

Kabinetsreactie onderzoek motieven zelfstandig ondernemerschap

1. Inleiding

Zelfstandig ondernemerschap levert een belangrijke bijdrage aan de groei, werkgelegenheid en innovatiekracht van Nederland. De ondernemerszin in Nederland neemt toe en het aantal starters is historisch hoog. In de afgelopen jaren is het aantal zelfstandige ondernemers sterk toegenomen. Het totaal aantal zelfstandig ondernemers in Nederland bedroeg in het tweede kwartaal van 2008 bijna één miljoen.¹ Het aantal zelfstandigen is sinds 1998 met circa 35% toegenomen. In dezelfde periode nam het aantal werknemers toe met bijna 10%.

Het kabinet heeft in eerdere brieven aan uw Kamer al ruim aandacht besteed aan het belang van zelfstandig ondernemerschap en een visie op de plaats van de zelfstandige ondernemer in het beleid.² Het kabinet stimuleert ondernemerschap omdat ondernemerschap belangrijk is voor de groei van de productiviteit en werkgelegenheid. Vanuit de sociale zekerheid bezien vormt zelfstandig ondernemerschap een reële uitstroombmogelijkheid en een gelijkwaardige optie ten opzichte van uitstroom naar loondienst.

Aandachtspunt bij het stimuleren van ondernemerschap betreft de relatie tot de verzorgingsstaat. Enerzijds zou het niet zo moeten zijn dat een werkgever werknemers dwingt zelfstandige te zijn, omdat een werkgever daardoor geen werknemersverzekeringspremies hoeft af te dragen. Als dit op grote schaal gebeurt kan dit leiden tot ondergraving van de verzorgingsstaat. Anderzijds kan een groei van het aantal zelfstandigen impliceren dat goede risico's zich onttrekken aan de solidariteit die kenmerkend is voor de financiering van collectieve voorzieningen. Ook dit kan ten koste gaan van het draagvlak onder de Nederlandse verzorgingsstaat.

Om te beoordelen of bovenstaande risico's zich (structureel) voordoen, is kennis over de omvang en samenstelling van de zelfstandigenpopulatie en de motieven waarom voor ondernemerschap gekozen wordt van belang. In de brief van 17 december 2007³ heeft het kabinet aangegeven door middel van een onderzoek meer inzicht te willen krijgen in de motieven van zelfstandig ondernemerschap. Ook heeft uw Kamer aangegeven inzicht te willen krijgen in de mate waarin 'zelfstandigheid tegen wil en dank' zich voordoet. In deze notitie wordt eerst kort ingegaan op de voornaamste uitkomsten van het onderzoek. Daarna wordt - mede op basis van de uitkomsten van het onderzoek - ingegaan op de rol van de overheid ten aanzien van zelfstandigen.

2. Uitkomsten van het onderzoek

2.1. Opzet onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een schriftelijke vragenlijst onder circa 1600 zelfstandig ondernemers. Ook is gebruik gemaakt van eerder onderzoek en zijn interviews met opdrachtgevers van zelfstandigen gehouden. Met het oog op de vraagstelling is ten behoeve van het onderzoek een specifieke groep zelfstandigen afgebakend. Een belangrijk element in dit onderzoek was de vraag in hoeverre het ondernemerschap zich verhoudt tot het werknemerschap, al dan niet 'tegen wil en dank'. Daarom is specifiek gekeken naar de groep

¹ Bron: CBS.

² Tweede Kamer, 2007 -2008, 31 311, nr. 1

³ Tweede Kamer, 2007 -2008, 31 311, nr. 1

zelfstandigen die met werknemers kan worden vergeleken wat betreft de arbeid die men verricht. Zodoende is in het onderzoek door EIM een definitie opgesteld waarin de ‘verkoop’ van de eigen arbeid een belangrijk definiërend element vormt. In dit onderzoek wordt dit type zelfstandig ondernemer aangeduid als ‘zelfstandige zonder personeel’ ofwel ZZP-er. Deze groep is kleiner dan wanneer een letterlijke definitie van het begrip ‘zelfstandige zonder personeel’ wordt gevolgd. In het onderzoek zijn zelfstandigen (met én zonder personeel) die zaken verkopen, zoals zelfstandigen in de detailhandel, buiten beschouwing gelaten. Deze specifieke door EIM gehanteerde definitie staat los van de lopende discussie over de wettelijke definitie van zelfstandigen (waaronder ZZP-ers). Door het kabinet wordt momenteel bezien of stroomlijning kan plaatsvinden in de definities die worden gehanteerd voor zelfstandigen (motie-Blok⁴). Daarover wordt uw Kamer separaat geïnformeerd. In de onderhavige notitie wordt met het begrip ‘ZZP-er’ de door EIM afgebakende groep aangeduid.

