2 Sociaal-economische betekenis zzp'ers

2.1 Inleiding

De arbeidsmarkt is in beweging. Al jaren neemt het aantal ondernemers in Nederland toe. Een deel van de startende ondernemers blijkt binnen een aantal jaar door te groeien naar werkgeverschap. Het merendeel blijft zelfstandige zonder personeel (zzp'er) en voorziet op die manier in zijn levensonderhoud en draagt – steeds vaker in onderlinge netwerken met andere zzp'ers – bij aan de flexibiliteit van de arbeidsmarkt en economische groei.
Deze ontwikkeling brengt met zich mee dat een groeiende groep werkenden arbeid aanbiedt in een andere arbeidsrelatie dan de dienstbetrekking. Daarbij lopen zij vergelijkbare arbeidsrisico's als werknemers. Dit roept vragen op over mogelijke consequenties voor de wijze waarop de sociale bescherming tegen arbeidsrisico's voor deze groep werkenden moet worden georganiseerd en welke arrangementen passend zijn om de zzp'er bij de uitoefening van zijn bedrijf te ondersteunen. Deze vragen komen aan de orde in deel II van dit advies.

Ten behoeve van een integrale en evenwichtige benadering van het zzp-schap staat de raad in dit hoofdstuk stil bij de sociaal-economische betekenis van de zzp'er.
In de adviesaanvraag legt het kabinet de SER – onder meer – de volgende vragen voor:

- Wat is de bijdrage van de zelfstandigen aan de economische dynamiek van Nederland? Verschilt de economische betekenis van de zelfstandigen per sector?
- Welke trends doen zich de komende jaren voor in de ontwikkeling van zelfstandigen op de arbeidsmarkt en welke positie nemen de verschillende arbeidsvormen daarbij in?
- In hoeverre groeien zelfstandigen uiteindelijk door naar werkgeverschap en wat is de bijdrage aan de werkgelegenheid en innovatie van deze doorgroei? Hoe kan doorgroei van zelfstandig ondernemerschap naar werkgeverschap worden bevorderd en welke rol kunnen de sociale partners daarbij spelen?

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 2.2 brengt een aantal kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over zzp'ers in kaart. Vervolgens komen aan de orde: de bijdrage die zzp'ers leveren door de inzet van hun arbeidscapaciteit en persoonlijke vaardigheden (2.3), de bijdrage aan de flexibiliteit op de arbeidsmarkt (2.4), de bijdrage aan economische groei en werkgelegenheid (2.5) en de mogelijkheden voor transities en het doorlopen van de verschillende stadia van ondernemerschap (2.6). Paragraaf 2.7 besluit met enkele conclusies.

2.2 Aantal zzp'ers, ontwikkeling, kenmerken en motieven

Deze paragraaf geeft een beeld op hoofdlijnen van de ontwikkeling van het aantal zzp'ers en hun belangrijkste kenmerken en motieven. Bijlage 3 bij het advies bevat meer uitgebreide gegevens en literatuurverwijzingen hierover.

Aantal zzp'ers en ontwikkeling

In de literatuur zijn verschillende taxaties van het aantal zzp'ers te vinden. Het gerapporteerde aantal zzp'ers hangt sterk af van de gehanteerde definitie. Volgens het CBS telde Nederland in 2009 956.000 zelfstandigen, waarvan 632.000 zonder personeel. Het CBS definieert de zelfstandige zonder personeel als elke ondernemer die geen personeel in dienst heeft. Daartoe behoren bijvoorbeeld ook pluimveehouders en detailhandelaren zonder personeel. In onderzoek van EIM en SEO worden 340.000 tot 400.000 zzp'ers geïdentificeerd, maar deze onderzoeken zijn uitsluitend gericht op de 'nieuwe' zzp'ers die hoofdzakelijk hun eigen arbeid inzetten. Daarnaast telt Nederland nog altijd een substantieel aantal 'klassieke' zzp'ers die mede afhankelijk zijn van investeringen in kapitaalgoederen. Volgens cijfers die de Belastingdienst op verzoek heeft aangeleverd aan de SER telde Nederland in 2007 675.700 zzp'ers. Hierbij zijn alle ondernemers zonder personeel meegerekend die onder de inkomstenbelasting vallen; zogenoemde resultaatgenieters en dga's zijn uitgezonderd (zie hoofdstuk 4 en 5).
Het aantal zzp'ers is het afgelopen decennium sterk gestegen. Volgens het CBS steeg het aantal zzp'ers van 400.000 in 1996 naar 632.000 in 2009. Ook binnen de – in dezelfde periode toegenomen – werkzame beroepsbevolking is het aandeel zzp'ers toegenomen, van 6,4 in 1996 tot 8,6 procent in 2009. Het aandeel werknemers is daarentegen in de periode 1996-2009 nog verreweg het grootst en nauwelijks veranderd (1996: 79,4 procent, 2009: 79,8 procent). Wel is door deze stijging van het aandeel zzp'ers de samenstelling van de flexibele schil veranderd (zie tabel B3.1 in bijlage 3).

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat de groei van het aantal zzp'ers in Nederland kan worden geplaatst in een bredere ontwikkeling van veranderende arbeidsrelaties en arbeidsverhoudingen. Daarbij is ook gewezen op trends als flexibilisering en individualisering. Economische groei en emancipatie kunnen eveneens invloed uitoefenen op de ontwikkeling van het aantal zzp'ers. Ook overheidsbeleid kan een rol spelen. Zo brengt het CPB de stijging van het aantal zzp'ers in Nederland in de periode 1992-2006 in verband met beleid van de overheid zoals ten aanzien van de VAR-verklaring en de reductie van administratieve lasten[1]. Uit historisch onderzoek blijkt dat in de

1 Es, F. van, D. van Vuuren (2010) *A decomposition of the growth in self-employment.*

jaren 50 het beeld van zelfstandig ondernemers en het mkb nog tamelijk negatief was: grote bedrijven golden als een toonbeeld van moderniteit, kleine bedrijven hoorden bij een eerdere fase in de economische geschiedenis. Vanaf de jaren zeventig is dit beeld bijgesteld[2].

