

ARTIKELEN

Armoederisico van vier groepen werkenden op basis van hun contractuele positie

Sonja Bekker
Universiteit Utrecht
s.bekker@uu.nl

Marion Evers
Voormalig Universiteit Utrecht
marion@dpo2.nl

Mijke Houwerzijl
Tilburg University
m.s.houwerzijl@tilburguniversity.edu

Nuna Zekić
Universiteit van Amsterdam
n.zekic@uva.nl

Samenvatting

Dit artikel plaatst de problematiek van werkende armen binnen de ontwikkeling van flexibilisering van arbeidsrelaties. Het schetst vier (potentiële) risicogroepen, aan de hand van hun arbeidsrechtelijke positie en geeft hun armoederisico's: werknemers met een vast, voltijds contract in een lage loonschaal; (schijn)zelfstandigen (zzp'ers); werknemers met een tijdelijk (uitzend)contract of een onvrijwillige deeltijd baan; werkenden met een (nuluren)oproepcontract of een contract als platformwerker. Ook wordt Nederland vergeleken met Duitsland, Polen, België, Luxemburg Zweden en Italië. In alle landen zijn het de zzp'ers en werkenden met een flexibel arbeidscontract die de hoogste risico's op armoede kennen. Regelgeving ten aanzien van flexibele arbeid varieert echter behoorlijk. Nederlandse beleidsdiscussies omtrent werkende armen en (doorgesloten) flexibilisering van de arbeidsmarkt richten zich inmiddels op het creëren van meer zekerheid in baan en inkomen, maar die kunnen hier nog verder in gaan. Voorbeelden uit andere landen kunnen daarbij inspireren, bijvoorbeeld

een minimumomvang voor deeltijdcontracten in België of een maximumpercentage uitzendkrachten per bedrijf in Italië.

Abstract

The risk of poverty of four groups of workers on their contractual basis

This contribution places in-work-poverty in the context of flexible employment relations. It sketches four groups that are potentially particularly vulnerable to experience in-work-poverty: low wage workers, solo self-employed, flexible work contracts, and casual/zero-hours/gig-economy workers. Moreover, it compares the Netherlands, Belgium, Poland, Luxembourg, Germany, Sweden and Italy. In all countries solo self-employed and workers with flexible employment contracts have the highest risks to experience poverty. However, their regulations of flexible employment vary considerably. Dutch policy discussions on in-work-poverty and limiting labour market flexibility are currently aimed at creating more job and income security, but can go further in this direction. Much may be learnt still, for instance from Belgium a minimum amount of working hours for part-time employees or a maximum percentage of temporary agency workers per company in Italy.

Keywords: in-work-poverty, flexible labour market, material deprivation, AROP-indicator

Inleiding

Het in artikel 19 en 20 van onze Grondwet neergelegde uitgangspunt is dat werkenden voldoende inkomenszekerheid moeten kunnen halen uit hun werk en dat de overheid in dit kader een actief beleid voert voor welvaartspreiding en verzekering van de bestaanszekerheid (Houwerzijl & Vlemminx, 2021; Houwerzijl & Zekić, 2021). Het aantal ‘werkende armen’ is in de 21e eeuw echter structureel toegenomen (SCP, 2018) en bovendien ongelijk verdeeld. Vooral werkenden met een flexibel arbeidscontract en zelfstandigen zonder personeel (zzp’ers) hebben een verhoogd risico op armoede (Conen & Schippers, 2019). In Europees verband is het armoederisico onder werkenden in de afgelopen decennia eveneens toegenomen tot gemiddeld ruim 9%, waarbij Finland het laagste risico op armoede onder werkenden had (2,9%) en Roemenië het hoogste (15,7%) (Peña-Casas et al., 2019). Zowel op EU-niveau als binnen Nederland worden initiatieven genomen om het

tij te keren. De Sociaal-Economische Raad (SER, 2021a; 2021b; 2022) raadt een hoger minimumloon, een eventuele herijking van het sociaal minimum en inkomensondersteuning voor zzp-ers aan. Inmiddels is besloten om het minimumloon stapsgewijs te verhogen, en is er een Commissie ingesteld die eind juni 2023 een eerste advies heeft uitgebracht over de herijking van het sociaal minimum (Commissie Sociaal Minimum, 2023). Verder zijn er arbeidsmarkthervormingen aangekondigd die de positie van flexwerkers dienen te versterken. Onderdeel daarvan is dat zzp'ers betere toegang krijgen tot arbeidsongeschiktheidsregelingen en dat er striktere normen worden gesteld aan uitzendbureaus.

In dit artikel gaan we, op basis van bevindingen van een in Europees verband uitgevoerd multidisciplinair onderzoek,¹ nader in op het armoederisico van vier groepen werkenden aan de hand van hun contractuele positie. Hieronder belichten we voor elk van de groepen eerst hun contractuele positie naar Nederlands recht en vervolgens beschrijven we het risico op armoede naar individuele kenmerken en op huishoudensniveau. Daarna bezien we het armoederisico van deze groepen in Nederland en maken vervolgens een vergelijking met Duitsland, Polen, België, Luxemburg, Zweden en Italië. Voor deze landen is gekozen omdat zij, afgezien van het Angelsaksische/liberale model, alle in de literatuur beschreven welvaartsstaattypologieën vertegenwoordigen: noordelijk/sociaaldemocratisch (Zweden); continentaal/conservatief (België, Luxemburg, Nederland en Duitsland); zuidelijk/familiaal (Italië); en Oost-Europees/postsocialistisch (Polen) (Ratti et al., 2022). Tot slot gaan we nader in op de hierboven aangehaalde Nederlandse beleidsdiscussie over werkende armen en voorgestelde maatregelen, mede in het licht van beleid in de andere genoemde landen. Hiermee willen we inzicht geven in de mate waarin voorgestelde maatregelen passen bij de uitdagingen van de vier risicogroepen. Waar opportuun, geven we enige aanbevelingen ter aanscherping.

Contractuele positie van vier groepen werkenden in Nederland

Introductie van de vier groepen werkenden

Zoals vermeld, onderscheiden wij vier groepen naar hun contractuele positie en de bijbehorende sociaalrechtelijke bescherming. Het gaat om: (1) werknemers met een vast, voltijds contract in een lage loonschaal; (2) zelfstandigen zonder personeel (hierna: zzp'ers); (3) werknemers met een tijdelijk (uitzend)contract of een onvrijwillige deeltijdbaan; en (4) werkenden met een (nuluren)oproepcontract of een contract als platformwerker. Deze

vier groepen kunnen analytisch onderscheiden worden, maar tonen in de praktijk overlap, bijvoorbeeld daar waar platformwerkers ook tot de groep zelfstandigen zonder personeel kunnen behoren (zzp). Hieronder gaan we voor elke groep nader in op hun rechtspositie.

Groep 1: Vaste en voltijdse werknemers met laagbetaalde baan

De groep werknemers met een vaste en voltijdse arbeidsovereenkomst die werkzaam zijn in laagbetaalde functies (waarvoor geen of weinig opleiding is vereist), geniet in principe de volle arbeidsrechtelijke bescherming. Ze zijn verzekerd voor de werknemersverzekeringen (WW, ZW en Wet Wia). Zij hebben bovendien een sterke ontslagbescherming, omdat ze een contract voor onbepaalde tijd hebben (Bouwens et al., 2021). Ook de collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) die op het merendeel van de voltijds werkenden met een vast contract van toepassing zijn, bieden in beginsel een goede bescherming en geven recht op betere arbeidsvoorwaarden dan wanneer deze alleen uit de wet zouden voortvloeien. Wat betreft risico op armoede is bijvoorbeeld belangrijk dat cao's doorgaans recht geven op een hogere beloning dan het wettelijk minimumloon, inclusief allerlei bijkomende beloningscomponenten of andere arbeidsvoorwaarden waaronder opbouw van bedrijfspensioen (boven op de AOW). Omdat lager betaald werk vaak uitbesteed en aanbesteed wordt, kan het overigens voorkomen dat werknemers die op één plaats aan het werk zijn onder verschillende cao's vallen en dus verschillende arbeidsvoorwaarden hebben. Gelet op bovenstaande, is de verwachting gerechtvaardigd dat deze groep een relatief laag risico op armoede heeft.