2.2. Aard en samenstelling van de ZZP-populatie

Volgens de in het EIM-onderzoek gehanteerde definitie bedraagt het aantal ZZP-ers circa 250.000 (op basis van een schatting van CBS-cijfers)⁵. Daarvan is 73% man en 23% vrouw. De grootste groep ZZP-ers is tussen de 50 en 61 jaar oud (39%). Qua opleidingsniveau zijn de ZZP-ers redelijk gelijkmatig verdeeld: een derde is hoger opgeleid, 45% is middelbaar opgeleid en 29% is lager opgeleid.

Het overgrote deel van de ZZP-ers (95%) kiest vrijwillig en bewust voor het ZZP-schap. Binnen de door EIM gedefinieerde groep ZZP-ers zijn in het onderzoek twee subgroepen ‘ZZP-ers tegen wil en dank’ onderscheiden. De eerste groep is ‘gedwongen door de werkgever’: hun werk wordt niet meer in loondienst aangeboden en zij kunnen voor hun werkgever uitsluitend nog als zelfstandige aan de slag. De tweede groep is ‘gedwongen’ door de situatie op de arbeidsmarkt: het ondernemerschap is voor hen de enige route uit een uitkeringssituatie.⁶ Door EIM is onderzocht in welke mate deze beide groepen voorkomen. Het blijkt in beide gevallen om een marginaal verschijnsel te gaan. De door de werkgever gedwongen groep beslaat 1,2% van de ZZP-ers. De groep die door de situatie op de arbeidsmarkt is gedwongen beslaat 3,6% van de ZZP-ers.

Omdat dit de eerste meting is waarbij deze definitie van ZZP-ers is gebruikt kunnen geen ontwikkelingen in de tijd worden geschetst. Uit de ontwikkelingen in het totaal aantal zelfstandigen kan echter worden afgeleid dat het aantal ZZP-ers waarschijnlijk toeneemt. Het aantal zelfstandigen in ‘traditionele’ sectoren als landbouw neemt af, terwijl de zakelijke dienstverlening - een sector met veel ZZP-ers - een groei van het aantal zelfstandigen laat zien. Dit sluit aan bij de ontwikkelingen in die sectoren.

In de komende jaren zal de ontwikkeling van het aantal zelfstandigen en de aard van de zelfstandigenpopulatie blijvend worden gemonitord.

2.3. Oordeel over ZZP-schap

Het EIM-onderzoek biedt een positief beeld over de ZZP-er. De meeste ZZP-ers (95%) zijn tevreden over hun situatie als ZZP-er. Bij de start van het ZZP-schap was het overgrote deel van de ZZP-ers positief tot zeer positief. Vooral de eigen verantwoordelijkheid wordt door

⁴ Tweede Kamer, 2007 - 2008, 31 200 XV, nr. 63.

⁵ In de CBS-cijfers worden alleen zelfstandigen meegenomen die 15 uur of meer per week werken. EIM heeft hiervoor een correctie toegepast. Voor sommige sectoren kan dit echter leiden tot een onderschatting. In de zorg zijn bijvoorbeeld veel zelfstandigen die minder dan 15 uur per week werken.

⁶ De derde groep, die gedwongen is door wettelijke regels rondom pensioenleeftijd, blijft hieronder buiten beschouwing omdat deze groep qua omvang te beperkt is.

ondernemers als positief ervaren. Het onderzoek laat dat duidelijk zien. Gevraagd naar de huidige situatie is men iets minder positief, maar nog steeds is het overgrote deel van de ZZP-ers tevreden. Slechts 7% van de ZZP-ers geeft aan dat men op dit moment liever werknemer zou zijn geweest. Hiervan is een relatief groot deel afkomstig uit een uitkering. Naar opleidingsniveau zijn de verschillen beperkt.