In internationaal opzicht behoort Nederland met zijn aandeel zelfstandigen zonder personeel tot de middenmoot. In de periode 2000-2007 is het aandeel gestegen. Dat is niet uitzonderlijk. Er zijn echter ook landen waar het aandeel zelfstandigen juist daalt. Het lijkt erop dat dit in belangrijke mate het gevolg is van een teruglopend aantal zelfstandigen in de landbouw in deze landen[3].

Kenmerken zzp'ers

De groep van zzp'ers kenmerkt zich door een zeer grote diversiteit. Hieronder wordt een beeld geschetst op grond van beschikbaar onderzoek. De onderzochte populatie is niet altijd dezelfde, maar het beeld kan desondanks illustratief zijn. Voor meer informatie wordt verwezen naar bijlage 3.

De meerderheid van de zzp'ers is man. Volgens CBS-cijfers is twee derde van de zzp'ers man. Een derde van de zzp'ers is vrouw. Onder werknemers is de verhouding veel gelijker (54 respectievelijk 46 procent).

Zzp'ers zijn gemiddeld ouder dan werknemers. Zzp'ers zijn ondervertegenwoordigd in de leeftijdsgroep van 15 tot 35 jaar en oververtegenwoordigd in de groep van 35 tot 65 jaar. Dit past bij het gegeven dat de meeste zzp'ers eerst in een dienstverband werken. Volgens onderzoek van EIM start ongeveer 70 procent van de zzp'ers vanuit een vaste baan en 10 procent vanuit een uitkering.

Het opleidingsniveau van zzp'ers loopt uiteen van laag tot hoog. Wel zijn er verhoudingsgewijs meer hoogopgeleiden onder de zzp'ers (40 procent) dan onder werknemers (33 procent).

Ruim 80 procent van de zzp'ers is autochtoon. Het aandeel allochtonen is vergelijkbaar met werknemers.

Ruim twee derde van de zzp'ers werkt 35 of meer uur per week.

2 Goey, F. de [et al.] (2009) De veerkracht van de zelfstandige ondernemer: Ondernemers in het midden- en kleinbedrijf in Nederland, de Verenigde Staten en Groot-Brittannië vanaf 1950; Wennekers, S. en M. Folkeringa (2002) *The development of the self-employment rate in the Netherlands 1899-1997).*

3 OECD (2010) *OECD Factbook 2010,* pp. 134-35. Zie ook tabel B3.5 in bijlage 3. In de bijlage zijn ook cijfers te vinden afkomstig van Eurostat.

Cijfers van de Belastingdienst (zie tabel 5.1) laten zien dat bijna de helft van alle zzp'ers (45 procent) hybride ondernemer is en behalve inkomsten uit de onderneming ook inkomsten uit loon of pensioen heeft. Voor ongeveer twee derde van deze groep bedragen deze andere inkomsten meer dan 10.000 euro per jaar. Zzp'ers komen voor in allerlei sectoren. Volgens onderzoek van EIM is ruim een kwart van de zzp'ers werkzaam in de zakelijke dienstverlening. Andere sectoren met veel zzp'ers zijn reparatie en handel, landbouw en bouwnijverheid. In deze sectoren vormen zzp'ers de helft of meer van alle bedrijven. Ook in kleinere sectoren kan het aandeel zzp'ers groot zijn. Zo is in de trainingssector bijna driekwart van de bedrijven zzp'er dankzij het grote aantal zzp'ers onder auto- en motorrijschoolhouders en bedrijfsopleiders en -trainers.

Er zijn veel zzp'ers die vooral hun eigen arbeid aanbieden, maar tegenover deze 'nieuwe' zzp'ers staan ook veel 'klassieke' zzp'ers. Op grond van cijfers van CBS, CPB en EIM kan geconcludeerd worden dat circa 60 procent van alle zzp'ers tot de 'nieuwe' zzp'ers gerekend kan worden.

Niet alle zzp'ers hebben een eenmanszaak. Uit gegevens van de Belastingdienst blijkt dat 30 procent van de zzp'ers in een vennootschap onder firma (vof), maatschap, als actieve partner in een commanditaire vennootschap (cv) of in een ander formeel samenwerkingsverband opereert. De overige 70 procent heeft een eenmanszaak.

Inkomsten en buffers

Uit cijfers van de Belastingdienst blijkt dat voor 43 procent van de zzp'ers de winst uit onderneming (vóór ondernemersaftrek) 10.000 euro of minder bedraagt. Hiertegenover staat dat ongeveer 30 procent van de zzp'ers een winstinkomen heeft dat gelijk of hoger is dan modaal.

Een aanzienlijk deel van de zzp'ers heeft ook andere inkomsten. Volgens cijfers van de Belastingdienst is 45 procent van de zzp'ers hybride ondernemer. Voor de meeste hiervan (70 procent) bedragen de inkomsten uit loon of pensioen ten minste 10.000 euro per jaar. Naarmate de inkomsten uit onderneming lager zijn is er vaker sprake van andere bronnen van inkomen (loon, pensioen)[4].

