

Inbreng op de Internetconsultatie

betreffende de het voorstel “*Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelaties en Rechtsvermoeden*”

Inleiding

Wij zijn de **Branche Organisatie voor Intermediairs en Brokers (Bovib)**. Met zo’n 60 leden vertegenwoordigen wij vrijwel alle onafhankelijke intermediairs, brokers en MSP’s die op de Nederlandse markt actief zijn. Onze leden brengen opdrachtgever en opdrachtnemer bij elkaar, maar brengen ook de onmisbare kennis van wet- en regelgeving in. De Bovib blijft zich inzetten voor een prominente en onafhankelijke rol van de zelfstandige op de arbeidsmarkt.

Wij hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel “*Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelaties en Rechtsvermoeden*” en de bijbehorende Memorie van Toelichting. Wij onderschrijven de reactie van de Coalitie van Brancheverenigingen en Zelfstandigenorganisaties (waar de Bovib onderdeel van uitmaakt) volledig en vullen die bij deze graag aan met de onderstaande eigenstandige, meer voor onze branche specifieke, feedback.

Onze standpunten in het kort:

- De Bovib is positief over het rechtsvermoeden van werknemerschap onder een uurtarief van €32,24.
- In het voorstel is onvoldoende balans tussen het werknemerschap en het ondernemerschap. Alleen al vanwege de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zou eerst moeten worden getoetst of iemand evident ondernemer is. Als dat zo is kom je aan de andere criteria niet toe en wordt daar dus ook geen handhavingscapaciteit aan verspild.
- De impact van het wetsvoorstel op de beschikbaarheid van arbeid wordt ernstig onderschat. De kans op ongewenste uitstroom uit bepaalde beroepen en sectoren, veroorzaakt door de door dit wetsvoorstel sterk toegenomen onzekerheid, is levensgroot.
- De betaalbaarheid en de financiële houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel, dat immers gebaseerd is op solidariteit en het spreiden van risico’s, kan alleen worden gegarandeerd door het verplicht open te stellen voor alle werkenden.

Welke problemen beoogt het wetsvoorstel op te lossen?

Wij erkennen en onderschrijven de doelen van het wetsvoorstel voor zover dat het oplossen van de volgende twee, naar onze mening grote maatschappelijke problemen behelst:

1. *Werknemers zonder arbeidsovereenkomst*

Met het begrip “schijnzelfstandigheid” wordt bedoeld op situaties waar vanwege dwingend recht sprake is van een arbeidsovereenkomst, maar er wordt gehandeld alsof de werkende een zelfstandige is. Meestal met instemming van beide partijen, maar soms tegen de wil van één van hen. Slechts 2,7% van de zelfstandigen werkt als zelfstandig ondernemer omdat de werkgever dat

vroeg.¹ Hieronder valt ook een deel van de door de Commissie Roemer gesignaleerde uitbuiting van arbeidsmigranten. Wij stellen vast dat dit onder de huidige wetgeving al niet is toegestaan. Dat het toch voorkomt wordt vooral veroorzaakt door het ontbreken van handhaving.

2. *Uitholling van het solidariteitsbeginsel in de sociale zekerheid (premie-arbitrage)*

Dit ziet enerzijds op de situatie dat kosten worden bespaard (hetgeen al dan niet doorwerkt in het uurtarief) doordat de werkende als zelfstandige geen premies en dergelijke bijdraagt aan de sociale zekerheid, maar op het moment dat hem of haar wat overkomt (ziekte, ongeval, werkloosheid) met terugwerkende kracht een arbeidsovereenkomst claimt om zo wel gebruik te kunnen maken van datzelfde stelsel. Anderzijds vallen zelfstandigen nu vanzelfsprekend buiten de werknemersverzekeringen omdat zij niet in een dienstbetrekking werkzaam zijn. Naarmate een grotere groep werkenden geen onderdeel uitmaakt van het stelsel van sociale zekerheid, heeft dit gevolgen voor de betaalbaarheid en de financiële houdbaarheid van het stelsel, dat gebaseerd is op solidariteit en het spreiden van risico's.

Geen oplossing voor uitholling sociale zekerheid

Het probleem "*Uitholling van het solidariteitsbeginsel in de sociale zekerheid*", wordt door dit wetsvoorstel helemaal niet aangepakt. Er is op zijn best een indirect effect: uitsluitend *als* zou blijken dat het aantal premiebetalende werkenden *door deze maatregelen* significant toeneemt is daar in enige mate sprake van. De echte oplossing ligt in het herstellen van de collectiviteit: alle werkenden dienen mee te betalen aan een arbeidsongeschiktheidsregeling voor alle werkenden, zoals ook wordt voorgesteld in het rapport van de Commissie Regulering van Werk, beter bekend als de Commissie Borstlap.² Het door de Minister gebruikte argument dat zoiets heel veel tijd kost is volgens ons des te meer reden om er zo snel mogelijk mee te beginnen.

