



M. Pikaart
augustus 2014

De centrale vraag

De centrale vraag is de volgende:

“Wat is de oorzaak van de opkomst van 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 negatieve effecten wegnemen of mogelijke positieve effecten versterken?”¹

Inleiding

De opkomst van de zzp-er is een politiek heikel punt. Dit zou het waarschijnlijk niet zijn als de toename van het aantal zzp-ers gelijk opging met een daling van de werkloosheid. We treffen echter de volgende hypothese aan in de aanbiedingsbrief: *‘als aangenomen wordt dat de groei van het aantal zzp’ers de grondslag van de inkomstenbelasting versmalt’*. Anders gezegd: de opkomst van de zzp-er gaat min of meer gelijk op met de afname van het aantal werknemers. Nog anders gezegd: een afname van het aantal tot stand gekomen arbeidsovereenkomsten, – of althans een afname van de bijbehorende loonsom.

De Nederlandse arbeidswetgeving brengt met zich mee dat werkenden grofweg in 2 smaken worden onderverdeeld: werknemers en zelfstandigen.

Wij kiezen ervoor om deze categorieën niet verder onder te verdelen. De term schijnzelfstandigen suggereert dat het hier zelfstandigen betreft die eigenlijk werknemer hadden moeten zijn. Achter deze aanname liggen o.i. twee redeneringen. De eerste is puur arbeidsrechtelijk: de definitie van een arbeidsovereenkomst is van dwingend recht, en derhalve is het goed denkbaar dat een rechter bij het beoordelen van een arbeidsrelatie tussen een zelfstandige en een opdrachtgever tot de conclusie zou komen dat voldaan is aan de drie wettelijke vereisten voor een arbeidsrelatie (loon, arbeid, gezag) en dus dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Wat betreft de eerste mogelijkheid, hier lijkt ingrijpen door de belastingdienst op zijn plaats. Het belang dat de belastingdienst heeft bij het constateren van een arbeidsrelatie lijkt voldoende reden om handelend op te treden. Niet door VARs in te trekken of anderszins de 'schijnzelfstandigen' an te pakken, maar door aan te tonen dat de opdrachtgevers werkgevers zijn en door vervolgens loonbelasting te innen bij deze 'schijnopdrachtgevers'.

De tweede reden voor de term schijnzelfstandige lijkt ingegeven door de wens om beleid tot stand te brengen dat ertoe leidt dat zij 'weer gewoon in dienst gaan'. Deze lijkt ons ingegeven door een eenzijdige kijk op de historie: deze 'schijnzelfstandigen' zouden weliswaar bv tien jaar terug, in een ander economisch tij, vermoedelijk werknemers zijn geweest, en wellicht is de keus voor het zelfstandig ondernemen niet ingegeven door een reeds lang gekoesterde wens om voor eigen rekening en risico te ondernemen. Wat betreft deze tweede mogelijkheid, AVV stelt grote

1 O.i. zou het voor de hand liggen om ook de flexibele vormen uitzendkrachten en payroll-krachten in de vraag te betrekken. Weliswaar zijn deze formeel werknemer en dus vallend onder de gebruikelijke polderconstructies als cao's, pensioenfondsen, etc, maar dit is alleen op papier zo. In de praktijk is het arbeidsrecht vrijwel geheel uitgekleeft voor deze flexwerkers. Er zijn dan ook talloze intermediairs, 'brokers', etc actief die mensen ter beschikking stellen voor arbeid, en voor wie het niet of nauwelijks uitmaakt of dit via een zzp-constructie dan wel een uitzend(achtige) constructie gaat.

vraagtekens bij de vanzelfsprekendheid en de houdbaarheid van de welvaartstaat zoals we die de afgelopen decennia gekend hebben, en die gekenmerkt werd door collectieve regelingen die in veel gevallen veel duurder uitpakt dan gepland en waarvan de kosten bijna standaard zijn doorgeschoven naar latere generaties die zelf te maken krijgen met verregaand versoberde arrangementen. In plaats van deze schijnzelfstandigen terug te dringen in de mal van de afgelopen decennia, lijkt het ons verstandiger uit te gaan van de realiteit en op basis daarvan houdbare -zij het soberder- arrangementen op te stellen.

AVV heeft zich in dit position paper ondanks bovenstaande aarzelingen moeite gegeven om de grootste blokkades te determineren die ertoe leiden dat er minder arbeidsovereenkomsten tot stand komen. De vraag naar de opkomst van de zzp-ers kan ook gelezen worden als een vraag naar de afname van het aantal arbeidsovereenkomsten.

