



> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Aan de voorzitter van de SER
De heer A.H.G. Rinnooy Kan
Postbus 90405
2509 LK S GRAVENHAGE



Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
F 070 333 40 33
www.szw.nl

Contactpersoon

dhr. drs. J. van der Veen

T 070 333 48 46

JvdVeen@minszw.nl

21 SEP 2009

Datum

Betreft Adviesaanvraag positie zelfstandig ondernemers

Onze referentie

AV/AR/2009/21240

Geachte heer Rinnooy Kan,

Het kabinet vraagt aan de SER advies over de gevolgen van de toename van het aantal zelfstandigen zonder personeel voor de structuur van de arbeidsmarkt.

In het huidige stelsel zijn de arbeidsrelaties van werkenden juridisch te onderscheiden in werknemerschap en (zelfstandig) ondernemerschap. Deze heldere tweedeling werd altijd al enigszins vertroebeld door het bestaan van gelijkgestelde en fictieve dienstbetrekkingen voor respectievelijk het fiscale en sociaalzekerheidsrecht en een "derde" fiscale categorie, de resultaatgenieter. Sinds de opkomst van de freelancers en later de zzp'ers is het grijze gebied tussen werknemer- en ondernemerschap groter en diffuser geworden. Het project 'vereenvoudiging fiscale arbeidsrelaties' van het Ministerie van Financiën beoogt de fiscale kwalificatie en de rechtsgevolgen van een gekozen arbeidsrelatie te vereenvoudigen. Het kabinet zal de Tweede Kamer in het najaar hierover informeren. Deze wenselijke vereenvoudiging zal echter niet oplossen dat er een grijs gebied tussen de verschillende typen arbeidsrelaties blijft bestaan.

In 2008 zijn volgens het CBS 954.000 personen actief als zelfstandigen. Ongeveer een derde van de zelfstandigen heeft personeel in dienst. Zo'n tweederde blijft zonder personeel en valt aan te merken als een zzp'er. De meeste van de ruim 640.000 zzp'ers voldoen aan het klassieke beeld van de zelfstandige, zijn voor eigen rekening en risico werkzaam in eigen bedrijf of praktijk en verrichten werkzaamheden voor meerdere opdrachtgevers. Nu lijkt er een groeiende groep 'ondernemers' te ontstaan die feitelijk slechts zijn of haar eigen arbeid aanbiedt. Uit onderzoek dat het ministerie van SZW in 2008 heeft verricht, blijkt dat deze specifieke groep zzp'ers, de groep die wat werkzaamheden betreft met werknemers kan worden vergeleken, uit circa 250.000 personen bestaat.¹ Wanneer het aantal zzp'ers dat zich niet of nauwelijks onderscheidt van een werknemer sterk groeit, vervaagt het traditionele onderscheid tussen werknemers en zelfstandige ondernemers. Hierdoor ontstaan groepen werkenden die inhoudelijk hetzelfde werk verrichten, maar wel van elkaar verschillen in hun juridische status en de daaraan gekoppelde rechten en plichten. De werknemer is collectief en verplicht beschermd tegen de risico's van loonderving wegens ziekte,

¹ Zie Tweede Kamer, 2008 - 2009, 31311 nr. 23



arbeidsongeschiktheid en werkloosheid en is meestal verplicht aangesloten bij een pensioenfonds in de tweede pijler, terwijl de zzp'er die dezelfde werkzaamheden verricht, zelf verantwoordelijk is voor deze risico's.

De zzp'er kan zich tegen de risico's van loonderving wegens ziekte en arbeidongeschiktheid verzekeren op de particuliere verzekeringsmarkt. Het risico van loonderving wegens werkloosheid voor zelfstandigen wordt op de particuliere verzekeringsmarkt onverzekerbaar geacht. Ook is de zzp'er meestal niet verplicht aangesloten bij een pensioenfonds. De keuze voor een bepaalde juridische status kan dan ook voor zowel deze persoon zelf als voor de maatschappij grote gevolgen hebben op het moment dat het economisch gezien minder gaat, of de betreffende persoon arbeidsongeschikt raakt en/of geen reservering voor de oudedag heeft.

