



Kantoor Woerden

Bezoekadres
Houttuinlaan 3
3447 GM Woerden

Postadres
Postbus 8456
1005 AL Amsterdam

T 0900 3 300 300
F 020 68 44 541
I www.fnv.nl

Bank
63 50 33 178

POSITION PAPER

Datum: 25 augustus 2014

Onderwerp: het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar zzp'ers

Ter voorbereiding van de hoorzitting van 27 augustus over zelfstandigen zonder personeel ontvangt u dit position paper van de FNV. Hierin geven wij in hoofdlijnen antwoord op de door u gestelde vragen. Met respect voor de uitdagingen waarvoor u als werkgroep staat, hebben we besloten om de beantwoording zo beknopt mogelijk te houden. Tot een nadere toelichting zijn wij vanzelfsprekend altijd bereid.

Algemeen

De FNV vertegenwoordigt werkenden, ongeacht hun juridische status. Dat betekent dat wij bij al onze activiteiten de belangen van werknemers, zelfstandigen, en ook uitkeringsgerechtigden in onderling verband beschouwen en behartigen. Daarbij onderkennen wij uiteraard de verschillen tussen deze groepen. Tegelijkertijd hebben alle werkenden als gemeenschappelijk belang een goed functionerende arbeidsmarkt; daartoe is voor alle belanghebbenden een "level playing field" een belangrijk uitgangspunt. Tenslotte hebben individuele werkenden, ongeacht de contractvorm, vergelijkbare belangen ten aanzien van goed werk, veilige en gezonde arbeidsomstandigheden en de mogelijkheid om inkomensrisico's te ondervangen.

Vanuit dit perspectief komen we tot een genuanceerde benadering mbt de wenselijke ontwikkelingen als het gaat om de positie van zelfstandigen. Uitgaande van de noodzaak van een 'level playing field' is het enerzijds wenselijk om te komen tot verdergaande ondersteuning van de positie van zelfstandigen en heroverweging van de op zelfstandigen van toepassing wet- en regelgeving, om te bevorderen dat zij hun kwaliteiten en expertise en de waardevolle bijdrage die zij kunnen leveren aan zowel de bedrijfsresultaten als de innovatiekracht van organisaties en de economie, ten volle kunnen ontwikkelen. Anderzijds moet vastgesteld worden dat het ontbreken van een level playing field op dit moment leidt tot de oneigenlijke inzet van schijnzelfstandigen of het vervangen van werknemers door zelfstandigen om aan het werknemerschap verbonden kosten van cao, sociale zekerheid of pensioen te ontlopen. De FNV is van opvatting dat het in het belang van alle werkenden, zelfstandigen zowel als werknemers, is om deze situatie aan te pakken en een level playing field te bevorderen.

Vraag 1: Hoe typeert u zzp'ers of definieert u 'de zzp'er'?

Wij onderscheiden drie groepen; (1) 'echte' onafhankelijke zelfstandigen; (2) (economisch) afhankelijke zelfstandigen; en (3) schijnzelfstandigen.

- (1) Echte zelfstandigen bieden hun diensten (en/of producten) als ondernemer aan op een echte markt waarop zij aan meerdere opdrachtgevers of klanten leveren. Ze weten wat hun diensten

waard zijn, en kunnen op die markt zelfstandig een relevante prijs voor hun diensten overeenkomen met hun afnemers. Dit geldt ook voor beroepsbeoefenaars zoals b.v. acteurs, journalisten en nagelstylisten.

- (2) (Economisch) afhankelijke zelfstandigen opereren op een markt waar zij zozeer afhankelijk zijn van (meestal slechts een of enkele) opdrachtgever(s), dat zij niet kunnen onderhandelen over de prijs voor hun dienst, anders dan door hun arbeid/dienst aan te bieden beneden de prijs die de opdrachtgever aan een werknemer zou zijn verschuldigd voor vergelijkbare arbeid.
- (3) Schijnzelfstandigen zijn werkenden die werkzaam zijn op een wijze die de facto niet verschilt van de situatie van werknemers, d.w.z. dat zij zowel in feitelijke als juridische zin afhankelijk zijn van en ondergeschikt zijn aan een opdrachtgever, zodat er sprake is van een schijnconstructie.

