

# De zelfstandigen en sociale zekerheid in Nederland: een ongemakkelijk verbond?

Citation for published version (APA):

Montebovi, S. (2024). De zelfstandigen en sociale zekerheid in Nederland: een ongemakkelijk verbond? In N. Hummel, S. E. Heeger-Hertter, A. P. C. M. Jaspers, A. G. Veldman, & D. J. B. de Wolff (Eds.), *Heroriëntatie op arbeid en sociale bescherming: Liber amicorum voor Prof.mr. F.J.L. Pennings* (pp. 279-290). Wolters Kluwer.

## Document status and date:

Published: 05/03/2024

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

# De zelfstandigen en sociale zekerheid in Nederland: een ongemakkelijk verbond?

Saskia Montebovi\*

## 1. Complexiteit van het zzp-dossier

Het aandeel zzp'ers in Nederland is groot en neemt bovendien nog steeds toe: van 1,1 miljoen (2021) tot ruim 1,2 miljoen (2022) zzp'ers<sup>1</sup> in hoofdbaan, op een werkende bevolking van 9,6 miljoen mensen.<sup>2</sup> Veel landen hebben te maken met flexibilisering, maar die trend is in ons land heviger.<sup>3</sup> Het aandeel zzp'ers en de stijging ervan is aanmerkelijk hoger dan in andere OESO-landen waar het percentage zelfstandigen juist daalt.<sup>4</sup> In vergelijking met andere EU-lidstaten valt de matige sociale zekerheid van de zelfstandigen in ons land op.<sup>5</sup> In feite loopt Nederland achter in de ontwikkeling naar een betere bescherming. Uit een vergelijking van elf EU-landen bleek Nederland het enige land te zijn waar zelfstandigen (afgezien van een beperkte vrijwillige voortzettingmogelijkheid) bij ziekte en arbeidsongeschiktheid niet kunnen terugvallen op de sociale verzekeringen.<sup>6</sup> De Europese Commissie heeft Nederland in de jaarlijkse landspecifieke aanbevelingen herhaaldelijk op de vingers getikt voor de gebrekkige bescherming van zzp'ers en aangemaand om schijnzelfstandigheid aan te pakken.<sup>7</sup>

De scheidslijn tussen werknemers en zzp'ers is niet altijd scherp. Onder zzp'ers is de variatie in inkomen en (on)afhankelijkheid van externe steun erg groot. Som-

\* Mr. dr. S.H.M. (Saskia) Montebovi is universitair docent en onderzoeker (Europees) socialezekerheidsrecht aan de Universiteit Maastricht.

1 De zelfstandige zonder personeel (zzp'er) staat centraal in deze bijdrage.

2 CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/50/aantal-zzp-ers-gegroeid-naar-1-2-miljoen-in-derde-kwartaal-van-2022>; en <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85278NED?dl=74413>.

3 R. Euwals en Niels Muselaers, *Uitdagingen en beleidsrichtingen voor de Nederlandse welvaartsstaat*, Den Haag: CPB 2016, p. 20.

4 EC, *Access to social protection for all forms of employment. Assessing the options for a possible EU initiative*, 2018, Brussels, p. 11; OECD, Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work, 2019.

5 Zie daarover ook de bijdrage van Paul Schoukens in deze bundel.

6 S. Klosse & S. Montebovi, 'Sociale zekerheid voor zelfstandigen: hoe regel je dat? Een blik over de grenzen', *TRA* 2020/3. De landenvergelijking omvatte een mix van 'oude' lidstaten, 'Nordic' staten en 'nieuwe' lidstaten.

7 Zie o.a. EC, Country Report The Netherlands 2018, 7 maart 2018, p. 3; EC, Country Report The Netherlands 2019, 27 februari 2019, p. 5-7; EC, Country Report The Netherlands 2020, 26 februari 2020, p. 6.

mige zzp'ers verkeren, ondanks of juist dankzij hun onafhankelijkheid van een werkgever, in een comfortabele (financiële) situatie en vragen niet om meer sociale bescherming. Sommige werknemers, op hun beurt, zitten juist niet zo gerieflijk in de werknemersbescherming omdat ze afhankelijk zijn van flexibele contracten en/of lage lonen. Die complexiteit vergemakkelijkt het politieke en maatschappelijke debat en ook de hervormingen uiteraard niet.

In 2015 wees een IBO-rapport al op een mogelijk nieuw beschermingssysteem rond een horizontale as (zelfstandige-werknemer) én een verticale as (zelfredzaam-afhankelijk).<sup>8</sup> Ook Frans heeft, uiteraard, regelmatig het grensvlak tussen werknemers en zelfstandigen geanalyseerd.<sup>9</sup> Zo schrijft hij onder meer dat de drie criteria van de arbeidsovereenkomst – gezag, persoonlijke arbeid en loon – niet erg scherp zijn en bovendien ook niet meer passen in moderne werkrelaties. Ook recente rechtspraak bevestigt dat een andere kijk op de gezagsrelatie, persoonlijke arbeid en loon nodig is.<sup>10</sup> De institutionele verschillen tussen werknemers en zzp'ers kan de rechter echter niet oplossen, evenmin als de sociale partners.