Groep 2: Economisch afhankelijke (schijn)zelfstandigen

Zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) werken op basis van een overeenkomst van opdracht of een overeenkomst tot aanneming van werk. De rechter kan echter door de afgesproken contractvorm heen kijken en bepalen dat er toch sprake is van een arbeidsovereenkomst. Dit is vooral aan de orde als de feitelijke situatie afwijkt van de afspraken op papier (Said, 2022). De vraag of sprake is van 'echte' zelfstandigheid of van schijnzelfstandigheid speelt vaak (maar niet alleen) in lager betaalde segmenten van de arbeidsmarkt en is niet alleen van belang voor de individuele arbeidsrelatie, maar ook voor het maatschappelijk belang bij een adequaat niveau van sociale bescherming in Nederland en eerlijke concurrentie in sectoren en op macroniveau. Voor werkverschaffers is het arbeidskostenplaatje immers heel anders nu zelfstandigen in beginsel geen arbeidsrechtelijke bescherming hebben, zoals loondoorbetaling bij ziekte en ontslagbescherming, noch verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen.

Overigens kan in sommige gevallen sprake zijn van een ‘fictieve dienstbetrekking’, waardoor de zzp’er toch verzekerd is. Verder kunnen zzp’ers sinds 1 januari 2018 aanspraak maken op een wettelijk minimumloon, tenzij zij fiscaal kwalificeren als (ib-)ondernemer (en het merendeel opteert daarvoor wegens fiscale voordelen). Tot slot kunnen in een cao bepalingen staan over werken op basis van opdrachtovereenkomst dan wel aanneming van werk. Dit is bijvoorbeeld mogelijk voor ‘echte’ zelfstandigen die economisch kwetsbaar zijn wegens hun zwakke onderhandelingsmacht (zoals in creatieve en kunstsectoren, zie Been & Keune, 2020) of omdat ze grotendeels afhankelijk zijn van één opdrachtgever (ACM, 2023). Omdat niet alle zzp’ers een concurrerend loon kunnen uitonderhandelen verwachten we dat deze groep een relatief hoog armoederisico heeft.

Groep 3: Flexibele werknemers inclusief onvrijwillige deeltijdarbeid

Onder de categorie flexibele werknemers scharen wij arbeidskrachten met drie verschillende ‘onzekere en/of niet-voltydse’ contractvormen. De regelgeving verschilt per type contract. Bij werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd eindigt de arbeidsrelatie van rechtswege na het verstrijken van een bepaalde tijd of gebeurtenis. Hierdoor is in beginsel geen sprake van ontslagbescherming. Veel tijdelijke contracten worden verlengd. Daarbij is de zogenoemde ketenregeling van belang: indien tijdelijke contracten elkaar opvolgen met tussenpozen van ten hoogste zes maanden en in totaal een periode van drie jaar niet wordt overschreden, kunnen er maximaal drie tijdelijke contracten worden gesloten. Worden de termijnen uit de ketenregeling overschreden, dan ontstaat automatisch een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.

De uitzendkracht heeft een arbeidsovereenkomst met het uitzendbureau dat de werknemer ter beschikking stelt aan de inlener om daar onder toezicht en leiding van de inlener arbeid te verrichten. De uitzendovereenkomst kent veel flexibiliteit door het zogenoemde uitzendbeding. Hierdoor kan worden bedongen dat de arbeidsovereenkomst van rechtswege eindigt doordat de terbeschikkingstelling van de uitzendkracht aan de inlener op verzoek van die inlener wordt beëindigd. Verder zijn er werknemers die werken op basis van een payrollovereenkomst. Daarin mag geen uitzendbeding worden opgenomen (Zekić, 2023). ‘Payroll-werknemers’ worden exclusief bij één inlener tewerkgesteld en moeten dezelfde arbeidsvoorwaarden krijgen als de rechtstreeks bij de inlener in dienst zijnde werknemers. Er zijn nog andere driehoeksrelaties, zoals ‘contracting’. Welk juridisch kader van toepassing is, is daarbij niet altijd duidelijk.

Wat betreft deeltijdarbeid kan sprake zijn van een vast of tijdelijk (uitzend)contract. Kenmerkend is dat altijd een kortere arbeidstijd

overeengekomen is dan wat als voltijds geldt binnen het bedrijf van de werkgever. In het kader van het Europese onderzoek waaraan wij deelnamen, is toegespitst op *onvrijwillig* deeltijdwerk. Hiervan bestaat geen juridische definitie. Uitgegaan is van personen die zelf aangeven minder dan 30 uur per week te werken, met als reden dat zij geen baan met meer werkuren per week konden vinden, of dat zij zorgtaken hebben (huishouden, kinderen of mantelzorg).

De drie beschreven flexibele contractvormen hebben gemeen dat er een verbod op discriminatie geldt, waarbij de 'standaard' werknemer (vast en/of voltijds in dienst) de maatstaf is. Zo is het maken van onderscheid in de arbeidsvoorwaarden op grond van het al dan niet tijdelijke karakter van de arbeidsovereenkomst verboden, tenzij een dergelijk onderscheid objectief gerechtvaardigd is, wat niet snel zal worden aangenomen. Eenzelfde verbod geldt naar arbeidsduur, wat betekent dat de deeltijdwerknemer recht heeft op (veelal) een 'pro rata' gelijke behandeling met voltijds werknemers qua beloning en andere arbeidsvoorwaarden. Bij uitzendarbeid geldt een iets beperkter discriminatieverbod; uitzendkrachten hebben recht op ten minste dezelfde arbeidsvoorwaarden als die welke gelden voor werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de inlener met betrekking tot 'het loon en overige vergoedingen' (exclusief het pensioen) en de arbeidstijden (inclusief het recht op vakantie) zoals deze uit de inlener-cao voortvloeien.

Wij verwachten dat zowel tijdelijk werkenden als uitzendkrachten een verhoogd risico op armoede hebben, nu zij een minder stabiele inkomensvoorziening hebben aangezien zij geen ontslagbescherming genieten en hun recht op uitkering bovendien vaak korter zal zijn dan voor 'standaard' werknemers. Daarnaast verwachten we dat ook deeltijders een verhoogd risico op armoede hebben, omdat een lager aantal werkuren per week rechtstreeks het inkomensniveau beïnvloedt.

Groep 4: Precaire werkenden, in het bijzonder oproepkrachten en platformwerkers

De groep precair werkenden omvat nog flexibeler arbeidsrelaties dan de hierboven beschreven groep: het gaat daarbij om oproepkrachten en platformwerkers.

Oproepkrachten hebben een overeenkomst zonder vaste arbeidsomvang (bijvoorbeeld nulurencontracten of min-maxcontracten) waardoor het loon per maand fluctueert afhankelijk van hoe vaak de werknemer daadwerkelijk wordt ingezet. Oproepkrachten krijgen in beginsel alleen loon wanneer ze werken. Sinds 2020 is de oproepovereenkomst wel strikter gereguleerd. Dit

betekent onder meer dat de werkgever verplicht is de oproep ten minste vier dagen vóór de aanvang van het werk schriftelijk of elektronisch aan de werknemer bekend te maken. Als de werkgever dit niet doet, hoeft de werknemer geen gehoor te geven aan de oproep. Hiermee wordt beoogd 'nodeloze permanente beschikbaarheid' te voorkomen. In hoeverre dat in praktijk echt lukt, is de vraag (Zekić, 2020). De oproeptermijn van vier dagen kan worden bekort bij cao, mits die termijn niet korter is dan 24 uur. Bovendien is bij het te laat oproepen de enige juridische 'sanctie' dat de werknemer de oproep kan weigeren. In dat geval verdient zij/hij echter ook niets. Als de werkgever een gedane oproep geheel of gedeeltelijk intrekt of de tijdstippen wijzigt binnen vier dagen vóór de aanvang van de werkzaamheden, heeft de werknemer wel recht op loon. Tot slot heeft de werknemer per oproep een aanspraak op loon voor drie uur, ook als de werknemer korter dan drie uur heeft gewerkt.

Bij werk via online platforms kan sprake zijn van 'kluswerk' dat offline wordt uitgevoerd ('on-demand' via een app) en van werk dat online uitgevoerd wordt. Online-klusjes ('crowdwork') duren soms slechts een paar minuten (microtaken) (Houwerzijl et al., 2021). Doorgaans wordt platformarbeid niet aangeboden als werk in dienstverband, hoewel er een paar uitzonderingen zijn. Er worden wereldwijd rechtszaken gevoerd over de kwalificatie van platformarbeid. In de EU alleen al gaat het om meer dan 320 gerechtelijke uitspraken (Hiessl, 2021). In Nederland heeft de Hoge Raad recent bevestigd dat Deliveroo-bezorgers werknemers zijn.² Dit betekent dat het arbeidsrecht op hen van toepassing is. Welk type arbeidsovereenkomst de Deliveroo-bezorger dan heeft, is de vervolgvraag.