4 De cijfers van de Belastingdienst zijn weergegeven in tabel 5.1 in hoofdstuk 5 van dit advies. Uit het zzp-onderzoek van EIM (2010) lijkt het overigens een veel kleinere groep te zijn die ook inkomsten heeft uit loon, pensioen of uitkering (28 procent). Wellicht heeft dit te maken met de focus in het EIM-onderzoek op de groep van zzp'ers die hoofdzakelijk zijn eigen arbeid aanbiedt.

Volgens onderzoek van EIM heeft ongeveer 60 procent van de zzp'ers voldoende inkomen bij het wegvallen van inkomen uit de onderneming. Voor 18 procent is dit uit financiële buffers, voor een kwart via de levenspartner en voor 15 procent door inkomsten uit dienstbetrekking.

Keuze voor zelfstandigheid

In opdracht van de minister van SZW hebben EIM en Bureau Bartels een onderzoek uitgevoerd naar de motieven van mensen om zzp'er te worden[5]. De minister heeft dit onderzoek aangeboden aan de Tweede Kamer. Uit het onderzoek komt naar voren dat zelfstandigheid het meest genoemde motief is. Dit komt overeen met eerder onderzoek van Regioplan[6]. Onderzoek van EIB naar zzp'ers in de bouwsector wijst uit dat tussen de 60 en 70 procent van de zzp'ers meer vrijheid als belangrijkste reden noemt om een eigen bedrijf te starten[7].
De beroepsvereniging Verpleegkundigen & Verzorgenden (V&VN) signaleert dat zzp'ers in de zorg, in tegenstelling tot zzp'ers in andere bedrijfstakken, meestal door negatieve ervaringen, kiezen voor het zzp-schap, vanwege toenemende werkdruk en onvrede over het feit dat men het werk niet meer volgens de eigen kwaliteitsmaatstaven kan uitvoeren. Financiële drijfveren zijn hierbij volgens de beroepsvereniging ondergeschikt aan de drijfveer om kwalitatief goede en veilige zorg te bieden[8].
In het EIM-onderzoek geeft 95 procent van de ondervraagden aan dat men uit eigen vrije keus zelfstandig ondernemer is geworden. 9 procent geeft aan dat het zzp-schap door de werkgever ter sprake is gebracht en dat deze de betrokkene op het spoor heeft gezet, terwijl 3 procent aangeeft door de werkgever voor de keus gesteld te zijn zzp'er te worden of in loondienst te blijven. Formele dwang lijkt bij 2 procent de reden van het zzp-schap.
Er zijn kanttekeningen geplaatst bij de uitkomsten van het onderzoek en de gehanteerde definitie van de zzp'er. Onder verwijzing naar de ontwikkelingen in de thuiszorg, de postsector, de koeriersdiensten of het vervoer wordt aangevoerd dat deze ontwikkelingen laten zien dat het gedwongen zzp-schap geen marginaal verschijnsel is[9]. Daarnaast zijn er signalen dat er – vooral in laaggeschoold werk, maar in de bouw ook in hooggeschoold werk – constructies voorkomen waarbij feiten en omstandig-

5 EIM (2008) *Zelfstandigen zonder personeel*, p. 25 e.v., N. van den Berg, [et al.] (2009) *ZZP'ers en hun marktpostitie*, p. 6 e.v.
6 Berg, N. van den [et al.] (2009) *Zzp'ers en hun marktpositie*.
7 EIB (2010) *Zzp'ers in de bouw: Marktpositie en vooruitzichten*, p. 14.
8 V&VN (2010) *Zelfstandigen in de zorg*.
9 Zie: Brief van de FNV van 5 februari 2008 aan de vaste Tweede Kamercommissie voor SZW, houdende een reactie op het onderzoek naar motieven voor het zelfstandig ondernemerschap en de reactie van het kabinet daarop.

heden bewust anders voorgewend worden om relaties tussen werknemers en bijvoorbeeld bemiddelaars voor te doen als relaties tussen zelfstandigen en opdrachtgevers[10]. In hoofdstuk 4 dringt de raad aan op adequate controle om deze vormen van 'schijnzelfstandigheid' tegen te gaan.

2.3 Inzet arbeidscapaciteit en persoonlijke vaardigheden

De meest voor de hand liggende bijdrage die veel zzp'ers leveren aan de economische groei betreft het ter beschikking stellen van de eigen arbeidscapaciteit en persoonlijke vaardigheden. De zzp'er levert producten of diensten, die in een behoefte voorzien, en zorgt hiermee voor het eigen levensonderhoud. Dit levert een positieve bijdrage aan de welvaart in Nederland. Afhankelijk van de mate waarin zzp'ers erin slagen in die hoedanigheid een substantieel inkomen te verwerven, leidt het bovendien tot belastinginkomsten voor de overheid.

Het zelfstandig ondernemerschap kan verder een bijdrage leveren aan een verhoging van de arbeidsparticipatie en een beperking van het beroep op sociale zekerheidsregelingen.
Zo vormt het starten als zelfstandige voor een toenemend deel van de uitkeringsgerechtigden een uitweg uit een situatie van uitkeringsafhankelijkheid op grond van onder meer de WIA, WW, Wajong of WWB. Het aantal WW-uitkeringsgerechtigden dat als ondernemer aan de slag is gegaan, is bijvoorbeeld vanaf 2003 met ruim 27 procent gestegen[11]. Het aanbod van ondersteuning daarbij bestaat uit instrumenten als re-integratiemiddelen, vrijstelling sollicitatieplicht, voorzieningen (bijvoorbeeld voor blinden, doven, op het terrein van vervoer en werkplekaanpassing) en starterskredieten. Deze beweging leidt tot een vermindering van uitkeringslasten en een verhoging van de arbeidsparticipatie.