Datum

Onze referentie
AV/AR/2009/21240

Het is uiteindelijk de vraag hoe de personen, die in het grijze gebied tussen werknemer- en ondernemerschap vallen, binnen dit stelsel passen. De vraag of de sociale en fiscale arrangementen in evenwicht zijn, kan verschillen per persoon en per situatie. Dit kan er in theorie toe leiden dat zowel werkgevers als werknemers/zelfstandigen strategische keuzes maken over de te prefereren arbeidsrelatie. Dit kan op termijn mogelijk de solidariteit van het sociale zekerheidsstelsel voor werknemers ondermijnen en het draagvlak voor de bestaande ondernemersfaciliteiten verminderen.

Dit vraagstuk is daarmee niet beperkt tot de groep van 250.000 zzp'ers die zich niet of nauwelijks van werknemers onderscheiden, maar raakt aan de positie van alle zelfstandige ondernemers. De vraag is dan ook of onze bestaande scheiding tussen enerzijds werknemers die onder vele solidaire regelingen vallen en anderzijds een steeds diverser wordende groep ondernemers die dat niet doen, maar wel andere faciliteiten kennen, aan herziening toe is om de toekomstbestendigheid van het stelsel te waarborgen. Dit is een fundamentele vraag en vergt dan ook een gedegen analyse voordat tot ingrijpende beleidsaanpassingen wordt besloten. Hier moet naar het oordeel van het kabinet integraal naar alle aspecten van ondernemerschap worden gekeken, zowel sociale bescherming als fiscale aspecten. Hierbij moet wel worden aangemerkt dat ongelijkheden op zich te rechtvaardigen kunnen zijn. Het ligt niet in de rede dat behandeling vanuit de overheid, zij het fiscaal, sociaal of economisch, voor ondernemerschap en werknemerschap compleet gelijkgeschakeld wordt. Er is immers geen sprake van gelijke gevallen. Wel is het van belang dat rechten en plichten van beide groepen in evenwicht zijn. Dat betekent dat niet de situatie moet ontstaan dat een bepaalde groep zowel in aanmerking komt voor alle fiscale ondernemersfaciliteiten als de volledige sociale bescherming geniet.

Vragen aan de SER

De bovengenoemde ontwikkelingen roepen de vraag op of het stelsel van arbeidsverhoudingen, fiscaliteit en sociale zekerheid nog wel is toegesneden op de toenemende diversiteit aan arbeidsrelaties. Bij de beantwoording van deze vraag gaat het enerzijds om het stelsel zoals dat door sociale partners zelf wordt vormgegeven, anderzijds heeft het ook betrekking op het instrumentarium vanuit de overheid. Het kabinet wil de SER in dat kader verzoeken om het bestaande wettelijke kader voor zelfstandigen en werknemers (in zowel private als publieke sector) tegen het licht te houden en te beoordelen op zijn houdbaarheid en eventuele beleidsopties te schetsen, aan de hand van onderstaande vragen.

- 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 en op de arbeidsmarkt en welke positie nemen de verschillende arbeidsvormen daarbij in? Wat zijn de achtergronden van deze trends?
- Wat vraagt dit van de verschillende partijen: werkgevers, werknemers, zelfstandigen en overheid?
- Is het nodig en wenselijk zelfstandigen meer te betrekken bij het stelsel van arbeidsverhoudingen en overleg? Zo ja, hoe?
- Is het huidige overheidsbeleid gericht op werknemers, zelfstandigen en andere werkenden (sociale zekerheid, waaronder werkloosheid, pensioenstelsel en arbeidsongeschiktheid, arbeidsomstandigheden, minimumloon en fiscale faciliteiten) voldoende toegesneden op de toenemende variëteit in arbeidsrelaties?
- Kan een andere inrichting en/of vormgeving van socialezekerheidsinstituten en (fiscale) faciliteiten bijvoorbeeld op basis van gedragseconomische inzichten, een bijdrage leveren aan een meer houdbaar stelsel? Met welke kosten gaat dit gepaard? Is het wenselijk en mogelijk daarbij onderscheid te maken binnen de groep zelfstandigen?
- 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?

Datum

Onze referentie
AV/AR/2009/21240

Het kabinet zou graag zien dat de SER relevante belangenorganisaties van zzp'ers betreft bij het opstellen van het advies.

Ik verzoek u het advies uiterlijk voorjaar 2010 aan mij te doen toekomen.

Hoogachtend,
de Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

J.P.H. Donner