De 'precaire' omstandigheden van oproepkrachten en platformwerkers bestaan uit zeer flexibele en vaak onvoorspelbare werkuren, zeer geringe arbeidsomvang en het (daardoor) zeer lage inkomen, nauwelijks scholings- en doorgroeimogelijkheden en weinig of geen inspraakmogelijkheden en een gebrek aan (overige) collectieve vertegenwoordiging (Kenner et al., 2019). Het arbeidsrecht, indien überhaupt van toepassing op deze groep, laat toe dat aanspraak op inkomen kan fluctueren, wat bijdraagt aan een naar verwachting verhoogd armoederisico.

Armoederisico onder de vier groepen werkenden in Nederland

Introductie en toelichting van de gebruikte data

Aan de hand van statistische gegevens brengt deze paragraaf het risico op armoede in beeld van elk van de hierboven aan de hand van hun juridische

positie gedefinieerde groepen werkenden. Hieronder leggen we eerst de herkomst van de data uit en vervolgens bekijken we voor de eerste drie groepen werkenden het risico op armoede in Nederland naar individuele en huishoudkenmerken op basis van Eurostat-data. Op het armoederisico van de vierde groep wordt ingegaan aan de hand van Nederlandse data.

Zoals gezegd, combineren we in deze bijdrage een beschrijving van de arbeidsrechtelijke situatie van vier groepen werkenden met hun risico op armoede. De beschrijving van de armoederisico's onder werkenden is gebaseerd op Eurostat-data (EU-SILC) uit het jaar 2019. De EU-SILC-enquête ondervraagt jaarlijks een steekproef van huishoudens en personen over hun inkomen, hun levensomstandigheden en hun arbeidsmarktsituatie. Deze enquête is niet alleen rijk aan informatie, maar heeft ook het voordeel van een geharmoniseerde structuur op Europees niveau, wat internationale vergelijkingen vergemakkelijkt (Di Meglio et al., 2017). Eurostat definieert het armoederisico als 60% van het mediaan equivalent inkomen na sociale afdrachten. Equivalent wil zeggen 'gestandaardiseerd': het inkomen van huishoudens van verschillende grootte en samenstelling wordt vergelijkbaar gemaakt, omdat het nogal uitmaakt hoeveel mensen van een bepaald inkomen moeten leven en over hoeveel personen de kosten verdeeld worden. Om het besteedbare huishoudinkomen te standaardiseren wordt dit huishoudinkomen gedeeld door de equivalentiefactor van het gezin. Van al deze uitkomsten wordt de mediaan genomen, en op 60% daarvan ligt de armoedegrens (na sociale transfers). Deze zogenoemde AROP-indicator (at-risk-of-poverty) meet een laag inkomen in vergelijking met andere inkomens en is dus een relatieve armoede-indicator (Marx & Van den Bosch, 2008). Het gebruik van het mediane inkomen als basis van berekening van armoederisico is een goede indicator om verschillende groepen met elkaar te vergelijken op één moment in tijd. Het is echter minder geschikt om verschuivingen door de tijd te meten. Vooral in tijden van 'crises' is het gebruik van de mediaan minder geschikt, bijvoorbeeld omdat bij stijgende werkloosheid juist werkenden met een flexibel arbeidscontract hun baan verliezen. Zij vallen daarmee buiten de groep werkende armen, hetgeen kan resulteren in een kleinere groep werkende armen. Mede hierom hebben wij gekozen om het jaar 2019 als uitgangspunt voor de vergelijking te nemen: een jaar van hoogconjunctuur en net voor de COVID-19-crisis. Op dat moment was de werkloosheid dus laag. Ditzelfde geldt voor de andere EU-landen die in het Europese project onder de loep werden genomen.

Hieronder geven we voor Nederland data over armoederisico's van de vier groepen werkenden naar individuele kenmerken en naar huishoudkenmerken. Voor Nederland zaten er in 2019 12.982 respondenten in EU-SILC.

Van deze groep hadden 1005 respondenten een lage-vaardighedenbaan op basis van een vast en voltijds contract (groep 1), 1037 respondenten waren zzp'er (groep 2) en 1474 respondenten hadden een flexibele arbeidsrelatie inclusief onvrijwillig deeltijdarbeid (groep 3). Omdat EU-SILC geen data heeft over de 'precaire werkenden' (groep 4), geven wij een beeld van hun armoederisico op basis van Nederlandse bronnen, onder meer het CBS.

Naast het risico op armoede, bevatten de Eurostat-data ook indicaties van ernstige materiële deprivatie. Ook daarvoor hebben wij het jaar 2019 genomen, dus voordat er sprake was van sterke inflatie, en vergelijken wij dezelfde zeven landen. Eurostat meet het bestaan van ernstige materiële deprivatie door te toetsen of mensen in staat zijn te betalen voor wenselijke of zelfs noodzakelijke uitgaven om een adequaat leven te leiden. Dit omvat onder meer het vermogen om rekeningen op tijd te betalen, eens per jaar een week op vakantie te gaan, om de twee dagen vlees, kip, vis of een vegetarisch alternatief te eten, en het voldoende kunnen verwarmen van het huis. Doorgaans is de materiële deprivatie aanzienlijk lager dan het risico op armoede. Voor het risico op armoede wordt het algemeen welvaartspeil van een land als uitgangspunt genomen en de grens van 60% van het mediane inkomen hangt niet per se samen met de minimale behoeften van personen of huishoudens. Een huishouden met een hoog risico op armoede zou daarom toch kunnen voorzien in de basisbehoeften. De meting van ernstige materiële deprivatie toont de huishoudens die niet aan die materiële behoeften kunnen voldoen.

Armoederisico onder werkenden naar individuele kenmerken

Tabel 1 geeft naar individuele kenmerken van werkenden het risico op armoede weer, voor de eerste drie van de in paragraaf 2 onderscheiden groepen.

Het lijkt erop dat kenmerken als geslacht en leeftijd weinig bepalend zijn, terwijl opleidingsniveau en het type vaardigheden dat een baan vraagt enigszins van invloed zijn op het armoederisico. Werkenden met een praktische opleiding en/of met een baan met vrij eenvoudige taken, hebben een hoger risico op armoede. Grotere verschillen zijn echter te zien op basis van de omvang en de duur van de aanstelling. Werkenden die korter dan twaalf maanden aan het werk zijn, hebben een hoger armoederisico. Ook deeltijdwerk verhoogt het armoederisico, met name onder de groep zzp'ers, waar het armoederisico voor in deeltijd werkende zzp'ers maar liefst 25%

Tabel 1. Risico op armoede van werkenden, naar kenmerken individu, Nederland, 2019

Percentage armoederisico (n)	Alle werkenden in Nederland	Lage vaardigheden, voltijds en vast contract	Zzp	Flex en onvrijwillig deeltijd
Geslacht				
Man	5,8 (6.699)	5,2 (814)	16,1 (574)	12,3(300)
Vrouw	5,2 (6.233)	0,2 (191)	12,1 (463)	5,3 (1174)
Leeftijd				
18-34	5,6 (2.672)	2 (177)	8,3 (100)	8,8 (378)
35-49	5,1 (4.432)	8,5 (328)	9,6 (357)	6,1 (608)
≥ 50	5,9 (5.878)	2,6 (500)	20,1 (580)	5,4 (488)
Opleidingsniveau				
Laag	7,2 (2.042)	4,8 (200-300) ^a	8,3 (100-200)	11,1 (100-200)
Middel	5,7 (4.950)	4,6 (500-600)	14 (300-400)	6,5 (600-700)
Hoog	4,3 (5.509)	2,2 (100-200)	15 (400-500)	4,9 (600-700)
Werkweek				
Voltijd	2,9 (6.869)	4,4 (1.005)	3 (500-600)	5,7 (200-300)
Deeltijd	8,7 (6.004)	-	25,1 (400-500)	7,2 (1200-1300)
Beroepsniveau				
Hoog	3 (6.671)	-	13,3 (512)	3,2 (700-800)
Laag	7,6 (5.264)	4,4 (1.005)	13,3 (433)	9,7 (700-800)
Contracttype				
Vast	3,3 (5.069)	4,4 (1.005)	-	4,1 (800-900)
Tijdelijk	10,7 (646)	-	-	9,8 (600-700)
Aantal maanden in werk				
<12	12,1 (693)	-	-	13,3 (139)
12	5,1 (12.289)	-	-	6,2 (1.335)

^a Interval gegeven, om te voldoen aan de richtlijnen over betrouwbaarheid, zoals vastgesteld door Eurostat.

Bron: Eurostat – EU-SILC

is. Binnen de groep zzp'ers, hebben vooral 50-plussers een hoog risico op een bestaan als werkende arme.

Armoederisico onder werkenden naar kenmerken van het huishouden

Tabel 2 geeft inzicht in het armoederisico qua omvang van het huishouden, het aantal werkenden in een huishouden en het aantal kinderen.