Ik onderzoek in deze bijdrage de ontwikkeling gedurende de laatste 25 jaar van het beleidsdebat over een betere sociale bescherming van zzp'ers. Dat doe ik vanuit verwondering, zeker in de wetenschap dat in andere landen voor zelfstandigen wel (allang) meer wettelijke vangnetten bestaan. Paragraaf 2 beschrijft kort de wettelijke socialezekerheidsbescherming van de Nederlandse zzp'er. In paragraaf 3 zoek ik de rechtvaardiging ervan. Daarna ga ik in op wijzigingen die voorgesteld en in sommige gevallen ook ingevoerd zijn (paragraaf 4). In paragraaf 5 geef ik mijn mensbeeld weer en in paragraaf 6 bespreek ik een toekomstbestendige oplossing. In de slotparagraaf (7) rond ik af.

## 2. De zelfstandige in Nederland: anders verzekerd

Dat de socialezekerheidspositie van de zzp'ers in Nederland aanmerkelijk minder rooskleurig is dan die van de werknemers, is bekend. Klosse beschrijft de twee regimes beeldend als twee huizen: het werknemershuis en het zelfstandigenhuis.<sup>11</sup> De twee huizen verschillen grondig van elkaar en hebben een eigen bouwstijl en huisregels. In deze paragraaf laat ik deze verschillen zien en in paragraaf 3 problematiseer ik ze. De mate van zelfstandigheid van werknemers of de mate van afhankelijkheid van zelfstandigen speelt geen rol in de mate van de wettelijke, sociale bescherming.

8 IBO-rapport 'Zelfstandigen zonder personeel', 2015, p. 72-74.

9 O.a. in F. Pennings, 'Zelfstandigen zonder personeel', in: F. Pennings & J. Plantenga (red.), *Nieuwe vormen van arbeidsrelaties en sociale bescherming*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2018, p. 65-85; ook: F. Pennings, in: *Deining* (De Laat-bundel), 2019, p. 223-224.

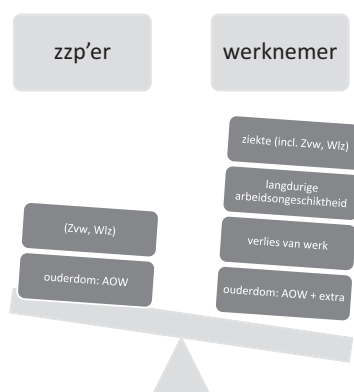
10 Zie in het bijzonder HR 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443.

11 S. Klosse, 'Flexibele arbeid, gebalanceerde bescherming', in: M. Kremer, R. Went & A. Knottnerus (red.), *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid*, Den Haag: WRR 2017, p. 213.

Werknemers zitten in een redelijk robuuste cocon: ze kunnen terugvallen op werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en de bijstand. De cocon van zelfstandigen is kwetsbaarder en bevat enkel de volksverzekeringen en enkele bijstandsregelingen. Deze cocon biedt de zelfstandigen in ieder geval een basisinkomen bij ouderdom (de AOW) en bescherming tegen ziektekosten (via de Zorgverzekeringswet). Of de zzp'er een succesvolle onderneming heeft met een goed inkomen of juist onvrijwillig in een zzp-constructie werkt en moeilijk het hoofd boven water kan houden, maakt voor het wettelijke socialezekerheidsstelsel niet uit.

Zelfstandigen worden geacht zich buiten het wettelijke stelsel te verzekeren om zo sociale risico's van bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid, aanvullend pensioen of terugval in bedrijfsomzet zelf op te vangen.<sup>12</sup> Vele studies wezen op het beperkte succes van die vrijwillige verzekeringen: ze zijn moeilijk toegankelijk, te duur of de noodzaak ervan wordt niet erkend.<sup>13</sup> Bovendien onderschatten zzp'ers dikwijls het risico en gaan ze uit van het meest optimistische scenario.<sup>14</sup> Bijgevolg zijn veel zelfstandigen erg beperkt sociaal verzekerd. Dat belast vaak niet alleen de zelfstandigen en hun gezinnen, maar ook de maatschappij.

De beschermingsfunctie van de sociale zekerheid heeft dus vooral effect voor werknemers en veel minder voor zelfstandigen.<sup>15</sup> Onderstaande figuur symboliseert de disbalans in de huidige wettelijke, sociale bescherming (figuur 1).



