

## 2. De mens en zijn werk: de route naar sociale duurzaamheid

Het jaar 2021 was een vuurproef voor de Nederlandse arbeidsmarkt. De coronapandemie legde onder meer haarfijn bloot wat de verschillen zijn in de voelbare gevolgen van de (aanvankelijke) economische crisis voor mensen met een vaste plek op de arbeidsmarkt en voor hen die dat niet hebben, zoals flexwerkers en zzp'ers. Laatstgenoemden zagen hun inkomsten spontaan opdrogen. Voor hen die hun baan en inkomen behielden, vielen wel de latente functies van arbeid weg; zoals regelmaat, gemeenschappelijke doelen en sociaal contact.<sup>1</sup> Het vele thuiswerken liet weinigen onberoerd. Het onderstreept het belang om mee te (kunnen) doen op de arbeidsmarkt en deel uit te maken van een groter geheel. Na de coronacrisis bleek het gedeeltelijk thuiswerken een blijvertje als belangrijke arbeidsvoorwaarde. Blijkbaar was deze crisis nodig om de weg te wijzen naar meer mogelijkheden ons werk flexibel in te richten.

Duidelijk werd dat de verschillen tussen werkenden met een vaste baan en werkenden met een flexibele baan groot zijn. Weliswaar werd dit effect gedempt door de steunmaatregelen van de overheid, toch bleek al snel dat de flexwerkers en zzp'ers als eersten de rekening van de economische crisis gepresenteerd kregen.

Flexwerkers kwamen als eerst op een zijspoor en werden afhankelijk een WW-uitkering of bijstand. Voor zzp'ers resteerde veelal weinig inkomsten, ook niet met steunpakketten van de overheid. Sociale zekerheid is voor zzp'ers (dus) nauwelijks of slechts mondjesmaat en ad hoc geregeld als steunmaatregel.

Voor zowel flexwerkers als zzp'ers geldt dat (om)scholing minder toegankelijk is; in hen wordt veel minder geïnvesteerd dan in vaste werknemers. Dit raakt vooral jongeren en laagopgeleiden. Kortom: de mate van kwetsbaarheid is voor flexwerkers en zzp'ers veel groter dan voor hen die een vaste baan hebben.

Opmerkelijk is dat op de arbeidsmarkt vanaf het derde kwartaal van 2021 de vraag het aanbod oversteeg. Werkgevers geven te kennen dat zij veel moeite hebben om gekwalificeerd personeel te werven en te binden. De constatering dat dit het gevolg is van (teveel) flexibiliteit dringt zich op. Dat signaal onderstreept daarmee het belang om te investeren in die werkenden die (nog) geen vaste plek op de arbeidsmarkt hebben.

Dat kan en moet rechtvaardiger, en de RMU wil op de route naar sociale duurzaamheid inzetten op het maximaal stimuleren van en het investeren in duurzame arbeidsrelaties voor alle werkenden. In hoofdstuk 1 (Arbeid en economie in Bijbels perspectief) zijn de hoofdlijnen van deze sociale duurzaamheid getekend:

- Een maximaal stimuleren van vaste contracten door deze contracten voor werkgevers aantrekkelijker te maken.
- Een stelsel van sociale voorzieningen, waar alle werkenden los van de contractvorm toegang tot hebben en waar alle werkenden aan bijdragen.

### Vaste versus flexibele arbeidsrelaties

De flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt is met meer dan 2 miljoen flexwerkers en meer dan 1,2 miljoen zzp'ers excessief. Veel flexwerkers en zzp'ers bouwen weinig tot niets op aan sociale

---

<sup>1</sup> Naar: Merton, 1957.

zekerheid en pensioen. Dit is geen tijdelijke piek: voor het overgrote deel van deze flexwerkers is hun flexcontract een permanente vorm van tijdelijkheid. Zeker in een recessie maar ook op lange termijn kan dit juist onze internationale concurrentiepositie aantasten. Het is ook niet goed voor de samenleving: een stabiele samenleving heeft stabiele arbeidsverhoudingen nodig. Want de verdeling van vast werk, scholing en ontwikkeling en van de zekerheid van een vangnet wordt steeds ongelijker. Dat kan ontwrichtend werken in de samenleving. Dit is de belangrijkste reden waarom de RMU voorstelt dat alle werkenden gaan bijdragen aan de sociale voorzieningen en dat elke werkende ongeacht zijn of haar contract ook toegang heeft tot die voorzieningen als dat nodig is.

