

ZZP'ERS SOCIAAL VERZEKEREN: WELK VANGNET IS ER (NODIG)?

Paul Schoukens & Saskia Montebovi*

Met deze bijdrage schetsen we de Nederlandse sociale zekerheid voor zelfstandigen in een Europees perspectief. Op basis van enkele evoluties die we elders in Europa terugvinden, geven we weer in welke richting de sociale zekerheid voor zelfstandigen zich kan ontwikkelen. In essentie zal een evenwicht moeten gevonden worden tussen enerzijds een meer universele bescherming voor alle werkenden, en anderzijds een sociale zekerheid die voldoende aangepast is aan de eigen manier van werken bij zelfstandigen.

1 Intro

Al drie keer is Nederland door de Europese Unie in zijn jaarlijkse evaluatie op de vingers getikt in verband met de sterke stijging van het aantal zzp'ers en tijdelijke contractanten én hun beperkte sociale bescherming.¹ Is Nederland daarmee het stoutste jongetje in de klas? Dat valt moeilijk te meten, aangezien daarvoor vele factoren moeten worden meegewogen. Wel is zeker dat Nederland zich deze kritiek mag aantrekken en grondig, nieuw beleid moet ontwikkelen. Van een welvaartsstaat in het hart van Europa mag een degelijke juridische en sociale bescherming van deze groep werkenden verwacht worden.

Zowel in 2016, 2017 als 2018 wijst de Europese Unie kort en krachtig op de noodzaak tot actie door de Nederlandse wetgever.² Drie maal is de boodschap richting Nederland: 'de prikkels om gebruik te maken van tijdelijke contracten en zelfstandigen zonder personeel verminderen; adequate sociale bescherming voor de zelfstandigen bevorderen; en schijnzelfstandigheid aanpakken'.³ Ook de Wereldbank maakt zich zorgen over de Nederlandse zzp'er en flexwerker, en over het uitblijven van een degelijke socialezekerheidsbescherming voor deze groepen.⁴

Naast de klassieke zelfstandigen met een eigen zaak en de klassieke werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd – ook wel de 'standaard werknemers' genoemd – kent Nederland een toenemende groep flexwerkers.⁵ Dit zijn werkenden in niet-standaard arbeidsrelaties zoals de deeltijders, de oproepkrachten en de zzp'ers.⁶

De groei van het aantal werkenden zonder een fatsoenlijke socialezekerheidspositie beperkt zich uiteraard niet tot Nederland. Door globalisering en platformisering ervaren ook werkenden in andere landen de versobering van de arbeidsvoorwaarden en de daarbij horende bescherming. Steeds meer werkenden komen in een onzekere arbeidssituatie terecht, waarbij onduidelijk is óf en hoeveel socialezekerheidsbescherming er is in geval van ziekte, verlies van werk of bij pensioen.

Al drie keer is Nederland door de Europese Unie in zijn jaarlijkse evaluatie op de vingers getikt in verband met de sterke stijging van het aantal zzp'ers en tijdelijke contractanten én hun beperkte sociale bescherming

In deze bijdrage belichten we hoe het in Nederland gesteld is met de bescherming van de zzp'ers op het vlak van de sociale zekerheid.⁷ Sociale zekerheid is erop gericht om inkomensbescherming te bieden in geval van inkomensverlies door onder meer ziekte en arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ouderdom.⁸

Voor de Nederlandse sociale zekerheid zal in de eerste plaats onderzocht moeten worden of de bestaande (werknemers)verzekeringen ruimte kunnen bieden voor de groep van zelfstandigen zonder personeel. We geven met deze bijdrage hiertoe

* Prof.dr. P.S.J. Schoukens is gewoon hoogleraar aan de faculteit Rechtsgeleerdheid van de KU Leuven en doceert er sociaal recht. Hij is tevens houder van de Instituut Gak-leerstoel Internationaal en Europees socialezekerheidsrecht aan de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Tilburg. Mr.dr. S.H.M. Montebovi is universitair docent Nederlands en Europees socialezekerheidsrecht aan de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Tilburg en Universiteit van Maastricht.

- 1 Zzp'ers staat voor zelfstandigen zonder personeel. Deze groep werkenden blijkt in Nederland veel sterker te groeien dan in andere lidstaten. Tijdelijke contractanten zijn mensen met een tijdelijke arbeidsovereenkomst.
- 2 Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2016 over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2016 van Nederland, 2016/C 299/10, zie overweging 6 en aanbeveling nr. 2, *PbEU* 2016, C 299/41. Zie ook Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2017 over het hervormingsprogramma 2017 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2017 van Nederland, 2017/C 261/18, zie overweging 7 en aanbeveling nr. 2, *PbEU* 2017, C 261/79. Zie ook Aanbeveling van de Raad van 13 juli 2018 over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van Nederland, 2018/C 320/18, zie overweging 11 en aanbeveling nr. 2, *PbEU* 2018, C 320/80.
- 3 Zie hiervoor telkens aanbeveling nr. 2 op het eind van het document van de hierboven genoemde Aanbevelingen van de Raad van de EU.
- 4 'Wereldbank: Sociaal vangnet (in Nederland) sluit niet aan op

Heerlijk

SLAPEN?!