Figuur 1: de weegschaal voor sociale bescherming in Nederland, anno 2023 (Saskia Montebovi)

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

13 Vier op de tien zzp'ers heeft geen inkomensvoorziening in geval van arbeidsongeschiktheid, zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/27/4-op-10-zzp-ers-geen-voorziening-arbeidsongeschiktheid>.

14 Zie bijv. Denktank Keuzes in Sociale Zekerheid, *Keuzes in sociale zekerheid. Vier scenario's voor (arbeidsvormneutralere) verzekeringen voor arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en langlevens*, Amsterdam: SEO 2019, p. 33; zie ook Stichting van de Arbeid, *Keuze voor zekerheid*, 2020, p. 10.

15 Zie o.a. CPB, *Uitdagingen en beleidsrichtingen voor de Nederlandse welvaartsstaat*, 2016, p. 14.

### 3. Weeffout

Een van de elementaire vragen is of het grote verschil in het verzekeringspakket van werknemers en zzp'ers in Nederland nog te rechtvaardigen is. Ik noem twee motieven om dat onderscheid te verkleinen. Ten eerste, werknemers en zzp'ers doen in nogal wat gevallen nagenoeg hetzelfde werk, soms zelfs bij dezelfde werkgever/opdrachtgever. De scheidslijn tussen de twee groepen werkenden is dus regelmatig fragiel en discutabel. Bovendien combineren werkenden ook steeds vaker het werknemers- en zelfstandigenstatuut (hybride werkenden) of zij werken achtereenvolgens als werknemer en als zelfstandige of andersom. Die trend past bij de moderne arbeidsmarkt.<sup>16</sup> Eerder berekende de EU al dat de gemiddelde EU-burger negen banen in zijn leven zal hebben. Een soepelere overgang tussen statuten of het bestaan van een overkoepelend basisstatuut met varianten, komt daarom zowel alle werkenden als de uitvoering ten goede. Versnippering over verschillende systemen voor zelfstandigen en werknemers, zoals in Frankrijk jarenlang het geval was, confronteert namelijk langs de ene kant de verzekerden regelmatig met verlies van socialezekerheidsrechten. En langs de andere kant heeft ook de uitvoering te maken met stroperige processen en administratieve hindernissen. Frankrijk werkt daarom aan een algemeen verzekeringsstelsel voor alle werkenden.<sup>17</sup>

De tweede reden is maatschappelijk van aard. Ik verbaas mij er nog steeds over: waarom zijn zelfstandigen niet wettelijk verzekerd tegen ziekte of tegenslagen die iedereen kunnen treffen? Het is een merkwaardige weeffout in het Nederlandse stelsel dat werknemers die bijvoorbeeld een hernia krijgen, een zwaar ongeluk of kanker, wél kunnen terugvallen op een wettelijke inkomensvervanging en zelfstandigen níet.<sup>18</sup>

### 4. Beleidsontwikkelingen in de laatste 25 jaar

In het debat over sociale zekerheid voor zelfstandigen, was van meet af aan duidelijk dat het speerpunt ligt bij het arbeidsongeschiktheidsrisico, meer dan bij een aanvullend pensioen en zeker meer dan bij verlies aan werk. Naast deze klassieke

16 SER, Verkenning 18/02, *De vele kanten van banen combineren*, Den Haag: SER 2018; S. Klosse & S. Montebovi, 'Sociale zekerheid voor zelfstandigen, hoe regel je dat?' Een blik over de grenzen, *TRA* 2020/3; S. Montebovi, *Zzp en sociale zekerheid in Nederland. Naar een grotere openheid voor meer bescherming van de zelfstandige*, Tilburg 2021, p. 17-19; W. Roozendaal & S. Peters, 'Vrijheid, gelijkheid en broederschap op de arbeidsmarkt van de 21e eeuw', *TRA* 2017/84.

17 S. Klosse & S. Montebovi, 'Sociale zekerheid voor zelfstandigen, hoe regel je dat? Een blik over de grenzen', *TRA* 2020/3, p. 14.

18 Voor de volledigheid: zelfstandigen die als werknemer verplicht zijn verzekerd geweest, kunnen binnen 13 weken na einde van werknemerschap een publiekrechtelijke ZW- en WIA-verzekering (en zelfs een WW-verzekering, zie art. 53 WW) afsluiten bij het UWV. Zie art. 66 ZW en art. 19 WIA.

risico's, die voor de werknemers gedekt worden door de loondoorbetalingsverplichting (artikel 7:629 BW), de Ziektewet, de WIA, tweedepijlerpensioen en Werkloosheidswet, staat gebrek aan scholing terecht ook vaker op de agenda als een risico, zowel voor de werknemers als de zzp'ers.<sup>19</sup>

Na de afschaffing van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) in 1998 – precies 25 jaar geleden – zijn een aantal initiatieven voor meer of andere sociale zekerheid voor de zelfstandigen de revue gepasseerd, maar geen van deze voorstellen of regelingen lijkt aanvaardbaar of houdbaar op lange termijn.<sup>20</sup> Hoe komt dat? Wat is de rode draad in deze aaneenschakeling van initiatieven die nog steeds niet hebben geleid tot een beter sociaal statuut voor de zelfstandigen?