Met de herformulering komt ook een nieuwe groep in beeld, namelijk de 'schijnopdrachtgevers': de opdrachtgevers van de 'schijnzelfstandigen' die in bovenstaande redenering de werkgevers hadden moeten zijn, ware er een arbeidsovereenkomst tot stand gekomen.

De vraag wie van beiden 'schuldig' is aan het niet tot stand komen van de arbeidsovereenkomst lijkt ons eenvoudig te beantwoorden. De 'schijnzelfstandige' had kennelijk graag in dienst gewild, maar kennelijk wilde de 'schijnopdrachtgever' niet.²

Herformulering van de centrale vraag

Daarmee reduceert de centrale vraag tot de kwestie:

Wat zijn de oorzaken voor de afname van de bereidwilligheid van 'werkgevers' om mensen in dienst te nemen?

Wat zijn de gevolgen hiervan voor de genoemde beleidsterreinen en welk beleid is nodig?

We hebben ons ertoe beperkt de grove lijnen aan te geven. Zo hebben we ons beperkt tot de werkgevers die onder een cao vallen. Hiermee zijn naar schatting 80 tot 85 % van de werknemers gemoeid- en naar waarschijnlijkheid ook een zelfde percentage van de 'schijnzelfstandigen'.

Oorzaken

AVV onderkent (niet-uitputtend) de volgende oorzaken:

Oorzaak 1– om de kosten in de hand te houden en de benodigde flexibiliteit te creëren vervangen werkgevers hun (vaste) personeel door flexibeler constructies: zzp-ers, uitzendkrachten & payroll-krachten

Om de nodige flexibiliteit op te kunnen brengen -die voor kleinere partijen nog belangrijker is dan voor grote- zoeken werkgevers hun toevlucht tot flexibeler arbeidsrelaties, waarvan het wemelt in Nederland: uitzendkrachten, 0-urencontractanten, gedetacheerden, oproepkrachten, payroll-krachten, zzp-ers, brokers, etc.

Dit heeft ook weer enkele oorzaken:

Oorzaak 1A– cao's worden gesloten door de (zeer) grote sociale partners die gewend zijn te werken vanuit hun eigen belangen (=de belangen van grote organisaties).

Bedrijfstakcao's worden aan werkgeverszijde gesloten door werkgeversverenigingen. Hoe groter een werkgever, hoe makkelijker hij mensen kan afvaardigen voor deelname aan de cao-overleggen. Deze grote partijen staan ver af van de noden van de kleine werkgevers en flexibele werknemers.

Dit resulteert in:

Oorzaak 1B– te starre en deels te dure cao's voor vaste medewerkers

Voorbeelden: de Bouw cao en de Ziekenhuis-cao. Het aantal werknemers vallend onder de Bouw cao is in 4 jaar teruggelopen van 170.000 naar 110.000³. Ten dele te wijten aan de

² Natuurlijk is de theoretische optie dat de opkomst van de zzp-er voornamelijk te danken is aan een autonome toename van de ondernemingslust. Een dergelijke aanname lijkt echter geen aanhangers te hebben en lijkt ook strijdig met het economisch tij en de ermee samenhangende toegenomen onzekerheid.

³ <http://www.cobouw.nl/nieuws-kort/algemeen/2014/01/14/bouw-cao-loopt-leeg-in-hoog-tempo-leeg>

algehele economische recessie, maar voor een groot deel aan de Bouw cao die relatief duur en onwerkbaar is voor werkgevers⁴. Ter vergelijking: de omzetontwikkeling bedraagt in diezelfde periode een daling van nog geen 5 %⁵. Bovendien geldt de cao voor alle werkgevers in de Bouw, van de kleine gespecialiseerde aannemer tot de megaconcerns. De Ziekenhuis cao bevat wachtgeldregelingen waarbij ontslagen werknemers nog tot 5 jaar en 3 maanden na ontslag wachtgeld meekrijgen (van 100 % aflopend tot 70 %). Deze regeling was vrijwel een dode letter toen ziekenhuizen nog op staatssteun konden rekenen, nu met alle dynamiek in de zorg (en een verkorte WW waardoor de wachtgeldregeling duurder wordt) een blok aan het been.