Wij realiseren ons dat deze typologie meer de feitelijke dan de juridische werkelijkheid weerspiegelt. Daarop komen wij terug bij de beantwoording van vraag 4.

Vraag 2: Wat is volgens u de oorzaak van de opkomst van zzp'ers in Nederland?

Echte zzp'ers, d.w.z. zelfstandige en vrije ondernemers die voor eigen rekening en risico werken, hebben altijd al een belangrijk deel uitgemaakt van de arbeidsmarkt.

De toename van het aantal zelfstandigen kan deels worden toegeschreven aan de behoefte bij groepen werkenden om meer autonomie te hebben in de organisatie van het werk, de eigen professionele ontwikkeling en de balans tussen werk en privé. Daarnaast hebben de digitalisering en nieuwe organisatievormen geleid tot uitbesteding van werk naar zowel grote als kleine (zzp-) ondernemingen. Zo kan voor beide partijen een gunstige flexibele werkrelatie ontstaan.

De groei van de groep afhankelijke zelfstandigen lijkt sterk op de groei van andere vormen van flexibilisering van de arbeidsrelaties. Zij maken vaak deel uit van de flexibele schil. In de variabele behoefte aan arbeid wordt door middel van opdrachtnemers voorzien, niet zelden degenen die voorheen als werknemer werkzaam waren. Een tweede categorie economisch afhankelijken ontstaat daar waar de marktwerking (aanbestedingen, monopolyposities) geen recht doet aan de positie van de zelfstandig werkende.

Schijnzelfstandigheid is evenmin een nieuw verschijnsel. Het wordt nu alleen meer toegepast, deels door conjuncturele omstandigheden en deels door verkeerd gerichte prikkels en gebrekkige handhaving (zie hieronder). Het betreft veelal ondernemingen die diensten aanbieden aan derden, waarbij de sociale kosten die arbeid met zich meebrengen worden afgewenteld op de schijnzelfstandige (of de samenleving). Om de prijs die de derde moet betalen zo laag mogelijk te houden wordt de werkende geacht de sociale risico's zelf op te vangen, zonder dat hij een prijs kan bedingen die daarin voorziet. Voor de betrokken werkenden is de keus vaak tussen geen werk hebben of het verwerven van een (te) laag en onzeker inkomen.

Vraag 3: Wat is volgens u het effect van de opkomst van zzp'ers op de economische groei, de werking van de arbeidsmarkt, de houdbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel en de overheidsfinanciën?

Effecten op de economische groei

'Echte zzp'ers' nemen een vrij vaste plek in op de dienstenmarkt. Deze groep professionals en de kwaliteit van hun inbreng en expertise is niet meer weg te denken uit de hedendaagse arbeidsmarkt en arbeidsorganisaties, en levert een waardevolle bijdrage aan zowel de bedrijfsresultaten als de innovatiekracht van organisaties en daarmee van de economie.

'Echte zzp'ers' kunnen doorgroeien tot nieuwe MKB-ondernemingen met personeel; daarnaast wordt groei gecreëerd in nieuwe samenwerkingsverbanden.

Ten aanzien van schijnzelfstandigen is de economische bijdrage negatief vanwege de afwenteling van de sociale lasten op de werkende en de samenleving.

Naast deze specifieke effecten merken wij op dat zzp'ers gevoelig zijn voor de conjunctuur. De arbeidsinkomensquote van zzp'ers lijkt te zijn gedaald tot een punt dat onder dat van werknemers ligt en er zijn sterke indicatoren dat er veel verborgen werkloosheid is onder zzp'ers

Effecten op de werking van de arbeidsmarkt

We zien grote verschillen tussen sectoren.