Na de AAW werd voor de zelfstandigen een aparte, verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering ingericht: de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (WAZ).<sup>21</sup> Deze wet hield maar kort stand: van 1998 tot 2004. De afschaffing van de WAZ gebeurde om twee redenen. Ten eerste, het kabinet beschouwde dit risico weer als een ondernemersrisico. Ten tweede, het draagvlak onder de zelfstandigen voor de WAZ was niet groot. Door de (eenvoudige) wetssystematiek eiste die alleen van goedverdienenden een bijdrage, maar bedroeg de maximale uitkering slechts 70% van het brutominimumloon. Een toekomstige regeling zal dus rekening moeten houden met deze kritiekpunten uit de WAZ, maar ook met de voordelen van eenvoud en uitvoerbaarheid.

Na de afschaffing van de AAW en de WAZ kwam een grote hoeveelheid onderzoeken en rapporten tot stand over pijnpunten en oplossingen.<sup>22</sup> Achtereenvolgende kabinetten leek het echter te ontbreken aan een duidelijke toekomstvisie over de arbeidsmarkt en werkenden op de lange termijn. Zo bleven de ambities van het kabinet-Rutte IV nogal vaag door de formulering: 'het voorkomen van te grote inkomensrisico's voor alle werkenden, borgen van solidariteit binnen het sociale en fiscale stelsel, ...'<sup>23</sup>

Bij gebrek aan een langere termijnvisie werd het beleid wispelturig. Ik geef hiervan vijf voorbeelden uit de periode 1998-2022. *Een*, de WAZ en de snelle afschaffing ervan (zie hierboven). *Twee*, om schijnzelfstandigheid tegen te gaan stelde het kabinet-Rutte III (2017-2021) voor de wet Deregulering beoordeling arbeidsrelatie (DBA) te vervangen. Die wet had juist in 2016 de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) vervangen maar had niet de 'duidelijkheid en rust gebracht die hij moest

19 Aandacht voor het scholingsrisico: zie o.a. Commissie Regulering van Werk, De Denktank Keuzes voor sociale zekerheid, Ministerie SZW, vakbonden, SER-MLT juni 2021, CPB 2016 (p. 38), e.a. Ook de regering stimuleert nu meer scholing: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/02/28/nieuw-aanvraagtijdvak-slim-subsidie-start-op-1-maart-2023>.

20 De AAW was een volksverzekering tegen vooral de financiële gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid en gold van 1976 tot 1998.

21 *Kamerstukken II* 1995/96, 24758, nr. 3, p. 3-5.

22 Zie o.a. S. Montebovi, *Zzp en sociale zekerheid in Nederland*, p. 66-152: analyse van 20 rapporten van 2010 tot 2021 en p. 178-188.

23 Ministerie SZW, Voortgangsbrief werken met en als zelfstandige(n), 16 december 2022, p. 5.

brengen'.<sup>24</sup> Die vervanging is in 2023 overigens nog steeds niet gelukt. *Drie*, om zelfstandigen een fatsoenlijk inkomen te garanderen en de 'race to the bottom' te keren, worden wetsvoorstellen gedaan die echter kort daarna weer worden ingetrokken.<sup>25</sup> *Vier*, een initiatief voor een zzp-pensioen loopt vanaf 15 januari 2015 maar dooft uit per 1 januari 2023 en wordt anders georganiseerd.<sup>26</sup> *Vijf*, in juni 2022 meldt het kabinet dat de zelfstandigenaftrek stapsgewijs wordt afgebouwd naar € 1.200 in 2030.<sup>27</sup> Datzelfde jaar, in december 2022, meldt datzelfde kabinet dat de zelfstandigenaftrek wordt afgebouwd naar € 900 in 2027.<sup>28</sup> In het coalitieakkoord van december 2021 (kabinet-Rutte IV)<sup>29</sup> wordt de ambitie voor een arbeidsmarkthervorming en voor het zzp-dossier uitgesproken, steunend op de rapporten van de Commissie Regulering van Werk (2020) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020).<sup>30</sup> In de Hoofdlijnenbrief Arbeidsmarktbeleid<sup>31</sup> (juli 2022), de Voortgangsbrief werken met en als zelfstandige(n)<sup>32</sup> (december 2022) en in de brief Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket<sup>33</sup> (april 2023) koppelt de Minister van SZW de te nemen maatregelen aan elkaar en geeft zij informatie over de stand van zaken van de hervormingen op de arbeidsmarkt (waaronder ook die voor de zzp'ers). Een echt helder mensbeeld voor de toekomst, zeg voor de komende 20-25 jaar, ontbreekt echter nog steeds. Hier knelt de schoen. Wat vindt de politiek bijvoorbeeld minimaal cruciaal voor een fatsoenlijke baan, fatsoenlijk inkomen en fatsoenlijke bescherming? Dat antwoord blijft uit.