Tabel 2. Risico op armoede van werkenden, naar huishoudkenmerken, Nederland, 2019

Percentage armoederisico (n)	Alle werkenden in Nederland	Groep 1: voltijds en vast contract	Groep 2: ZZP	Groep 3: flex en onvrijwillig deeltijd
Huishoudgrootte				
1	9,9 (1.746)	1,4 (301)	27,2 (140)	17 (275)
2	4 (3.914)	0,6 (285)	12,3 (358)	6,8 (352)
>2	5 (7.322)	3,7 (419)	10,9 (539)	4,8 (847)
Aantal werkenden in het huishouden				
1	12,3 (3.641)	4,4 (473)	26,9 (298)	18 (493)
>1	2,7 (9.341)	1,3 (532)	8,6 (739)	2,9 (981)
Aantal kinderen (<18)				
0	5,4 (7.795)	0,7 (717)	15,4 (636)	8,3 (742)
1	5,2 (1.998)	2,4 (115)	10,7 (136)	5,6 (250)
>1	6 (3.189)	6,8 (173)	13,8 (265)	5,5 (482)

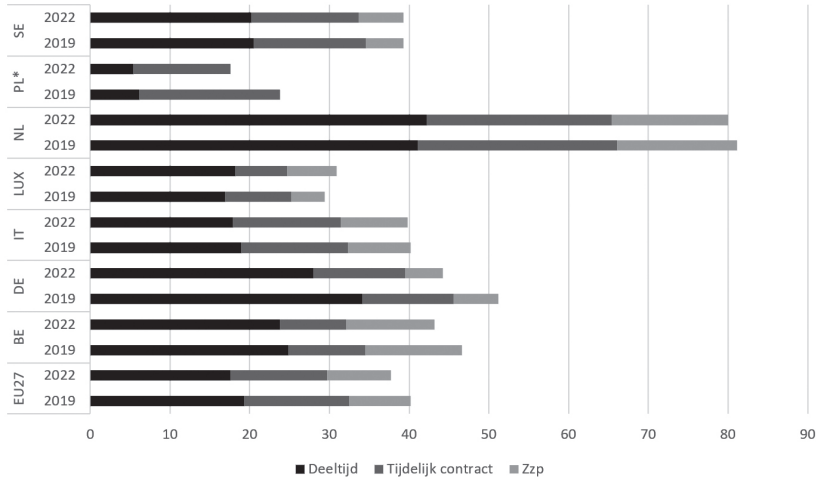
Bron: Eurostat – EU-SILC

Van de totale werkende beroepsbevolking lopen alleenstaanden een groter armoederisico dan personen in een twee- of meerpersoonshuishouden. Tweepersoonshuishoudens hebben de laagste kans op armoede (4%). Zodra een huishouden uit meer dan twee personen bestaat stijgt de kans met 1 procentpunt. Voor zzp'ers en flexibele werknemers geldt ook dat het armoederisico in een eenpersoonshuishouden aanzienlijk groter is. Dit geldt echter niet voor de werknemers met een voltijdse aanstelling en een vast contract. Hier hebben vooral huishoudens met meer dan twee personen een iets grotere kans op armoede, maar nog steeds lager dan het landelijk gemiddelde. Ook huishoudens met alleenverdieners hebben een flink hogere kans op armoede. Dit is vooral zo bij zzp'ers. Het aantal kinderen in een huishouden maakt in de totale beroepsbevolking niet zoveel uit wat betreft armoedekansen. Echter, bij werkenden met laagbetaalde arbeid op basis van een vast en voltijds arbeidscontract, blijkt dat huishoudens met meerdere kinderen een hoger armoederisico hebben (6,8%). Bij zzp'ers is het armoederisico juist het grootst als er geen kinderen in het huishouden zijn (15,4%). Echter, ook als zzp'ers wel minderjarige kinderen hebben, is hun risico op armoede nog steeds ongeveer tweemaal zo hoog (10,7% tot 13,8%) als voor de gemiddelde werkende in Nederland (5,5%).

Armoederisico onder preciaire werknemers

Omdat EU-SILC geen informatie heeft over de groep van preciaire werkenden, hebben we Nederlandse bronnen geraadpleegd. Data zijn echter lastig te vinden. Onderzoek van SEO (2020) schat het aantal platformwerkers op 80.577 en CBS (2019) zet het aantal oproepkrachten/nulurencontracten op 545.000. Als personen in deze categorie als zzp'er werkzaam zijn, is overigens sprake van overlap met groep 2. Voor een indicatie van het armoederisico van preciaire werkenden, gebruikten we de lage-inkomensgrens van het CBS die in 2019 voor een eenpersoons-huishouden € 1090 netto inkomen per maand was. De best verdienende platformwerkers lijken degenen die 'overige online taken' uitvoeren; hun gemiddelde beloning ligt op € 1000 bruto per maand (SEO, 2020). De slechtst verdienende groep zijn personen die online gegevens verzamelen, verifiëren of transcriberen ('crowdwork'). Zij verdienen gemiddeld € 417 bruto per maand. Het totale gemiddelde bruto maandinkomen van alle platformwerkers is € 677. Als dit voor platformwerkers hun enige inkomen was, zouden ze dus vrijwel allemaal risico op armoede lopen. Echter, platformwerk is bijna nooit de enige bron van inkomsten (SEO, 2020). 66% van de platformwerkers heeft ander betaald werk, waarvan het in 76% van de gevallen een aanstelling als werknemer betreft en in 20% arbeid als zzp'er. Het gaat hier dus om een (vooralsnog) kleine groep met vaak meerdere inkomstenbronnen.

Voor de groep oproepkrachten geeft CBS een gemiddeld persoonlijk bruto inkomen € 11.100 op jaarbasis in 2019; dit komt neer op ongeveer € 925 per maand en daarmee onder de armoedegrens van € 1090 netto per maand, als er geen andere inkomstenbronnen zijn. Echter, het gemiddeld gestandaardiseerd maandinkomen van oproep-/invalkrachten was € 2717. Dit betekent dat deze groep, gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden, boven de armoedegrens uitkomt. Andere inkomsten uit werk, werkende partners in het huishouden, en/of inkomsten uit studiefinanciering kunnen verklaren waarom er niet per se een rechtstreeks verband is tussen een laag loon en het al dan niet zijn van een 'werkende arme' (zie ook Salverda, 2018). Het SCP (2018) stelt dat 10,2% van de oproepkrachten onder de armoedegrens zit.



Figuur 1. Percentage werkenden met een deeltijd- of tijdelijke aanstelling of werkzaam als zzp, leeftijd 15-64, 2019 en 2022

* Voor Polen heeft Eurostat geen gegevens over het percentage zzp, vanwege onbetrouwbaarheid van de data. NL=Nederland; BE=België; DE=Duitsland; PL=Polen; LX=Luxemburg; SE=Zweden; IT = Italië; EU27=27 EU-lidstaten.

NB: Percentages niet bij elkaar optellen. Eén werknemer kan onder verschillende typen arbeidsrelatie vallen. Bijvoorbeeld een deeltijder kan ook een tijdelijke arbeidscontracten hebben of als deeltijd-zzp'er werken. In deze data wordt geen uitsplitsing gemaakt naar uitzendarbeid.

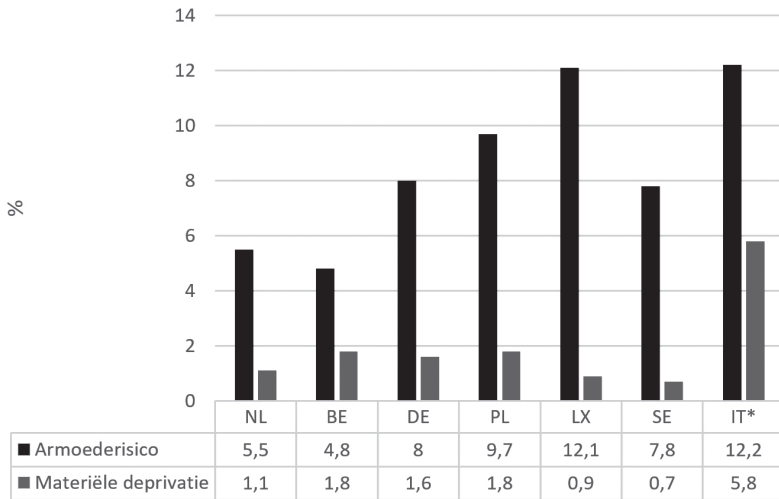
Bron: Eurostat LFS

Armoederisico's vergeleken tussen vier groepen werkenden in zeven EU-landen

Introductie en verschillen qua flexibilisering van de arbeidsmarkt

In deze paragraaf vergelijken we het risico op armoede en materiële deprivatie in Nederland voor de vier groepen werkenden met dat in de andere zes EU-landen die onderdeel waren van het Europese 'Working, Yet Poor'-project. Het betreft België, Zweden, Polen, Duitsland, Italië en Luxemburg.