Matras 'Standaard'

Slapen met een gerust gevoel.



Matras 'Zzp'er'

Voor wie liever geen oog dicht doet.

Afbeelding: Manon Heinsman | © Ars Aequi

groot aantal flexwerkers', *Nu.nl* 25 september 2018, www.nu.nl/economie/5478605/wereldbank-sociaal-vangnet-sluit-niet-groot-aantal-flexwerkers.html.

- 5 Zie voor een uitgebreidere analyse van standaard en niet-standaard arbeidsrelaties: S.H.M. Montebovi, A. Barrio & P.S.J. Schoukens, 'De sociale zekerheid en de niet-standaard arbeidsrelaties: ontwikkelingen in Europa en Nederland', *TRA 2017/82* (afl. 10, special: *Contractvorm en arbeidsrechtelijke bescherming*).
- 6 Zie o.a. 'Waarom groeit onze flexibele schil het snelst van de EU', *de Volkskrant* 26 februari 2019; zie ook www.cbs.nl: aantal deeltijders in Nederland neemt sinds 2003 structureel toe. De groep die 28 tot 35 uur per week werkt, stijgt van 0,9 miljoen werkenden (2003) naar 1,5 miljoen (2018) www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/51/arbeidsdeelname-op-recordhoogte. Zie ook: 'De grens van 2 miljoen flexcontractanten voorbij', *Trouw* 17 november 2018 (NB: Dit zijn flexcontractanten, dat wil zeggen exclusief de zelfstandigen). Zie ook OECD: aandeel tijdelijke contractanten is hoog (21,8% t.o.v. EU-gemiddelde van 14,3%) <https://data.oecd.org/lemp/temporary-employment.htm#indicator-chart>.

een aanzet. Hierbij gaan we eerst in op het begrip zelfstandige (§ 2) en vervolgens op hun huidige socialezekerheidsbescherming (§ 3). In § 4 vergelijken we de Nederlandse situatie met die in andere Europese landen. Vervolgens pakken we de vraag aan wat, in vergelijking met de werknemers, de groep van zelfstandigen bijzonder maakt om een eigen aanpak in de vormgeving van het socialezekerheidsstelsel te onderbouwen (§ 5). Vooraleer af te sluiten (§ 7) staan we even stil bij een aantal nieuwe uitdagingen die de digitalisering van arbeid met zich meebrengen voor zelfstandigen. Zelfstandige arbeid voltrekt zich namelijk alsnak meer via digitale platforms (§ 6).

Nederland behoort tot de koplopers in Europa wat de groei van zelfstandigen betreft

2 De zzp'ers: wie zijn ze?

In verhouding met de overige lidstaten van de EU is de sterke groei in Nederland van de groep van zelfstandigen opvallend te noemen. Het aandeel zelfstandigen in de totale beroepsactieve bevolking bedroeg in 2015 15% (het EU-gemiddelde was 14%). In 2017 was dit al 16,7% (het EU-gemiddelde was toen 15,5%). Het aantal zelfstandigen nam met 25% toe sinds 2007. Daarmee behoort Nederland tot de koplopers in Europa wat de groei

van zelfstandigen betreft. De toename van zelfstandige arbeid in Nederland zou volgens de Europese cijfers ook ten koste gaan van het aandeel werknemers in de beroepsactieve bevolking: arbeid in ondergeschikt verband vermindert dus tegenover zelfstandige arbeid die juist toeneemt.

Eveneens opvallend in Nederland is het grote aandeel zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) in de groep van zelfstandigen. Zo bedroeg het aantal in 2017 bijna 1,1 miljoen. Dus bijna 3 op de 4 zelfstandigen werkt in Nederland als zzp'er. De toename van zzp'ers wordt verklaard door een aantal factoren, waaronder fiscale stimuli en de flexibilisering van de arbeidsmarkt, die het voor bedrijven makkelijker moeten maken personeel aan te werven. Door zzp'ers aan te werven in plaats van werknemers ontloopt een bedrijf een aantal zware lasten, waaronder het rigide ontslagrecht (arbeidsrecht) en de lange loondoorbetaling bij ziekte.

In het socialezekerheidsrecht spreekt men van zelfstandigen, niet van zzp'ers. Alhoewel dagelijks gesproken en geschreven wordt over 'de zzp'er', is dat geen op zichzelf staand juridisch concept. Het refereert naar een deel van de groep van zelfstandigen waarbij de zzp'er zich onderscheidt van de 'klassieke zelfstandige' door in ieder geval géén personeel in dienst te hebben.

Zelfstandigen zijn voor de toepassing van het socialezekerheidsrecht personen die hun beroepsactiviteit op 'zelfstandige' basis uitoefenen; in tegenstelling tot de werknemers die in een gezagsrelatie staan ten opzichte van hun werkgever.

De zelfstandigen maken dus deel uit van wat in het socialezekerheidsrecht nogal eens aangeduid wordt als het *summa divisio* 'werknemers vs zelfstandigen':⁹ de eerstgenoemde groep werkt in ondergeschikt verband; de tweede niet en is dus vrij naar eigen inzicht het werk te organiseren (waar en wanneer). Voor de toepassing van het socialezekerheidsrecht maakt het niet zoveel uit of de zelfstandige al dan niet personeel in dienst heeft.