24 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zelfstandigen-zonder-personeel-zzp/wet-deregulering-beoordeling-arbeidsrelaties-dba>.

25 Wetsvoorstel minimumbeloning voor zelfstandigen en wetsvoorstel zelfstandigenverklaring 2019-2020.

26 Zie o.a. F. Pennings, 'Zelfstandigen zonder personeel', in: F. Pennings & J. Plantenga (red.), *Nieuwe vormen van arbeidsrelaties en sociale bescherming*, Zutphen: Paris 2018, p. 82, waarin dit initiatief is aangekondigd, maar zie ook [asr.nl](http://asr.nl) waar het einde van dit initiatief gemeld wordt per 1 januari 2023 (zoek op [zpppensioen.nl](http://zpppensioen.nl) en de pagina wordt doorgeleid naar [asr.nl](http://asr.nl) – geraadpleegd april 2023).

27 Ministerie van Financiën, Kabinetsreactie op rapporten ARK en ADR, 24 juni 2022 in Brief aan de Tweede Kamer, p. 11. Die geleidelijke afbouw van de zelfstandigenaftrek is ook opgenomen in het coalitieakkoord van december 2021 (p. 23).

28 Ministerie van SZW, Voortgangsbrief werken met en als zelfstandige, 16 december 2022, p. 7.

29 Coalitieakkoord 2021 – 2025, *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, gesloten door VVD, D66, CDA en ChristenUnie.

30 Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, 23 januari 2020; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*, WRR-rapport 102, 2020.

31 Ministerie van SZW, Hoofdlijnenbrief Arbeidsmarktbeleid, *Kamerstukken II*, 29544, nr. 1112, 5 juli 2022.

32 Ministerie van SZW, Voortgangsbrief werken met en als zelfstandige(n), 16 december 2022.

33 Ministerie van SZW, Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket, 3 april 2023.

Net nadat de Minister van SZW met de verschillende brieven had aangekondigd hoe de arbeidsmarkt hervormd zal worden en hoe de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor de zzp'ers zal worden vormgegeven, gooide de Voorjaarsnota van april 2023 roet in het eten.<sup>34</sup> Het kabinet stelde daarin namelijk 'tegen de grenzen aan te lopen van wat mogelijk is, zowel budgettair als qua uitvoeringskracht' (p. 2) en besliste daarom o.a. tot een 'structurele verlaging van het budget hervorming arbeidsmarktinfrastructuur' (p. 21). Deze beleidsherstructurering valt op en voor hervormingsgezinden ook tegen. Maar ook de Afdeling advisering van de Raad van State is kritisch:

*'Waar in de Voorjaarsnota keuzes worden gemaakt in het beëindigen van specifiek beleid, bijvoorbeeld op het terrein van de arbeidsmarkt, wordt de reden hiervoor niet gemotiveerd. Onderbouwing van keuzes is echter zeer belangrijk.'*<sup>35</sup>

De Raad van State benadrukt dat structureel beleid voor de arbeidsmarkt belangrijk is en verklaart verder:

*'Daarmee worden ongemotiveerde en ongerichte bezuinigingen ingezet voor dekking, terwijl het kabinet kan beschikken over een groot aantal rapportages en onderzoeken met doordachte beleidsopties en -alternatieven, die kunnen helpen om tot integraal afgewogen keuzes en prioritering te komen. Dit komt de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid ten goede en voorkomt mogelijke (budgettaire) bijstellingen achteraf.'*

Kortom, door het ontbreken van een helder, concreet beleid rondom zzp'ers zijn de afgelopen 25 jaar veel pleisters geplakt in het dossier zzp en dossier arbeidsmarkthervorming. De twee laatste Ministers van SZW, Koolmees en Van Gennip, konden in de gunstige economische tijden wel stappen zetten en hervormingen inzetten. Maar die trend wordt weer gestuit door bezuinigingen of tegenslagen, of zelfs de val van het kabinet in juli 2023.