Een arbeidsmarkt met goed opgeleide werkenden waarvan de competenties aansluiten bij de te verrichten taken, functioneert beter. 'Echte zzp'ers' kunnen hun vakmanschap ontwikkelen, al blijkt dit in de praktijk vaak lastig te realiseren. Daarnaast draagt de opbouw van wisselende ervaring bij aan duurzame inzetbaarheid.

In sectoren met organisaties met hoge percentages zzp'ers en sterk intrinsiek gedreven professionals en zonder mogelijkheden tot sturing op aanbod zijn de arbeidsvoorwaarden structureel te laag voor de opbouw van een gezonde en concurrerende sector (zzp'ers kunnen onvoldoende buffers opbouwen, kunnen zich niet verzekeren en kunnen niet investeren).

Daar waar zzp'ers worden ingezet als goedkoop alternatief voor arbeidsovereenkomsten, ontstaat verdringing van banen met arbeidsovereenkomsten, met name als sprake is van schijnconstructies. Onderbetaling van 'schijn-zzp'ers' zet cao's, maar ook op basis van cao-afspraken gefinancierde fondsen onder druk, doordat de inkomsten uit premies afnemen. 'Schijn-zpp-schap' holt daarmee vakmanschap uit en ontnemt de betrokkenen daarmee perspectief op de arbeidsmarkt.

Effecten op de sociale zekerheid

Het sociale zekerheidsstelsel dat grotendeels georganiseerd is langs de as van het werknemerschap, staat onder druk doordat zzp'ers geen premie afdragen. Anderzijds biedt het stelsel te weinig waarborgen voor zzp'ers. Uiteindelijk gevolg: armoede onder zzp'ers en afwenteling van hun 'werknemersrisico's' op de maatschappij en tegelijkertijd groeiende problemen om een goede sociale zekerheid voor werknemers in stand te houden.

Werkenden switchen, gezien de toegenomen dynamiek op de arbeidsmarkt, meer en vaker tussen verschillende contractvormen. Ook zien we een toename van hybride contractvormen (deels dienstverband, deels zelfstandig) en frequente wisselingen tussen contractvormen (soms

dienstverband, soms zelfstandig). De sociale zekerheid is niet altijd toegesneden op de overstap van dienstverband naar ondernemerschap, en andersom, en het switchen tussen verschillende branches.

Zzp'ers' hebben hun sociale zekerheid en pensioen altijd op de private markt gekocht. Het zou een goed idee zijn te onderzoeken of een deel van de sociale zekerheid, bijvoorbeeld door een opting-in systeem, ook voor deze groep toegankelijk zou kunnen worden gemaakt.

Effecten op de overheidsfinanciën

Het is aannemelijk dat er verschuivingen plaatsvinden inzake de toepassing van fiscale regelingen op veranderende groepen werkenden. De uitkomst daarvan is nu nog niet duidelijk, en dient derhalve onderwerp van onderzoek te zijn

Vraag 4: Hoe dient met beleid te worden ingespeeld op de opkomst van zzp'ers?

Voor alle werkenden (werknemers én zelfstandigen) is **uitgangspunt** dat hun werk een economisch zelfstandig bestaan mogelijk maakt. Daarbij streven we naar verdere emancipatie van werkende mensen. Randvoorwaarden zijn: geen afruil flexibiliteit versus kwaliteit, geen tweedeling op de arbeidsmarkt en in de samenleving, en geen onnodige complexiteit en onduidelijkheid. *Kortom: faciliteren waar het kan, beschermen waar het moet.* Beleid moet eraan bijdragen dat deze doelen worden bereikt en dat er een zo klein mogelijk 'grijs tussengebied' overblijft.