Alhoewel de vier groepen werkenden in alle zeven landen voorkomen, verschilt de omvang van de groepen soms aanzienlijk per land. Dat blijkt uit Figuur 1. De verschillen tussen 2019 en 2022 laten bovendien zien dat in één land de flexibele schil significant is afgenomen (Polen), en in de overige landen lijkt te stabiliseren, waarbij soms van een categoriewisseling sprake is qua lichte toe- of afname (Luxemburg, Zweden). Verder springt Nederland er duidelijk uit als land met de meeste flexibele arbeidsrelaties. Niet alleen is Nederland deeltijdkampioen, ook het percentage tijdelijke (uitzend)arbeid en zelfstandigen is aanmerkelijk hoger dan in alle andere



Figuur 2. Armoederisico en materiële deprivatie, alle werkenden, 2019

Bron: Eurostat – EU-SILC; *IT=2018

landen. Juist omdat Nederland in verhouding tot andere landen zo'n grote flexibele schil heeft, is het van belang oog te hebben voor de manier waarop het arbeidsrecht het armoederisico van deze werkenden kan mitigeren (zie de volgende paragraaf).

Risico's op armoede voor alle werkenden

Een belangrijke bevinding, zeker in het licht van het grote aantal flexibele arbeidsrelaties, is dat Nederland in vergelijking met de zes andere EU-landen een relatief laag armoederisico onder werkenden heeft (5,5%; zie Figuur 2). Dit is in lijn met andere studies die laten zien dat, ondanks de opwaartse trend qua 'werkende armen', het hebben van een baan in Nederland nog altijd het risico op armoede verkleint ten opzichte van het aantal personen die met een uitkering in armoede leven (SCP, 2018). Van de andere zes landen heeft alleen België een lager armoederisico voor werkenden. Vooral Luxemburg (12,1%) en Italië (12,2%) scoren hoog qua werkende armen. Italië scoort daarnaast hoog op materiële deprivatie. Deze is zeer laag in Luxemburg en Zweden, maar ook in Nederland (1,1%).

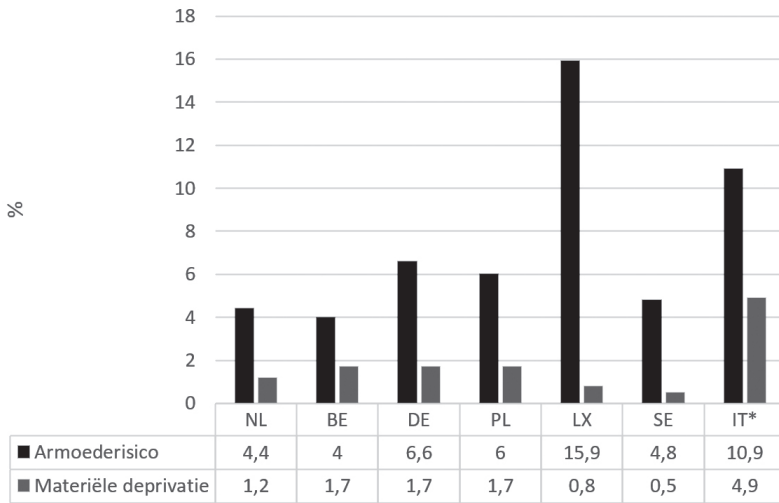
Een mogelijke verklaring voor de relatief goede score van Nederland zou het – ook voor flexibele arbeidsrelaties – in vergelijkend opzicht relatief goed toegankelijke socialezekerheidsstelsel kunnen zijn. Met name ook het toeslagenstelsel lijkt een rol te spelen, omdat dit – anders dan de stelsels in de andere landen niet alleen voor uitkeringsgerechtigden

maar ook voor werkenden toegankelijk is, waardoor een laag loonniveau gecompenseerd kan worden. De laagste inkomensgroepen ontvangen, afhankelijk van hun gezinssituatie, 13% tot 20% van hun beschikbaar inkomen via het toeslagenstelsel, zoals via zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget (Rijksoverheid, 2019). Dit stelsel veroorzaakt, zoals sinds de toeslagenaffaire algemeen bekend is, helaas wel andere kwetsbaarheden voor armoede, door de disproportionele wijze van sanctionering en terugvordering van voorschotten. Groepen met fluctuerende inkomsten wegens vele baanwisselingen en perioden zonder werk (zoals uitzendkrachten, zie Smits & De Vries, 2019), worden hierdoor in het bijzonder geraakt. Bovendien lijkt het toeslagenstelsel (in combinatie met het fiscale lage-inkomens-voordeelstelsel voor werkgevers) werkenden langduriger op minimumloonniveau te houden. Het zal nog niet zo gemakkelijk zijn een goed werkend alternatief te vinden (Vonk et al., 2021).

Armoederisico groep 1 (vast en voltijd werkenden met laagbetaalde baan)

Wat opvalt voor groep 1 (degenen met een vaste baan en voltijd, laagbetaald werk), is dat deze in Nederland een lager dan gemiddeld risico op armoede heeft, net als in België en Zweden. In Duitsland, Polen, Luxemburg en Italië heeft deze groep juist een hoger dan gemiddeld risico op armoede (zie Figuur 3). Voor Luxemburg moet daarbij aangetekend worden dat daar nog altijd circa 70% van de beroepsbevolking een vast en voltijds contract heeft, terwijl in Nederland dat percentage volgens de Eurostat-data onder de 40% is gezakt (Hiessl, 2022).

In alle onderzochte landen behalve Polen spelen cao's een belangrijke rol bij het bepalen van de arbeidsvoorwaarden en met name het loonniveau. Dat cao's een cruciale rol spelen in het verkleinen van het armoederisico onder werkenden, wordt bevestigd door de situatie in Duitsland. Dit land kent een zeer grote lagelonnensector, zelfs in tijden van sterke economische groei. Deze is ontstaan toen (na de hereniging met Oost-Duitsland begin jaren negentig) er een sterke daling van de cao-dekkingsgraad intrad (Hiessl, 2022). In Nederland en België zorgt het veelgebruikte systeem van algemeen verbindend verklaren van sectorale cao's er juist voor dat ook laagbetaalde werknemers relatief vaak onder een cao vallen. Tegelijkertijd voldoet alleen Zweden – een land waar de minimumlonen uitsluitend via collectieve onderhandelingen worden vastgesteld – aan een van de (mogelijk te hanteren) referentiecriteriën in het kader van de kort geleden aangenomen EU-richtlijn inzake



Figuur 3. Armoederisico en materiële deprivatie, vast én voltijds, lage-vaardighedenbaan 2019

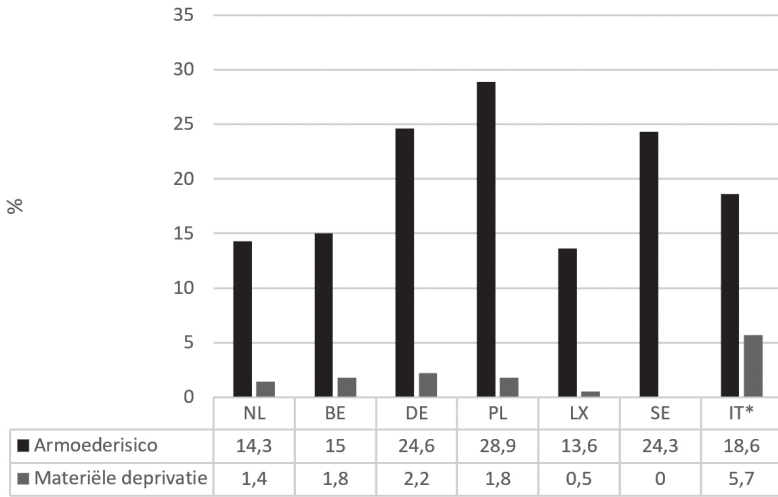
Bron: Eurostat – EU-SILC; *IT=2018

toereikende minimumlonen, namelijk dat het minimumloon (ten minste) 50% van het gemiddelde brutoloon bedraagt (Europese Commissie, 2020). Geen van de onderzochte landen komt met hun minimumloonniveau aan de AROP-indicator voor de relatieve armoedegrens van 60% van het bruto mediaanloon van een huishouden. Dit verklaart waarom alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens met slechts één inkomen op minimumniveau een verhoogd armoederisico hebben (zie voor Nederland Tabel 2).