2.4. Inkomens- en verzekeringspositie van ZZP-ers

De inkomsten van de ZZP-ers lopen sterk uiteen. Dit wordt veroorzaakt doordat een aantal ZZP-ers een baan heeft naast het ZZP-schap en ook het aantal uren dat aan de onderneming wordt besteed varieert. Vooral ZZP-ers met een laag inkomen uit de onderneming hebben vaak een ander inkomen naast de onderneming. Een kwart van de ZZP-ers heeft een netto maandinkomen (uit zijn activiteiten als zelfstandige) van €1.250 of minder. Het gaat hierbij vaak om deeltijd- of hybride ondernemers. Deze groep heeft relatief vaak een baan of een andere inkomstenbron en besteedt relatief weinig uren als zelfstandige. Het onderzoek geeft geen zicht op het totale inkomen uit ondernemerschap en die uit andere bronnen. Een opvallende uitkomst van het onderzoek is dat veel ZZP-ers vrij nauwkeurig op de hoogte zijn van de belangrijkste gevolgen die het ondernemerschap met zich meebrengt qua inkomens- en verzekeringspositie. Meer dan 90% kent de gevolgen van ziekte, arbeidsongeschiktheid of aansprakelijkheid. De situatie van de ‘ZZP-er die door de werkgever is gedwongen’ wijkt daarbij niet af van de groep als geheel. Ook deze groep is goed op de hoogte van de gevolgen van het ondernemerschap. Ook hier is dus weinig reden tot zorg. Slechts een deel van de ZZP-ers besluit echter op dit gebied verzekeringen te treffen. Iets meer dan de helft heeft een verzekering voor arbeidsongeschiktheid. Ongeveer tweederde van de ZZP-ers heeft een voorziening getroffen rondom pensioen⁷.

2.5. ZZP-ers tegen wil en dank

Zelfstandig ondernemerschap ‘tegen wil en dank’ blijkt slechts sporadisch voor te komen. Uit het onderzoek blijkt dat slechts een zeer klein deel van de ZZP-ers (1,2%) door zijn werkgever is gedwongen zelfstandige te worden. Dit komt neer op 3.000 personen. In het overgrote deel van de gevallen is het ZZP-schap dus de keuze van de ex-werknemer zelf. Er zijn wat dit betreft weinig verschillen te zien naar sector.

Wel kan het voorkomen dat de werkgever de werknemer heeft gestimuleerd zelfstandige te worden. Dat hoeft niet te betekenen dat deze stap alleen voordelen had voor de werkgever. Er is ook sprake van wederzijds voordeel, zoals blijkt uit het feit dat het overgrote deel van de ZZP-ers positief oordeelt over zijn positie. Het ondernemersprofiel (aantal opdrachtgevers, spreiding van de omzet) en de inkomenspositie van deze groep wijkt niet af voor de groep ZZP-ers als geheel. Ook in de gevallen dat de voormalige werkgever wel een rol had bij de start van het ZZP-schap, leidt dit niet tot een afhankelijke positie. De meeste ZZP-ers hebben meerdere opdrachtgevers; dit geldt ook voor ZZP-ers die door hun voormalige werkgever zijn gestimuleerd ZZP-er te worden. Dit beeld wordt bevestigd door de interviews met de opdrachtgevers. ZZP-ers worden vaak ingehuurd vanwege hun specifieke expertise, hun flexibiliteit en het feit dat er geen personeel te krijgen is.

De 1,2% van de ZZP-ers die aangeeft gedwongen te zijn ZZP-er te worden, heeft wel een meer afhankelijke positie: deze groep genereert een groter deel van de omzet bij slechts één opdrachtgever. Desondanks is ook deze groep zeer tevreden over het ZZP-schap en is het inkomen van deze groep niet lager dan dat van de groep als geheel.

⁷ Hierbij moet worden benadrukt dat het deels gaat om ex-werknemers die vervolgens voor zzp-schap hebben gekozen of hybride ondernemers. Er kan dan wel degelijk sprake zijn van een tijdens het werknemerschap opgebouwd tweede pijlerpensioen (over het loon).

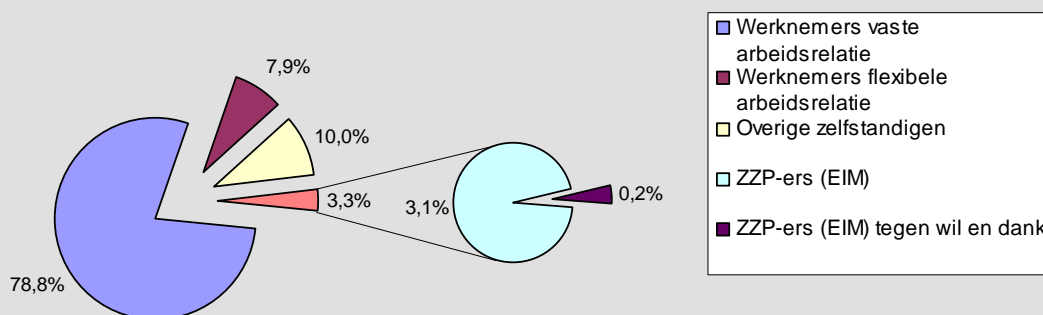
Deze uitkomsten leiden tot de conclusie dat het ZZZP-schap zowel vanuit de ZZZP-er/werknemer als vanuit de opdrachtgever als positief wordt ervaren en dat ZZZP-schap ‘tegen wil en dank door dwang van de werkgever’ een marginaal verschijnsel is.

