze lobby)

De belangrijkste punten zijn:

- zelfstandig ondernemers hebben een ferme positie op de arbeidsmarkt. Zij brengen organisaties verder door hun kennis, ervaring en flexibiliteit. De generieke maatregelen die nu op hen worden losgelaten passen niet bij het ondernemerschap.
- veel zelfstandigen werken via een intermediair zodat ze zich volledig op hun eigen expertise kunnen richten.
- zelfstandigen werken steeds meer samen in nieuwe werkvormen, ad hoc dan wel duurzaam, en vaak in coöperaties. In de wet- en regelgeving worden deze samenwerkingsvormen regelmatig niet erkend en daardoor missen zelfstandigen mogelijkheden en kansen. Daarnaast zijn er ook zelfstandigen

die willen groeien met werknemers, maar zij vrezen de werkgeverslasten.

- fiscale faciliteiten mogen niet leiden tot oneigenlijke aantrekkingskracht van het ondernemerschap. De rechtsvorm is nu leidend voor de belastingvorm, terwijl het ondernemerschap leidend zou moeten zijn.
- de combinatie van een dienstverband met het ondernemerschap of de afwisseling daartussen komt steeds vaker voor. Daarom moeten we op een andere manier naar ons stelsel kijken om iedereen op individueel niveau de zekerheden te kunnen bieden die ze nodig hebben.
- alle werkenden moeten kunnen rekenen op bepaalde zekerheden, zoals een goede basisvoorziening tegen arbeidsongeschiktheid, de mogelijkheid van levenlang ontwikkelen, maar ook het verkrijgen van een hypotheek. Ook hier zou het contract niet de zekerheid moeten bepalen.

AANBEVELINGEN

Met een nieuwe blik kijken naar de zelfstandig ondernemers als onderdeel van een moderne en bestendige arbeidsmarkt. (zie website, Lobby)

Positie op de arbeidsmarkt:

- Geef de zelfstandig ondernemers een eigen en erkende positie binnen de arbeidsmarkt
- De werkende moet het uitgangspunt zijn en niet de contractvorm
- Werken via intermediairs moet niet worden beperkt in duur

Groei

- Erken nieuwe samenwerkingsvormen in wet- en regelgeving
- Ontzie startende werkgevers ten aanzien van werkgeversverplichtingen zoals loondoorbetaling bij ziekte

Fiscaal

- Introduceer de ondernemingsbelasting waardoor, ongeacht de rechtsvorm, de onderneming wordt belast en ondernemersfaciliteiten ter beschikking worden gesteld

Zekerheden

- Een goede basisvoorziening voor alle werkenden in het geval van arbeidsongeschiktheid, waarbij rekening wordt gehouden met de situatie van zelfstandigen
- Zelfstandigen moeten zich op 3 niveaus kunnen blijven ontwikkelen: inzetbaarheid, ondernemerschap en hun vak. Programma's vanuit de overheid,

gericht op duurzame inzetbaarheid en een leven lang ontwikkelen, moeten ook ter beschikking worden gesteld aan zelfstandigen

- Zelfstandigen, die door zakelijke opdrachtgevers worden ingehuurd voor hun arbeid en met een jaarinkomen van maximaal minimumloon, worden voor de sociale zekerheid beschermd
- Geen verplicht pensioen. Vergroot de toegankelijkheid van het 2e pijler pensioen door daarin voorwaarden te creëren die bij zelfstandig ondernemers passen, zoals het verbeteren van de mogelijkheden en voorwaarden van vrijwillige voortzetting
- Stimuleer productinnovatie en -ontwikkeling bij aanbieders voor het afdekken van risico's en de oudedag.

Rapport / onderzoek / visiedocument

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD (SER) – MIDDELLANGETERMIJNADVIES

juni 2021



DOEL

Aanbevelingen aanreiken vanuit de ambitie om iedereen te laten meedelen in de brede welvaart (p.8). Dit middellange termijnadvies (MLT) is gericht op het sociaal-economisch beleid van 2021 tot 2025, en is uitgebracht aan de informateur en het kabinet ten behoeve van de kabinetsperiode 2021-2025 (p.1).

CENTRALE VRAAG

Welke aanbevelingen voor de middellange termijn zijn behulpzaam op de terreinen van 1) arbeidsmarkt, inkomensverdeling, gelijke kansen en 2) investeren in brede welvaart, publieke sector en toekomstig verdienvermogen en 3) budgettair beleid (impliciet p.8) ?

RESULTAAT

Advies 21/08 van 45 pag.: Sociaal-economisch beleid 2021-2025 – ‘Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving’ – Juni 2021.

<https://www.ser.nl/nl/adviezen/advies-sociaal-economisch-beleid-2021-2025>

Voor het eerst sinds vijftien jaar ligt er weer een breed sociaal en economisch advies, gedragen door vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en de SER-kroonleden.

Voor het nieuw te vormen kabinet, biedt dit MLT, samen met het rapport van de Commissie Borstlap (2020), een degelijke basis voor de nieuwe regeerperiode(s). Over een aantal grote dossiers, o.a. arbeidsmarkt, wendbare economie en investeringen, is draagvlak gecreëerd en overeengekomen.

Verder ligt hier nu de focus op de arbeidsmarktparagraaf en meer bepaald de positie van de zelfstandigen.

KNELPUNTEN / BEVINDINGEN

- onzekerheid op de arbeidsmarkt (p.7)
- spanningen in de samenleving omdat mensen minder grip ervaren op hun toekomst en leefomgeving (p.7)
- kansenongelijkheid neemt toe (p.7)
- geen duurzame werk- en inkomenszekerheid (p.9)

- ondernemingen zijn niet wendbaar genoeg om te anticiperen op veranderende omstandigheden (p.9)
- trend naar steeds ongelijkere primaire inkomensverdeling (p.9)
- acute en structurele kwetsbaarheden van de huidige arbeidsmarkt (p.9)
- gebruik van schijnconstructies (p.23)

AANBEVELINGEN

Naast de aanbevelingen voor de arbeidsmarkt in het algemeen, de inkomensverdeling, de investeringen in brede welvaart en publieke sector en het budgettaire beleid, doet de SER *specifieke voorstellen voor zelfstandigen / zzp'ers*. Hiermee wil de SER het gebruik van schijnconstructies tegengaan en tegelijkertijd de positie van echte zelfstandigen verbeteren (p.23):

- wijzigingen in de fiscaliteit: zelfstandigenaftrek afbouwen in samenhang met andere maatregelen voor betere bescherming van zelfstandigen en met een effectieve oplossing voor het kwalificatievraagstuk (p.23)
- verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen conform het advies van de Stichting van de Arbeid van maart 2020 (p.24)
- sociaal vangnet: naar het voorbeeld van de TOZO, en met bijdragen van de zelfstandigen (p.24)
- pensioenen zzp: conform de afspraken van het pensioenakkoord (p.24)
- collectief onderhandelen: in overleg met ACM wordt gekeken in hoeverre collectief onderhandelen binnen de Europese kaders wel mogelijk is voor zelfstandigen (p.24)
- rechtsvermoeden van werknemerschap. Aan de basis van de arbeidsmarkt zijn acute problemen met schijnzelfstandigheid. Een rechtsvermoeden van werknemerschap dat geldt bij tarieven onder het maximumdagloon (cfr.30-35€ per uur) helpt deze schijnzelfstandigheid voorkomen (p.24)
- kwalificatie van de arbeidsrelatie: verder ontwikkelen van de webmodule én civielrechtelijke handhaving als partijen dispuut hebben over de aard van de arbeidsrelatie
- publiekrechtelijke handhaving: deze wordt beperkt tot de gevallen aan de basis van de arbeidsmarkt (conform de nieuwe norm voor het rechtsvermoeden van werknemerschap) en bij vermoedens van kwaadwillendheid.(p.25)
- meer maatwerk voor werkzoekenden. Door 'servicepunten' kunnen werknemers/werkzoekenden en zelfstandigen ondersteuning vragen als zij van baan willen of moeten veranderen (p.27)
- invoering minimumloon per gewerkt uur (p.28)

Deel 4

ENKELE KERNWAARDEN



Voor dit beleidsdossier is in Deel 4 een keuze gemaakt uit de wetenschappelijke bijdragen die het sterkst gericht zijn op de sociale zekerheidspositie en sociale bescherming van de zelfstandigen in Nederland, in de periode 2015-2021.¹ De bespreking ervan gebeurt aan de hand van enkele kernbegrippen.

Daarbij wordt aansluiting gezocht bij de basiswaarden van het sociale recht zoals ook omschreven in het NJV-preadvies van Van der Heijden en Noordam uit 2001.² *Sociale rechtvaardigheid* is de algemene noemer waaronder zij zes sociaalrechtelijke basiswaarden schikken. Die zes basiswaarden zijn: bescherming, bestaanszekerheid, non-discriminatie, participatie, solidariteit en verantwoordelijkheid.

Op de precieze inkleuring van al die begrippen doorheen de tijd wordt hier niet dieper ingegaan, omdat de tijd en ruimte hiervoor ontbreekt. Bovendien is het doel van dit beleidsdossier veel meer een inventarisatie van de stand van zaken van de sociale bescherming van de zelfstandigen. Een historisch overzicht blijft daarom buiten beschouwing.

De zojuist benoemde basiswaarden van 2001 krijgen hier een eigen invulling, afgestemd op de actuele literatuur en het maatschappelijk debat. Vandaar dat ik voor de volgende zes kernbegrippen kies.

Deze zes waarden zijn 'intuïtief' gekozen op basis van bestaande literatuur én de recente ontwikkelingen en rapporten (o.a. Commissie Regulering van Werk, de Werkvereniging, de Aanbeveling tot toegang tot sociale bescherming van werknemers en zelfstandigen). Het gaat om:

1. Sociale bescherming
2. Solidariteit
3. Universalisme
4. Arbeidsvormneutraal
5. Arbeidsvormspecifiek
6. Flexibiliteit.

Kader

Meer bescherming tegen sociale risico's zoals arbeidsongeschiktheid, ouderdom en gebrek aan scholing is in de eerste plaats een directe vraag vanuit de Nederlandse werkenden, zzp'ers en werknemers, de flexwerkers en de andere niet-standaard

1 Door die keuze blijven uiteraard ook vele interessante bijdragen buiten beschouwing.

2 Van der Heijden & Noordam, *De waarde(n) van het sociaal recht. Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking*, Preadvies NJV, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001. (NJV: Nederlandse Juristen-Vereniging)

werkenden. In de tweede plaats vragen ook Europese en internationale organisaties al jarenlang om meer aandacht en actieve maatregelen voor het stijgend aantal slecht verzekerde zzp'ers in Nederland.³

Nu de tweedeling op de Nederlandse arbeidsmarkt steeds meer een heikel punt is en daarom ook gepleit wordt voor het rechte trekken van deze scheefgroei, is de vraag welke aanpak hierbij gehanteerd zou kunnen of moeten worden.⁴

Wie bakens wil verzetten⁵ of grondige hervormingen wil doorvoeren, moet eerst stilstaan bij de vragen 'wie' en 'wat' we precies willen beschermen in de sociale zekerheid. Daarna komt de vraag 'hoe' we die bescherming kunnen vormgeven en uitvoeren. Het gaat met andere woorden om *toepassing* van de kernwaarden van een socialezekerheidsstelsel dat gebaseerd is op de algemene basiswaarde van *sociale rechtvaardigheid*.

Kernbegrippen

Sociale zekerheid heeft een waarborgfunctie (inkomensbescherming) en een daaraan gelieerde activeringsfunctie (bevordering van arbeidsparticipatie).⁶ De nauwkeurige invulling ervan wijzigt in de loop der tijd en kan daarom ook opnieuw overwogen (moeten) worden.

Hierna worden na elkaar de zes door mij gekozen kernbegrippen verder besproken, steeds vanuit het perspectief van een gebrekkige sociale bescherming van vele zzp'ers in Nederland. De arbeidsrechtelijke bescherming en de kwalificatievraag worden hier achterwege gelaten.

1. Sociale bescherming

Wat precies moet worden verstaan onder 'sociale bescherming' is niet gedefinieerd in wet- of regelgeving. Het is een open begrip, aldus ook Pennings. Maar daarbij bestaat wel overeenstemming over enkele sociale risico's die daartoe mogen gerekend worden, zoals ziekte, arbeidsongeschiktheid of ouderdom.⁷ In tegenstelling tot deze persoonsgerelateerde risico's wordt werkloosheid meestal

3 Zie Deel 1 en 2 van dit beleidsdossier.

4 Zie Deel 2 en de rapporten in Deel 3 van dit beleidsdossier.

5 Deze woorden komen uit het rapport van de Commissie Regulering van Werk 2020.

6 Zie o.a. Hirsch Ballin, Jaspers, Knotterus & Vinke, 'De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving' 2021, p.19-20; Klosse & Vonk, *Hoofdzaken Socialezekerheidsrecht*, 5^e druk, 2020, p.23-24; Westerveld, 'Sociale Zekerheid', in: Bennaars, J.H., Slooten van, J.M., Verhulp, E. & Westerveld, M. (red.), *De werknemerachtige in het sociaal recht. Een verkenning*, Deventer: Wolters Kluwer, 2018, p.195.

7 Pennings, 'Mogelijkheden voor verbetering van de positie van zzp'ers', in: Holtus, L. (red.), *Deining (in balie, rechtspraak en academie). Opstellen aan Sjeff de Laat*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2019, p.223-224.

als een ondernemersrisico gezien en valt daarom in Nederland in ieder geval nog vaak buiten de discussie over de al dan niet verplichte collectieve bescherming voor zzp'ers.⁸

Duidelijk is dat het debat steeds vaker wordt voorzien van argumenten voor méér sociale bescherming. Voor de bevindingen en aanbevelingen op nationaal niveau, verwijs ik naar Deel 3 van dit beleidsdossier. Daarnaast sturen ook de 'Europese Pijler van Sociale Rechten' en de 'Aanbeveling van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen', aan op adequate sociale bescherming voor zelfstandigen.⁹

Principe 12 van de Europese Pijler van Sociale Rechten luidt als volgt:

'Ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie hebben werknemers en, onder vergelijkbare voorwaarden, zelfstandigen **recht op adequate sociale bescherming**.'