Eigen baas kunnen zijn en zelf interessant werk kunnen kiezen is een van de aantrekkelijke kanten van het werken als zzp'er. Uit een meta-analyse van veertien internationale empirische studies blijkt dat de arbeidssatisfactie onder zelfstandige ondernemers hoog is, ook al hebben zij in het algemeen lagere en vooral onzekerder inkomens dan werknemers[12]. In SEO-onderzoek naar de kosten en baten van het zzp-schap is geconstateerd dat de grotere inkomensonzekerheid van zzp'ers deels

10 Belastingdienst (2010) *Position paper Belastingdienst*, p. 2.
11 UWV (2010) *Position paper voor Commissie Positie Zelfstandig Ondernemers*, p. 2.
12 Praag, C.M. van en P.H. Versloot (2008) The economic benefits and costs of entrepreneurship: a review of the research, pp. 130-33.

in een hogere beloning verdisconteerd is, maar deels ook gecompenseerd wordt door arbeidsvreugde[13].
Daarmee levert het zzp-schap een bijdrage aan een hogere en meer duurzame arbeidsparticipatie, ook in hogere leeftijdscategorieën.

Daarnaast biedt het werken als zzp'er flexibiliteit wat werktijden en werkplek betreft, en daarmee in het combineren van arbeid en zorg[14]. Zo legt het CPB bijvoorbeeld een relatie tussen kinderen krijgen en zelfstandig ondernemerschap[15]. Zelfstandig ondernemerschap geeft jonge ouders meer mogelijkheden voor flexibele werktijden, vakanties en zorg voor kinderen. Ook voor ouderen, bijvoorbeeld ex-werknemers, kan het zelfstandig ondernemerschap dankzij de flexibiliteit een aantrekkelijk alternatief vormen voor (fulltime) pensionering. Voor een aantal specifieke doelgroepen zoals ouderen en allochtonen biedt het zelfstandig ondernemerschap de mogelijkheid om de randvoorwaarden voor arbeidsdeelname beter in te vullen. Dit levert niet alleen welzijnswinst op; de bijdrage aan de sociaal-economische dynamiek bestaat uit een hogere arbeidsparticipatie van specifieke doelgroepen, die er anders wellicht in grote mate voor zouden kiezen om niet deel te nemen aan het arbeidsproces. Deze bijdrage past in de doelstelling van de SER, die door het kabinet is onderschreven, dat 80 procent van de Nederlandse bevolking van 20 tot 65 jaar moet participeren op de arbeidsmarkt[16].

2.4 Flexibiliteit

Zzp'ers worden vaak geroemd om hun bijdrage aan een flexibele arbeidsmarkt[17]. De zzp'er creëert niet alleen meer flexibiliteit voor zichzelf, maar ook voor de ondernemingen die hen inschakelen. Door de opkomst van zzp'ers hebben bedrijven een extra mogelijkheid om arbeid in te schakelen, naast het aannemen van werknemers en bijvoorbeeld het inzetten van uitzendkrachten. Bij de keuze tussen verschillende mogelijkheden om arbeid in te schakelen en de afweging van de kosten en baten, spelen verschillende factoren een rol, zoals de afweging tussen transactiekosten enerzijds en flexibiliteit anderzijds.

13 SEO (2010) *Markt èn hiërarchie, Kosten en baten van het zzp-schap.*
14 In sommige sectoren wordt de flexibiliteit begrensd door randvoorwaarden, zoals bijvoorbeeld de roosterindeling.
15 Es, F. van en D. van Vuuren (2010) *A decomposition of the growth in self-employment,* p. 21.
16 SER (2006) Advies *Welvaartsgroei door en voor iedereen.*
17 SEO stelt op basis van een onderzoek naar de kosten en baten van het zzp-schap (ten opzichte van de situatie waarin het zzp-schap zou worden afgeschaft) in een vijftal sectoren (ICT, architecten, bouw, hoveniers en thuiszorg) dat zzp'ers positief bijdragen aan de welvaart in Nederland en dat deze bijdrage vooral zit in de geboden flexibiliteit. SEO hanteert hierbij de veronderstelling dat zzp'ers een vergoeding ontvangen in de vorm van een hoger tarief in ruil voor het op zich nemen van bedrijfsrisico's. De bevindingen uit het onderzoek zijn niet zonder meer van toepassing op de hele Nederlandse economie, omdat de sectoren daarvoor te divers zijn en de getalsmatige verschillen tussen de sectoren te groot. SEO (2010) *Markt èn hiërarchie: Kosten en baten van het zzp-schap.*

Transactiekosten zijn een belangrijke reden om een hiërarchisch georganiseerd bedrijf op te zetten en werknemers aan te nemen. Dit bespaart kosten in de zin van het steeds opnieuw zoeken van samenwerkingspartners en het maken van afspraken[18]. Tegelijkertijd brengt het aannemen van werknemers ook kosten met zich doordat er minder flexibiliteit is op het moment dat er overcapaciteit ontstaat. Zzp'ers bieden een alternatief. Ze zijn economisch onafhankelijk, maar werken onder coördinatie (zij het zonder directe gezagsverhoudingen). De opkomst van zzp'ers is volgens de Britse econoom en nobelprijswinnaar Ronald Coase mede te danken aan de gereduceerde transactiekosten, omdat bedrijven en individuen via ICT-innovaties goedkoop en zonder tijdverlies informatie kunnen uitwisselen, waardoor aansturing op afstand mogelijk is geworden. De afweging tussen de kosten van marktcontracten en van het in stand houden van hiërarchisch geordende bedrijven valt daardoor in veel gevallen anders uit. Het inschakelen van zzp'ers vermindert het risico van overcapaciteit van de onderneming. Mogelijk worden hierdoor ook projecten uitgevoerd die anders niet zouden worden gedaan, omdat ondernemingen het risico van het aannemen van vast personeel hiervoor als te hoog zouden inschatten.