Van alle ZZZP-ers is 9% afkomstig uit een uitkeringssituatie. Dat aandeel kan als relatief hoog worden beschouwd, gegeven het feit dat het totaal aantal voormalig uitkeringsgerechtigden beperkt is ten opzichte van de beroepsbevolking als geheel. ZZZP-schap is dus een populaire route om uit een uitkeringssituatie te stromen.

In het onderzoek is een groep ZZZP-ers gedefinieerd die ‘gedwongen’ werden zelfstandige te worden door de situatie op de arbeidsmarkt. Deze groep is afkomstig uit een uitkeringssituatie en ziet geen alternatief om zelf een inkomen te verwerven dan om als ZZZP-er te beginnen. Het gaat om 3,6% van het totaal aantal ZZZP-ers (9.000 personen). Uit het onderzoek blijkt dat het om een relatief kwetsbare groep gaat. Men is minder tevreden over het ZZZP-schap dan de andere groepen. Echter, ook van deze groep oordeelt de meerderheid nog steeds positief over het ZZZP-schap. Ook heeft deze groep minder vaak een verzekering tegen arbeidsongeschiktheid en het inkomen uit de ondernemersactiviteiten is doorgaans lager dan gemiddeld. Daar staat tegenover dat juist deze groep vaak een andere inkomstenbron heeft naast de onderneming (zoals een uitkering). En het ZZZP-schap is ook voor deze groep een vrije keuze. De ‘dwang’ om ZZZP-er te worden wordt niet uitgeoefend door personen of instanties maar door omstandigheden: er is geen werk in loondienst beschikbaar. Het alternatief voor deze groep is een uitkering. Het is daarom hoopgevend dat het ondernemerschap voor hen een route biedt blijvend uit de uitkering te geraken. Ongeveer 70% van de ex-uitkeringsgerechtigden slaagt er ook in om ZZZP’er te blijven. In dat licht beschouwt het kabinet het ZZZP-schap voor deze groep ook overwegend als positieve stap⁸.

Samenstelling van de beroepsbevolking

Op basis van het EIM-onderzoek en CBS-cijfers kan het aantal ZZZP-ers worden afgezet tegen de beroepsbevolking als geheel.



De werkzame beroepsbevolking bestaat voor meer dan driekwart uit werknemers, die voor het overgrote deel een vast contract hebben. Zelfstandigen vormen in totaal een groep van circa 1

⁸ Tweede Kamer, 2007 -2008, 31 311 nr. 1

miljoen mensen. Het grootste deel van deze groep wordt gevormd door de meer traditionele ondernemers, zoals winkeliers (al dan niet met personeel in dienst). De door EIM gedefinieerde groep ZZP-ers die voornamelijk eigen arbeid verkoopt bestaat uit 250.000 personen (3,3%). Deze groep bestaat vrijwel uitsluitend uit mensen die uit vrije wil voor het ZZP-schap hebben gekozen.

De 'ZZP-ers tegen wil en dank' maken 0,2% uit van de beroepsbevolking. In aantallen komt dit neer op circa 12.500 personen. De groep ZZP-ers die door de situatie op de arbeidsmarkt is gedwongen telt 9.000 personen. De groep ZZP-ers die door zijn werkgever is gedwongen telt 3.000 personen. De overige paar honderd zijn de door EIM gedefinieerde groep die door regels ten aanzien van pensioen- of VUTleeftijd is gedwongen.