De Aanbeveling voor toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, benadrukt ook:

'De **belangrijkste functie van sociale bescherming** is het beschermen van mensen tegen de financiële gevolgen van sociale risico's zoals ziekte, ouderdom, arbeidsongevallen en werkloosheid, het voorkomen en verminderen van armoede en het waarborgen van een fatsoenlijke levensstandaard. Goed ontworpen socialebeschermingsstelsels kunnen ook de arbeidsmarktparticipatie bevorderen door bij te dragen tot activering, de terugkeer naar het werk te faciliteren en de arbeidsmarkttransitie van mensen die van baan veranderen, de arbeidsmarkt betreden of verlaten, of een onderneming opstarten of stopzetten, te ondersteunen.' (overweging 8)

'Uit gegevens blijkt dat **sommige atypische werknemers en zelfstandigen** onvoldoende toegang hebben tot takken van de sociale bescherming die nauwer samenhangen met de arbeidsmarktparticipatie. Slechts enkele lidstaten hebben hervormingen doorgevoerd om de socialebeschermingsstelsels aan te passen aan de veranderende aard van arbeid en de betrokken werknemers en zelfstandigen beter te beschermen.' (uit overweging 13)

8 Zie ook Deel 1 en 2 van dit beleidsdossier. Door de coronacrisis is wel meer openheid ontstaan over de mogelijke ondersteuning van ondernemers in slechte economische tijden.

9 Aanbeveling van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 2019/C 387/01, ook wel Aanbeveling 12753 genoemd.

'In sommige lidstaten zijn zelfstandigen volledig **uitgesloten** van formele toegang tot de essentiële socialebeschermingsstelsels; in andere lidstaten kunnen zij op **vrijwillige** basis deelnemen. Vrijwillige dekking kan een geschikte oplossing zijn in het geval van werkloosheidsverzekering, aangezien dit nauw samenhangt met het ondernemingsrisico; het is **minder gerechtvaardigd voor andere risico's zoals ziekte, die over het algemeen niets te maken hebben met de rechtspositie op de arbeidsmarkt.**' (overweging 18)

Belangrijk voor een goed inzicht in de zoektocht naar, en de discussie over, meer sociale bescherming voor de zzp'ers in Nederland is te weten dat de Aanbeveling tot meer *adequate* sociale bescherming voor zelfstandigen uitdrukkelijk *niet* inhoudt dat zelfstandigen en werknemers op *dezelfde* sociale bescherming moeten kunnen rekenen. De lidstaten wordt aanbevolen:

'**alle werknemers en zelfstandigen** op hun grondgebied toegang te verschaffen tot **adequate** sociale bescherming, in overeenstemming met deze aanbeveling en met inachtneming van de **bevoegdheden van de lidstaten** om hun socialebeschermingsstelsels in te richten.' (artikel 1.1)

'De lidstaten wordt aanbevolen ervoor te zorgen dat de **bijdragen voor sociale bescherming in verhouding** staan tot de draagkracht van werknemers en zelfstandigen.' (artikel 12)

Adequate sociale bescherming wordt in de Aanbeveling rechtstreeks gekoppeld aan een fatsoenlijke levensstandaard (decent standard of living):

'Wanneer zich een risico voordoet dat door de socialebeschermingsstelsels **voor werknemers en voor zelfstandigen** wordt verzekerd, wordt de lidstaten aanbevolen ervoor te zorgen dat deze stelsels hun leden tijdens overeenkomstig nationale omstandigheden een **adequaat niveau** van bescherming bieden teneinde een **behoorlijke levensstandaard** te handhaven, en te zorgen voor een **passend vervangingsinkomen** en te allen tijde wordt **voorkomen dat de leden in armoede** terechtkomen. Bij het beoordelen van de adequaatheid dient het socialebeschermingsstelsel van de lidstaat in zijn geheel in acht te worden genomen.' (artikel 11) (en de sterk gelijkaardige overweging 17)

Het is aan de lidstaten om een geschikte vorm te vinden om de Aanbeveling voor toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, in het eigen nationale socialebeschermingsstelsel toe te passen. Of dit via een vrijwillige of verplichte verzekering moet gebeuren, is ook aan de lidstaten zelf om te bepalen. De Aanbeveling kent geen juridische afdwingbaarheid, maar de lidstaten zullen

in de toekomst wel moeten rapporteren aan de Europese Commissie hoe het gesteld is met de toegang tot sociale bescherming van alle werkenden.

Voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering in Nederland zal een verplichte regeling die voorspelbaar en proportioneel is én rekening houdt met de diversiteit van de groep zzp'ers, heel goed haalbaar zijn, menen Westerveld en Boot.¹⁰ Zij pleiten voor varianten in die regeling, met daarbij een beperkte mate van solidariteit. Hun voorstel sluit sterk aan bij het voorstel van de Commissie Regulering van Werk en bij het voorstel van de Stichting van de Arbeid.¹¹

Dat enig overheidsingrijpen nodig is, wordt ook bevestigd door Dekker en Koster. De voornaamste reden is dat juist zzp'ers (en flexwerkers) minder geneigd zijn zich te organiseren en zij dus moeilijker bescherming door de overheid kunnen opeisen (iets dat standaard werknemers wel doen).¹² Ook Westerveld duidt op dat tekort aan (mede-) zeggenschap en onduidelijkheden over verantwoordelijkheden.¹³ Specifiek voor platformwerkers, betoogt Houwerzijl dat een betere kwalificatie van de arbeidsrelatie (namelijk werknemer i.p.v. zelfstandige) in ieder geval aan de onderkant van de arbeidsmarkt voor een betere bescherming zorgt van de (schijn) zelfstandige die voor een platform werkt.¹⁴

Met dit pleidooi voor méér sociale bescherming van de zzp'er is ook *niet* gezegd dat voor *alle zzp'ers* dezelfde sociale bescherming moet worden opgezet. Denken in varianten (bijvoorbeeld opt-in en opt-out, korte of langere wachttijden, inkomensdrempels) is een pad dat vaker verkend en bewandeld is en mag worden. Zie hiervoor ook verder bij de begrippen Arbeidsvormneutraal en Arbeidsvormspecifiek.

In zijn essay tegen de grote verkillung in Europa, verdedigt Geert van Istendael vurig de sociale zekerheid zoals die in Nederland, België, Duitsland, Frankrijk, Zweden en andere landen geldt.¹⁵ Hij noemt het Hét thema van de toekomst. Sociale zekerheid is voor hem een synoniem van de verzorgingsstaat, de buffer

10 Westerveld & Boot, 'Dé zzp'er bestaat niet, de noodzaak tot sociale bescherming van zelfstandigen wél', *Trouw* 1 augustus 2019.

11 Commissie Regulering van Werk 2020, StAR 2020.

12 Koster, 'Globalisering en werk', in: Dekker, F. (red), *Theorie en praktijk van arbeid*, Amsterdam: Boom, 2019, p.92.

13 Westerveld, 'Sociale Zekerheid', in: Bennaars, J.H., Slooten van, J.M., Verhulp, E. & Westerveld, M. (red.), *De werknemerachtige in het sociaal recht. Een verkenning*, Deventer: Wolters Kluwer, 2018, p.210. Zie in die verkenning ook de andere bijdragen over de niet-standaard werkenden.

14 Houwerzijl, 'Juridische vraagstukken rond arbeid in de klusseneconomie', *Beleid en Maatschappij* 2018 (45) 2.

15 Ook al is dit geen juridische bron, het benadrukt vanuit historisch en ethisch perspectief het belang van sociale zekerheid in een land.

tegen armoede, de dam tegen ongelijkheid. Hij betitelt de sociale zekerheid als een hoeksteen en kroonjuweel van de Europese beschaving én ook van de algemeen menselijke beschaving. Verder schrijft hij dat 'wie werkt aan de sociale zekerheid blijf geeft van een grote morele en maatschappelijke verantwoordelijkheidszin.' Hij noteert ook: 'Wie de sociale zekerheid opbouwt, gebruikt tonnen visie, vernuft, verbeeldingskracht, rationaliteit om het rijk van de solidariteit te vestigen.' En ook: 'De weg naar de sociale zekerheid, de weg naar de grootst mogelijke solidariteit voor allen, is geen rechte lijn.'¹⁶ Hier ligt meteen een mooi bruggetje naar het volgende kernbegrip: solidariteit.

2. Solidariteit

Het solidariteitsbegrip als één van de basiswaarden van sociale zekerheid, wordt soms in deze geïndividualiseerde wereld wat argwanend bekeken. Toch past het nog in onze tijd, precies omdat het een fundament van onze sociale zekerheid is.¹⁷ Meer bepaald voor een deel van onze sociale zekerheid, namelijk de sociale verzekeringen, biedt het de garantie van (inkomens)ondersteuning aan alle deelnemers die aan de toegangsvoorwaarden van bepaalde verzekeringen voldoen.

Solidariteit in een nieuwe vorm – de moderne solidariteit – krijgt of beter gezegd, behoudt zijn relevantie.¹⁸ Het biedt de mogelijkheid om socialezekerheidsrechten universeel te maken, om ontwikkeling en scholing centraal te stellen en re-integratie-instrumenten te herzien.¹⁹ En anderzijds is de klassieke, eenvoudige solidariteit eerlijk én ook een goed uitgangspunt, zeker in een tijd waar steeds meer gezondheidskwesties te voorspellen zijn.²⁰

Solidariteit is sterk verbonden met de begrippen collectiviteit en sociale verzekeringen. Maar binnen een groep die erg verscheiden is, zoals de grote groep zzp'ers in Nederland, is solidariteit niet vanzelfsprekend en is het ook moeilijk af te dwingen. De Commissie Regulering van Werk vraagt daarom meer aandacht voor die diversiteit én de manier en het niveau waarop de (inkomens)solidariteit georganiseerd kunnen worden.²¹

De collectiviteitsgedachte voor de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering

16 Van Istendael, G., *De grote verkillung*, Amsterdam/Antwerpen: Atlas Contact, 2019, p.227-232.

17 Zoals eerder vermeld bij de inleiding, richt dit beleidsdossier zich op de stand van zaken in 2015-2021 en ontbreekt daarom de ruimte om de geschiedenis en reikwijdte van het begrip solidariteit verder te ontleden. Zie voor verdere analyse van solidariteit en verzekering bijv. Veldkamp 1949 (dissertatie) en 1978 (oratie); Fluit, P.S., *Verzekeringen van solidariteit* (diss. Amsterdam), 2001.

18 Zie bijv. Hirsch Ballin, Jaspers, Knotterus & Vinke 2021, p.29-30.

19 Hirsch Ballin, Jaspers, Knotterus & Vinke 2021, p.29-30.

20 Hirsch Ballin, Jaspers, Knotterus & Vinke 2021, p.43.

21 Commissie Regulering van Werk 2020, p.26.

voor zzp'ers heeft ondertussen kreeg de afgelopen jaren veel steun vanuit de wetenschap.²² Dat blijkt uit verschillende bijdragen. Voorzitter Borstlap van de Commissie Regulering van Werk sprak in dat verband de volgende woorden: 'Het is raar dat we arbeidsongeschiktheid niet collectief hebben geregeld.'²³

Westerveld spreekt van risicosolidariteit die het mogelijk maakt om bepaalde beroepen en risico's te dekken met 'een sociale en dus verplichte verzekering'.²⁴ Vandaar dat een verplichte verzekering voor langdurige arbeidsongeschiktheid voor zzp'ers wel goed verdedigd kan worden. Ook Pennings draagt argumenten aan voor een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers, met daarbij varianten in die regeling.²⁵ Klosse & Montebovi concludeerden na een rechtsvergelijking tussen Europese lidstaten dat Nederland door het gebrek aan ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen voor zelfstandigen sterk afwijkt van wat in andere lidstaten wel geregeld is.²⁶ Solidariteit onder de zelfstandigen lijkt beperkt te zijn tot de deelnemers van broodfondsen of crowdsurance of tot de beperkte groep van zelfstandigen met een particuliere verzekering.

Bij de verdere ontwikkeling van de sociale zekerheid zal solidariteit een speerpunt blijven. Het is ook onlosmakelijk verbonden met begrippen als universeel, arbeidsvormneutraal of arbeidsvormspecifiek.²⁷

3. Universalisme

Nu het universalisme in literatuur en beleid steeds vaker als oplossing wordt aangedragen voor de ongewenste ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de gebrekkige bescherming van sommige werkenden, is het nuttig te weten wat begrepen wordt onder universalisme. Dat blijkt namelijk niet zo eenduidig te zijn.

Soms wordt met universalisme bedoeld op een inwonersstelsel waarbij alle ingezetenen een gelijk beschermingsniveau hebben. Maar universalisme kan ook verwijzen naar een werkendenstelsel waarbij voor iedere werkende een

22 Dat betekent niet automatisch dat dat als een aparte verzekering voor zzp'ers zou moeten gelden. Een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden, inclusief de zelfstandigen, kent ook veel voorstanders. Zie hiervoor ook Deel 3.

23 Brandsma, J., in Trouw, 20 juni 2019, 'Het is raar dat we arbeidsongeschiktheid niet collectief hebben geregeld', <https://www.trouw.nl/nieuws/kabinetsadviseur-hans-borstlap-het-is-raar-dat-we-arbeidsongeschiktheid-niet-collectief-hebben-geregeld-b81a2b59/>

24 Westerveld 2018, p.210.

25 Pennings, 'Zelfstandigen zonder personeel', in: Pennings & Pantenga (red.), *Nieuwe vormen van arbeidsrelaties en sociale bescherming*, Zutphen: Uitgeverij Paris, 2018, p.79-80.

26 Klosse & Montebovi, 'Sociale zekerheid voor zelfstandigen: hoe regel je dat? Een blik over de grenzen', *TRA 2020/3*.

27 Montebovi, Barrio & Schoukens, 'De sociale zekerheid en de niet-standaard arbeidsrelaties: ontwikkelingen in Europa en Nederland', *TRA-special: contractvorm en arbeidsrechtelijke bescherming*, 2017/82, p.18.

basisbescherming geregeld is met een mogelijke uitbouw van die bescherming. Naast deze twee basisopties (alle inwoners of alle werkenden) kan universalisme zoveel meer betekenen. Zo blijkt hierna.