De RMU maakt er zich sterk voor dat alle werkenden de zekerheid krijgen die ze verdienen. Om dat te bewerkstelligen zijn een aantal denkrichtingen van wezenlijk belang:

- *Een gelijk arbeidsvoorwaardelijk speelveld voor alle werkenden.* Dit begint met de gelijktrekking van de arbeidsvoorwaarden voor vaste werknemers, flexkrachten en zelfs zzp'ers. Cao's dienen inclusief te zijn: van toepassing op alle werkenden, niet alleen wat betreft beloning en overige (arbeids)voorwaarden, maar ook wat betreft scholing en ontwikkelingsmogelijkheden. De RMU denkt aan de introductie van het begrip 'Collectieve Overeenkomst'.
- *Rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst.* De rechtspositie van (onvrijwillige) zzp'ers wordt (verder) versterkt door het introduceren van een (weerlegbaar) rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst indien er minder dan € 30,- per uur wordt verdiend. Vereiste is dat – vanuit de wetgever – hiervoor eenduidige en objectieve vereisten c.q. criteria worden vastgesteld om dit vermoeden te weerleggen, zodat het uitvoerbaar is in de praktijk.
- *Een beperking van de mogelijkheden van flexcontracten en uitzendwerk.* Wat de RMU betreft blijft het vaste contract het uitgangspunt, en komen er regels en prikkels die flexwerk terugdringen. Een goed voorbeeld van een prikkel is de differentiatie van de WW-premie, die een flexcontract voor een werkgever duurder maakt. Om diezelfde reden pleit de RMU voor een beperking van de loondoorbetalingsplicht bij ziekte tot zes maanden. Maar er is meer nodig. In een CAO kunnen regels worden afgesproken die de inzet van flexibele contracten en uitzendwerk beperken met als uitgangspunt: structureel werk wordt uitgevoerd in een vaste werkrelatie.
- *Het bevorderen van de wendbaarheid en duurzame inzetbaarheid van alle werkenden, met name van de lager opgeleiden.* De RMU zet vol in op scholing (zie ook het hoofdstuk "Kaders voor arbeidsvoorwaardenbeleid"), en roept ook de overheid op hier maximaal in te investeren. Wendbaarheid en duurzame inzetbaarheid van alle werkenden zijn essentiële voorwaarden voor het waarborgen van de waarde van werk in een goed functionerende economie en maatschappij. In de praktijk blijken vooral lager- en middelbaaropgeleiden weinig gebruik te (kunnen) maken van scholings- en opleidingsmogelijkheden, terwijl juist hun beroepen aan verandering of ontwikkeling onderhevig zijn. Het is daarom van groot belang dat de overheid scholing en opleiding met name voor deze groep werkenden stimuleert en daarvoor publieke middelen beschikbaar stelt.
- *Een gelijk fiscaal speelveld voor alle werkenden.* Er bestaan grote verschillen in de fiscale behandeling van de verschillende groepen werkenden, vooral tussen hen die werken met een

arbeidsovereenkomst en de zzp'ers. Met name als het gaat om gedwongen zzp'ers heeft dit verschil tot gevolg dat er tussen de groepen geconcurrereerd kan worden op arbeidsvoorwaarden. Deze concurrentie maakt het voor een ondernemer aantrekkelijk om te kiezen voor de goedkoopste vorm van arbeid. Om dit tegen te gaan pleit de RMU voor een herbezinning op de huidige fiscale faciliteiten voor zelfstandigen. Een beperking van de zelfstandigenaftrek in hoogte of in tijd heeft tot gevolg dat zzp'ers op een meer gelijk niveau komen te staan met andere werkenden. Het geld dat daarmee vrijkomt kan gebruikt worden om de loonheffingskorting te verhogen.

### **Het vraagstuk van de (schijn)zelfstandigen**

De commissie Borstlap draagt goede ideeën aan om te komen tot een overzichtelijk stelsel van regels rondom werk (de drie contractvormen: werknemers, uitzendarbeid en zelfstandigen). Probleem blijft wel de afbakening tussen de echte ondernemers onder de zzp'ers enerzijds en de zzp'ers die onder de vlag van ondernemerschap (inclusief fiscale ondernemersfaciliteiten, maar met het gemis van pensioen en sociale zekerheid) hetzelfde werk verrichten als werknemers. Dit verschijnsel wordt ook wel schijnzelfstandigheid of gedwongen zelfstandigheid genoemd.

Een schijnzelfstandige of gedwongen zelfstandige is ondernemer tegen wil en dank. Hij heeft vaak maar één weg om aan (veelal laag betaald) werk te komen. Dat is door het accepteren van losse opdrachten van ondernemers, die bij het uitbesteden van deze arbeid veel goedkoper uit zijn wanneer het werk door een "ondernemer" wordt gedaan dan door een werknemer in dienst. Ruimte voor onderhandeling over contractvoorwaarden is er niet. De "ondernemer" in kwestie is sterk afhankelijk van de aanbieder en kan niet als een echte ondernemer onderhandelen over de voorwaarden, laat staan dat hij zich volledig vrij voelt om klussen niet aan te nemen. Zijn opdrachtgever is eigenlijk zijn werkgever, alleen hij mist de arbeidsovereenkomst die hem bescherming biedt tegen risico's van sociale aard en die hem een goed pakket aan arbeidsvoorwaarden zou garanderen.