Armoederisico groep 2 (economisch afhankelijke of schijn zzp'ers)

Zoals beschreven, heeft van de vier groepen werkenden in Nederland de groep zzp'ers het hoogste risico op armoede. Met een armoederisico van 14,3% scoren zzp'ers beduidend boven het landelijk gemiddelde. In de andere zes landen is dat ook het geval (zie Figuur 4). Met uitzondering van Italië scoren de landen wederom niet hoog qua materiële deprivatie, al ligt het percentage, behalve in Zweden, Luxemburg en Italië, wel iets hoger dan gemiddeld en voor Nederland ook hoger dan voor andere groepen werkenden. Figuur 1 liet al zien dat België en Nederland relatief veel zzp'ers kennen, terwijl in Duitsland, Luxemburg en Zweden minder dan 8% van de beroepsbevolking zzp'er is (het gemiddelde in de EU27).

In alle onderzochte landen vallen zzp'ers (merendeels) buiten het arbeidsrecht en vaak ook buiten (het grootste deel van) het socialezekerheidsstelsel.



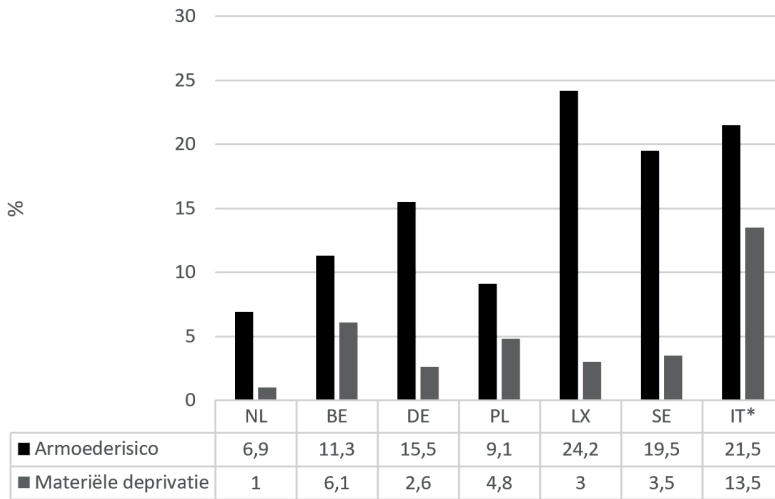
Figuur 4. Armoederisico en materiële deprivatie, zzp-ers, 2019

Bron: Eurostat – EU-SILC; *IT=2018

Maar nergens is het (potentiële) kostenvoordeel voor opdrachtgevers zo groot als in Nederland. Het feit dat de fiscale voordelen het opteren voor werken als zzp'er niet alleen voor opdrachtgevers maar ook voor werkkenden aantrekkelijk maken, lijkt een belangrijke reden voor de snelle groei van het aandeel van zelfstandigen in Nederland in de afgelopen decennia. Hierdoor is het aandeel van onvrijwillige zelfstandigen lager dan in de andere landen waar zelfstandigen een ongewoon groot deel van de beroepsbevolking uitmaken. Waar bijvoorbeeld in Italië meer dan 40% van zzp'ers in een studie aangeeft liever in loondienst te willen werken, is dat in Nederland 'slechts' 20% (Hiessl, 2022).

Armoederisico groep 3 (flexibele werknemers inclusief onvrijwillig deeltijd)

In de groep werkkenden met een tijdelijk contract, uitzendcontract en/of onvrijwillig deeltijdcontract, is het risico op armoede in alle landen vrij hoog, vooral in Luxemburg, Zweden en Italië. Ook de materiële deprivatie is groter in elk van de onderzochte landen, behalve in Nederland, waar het met 1% ongeveer gelijk is aan het gemiddelde van 1,1% (vergelijk Figuur 5 en 2). Het aandeel bepaaldetijdcontracten is gemiddeld in de EU-27 ongeveer 12% in 2022 (Figuur 1). In de onderzochte landen varieert dit van minder dan 10% in Luxemburg tot hoger dan 20% in Nederland in 2022. Uitzendkrachten maken sinds het begin van de metingen in 2008 stevast ongeveer 2% van de beroepsbevolking van de EU uit. Het percentage varieert tussen 0,5% in



Figuur 5. Armoederisico en materiële deprivatie, werknemers met een tijdelijk (uitzend) contract of een onvrijwillige deeltijd baan, 2019

Bron: Eurostat – EU-SILC; *IT=2018

Polen en 3% in Nederland³ in 2020. Het aandeel deeltijdwerknemers ligt in alle onderzochte landen behalve Polen voortdurend iets (Italië, Luxemburg) of juist aanzienlijk boven het EU-gemiddelde van 17%-18%. Nederland, Duitsland en België vormen de top drie in de EU, waarbij vooral Nederland veel deeltijdwerk kent (42,2% in 2022) (Figuur 1 en Hiessl, 2022).

Zoals gezegd, heeft in Luxemburg 70% van de werknemers een vast contract. Dit heeft te maken met strikte regels rond tijdelijke contracten en uitzendwerk, die altijd een objectieve reden vereisen om dergelijke overeenkomsten te sluiten (Hiessl, 2022). De andere landen werken deels met een objectieve reden en deels met een maximum duur en/of aantal verlengingen. Nederland hanteert alleen een kwantitatief criterium en biedt in vergelijking met de andere landen veel ruimte voor beide contractvormen (Tabel 3).

Voor uitzendwerk bestaat in alle onderzochte landen een complexe regeling, waarbij Nederland opvalt als enige land zonder vergunningsstelsel. In Duitsland is de omvangrijke lagelonensector opvallend, dat 21% van alle werknemers omvat en waartoe 33% van de werknemers met een arbeids-overeenkomst voor bepaalde tijd behoren, 39% van de uitzendkrachten en zelfs 47% van de parttimers die minder dan 20 uur per week werken (Hiessl, 2022). Gelet op deze percentages hebben atypische werknemers (met name uitzendkrachten en mini-jobbers) het meest geprofiteerd van de invoering

Tabel 3. Maximumduur en aantal verlengingen voor tijdelijk en uitzendwerk

Land	Duur	Verlenging
IT	12 maanden	4
SE	12 maanden ^b	Onbeperkt
DE	18 maanden ^b	3
BE	24 maanden	4
PL	33 maanden	3
NL	36 maanden	3

^bVeel sectorale afwijkingen.

van een wettelijk minimumuurloon in 2015. Verder is het aantal kleine deeltijdcontracten in Duitsland en Nederland hoog, terwijl deeltijdwerk in België en Zweden eveneens frequent voorkomt maar gewoonlijk 30 uren of meer per week omvat. In die landen bestaan regelingen die kleine deeltijdcontracten voorkomen (Hiessl, 2022).

Armoederisico groep 4 (precaire werknemers; oproepkrachten en platformwerkers)

Voor groep 4 zijn, zoals eerder aangegeven, geen gegevens beschikbaar in EU-SILC. Wel lijkt het aannemelijk dat voor deze groep met de meest precaire arbeidsvoorwaarden qua onzekerheid van werk en de (piep)kleine arbeidsomvang, het armoederisico en de mate van ernstige materiële deprivatie overall (nog) hoger zal zijn dan voor de andere groepen werkenden. Grote afwijkingen van de algehele werknemersbescherming bestaan er vooral in Duitsland (mini-jobs) en Italië (kleine bedrijven tot 5 werknemers op basis van 'vouchers') en in mindere mate in België (flexi-jobs). Qua initiatieven om de arbeidsvoorwaarden bij platformarbeid te verbeteren, is vermeldenswaardig dat in Italië en Zweden cao's bestaan specifiek voor bezorgers die werken via platforms. Deze cao's bevatten bepalingen over lonen en toeslagen, collectieve verzekeringen en de (kosten van de) benodigde uitrusting (zoals fiets en isolatietas). In Zweden heerst optimisme over de mogelijkheid om via collectieve onderhandelingen platformarbeid in te bedden in het traditionele stelsel van arbeidsverhoudingen. In Italië hebben de bestaande collectieve overeenkomsten uitdrukkelijk betrekking op zelfstandige platformwerkers. In Duitsland hebben sommige platforms hun werkgeversstatus erkend en ondernemingsraden ingesteld (Hiessl, 2022).

Beleidsontwikkeling in Nederland en mogelijke inspiratie uit het buitenland

Op basis van de geschetste armoederisico's voor de vier groepen werkenden met verschillende contractvormen in Nederland en de vervolgens gemaakte vergelijking met de zes andere landen uit ons onderzoek, reflecteert deze paragraaf op beleidsimplicaties van de bevindingen, met name in relatie tot flexibilisering.