De opties om ge-avv'de cao's te ontkomen zijn beperkt:

Oorzaak 1C– nauwelijks mogelijkheden om middels een eigen cao af te wijken van de starre ge-avv'de cao's die toegespitst zijn op grotere concerns

Theoretisch kunnen de gevestigde bonden natuurlijk deze problemen onderkennen en de cao's versoepelen. Vooralnog gebeurt dat niet. Formeel kunnen andere (doorgaans kleinere) partijen eigen cao's afsluiten en dispensatie verzoeken, maar in de praktijk is dat enerzijds een zeer arbeidsintensieve en dus weinig aantrekkelijke optie, en anderzijds is de kans levensgroot dat geen dispensatie verkregen wordt en dus dat het werk voor niets is gedaan.

Gevolg: er wordt nauwelijks gebruik gemaakt van de optie 'eigen cao'

Oorzaak 2– de risico's verbonden aan het werkgeverschap worden door (kleine en middelgrote) werkgevers als groot ervaren, met name de (in Europees verband) lange loondoorbetaling bij ziekte.

Gevolgen

AVV onderkent (niet-uitputtend) de volgende gevolgen:

-voor de **sociale zekerheid** van het individu: die valt terug op de wettelijke regelingen aangezien hij uit de -op cao's gebaseerde- aanvullende regelingen valt. Het betreft met name soc. zekerheid inzake: geen werk, ziekte, overlijden, langlevens.

Het overlijdensrisico is (tot 3 ton) eenvoudig en betaalbaar privaat te verzekeren. Het langlevensrisico is duur en noopt tot het instellen van (arbeidsvormneutrale en individuele) pensioenvoorzieningen. Dit vergt een ingrijpende wetswijziging. De risico's inzake geen werk en ziekte zijn voornamelijk op de Nederlandse markt voor zzp-ers lastig te verzekeren, althans tegen (te) hoge premies. In het buitenland zijn echter onderlinge verzekeraars actief (reeds 100 jaar) die betaalbare verzekeringen aanbieden tegen gunstiger voorwaarden dan hier verkrijgbaar⁶. Hier is geboden de markt open te stellen voor dergelijke producten. Dit vergt tenminste een meewerkende houding van de relevante autoriteiten AFM en DNB. Aanbevelenswaardig is ook om net als bij pensioenfondsen (die ook zouden moeten functioneren als onderlingen gezien hun claim op solidariteit) de uitkeringen vanuit onderlingen afhankelijk te maken van het beschikbare kapitaal.

– speciale aandacht verdient de impact op **pensioenfondsen**: die is o.i. zeer groot. Door wegvallen van de premie-instroom van de (tot zzp-er geconverteerde) werknemers wordt bij pensioenfondsen met een reële dekkinggraad onder de 100 % (vrijwel allemaal dus) de kans nog kleiner dat er ooit nog geïndexeerd gaat worden. Immers, bij veel pensioenfondsen gaat al jarenlang een substantieel deel van de premie (tot ruim 40 %!) op aan 'herstel'⁷. Bij veel (bedrijfstaking)pensioenfondsen stellen werkgevers (verplicht) een (voorwaardelijk) geïndexeerd pensioen in het vooruitzicht, terwijl de

4 Zie *Cao-afspraken 2012*, Ministerie van SZW, oktober 2013, van de site www.cao.szw.nl. Zie ook S. Wynia, *De bouw gewurld*, Elsevier, 1 december 2012.

5 <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=81808ned&D1=a&D2=a&D3=0,2,5,9&D4=101,118,135,151-160&HDR=T,G3&STB=G1,G2&VW=T>

6 In diverse gesprekken met deze partijen komt de indruk naar voren dat de riantere sociale zekerheid uit het recente verleden en de te makkelijke toegang daartoe verzekeraars bang maakt om scherper geprijsde arrangementen aan te bieden voor zzp-ers: men is bang voor 'werknemersgedrag'.

7 Niet voor niets heeft de overheid compensatie beloofd aan het pensioenfonds reïntegratie (PWRI) voor het wegvallen van de instroom voor het wegvallen van de sociale werkplaatsen. Zie <http://www.pwri.nl/nieuws/pwri-stuurt-brief-aan-eerste-kamer.asp>

premie voor een groot deel gebruikt wordt voor herstel ('solvabiliteitsopslag') in plaats van voor de indexatie⁸. Afname van nieuwe instroom zou dus een drama zijn voor het fonds (en een zegen voor degenen die ontsnappen aan de verplichtstelling).

– de **economische groei**: in algemene zin kun je stellen dat die gebaat is bij ondernemerschap.

Aangezien echter de opkomst van het fenomeen zzp-er o.i. meer te wijten is aan andere oorzaken dan een autonome toename van ondernemerszin, zal het effect hierop o.i. gering zijn. De impact op het innovatieve karakter van de economie daarentegen schat AVV wel hoog in: veel zzp-ers zijn sterk georganiseerd in netwerken en zoeken per klus snel de benodigde expertise bij anderen, in plaats van uit te gaan van de beschikbare expertise in de eigen gelederen van een organisatie.