## 5. Rechtvaardige sociale politiek

Het mensbeeld waar ik achter sta, is gebaseerd op fatsoenlijk werk, voldoende inkomen en goede bescherming. Het gaat dan, naast een toereikend AOW-pensioen, in de eerste plaats ook om voldoende netto-inkomsten uit werk en uit eventuele uitkeringen, voor iedere werkende. En daar ligt de uitdaging momenteel. Voor zelf-

34 Minister van Financiën, Voorjaarsnota 2023, *Kamerstukken II 2022/23*, 36350, nr. 1.

35 Afdeling advisering van de Raad van State, Voorjaarsrapportage begrotingstoezicht 2023, 15 mei 2023, p. 3 en 34.



standigen ontbreken minimumtarieven, ondanks pogingen om dat in te voeren.<sup>36</sup> En voor een aanzienlijk aantal werknemers zijn de minimumlonen te laag om fatsoenlijk rond te kunnen komen zonder aanvullende regelingen.<sup>37</sup> Dat is geen tijdelijk fenomeen en zeker ook geen onbeduidend fenomeen, zo bleek recent ook uit de twee rapporten van de Commissie Sociaal Minimum.<sup>38</sup> Daardoor kent Nederland ook relatief veel ‘werkende armen’ die moeilijk het hoofd boven water kunnen houden en daarom afhankelijk zijn van toeslagen, subsidies, voedselbanken enz. De werkende armen in Nederland situeren zich bij de zzp’ers, de flexwerkers, de laagbetaalden en de nul-uur-contractanten.<sup>39</sup> Zoals bekend is de range en de variatie in de groep zzp’ers erg groot. Het gaat om mensen met zeer lage tot zeer hoge inkomens, met (in)stabiele inkomens, hybride werkenden (combi van in loondienst werken en als zzp’er), ... Dat voor zzp’ers met voldoende inkomen en buffers ook gedacht kan worden aan opt-out regelingen bij ziekte of arbeidsongeschiktheid is een van de varianten die in een arbeidsvormneutraler stelsel op tafel ligt. Maar een fatsoenlijke inkomensbasis, uit werk of eventueel uitkering, is wel het ijkpunt waarop de politiek mijns inziens gericht zou moeten zijn, los van de politieke kleur van de regeringspartijen.

## 6. Oplossing

Een oplossing die de kloof in sociale bescherming van werknemers en zelfstandigen verkleint, is een arbeidsvormneutraler stelsel. Het biedt meer inclusie en solidariteit onder werkenden maar houdt ook de mogelijkheid open om onderscheid te blijven maken tussen de werkenden in loondienst en de ‘vrije jongens’,<sup>40</sup> en ook binnen de groep zzp’ers en binnen de groep werknemers waar de variatie ook groot is.

Dit pleidooi voor een universeler sociaal stelsel begint langzaam in te dalen in de Nederlandse polder en kent ondertussen al vele medestanders.<sup>41</sup> Ondanks een groeiend draagvlak voor meer sociale bescherming voor de zzp’er, wordt er ook

36 In 2019 werd een minimumuurtarief van € 16 voor zelfstandigen aangekondigd. In 2020 werd dat plan ingetrokken. Zie Ministerie van SZW, Voortgangsbrief ‘werken als zelfstandige’, 15 juni 2020.

37 Zie ook W. Boonstra, *Armoede in een rijk land*, Me Judice 5 juni 2023.

38 Commissie Sociaal Minimum, *Een zeker bestaan I*, 30 juni 2023 en *Een zeker bestaan II*, 28 september 2023.

39 Zie ook *Working, yet Poor: national report Netherlands*, 2023.

40 W. Roozendaal & S. Peters, ‘Vrijheid, gelijkheid en broederschap op de arbeidsmarkt van de 21e eeuw’, *TRA 2017/84*, p. 29.

41 Zie bijvoorbeeld IBO Zelfstandigen zonder personeel (2015), Commissie Regulering van Werk, SER-MLT-advies 21/08, p. Schoukens & S. Montebovi, de Werkvereniging, minister SZW van Gennip, e.a. Zie ook B. Brink & G. Vonk, ‘Naoorlogs universalisme in het huidige socialezekerheidsdebat’, *Beleid en maatschappij*, 2020 47(2), p. 149-150.

nog tegengesparteld door vooral zelfstandigen, die zich niet voldoende gehoord voelen of zich in hun (keuze)vrijheid aangetast achten.<sup>42</sup>

De gekozen lijn met betrekking tot een arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV) voor zelfstandigen, lijkt toch een aparte verzekering te worden, naast de regeling voor de werknemers, en naar het voorbeeld van de Stichting van de Arbeid (StAR).<sup>43</sup> De voornaamste punten van het StAR-voorstel zijn: een aparte AOV-verzekering met geclausuleerde opt-out, standaardverzekering voor 70% van laatstverdiende inkomen tot maximaal 100% van het wettelijk brutominimumloon, een wachttijd van één jaar en een premie voor de standaardverzekering van waarschijnlijk 8% van het inkomen tot de maximale premiegrondslag. De Minister van SZW geeft echter aan niet helemaal het StAR-voorstel te volgen maar enkele wijzigingen aan te brengen in het belang van uitvoerbaarheid, uitlegbaarheid en betaalbaarheid.<sup>44</sup> Of en hoe dat in een wetsvoorstel uitgewerkt wordt voor voorjaar 2024 is nog onzeker na de val van het kabinet-Rutte IV in juli 2023.