Van 'werk, werk, werk' naar bestrijding van armoede en doorgeschooten flexibilisering

Het Nederlandse arbeidsparticipatiebeleid, ingezet vanaf begin jaren negentig van de vorige eeuw, heeft geleid tot een groeiend aandeel deeltijdbanen, oproepwerk, tijdelijk werk, uitzendwerk, zelfstandig werk (zzp) met (soms gedigitaliseerde) variaties hierop zoals payrolling, contracting en platformwerk. Tot ongeveer vijf jaar geleden ging dit gepaard met loonmatiging, zeker in de (semi)publieke sector. Bovendien is in de afgelopen decennia de sociale zekerheid versoberd. De inzet op 'werk, werk, werk' bracht ons een zeer lage werkloosheid, terwijl de beroepsbevolking sterk toenam. De gedachte dat arbeidsparticipatie tevens zou leiden tot 'welvaartsgroei door en voor iedereen' (conform de titel van SER-advies 06/08), werd echter niet bewaarheid. De toegenomen werkgelegenheid bleek geen garantie tegen armoede. Figuren 3 tot en met 5 laten zien dat met name werkenden met tijdelijke (uitzend)contracten, werkenden in deeltijd, of zzp'ers, een hoger risico op armoede hebben in Nederland. Ook eenpersoonshuishoudens en huishoudens met één werkende, hebben een hoger risico op armoede.

Vanaf 1 januari 2020 zijn met de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) enige stappen gezet om de kostenverschillen tussen vaste en flexibele contracten te verkleinen en is oproeparbeid (enigszins) gereguleerd. Vervolgens kwam het rapport van de Commissie-Borstlap (2020) met een pleidooi voor verdergaande, integrale maatregelen ter beteugeling van flexwerk, waaronder het wegnemen van fiscale prikkels voor (schijn)zelfstandige arbeid. Een rapport van de WRR dat in dezelfde maand uitkwam, onderschreef de analyse en beide rapporten wezen tevens op de te hoge belastingdruk op arbeid, zeker ten opzichte van bedrijven en vermogens, en het nog altijd (te) grote aantal huishoudens zonder banen. In het WRR-rapport werd verder geopperd om personen met grote afstand tot de arbeidsmarkt een basisbaan in plaats van bijstand te geven. In het SER-MLT-advies van medio 2021 zijn

in vervolg op bovengenoemde rapporten en mede tegen de achtergrond van de COVID-19-crisis, voorstellen gedaan om onder meer structureel het inkomen van zzp'ers te ondersteunen, zoals door ruimte te scheppen voor tariefafspraken voor zzp'ers in cao's, een scherper gedefinieerd onderscheid tussen de begrippen werknemer en zelfstandige, en het beter reguleren van oproep-, uitzend- en tijdelijke arbeidscontracten.

Het in januari 2022 aangetreden kabinet- Rutte IV heeft van de bestrijding van armoede en het bevorderen van bestaanszekerheid een beleidsspeerpunt gemaakt door voor het eerst in de geschiedenis een speciale minister voor Armoedebeleid aan te stellen. Deze heeft een commissie ingesteld ter herijking van het sociaal minimum, die een eerste rapport heeft uitgebracht eind juni 2023. Daarin wordt ook de schuldenproblematiek van (te) veel huishoudens geadresseerd. Verder is recent een concreet pakket aan maatregelen aangekondigd waarmee het kabinet in samenspraak met de Stichting van de Arbeid op integrale en samenhangende wijze de werk- en inkomenszekerheid van werkenden in de flexibele schil van de arbeidsmarkt wil versterken. Beleidsontwikkelingen in Europees verband ondersteunen deze beleidsrichting (Aranguiz & Verschueren, 2020). Dit geldt in het bijzonder voor een EU-richtlijn omtrent toereikende minimumlonen, een raadsaanbeveling over een toereikend minimuminkomen en richtsnoeren van de Europese Commissie voor collectief onderhandelen voor zzp'ers en een ontwerprichtlijn om de bescherming van werkenden via platforms te verbeteren.

Hieronder belichten we kort wat er in het vat zit voor elk van de vier groepen werkenden en benoemen we een paar maatregelen in de andere onderzochte landen die deze kanteling in het Nederlandse arbeidsmarktbeleid ons inziens verder kunnen versterken.

Naar een versterking van de rechtspositie van vier kwetsbare groepen werkenden

Het relatief lage armoederisico onder werknemers met een vaste, laagbetaalde voltijds baan (*groep 1*) suggereert hoe belangrijk een toereikend wettelijk minimumloon en een hoge cao-dekkingsgraad zijn in de bescherming tegen armoede. Daarom is het goed dat Nederland werken lonender probeert te maken. Zo is per 1 januari 2023 voor het eerst sinds de invoering in 1969 een extra verhoging doorgevoerd van het wettelijk minimumloon van 10,15% (ook gezien de hoge inflatie) en ligt er een initiatiefwetsvoorstel om een wettelijk minimumuurloon in te voeren. In bepaalde bedrijfstakken (met

een 40-urige in plaats van een 36- of 38-urige voltijds werkweek) betekent dit een verdere verhoging van het minimummaandloon. De implementatie van de EU-richtlijn inzake toereikende minimumlonen dat tevens streeft naar een dekkingsgraad van cao's van boven de 80%, zal dit onderwerp op de agenda houden.

Wat betreft economisch afhankelijke (schijn)zzp'ers (*groep 2*) wil het kabinet de contractstatus tussen partijen verhelderen, op basis van drie hoofdelementen (materiële ondergeschiktheid, de organisatorische inbedding van het werk, en – als contra-indicatie – zelfstandig ondernemerschap). Ook werkt het kabinet aan een rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst, gekoppeld aan een uurtarief (waarschijnlijk tussen de 30 en 35 euro), waarmee het specifiek voor werkenden met een zwakkere onderhandelingspositie gemakkelijker wordt hun rechten op te eisen. De fiscale voordelen voor zzp'ers worden verder afgebouwd om oneigenlijke prikkels om zzp'er te zijn, te verminderen. 'Echte' zzp'ers (waaronder een deel van de platformwerkers) krijgen meer mogelijkheden om collectief te onderhandelen en er wordt gewerkt aan een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Deze maatregelen zullen zeker helpen om schijnzelfstandigheid te verminderen en het armoederisico ook voor de overblijvende groep terug te dringen. Waar opportuun, kunnen daarnaast nog in het buitenland gebruikelijke(r) sectorspecifieke maatregelen overwogen worden. Het is bijvoorbeeld in Duitsland verboden voor slachthuizen (met >50 werknemers) om zzp'ers en uitzendkrachten in te huren. In Luxemburg is de status voor sommige beroepen bij wet bepaald. Artiesten zijn daar aangemerkt als werknemers; professionele sporters en coaches als zzp'ers.

Wat betreft flexibele werknemers (*groep 3*) zijn de concreet voorgenomen maatregelen voor tijdelijke contracten en uitzendcontracten behoorlijk vergaand. Zo wil het kabinet de huidige onderbrekingstermijn van zes maanden voor ketens van tijdelijke (uitzend)contracten vervangen door een vervaltermijn van vijf jaar. Afwijkingen bij cao zullen niet langer mogelijk zijn. Ook wil het kabinet wettelijk vastleggen dat uitzendkrachten al na maximaal 52 gewerkte weken een contract krijgen met meer zekerheid bij hun uitzendbureau. De volgende uitzendfase mag nog maximaal twee jaar duren, waarin zes contracten kunnen worden aangegaan. Van deze termijnen kan niet langer worden afgeweken bij cao. Verder wil het kabinet een verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten invoeren, inclusief periodieke controle op betaling van het juiste loon, belastingafdracht en andere voorwaarden. Er wordt gekoerst op inwerkingtreding op 1 januari 2025. De inkomenspositie van uitzendkrachten zal bovendien verbeterd worden door aan de cao-tafel een totaalpakket aan

arbeidsvoorwaarden af te spreken dat volledig gelijkwaardige behandeling garandeert met werknemers van de inlener. Ook het opbouwen van een marktconform pensioen wordt in het pakket meegenomen, nadat vanaf 2022 al de wachttijd voor pensioenopbouw door uitzendkrachten is teruggebracht van 26 naar 8 gewerkte weken.

De genoemde maatregelen zijn toe te juichen vanuit het perspectief van beperking van de armoederisico's van tijdelijke (uitzend)werknemers. Aanvullend zou nog het instellen van een bovengrens voor het aandeel van tijdelijke (uitzend)arbeid in het personeelsbestand van een onderneming overwogen kunnen worden. Dit bestaat momenteel alleen in Italië (20%, met uitzonderingen). In Duitsland is een wetsvoorstel aanhangig voor de invoering van een strengere drempel van 2,5% in ondernemingen met meer dan 75 werknemers. In Italië en België is bepaald dat er maximaal 20% uitzendkrachten in een bedrijf mogen zijn en verder is in België en Duitsland uitzendarbeid gelimiteerd voor de bouwsector (Hiessl, 2022). Ten aanzien van (onvrijwillige) deeltijdarbeid is interessant dat in België in beginsel deeltijdcontracten met een wekelijkse arbeidsduur van minder dan een derde van een voltijdse baan verboden zijn. In Zweden schrijven diverse cao's voor dat werkgevers deeltijdwerk met een omvang van minder dan de helft van een voltijdse baan moeten vermijden (Hiessl, 2022).