Een ander voordeel is de toename van de kwalitatieve flexibiliteit op het moment dat een opdracht kennis of vaardigheden vergt, die het vaste personeel niet in huis heeft. De inzet van zzp'ers met de benodigde kennis en vaardigheden kan bijdragen aan de productiviteit en innovatiekracht van het bedrijf.

De flexibiliteit speelt ook een rol bij de wijze waarop zzp'ers inspelen op vraagoverschotten en vraaguitval (zie kader).

Zzp'ers en capaciteitsproblemen

Op de vraag hoe zzp'ers omgaan met een eventueel vraagoverschot zegt bijna 30 procent nee te verkopen en 20 procent zelf over te werken. Iets meer dan 15 procent denkt aan het inhuren van freelancers (12,3 procent) of uitzendkrachten (3,1 procent). Er is een grote, niet-gespecificeerde categorie anders (40 procent)[a]. Uit het proefschrift van Arjen van den Born blijkt dat 12 procent van de hoogopgeleide zzp'ers die hij ondervroeg, de ambitie heeft om met andere freelancers samen te werken in een netwerk[b]. Het kabinet geeft aan dat zelfstandige ondernemers in de praktijk capaciteitsproblemen oplossen door het vormen van netwerken met andere zelfstandige ondernemers. Onderling kunnen (delen van) opdrachten in deze netwerken

18 Coase, R.H. (1937) The nature of the firm.

worden doorgegeven. Deze vorm van samenwerking tussen zelfstandigen is volgens het kabinet een redelijk nieuw verschijnsel[c].
De recente economische crisis heeft laten zien dat de flexibiliteit van zzp'ers ook geldt in het geval van vraaguitval. Volgens het CPB (2010) is door het toegenomen aantal zzp'ers het aandeel van de arbeidsmarkt dat flexibel reageert op vraaguitval toegenomen. Dat blijkt echter niet zozeer uit het aantal gewerkte uren, omdat zelfstandigen als gevolg van de crisis meer tijd nodig hebben om opdrachten binnen te halen. De flexibele reactie op vraaguitval blijkt vooral uit inkomenscijfers. Volgens cijfers van het CBS is de koopkracht van zelfstandigen in 2009 met ruim 4 procent gedaald (terwijl de gemiddelde koopkracht van de Nederlandse bevolking in deze periode toenam met 1,4 procent)[d].
De economische crisis raakt niet alle zzp'ers. In een enquête onder 622 respondenten is door Regioplan[e] gevraagd naar de effecten van de economische crisis. Ruim 40 procent van de ondervraagde zzp'ers zag in juni 2009 niet of nauwelijks effecten van de economische crisis voor het verkrijgen van opdrachten. Daar staat tegenover dat eenderde deel voornamelijk negatieve effecten ondervond en dat 12 procent van de zzp'ers aangeeft het hoofd amper boven water te kunnen houden. De effecten van de crisis verschillen niet alleen tussen sectoren, maar ook binnen sectoren.

a Langman Economen (2008) *Wat werkgevers weerhoudt: belemmeringen voor een hogere arbeidsdeelname,* p. 13.
b Born, J. van den (2009) *The drivers of career success of the job-hopping professional in the new networked' economy: the challenges of being an entrepreneur and an employee,* p. 21.
c Tweede Kamer (2007-2008) 31 311, nr. 1, p. 5.
d CBS (2010) Koopkracht in 2009 met 1,4 procent gestegen.
e Berg, N. van den [et al.] (2009) *ZZP'ers en hun marktpositie,* p. 17 e.v.

Het zzp-schap levert een belangrijke bijdrage aan het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie door flexibel in te spelen op vraagoverschotten. In goede tijden is vaak sprake van een opwaartse druk op de tarieven en een gunstige inkomensontwikkeling voor de zzp'er. Ook in slechte tijden zijn veel zzp'ers in staat om inkomen te verwerven, al dan niet door hun werkzaamheden (tijdelijk) aan te passen. Dat neemt niet weg dat een deel van de zzp'ers negatieve effecten ondervindt van de economische crisis, met name als gevolg van een afname van het aantal opdrachten en een neerwaartse druk op de tarieven.

2.5 Werkgelegenheid, innovatie en arbeidsproductiviteit

Werkgelegenheid

Zzp'ers zorgen per definitie voor hun eigen werkgelegenheid. Voor veel zzp'ers blijft het daarbij. Volgens de ministeries van EZ, SZW en FIN heeft de helft van alle

zzp'ers niet de bedoeling om in de toekomst werknemers aan te nemen[19]. Uit onderzoek van Langman Economen blijkt zelfs dat 89 procent van de ondervraagde zzp'ers niet van plan is om ooit personeel aan te nemen. Het overgrote deel daarvan zelfs niet als alle regels zouden worden geschrapt[20]. Bescheiden groeiverwachtingen blijken ook uit het zzp-onderzoek dat EIM uitvoerde in opdracht van de minister van SZW. Twee derde van de zzp'ers in dit onderzoek verwacht dat de omzet niet zal stijgen. Veel zzp'ers zeggen al aan het plafond van hun mogelijkheden te zitten. Zij hebben niet de mogelijkheid om nog meer opdrachten op zich te nemen. Op peil blijven is daarmee ook een positief vooruitzicht[21]. Ook onder freelancers wil de meerderheid blijven freelancen (62,2 procent), terwijl 15 procent de eenmanszaak wil uitbreiden naar een grotere onderneming[22].