Als **doelstellingen** ten aanzien van het beleid onderkennen we de volgende hoofdlijnen:

- Zzp'ers moeten de ruimte krijgen die zij nodig hebben om hun professionaliteit en ondernemerschap zo optimaal mogelijk te kunnen ontwikkelen en benutten.
- Het is in ieders belang een 'level playing field' te bevorderen, en te voorkómen dat de keuze voor een bepaald type arbeidsrelatie op oneigenlijke wijze wordt beïnvloed door financiële prikkels, hetgeen ook kan leiden tot oneerlijke concurrentie tussen werkenden die werkzaam zijn in verschillende typen arbeidsrelatie c.q. als zelfstandige of werknemer .
- Te vergaande economische afhankelijkheid moet worden aangepakt. Enerzijds betekent dit dat er gestreefd moet worden naar een gezonde marktwerking die recht doet aan de positie van zelfstandig werkenden. Anderzijds moeten zelfstandigen voor wie geldt dat zij in verband met hun arbeid dezelfde risico's lopen als werknemers toegang krijgen tot de bescherming die werknemers ten deel valt, waarmee ook een 'level playing field' kan worden bevorderd en oneigenlijke concurrentie tussen zelfstandigen en werknemers wordt tegengegaan.
- Schijnzelfstandigheid dient met alle mogelijke middelen te worden bestreden. Hierbij dient ervoor gezorgd te worden dat de mensen die het betreft niet tussen wal en schip vallen.

Om deze doelstellingen te bereiken denken wij dat de volgende **stappen** moeten worden gezet:

- Naast 'goed werkgeverschap' en 'goed werknemerschap' moeten 'goed opdrachtgeverschap' en 'goed opdrachtnemerschap' als normen worden erkend.
- In de normering van 'goed opdrachtgeverschap' dient expliciet aandacht te zijn voor het borgen van een gezonde marktwerking, waarin rekening wordt gehouden met de positie van de zzp'er (denk aan aanbestedingen, monopolie-posities).

- Scholing is noodzakelijk om inzetbaar te blijven. Het moet daarom mogelijk worden om in cao's afspraken te maken over toegang tot O&O-voorzieningen voor alle werkenden in de sector, in ruil voor een bijdrage (premieafdracht of vergoeding van deelname) door zzp'ers. Daarnaast kunnen bijvoorbeeld verplichte kwalificaties voor alle werkenden worden opgenomen. Waar geen O&O voorzieningen zijn getroffen zullen er voor werkenden fiscale voorzieningen moet worden gecreëerd c.q. bestaande voorzieningen moeten worden uitgebreid.
- Om vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt verdringing te voorkómen en financiële prikkels te verminderen die de keuze voor het inzetten van zzp'ers en schijnzelfstandigen op oneigenlijke wijze beïnvloeden zou het wettelijk minimumloon zoals dat voor werknemers geldt, van toepassing moeten worden op al deze werkenden. Een stap in de goede richting is het recente wetsvoorstel tot wijziging van de WML, dat voorstelt deze wet ook te laten gelden voor personen die tegen beloning arbeid verrichten op basis van een overeenkomst van opdracht, tenzij zij dit doen in zelfstandige uitoefening van beroep of bedrijf.
- Verder onderzoek moet plaatsvinden naar de vraag of het mogelijk is tot een betere afbakening te komen tussen 'echte zzp'ers' en werknemers, die meer rechtszekerheid biedt aan de betrokkenen, misbruik voorkomt en een veel betere handhaving mogelijk maakt.
 - o Dat betekent ook dat heroverweging van de VAR nodig zal zijn. Hierop vooruitlopend is het wenselijk dat voor het verkrijgen van een VAR-verklaring in eigen persoon aangetoond wordt dat de opdracht zelfstandig verkregen is. Verder is het hierop vooruitlopend niet nodig en niet wenselijk om de VAR-webmodule in te voeren per 1 januari 2015.
 - o De KvK moet inschrijvingen van zzp'ers kunnen weigeren op grond van objectief toetsbare criteria. Het huidige misbruik moet met wet- en regelgeving in de hand kunnen worden aangepakt. De KvK zal haar bestanden moeten kunnen doorlichten en – bij het niet voldoen aan de criteria – bedrijven moeten kunnen uitschrijven. Handhaving heeft ook oog voor sectorspecifieke dynamiek.
 - o Handhaving moet zich ook richten op tussenpersonen en opdrachtgevers, die eigenlijk werkgever zijn. Handhaving moet ook via ketenaansprakelijkheid en wetgeving rond overdracht van onderneming afdwingbaar zijn.
 - o Tot slot is het bij het toekomstig beleid belangrijk de samenhang van diverse thema's goed in het oog te houden, en consistentie te bevorderen. Het is niet uit te leggen dat de beleidsregels van het UWV eerder toestaan dat een werknemer door zijn oude baas als zzp'er wordt ingehuurd dan fiscale regelgeving. Ook is niet uit te leggen waarom een opdrachtgever volgens fiscaal recht niet veel meer mag doen dan de factuur van de zzp'er betalen, terwijl er vanuit de arbo-regelgeving allerlei verplichtingen op de opdrachtgever rusten.
- Tegelijkertijd kunnen we constateren dat simpele definities aantrekkelijk lijken maar het probleem niet oplossen. Speciale aandacht is daarom nodig voor de arbeidsrechtelijke en juridische vraagstukken met betrekking tot de afbakening tussen zelfstandige en werknemer. Om een 'level playing field' te bevorderen en daarmee de oneigenlijk 'trek' naar een bepaald type arbeidsrelatie te voorkómen, is het van belang om te onderzoeken in hoeverre het noodzakelijk is om (onderdelen van) wet- en regelgeving op het terrein van arbeidsbescherming, sociale