3. Rol van de overheid ten aanzien van zelfstandigen

In de navolgende paragrafen wordt ingegaan op de rol van de overheid ten aanzien van zelfstandigen. Deze heeft betrekking op de groep zelfstandigen in het algemeen en niet specifiek op de in het onderzoek van EIM omschreven groep. Ten aanzien van de vraagstukken van bescherming van zelfstandigen in relatie tot werknemers zijn de hierboven geschetste ontwikkelingen in de door EIM onderscheiden groep uiteraard wel van belang. In de visie van het kabinet is een toename van het aantal ondernemers een gunstige ontwikkeling voor de Nederlandse economie. Als gevolg van toenemende internationale concurrentie zoeken bedrijven naar mogelijkheden om arbeid op een flexibele manier in te zetten. Zelfstandigen zorgen voor dynamiek en vernieuwing. Ondernemers hebben een positieve invloed op de werking van de arbeidsmarkt. Ondernemerschap kan de arbeidsparticipatie gunstig beïnvloeden; het kan de match tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt helpen verbeteren. Daarnaast biedt het werkenden ook meer flexibiliteit en vrijheid om als ondernemer aan het werk te gaan; het biedt werkenden de mogelijkheid hun vaardigheden flexibel in te zetten waar grote behoefte bestaat. Daarnaast kan ondernemerschap voor sommigen uitmonden in doorgroei van het eigen bedrijf, met gunstige effecten voor de werkgelegenheid. Het ondernemerschap biedt ook kansen voor groepen die het moeilijk hebben op de arbeidsmarkt. Hierbij kan gedacht worden aan ouderen en allochtonen die hun ervaring en netwerk kunnen gebruiken om als ondernemer te beginnen. Ook mensen die werkloos dreigen te worden, kunnen door als zelfstandige te beginnen hun arbeid op een andere manier aanbieden. Voor mensen die al in een uitkeringssituatie zitten biedt het ondernemerschap een mogelijkheid om uit de uitkeringssituatie te komen.

Bescherming van zelfstandigen

De rol van de overheid bij bescherming van zelfstandigen op het gebied van werk en inkomen vloeit voort uit de verantwoordelijkheid die de overheid heeft ten aanzien van de bescherming van al haar burgers. Het gaat dan om het bieden van bestaanszekerheid en het waarborgen van de gezondheid. De plicht voor de overheid om in deze situaties bescherming te bieden is tevens omschreven in grondrechten en internationale verdragen.

Het is in beginsel aan de burger zelf om daarnaast in een eigen inkomen te voorzien en zelf een inschatting te maken van de risico's die hij loopt. De overheid wil daarbij zo min mogelijk treden in de keuzevrijheid van mensen.

Voor werknemers zijn de implicaties van deze rol van de overheid anders dan voor zelfstandigen. De keuzevrijheid van werknemers is door de aard van zijn arbeidsovereenkomst in principe kleiner dan die van zelfstandigen. Werknemers verplichten zich contractueel om opdrachten van de werkgever op te volgen. Deze gezagsverhouding maakt dat een werknemer slechts tot op zekere hoogte kan kiezen welke werkzaamheden hij onder welke omstandigheden uitvoert. Dat kan ertoe leiden dat een werknemer door de

werkgever kan worden verplicht (of zich praktisch gedwongen voelt door het perspectief van het eventueel kunnen verliezen van zijn baan) arbeid te verrichten die gevaarlijk is of waarvan hij de gevolgen niet kan overzien. Om dat te voorkomen biedt de overheid aan alle werknemers beschermingsmaatregelen.

Voor zelfstandigen geldt deze beperking van de gezagsverhouding niet. Werken als zelfstandige impliceert dat men zelf kiest voor het dragen van verantwoordelijkheid en de daaraan verbonden risico's. Wel dienen zelfstandigen vanuit de optiek van veiligheid en gezondheid beschermd te worden tegen ernstige risico's en dient gevaar voor derden te worden voorkomen.

Uitgangspunt van zelfstandig ondernemerschap is ook dat de ondernemer zelf verantwoordelijk is voor het inkomen en ook voor het treffen van voorzieningen zoals ziekte/arbeidsongeschiktheid en pensioen. Aan dit uitgangspunt wil het kabinet niet tornen. De voornaamste rol van de overheid ten aanzien van zelfstandigen is dan ook gelegen in het wegnemen van onnodige belemmeringen zodat zelfstandigen in staat worden gesteld op de markt zelf inkomensvoorzieningen te treffen. Uiteraard hebben hierin de relevante marktpartijen (verzekeraars en banken als aanbieders van derde pijlerproducten) een belangrijke taak. Daarnaast kan de ondernemer zich - evenals een werknemer- aansluiten bij collectieve verbanden die hun belangen behartigen en bepaalde vormen van dienstverlening bieden. De groei van de zelfstandigenorganisaties in de afgelopen jaren laat zien dat zelfstandigen deze weg steeds vaker weten te vinden.

4. Maatregelen gericht op zelfstandig ondernemerschap

Het kabinet heeft in eerdere brieven aan uw Kamer al ruim aandacht besteed aan het belang van zelfstandig ondernemerschap en een visie op de plaats van de zelfstandige ondernemer in het beleid.⁹ Hieronder volgt op een aantal punten nog een nadere toelichting specifiek in het kader van bescherming van zelfstandigen.