Ook Brink & Vonk wijzen op de hernieuwde belangstelling voor het universalisme. Het naoorlogse en meermaals hervormde socialezekerheidsstelsel kan namelijk niet meer alle bevolkingsgroepen beschermen.²⁸ De tegenstelling tussen werkenden groeit en daarbij vallen sommige groepen buiten de boot: zzp'ers, platformwerkers en personen met een onregelmatig arbeidsverleden.²⁹ Al in de inleiding van hun artikel, geven Brink & Vonk aan zich te realiseren dat het universalisme in de sociale zekerheid niet bestaat.

Toch lijkt dat begrip ook in het recente beleidsdebat aan interesse te winnen zonder dat duidelijk is waar universalisme precies voor staat. Dat kan makkelijk tot verwarring en onduidelijkheid in het debat leiden. Het bewijs daarvoor leveren ze door recente rapporten van CPB, SCP en WRR te analyseren. Deze kennisinstituten maken geen beleid maar hebben wel invloed hebben op de richting van het Nederlandse beleid.³⁰ De auteurs merken door de analyse van de rapporten dat het een breed begrip is dat op verschillende manieren kan worden geduid. De grote vraag is dan ook wat precies bedoeld wordt met universalisme. Aan de hand van enkele criteria, waarden en stelselkenmerken zoeken Brink & Vonk naar de wezenlijke betekenis van universalisme. Hun analyse en conclusie zijn saillant.

Universalisme omvat namelijk zoveel meer dan een brede personele werking. Het gaat ook om: gelijkwaardige inkomensbescherming op toereikend niveau, wederkerigheid, sociale rechten, investeringen in werkgelegenheid, re-integratievoorzieningen door de overheid, activering (verantwoordelijkheid niet enkel bij het individu, maar bij de staat), geen middelentoetsing, recht op integratie (sluit ook aan bij beginsel 4 van de Europese Pijler van Sociale Rechten),³¹ Opvallend is dat de bestudeerde rapporten andere klemtonen leggen, bijvoorbeeld op het financiële aspect of juist het belang van sociale cohesie, en andere elementen volledig buiten beschouwing laten.

Brink & Vonk concluderen dat het universalisme ook door CPB, SCP en WRR als de oplossing wordt gezien voor de hervormingen die nodig zijn op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Het concept universalisme leeft.³² Wel plaatsen de auteurs

28 Brink & Vonk, 'Naoorlogs universalisme in het huidige socialezekerheidsdebat', *Beleid en Maatschappij 2020* (47) 2, p.149-150.

29 Brink & Vonk, p.150.

30 Brink & Vonk, p.151.

31 Brink & Vonk, p.159-164.

32 Brink & Vonk, p.165.

kritische kanttekeningen bij de lichtvoetigheid waarmee de drie adviesorganen zijn omgegaan met het universalistisch denkbeeld.³³ Tot slot wijzen ze op de aantrekkingskracht van het universalisme voor inkomensbescherming, maar benadrukken ze ook dat verdere verdieping en reflectie nodig³⁴ zijn om universalisme tot een succesformule te laten uitgroeien.

In de Aanbeveling inzake toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, komt de directe verwijzing naar universele stelsels voor in overweging 9 en 19. Hier citeer ik een stukje uit overweging 9:

‘... Over het algemeen wordt sociale bescherming geboden via universele regelingen die alle personen beschermen en gefinancierd worden door algemene belastingen, en/of via stelsels die mensen op de arbeidsmarkt beschermen en die vaak gebaseerd zijn op bijdragen op basis van hun inkomen uit arbeid....’ (overweging 9)

4. Arbeidsvormneutraal

De toegenomen variatie in arbeidsvormen dwingt ons om andere verzekeringscriteria te verkennen en toe te passen, dan die van de klassieke werknemer-werkgeverrelatie die nog steeds de basis is van de arbeidsrechtelijke, fiscaalrechtelijke en socialezekerheidsrechtelijke insteek.³⁵

De begrippen arbeidsvormneutraal en –specifiek krijgen steeds meer aandacht in literatuur en beleid. Schoukens schreef er al over in 2000 en heeft de concepten daarna verder benadrukt en uitgediept.³⁶ Schoukens & Montebovi schreven samen ook over de uitdaging om voldoende arbeidsspecificiteit in te bouwen in arbeidsvormneutrale sociale zekerheid.³⁷ Kort gezegd betekent dat dat het inkomensvervangend karakter van de sociale zekerheid losstaat van het statuut van de werkende (zelfstandige of werknemer) – dit is de arbeidsvormneutraliteit – maar er toch ook een aangepaste bescherming geldt voor iedere beroepsgroep – dit is de arbeidsvormspecificiteit.

Voor iedere werkende geldt namelijk dat hij/zij slachtoffer kan worden van een sociaal risico. En daartegen zou bescherming vanuit de sociale zekerheid moeten zijn geregeld. De concrete invulling van die bescherming kan echter (grondig) verschillen, afhankelijk van de specificiteit van de beroepsgroep. Zo zijn er legio

33 Brink & Vonk, p.165.

34 Brink & Vonk, p.165-166.

35 Artikel 7:610 BW is – nog steeds – het grondartikel van ons sociale recht.

36 Schoukens, *De sociale zekerheid van de zelfstandige en het Europese Gemeenschapsrecht*, Leuven: Acco, 2000. Zie voor andere bijdragen: Schoukens bij KU Leuven en Tilburg University.

37 Schoukens & Montebovi 2019, p.356-357.

voorbeelden van een aangepaste sociale bescherming voor zelfstandigen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en pensioenen.³⁸ Ook andere auteurs en organisaties richten zich steeds meer op de (gewenste) arbeidsvormneutraliteit van sociale bescherming.

Westerveld vraagt zich bijvoorbeeld af 'of het construct van de werknemersverzekering nog wel past bij de wereld van de arbeid van nu.'³⁹ De werknemersverzekeringen schieten tekort in hun basisfunctie om kwetsbare werkenden (daaronder horen vele zzp'ers, *red.*) te beschermen tegen bepaalde risico's.⁴⁰ Omdat steeds meer arbeid niet verzekerd en niet premieplichtig lijkt te zijn, ligt daar een groot probleem voor de werknemersverzekeringen.

Daarnaast hebben onder meer de Commissie Regulering van Werk 2020, de Denktank Keuzes in Sociale Zekerheid 2019 en het IBO-zzp'ers 2015 geopperd om voor alle werkenden een fatsoenlijke socialezekerheidsbescherming te bieden, onafhankelijk van de arbeidsvorm.⁴¹

Vanuit de zzp'ers-hoek zijn er ook signalen voor (meer) arbeidsvormneutrale verzekeringen of een vangnet. De Werkvereniging pleit in haar Toekomstvisie dat Modern Werkenden, dit zijn 3 à 4 miljoen werkenden in Nederland, veel meer gebaat zijn bij arbeidsvormneutrale zekerheden. Dit kan voor arbeidsongeschiktheid, extra pensioen, werkloosheid en persoonlijke ontwikkeling.⁴² De Werkvereniging stelt daarom ook voor om sociale zekerheid en scholing niet langer te koppelen aan de contractvorm maar aan het burger-service-nummer (BSN). Dat idee wordt verder uitgewerkt in het Burger Service Model (BSM).⁴³ Een vergelijking van het BSM met het rapport van de Commissie Regulering van Werk, het Sociaal Akkoord ONL-AVV-VZN en het SER-middellangetermijnadvies zet puntsgewijs een aantal kernpunten op een rij.⁴⁴ Met betrekking tot arbeidsvormneutraliteit geeft de Werkvereniging aan dat niet de contractvorm maar het werk centraal staat en partijen voor hun samenwerking zelf één van de drie standaardcontracten zouden moeten kunnen kiezen: een langdurige samenwerking, een tijdelijke samenwerking of een 'flits'

38 Spasova, Bouget, Ghailani & Vanhercke, *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe*, ESPN, Brussels: European Commission 2017, p.33-50 en ook www.missoc.org (onder self-employed).

39 Westerveld 2018, p.209.

40 Westerveld 2018, p.209.

41 Zie ook Barrio, Montebovi & Schoukens 2018; Montebovi, Barrio & Schoukens 2017; Schoukens & Montebovi 2021.

42 Werkvereniging, *Toekomstvisie! Zo willen Modern Werkenden leven, leren en werken. Een klein boekje voor een grote hervorming*, 2020, p.43 en 50.

43 Werkvereniging 2020, p.17-19, p.55 en p.65.

44 Werkvereniging 2021, <https://www.werkvereniging.nl/nieuws-2/burger-service-model-vergeleken-met-sociaal-akkoord-avv-onl-vzn-mlt-advies-ser-en-rapport-borstlap/>

samenwerking. Minder zelfredzame werkenden krijgen hulp bij het kiezen van de contractsvorm en de overheid garandeert ook gelijkheid en zekerheid voor alle werkenden.

Naast de Werkvereniging verdedigen ook Zipconomy & ONL & HeadFirst Group een breed vangnet dat nodig is voor alle werkenden, ongeacht hun contract- of rechtsvorm. Zij beweren dat een 'broodnodige breuk met het huidige systeem zekerheden creëert die meebewegen met de veranderingen die mensen tegenkomen in hun werkend leven.'⁴⁵

5. Arbeidsvormspecifiek

Met alleen een arbeidsvormneutrale sociale zekerheid, doet men de specificiteit van de verschillende werkvormen te kort. Werknemers en zelfstandigen willen en hoeven niet op dezelfde wijze verzekerd te zijn voor sociale risico's tegen dezelfde voorwaarden, premies en uitkeringsbedragen. En ook onder de zelfstandigen zelf is er voldoende ruimte voor variatie in de bescherming. Dat brengt ons bij het concept arbeidsvormspecifiek. Wat is het?

Arbeidsvormspecifieke sociale zekerheid houdt rekening met de eigenheden van de werkrelatie. Zo kunnen standaard werknemers en zelfstandigen bijvoorbeeld wel verzekerd zijn tegen arbeidsongeschiktheid of zelfs werkloosheid, maar toch op een andere wijze: tegen andere premies, tegen andere uitkeringen, na een andere wachttijd enz. Of zo kunnen zelfredzame zelfstandigen ook anders verzekerd zijn dan afhankelijke zelfstandigen. Bij arbeidsongeschiktheid bijvoorbeeld zou voor zelfredzame zelfstandigen een opt-out kunnen gelden als hun inkomen boven een bepaalde grens uitkomt.. Zij zouden zich dan uit kunnen schrijven bij de verplichte regeling; die optie geldt dan niet voor de afhankelijk zelfstandigen die onder een bepaalde inkomensgrens blijven.⁴⁶

Voor Nederland zijn onderzoeken naar arbeidsvormspecifieke verzekeringen meermaals gedaan.⁴⁷ Zo ook in het IBO-zzp'ers waar het onderscheid wordt gemaakt tussen niet alleen zelfstandigen en werknemers maar de extra dimensie 'zelfredzaam' en 'afhankelijk' wordt toegevoegd.⁴⁸ Verschillende vormen van differentiatie zijn ook te lezen bij Klosse & Montebovi. Zo

45 ONL voor Ondernemers, HeadFirst Group & Zipconomy, *De zzp'er bestaat wel. Feiten over zelfstandigen zonder personeel*, 2021, p.3. <https://zipconomy.nl/wp-content/uploads/2021/11/De-zzp'er-bestaat-wel-feiten-over-zelfstandigen-zonder-personeel.pdf> p.3.

46 Over het gebruik en voordeel van opt-out en opt-in bij verplichte en/of vrijwillige verzekeringen: zie Aanbeveling 12753, overweging 15.

47 IBO-zzp'ers, Commissie Regulering van Werk, WRR, Denktank Keuzes in Sociale Zekerheid, Klosse & Montebovi 2020.

48 IBO-zzp'ers 2015, p.72-74.

onderscheiden zij differentiatie naar verzekeringsvorm en differentiatie naar toekenningsvoorwaarden. In beide categorieën zijn varianten mogelijk; voor de invulling van de arbeidsvormspecificiteit van de sociale zekerheid in Nederland, kan inspiratie worden gehaald uit andere EU-lidstaten.⁴⁹

De begrippen universaliteit, arbeidsvormneutraliteit en arbeidsvormspecificiteit komen ook terug in Aanbeveling 12753 inzake toegang tot sociale bescherming, o.a.:

‘In de meeste lidstaten zijn de regels inzake bijdragen en rechten van de socialebeschermingsstelsels echter nog steeds grotendeels afgestemd op een situatie met voltijdse arbeidsovereenkomsten van onbepaalde tijd tussen werknemers en werkgevers, terwijl andere groepen werknemers en zelfstandigen slechts marginaal gedekt zijn.’ (uit overweging 13)

‘Over het algemeen worden twee soorten problemen vastgesteld: ten eerste is het mogelijk dat als er **verschillende regels** gelden voor werknemers met standaardarbeidsovereenkomsten en voor mensen in atypische arbeidsvormen en zelfstandigen, één groep onnodig wordt benadeeld; ten tweede is het mogelijk dat als **dezelfde regels** gelden voor alle groepen, dit voor mensen met atypische arbeidsvormen nadeliger uitvalt en niet aan de situatie van zelfstandigen is aangepast. In beide gevallen is het wellicht mogelijk om de regels beter af te stemmen op de **specifieke situatie** van de verschillende groepen, maar toch het **universaliteitsbeginsel** te behouden, zodat niemand op de arbeidsmarkt zonder dekking zou zijn wanneer zich een sociaal risico voordoet.’ (uit overweging 19)

6. Flexibiliteit

Niet alleen kent Nederland een grote groep zzp'ers, maar ook het aantal werkenden dat switcht tussen arbeidsstatuten of meerdere banen en statuten combineert, stijgt.⁵⁰ Steeds meer mensen zijn hybride werkenden: zij combineren meerdere banen als werknemer, als (schijn)zelfstandige, of werken tegelijkertijd als werknemer en zelfstandige. Fatsoenlijke socialezekerheidsstelsels zouden deze flexibiliteit moeten kunnen opvangen (decent protection). Ons sociale stelsel is echter nog niet in staat om die flexibiliteit van de moderne samenleving te incorporeren. Het is namelijk nog steeds gebaseerd op de klassieke werknemer-werkgeverrelatie en voorziet daarom in regelingen voor een stabiele, langdurige relatie tussen een werkgever en werknemer (bij ziekte en arbeidsongeschiktheid) of in een regeling bij het einde van de arbeidsovereenkomst (bij werkloosheid

49 Klosse & Montebovi 2020, Denktank Keuzes in Sociale Zekerheid.

50 SER Verkenning 18/02, *De vele kanten van banen combineren*, 2018; Zekić 2021; Montebovi & Barrio & Schoukens 2017.

en pensioen).⁵¹ Voor een steeds groter wordende groep werkenden, de Modern Werkenden volgens de Werkvereniging, is soepelheid van het stelsel nodig om die flexibiliteit in werkrelaties op te vangen.