zekerheid en pensioen, al dan niet op vrijwillige basis, toepasselijk te maken op grotere groepen werkenden onafhankelijk van hun juridische status.

- Daarnaast bepleiten wij de verdere ontwikkeling van een sectorale aanpak, waarbij recht kan worden gedaan aan de sector-specifieke dynamiek en wet- en regelgeving. Daartoe zijn o.a. de volgende instrumenten en eventuele wettelijke kaders nodig:
 - o Er moeten juridische mogelijkheden zijn om collectieve afspraken te maken voor zzp'ers, met inbegrip van afspraken in cao's.
 - o Aan de onderkant van de arbeidsmarkt hoort de arbeidsovereenkomst de dominante contractvorm te zijn (advies commissie Vreeman voor de Postmarkt, 2011).
 - o Samenhangend met het vorige punt dient het mogelijk te worden dat het zzp-schap in bepaalde beroepen en/of in bepaalde sectoren uitgesloten wordt, omdat de aard van de werkzaamheden zelfstandig ondernemen feitelijk onmogelijk maakt.

- Toegankelijkheid en draagvlak van sociale zekerheidsarrangementen, ook voor 'echte zzp'ers', moeten nader worden doordacht, en onderzocht moet worden onder welke condities hieraan kan worden deelgenomen door zzp'ers. Het risico op het tijdelijk niet hebben van opdrachten is een ondernemersrisico; het ligt voor de hand dit buiten de sociale zekerheid te laten. De pensioenvoorziening voor zzp'ers komt aan de orde in het brede pensioendebat dat de SER komend najaar organiseert. Het risico op langdurige uitval door ziekte of arbeidsongeschiktheid vraagt om een collectieve voorziening voor alle zzp'ers.

- Fiscale regelingen voor zzp'ers moeten in samenhang met de civielrechtelijke positie en de toegang tot de sociale zekerheid worden bezien, met als doelstelling het bevorderen van een 'level playing field'.

- De wet moet waar nodig ongelijkheidscompensatie bieden aan zzp'ers.

- Het UWV moet ontslagaanvragen afwijzen die zijn bedoeld om vaste werknemers te vervangen door vormen van goedkope flexibele arbeid, waaronder zzp'ers.