Het percentage zzp'ers met een doorgroeidoelstelling mag procentueel dan beperkt zijn, in absolute zin gaat het wel om een substantieel aantal ondernemers, zeker in vergelijking met het totaal aantal ondernemingen in Nederland. Een recente analyse van EIM leert dat gedurende 2004 zes procent van de zzp'ers de stap zette naar werkgeverschap. Het ging om 22.350 van de totaal 376.000 bedrijven. Zij creëerden werk voor 77.000 werknemers. In dit licht is het van belang de institutionele belemmeringen voor het aannemen van personeel zo veel mogelijk weg te nemen voor de zzp'ers, die de ambitie hebben om personeel aan te nemen.
Wat de creatie van werkgelegenheid door zzp'ers betreft, wordt hier verder gewezen op spin-off-effecten in de bedrijven waarvoor zzp'ers werken.

De bedrijven die voor het eerst personeel aannamen, waren jong (minder dan 5 jaar oud). Ongeveer twee derde van de banen werd vervuld op parttime basis (minder dan 32 uur per week). Een derde van de gecreëerde banen was op oproep, afroep of invalbasis[23]. Dit spoort met de aard van de werkgelegenheid die kleine bedrijven scheppen.

19 Tweede Kamer (2007-2008) 31 311, nr. 1, p. 5.
20 Langman Economen (2008) *Wat werkgevers weerhoudt: Belemmeringen voor een hogere arbeidsdeelname,* pp. 11-13.
21 EIM (2008) *Zelfstandigen zonder personeel,* p. 34.
22 Born, J. van den (2009) *The drivers of career success of the job-hopping professional in the new networked economy: the challenges of being an entrepreneur and an employee,* p. 18.
23 EIM (2009) *Nieuwe werkgevers in 2004: De stap naar het aannemen van personeel.*

Onderzoek naar effect op werkgelegenheid, innovatie en arbeidsproductiviteit

Naar het effect van zelfstandig ondernemerschap op werkgelegenheid, innovatie en arbeidsproductiviteit is de laatste jaren veel empirisch onderzoek verricht. Een systematisch overzicht van 57 recente empirische studies vergelijkt de prestaties van kleine, jonge, nieuwe bedrijven in vergelijking met grote, oudere en bestaande bedrijven[a]. Hieronder volgen enkele conclusies:

- *Werkgelegenheid*: Kleine, jonge bedrijven genereren relatief veel werkgelegenheid. De banen die ze creëren zijn gemiddeld wel onzeker en slechter betaald. Toch zijn de werknemers bij deze bedrijven tevredener met hun baan dan de werknemers bij grotere bedrijven.
- *Innovatie*: Kleine, jonge bedrijven produceren in absolute zin minder innovaties dan grotere bedrijven. Ze doen het wel efficiënter en de innovaties zijn ook van hogere kwaliteit. Kleine, jonge bedrijven leveren ook een grote bijdrage aan de commercialisering van innovaties, maar ze lopen achter in het gebruik van (andermans) innovaties in hun bedrijven.
- *Productiviteit en groei*: Kleine, jonge bedrijven hebben een relatief klein aandeel in het bruto nationaal product. Ze zorgen wel in belangrijke mate voor de groei ervan. Zo dragen ze bij aan economische ontwikkeling.

Zzp'ers behoren per definitie tot de categorie kleine ondernemers. Maar omdat de onderzoekers de grens leggen bij minder dan 100 werknemers, geldt dat ook voor een aanzienlijk deel van het mkb. Op grond van de empirische studies naar de effecten van zelfstandig ondernemerschap is het daarom niet goed mogelijk om uitspraken te doen over de specifieke bijdrage van zzp'ers.
Uit recent onderzoek blijkt dat de voordelen van ondernemerschap met name op het terrein van werkgelegenheid vooral toe te schrijven zijn aan een kleine groep van snel groeiende bedrijven of gazellen[b]. Hoewel deze groep van snel groeiende bedrijven nog niet eensluidend gedefinieerd wordt[c], blijkt uit empirisch onderzoek dat gazellen meestal jonge bedrijven zijn. De omvang wisselt: er zijn veel kleine gazellen, maar de grotere gazellen lijken de grootste bijdrage aan de werkgelegenheid te verschaffen. In veel definities wordt verondersteld dat gazellen bij de start of later ten minste tien of zelfs vijftig werknemers in dienst hebben.

Over werkgelegenheid is meer bekend dan alleen het positieve netto-effect van (klein) ondernemerschap op de werkgelegenheid op de lange termijn. Er is een groeiende wetenschappelijke consensus dat de regionale werkgelegenheidseffecten

van een toename van het aantal startende bedrijven verloopt volgens een S-vormig patroon[d]. In eerste instantie creëren startende bedrijven extra werkgelegenheid binnen hun eigen bedrijven en dus ook binnen hun sector. In tweede instantie slaat dit positieve effect op de werkgelegenheid om in een negatief effect. Door de toenemende concurrentie ontstaat er verdringing van personeel bij de gevestigde bedrijven in de sector. In derde instantie wordt het effect op de werkgelegenheid weer positief. De overlevende starters en de overlevende bestaande bedrijven opereren efficiënter en innovatiever, met positieve effecten op de economische groei en de koopkracht. Het totale effect van een hogere startersratio op de regionale werkgelegenheid is positief en beslaat in de meeste landen ongeveer tien jaar.