In het socialebeleidsdebat neemt de zzp'er een belangrijke plaats in, wellicht omdat hij geregeld geassocieerd wordt met een in economische zwakke positie verkerende zelfstandige, afhankelijk van slechts één opdrachtgever. Bijgevolg is de zzp'er in de rechtspraak niet altijd makkelijk te onderscheiden van de collega-werknemer die in ondergeschikt verband werkt. Er bestaan – zoals algemeen bekend – situaties waarbij de zzp'er dezelfde job voortzet van waaruit hij enkele maanden daarvoor is ontslagen. Hoewel deze focus in het debat wellicht tekort doet aan de grote diversiteit van zzp'ers (er zijn er evenzeer heel wat die het economisch goed doen) vraagt ze in de eerste plaats de nodige aandacht voor sociale wan-toestanden die een ongebreidelde toename van zzp'ers met zich kan meebrengen.

In die zin sluit de zzp'er wellicht nog het best aan bij het concept van de 'freelancers' die in de socialebeleidsliteratuur doorgaans omschreven worden als zelfstandigen die werkzaam zijn in de dienstensector, mobiel wat plaats van beroepsuitoefening betreft en die een grote vrijheid van tijdsbesteding bij de werkuitoefening genieten. Ze behoren niet tot de geregulariseerde zelfstandige beroepen (vrije beroepen, handelaars, ambachten), zijn als groep zeer divers en absorberen door hun residuair karakter nieuwe vormen van (zelfstandige) arbeid,¹⁰ waaronder bijvoorbeeld de recent sterk groeiende platformarbeid in de deeleconomie (platformwerk).¹¹

3 Socialezekerheidsbescherming voor zelfstandigen: aan herziening toe?

Door de groei van het aantal personen dat werkt als zelfstandige is het dringend nodig om de huidige systemen van arbeidsrecht en socialezekerheidsrecht te heroverwegen. Die stelsels zijn namelijk nog steeds gebaseerd op de klassieke werknemer-werkgeverrelatie en voorzien dus in regelingen voor een stabiele, langdurige relatie tussen een werkgever en werknemer (ziekte en arbeidsongeschiktheid) of in een regeling bij het einde van de arbeidsovereenkomst (werkloosheid en pensioen).

Wat de herziening van het arbeidsrecht en de arbeidsmarkt betreft: daar zijn reeds stappen gezet. Denk bijvoorbeeld aan de Wet werk en zekerheid (Wwz) van 2015, het voorstel tot herziening door de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB, 2018) en ook de Commissie regulering van werk (2018-2019).¹² Wat de herziening van het socialezekerheidsrecht¹³ echter betreft, is er tot nu toe minder zichtbare actie.

Het is wellicht verstandig om eerst kort aan te geven welke socialezekerheidsbescherming werknemers hebben en welke de zelfstandigen. Het pakket voor werknemers is uitgebreider dan

dat van de zelfstandigen die in Nederland 'enkel' op de volgende bescherming kunnen rekenen: een verplichte zorgverzekering (Zvw), de AOW (pensioen eerste pijler), kinderbijslag (AKW) en onder strikte voorwaarden nabestaandenpensioen (Anw). De werknemers daarentegen hebben bovenop deze volksverzekeringen ook nog een pakket aan werknemersverzekeringen. Dat zijn de Ziektewet (ZW), de werkloosheidwet (WW) en de WIA (bij langdurige arbeidsongeschiktheid van minimaal 35%). Ook kunnen ze op basis van hun individuele arbeidsovereenkomst of collectieve arbeidsovereenkomst (cao) nog terugvallen op extra bescherming zoals de loondoorbetaling bij ziekte (door werkgever op basis van art. 7:629 BW), bedrijfspensioen (pensioen tweede pijler) en eventuele WIA-aanvullingen. Met andere woorden: zelfstandigen die ziek (kort) of arbeidsongeschikt (lang) worden of minder werk hebben, kunnen in Nederland niet terugvallen op een publiekrechtelijke, door de overheid georganiseerde of verplicht gestelde verzekering voor ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid.

Zelfstandigen die ziek of arbeidsongeschikt worden of minder werk hebben, kunnen in Nederland niet terugvallen op een publiekrechtelijke, door de overheid georganiseerde of verplicht gestelde verzekering voor ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid

Zelfstandige arbeid brengt de nodige uitdagingen met zich mee voor de inrichting van de sociale zekerheid, in het bijzonder wanneer deze arbeidsgerelateerd is. Hiermee wordt bedoeld dat het risico van inkomensverlies direct aan werk gerelateerd is (en dus niet aan bijvoorbeeld kosten voor kinderen of gezondheid). Sociale verzekeringen, zoals de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsverzekering, waarbij de regulering nog vertrekt vanuit de werkgever (loondoorbetaling, ontslag enzovoort) veroorzaken logischerwijs toepassingsproblemen bij beroepsgroepen die zelfstandig actief zijn. In Nederland kent men voor zelfstandigen – tot op heden – geen verzekering voor arbeidsgerelateerde risico's.