Aanbeveling 12753 inzake toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen benoemt ook die flexibiliteit op de arbeidsmarkt en onderstreept daarmee de noodzaak voor lidstaten om hun socialezekerheidsstelsel te modelleren naar de nieuwe realiteit op de arbeidsmarkt:

‘De **werkgelegenheid zal steeds gevarieerder zijn**, terwijl loopbanen steeds minder lineair zullen zijn. (overweging 10)

‘Naarmate de arbeidsmarkten veranderen, **moeten ook de socialebeschermingsstelsels in hun verschillende vormen veranderen**, om ervoor te zorgen dat het Europees sociaal model toekomstbestendig is en de samenlevingen en economieën van de Unie optimaal profijt kunnen trekken van de toekomstige arbeidsmarkt. In de meeste lidstaten zijn de regels inzake bijdragen en rechten van de socialebeschermingsstelsels echter nog steeds grotendeels afgestemd op een situatie met voltijdse arbeidsovereenkomsten van onbepaalde tijd tussen werknemers en werkgevers, terwijl **andere groepen werknemers en zelfstandigen slechts marginaal gedekt zijn**.’ (uit overweging 13)

‘Rechten inzake sociale bescherming worden niet altijd behouden, opgebouwd en/of overgedragen wanneer personen de ene rechtspositie op de arbeidsmarkt inruilen voor een andere, bijvoorbeeld wanneer zij van arbeid in loondienst overstappen naar arbeid als zelfstandige’ (uit overweging 20)

‘Deze aanbeveling is van toepassing op: werknemers en zelfstandigen, met inbegrip van mensen die van de ene naar de andere rechtspositie overstappen of beide rechtsposities combineren, alsmede personen van wie het werk wordt onderbroken ten gevolge van één van de risico’s waarvoor sociale bescherming wordt geboden (artikel 3.1)

De zes kernbegrippen van sociale zekerheid die hierboven zijn beschreven, en zoals ook in de rechtsliteratuur (Deel 4) en rapporten (Deel 3) verwoord, moeten en worden nu door de wetgever verder verkend en uitgewerkt. Zolang geschikte wetgeving ontbreekt, zal de rechter zijn rechtsvormende taak (met voorzichtigheid) uitoefenen (Deel 5).

51 Schoukens & Montebovi 2019, p.356.

Deel 5

DE RECHTSPRAAK



In dit deel wordt beknopt een koppeling gemaakt tussen het zelfstandigendossier in Nederland en de rechtspraak over het al dan niet bestaan van het zelfstandigenstatuut in bepaalde arbeidsrelaties. Omdat de focus hierbij weer ligt op de sociale zekerheid, en niet op het arbeidsrecht, is de selectie in dit deel enkel gericht op die onderdelen van de rechtspraak die van direct belang zijn voor de socialezekerheidspositie van zelfstandigen.

In de meeste gevallen waar partijen duidelijk overeenkomen hoe hun arbeidsrelatie gekwalificeerd hoort te worden – als een werknemer-werkgeverrelatie of als een opdrachtnemer-opdrachtgeverrelatie – is een gang naar de rechter overbodig. Maar in sommige situaties waar discussie bestaat over het al dan niet bestaan van een werknemersrelatie, wordt wel aan de rechter gevraagd om zich uit te spreken over de (on)afhankelijkheid van de werkende. Die stap naar de rechter kan geïnitieerd worden door de werkende of de opdrachtgever/werkgever, maar ook door de vakbonden, belastingdienst of socialezekerheidsorganen.

De rechter zal dan alle factoren mee (moeten) wegen die een rol kunnen spelen bij de beoordeling van het bestaan van een werknemer-werkgeverrelatie. Indien de rechter tot het oordeel komt dat de (meeste) elementen wijzen in de richting van een opdrachtnemer-opdrachtgeverrelatie, dan wordt uitgegaan van een zelfstandigenstatuut. Indien de rechter echter oordeelt dat de (meeste) elementen wijzen op een werknemer-werkgeverrelatie, dan wordt uitgegaan van een werknemersstatuut.

Het kwalificatievraagstuk van de arbeidsrelatie heeft een sterke impuls gekregen sinds de aanzienlijke stijging van het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) in Nederland, vanaf 2003¹ en sinds de opkomst van de platformeconomie de laatste jaren. De reden is dat in de groep zzp'ers vaak ook *schijnzelfstandigen* verkeren. Dat vertroebelt niet alleen de cijfers van de zzp'ers maar ook de reële arbeidsverhoudingen op de flexibele arbeidsmarkt. Schijnzelfstandigen behoren namelijk niet tot de categorie van de – echte – zzp'ers omdat zij in een sterk afhankelijke relatie staan tot hun opdrachtgever(s) en daarom in feite niet als echte ondernemers kunnen worden beschouwd. Dat zij toch als (sterk afhankelijke) zzp'er aan het werk zijn, is vaak geen bewuste keuze van die zelfstandigen maar wordt vanuit de opdrachtgevers flink gestuurd in die richting omdat het voor de opdrachtgevers financieel en administratief aantrekkelijk is. De zzp'ers krijgen in principe ook een hoger uurtarief dan in een werknemersstatuut, hetgeen vanzelfsprekend vaak ook aanlokkelijk is. Bovendien spelen de fiscale stimuli ook een belangrijke rol voor de werkende zelf. Dat de verantwoordelijkheid voor

1 <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp/hoofdcategorieen/ontwikkelingen-zzp>

verzekeringen tegen sociale risico's (ziekte, arbeidsongeschiktheid, tweede pijler pensioen, werkloosheid) bij de zelfstandigen ligt, wordt vaak onderschat.²

Aan de rechters wordt, bij kwesties over (schijn)zelfstandigen, meestal de vraag voorgelegd of de betrokken arbeidsrelatie een arbeidsovereenkomst is of niet.³ De rechter kan dan niet anders antwoorden met een ja of nee. Boot wijst hier op en geeft daarmee aan dat de rechter op die manier niet toekomt aan de vraag of sommige zzp'ers misschien wel enige arbeidsrechtelijke bescherming zouden moeten krijgen.⁴

Specifieke jurisprudentie in Nederland die enkel gericht is op de socialezekerheidsbescherming (uitgebreid of beperkt pakket) van werkenden, komt weinig voor. De reden hiervoor is uiteraard dat eerst arbeidsrechtelijk wordt beoordeeld of een bepaalde werkrelatie gebaseerd is op een arbeidsovereenkomst of niet. Pas nadat die kwalificatievraag (werknemer of zzp'er) is beantwoord, komt het socialezekerheidsrechtelijke deel vaak pas aan de orde. Ik bespreek hier op hoofdlijnen recente jurisprudentie in verband met kwalificatievraagstukken met daarbij wel de focus op de socialezekerheidsrechtelijke aspecten van de rechterlijke uitspraken, om zo de constructie van *schijnzelfstandigheid* beter te begrijpen en in te kaderen.

In 2019 werden de eerste vonnissen over de kwalificatie van *platformwerkers* in Nederland geveld. Zij benadrukten de complexiteit van het kwalificatievraagstuk alsook de diversiteit van de groep zzp'ers inclusief (vaak) de platformwerkers.

Hieronder volgt een beknopt overzicht van uitspraken over het al dan niet bestaan van een arbeidsovereenkomst:

- Groen-Schoevers – Hoge Raad 14 november 1997 – ECLI:NL:HR:1997:ZC2495 <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:HR:1997:ZC2495>

De Hoge Raad oordeelde hier dat bij de kwalificatie van de arbeidsovereenkomst alle feiten en omstandigheden van het geval moeten gewogen worden, in onderlinge samenhang zonder één element doorslaggevend te laten zijn. De volgende drie factoren zijn dus van belang: de bedoeling van partijen bij het sluiten van de overeenkomst, de wijze waarop zij feitelijk uitvoering hebben gegeven aan de overeenkomst én de maatschappelijke positie van partijen. Het gaat dus om een 'holistische' benadering die de HR en later ook de lagere

2 Zie o.a. IBO zzp'ers en SEO Keuzes in Sociale Zekerheid 2019.

3 Boot TRA 2016/44, zie 7.2.

4 Boot TRA 2016/44, zie 7.2.

rechtspraak hanteert.⁵

- X/GemeenteAmsterdam – Hoge Raad 6 november 2020 – ECLI:NL:HR:2020:1746 <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:HR:2020:1746>

De Hoge Raad oordeelde hier dat voor de kwalificatie van de arbeidsovereenkomst de bedoeling van partijen niet van belang is (r.o. 3.2.2). Dit is een belangrijke nuancering op het Groen/Schoevers-arrest. Wel van belang zijn de rechten en plichten die partijen hebben afgesproken en of die rechten en plichten voldoen aan de wettelijke omschrijving van de arbeidsovereenkomst (art. 7:610 BW). De beoordeling van die rechten en verplichtingen – voorafgaand aan de kwalificatievraag – gebeurt aan de hand van de Haviltexmaatstaf. En daarbij kan de bedoeling van de partijen bij de invulling van hun rechten en plichten wel een rol spelen (r.o. 3.2.3). Dus nadat de rechter met behulp van de Haviltexmaatstaf de overeengekomen rechten en verplichtingen heeft bepaald/uitgelegd (de uitlegfase), kan hij overgaan tot de kwalificatie van de overeenkomst door te beoordelen of die overeenkomst de kenmerken heeft van een arbeidsovereenkomst (kwalificatiefase).⁶ Het scherpe onderscheid dat de Hoge Raad hier maakt tussen de uitlegfase (volgens de regels van het algemeen verbintenissenrecht) en de kwalificatiefase (volgens de regels van het arbeidsovereenkomstenrecht), wordt ook verder geanalyseerd in de rechtsliteratuur.

- PostNL-zaken inzake kwalificatie overeenkomst – 2015-2021
In een reeks rechtszaken is, sinds 2015, voor verschillende rechters (rechtbanken en Hoven) geoordeeld over het al dan niet bestaan van een arbeidsovereenkomst tussen de pakketbezorgers met PostNL.⁷ In elk afzonderlijk geval werd de ‘vervoersovereenkomst’ tussen de bezorgers en PostNL door de rechters holistisch benaderd zodat op het eerste zicht zeer gelijkaardige zaken toch tot een andere conclusie van de rechters leidden. Soms concludeerde de rechter tot het bestaan van een arbeidsovereenkomst (bijv. door de economische afhankelijkheid van de bezorger en zijn beperkte onderhandelingsvrijheid) en in andere gevallen oordeelde de rechter dat gezien alle omstandigheden in die bepaalde werksituatie geen sprake was van een arbeidsovereenkomst.

5 Zie ook: S. Said, ‘Werknemer of zelfstandige? Drie keer raden!’, *Arbeidsrechtelijke Annotaties (ArA)*, 2017/11/1; S. Said, ‘Holistisch wegen van feiten en omstandigheden: legt de maatschappelijke positie van partijen nog voldoende gewicht in de schaal?’, *TAP* 2019/152.

6 Zie bijvoorbeeld: Grosheide & van der Neut, ‘Over uitleg en kwalificatie: zo hebben we het nooit bedoeld’, *Tijdschrift voor Arbeidsrecht in Context (TAC)*, nr.3 – oktober 2021, p.125-134; en de aldaar aangehaalde literatuur.

7 Zie rechtspraak.nl; zie voor een overzicht van 2015-2016 ook S. Said in *ArA* 2017/11/1; en zie o.a. ECLI:NL:GHDHA:2021:279.

- Deliveroo-zaken – 2018-2021

In verschillende zaken (rechtbank en Hof Amsterdam) werd de rechter gevraagd zich uit te spreken over de rechtsverhouding van platformonderneming Deliveroo met haar bezorgers. We spreken ondertussen van Deliveroo I (rechtbank Amsterdam, 2018)⁸, Deliveroo II (rechtbank Amsterdam, 2019)⁹ en Deliveroo III (Gerechtshof Amsterdam, 2021)¹⁰.

Deliveroo I: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBAMS:2018:5183>

Deliveroo II: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBAMS:2019:198>

Deliveroo III: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHAMS:2021:392>

Bij Deliveroo I oordeelde de rechter dat de overeenkomst van de bezorger met Deliveroo niet geldt als een arbeidsovereenkomst. De bezorger was dus niet in loondienst bij Deliveroo.

Bij Deliveroo II en III kwamen de rechters tot de conclusie dat de bezorgers die bij Deliveroo werken geen zzp'ers zijn (zoals Deliveroo betoogt) maar werken op basis van een arbeidsovereenkomst (zoals de vakbond betoogt). Bij het oordeel in Deliveroo III heeft het Gerechtshof Amsterdam ook de uitspraak van de Hoge Raad van 6 november 2020 meegenomen in zijn overwegingen.¹¹ Verder overweegt het Gerechtshof in overweging 3.8.3: 'Het hof gaat er daarom van uit dat ruim tweederde van de bezorgers minder verdient dan 40% van het (reguliere) minimumloon, en dat de Belastingdienst hun werkzaamheden aanmerkt als hobby-matig. In het arrest FNV KIEM van het HvJ (ECLI:EU:C:2014:2411) wordt een onderscheid gemaakt tussen het werknemerschap en het ondernemerschap. Het zijn van ondernemer is daarmee een indicatie voor het niet-zijn van werknemer.'