Dit AOV-model gaat, zoals de minister omfloerst toegeeft, in tegen de adviezen van de Commissie Regulering van Werk en van de WRR, die een regeling voor alle werkenden – dus arbeidsvormneutraler – voorstelden.<sup>45</sup> Draagvlak bij de zzp'ers voor deze AOV-vorm is er nauwelijks. Ook het UWV, dat belast gaat worden met de uitvoering van deze nieuwe verzekering, is op dit moment niet erg enthousiast gezien de beperkte capaciteit van mensen en systemen, maar ook gezien de complexiteit van de vaststelling van het inkomensverlies van de zelfstandige die een beroep doet op een inkomensvervangende uitkering die wel eens moeilijk vast te stellen kan zijn door het fluctuerend karakter van het inkomen en de niet-transparante directe gevolgen van het inkomensverlies.<sup>46</sup> Ook geeft de Minister van SZW aan dat Nederland aan Europa heeft beloofd om in 2025 een wet voor een verplichte AOV-verzekering voor zelfstandigen in het Staatsblad te publiceren. Die belofte in het Europese Herstel- en Veerkrachtplan lijkt druk op de ketel te zetten in Nederland en tot concrete acties te leiden.<sup>47</sup>

42 Zoals bijvoorbeeld [zzpnederland.nl](http://zzpnederland.nl), de Werkvereniging, PZO.nl, tegen het voorstel van de StAR voor een AOV-verzekering voor zelfstandigen.

43 Een eerste voorstel wordt gepresenteerd in StAR, 'Keuze voor zekerheid. Zelfstandigen standaard verzekerd tegen langdurig inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid', 3 maart 2020. Veel zelfstandigen en hun belangenbehartigers verzetten zich tegen de voorwaarden.

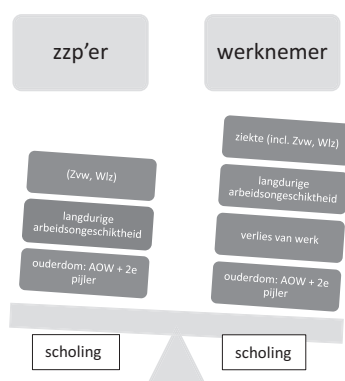
44 Ministerie van SZW, Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket, 3 april 2023, p. 7-9, p. 22-23.

45 Ministerie van SZW, Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket, 3 april 2023, p. 22.

46 Zie bijvoorbeeld FD 20 april 2023: 'UWV geen zzp-verzekering voordat achterstanden zijn weggewerkt'. Ook andere uitvoerders, zoals de Belastingdienst en pensioenverzekeraars, geven aan dat voor extra taken geen ruimte is op korte termijn. De Minister van SZW realiseert zich dat het een complexe taak is en veel vraagt van de uitvoerders: zie brief Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket, 3 april 2023, p. 22.

47 Ministerie van SZW, Voortgangsbrief werken met en als zelfstandige(n), 16 december 2022, p. 7 en p. 9.

Bovendien zal Nederland ook rekening moeten houden met de Europese ‘Aanbeveling met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (2019)’.<sup>48</sup> Lidstaten wordt daarin sterk aanbevolen om voor zelfstandigen verplichte of ten minste vrijwillige wettelijke verzekeringen voor de sociale risico’s mogelijk te maken. In Nederland ligt voor arbeidsongeschiktheid een voorstel op tafel,<sup>49</sup> zij het dat dit nog niet volledig omarmd wordt. Of en welke verzekering voor werkloosheid opgezet zal worden, is afwachten. Waar dit voorheen quasi-onbepreekbaar was, hebben de TOZO, TVL en TONK (2020-2022) wel duidelijk gemaakt dat onder bepaalde omstandigheden werkloosheidsachtige maatregelen soms wel soelaas bieden.<sup>50</sup> Voortbordurend op de Aanbeveling uit 2019 volgden in 2023 nog meer aanbevelingen.<sup>51</sup> Zo wijst een expertengroep onder meer op het belang van voldoende sociale bescherming – voor alle werkenden – door bijdragen gebaseerd op alle inkomstenbronnen en ook gericht op een fatsoenlijke levensstandaard. On-eerlijke competitie op basis van socialezekerheidsbijdragen moet vermeden worden. Ervan uitgaande dat het nieuwe sociale beleid van de kabinetten-Rutte III en IV zijn beslag zou kunnen krijgen in nieuwe wetgeving – gebaseerd op de maatschappelijke en sociaaleconomische wenselijkheid dat voor alle werkenden fatsoenlijke sociale bescherming is gewaarborgd – zou de disbalans in de weegschaal (figuur 1) een stuk minder groot zijn en er als volgt uit zien (figuur 2).