4 Een afgekalfde sociale zekerheid voor zelfstandigen in Europa?

Zelfstandigen onderbrengen in sociale verzekeringen moge een uitdaging zijn, onmogelijk is het niet. Dat blijkt ook uit bestaand rechtsvergelijkend onderzoek naar die materie.¹⁴ Meer nog, wil de sociale zekerheid als sociaal herverdelend stelsel overeind blijven, dan is het aangeraden flexibele werkvormen, zoals zelfstandige arbeid, een plaats te geven in onze socialezekerheidsstelsels. Sociale

- 7 De oplettende lezer merkt dat de term flexwerker ruim is en ook de zzp'er kan omvatten.
- 8 Daarnaast bevat sociale zekerheid in toenemende mate re-integratiemogelijkheden of -plichten. Dat onderwerp valt buiten het bereik van deze bijdrage.
- 9 Sommige landen hanteren – met de nodige toepassingsproblemen – nog een tussengroep in het socialezekerheidsrecht, bekend onder meer in Duitsland, Italië, het VK en Spanje als resp. *arbeitnehmerähnliche Selbstständigen*, *parasubordinati*, *'limb b' workers*, *trabajadores autónomos económicamente dependientes*. Het gaat grotendeels om zelfstandigen die in economisch ondergeschikte posities werken (omdat ze b.v. maar één opdrachtgever hebben). Deze zelfstandigen worden dan onder de werknemersverzekering gebracht, met aangepaste sociale bescherming die in vergelijking met de 'echte' werknemers, minder ontwikkeld is in omvang. Zie S. Spasova, D. Bouget, D. Ghailani & B. Vanhercke, *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe*, European Social Policy Network (ESPN), Brussel: European Commission 2017, p. 21-22.
- 10 Zie over de identiteit van de freelance workers: S. Bologna, *The rise of the European self-employed workforce*, Milaan: Mimesis International 2018, p. 264. Met residuair karakter wordt bedoeld dat alles wat nog niet juridisch is ondergebracht in een aparte groep, aansluit bij deze bestaande groep en regelingen van zelfstandigen.
- 11 In de platformeconomie eerder gekend als 'crowd workers' en 'portfolio workers': A. Barrio & P. Schoukens, 'The changing concept of work: When does typical work become atypical?', *European Labour Law Journal* (8) 2017, afl. 4, p. 313-314.
- 12 De Commissie regulering van werk (o.l.v. Hans Borstlap) is door minister Koolmees (SZW) in november 2018 benoemd en moet in november 2019 haar rapport opleveren. www.rijksverheid.nl/actueel/nieuws/2018/11/07/commissie-regulering-van-werk-buigt-zich-over-toekomst-arbeidsmarkt.
- 13 Hieronder verstaan we de wettelijke regelingen die op basis van solidariteit uitkeringen toekennen in geval van ouderdom, overlijden van de partner, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, gezondheidszorg en gezinslast (sociale verzekeringen), evenals de voorzieningen die personen bij gebrek aan middelen een bestaansminimum garanderen (in de vorm van sociale bijstandsuregelingen).
- 14 U. Becker, 'Die soziale Sicherung Selbständiger in Europa', *ZESAR* 2018, afl. 8, p. 307-318; Spasova, Bouget, Ghailani & Vanhercke 2017, p. 21-22; P. Schoukens, *De sociale*

zekerheid van de zelfstandige en het Europese Gemeenschapsrecht: de impact van het vrije verkeer van zelfstandigen, Leuven: Acco 2000, p. 37-292. Zie eveneens voor een overzicht: *Mutual Information System on Social Protection (MISSOC)*, Brussel 2018, onder 'self-employed': www.missoc.org/missoc-database/self-employed/.

15 Zie over de noodzaak voldoende aan te passen: D. Pieters & P. Schoukens, *Social Security Quo Vadis? Interviews with social security administration CEOs in 15 Western European countries*, Washington: IBM Global Social Segment 2007, p. 88-90.

16 Zie ook www.missoc.org voor een landenvergelijking met betrekking tot de sociale zekerheid.

17 De WAZ (arbeidsongeschiktheidsregeling voor zelfstandigen) niet in beschouwing genomen. De regeling was in werking van 1998 tot 2004 en is nu alleen nog voor bestaande gevallen geldig.

18 Spasova, Bouget, Ghailani & Vanhercke 2017, p. 37 e.v.; Schoukens 2000, p. 37-292. Zie eveneens MISSOC onder self-employed: www.missoc.org/missoc-database/self-employed/.

19 Spasova, Bouget, Ghailani & Vanhercke 2017, p. 9-10, 15 en 61; Schoukens 2000, p. 37-292 en Becker 2018, p. 307-318.

20 Schoukens 2000, p. 167.

21 Spasova, Bouget, Ghailani & Vanhercke 2017, 13.

22 Spasova, Bouget, Ghailani & Vanhercke 2017, 43.

23 Schoukens 2000, p. 542-543.

24 Alzo een van de conclusies van het proefschrift van Schoukens 2000, p. 542-543. Zie in dezelfde zin het voorstel EU Commissie Aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 13 maart 2018, COM(2018)132, in het bijzonder r.o. 18 en art. 10.