Wat betreft de preciaire werknenden (*groep 4*) is voor oproeparbeid de striktere regulering in de andere onderzochte landen eveneens interessant. Regulering van oproepwerk is daar vaak sectorspecifiek. Dit geldt niet voor Duitsland, maar daar zijn de facto alleen min-maxcontracten gebruikelijk en geen nulurencontracten, zoals bij ons. Nederland zou hiermee meer in de pas gaan lopen als het huidige beleidsvoornemen wordt doorgezet om in plaats van oproepcontracten een zogenoemd basiscontract in te voeren. Binnen dat basiscontract krijgen werknemers zekerheid over het minimaal aantal uren dat zij worden ingezet en daarmee ook over het minimale inkomen in een periode. Daarnaast moeten werknemers beschikbaar blijven voor (maximaal) 130% van het minimaal aantal uren. Buiten deze vooraf bepaalde en vastgelegde beschikbare uren krijgen de werknemers een hard recht om de oproep te weigeren. Dit zou de mogelijkheid vergroten om een tweede baan aan te nemen, hetgeen kan bijdragen aan economische zelfstandigheid. Wat betreft platformarbeid is de hierboven aangehaalde uitspraak van de Hoge Raad dat Deliveroo-bezorgers werknemers zijn positief. Wel blijft het afwachten hoe dit de dynamiek wat betreft de kwalificatie van de arbeidsrelatie zal beïnvloeden. Mogelijk kunnen de in te voeren basiscontracten de situatie voor platformwerknemers verbeteren en bieden cao's zoals in Zweden een wenkend perspectief.

Al met al is het belangrijk te blijven koersen op een groot herontwerp van de arbeidsmarkt, waarin de hoge mate van flexibiliteit nu voor te veel groepen werkenden niet alleen baanonzekerheid met zich meebrengt, maar ook een hoger risico op armoede.

Noten

1. Working, Yet-Poor was een driejarig onderzoeksproject (feb. 2020-feb. 2023), gefinancierd uit het EU Horizon 2020-programma (<https://workingyetpoor.eu>).
2. HR 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443.
3. Alhoewel uitzendkrachten slechts 16,3% van de tijdelijke werknemers in Nederland vormen, is het aantal uitzendkrachten per jaar tussen 2006 en 2018 gegroeid van 800.000 naar bijna 1,2 miljoen (inclusief payrollen en buitenlandse uitzendkrachten). Ook de hoeveelheid werk dat uitzendkrachten verrichten is aanzienlijk toegenomen: van 200.000 naar 400.000 fulltime arbeidsjaren (Heyma et al, 2020).

Literatuur

- Aranguiz, A. & Verschueren, H. (2020). De rol van het EU-recht in de strijd tegen armoede: Op weg naar een betere Europese sociale bescherming?. In J. Coene et al. (Red.), *Armoede en sociale uitsluiting: Jaarboek 2020* (pp. 99-113). Acco.
- Autoriteit Consument & Markt (2023, 7 februari). *Leidraad Tariefafspraken zzp'ers*, ACM/INT/461826.
- Been, W. & Keune, M. (2020). That is just part of being able to do my cool job: Understanding low earnings but high job satisfaction in the creative industries in the Netherlands. In V. Pulignano & F. Hendrickx (Reds.), *Employment Relations in the 21st Century: Challenges for Theory and Research in a Changing World of Work* (pp. 59-76). Wolters Kluwer.
- Bouwens, W., Houwerzijl, M. & Roozendaal, W. (2021). *Schets van het Nederlandse arbeidsrecht*. Wolters Kluwer.
- Conen, W. & Schippers, J. J. (2019). *Self-Employment As Precarious Work*. Edward Elgar Publishing.
- Commissie Sociaal Minimum (2023). *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum* [Rapport I]. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk* [Eindrapport Commissie-Borstlap]. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Di Meglio, E., Dupré, D., Montaigne, F. & Wolf, P. (2017). Investing in statistics: EU-SILC. In A.B. Atkinson, A. Guio & E. Marlier (Reds.), *Monitoring social inclusion* (pp. 51-61). EU publication office.
- Europese Commissie (2020). *Impact assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union*. SWD/2020/245 final.
- Heyma, A. et al. (2020). *De positie van uitzendwerknemers. Ontwikkelingen 1998-2019*. SEO Economisch Onderzoek.
- Hiessl, C. (2021), The Classification of Platform Workers in Case Law: A Cross-European Comparative Analysis. *Comparative Labour Law & Policy Journal*, 42(2), 465-517.
- Hiessl, C. (2022). Working, Yet Poor, a Comparative Appraisal. In L. Ratti (Red.), *In-Work Poverty in Europe: Vulnerable and Under-Represented Persons in a Comparative Perspective* (pp. 313-359). Wolters Kluwer.
- Houwerzijl, M. S., Montebovi, S., & Zekić, N. (2021). *Platformisering, algoritmisering en sociale bescherming: Sociaalrechtelijke uitdagingen in tijden van digitale transformatie*. Wolters Kluwer.
- Houwerzijl M. S. & Vlemminx, F. (2021). Art 20: Bestaanszekerheid. In E. Hirsch Ballin, E. Janse de Jonge, & G-J. Leenknecht (Reds.), *Uitleg van de Grondwet* (pp. 407-419). Boom Juridisch.
- Houwerzijl, M. & Zekić, N. (2021). Artikel 19: Werkgelegenheid en arbeidskeuze. In E. Hirsch Ballin, E. Janse de Jonge, & G-J. Leenknecht (Reds.), *Uitleg van de Grondwet* (pp. 391-406). Boom Juridisch.
- Kenner, J., Florczak, I. & Otto, M. (2019). *Precarious Work: The challenges for Labour Law in Europe*. Edward Elgar Publishing.
- Marx, I. & Van den Bosch, K. (2008). *How poverty differs from inequality. On poverty measurement on an enlarged EU context: conventional and alternative approaches*. Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- Peña-Casas, R., Ghaliani, D., Spasova, S. & Vanhercke, B. (2019). *In-work poverty in Europe. A study of national policies*. European Social Policy Network.
- Ratti, L., García-Muñoz, A. & Vergnat, V. (2022) The Challenge of Defining, Measuring, and Overcoming In-Work Poverty in Europe, In L. Ratti (Red.), *In-Work Poverty in Europe: Vulnerable and Under-Represented Persons in a Comparative Perspective* (pp. 1-35). Wolters Kluwer.
- Rijksoverheid (2019). *IBO Toeslagen Deelonderzoek 1. Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel*. Ministerie van Financiën.
- Said, S. (2022). *De arbeidsovereenkomst: een bewerkelijk begrip*. Wolters Kluwer.

- Salverda, W. (2018). Low earnings and their drivers in relation to in-work poverty. In H. Lohmann & I. Marx (Reds.), *Handbook on In-Work Poverty* (pp. 26-49). Edward Elgar Publishing.
- SEO Economisch Onderzoek (2020). *Meting kluseconomie*, publicatie 2020-04.
- Smits, W. & De Vries, J. (2019). Employability van flexibele en vaste werknemers in Nederland. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 35(2), 159-175.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2018), *Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*.
- Sociaal-Economische Raad (2021a). *Werken zonder Armoede*.
- Sociaal-Economische Raad (2021b). *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*.
- Sociaal-Economische Raad (2022). DB-brief over SER-armoede-adviezen, 3 oktober 2022.
- Vonk, G., Brink, B. & Bouwmeester, M. (2021). Land zonder toeslagen? Een verkenning van alternatieve inrichtingsvormen voor het huidige stelsel van inkomensafhankelijke Toeslagen. *Weekblad Fiscaal Recht*, 98(7382), 696-704.
- Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (2020). *Het betere werk, de nieuwe maatschappelijke opdracht*. WRR.
- Zekić, N. (2020). Flexibele arbeid, In F. J. L. Pennings & L. C. J. Sprengers (Reds.), *Ontslagrecht in hoofdlijnen* (pp. 203-228). Wolters Kluwer.
- Zekić, N. (2023). Uitzendwerk gezien vanuit de grondslagen van het arbeidsrecht. In F. G. Laagland, & J. Kloostera (Reds.), *Driehoeksrelaties in het arbeidsrecht* (pp. 17-44). Wolters Kluwer.