8 Rechtbank Amsterdam, 23 juli 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:5183; <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2018:5183&showbutton=true&keyword=Deliveroo>

9 Rechtbank Amsterdam, 15 januari 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:198; <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2019:198&showbutton=true&keyword=Deliveroo>

10 Gerechtshof Amsterdam, 16 februari 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:392; <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHAMS:2021:392&showbutton=true&keyword=Deliveroo>

11 Hoge Raad, 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1746; <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:HR:2020:1746>

- Uber – 2021

In september 2021 oordeelde de rechter in een rechtszaak van FNV tegen Uber.¹²

<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBAMS:2021:5029>

De rechtbank spreekt hier van ‘modern werkgeversgezag’ en ‘moderne gezagsverhouding’ (zie r.o. 26 en 33). De overeenkomsten tussen Uber en de chauffeurs bij Uber, moeten gekwalificeerd worden als een arbeidsovereenkomst zoals bedoeld in artikel 7:610 BW. Dat dit bij Uber tot organisatorische problemen aanleiding kan leiden, brengt de rechters niet tot een ander oordeel.

Kenmerkend voor deze uitspraken, is dat ze laten zien hoe soms de dunne scheidingslijn tussen werknemerschap en ondernemerschap gebruikt en misbruikt kan worden bij de kwalificatie van bepaalde werkrelaties.

Parallel aan de explosieve stijging van het aantal zzp’ers en platformwerkers, eist het fenomeen *schijnzelfstandigheid* steeds meer aandacht op, ook bij rechters. De afgelopen jaren zijn de eerste duidelijke uitspraken specifiek gericht op schijnzelfstandigheid geweest. Daarbij lijkt de rechter op basis van het aloude adagio ‘wezen gaat voor schijn’ steeds meer te oordelen dat deze moderne werkenden niet als echte zzp’ers kunnen worden beschouwd maar eerder werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. Zolang de wetgever (tot nu toe nog) niet voldoende actie onderneemt ter verbetering van de positie van de afhankelijke zzp’ers, nemen de rechters hun (deels) rechtsvormende taak op zich.¹³ Verdere ontwikkelingen moeten we op de voet blijven volgen.

12 Rechtbank Amsterdam, 13 september 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:5029; <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBAMS:2021:5029>

13 Zie Boot 2016 (zie onder 2. De rol van de rechter).

Deel 6

HET LAATSTE WOORD AAN DE POLITIEK?



Meer bescherming is een politieke keuze

Het tussenrapport van de Commissie Regulering van Werk, onder leiding van voorzitter Borstlap, gaf in juni 2019 al aan wat de toon van het eindadvies zou zijn.¹ Zo sprak men van de dreiging van een nieuwe ‘*sociale kwestie*’ en van de noodzaak aan een *adequate inkomensbescherming tegen grote risico’s* als arbeidsongeschiktheid, ziekte, ouderdom en een gebrek aan aanpassingsvermogen.² Het eindadvies sloot hier erg op aan.³

Die risico’s moeten volgens de Commissie Regulering van Werk in ieder geval door alle werkenden en werkgevers worden gedeeld.⁴ Dat veronderstelt een grondige herijking van het sociale stelsel aangezien Nederland – veel meer dan andere, vergelijkbare landen om ons heen – te maken heeft met een sterke toename van tijdelijke arbeid en van zzp’ers. De voornaamste gronden van die stijging zijn ondertussen wel bekend: fiscale prikkels voor zelfstandigen enerzijds, hoge werkgeverslasten bij ziekte en ontslag anderzijds.⁵

Die fiscale stimuli voor zzp’ers en de hoge werkgeverslasten leiden ook tot de tweedeling op de arbeidsmarkt en in de maatschappij waardoor de werknemers met vaste arbeidsovereenkomsten in een sterkere sociale positie staan dan de flexwerkers die met veel meer onzekerheid en lagere lonen te maken hebben.⁶ De oorzaak van die stijging en de daaruit gevolgde tweedeling ligt dus in nationaal beleid. Zo is meermaals bevestigd in meerdere rapporten en ook door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zelf:⁷

‘Een belangrijke boodschap uit de rapporten is dat de oorzaak van de tweedeling op de arbeidsmarkt voor een groot deel ligt in onze *eigen wet- en regelgeving*. Dat biedt perspectief: het betekent dat we een beweging richting een arbeidsmarkt die werkt voor iedereen in eigen hand hebben – al is de uitdaging bijzonder complex.’

Maar de vereiste herziening is niet alleen een binnenlands zorgenkind. Ook de

- 1 Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken? Discussienota van de Commissie Regulering van Werk over toekomstbestendig arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit*, 20 juni 2019.
- 2 Dit is een verwijzing naar de noodzakelijke persoonlijke ontwikkeling en scholing.
- 3 Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk*, 23 januari 2020.
- 4 Commissie Regulering van Werk, Discussienota 2019, p.3 en p.9.
- 5 Zie ook Deel 1 en 2 van dit beleidsdossier. Zie ook de Beer & Verhulp 2017, p.68.
- 6 zie o.a. Deel 1 en 2 en 3 van dit beleidsdossier; Commissie Regulering van Werk (2020), SER-Middellangetermijn-advies 21/08.
- 7 Zie bijv. De Kabinetsreactie op de Commissie Regulering van Werk en het WRR-rapport ‘Het Betere Werk’, op 11 november 2020, p.3: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29544-1028.pdf> Zie voor het dossier Arbeidsmarktbeleid de Kamerstukken onder dossier 29544.

OESO en de EU wijzen op de urgentie van aanpassing omdat de economische groei en productiviteit gevaar lopen.⁸ Bovendien geeft de EU via de Europese Pijler van Sociale Rechten (2017)⁹ en de Aanbeveling voor toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (2019)¹⁰ ook een helder kader aan waarbinnen hervormingen moeten passen, met behoud van de juiste competentieverdeling tussen Europees en nationaal niveau.

De *nieuwe 'sociale kwestie'* waar Borstlap naar verwijst, is de tweedeling in de samenleving, zoals ook aangetoond door o.a. door het Centraal Planbureau (CPB), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), en vele andere organisaties.

Met deze realiteit moet politiek Den Haag aan de slag. De bestaande regels van werk passen niet meer bij de huidige situatie. In het Regeerakkoord van oktober 2017 stonden expliciete aanknopingspunten voor nieuwe regels rondom de flexibele arbeidsmarkt en het zzp-schap.¹¹ Minister Koolmees van SZW is inderdaad ook aan de slag gegaan. In de halfjaarlijkse voortgangsbrieven bijvoorbeeld heeft hij steeds de stand van zaken aangegeven inzake het dossier 'werken als zelfstandige'.¹² Daarnaast waren er ook de kabinetsreacties op de rapporten van de Commissie Regulering van Werk, de WRR en de StAR (over voorstel tot arbeidsongeschiktheidsregeling voor zelfstandigen), al dan niet uitgesteld omwille van de coronapandemie die de aandacht van de Minister SZW opeiste.¹³

Kortom, de politiek is aan zet. Of, zoals Pierre Koning het verwoordde: 'Meer bescherming voor flexwerkers en zelfstandigen is een politieke keuze'.¹⁴

8 Commissie Regulering van Werk, Discussienota 2019, p.4. En zie ook Deel 2 van dit beleidsdossier waar de EU en OESO-aanbevelingen ter sprake komen.

9 De Europese Pijler van Sociale Rechten: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf

10 Aanbeveling van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 2019, C-387/01: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2019.387.01.0001.01.NLD&toc=OJ%3AC%3A2019%3A387%3AFULL

11 Regeerakkoord 2017-2021, *Vertrouwen in de toekomst*, p.22-26. En zie ook *Kamerstukken II*, dossier 29544 Arbeidsmarktbeleid.

12 Zie verder in dit Deel.

13 Kabinetsreactie op de rapporten met adviezen van de Commissie Regulering van Werk en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), brief aan de Tweede Kamer, 11 november 2020, 'De Kabinetsreactie op de Commissie Regulering van Werk en het WRR-rapport 'Het betere werk', ref.2020-0000148782.

14 www.esb.nu, Pierre Koning, *Meer bescherming flexwerkers en zelfstandigen is een politieke keuze*, 19 september 2019.

De halfjaarlijkse voortgangsrapportages in dossier 31 311

Met zeven voortgangsbrieven informeert de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Minister Koolmees, van juni 2018 tot september 2021, de Tweede Kamer over de stand van zaken en de vervolgstappen in het dossier 'werken als zelfstandige', ook wel bekend als dossier 31 311.

De eerste zes brieven verschenen in juni en november van 2018 tot 2020; de zevende brief wijkt af van deze regelmaat en verscheen in september 2021, uit naam van de demissionaire Minister van SZW. Het is met andere woorden een heldere informatiestroom die niet alleen de Tweede Kamer op de hoogte brengt maar ook 'het land'.

Deze halfjaarlijkse brieven in dossier 31 311 lichten namelijk alle geïnteresseerden in en geven een overzicht van het werk dat gedaan wordt, moet worden of niet (meer) kan worden in het dossier van 'de zelfstandige'. De brieven worden aangekondigd als: Voortgang Uitwerking maatregelen 'werken als zelfstandige'.¹⁵

Hieronder volgt een kort overzicht van de datum en het nummer van iedere voortgangsbrief, alsook een link naar iedere brief:

1. 22 juni 2018, *Kamerstukken II*, 2017/18, 31 311, nr.207
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31311-207.pdf>
2. 26 november 2018, *Kamerstukken II*, 2018/19, 31 311, nr.212
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31311-212.pdf>
3. 24 juni 2019, *Kamerstukken II*, 2018/19, 31 311, nr.219
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31311-219.pdf>
4. 22 november 2019, *Kamerstukken II*, 2019/20, 31 311, nr.220
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31311-220.pdf>
5. 15 juni 2020, *Kamerstukken II*, 2019/20, 31 311, nr.235
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31311-235.pdf>
6. 16 november 2020, *Kamerstukken II*, 2020/21, 31 311, nr.236
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31311-236.pdf>
7. 20 september 2021, *Kamerstukken II*, 2021/22, 31 311, nr.240
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31311-240.pdf>

Het Nederlandse poldermodel heeft de afgelopen Kabinetsperiode tot veel actie en reacties geleid met betrekking tot het thema arbeidsmarkt en (meer) gelijkwaardige sociale bescherming voor alle werkenden. Een aantal punten uit

¹⁵ De eerste brief vermeldt nog niet de term voortgangsbrief. Vanaf de tweede brief wordt deze term wel gebruikt en wordt steeds naar de voorgaande brieven verwezen.

het Regeerakkoord 2017-2021 hebben het niet gehaald zoals bijvoorbeeld de indeling van de groep zelfstandigen in drie types, afhankelijk van het uurtarief van de zelfstandige.¹⁶ Ook is het invoeren van een ondernemersovereenkomst in het Burgerlijk Wetboek nog geen realiteit geworden.¹⁷

Langs de andere kant zijn er ook wél veranderingen (bijna) gerealiseerd. Het voornaamste wapenfeit met betrekking tot de zelfstandigen is de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen en het streven naar verbetering van pensioensparen voor de zzp'ers. Dat is overeengekomen door de sociale partners in het Pensioenakkoord van 2019, verder bevestigd in juli 2020.¹⁸ De Stichting van de Arbeid (StAR) heeft op vraag van de Minister van SZW een voorstel uitgewerkt over de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Dat voorstel is op 3 maart 2020 verschenen, met de titel 'Keuze voor zekerheid. Zelfstandigen standaard verzekerd tegen langdurig inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid'.¹⁹ Of dit voorstel ook werkelijk uitgevoerd gaat worden, is op dit moment nog niet duidelijk.

Kabinetsreactie november 2020

In de Kabinetsreactie van 11 november 2020, op het rapport van de Commissie Regulering van Werk (januari 2020) en het WRR-rapport 'Het betere werk' (januari 2020), geven de Minister en Staatssecretaris van SZW hun reactie op de adviezen uit de twee rapporten en bevestigen daarbij tegelijkertijd dat het toekomstbestendig maken van de arbeidsmarkt een kwestie van jaren is, zoals ook door de Commissie Regulering van Werk wordt benadrukt.²⁰ Enkele citaten uit de kabinetsreactie:

'Het kabinet deelt op hoofdlijnen de analyse van beide rapporten. De rapporten laten zien dat het kabinet de laatste jaren in de goede richting beweegt, door in een gelijktijdige beweging de verschillen tussen vaste en flexibele contractvormen te verkleinen. Dit maakt het aantrekkelijker voor werkgevers om vaste contracten aan te bieden. Zelfstandigen krijgen de ruimte om te ondernemen, mits zij om de juiste redenen kiezen voor het zelfstandig

16 Regeerakkoord 2017-2021, *Vertrouwen in de toekomst*, p.25.

17 Regeerakkoord 2017-2021, p.26.

18 Presentatie van het pensioenakkoord op 5 juni 2019, zie *Kamerstukken II*, 2018-19, 32 043, nr. 457. Uitwerking van de afspraken uit het pensioenakkoord, 6 juli 2020 aan de Tweede Kamer gepresenteerd, door Minister Koolmees van SZW, 'Kamerbrief uitwerking pensioenakkoord', referentie 2020-0000086400; zie voor de laatste stand van zaken vanuit de overheid ook: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/pensioen/nieuws>

19 Stichting van de Arbeid, <https://www.stvda.nl/nl/publicaties/aov-zelfstandigen-voorstel>

20 Kabinetsreactie op de rapporten met adviezen van de Commissie Regulering van Werk en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), brief aan de Tweede Kamer, 11 november 2020, 'De Kabinetsreactie op de Commissie Regulering van Werk en het WRR-rapport 'Het betere werk'', ref.2020-0000148782, p.1.

ondernemerschap en er niet eigenlijk sprake is van een arbeidsovereenkomst. De keuze voor flexibele contracten wordt gemaakt daar waar dit past bij de aard van het werk. (p.3)

De gevolgen van Covid-19 onderstrepen bovendien de bevindingen uit beide rapporten. Op de Nederlandse arbeidsmarkt is sprake van een tweedeling. Wanneer het economisch tegen zit verliezen werkenden met flexibel werk vaak als eerste hun inkomen. Met name laagopgeleiden en jongeren ontberen momenteel de zekerheden die verbonden zijn aan een vast contract. De groep die zich aan de nadelige kant van deze tweedeling bevindt loopt ook een verhoogd risico op armoede. Wanneer het werk wegvalt heeft een aanzienlijk deel van hen hulp nodig om acute financiële problemen te voorkomen. (p.3)