25 Zie: Spasova, Bouget, Ghailani & Vanhercke 2017, p. 33-50 en www.missoc.org (onder 'self-employed').

26 Zo werd in 2009 nog in Oostenrijk de werkloosheidsverzekering voor zelfstandigen opengesteld en hebben landen als Zweden, Noorwegen, Denemarken, Finland en Luxemburg al decennialang een publiek gefinancierde werkloosheidsverzekering voor zelfstandigen. Verder hebben ook landen zoals België, Spanje, Griekenland, Frankrijk, Italië en Litouwen bijzondere regelingen van werkloosheidsbescherming voor zelfstandigen ingevoerd. Ten slotte kennen ook de meeste Centraal- en Oost-Europese landen een werkloosheidsverzekering voor deze groep. Zie verder Spasova, Bouget, Ghailani & Vanhercke 2017, p. 37 e.v.; Schoukens 2000, p. 37-292. Zie eveneens MISSOC onder 'self-employed': www.missoc.org/missoc-database/self-employed/.

zekerheid dient zich immers aan te passen aan evoluties in de samenleving; wijzigende arbeidsomstandigheden behoren daar eveneens toe.¹⁵

Moeten zelfstandigen in Nederland zich zorgen maken over hun (te) beperkte rechten in de sociale zekerheid? Enigszins wel als we Nederland vergelijken met andere lidstaten binnen de EU.¹⁶ Zoals hierboven aangegeven, genieten zelfstandigen in Nederland een (basis)ouderdomsverzekering, zijn ze verzekerd voor zorg en gezinsbijslag, maar zijn ze dat niet (meer) voor arbeidsongeschiktheid¹⁷ (ziekte en invaliditeit), werkloosheid en aanvullend pensioen.

Wil de sociale zekerheid als sociaal herverdelend stelsel overeind blijven, dan is het aangeraden flexibele werkvormen een plaats te geven in onze socialezekerheidsstelsels

In de overige EU-lidstaten is een andere tendens waar te nemen. Zelfstandigen zijn daar verplicht (soms vrijwillig) verzekerd voor de risico's van arbeidsongeschiktheid, arbeidsongevallen, zelfs ook voor werkloosheid.¹⁸ Enigszins tegenstrijdig aan het Nederlandse beleid van inperking en privatisering, werd in heel wat EU-landen eind jaren 90 ingezet op een uitbouw van de sociale verzekeringen. Redenen voor dit beleid zijn onder meer de verlaging van de drempel om zelfstandige te worden (want voldoende sociaal beschermd), de beperking van een mogelijk verlies in de opbouw van socialezekerheidsrechten bij een gemengde loopbaan en de gelijkschakeling van de arbeidsstatuten werknemer en zelfstandige ingegeven vanuit een streven naar gelijkheid tussen beroepsgroepen.¹⁹ En bepaalde rechtsstelsels, zoals het Ierse, startten destijds met het uitwerken van sociale verzekeringen voor zelfstandigen vanuit de bekommernis de sociale bijstand (op termijn) te vrijwaren voor een onevenredige toeloop van zelfstandigen in moeilijkheden.²⁰

Dit leidde echter niet in alle gevallen tot een sociale zekerheid evenwaardig aan die voor de werknemers,²¹ gedeeltelijk omdat de financiële inspanning (nog) te groot is om hiertoe te komen, gedeeltelijk omdat men niet kwam tot socialezekerheidsregelingen, aangepast aan de eigenheid van werken bij zelfstandigen.²² Wel toont de evolutie van de sociale bescherming in andere Europese lidstaten aan dat het mogelijk is een volwaardige arbeidsgerelateerde sociale verzekering uit te bouwen voor deze groep. Om de slaagkans te verhogen, dient men voldoende oog te hebben voor hun specifieke werkvorm: zelfstandigen werken immers autonoom en staan niet in een ondergeschikte gezagsrelatie ten aanzien van hun opdrachtgever(s).²³

5 De uitdaging: voldoende arbeidsvormspecificiteit in te bouwen

Zoals reeds aangegeven hebben landen ervoor geselecteerd de socialezekerheidsregeling voldoende aan te passen aan de eigen werkvorm van de

zelfstandigen. Men behoedt er zich met andere woorden voor een doorslag van de werknemersverzekering te maken.

Vanuit de sociale zekerheid gezien is het uitgangspunt voor werknemers en zelfstandigen weliswaar hetzelfde: men kan als beroepsactief persoon slachtoffer worden van een sociaal risico dat inkomensverlies veroorzaakt. Dit wordt ook de *neutraliteit* van het inkomensvervangend karakter van de sociale zekerheid genoemd. Bij de uitwerking van dit uitgangspunt naar concrete socialezekerheidsregelingen (voor ouderdom, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid) moet men wel rekening houden met de eigen werkomgeving van de beroepsgroep. Bij de werknemer speelt de werkgever hierbij een centrale rol (ontslag bij werkloosheid, de mogelijkheid van loondoorbetaling bij ziekte enzovoort). Bij de zelfstandige ligt die centrale rol bij de zaak of het bedrijf waarbinnen de beroepsactiviteit zich voltrekt (bijvoorbeeld de tijdelijke belemmering van bedrijfsvoering omwille van weersomstandigheden, openbare werken, ziekte of definitieve stopzetting na faillissement).