Het blijft zoeken naar een evenwicht. De bescherming van de economische afhankelijkheid van de schijnzelfstandige mag immers zo min mogelijk ten koste gaan van de vrijheid en de faciliteiten van de ondernemer. Grensgevallen tussen gedwongen zzp'ers/schijnzelfstandigen en "echte ondernemers" zullen altijd blijven bestaan. Toch dient wat de RMU betreft het streven te zijn om door wetgeving voor een zo groot mogelijke groep eenduidigheid te bewerkstelligen. Een idee daarbij kan zijn dat in wetgeving wordt aangehaakt bij het Europees werknemersbegrip, dat meer nadruk legt op de feitelijke situatie dan op de bedoeling van partijen. De RMU signaleert dat de Nederlandse rechter die maatstaf (nog) niet toe heeft willen passen, of zeer casuïstisch van aard is. Dat levert nog geen concrete oplossingen op. Het is dus aan de wetgever om hierop actie te ondernemen en een eenduidig begrip te introduceren.

Een tweede idee is om een rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst te introduceren dat is gekoppeld aan de verdiensten van de zzp'er. Schijnzelfstandigen kunnen daarmee aanspraak maken op (preventieve) ontslagbescherming en sociale zekerheid. Het aangaan van schijnconstructies wordt hiermee al bij de opdrachtverlening voorkomen. Voor het weerleggen van het rechtsvermoeden zijn duidelijke criteria belangrijk, zodat nieuwe onduidelijkheid over wat nu rechtens geldt tussen opdrachtgever en (schijn)zelfstandige wordt voorkomen. Het opstellen daarvan is aan de wetgever, maar de RMU denkt daarbij aan: (i) dat de zelfstandige (financieel) in staat is behoorlijke sociale verzekeringen en pensioenvoorzieningen af te sluiten; (ii) dat sprake is van (kortdurende) tijdelijkheid; (iii) dat het niet leidt tot verdringing van (al aanwezige) 'echte' banen binnen de onderneming, (iv) dat de zelfstandige niet afhankelijk is van de verstrekking van materialen en arbeidsmiddelen door de opdrachtgever.

Op deze wijze zou de schijnzelfstandigheid kunnen worden ingeperkt, en kan er iets gedaan worden aan de groeiende tweedeling binnen de arbeidsmarkt die ook onder zzp'ers manifest is: een goed inkomen om van te leven en succesvol (de echte ondernemers) versus 'arm' en zonder voorzieningen (de schijnzelfstandigen die in economisch opzicht afhankelijk zijn van een "opdrachtgever" die de arbeidsovereenkomst met haar verplichtingen en bijdrage aan solidariteit omzeilt en kiest voor de goedkoopste en meest flexibele contractvorm).

Er zijn nog meer maatregelen denkbaar en wenselijk die gericht zijn op de bescherming van de economische afhankelijkheid van de schijnzelfstandige:

- Hierboven noemden we al de bezinning op het creëren van het gelijke fiscale speelveld voor alle werkenden. Hier zijn meerdere alternatieven denkbaar. Een beperking (in hoogte en in duur) van de zelfstandigenaftrek zou (deels) gecompenseerd kunnen worden met een verhoging van de startersaftrek. Een ander alternatief dat onderzocht kan worden is de optie om de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling af te schaffen en gelden aan te wenden voor een verhoging van de arbeidskorting. Die zou gesplitst kunnen worden in een werknemerskorting en een zelfstandigenkorting.
- Er ontstaat steeds meer behoefte aan een arbeidsvormneutraal pensioen. Niet alleen als gevolg van het verschijnsel dat er zich steeds meer loopbaanwisselingen voordoen, maar ook nodig om dat steeds meer typen arbeidsrelaties (werknemer, zzp'er, vast, flex) elkaar afwisselen. Een arbeidsvormneutraal pensioen geeft werkenden, inclusief de zzp'er, de mogelijkheid pensioen op te blijven bouwen met gelijke fiscale facilitering. Ook dit is een aspect van sociale duurzaamheid. Een directe verplichtstelling van een pensioen voor zzp'ers gaat de RMU op voorhand te ver, maar het is de moeite waard om de mogelijkheid van een pensioenfonds voor zzp'ers te onderzoeken. Te meer daar er varianten denkbaar zijn (zoals bijvoorbeeld een verplichte minimale pensioenopbouw, gekoppeld aan keuzevrijheid voor een eventuele hogere inleg en een *opt out*-mogelijkheid onder voorwaarden).