a Praag, C.M. van en P.H. Versloot (2008) The economic benefits and costs of entrepreneurship: A review of the research. Hoewel de definitie van ondernemers in de empirische studies waar Van Praag & Versloot zich op baseren uiteenloopt, hebben zij een scherpe afbakening gemaakt. Tot ondernemers rekenen zij bedrijven die voldoen aan ten minste één van de volgende karakteristieken: (a) minder dan 100 werknemers, (b) minder dan 7 jaar in bedrijf of (c) nieuwe toetreder op de markt.

b Henrekson, M. en D. Johansson (2009) Gazelles as job creators: a survey and interpretation of the evidence.

c Er worden verschillende definities gehanteerd als het gaat om gazellen:
- David Birch, bedenker van de term, omschrijft gazellen als bedrijven die over een periode van vier jaar minimaal 20 procent omzetstijging per jaar realiseren, startend met een omzet van ten minste $ 100.000 in het eerste jaar van meting (Birch, D. [et al.] (1993) *Who is creating jobs*).
- De OESO hanteert als definitie bedrijven met een gemiddelde toename aan werkgelegenheid van 20 procent per jaar over een periode van drie jaar, startend met 10 of meer werknemers in het eerste jaar van meting (Ahmad, N. (2006) Working paper *A proposed framework for business demography statistics*).
- Het Ministerie van Economische Zaken definieert snelle groeiers als bedrijven met 10-1000 werknemers waarbij de werkgelegenheid of omzet over een periode van drie jaar met ten minste 60 procent is toegenomen (Donselaar, P. [et al.] (2007) *Determinanten van kernindicatoren op de terreinen innovatie en ondernemerschap: kwantificeringen op basis van empirisch onderzoek, in relatie tot beleidsambities*).
- Voor de Gazelle Awards van het Financieele Dagblad komen bedrijven in aanmerking die een ononderbroken omzetgroei van minimaal 20 procent in drie jaar tijd hebben met een minimumomzet van 100.000 in het eerste onderzoeksjaar. Daarbij mag er slechts in één van deze drie jaren (niet het laatste) een negatief resultaat zijn geboekt (Praag, M. van [et al.] (2009) *Waarom groeien sommige bedrijven sneller dan andere?*).
- Het CBS definieert snelle groeiers als bedrijven met 50 tot 1000 werknemers die in een periode van drie jaar minimaal 60 procent groeien in werkgelegenheid of omzet (CBS (2009) *Het Nederlandse ondernemingsklimaat in cijfers 2009*).

d Dit patroon is bevestigd in empirisch onderzoek voor Duitsland, Groot Brittannië, Nederland, Spanje en de Verenigde Staten. Zie: Fritsch, M. (2008) How does new business formation affect regional development? Introduction to the special issue en ACE (2008) *Hoe beïnvloedt ondernemerschap economische groei?*

Innovatie

Recente empirische studies maken duidelijk dat kleine, jonge, nieuwe bedrijven een belangrijke en specifieke bijdrage leveren aan innovatie[24]. Maar dat geldt ook voor grote bedrijven. De grote bedrijven produceren meer (vooral incrementele) innovaties en passen de innovaties van anderen vaker toe in hun bedrijven. De kleine bedrijven zijn goed in het efficiënt produceren van kwalitatief hoogstaande

24 Acs, Z.J. en D.B. Audretsch (2005) Entrepreneurship, innovation and technological change, Carree, M.A. en A.R. Thurik (2003) The Impact of Entrepreneurship on Economic Growth en van Praag, C.M. en P.H. Versloot (2008) The economic benefits and costs of entrepreneurship: A review of the research.

(radicale) innovaties en het commercialiseren van innovaties. Er is dus sprake van een wisselwerking tussen kleine en grote bedrijven.

Arbeidsproductiviteit
Behalve hun specifieke rol in het proces van innovatie zorgen kleine bedrijven ook voor groei van de arbeidsproductiviteit, zo blijkt uit de empirische studies. Gezien het belang van productiviteitsgroei voor de Nederlandse economie[25], kan dit alleen al een reden zijn om (klein) ondernemerschap te stimuleren.

2.6 Transitie en doorgroei

Ondernemerschap wordt vaak getypeerd als een proces dat verschillende stappen kent. De meeste ondernemers starten hun loopbaan als werknemer. Vaak start het ondernemerschap als een nevenactiviteit naast de dienstbetrekking. Vervolgens groeit de werknemer door van resultaatgenieter naar IB-ondernemer. Een deel van de ondernemers maakt daarna de stap naar directeur-grootaandeelhouder. Een klein deel van de ondernemers wordt werkgever.

De vraag is of de zzp'ers die doorgroeien, zich uiteindelijk tot de gazellen ontwikkelen waar de positieve effecten van ondernemerschap op werkgelegenheid, innovatie en arbeidsproductiviteit vooral aan worden toegeschreven. EIM concludeert in een overzichtsartikel over snelle groeiers dat het aantal starters in het verleden doorwerkt in het aantal snelle groeiers[26]. Na een terugval in het aandeel snelgroeiende ondernemingen tussen 1998 (10 procent) en 2006 (7,2 procent) neemt EIM in de meest recente waarnemingen in de internationale benchmark ondernemerschap een toename in het percentage snelle groeiers waar[27].