De concrete invulling van de bescherming kan dus (grondig) verschillen, afhankelijk van de *specificiteit* van de beroepsgroep.²⁴ Voorbeelden van een aangepaste sociale bescherming voor zelfstandigen in het geval van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en pensioenen zijn er legio.²⁵ Zo heeft in 2017 een meerderheid van de EU-lidstaten zelfs een of andere vorm van *werkloosheidsverzekering* voor zelfstandigen in werking.²⁶ De toekenningsvoorwaarden zijn bepaald in functie van de (aan-de-wil-)externe omstandigheden van stopzetting van zaak, zoals een faillissement, gebrek aan vermogen, extreem weer of het ontstaan van bepaalde chronische aandoeningen.

Daarnaast dekken bijna alle nationale stelsels het risico van *arbeidsongeschiktheid* voor zelfstandigen; een aantal ervan stelt zelfs de bijzondere regeling voor arbeidsongevallen – traditioneel gegroeid vanuit het werknemersstelsel – open voor zelfstandigen. Bij arbeidsongeschiktheid van korte duur daarentegen wordt bij de invulling van de regeling meer ruimte gelaten voor alternatieve vormen van dekking, waaronder bijvoorbeeld de regeling voor een vervangkracht. Bij zelfstandigen manifesteert het ziekterisico zich immers eerst als een verlies van arbeidskracht en pas later als een mogelijk inkomensverlies.

Pensioenregelingen op hun beurt stellen doorgaans de minste uitdaging voor zelfstandigen. Wel tracht men hier in het bijzonder de nodige equivalentie (relatie tussen de hoogte van uitkeringen en de inkomensbasis waarop premies worden betaald) in te bouwen om de regeling voldoende aantrekkelijk te houden.²⁷

6 Platformarbeid en zelfstandigen: uitdagingen voor de toekomst

De sterk oprukkende platformeconomie²⁸ – ook gekend als 'deeleconomie' of 'gig-economie' – zou de trend van verzelfstandiging van werk in de hand werken.²⁹ Tewelkstelling gebaseerd op het traditionele 'arbeidscontract van onbepaalde duur' zou stilaan plaats aan het maken zijn voor

de zelfstandige dienstbetrekking. In de 'verre' toekomst zouden we wel eens met zijn allen als zelfstandige aan de slag kunnen zijn.³⁰ Of het zo een vaart gaat lopen, valt nog te bezien.³¹ Bij platformwerk wordt werk door een opdrachtgever via een online platform aangeboden en door een individu uitgevoerd. Het werk kan offline worden uitgevoerd (bijv. Uber, Deliveroo of TaskRabbit) dan wel (onmiddellijk) online (bijv. Amazon Mechanical Turk). Online platformwerk is moeilijk te traceren en het risico dreigt dat heel wat zelfstandige platformarbeiders onder de radar actief zijn. Het aandeel aan ongeregistreerde arbeid – iets wat op zich al vaak geassocieerd wordt met zelfstandig werk – zou hierdoor weer kunnen toenemen.³²

Een nieuw kwalificatievraagstuk ligt op tafel: wat is arbeid en welke platformactiviteiten brengen we in rekening voor de toepassing van het socialezekerheidsrecht?

Platformen worden gekenmerkt door 'gigs' of kleine deeltaken waartegenover kleine vergoedingen staan. Wanneer zijn deze taken voldoende omvangrijk of repetitief om als arbeid te worden beschouwd en in aanmerking te komen voor sociale verzekeringen? Zijn de betalingen die bijvoorbeeld de *influencer* op sociale media krijgt voor de grote exposure te beschouwen als inkomsten uit arbeid? Een nieuw kwalificatievraagstuk ligt dus op tafel: wat is arbeid en welke platformactiviteiten brengen we in rekening voor de toepassing van het socialezekerheidsrecht?

Vaak zorgen *gigs* voor kleine inkomsten. Die inkomsten zijn wellicht te klein van omvang om onmiddellijk in rekening te brengen voor de financiering en/of opbouw van socialezekerheidsrechten. Op basis van dergelijke inkomsten kan men immers niet in zijn levensonderhoud voorzien. Dat levensonderhoud is doorgaans een belangrijke parameter om de activiteit die aan de grondslag van het inkomen ligt als verzekerbare arbeidsactiviteit te beschouwen. Gecombineerd kunnen een aantal van deze verdiensten echter wel omvangrijk genoeg zijn. Maar wat is het minimumniveau dat we voor ogen moeten houden? En wat doen we met het inkomen dat de minimumdrempel niet haalt?