Arbeidsongeschiktheid

Zoals in de brief van het kabinet van 31 maart 2008¹⁰ is aangegeven hebben zelfstandige ondernemers verschillende mogelijkheden om zich te verzekeren tegen het risico van arbeidsongeschiktheid. Daartoe staan op dit moment de volgende mogelijkheden open:

- een startende en of bestaande zelfstandige kan een verzekeringsovereenkomst sluiten met een private verzekeraar;
- een startende zelfstandige die wordt geweigerd voor een reguliere dekking kan tot 3 maanden na de start gebruik maken van een door verzekeraars ingestelde vangnetvoorziening;
- een zelfstandige die start vanuit een dienstverband of uitkering op basis van werknemersverzekeringen kan tot 4 weken na beëindiging van de verplichte verzekering, deze verzekering voor ZW en WIA op vrijwillige basis voortzetten. Het kabinet heeft een wetsvoorstel aangehangig gemaakt waarmee deze aanmeldtermijn per 4 juni 2008 is verlengd van 4 naar 13 weken, zodat startende zelfstandigen ruimer de tijd hebben om zich aan te melden.

Daarnaast heeft het Verbond van Verzekeraars de leden van het Verbond in overweging gegeven de voorwaarden van de eigen vangnetvoorziening te verruimen. Met name door de tijdelijke openstelling van de verbeterde vangnetvoorziening voor bestaande zelfstandigen, wordt tegemoet gekomen aan de positie van bestaande zelfstandigen die soms geconfronteerd worden met problemen om zich tegen arbeidsongeschiktheid te verzekeren. De beoogde inwerkingtreding van de tijdelijke openstelling van drie maanden is vanaf 1 november 2008.

⁹ Tweede Kamer, 2007 -2008, 31 311 nr. 1

¹⁰ Tweede Kamer, 2007 - 2008, 31 311, nr. 2

De tijdelijke openstelling wordt gecommuniceerd in een bredere campagne waarbij zelfstandige ondernemers bewust worden gemaakt van het arbeidsongeschiktheidsrisico. Deze campagne wordt gefinancierd door het Verbond van Verzekeraars en de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken. De campagne wordt daarnaast ook begeleid door FNV Zelfstandigen, PZO en CNV Zelfstandigen. In de campagne zal informatie verstrekt worden over de aard van het arbeidsongeschiktheidsrisico en de mogelijkheden die openstaan om dit risico af te dekken. Hierbij komen alle mogelijkheden aan bod. Zo zal aandacht besteed worden aan de reguliere private verzekering bij de verzekeraar, de verbeterde vangnetverzekering en de vrijwillige verzekering voor de Ziektewet en de Wet WIA bij het UWV, die openstaat voor ex-werknemers.

Starten uit een uitkering

Het kabinet streeft ernaar het starten van een onderneming vanuit een uitkeringssituatie te bevorderen. Dit streven is neergelegd in het Nationaal Actieplan Armoedebestrijding en participatiebevordering.¹¹ Een WW-gerechtigde heeft sinds juli 2006 de mogelijkheid om gedurende maximaal zes maanden te starten als zelfstandige met behoud van zijn WW-uitkering. Er is gedurende die periode geen sollicitatieplicht. Na deze zes maanden durende oriëntatieperiode stopt de uitkering, als men besluit door te gaan met het bedrijf. Gedurende de oriëntatieperiode worden inkomsten voor 70% verrekend met de uitkering. De startende zelfstandige is zo gedurende 6 maanden van inkomen verzekerd. Dit betekent dus dat er vrijwel zonder risico op inkomensverlies een eigen bedrijf kan worden gestart. Voor bijstandgerechtigden en gedeeltelijk arbeidsgeschikten zijn al langer wettelijke regels die het starten van een zelfstandig bedrijf of beroep ondersteunen. SZW is in juli 2006 gestart met de pilot “Tijdelijke borgstellingregeling starters vanuit een uitkering”. In de gemeenten Rotterdam, Lelystad en Leeuwarden wordt geëxperimenteerd met het verlenen van starterskredieten via het bancaire circuit, waarbij het Rijk borg staat. Uit een in april gehouden tussenevaluatie blijkt dat de regeling op zich succesvol is, banken zijn bereid om uitkeringsgerechtigden onder borgstelling een starterskrediet te verlenen. Besloten is om het experiment uit te breiden met de gemeenten Tilburg en Hengelo en om het experiment door te laten lopen tot 1 januari 2011.