2.7 Conclusies

Het aantal zzp'ers is het afgelopen decennium gestegen. Hun aandeel in de werkende beroepsbevolking nam toe van 6,4 procent in 1996 tot 8,6 procent in 2009. Het aandeel werknemers is in deze periode nagenoeg gelijk gebleven. Internatio-

25 SER (2009) Advies *Europa 2020: de nieuwe Lissabon-strategie*.
26 Berg, K.P. van den en G. de Wit (2008) Review: *Snelle groeiers: Van kennisopbouw naar beleid*, p. 3.
27 Als er gekeken wordt naar omzet, is er volgens de EIM-benchmark sprake van een stijging in het aandeel snel groeiende ondernemingen binnen het totaal aan ondernemingen van 7,5% in 2005 naar 11% in 2007. Als er gekeken wordt naar werkgelegenheid, is er sprake van een stijging van 6,6% in 2006 naar 7,5% in 2007. Als er gekeken wordt naar zowel omzet als werkgelegenheid, is er sprake van een stijging van 2,6% in 2005 (1,9% in 2006) naar 3,3% in 2007. Berg, K.P. van den en G. de Wit (2008) Review: *Snelle groeiers: Van kennisopbouw naar beleid*, p. 3.

naal vergeleken behoort Nederland met een dergelijk aandeel zzp'ers tot de middenmoot. De stijging van het aantal zzp'ers heeft zich in Nederland vooral voorgedaan vanaf de jaren 90. Ook verschillende andere Europese landen laten een stijging van het aantal zzp'ers zien. Er zijn echter ook veel Europese landen waar het aantal zzp'ers juist daalt. Het lijkt erop dat de daling in deze landen vooral samenhangt met een teruglopend aantal zzp'ers in de landbouw.

Hoewel de beschikbare gegevens over zzp'ers zich vanwege verschillen in gehanteerde definities niet zonder meer laten vergelijken, bieden zij wel inzicht in een aantal kenmerken en motieven van zzp'ers. Zo is twee derde van de zzp'ers man en is bijna de helft van de zzp'ers ouder dan 45 jaar. Het overgrote deel van de zzp'ers is voordien werkzaam geweest in loondienst en voor een deel is sprake van een combinatie van zzp-schap/werknemerschap. Aan het zzp-schap liggen overwegend positieve motieven ten grondslag, zoals de wens tot zelfstandigheid en flexibiliteit. Tevens kan worden vastgesteld dat het overgrote deel van de beroepsbevolking werkzaam blijft in dienstbetrekking. Hun aandeel blijft betrekkelijk constant.

Zzp'ers leveren een belangrijke bijdrage aan de sociaal-economische dynamiek van Nederland. Deze bijdrage bestaat uit een aantal componenten.

Door het inzetten van zijn arbeidscapaciteit en persoonlijke vaardigheden voorziet de zzp'er in behoeften en daardoor in het eigen levensonderhoud. Dit levert een bijdrage aan de welvaart in Nederland en kan, afhankelijk van de inkomensontwikkeling, leiden tot hogere belastingopbrengsten.
Daarnaast kan het zzp-schap leiden tot een reductie van uitkeringslasten en een hogere arbeidsparticipatie. Het biedt mogelijkheden aan uitkeringsgerechtigden om via het verrichten van betaalde arbeid deel te nemen aan de samenleving en op deze wijze in een inkomen te voorzien. In die zin heeft het zelfstandig ondernemerschap inmiddels terecht een plaats verworven in het beleid gericht op bevordering van de arbeidsparticipatie.

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de arbeidssatisfactie van zzp'ers hoog is, ook al hebben zij in het algemeen lagere en vooral onzekerder inkomens dan werknemers. Dit kan ertoe bijdragen dat mensen meer en/of langer willen en kunnen blijven werken. Op deze wijze levert het zzp-schap een bijdrage aan een hogere en meer duurzame arbeidsparticipatie.

Verder biedt het zzp-schap flexibiliteit met betrekking tot onder meer de werktijden of werkplek. Via deze flexibiliteit worden voor een aantal specifieke doelgroepen

de randvoorwaarden voor arbeidsdeelname (bijvoorbeeld aangepaste werktijden, balans tussen zorg en arbeid of vakanties) ingevuld. Dit leidt tot een hogere arbeidsparticipatie van specifieke groepen, die er anders wellicht in grote mate voor zouden kiezen om niet deel te nemen aan het arbeidsproces.

De zzp'er creëert niet alleen meer flexibiliteit voor zichzelf, maar ook voor zijn opdrachtgever. Het inschakelen van zzp'ers reduceert het risico van overcapaciteit voor de opdrachtgever. Hierdoor zijn meer en andere projecten mogelijk dan zonder het bestaan van zzp'ers. Netwerken van zzp'ers zijn een manier om vraagoverschotten op te vangen. De keerzijde van deze flexibiliteit is dat zzp'ers in tijden van crisis een deel van de klappen opvangen. Niet iedere zzp'er is in staat hierop te reageren met bijvoorbeeld financiële buffers of verbreding van het werkterrein.

Uit onderzoek blijkt dat kleine bedrijven relatief veel werkgelegenheid genereren en in belangrijke mate zorgen voor de groei van het bbp. Ze hebben een specifieke bijdrage in het proces van innovatie: kleine bedrijven produceren in absolute zin minder innovaties dan grotere bedrijven, maar leveren wel een grote bijdrage aan de commercialisering van innovaties. Uit recent onderzoek blijkt dat de voordelen van ondernemerschap met name op het terrein van werkgelegenheid vooral toegeschreven kunnen worden aan een kleine groep van snel groeiende bedrijven (gazellen).
De meeste zzp'ers worden geen gazellen. Zij kiezen ervoor om eenpitters te blijven en zorgen daarmee niet voor extra werkgelegenheid door eigen ondernemingsgroei. Een relatief klein deel groeit wel door naar het werkgeverschap en zorgt in absolute termen voor een substantieel aantal mensen voor nieuwe werkgelegenheid.
Wat de creatie van werkgelegenheid door zzp'ers betreft, kan verder worden gewezen op spin-off-effecten in de bedrijven waarvoor zzp'ers werkzaam zijn.