Een toenemend aantal landen vlucht in een werkwijze van het kwantificeren van arbeid in minimale verdiensten. De platformwerker moet bijgevolg een minimuminkomendrempel zien te behalen opdat de onderliggende activiteiten als arbeid kunnen worden beschouwd.³³ Voor de platformwerker is dat een uitnodiging om de drempel als een maximum van te declareren inkomen te beschouwen en bijgevolg een middel om de socialeverzekeringplicht te ontlopen. Op korte termijn ontkomt hij zo aan het betalen van socialezekerheidspremies, op lange termijn loopt hij wel inkomensvervangende uitkeringen mis. Hierdoor ontstaat een dynamiek die op termijn zowel

de positie van de individuele platformwerker als de collectieve draagkracht van de sociale zekerheid dreigt onderuit te halen.³⁴

Inkomen uit platformwerkactiviteiten is niet altijd makkelijk traceerbaar, zeker wanneer dit op 'zelfstandige' basis verdiend wordt. Wordt het niet (correct) gedeclareerd, dan blijven de verworven inkomsten of zelfs de gehele activiteit grotendeels onder de radar.³⁵ Om zicht op de inkomsten te krijgen die deelnemers uit een platform halen, zullen platformaanbieders inkomensgegevens moeten vrijgeven.³⁶ Daarnaast biedt het geautomatiseerde betalingsverkeer eveneens een aantal bijkomende mogelijkheden om een beter zicht (en dus controle) te krijgen op inkomsten van particulieren.³⁷

Een minstens even uitdagend probleem ligt bij de bepaling van de geografische arbeidsplaats. De fysieke aanwezigheid op een werkplek is doorgaans in tal van socialezekerheidsstelsels en in socialezekerheidsafspraken tussen landen een doorslaggevend criterium ter aanduiding van de plaats waar de beroepsactieve persoon sociaal verzekerd is. Maar waar wordt er nu gewerkt in het geval van platformarbeid? Activiteiten op een platform zijn grotendeels virtueel en dus zeer mobiel inzetbaar. Welke criteria gaan we hanteren om uit te maken waar activiteiten zijn verricht en waar men sociaal verzekerd is: de woonplaats of de effectieve werkplaats? Platformarbeid, zeker in zijn online variant, is per definitie grensoverschrijdend. Europese samenwerking – bijvoorbeeld door het gemeenschappelijk bepalen van de criteria ter aanduiding van de werkplaats bij platformarbeid – is aanbevolen.

Door de *gigs* zullen platformwerkers in staat zijn om, haast eindeloos, kleine activiteiten te combineren.³⁸ Dit zal noodgedwongen leiden tot een samenloop van sociale verzekeringen. Meer dan ooit zullen personen (deels) verzekerd zijn in verschillende stelsels. Zo kan men tegelijk of achtereenvolgens werknemer, zelfstandige, gig-worker of platformarbeider zijn. Indien Nederland komt tot de ontwikkeling van een zelfstandigenverzekering zal daarom ook de nodige inspanning gedaan moeten worden om bruggetjes te maken met de bestaande werknemersverzekeringen.

Een mogelijke kapstok om de socialezekerheidsbescherming van (sommige) platformwerkers aan op te hangen is de bescherming via het Rariteitenbesluit.³⁹ Via dit besluit wordt de werknemersbescherming van de ZW, de WW en de WIA uitgebreid naar personen waarvan men kan beweren dat zij niet in een klassieke werknemer-werkgeverrelatie maar in een fictieve dienstbetrekking werken. Een ander alternatief is om, zoals in de Noordse landen, te komen tot een algemene arbeidsverzekering waar alle beroepsactieven op een passende wijze worden ondergebracht.⁴⁰

7 Tot slot: evolveren we stilaan naar een universele sociale inkomensbescherming?

Door de flexibilisering van het werk staat de sociale zekerheid in Nederland voor een aantal uitdagingen. Ze reikt veel verder dan de vraag of zzp'ers en – in beperkte mate – flexwerkers toegang moeten krijgen tot de traditionele sociale zekerheid van de werknemers (werknemersverzekeringen).⁴¹ De uitdagingen zijn groter.

27 Schoukens 2000, p. 282-285.

28 Voor Nederland zie bijv.: B. ter Weel e.a., *De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland*, Amsterdam: SEO economisch onderzoek 2018.

29 Barrio & Schoukens 2017, p. 306-332.

30 Of zoals Brian Chesky, CEO en medeoprichter van Airbnb het ooit formuleerde: 'We used to live in a world where there were people, private citizens, and a world where there are businesses. Now we're living in a world where people can become businesses in 60 seconds.' In 'How the Sharing Economy is Redefining the Marketplace and Our Sense of Community', Aspen Ideas Festival 2014.

31 Zie voor een evaluatie over atypische arbeid: Barrio & Schoukens 2017, p. 306-332.

32 B. Suarez, 'The "Gig" Economy and its Impact on Social Security: The Spanish example', *European Journal of Social Security* (19) 2017, afl. 4, p. 293-312.

33 Zie hierover onder meer: A. Barrio e.a., 'The EU social pillar: an answer to the challenge of the social protection of platform workers?', *European Journal of Social Security* (20) 2018, afl. 3, p. 219-241; en W. Schulz-Weidner & N. Väänänen, *Are social insurance systems adapted to new forms of work produced by digital platforms?*, Brussels: European Social Insurance Partners (ESIP) 2018, p. 28.