Figuur 2: de mogelijke weegschaal voor sociale bescherming in Nederland, na 2023 (Saskia Montebovi).

48 Aanbeveling van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 2019/C 387/01. Deze aanbeveling volgt uit de Europese Pijler van Sociale Rechten (2017): zie o.a. aanbeveling 1, 5 en 8.

49 Zie het voorstel van de StAR 3 maart 2020 (Keuzes voor zekerheid) maar zie ook aanpassingen op dat voorstel in de Voortgangsbrieff uitwerking arbeidsmarktpakket van het Ministerie van SWZ, 3 april 2023, p. 22 e.v.

50 Zie ook Denktank, *Keuzes in sociale zekerheid. Vier scenario's voor (arbeidsvormneutralere) verzekeringen voor arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en langlevens*, Amsterdam: SEO 2019, p. 8-10.

51 Zie aanbevelingen nr. 5, 20 en 21 van EU 2023 in: *The future of social protection and of the welfare state in the EU. Report of the High-Level Group on the future of social protection and of the welfare state in the EU*, Brussels, January 2023, p. 84-86.

Het blijft moeilijk inschatten welke wetgeving hoe precies uitpakt. Daarom ben ik een voorstander van pilots met groepen zzp'ers, gedurende een ruime tijd, om zo te kunnen toetsen waar de min- en pluspunten van nieuw beleid en nieuwe regelingen zitten. Het maakt de drempel naar een grondige hervorming minder groot én stimuleert om op korte termijn actie te ondernemen.

## 7. Meer bescherming is een politieke keuze

In deze tijden, met een flinterdunne scheidslijn tussen sommige groepen zelfstandigen en werknemers, blijkt het moeilijk om zelfstandigen sociale bescherming te bieden die gelijkwaardig (niet per se gelijk) is aan de sociale bescherming van de werknemers. Dat is nochtans wenselijk en gepast, in ieder geval voor langdurige arbeidsongeschiktheid, pensioen en scholing.

Opeenvolgende regeringen in Nederland bleven echter pleisters plakken op het dossier van de zelfstandige en sociale zekerheid. Er waren veel plannen, maar weinig maatregelen. De reden hiervoor is een gebrek aan langetermijnvisie over de wettelijke sociale bescherming van de zzp'er, maar ook het ontbreken van een duidelijk en leidend ijkpunt voor de arbeidsmarkt van de komende decennia. De politiek en de samenleving worstelen ermee.

De laatste jaren van kabinet-Rutte III en de eerste jaren van kabinet-Rutte IV werden concrete maatregelen voor meer sociale bescherming voor de zzp'ers aangekondigd, ingetrokken en gewijzigd. De uitwerking van dit nieuwe beleid, met elementen van arbeidsvormneutralere bescherming, verloopt niet soepel gezien het verzet en waakzaamheid van zzp'ers, van de uitvoeringsorganisaties (UWV, Belastingdienst en pensioenverzekeraars) en sommige politici. Maar ook de overheid zelf doorkruist de eigen, net ingezette hervormingen door bezuinigingen, andere prioriteiten en door een vervroegd einde van kabinet-Rutte IV in juli 2023, precies toen de hervormingstrein (weer) goed op stoom was gekomen.

Een meer universeel stelsel met een arbeidsvormneutraler karakter biedt een structurele oplossing en omarmt inclusiviteit en solidariteit op de arbeidsmarkt. Alle werkenden kunnen zo, los van de soort overeenkomst, bogen op een bepaalde vorm van bescherming en waarvan de financiering niet doorslaggevend is voor de keuze voor het zzp-schap of werknemerschap. Dat past beter bij die moderne arbeidsmarkt en sluit beter aan bij alle andere EU-lidstaten waar iedere zelfstandige ten minste vrijwillig wettelijke verzekeringen voor sociale risico's kan aangaan. Kortom, zoekend naar een metafoor voor het regeringsbeleid van de laatste decennia kwam ik uit bij Alice in Wonderland, die constateerde: 'Als je niet weet waarheen je gaat, maakt het ook niet uit welk pad je neemt.'

Frans heeft altijd goed geweten waarheen hij wilde: onderzoek doen en zijn kennis delen over belangrijke onderwerpen in het arbeidsrecht en socialezekerheidsrecht. Ik wens hem voor de toekomst rustigere arbeidsjaren, die hij helemaal zelf kan indelen. Dank, Frans. Het ga je goed.