Een belangrijke boodschap uit de rapporten is dat de oorzaak van de tweedeling op de arbeidsmarkt voor een groot deel ligt in onze eigen wet- en regelgeving. Dat biedt perspectief: het betekent dat we een beweging richting een arbeidsmarkt die werkt voor iedereen in eigen hand hebben – al is de uitdaging bijzonder complex. De constatering van de Commissie nodigt uit tot reflectie op hoe de huidige instituties tot stand zijn gekomen en hoe we gemeenschappelijke belangen beter kunnen dienen. Om daar vervolgens gezamenlijk de schouders onder te zetten om tot verdere concrete hervormingen te komen. (p.3)

De Commissie geeft aan dat het haar niet om de concrete maatregelen gaat, maar vooral om de richting die zij adviseert. Dat past bij de complexiteit van de opgave. De bakens moeten worden verzet, en dat kost tijd, ook gegeven de inspanning die dat van uitvoerders zal vragen. Ook de Commissie geeft aan dat meerdere regeerperiodes nodig zullen zijn voor de implementatie van haar rapport. Gedurende die regeerperiodes zal in het bijzonder verdere aandacht nodig zijn voor de verschillen tussen contractvormen (vast, flex en zzp), voor effectieve dienstverlening en investeringen in menselijk kapitaal, en voor de beweging richting regels die nog beter aansluiten bij de behoeften van werkenden, ongeacht hun contractvorm, en werkgevers. (p.3)

Het kabinet zal de komende maanden voorbereidingen treffen die het volgende kabinet in staat stelt om de aanbevelingen uit de rapporten verder ter hand te nemen. Zo hebben we uw Kamer voorzien van een ambtelijke technische uitwerking van de inhoudelijke maatregelen uit het rapport van de Commissie. Verder werkt het kabinet de komende maanden door op de volle breedte van het beleidsterrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zo start een pilot met de webmodule, ronden we de Scenariostudie

Kindvoorzieningen af, bereiden we de introductie van het STAP-budget voor, werken we de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen uit en stellen we de strategische onderzoek- en evaluatieagenda van SZW samen. Het kabinet kijkt bovendien met belangstelling uit naar de bijdragen die sociale partners en andere maatschappelijke partijen kunnen leveren aan de volgende stap. Een voorbeeld hiervan is het middellangetermijnnadvies van de Sociaal-Economische Raad, dat naar verwachting eind dit jaar verschijnt en een belangrijke bouwsteen kan zijn in de formatie van het volgende kabinet.’ (p.4)

Uit deze reactie blijkt dus dat het (toenmalige) kabinet aansluit bij de resultaten van de rapporten en ook bereid is om – stapsgewijs – hervormingen door te voeren. De complexiteit van deze herijtingsoperatie – het verzetten van de bakens – vereist echter tijd. Zo zijn meermaals afspraken of reacties doorgeschoven naar een later moment. En soms moet opnieuw onderhandeld worden over de uitwerking van hervormingsideeën.

Dossier 31311 en 29544

Dossier 31 311 (werken als zelfstandige) en 29 544 (arbeidsmarktbeleid) bevatten vele Kamerstukken over de hervormingen, waaronder enkele specifiek voor de socialezekerheidspositie van de zelfstandige:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/31311>

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/29544>

Stappen van hervorming

Enkele recente stappen die helpen de bakens te verzetten en een pad vereffen in richting onder andere hervormingen voor zelfstandigen op de arbeidsmarkt, zijn bijvoorbeeld:

- **de webmodule Beoordeling Arbeidsrelatie:** In de eerste helft van 2021 liep een online pilot waarbij opdrachtgevers voorafgaand aan een opdracht anoniem een vragenlijst konden invullen en zo helder krijgen of zij voor die opdracht een zelfstandige mogen inhuren of dat ze een arbeidsovereenkomst moeten afsluiten met de werkende.²¹ Op deze wijze werd en wordt van tevoren duidelijk in welke relatie de partijen tot elkaar staan: als werkgever-werknemer of als opdrachtgever-opdrachtnemer. Ook wordt schijnzelfstandigheid op deze manier (waarschijnlijk) bestreden. De module is (nog steeds, ook na

21 <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/01/11/pilot-webmodule-van-start>

zomer 2021) beschikbaar via de website van het Ondernemersplein.²² In de zomer van 2021 is de pilot geëvalueerd en is beslist dat het voorlopig als voorlichtingsinstrument wordt ingezet. In ongeveer 30% van de gevallen kon de webmodule geen uitsluitsel geven over de aard van de arbeidsrelatie. Een volgend kabinet 'zal besluiten welke verdere stappen zullen worden genomen rond het werken als zelfstandige en of en in welke vorm de webmodule wordt ingevoerd'.²³ Zie hiervoor ook de zevende voortgangsbrief (p.2-6).²⁴

- **de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen:** waarschijnlijk zal een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen uitgewerkt worden naar het ontwerp van de Stichting van de Arbeid in maart 2020. Zo is voorlopig onderschreven door de Minister van SZW (november 2020)²⁵ en de SER (juni 2021)²⁶. Het Programma Bevorderen Keuzegedrag, in 2019 opgesteld en gepresenteerd door SZW en het Verbond van Verzekeraars, dat zzp'ers wilde ondersteunen bij het maken van een bewuste keuze voor het al dan niet regelen van een arbeidsongeschiktheidsverzekering, is daarmee in een ander daglicht komen te staan.²⁷ In het Pensioenakkoord van 2019 is namelijk afgesproken om richting een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers te werken.
- Specifiek voor de platformwerkenden is de initiatiefnota van Gijs van Dijk interessant om hier te noemen als concreet voorstel om de arbeidsmarkt anders in te richten. Op 26 juni 2019 diende Tweede Kamerlid Gijs van Dijk (PvdA) namelijk een **initiatiefnota** in met als titel '**De herovering van de platformeconomie**'.²⁸ In die initiatiefnota wordt eerst de huidige situatie op de arbeidsmarkt en specifiek in de platformeconomie geschetst en daarna worden concrete voorstellen ('oplossingsrichtingen') gedaan. Advocatenkantoor Stibbe vat de voorstellen kort samen als volgt:²⁹

22 <https://ondernemersplein.kvk.nl/webmodule-beoordeling-arbeidsrelatie/>

23 <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/09/20/evaluatie-pilot-webmodule-naar-tk>

24 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31311-240.pdf>

25 zie, 'De Kabinetsreactie op de Commissie Regulering van Werk en het WRR-rapport 'Het betere werk', 11 november 2020, ref.2020-0000148782.

26 SER, Advies 21/08, Sociaal-economisch beleid 2021-2025, *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*, 2 juni 2021, <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/sociaal-economisch-beleid-2021-2025.pdf?la=nl&hash=C63510B080855E0ED7711461418A6A7F>

27 Zie Minister Koolmees (SZW), brief van 24 juni 2019 aan de Tweede Kamer, betreffende toezeggingen dertigledendebat en Algemeen Overleg Arbeidsongeschiktheid op 27 maart 2019 m.b.t. arbeidsongeschiktheid en zzp'ers, ref.2019-0000090147, p.2.

28 https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z13498&did=2019D27715 ; *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35 230, nr.2, Initiatiefnota van het lid Gijs van Dijk over "De hervorming van de platformeconomie"

29 https://www.my.stibbe.com/mystibbe/tools/pvda-biedt-de-tweede-kamer-de-initiatiefnota-de-herovering-van-de-platformeconomie-aan_1

1. Keer de bewijslast om: een platform is per definitie een werkgever, tenzij het platformbedrijf aantoonst dat het platform slechts als bemiddelaar werkt.
2. Verduidelijk de arbeidsrelatie: platformwerkers dienen de rechten van werknemers te krijgen als de arbeidsrelatie aan een aantal criteria voldoet. Om de relatie tussen platformwerkers en het platform te verduidelijken, kunnen ten eerste criteria, zoals voorgeteld door de Commissie Boot, worden gehanteerd. Deze criteria kunnen worden opgenomen in de Wet op de loonbelasting 1964 en de Wet financiering sociale verzekeringen. Indien niet aan die criteria wordt voldaan, is altijd sprake van een arbeidsovereenkomst, met overeenkomstige rechten en plichten voor platform en platformwerker.
3. Platformwerkers moeten zeker kunnen zijn van een eerlijk loon, een goed pensioen en bescherming bij ziekte en arbeidsongeschiktheid.
4. Pas de wetgeving over arbeidsomstandigheden en arbeidstijden ook toe op zzp'ers. Waar mogelijk wordt deze wetgeving direct geïntegreerd in het algoritme dat platformwerkers werk toewijst.
5. Versterk de onderhandelingspositie van platformwerkers: geef zzp'ers, waaronder platformwerkers, de mogelijkheid om collectief te kunnen onderhandelen over tarieven door aanpassing van de mededingingswet.
6. Dataportabiliteit: de overheid dient het meenemen van de opgebouwde reputatiedata van platformwerkers te bevorderen en op te treden tegen platforms die dit verhinderen.
7. Inspraak: verplicht inspraak en/of instemming van platformwerkers bij wijziging van de werking van algoritmes die werk toewijzen.
8. Naleving: handhaaf wet- en regelgeving die zelfstandigen en werknemers bescherming bieden.

De eerste oplossingsrichting die Van Dijk voorstelt, is sterk gericht op de dagelijkse praktijk van de platformwerker en kan veel impact hebben. Het gaat namelijk om de omkering van de bewijslast waarbij het uitgangspunt dan wordt dat het platform per definitie een werkgever is – en dus niet een bemiddelaar zoals nu vaak geldt of beweerd wordt. Dat betekent dus met andere woorden dat de platformwerker een arbeidsovereenkomst heeft met het platform tenzij het platform het tegendeel kan bewijzen. Tot op heden (oktober 2021) zijn nog geen verdere Kamerstukken in dit dossier beschikbaar. We mogen ervan uitgaan dat de platformeconomie – en daar bestaande schijnzelfstandigheid – ook voor het volgende kabinet een belangrijk agendapunt zal zijn.

De regeerperiode na de verkiezingen van maart 2021

Na de verkiezingen van maart 2021 lukt het niet om op korte termijn een nieuw kabinet te vormen. Tijdens de formatieperiode worden een aantal rapporten en

akkoorden gepresenteerd aan het demissionaire kabinet en de (in)formateur(s). Het belang van de aanpak van de hervorming van de arbeidsmarkt wordt zo meerdere keren onderstreept.

Op **21 mei 2021** vraagt de **Werkvereniging** in een brief aan informateur Hamer aandacht voor de drie miljoen 'Modern Werkenden' in Nederland. Het vangnet van de sociale zekerheid moet contractneutraal zijn om zo ook voor de nieuwe werkenden bescherming te bieden tegen sociale risico's als ziekte, werkloosheid en gebrek aan scholing.³⁰ Een passage uit die brief luidt:

'In lijn met wat Hans Borstlap, voorzitter van de Commissie Regulering van Werk bedoelt, zegt de Werkvereniging (al voor Borstlap): onthok werkend Nederland en vernieuw ons verouderde poldermodel. Bied alle werkenden dezelfde sociale zekerheid ongeacht de contractvorm. Werkenden maak je niet wendbaar en weerbaar door ze in hokjes te stoppen maar door ze vrij over de arbeidsmarkt te laten bewegen met een vangnet dat aan hen gekoppeld is en niet aan de werkgever.'

Op **31 mei 2021** wordt een '**nieuw Sociaal Akkoord**' gepresenteerd, aan demissionair Minister Koolmees van SZW, door ondernemersorganisatie ONL, vakbond AVV en Vereniging Zelfstandigen Nederland (VZN).³¹ De reden voor dit akkoord is, aldus de ondernemersorganisaties, dat de arbeidsmarkt nog te weinig gericht is op zelfstandigen. Het akkoord is volgens betrokken partijen uniek omdat zowel werkgevers, werknemers als zelfstandigen betrokken zijn. In een reactie vertellen partijen dat ze hun adviezen ook opgesteld hebben tegen de achtergrond van het rapport Commissie Regulering van Werk.³² Een overzicht van alle voorstellen is te lezen in het 'Sociaal Akkoord' van 25 pagina's. Enkele – voor zelfstandigen – interessante voorstellen zijn:

- een overzichtelijk stelsel van contractvormen; er zijn dan drie duidelijk afgebakende rijbanen voor werknemers, zelfstandigen en uitzendkrachten
- een duidelijke definitie van zelfstandig ondernemerschap
- een basis collectieve arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden, onafhankelijk van de contractvorm; met de mogelijkheid voor zelfstandigen om nog veel zelf te regelen
- geen afbouw maar ombouw van de fiscale regelingen voor zelfstandigen zodat

30 Zie www.werkvereniging.nl, brief van 21 mei 2021 '**Brief aan informateur Mariette Hamer**', <https://www.werkvereniging.nl/nieuws/brief-aan-informateur-mariette-hamer/>

31 Zie www.zelfstandigen nederland.nl, 31 mei 2021, Nieuw Sociaal Akkoord.

32 Luister bijvoorbeeld <https://www.bnr.nl/nieuws/ondernemen/10442679/ondernemersorganisaties-arbeidsmarkt-te-weinig-gericht-op-zelfstandigen>

de zelfstandige een financiële buffer kan aanleggen, fiscaal gefaciliteerd

- een individueel en fiscaal gefaciliteerd ontwikkelbudget, waarover de werkende zelf de regie voert.
- regionale werkhubs voor werk-naar-werk trajecten
- zelfstandigen moeten zich, indien gewenst, kunnen aansluiten bij het bedrijfstakpensioenfonds van hun sector of kiezen voor het op eigen wijze regelen van een oudedagsvoorziening via een eigen buffer
- de rechtspositie van een digitaal platform is altijd één van de volgende drie: werkgever, uitzendwerkgever of bemiddelaar.