Veiligheid en gezondheid

Vanuit de optiek van veiligheid en gezondheid dienen zelfstandigen beschermd te worden tegen ernstige risico's en dient gevaar voor derden te worden voorkomen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om asbest, explosie- en valgevaar en andere ernstige risico's. Wat betreft veiligheid en gezondheid zijn daarom de verplichtingen uit de Arbowet die zich richten op het voorkomen van ernstige risico's of situaties die levensbedreigend kunnen zijn ook van toepassing voor de zelfstandige en derden die in de omgeving van de zelfstandige werken. Een belangrijk aspect daarbij betreft de vraag of ondernemers gevaarlijker werk doen dan werknemers. Dit blijkt weinig voor te komen. Uit het onderzoek van EIM blijkt dat een klein deel van de ZZP-ers (8%) gevaarlijker werk zegt te doen dan als zij in loondienst zouden werken. Overigens zegt dit niets over de vraag of zij feitelijk gevaarlijker werk zijn gaan doen en of daarbij de arboregels zijn overtreden. Ook kan het zijn dat de ZZP-er ander werk is gaan doen dan tijdens loondienst. Uit CBS-cijfers, verwerkt in de Monitor Arbeidsongevallen in Nederland, blijkt dat van 2000 tot 2005 werknemers twee keer zoveel kans hebben op een arbeidsongeval als een zelfstandige. Dit wordt mogelijk deels veroorzaakt doordat zelfstandigen minder snel verzuimen na een ongeval.

¹¹ Tweede Kamer, 2007 - 2008, 27 818, nr. 30

De sector bouw heeft de indruk dat er bij ongevallen relatief veel zelfstandigen betrokken zijn. Er zijn geen (recente CBS-) cijfers die dat beeld bevestigen.

De sector vindt verder dat er een oneigenlijke concurrentie plaatsvindt op arbeidsomstandigheden doordat de regels over fysieke belasting niet van toepassing zijn op zelfstandigen. Onlangs hebben partijen in de bouwsector in een brief aan Minister Donner bepleit voor ondernemers dezelfde Arboret- en regelgeving toe te passen als voor werknemers en dat zou ook moeten gelden voor de op te stellen arbocatalogus in deze sector. Er is nu alleen regelgeving over ernstige risico's en gevaar voor derden van toepassing op ondernemers. Zoals toegezegd aan de Tweede Kamer heeft met de bouwsector een gesprek plaatsgevonden. Hierin is afgesproken dat SZW onderzoek gaat doen naar de feitelijke situatie op de bouwplaats, waar ondernemers en werknemers naast elkaar werken. Afspraak is verder dat de uitkomsten van dit onderzoek opnieuw met partijen in de bouw worden besproken.

Inkomen op het bestaansminimum

De Grondwet schrijft voor dat aan iedere Nederlander een inkomenszekerheid op het bestaansminimum dient te worden geboden. De overheid dient dus ook voor zelfstandigen zorg te dragen voor bijstand als het bedrijf (tijdelijk) niet genoeg oplevert om in het bestaan te voorzien. Uiteraard gelden voor (oud-)zelfstandigen dezelfde randvoorwaarden als voor andere uitkeringsgerechtigden wat betreft inspanningen voor re-integratie. Eén van de taken van de overheid hierbij is het voorlichten over rechten en plichten ten aanzien van Bijstand. Zelfstandigen zijn voor de gemeente een moeilijk te bereiken groep als het gaat om het verstrekken van bijzondere bijstand. In het kader van het IPW-programma (Innovatie Programma Wet werk en bijstand) wordt in 2008 gestart met een project gericht op het benaderen van kleine zelfstandigen.

Ook na pensionering hebben zelfstandigen van overheidswege recht op een inkomen op het bestaansminimum (AOW). Van belang is dat dit in het geval van zelfstandigen geen ongewenste neveneffecten moet genereren. De regels van de bijstand ten aanzien van de vermogenstoets leiden voor zelfstandigen tot de consequentie dat vermogen dat bestemd is voor pensioenopbouw in sommige gevallen moet worden aangesproken voordat men recht heeft op bijstand. Het kabinet vindt deze situatie ongewenst, ook al gaat het waarschijnlijk om een beperkt aantal gevallen. Per brief van 30 mei jl. heeft het kabinet de Kamer geïnformeerd over deze problematiek.¹² Het kabinet zal de gemeenten bij eerstvolgende verzamelbrief wijzen op de mogelijkheid dat een dergelijk ongewenste situatie zich voordoet en de gemeenten erop attenderen dat het individualiseringsbeginsel in de bijstand de mogelijkheid biedt om in voorkomende gevallen, het vermogen dat bestaat uit een fiscaal gefaciliteerde pensioenreservering in de 3^e pijler, voor de beoordeling van het recht op bijstand geheel of gedeeltelijk buiten beschouwing te laten.