34 Zie ook EC, *Employment and social developments in Europe, Annual review 2018*, Brussel: EC 2018, p.143-150.

35 Suarez 2017, p. 293-312.

36 Zie alzo bijvoorbeeld de recent in Frankrijk aangenomen regeling waarbij platforms verplicht gaan worden om informatie te verlenen aan de fiscale diensten over inkomsten die gebruikers van het platform genereerden in het afgelopen jaar: Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude (art. 10).

37 Zie hierover bijvoorbeeld in Estland en Finland: D. Jegorov, 'e-Solutions in the future tax-benefit system' en J. Viskari, 'Finnish e-state solutions and cross-border cooperation between Estonia and Finland', voorgesteld op High-Level Conference, Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council (EPSCO) *Future of Work: Making It e-Easy*, Tallinn 2017, www.youtube.com/watch?v=W5B0gKZq83Y.

38 Of zoals Robin Chase, medeoprichterster van Zipcar stelde: 'My father had one job in his life, I've had six in mine, my kids will have six at the same time', *The Guardian* 29 november 2015.

39 Besluit van 24 december 1986 houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur

als bedoeld in art. 5 van de WAO, art. 5 van de ZW en art. 5 van de WW (ook wel gekend als het Besluit tot aanwijzing gevallen waarin de arbeidsverhouding als dienstbetrekking wordt beschouwd). Door dit besluit kunnen niet-standaard werknemers zoals topsporters, musici, thuiswerkers e.a. toch worden beschouwd als werkend in een dienstverband. Zie voor een recente analyse van het Rariteitenbesluit en platformwerk: L. van den Berg, 'Platformarbeid: biedt het Rariteitenbesluit soelaas?', *TRA* 2019/15.

40 Zie voor deze inclusieve (Noordse) systemen o.a. Eurofound, *Exploring self-employment in the European Union*, Luxembourg: Publications Office of the European Union 2017, p. 48.

41 Zoals eventueel via het Rariteitenbesluit.

Eenzijds zullen de werknemersverzekeringen rekening moeten gaan houden met steeds meer gediversifieerde (atypische) werkvormen. Anderzijds leert de evolutie in de deeleconomie ons dat er ruimer moet worden gedacht dan het sociaal verzekeren van arbeid in de strikte zin van het woord. Waar de '9 tot 5'-arbeid lang het standaard verdienmodel was in onze welvaartstaat, lijkt dit zich nu door te ontwikkelen naar een variëteit aan verschillende wijzen van inkomstgenerering. Elk individu (al dan niet in gezinsverband) zal de behoefte blijven hebben om inkomen te genereren om zijn/haar leven uit te bouwen en zijn/haar levensstandaard verder te ontwikkelen of zijn/haar zingeving te vinden in arbeid. Wil de sociale zekerheid haar rol van inkomensbescherming verder garanderen en dus een sociaal vangnet bieden in tijden van nood, dan zal ze deze evolutie van mogelijk meervoudige vormen van inkomensverwerving moeten opvangen in bestaande of nieuwe beschermingstechnieken. Hierbij zal een evenwicht moeten worden gevonden tussen een algemene bescherming (voor alle werkenden) en een aangepaste bescherming (rekening houdend met verschillen in de onderliggende verdienmodellen van gezinnen en personen).

De economie 4.0 is een uitnodiging om sociale zekerheid te herdenken, om terug naar de essentie te gaan en tegelijkertijd out-of-the-box te denken. En is dit net niet waar Nederland oorspronkelijk bij de ontwikkeling van haar socialezekerheidsstelsel zo sterk in bleek te zijn?

De economie 4.0 is dan ook een uitnodiging om sociale zekerheid te herdenken, om terug naar de essentie te gaan en tegelijkertijd out-of-the-box te denken. En is dit net niet waar Nederland oorspronkelijk bij de ontwikkeling van haar socialezekerheidsstelsel zo sterk in bleek te zijn? De uitdagingen niet – fundamenteel – beantwoorden is geen beleids optie, tenminste niet wanneer men de grondslagen van het socialezekerheidsstelsel wenst te behouden.

ArsAequi Libri

Geschetst



Arbeidsrecht geschetst

Een heldere inleiding in de hoofdlijnen van het Arbeidsrecht. De tekst wordt waar mogelijk verduidelijkt in schema's. Een studiehulp bij het bestuderen en doorgronden van de leer- en handboeken. Alle aspecten van het individueel arbeidsrecht komen aan bod, van het aangaan van de arbeidsovereenkomst, het recht op loon, bijzondere bepalingen zoals het concurrentiebeding en het CAO-recht tot het ontslag en de werkloosheidsuitkeringen.

De auteur is twintig jaar advocaat geweest en tegenwoordig raadsheer bij het Gerechtshof Amsterdam en hoogleraar arbeidsrecht. Hij behandelt de stof met het oog op de studie, maar ook vanuit de achtergrond van de praktijk.

ISBN: 978-90-6916-797-8
Auteur: G.C. Boot
Druk: 2e druk 2016
Pagina's: 146
Prijs: € 24,50

www.arsaequi.nl