Met dit Sociaal Akkoord 2021 van ONL, AVV en VZN hopen deze drie partijen een bijdrage te kunnen leveren aan een nieuw regeerakkoord.³³

Op 1 juni 2021 koppen de kranten: 'Akkoord tussen bonden en werkgevers'.³⁴ Daarmee wordt verwezen naar het akkoord op hoofdlijnen over de hervorming van de arbeidsmarkt. En inderdaad, op **2 juni 2021**, slechts twee dagen nadat het ONL, AVV en VZN hun Sociaal Akkoord 2021 bekendmaakten, verschijnt dit nieuwe akkoord als onderdeel van het middellangetermijnadvies van de **SER**.³⁵

Met dit advies over het **sociaal-economisch beleid 2021-2025**, reikt de SER een reeks van aanbevelingen en ideeën aan voor grondige hervormingen in Nederland op het gebied van inkomensverdeling, investeren in brede welvaart en publieke sector, uitvoering van het Klimaatakkoord, budgettair beleid en de arbeidsmarkt.

De titel van het SER-advies van juni 2021 is veelzeggend: '*Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*'. Het geeft de omvang en de urgentie van de gewenste hervormingen aan. Met wat wijzigingen in het arbeidsrecht of een economisch herstelplan, komt men er niet. Een ingrijpende hervorming die doordringt tot in de fijne mazen van de samenleving is nodig.

Kort na het SER-Advies verschijnt de SER-special van het Tijdschrift voor Recht en Arbeid (TRA), volledig gewijd aan dit middellange beleidsadvies.³⁶ Verschillende auteurs belichten in afzonderlijke bijdragen de verschillende SER-aanbevelingen. De voorstellen met betrekking tot de zelfstandigen worden door Gerrard Boot onder de loep genomen. Hij focust daarbij vooral op de fiscale faciliteiten

33 Luister <https://www.bnr.nl/nieuws/ondernemen/10442679/ondernemersorganisaties-arbeidsmarkt-te-weinig-gericht-op-zelfstandigen>

34 www.nos.nl, 'Akkoord tussen bonden en werkgevers over flexwerk, 1 juni 2021; www.volkskrant.nl, 'Nieuw akkoord van vakbeweging en werkgevers moet flexwerk beperken', 1 juni 2021.

35 SER 2021, Advies 21/08.

36 TRA 2021 (Tijdschrift Recht en Arbeid), afl.9/10, *SER-special* (74-80).

van zelfstandigen, de sociale zekerheid en het kwalificatievraagstuk via de webmodule.³⁷

Een nieuwe regeerperiode vanaf 2022

De uitvoering van hervormingsplannen voor de arbeidsmarkt en voor een gelijkere bescherming van alle werkenden, ligt nu in handen van een nieuw kabinet dat vanaf 2022 (waarschijnlijk) hiermee aan de slag gaat. De afgelopen jaren heeft het kabinet al belangrijke stappen gezet in de richting van een toekomstbestendige arbeidsmarkt. Zoals eerder aangegeven richt het kabinet zich op arbeidsrechtelijke wijzigingen om de verschillen tussen contractvormen te verkleinen (bijvoorbeeld via de Wet Arbeidsmarkt in Balans), en ook op een betere verzekeringspositie van zelfstandigen. Hoe dat tot nu toe is vormgegeven, wordt samenvattend beschreven in de zevende voortgangsbrief van 20 september 2021. Hoe dat in de toekomst kan worden gepland, geregeld en gefinancierd, is op de derde dinsdag van september 2021 aangekondigd.

In de Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor 2022, geeft (demissionaire) Minister Koolmees namelijk aan dat:³⁸

‘Het kabinet wil zelfstandigen de ruimte geven om te ondernemen en tegelijkertijd zelfstandigen aan de onderkant beschermen. Het kabinet wil zoveel mogelijk een gelijk speelveld voor werkenden creëren, schijnzelfstandigheid aanpakken en duidelijkheid geven of sprake is van een dienstbetrekking. Deze doelstellingen van het kabinet liggen nadrukkelijk in het verlengde van de aanbevelingen door de commissie Borstlap en de WRR.’

37 Boot, G.C., ‘SER-Advies 21/08 ‘Zekerheid voor mensen’ en het verrichten van zelfstandige arbeid’, *Tijdschrift Recht en Arbeid*, TRA 2021/77. Zie ook elders in dit beleidsdossier: Deel 4.

38 *Kamerstukken II*, 2021-2022, 35 925 XV, nr.2 (MvT), Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2022, p.12. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021Z14803&did=2021D31856>

Deel 7

LITERATUURLIJST BELEIDSDOSSIER



Arets 2020

Arets, M., *Platformrevolutie. Van Amazon tot Zalando, de impact van platformen op hoe wij werken en leven*, Amsterdam: Boom Uitgevers, 2020.

AWVN 2018

AWVN, *Wegwerkzaamheden. Tien ideeën voor de wereld van werk*, Den Haag: AAVN, 2018.

Barrio, Montebovi & Schoukens 2018

Barrio, A., Montebovi, S. & Schoukens, P., 'The EU social pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?', *European Journal of Social Security (EJSS)* 2018/3, Vol.20 p.219-241.

de Beer & Verhulp 2017

de Beer, P. & Verhulp, E., *Dertig vragen en antwoorden over flexibel werk*, University of Amsterdam, AIAS, 2017.

<http://www.uvaaias.net/nl/research-projects/flexibel-werk>

Bennaars, van Slooten, Verhulp & Westerveld (red.) 2018

Bennaars, J.H., Slooten van, J.M., Verhulp, E. & Westerveld, M. (red.), *De werknemerachtige in het sociaal recht. Een verkenning*, Deventer: Wolters Kluwer, 2018.

Boot 2012

Boot, G.C., 'Zzp'ers, flexibiliteit, bescherming en zekerheid', oratie Universiteit Leiden, 13 januari 2012.

Boot 2016

Boot, G.C., 'Schijnzelfstandigen: de rekenaar, de wetgever en de rechter', *Tijdschrift Recht en Arbeid, TRA* 2016/44.

Boot 2021

Boot, G.C., 'SER-Advies 21/08 'Zekerheid voor mensen' en het verrichten van zelfstandige arbeid', *Tijdschrift Recht en Arbeid, TRA* 2021/77.

Brink & Vonk 2020

Brink, B. & Vonk, G., 'Naoorlogs universalisme in het huidige socialezekerheidsdebat', *Beleid en Maatschappij 2020 (47) 2*.

<https://research.rug.nl/nl/publications/naoorlogs-universalisme-in-het-huidige-socialezekerheidsdebat>

Buitenhuis 2019

Buitenhuis, M., *Zelfstandigen met weinig vermogen vaak ook niet verzekerd*, ESB, 104(4779), 14 november 2019.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), www.cbs.nl (bijv. ook Dossier zzp).

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 2014

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *Achtergrondkenmerken en ontwikkelingen van zzp'ers in Nederland*, 1 december 2014 gepubliceerd op cbs.nl.

Centraal Planbureau (CPB) 2016

Centraal Planbureau, *Solidariteit. Keuzevrijheid. Zelfstandigen en arbeidsongeschiktheid. CPB Policy Brief 2016/11*, Ernest Berkhout en Rob Euwals, Den Haag: CPB, 2016.

Commissie Regulering van Werk 2019

Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken? Discussienota van de Commissie Regulering van Werk over toekomstbestendig arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit*, 20 juni 2019.

Commissie Regulering van werk 2020

Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken?, Eindrapport*, 23 januari 2020.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/23/rapport-in-wat-voor-land-willen-wij-werken>

Denktank Keuzes in Sociale Zekerheid 2019

Denktank, *Keuzes in Sociale Zekerheid. Vier scenario's voor (arbeidsvormneutrale) verzekeringen voor arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en langlevens*, Amsterdam: SEO (met subsidie van Instituut Gak), 2019 (zie ook onder SEO).

Eurofound 2017

Eurofound, *Exploring self-employment in the European Union*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017

Europese Commissie 2018

Europese Commissie (EC), 'Country Report the Netherlands 2018', 7 March 2018

Europese Commissie 2019

Europese Commissie (EC), 'Landverslag Nederland 2019', 27 februari 2019.

Europese Commissie 2020

Europese Commissie (EC), 'Country Report The Netherlands', 26 February 2020.

Europese Commissie 2020

Europese Commissie (EC), Recommendation for a Council Recommendation on the 2020 National Reform Programme of the Netherlands and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of the Netherlands, Brussels, 20 May 2020, COM(2020) 519 final.

Europese Commissie 2021

Europese Commissie (EC), Mededeling van de Commissie aan het EP, de Raad, het EESC en het Comité van de Regio's, *Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten*, 4 maart 2021, COM(2021) 102 final.

FNV – Dossier schijn-zzp

FNV – Dossier schijn-zzp, <https://www.youtube.com/c/fnvn1> (meerdere filmpjes over schijnzelfstandigheid, mei 2021)

FNV Zelfstandigen

FNV Zelfstandigen, <https://fnvzzp.nl> (zoek op thema's: zzp-schap)

FNV Zelfstandigen 2018

FNV Zelfstandigen, *FNV Visiedocument op zelfstandige arbeid*, juni 2018.

Groot 2021

Ed Groot in het FD van 12 juni 2021: 'De zzp'er: van troetel- naar zorgenkind'.

Grosheide & van der Neut 2021

Grosheide, E.F. & van der Neut, N.M.Q., 'Over uitleg en kwalificatie: zo hebben we het nooit bedoeld', *Tijdschrift voor Arbeidsrecht in Context (TAC)*, nr.3 – oktober 2021, p.125-134.

Van der Heijden & Noordam 2001

Van der Heijden, P.F. & Noordam, F.M., *De waarde(n) van het sociaal recht. Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking*, Preadvies NJV, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001.

Hirsch Ballin, Jaspers, Knotterus & Vinke 2021

Hirsch Ballin, E.M.H., Jaspers, A.P.C.M., Knotterus, J.A. & Vinke, H. (red.), *De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving* (afscheidsbundel aan dr. E.P. De Jong als vicevoorzitter van Instituut Gak), Den

Haag: Boom juridisch 2021.

Houwerzijl 2018

Houwerzijl, M., 'Juridische vraagstukken rond arbeid in de klusseneconomie', *Beleid en Maatschappij* 2018 (45) 2.

https://tijdschriften.boombestuurskunde.nl/tijdschrift/benm/2018/2/BenM_1389-0069_2018_045_002_009.pdf

IBO-zzp'ers 2015

IBO-rapport, *Zelfstandigen zonder personeel*, Den Haag: Ministerie van Financiën 2015.

ILO 2016

ILO, *Non-standard forms of employment. Understanding challenges, shaping prospects*, 2016. (www.ilo.org)

Van Istendael 2019

Van Istendael, G., *De grote verkillung*, Amsterdam/Antwerpen: Atlas Contact, 2019.

Kleinbedrijf Index

Kleinbedrijf Index, credits.nl.

Klosse & Montebovi 2020

Klosse, S. & Montebovi, S., 'Sociale zekerheid voor zelfstandigen: hoe regel je dat? Een blik over de grenzen', *Tijdschrift Recht en Arbeid*, TRA 2020/3

https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/32908045/Klosse_Montebovi_TRA_2020_3_.pdf

Klosse & Vonk 2020

Klosse, S. & Vonk, G.J., *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*, Den Haag: Boom juridisch, 2020.

Koning 2019

Koning, P., *Meer bescherming flexwerkers en zelfstandigen is een politieke keuze*, 19 september 2019; www.esb.nu.

Koster 2019

Koster, F., 'Globalisering en werk', in: Dekker, F. (red), *Theorie en praktijk van arbeid*, Amsterdam: Boom, 2019, p.81-107.

Kösters & Souren 2014

Kösters, L. en Souren, M., 'De toename van zzp'ers in Europees perspectief', *ESB Arbeidsmarkt*, 18 april 2014, p.247-249.

Ministerie van Financiën 2020

Ministerie van Financiën, Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, Syntheserapport, april 2020.

Missoc.org

www.missoc.org (onder self-employed)

Montebovi, Barrio & Schoukens 2017

Montebovi, S., Barrio, A. & Schoukens, P., 'De sociale zekerheid en de niet-standaard arbeidsrelaties: ontwikkelingen in Europa en Nederland', *TRA-special: contractvorm en arbeidsrechtelijke bescherming*, TRA 2017/82.

Montebovi 2021

Montebovi, S., 'Accommodating platform work as a new form of work in Dutch social security law: new work, same rules?', in: *International Social Security Review*, Special Issue: Social protection for digital platform workers in Europe, Vol. 74, No. 3-4 (2021).

OESO (OECD) 2018

OESO (OECD), *The future of social protection: what works for non-standard workers?*, OECD Publishing, Paris, 2018.
<https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>

ONL-AVV-VZN Sociaal Akkoord 2021

ONL-AVV-VZN, *Sociaal Akkoord 2021*, 31 mei 2021.
<https://onl.nl/wp-content/uploads/2021/05/21.05.31-ONL-AVV-VZN-Sociaal-Akkoord-2021-DEF.pdf>

ONL voor Ondernemers, HeadFirst Group & Zipconomy 2021

ONL voor Ondernemers, HeadFirst Group & Zipconomy, *De zzp'er bestaat wel. Feiten over zelfstandigen zonder personeel*, 2021.
<https://zipconomy.nl/wp-content/uploads/2021/11/De-zzper-bestaat-wel-feiten-over-zelfstandigen-zonder-personeel.pdf>

Panteia 2020

Panteia, *Inkomensalternatieven voor zelfstandigen zonder personeel*, Zoetermeer: Panteia, 2020.

Pennings 2018

Pennings, F., 'Zelfstandigen zonder personeel', in: Pennings & Pantenga (red.), *Nieuwe vormen van arbeidsrelaties en sociale bescherming*, Zutphen: Uitgeverij Paris, 2018, p.65-85.

Pennings 2019

Pennings, F., 'Mogelijkheden voor verbetering van de positie van zzp'ers', in: Holtus, L. (red.), *Deining (in balie, rechtspraak en academie). Opstellen aan Sjef de Laat*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2019, p.223-224.

Platform Toekomst van Arbeid 2020

Platform Toekomst van Arbeid, *Investeren in mensen. Bouwstenen van een regeerakkoord over werken, leren en verzekeren*, i.s.m. De Argumentenfabriek, Juni 2020.