5. Conclusie en implicaties voor beleid

De uitkomsten van het onderzoek laten zien dat ZZP-ers een factor van belang vormen op de arbeidsmarkt en dat het over het algemeen gaat om een groep werkenden die vanuit positieve motieven kiest voor een bestaan als zelfstandige. Zelfstandig ondernemerschap tegen wil en dank is een marginaal verschijnsel. Het feit dat sommige ondernemers qua omzet mindere jaren zullen kennen, en zich dus soms in een kwetsbare positie kunnen bevinden, doet niet af aan het feit dat zelfstandig ondernemen voor vrijwel alle ondernemers een vrije keuze is. Juist de eigen verantwoordelijkheid wordt door ondernemers als positief ervaren. Dit onderzoek laat dat ook duidelijk zien. Het kabinet ziet dan ook geen noodzaak tot het nemen van collectieve beschermingsmaatregelen met het oog op het vergroten van de sociale

¹² TK 30545, nr. 53

bescherming van ondernemers. Het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid blijft derhalve voor deze groep voorop staan. In de visie van het kabinet moeten zelfstandigen geen onnodige belemmeringen ondervinden bij de uitoefening van hun werk. Het beleid van de overheid blijft hier dan ook op gericht. Het is echter niet uit te sluiten dat hierin in een verre toekomst verandering kan komen. Indien bepaald werk ooit vrijwel uitsluitend als ZZP-er zou kunnen worden uitgevoerd, kan dit leiden tot een de facto beperking van de keuzevrijheid van werkenden. De onderlinge concurrentie kan er in dat geval toe leiden dat ondernemers zich gedwongen voelen opdrachten uit te voeren die gevaarlijk zijn of waarvan zij de gevolgen niet kunnen overzien. Daarmee komt de ondernemersvrijheid onder druk te staan. Een dergelijke situatie kan een reden zijn om de positie van ondernemers binnen het wettelijke kader te herzien. Het onderzoek geeft echter geen aanleiding te veronderstellen dat deze situaties zich op dit moment structureel voordoen. Gezien de vooralsnog constante sterke voorkeur van werkgevers voor werknemers met vaste contracten - vanwege de zekerheid die deze ook aan werkgevers bieden - ligt een majeure verschuiving op dit gebied niet in de rede.

Ook op een andere manier kan de opkomst van het zelfstandig ondernemerschap van invloed zijn op de verzorgingsstaat, namelijk als zelfstandig ondernemerschap juist voor bepaalde groepen werknemers populair wordt. In beginsel is het een goede zaak als talentvolle mensen kiezen voor het ondernemerschap. Indien echter veel goede risico's (jong, gezond, hoog opgeleid e.d.) zich via het ondernemerschap onttrekken aan het werknemerschap bestaat de kans dat op termijn de grondslag voor de verzorgingsstaat beperkter wordt. De solidariteit in regelingen als WW en WIA komt dan mogelijk op termijn onder druk te staan. Het CPB concludeert in het CEP 2008 dat de toename van het aantal jongeren dat zelfstandig wordt kan duiden op een dergelijke vorm van risicoselectie. Dit geldt ook voor de toename van het aantal hoogopgeleiden in de groep zelfstandigen over de afgelopen jaren. Op basis van cijfers over de samenstelling en de omvang van de huidige groep zelfstandigen ten opzichte van de samenstelling en de omvang van de huidige groep werknemers moet geconcludeerd worden dat er vooralsnog geen sprake is van zichtbare verschillen (in termen van een groter risico) in de samenstelling van de beide populaties. Zo verschilt het opleidingsniveau van de groep zelfstandigen en de groep werknemers nauwelijks van elkaar. En het aandeel ouderen in de totale groep van zelfstandigen is in 2006 zelfs hoger dan het aandeel ouderen in de groep werknemers. Daarbij is in het EIM-onderzoek, waar specifiek de groep die met werknemers kan worden vergeleken naar arbeid die men verricht is onderzocht, geconcludeerd dat ZZP-ers afkomstig zijn uit alle sectoren en uit alle lagen van de bevolking. ZZP'ers zijn niet in overwegende mate jonger of hoger opgeleid dan werknemers, aldus het EIM-onderzoek. Daarnaast blijkt uit het EIM-onderzoek dat financiële motieven slechts een beperkte rol spelen in het totale scala aan motieven voor het ondernemerschap. Op basis van het onderzoek van EIM kunnen voor specifiek deze groep geen trends in de tijd worden vastgesteld. Het kabinet zal de ontwikkeling in het aantal zelfstandigen en hun positie op de arbeidsmarkt ook in de komende jaren blijven monitoren.