– de **arbeidsmarkt**: zoals geschetst bij de oorzaken is de opkomst van de zzp-er zelf een gevolg van een starre arbeidsmarkt. Een mogelijk gevolg voor de arbeidsmarkt is een toename van het belang van kwaliteit. Bij massa-ontslag (van werknemers dus) wordt standaard LIFO gehanteerd -al dan niet per cohort-, maar zzp-ers worden doorgaans alleen opnieuw ingehuurd indien ze de gewenste kwaliteit leveren.

– de **overheidsfinanciën**: o.i. worden de fiscale tegemoetkomingen aan zzp-ers overschat. Bij de evaluatie hiervan dient ook rekening gehouden te worden met negatieve kanten zoals bv geen toegang tot de WW, het verplicht 'opeten' van het eigen huis, de meerekening van het opgebouwde 3de pijler pensioen bij toekennen van bijstand, de geringere fiscale faciliteiten inzake pensioenopbouw, de hogere kosten bij verzekeren tegen risico's, het ingewikkelde faillissementsrecht etc.

Voorgestelde wetsaanpassingen:

-de **Wet avv en het Toetsingskader avv** moeten zodanig aangepast worden dat werkgevers die gebonden zijn aan een eigen cao automatisch dispensatie krijgen. Een dergelijk beleid past ook veel beter bij de diverse ILO conventies die Nederland heeft getekend met de strekking dat de overheid zich onthoudt van ingrijpen in collectieve onderhandelingen tenzij met het doel die te ondersteunen. Het moge duidelijk zijn dat het rigide avv-beleid van de Nederlandse overheid kleinere cao's doorgaans geen dispensatie krijgen van de avv strijdig is met het onthouden van ingrijpen. Dit argument gaat niet op bij werkgevers zonder eigen cao, die dus prima onder de avv gebracht kunnen worden. Het doel van deze aanpassing is het faciliteren van flexibeler arbeidsvoorwaarden en daarmee het voorkomen van het totaal ontwijken van het werkgeverschap met alle daarbij behorende verplichtingen.

-in het verlengde van bovenstaande suggestie moet de **Wet BPF 2000 en het VBB** gewijzigd worden zodat vrijstelling van een verplicht gesteld pensioenfonds automatisch is bij een eigen cao, en wel zonder VTN-bijdrage. Immers, nu dragen werkgevers en werknemers bij aan de tekorten uit het verleden die ontstaan zijn door het toekennen van zeer riant aanspraken waar veel te weinig voor is betaald, zelfs indien we het langer leven -effect buiten beschouwing laten⁹.

-veel zzp-ers ontstaan uit situaties waar de Belastingdienst of de KvK vraagtekens kan zetten (denk aan postbezorgers etc). Door actief dergelijke schijnconstructies tegen te gaan op het moment dat ze dreigen te ontstaan kan de overheid veel leed voorkomen.

– de **mogelijkheden om onderlinge waarborgmaatschappijen op te richten waar zzp-ers gezamenlijk risico's kunnen afdekken moeten worden vergroot**. Met name afdekkingen waarbij de uitkering een flexibele karakter heeft, bijvoorbeeld vormgegeven als uitkeringen in units. De reden om dit als onderlinge te faciliteren is om bij voorbaat de mogelijke belangentegenstelling tussen de deelnemers en de aanbieders te kunnen wegnemen¹⁰.

⁸ Zo stelt ABP dat cumulatieve premiedeel over 2007-2013 bestemd voor indexatie € mln 19.489 zou zijn terwijl er feitelijk maar € mln 1.632 voor indexatie beschikbaar was. (ABP Jaarverslagen 2013, p. 126, 2012, p. 125, 2011, p. 134, 2010, p.128, 2009, p. 133, 2008, p. 118, 2007, p. 108). In feite betalen werkgevers en -nemers voor herstel ('solvabiliteitsopslag') vanwege tientallen miljarden te weinig afgedragen premie in het verleden.

⁹ Zie bv 'Waar komt dat tekort van het ABP vandaan?' M. Pikaart en R. van Gaalen, op www.pensioenmythe.nl

¹⁰ AVV wijst erop dat de overgrote meerderheid van de Nederlandse verzekeraars hun wortels hebben in onderlinge verzekeringen: Achmea, FBTO, Univé, CZ, etc.