PZO 2021

PZO (Platform Zelfstandig Ondernemers), *Een nieuwe blik: Zelfstandig ondernemers onderdeel van een moderne en bestendige arbeidsmarkt*, 2021.

Regeerakkoord 2017-2021

Regeerakkoord 2017-2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst*, 10 oktober 2017.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>

Said 2017

Said, S., 'Werknemer of zelfstandige? Drie keer raden!', *Arbeidsrechtelijke Annotaties (ArA)*, 2017/11/1.

Said 2019

Said, S., 'Holistisch wegen van feiten en omstandigheden: legt de maatschappelijke positie van partijen nog voldoende gewicht in de schaal?', *TAP* 2019/152

Schoukens 2019

Schoukens, P., 'Thematic Discussion Paper Mutual learning on access to social protection for workers and the self-employed, second workshop: effective coverage', december 2019, zie ec.europa.eu

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22261&langId=en>

Schoukens & Barrio 2017

Schoukens, P. & Barrio, A. 'The changing concept of work: When does typical

work become atypical?’, *European Labour Law Journal*, 2017, 8(4).

Schoukens & Barrio & Montebovi 2018

Schoukens, P., Barrio, A. & Montebovi, S., ‘The EU social pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?’, *EJSS*, 2018, 20(3).

Schoukens & Barrio & Montebovi 2019

Schoukens, P., Barrio, A. & Montebovi, S., ‘Social Protection of non-standard workers: the case of platform work, in: B. Devolder (ed.), *The Platform Economy. Unravelling the legal status of online intermediaries*, Cambridge-Antwerp-Chicago: Intersentia 2019, p.227-258.

Schoukens & Montebovi 2019

Schoukens, P. & Montebovi, S., ‘Zzp’ers sociaal verzekeren: welk vangnet is er (nodig)?’, *Ars Aequi*, mei 2019, p.354-359.

Schoukens & Bruynseraede 2021

Schoukens, P. & Bruynseraede, Ch., *Access to social protection for self-employed and non-standard*, Leuven: Acco 2021-01.

Schoukens & Montebovi 2021

Schoukens, P. & Montebovi, S., ‘Platformarbeid: een uitdaging voor sociale zekerheid?’ in: Houwerzijl, Montebovi & Zekić (red.), *Platformisering, algoritmisering en sociale bescherming*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p.85-108.

SEO Kluseconomie 2018

SEO Economisch Onderzoek, SEO-rapport nr.2018-30, *De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland*, Amsterdam: SEO, 2018.

SEO zzp’ers 2018

SEO Economisch Onderzoek, *Karakteristieken en tarieven zzp’ers*, Amsterdam: SEO, 2018.

SEO Keuzes in Sociale Zekerheid 2019

SEOEconomischOnderzoek, Denktank, *Keuzes in Sociale Zekerheid. Vierscenario’s voor (arbeidsvormneutrale) verzekeringen voor arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en langlevens*, Amsterdam: SEO (met subsidie van Instituut Gak), 2019 (zie ook onder Denktank)

SEO Meting kluseconomie 2020

SEO Economisch Onderzoek, SEO-rapport 2020-04, *Meting kluseconomie*,

Amsterdam: SEO, 2018 (hoort bij SER-Verkenning Hoe werkt de platformeconomie, 2020).

SEOR 2013

SEOR & Reflect, 'ZZP tussen werknemer en ondernemer', eindrapport 2013, 225 pag.

https://www.seor.nl/Cms_Media/S0983-ZZP-tussen-werknemer-en-ondernemer.pdf

SER 2010

SER, Advies 10/04, *Zzp'ers in beeld. Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel*, Den Haag: SER, 2010.

SER 2018

SER, Verkenning 18/02, *De vele kanten van banen combineren*, Den Haag: SER, 2018.

SER 2019

SER, Verkenning 19/17, *Diversiteit arbeidsrelaties en arbeidsomstandigheden*, Den Haag: SER, 2019.

SER 2020

SER, Verkenning 20/09, *Hoe werkt de platformeconomie?*, Den Haag: SER, 2020.

SER 2021

SER, Advies 21/08, Sociaal-economisch beleid 2021-2025, *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*, Den Haag: SER, juni 2021.

<https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/sociaal-economisch-beleid-2021-2025.pdf?la=nl&hash=C63510B080855E0ED7711461418A6A7F>

Sociaal Akkoord ONL-AVV-VZN 2021

ONL-AVV-VZN, *Sociaal Akkoord 2021*, 31 mei 2021.

<https://onl.nl/wp-content/uploads/2021/05/21.05.31-ONL-AVV-VZN-Sociaal-Akkoord-2021-DEF.pdf>

Spasova, Bouget, Ghailani & Vanhercke 2017

Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D. & Vanhercke, B., *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe*, ESPN, Brussels: European Commission 2017.

Van Steenberg en Wits 2020

Van Steenberg, H. en Wits, E.B., 'Naar een doeltreffend onderscheid tussen werknemerschap en ondernemerschap. Hoe een vermoeden van werknemerschap schijnzelfstandigheid kan terugdringen', *Tijdschrift Recht en Arbeid (TRA)* 2020/91.

<https://www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/12/TRA-2020-91.pdf>

Stichting van de Arbeid (StAR) 2020

Stichting van de Arbeid, *Keuze voor zekerheid. Zelfstandigen standaard verzekerd tegen langdurig inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid*, Den Haag: Stichting van de Arbeid, 2020.

TNO 2020

TNO Innovation for Life, Verkenning, *Platformarbeid in kaart brengen. Een verkennend onderzoek uitgevoerd binnen het Kennisinvesteringsprogramma Future of Work 2019-2020*, Leiden: TNO, 2020.

TRA 2021 (Tijdschrift Recht en Arbeid), afl.9/10 – SER-special

TRA 2021, afl.9/10 – SER-special (74-80) over het SER Advies 21/08, met bijdragen van Verhulp (74), Peters (75), Barentsen (76), Boot (77), Oldenhuis (78), Wilthagen (79), Bekker & Leschke (80).

Tweede Kamer – Dossier zelfstandigen

Tweede Kamer – Dossier zelfstandigen,
Kamerstukken II, 31 311 (zelfstandig ondernemerschap)
Kamerstukken II, 29 544 (arbeidsmarktbeleid)

UWV 2019

UWV, *Premievaststelling vrijwillige verzekering ZW, WW en WAO/WIA* 2019.

Werkvereniging 2020

Werkvereniging, *Toekomstvisie! Zo willen Modern Werkenden leven, leren en werken. Een klein boekje voor een grote hervorming*, 2020.

Werkvereniging 2021

Werkvereniging, brief van 21 mei 2021 '**Brief aan informateur Mariette Hamer**',
<https://www.werkvereniging.nl/nieuws/brief-aan-informateur-mariette-hamer/>

Westerveld 2018

Westerveld, 'Sociale Zekerheid', in: Bennaars, J.H., Slooten van, J.M., Verhulp, E. &

Westerveld, M. (red.), *De werknemerachtige in het sociaal recht. Een verkenning*, Deventer: Wolters Kluwer, 2018, p.195-211.

Westerveld & Boot 2019

Westerveld, M. & Boot, G.C., 'Dé zzp'er bestaat niet, de noodzaak tot sociale bescherming van zelfstandigen wél', *Trouw* 1 augustus 2019.

Wetboek van Werk 2025 - 2019

Wetboek van Werk 2025: het concept design voor een duurzame en houdbare arbeidsmarkt, Houweling, A.R. (red.), november 2019.

<https://www.wetboekvanwerk.nl/home>

Working Yet Poor Consortium

Working Yet Poor Consortium, 2020-2023, <https://workingyetpoor.eu/>

WRR 2017

WRR, Verkenning nr.36, *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid*, Monique Kremer, Robert Went en André Knottnerus (red.), Den Haag: WRR, 2017.

WRR 2020

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), rapport nr.102, *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*, Den Haag: WRR, 2020.

Zekić 2021

Zekić, N., 'Arbeidsrechtelijke bescherming van platformwerkers met meerdere banen', in: Houwerzijl, Montebovi & Zekić (red.), *Platformisering, algoritmisering en sociale bescherming*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p.61-83.

Zipconomy & ONL voor Ondernemers & HeadFirst Group 2021

ONL voor Ondernemers, HeadFirst Group & Zipconomy, *De zzp'er bestaat wel. Feiten over zelfstandigen zonder personeel*, 2021.

<https://zipconomy.nl/wp-content/uploads/2021/11/De-zzper-bestaat-wel-feiten-over-zelfstandigen-zonder-personeel.pdf>

ZZP Nederland 2016

ZZP Nederland, *Visiedocument 2016-2020: Zelfstandigen hebben de toekomst*, 2016.

SLOT



In dit 'beleidsdossier' is een inventarisatie van de socialezekerheidspositie van de zelfstandige zonder personeel (zzp'er) in Nederland gemaakt.

Het doel is meer inzicht te bieden in de socialezekerheidspositie van de zzp'er en zo ook meer openheid te creëren om tot een meer adequate sociale bescherming voor zelfstandigen te komen. De laatste jaren hebben vele rapporten en commissies alternatieven aangedragen om de arbeidsmarkt te helpen hervormen en bijgevolg ook de sociale zekerheid voor de (echte) zzp'er uit te breiden. Sommige van deze aanbevelingen zijn wat excentrieker dan andere maar alle aanbevelingen verdienen de aandacht om tenminste gelezen en besproken te worden.

De insteek is juridisch en is gericht op de jaren 2015-2021. Het startpunt van dit onderzoek ligt in 2015 bij het IBO-rapport zzp'ers (met klein uitstapje naar een SER-rapport uit 2010) en het eindpunt ligt in de late herfst van 2021 ten tijde van de formatie van een nieuw kabinet.

Deze inventarisatie legt in de verschillende delen een andere focus en analyseert de socialezekerheidspositie vanuit verschillende perspectieven: de arbeidsmarkt, de rechtspraak, de kernwaarden van sociale zekerheid, de rapporten van verschillende commissies en belangenvertegenwoordigers en vanuit de politiek.

De tendens in de laatste vijf à zes jaren laat een grotere bereidheid zien om voor de zzp'ers in Nederland een betere sociale bescherming te regelen dan tot nu toe geldt. Waar de zzp'ers nu, in grote lijnen, alleen publiekrechtelijk verzekerd zijn voor de AOW (1e pijler pensioen) en de Zorgverzekeringswet, is de vraag naar en de suggestie voor meer adequate bescherming tegen meer sociale risico's beter bespreekbaar geworden. Dat proces werd langzaam ingezet de laatste jaren en werd versneld door de coronacrisis. Zo blijken een arbeidsongeschiktheidsverzekering, scholing en extra pensioen voor zzp'ers ook acceptabel te zijn geworden. De vorm waarin dat het beste tot uiting komt, staat echter nog niet vast.

Flinke hervormingen van de Nederlandse arbeidsmarkt en het socialezekerheidsstelsel zijn moeilijk. Ze vereisen tijd en moed. De minister van SZW heeft van 2017 tot 2021 via halfjaarlijkse voortgangsrapportages steeds gecommuniceerd over de stappen die zijn gezet of niet konden worden gezet. Een grondige herijking van de fiscale, arbeidsrechtelijke en socialezekerheidsrechtelijke regels moet eerst goed worden voorbereid en daarna minutieus in goede wetgeving

worden omgezet.¹ De aanzet hiertoe is ruim aanwezig via de vele rapporten en bijdragen op dit vlak. Meermaals wordt gehint op meer inclusiviteit voor de nieuwe werkenden, de zzp'ers en werknemerachtigen.² Nieuwe keuzes, die zwaar wegen op de huidige institutionele inrichting van de arbeidsmarkt, moeten bovendien niet alleen worden gemaakt maar moeten ook (kunnen) worden uitgevoerd.

Dit beleidsdossier laat zien dat meer openheid naar meer bescherming voor de zzp'er is ingezet. De zzp'er, als zorgenkind³, in Nederland, kreeg veel aandacht de laatste jaren en lijkt op weg naar een andere kwalificatie: de zzp'er is niet langer een buitenbeentje maar een volwaardige werkende met rechten en plichten. Wat voor deze hervorming nodig is, is vanuit de politiek een langetermijnvisie over sociale zekerheid en vanuit de samenleving voldoende draagvlak voor sociale bescherming.

Durft en wil het kabinet verder kijken dan één regeerperiode en de blik op de verdere horizon te richten en te houden? Het is nu het moment om de basis te leggen van een volwaardige sociale bescherming voor huidige en toekomstige generaties zelfstandigen, aangepast aan de eigen noden.

1 Het gaat daarbij om ingrepen in het arbeidsrecht, het fiscale recht (denk aan de ondernemersfaciliteiten, die ook voor de (te) kleine zzp'ers gelden) en in de inrichting van de arbeidsmarkt.

2 Deze term is ontleend aan het boek *De werknemerachtige in het sociaal recht*, van Bennaars, van Slooten, Verhulp & Westerveld (red.), 2018.

3 Zie Ed Groot in het FD van 12 juni 2021: 'De zzp'er: van troetel- naar zorgenkind'.

***ZZP en sociale zekerheid in Nederland* biedt inzicht in de sociale bescherming van zelfstandigen zonder personeel (zzp'er) en hoe daar de afgelopen jaren steeds meer aandacht voor is. De nadruk ligt op de socialezekerheidspositie van de zzp'er.**

Het boek inventariseert de sociale zekerheid van de zzp'er in Nederland en helpt de lezer zicht te krijgen op de ontwikkelingen van de laatste jaren. Elk hoofdstuk heeft een andere focus, wel vooral juridisch. Zo is er oog voor de tweedeling op de arbeidsmarkt, de beperkte bescherming van de zzp'er, twintig rapporten van 2010 tot 2021 over de zzp'er, kernbegrippen als universalisme en arbeidsvormneutraal, de rechtspraak en tot slot de stappen vanuit de politiek en wetgeving.

ZZP en sociale zekerheid in Nederland wil op toegankelijke wijze iedere geïnteresseerde lezer grip bieden op dit actuele onderwerp dat ook de komende jaren nog op de agenda staat.



Saskia Montebovi is universitair docent sociaal recht aan de Universiteit van Tilburg (tot najaar 2021) en Universiteit van Maastricht.