Zekerheden, bescherming en verplichtingen loskoppelen van de contractvorm is volgens ons de oplossing om de arbeidsmarkt toekomstbestendig te maken én de houdbaarheid van het sociale stelsel te waarborgen. Dit verlaagt de druk op de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie en geeft werkenden meer keuzevrijheid. Zo kan worden bereikt dat (1) dat kwetsbare werkenden beter beschermd zijn en (2) dat alle werkenden bijdragen aan het solidariteitsbeginsel. Dit is een oplossing voor beide "problemen" die in de Memorie van Toelichting worden genoemd.

Eens met rechtsvermoeden van werknemerschap

De Bovib steunt het voorstel om een civielrechtelijk rechtsvermoeden van werknemerschap in te voeren onder een tarief van €32,24 per uur. Dit is een gericht en effectief voorstel dat kwetsbare werkenden met een lager uurtarief een sterkere positie zal geven. Naar onze mening is dit rechtsvermoeden voldoende dekkend om kwetsbaar zelfstandig ondernemerschap aan de basis van de arbeidsmarkt te bestrijden. Tegelijkertijd willen wij benadrukken dat zelfstandigen die voor lagere tarieven werken ook de vrijheid moeten hebben om als zelfstandig ondernemer te werken. Het huidige voorstel is een goede balans tussen de keuzevrijheid voor de zelfstandige en de bescherming van de werkende.

¹ <https://www.zipconomy.nl/whitepaper/grip-op-het-zzp-dossier-feiten-en-inzichten-over-zelfstandigen-zonder-personeel-in-2023/>

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/23/rapport-in-wat-voor-land-willen-wij-werken>

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid: Ondernemerscriteria eerst!

De Memorie van Toelichting benoemt dat ondernemerschapkenmerken volgens jurisprudentie wel worden meegewogen. Bovendien acht het kabinet het van belang om het ondernemerschap van de persoon een rol te geven bij de beoordeling van arbeidsrelaties. Aan de andere kant wordt gesteld dat het meewegen van deze kenmerken maar beperkt mogelijk is wegens de dwingendrechtelijkheid van de arbeidswetgeving. Daarmee wordt echter volledig voorbijgegaan aan het grondrecht 'vrijheid van ondernemerschap' (een hoger recht!).

Wij vinden het dan ook een gemiste kans dat in het huidige voorstel de ondernemerscriteria (C+) pas in aanmerking komen bij een balans tussen de elementen A, B en C. Hiermee wordt aan de motie Podt, Smals en De Jong³, die met een ruime meerderheid door de Tweede Kamer is aangenomen, naar onze mening onvoldoende handen en voeten gegeven.

Maar belangrijker: de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze regels staat van meet af aan onder druk vanwege het enorme volume. Door eerst te bepalen of iemand overduidelijk ondernemer is (en dat mogen dan best strenge criteria zijn) en pas als dat niet (overduidelijk) zo is, te kijken naar de criteria A en B, wordt het benodigde aantal beoordelingen zeer sterk verminderd. Ook wordt het zo in veel meer gevallen mogelijk om duidelijkheid vooraf te geven. Door meer aandacht te besteden en gewicht te geven aan criteria die de werkende zelf betreffen, wordt het mogelijk om effectief te handhaven en op te treden tegen situaties waarin feitelijk sprake is van "werknemers zonder arbeidsovereenkomst".

Organisatorische inbedding: Het middel is erger dan de kwaal!

Als specialisten op het gebied van de (flexibele) arbeidsmarkt voorzien wij zeer grote problemen het inbeddingscriterium in deze vorm in de wet wordt opgenomen. Kennelijk wordt ervan uitgegaan dat werkenden die hun werk niet als zelfstandige mogen verrichten, datzelfde werk "dan maar" vanuit loondienst zullen gaan doen. Dat is echter uiterst onwaarschijnlijk. Als het kennelijk onmogelijk is om geschikte mensen in vaste loondienst te nemen voor het werk dat moet gebeuren, dan kan dat alleen worden opgelost door de propositie aantrekkelijker te maken. Een verbod op het inzetten van zelfstandigen maakt de propositie van die werkgevers niet aantrekkelijker. De mensen die nu als zelfstandige worden ingehuurd gaan bij een verbod niet ineens wél voor diezelfde -kennelijk onaantrekkelijke- propositie kiezen. Het is veel waarschijnlijker dat zij op zoek naar een werkgever die wél een voor hen aantrekkelijk aanbod heeft.

Dit zal grote gevolgen hebben voor de beschikbaarheid van arbeidskrachten in bepaalde sectoren en diensgevolge op de continuïteit van de bedrijfsvoering van organisaties. Uit eigen onderzoek van SoloPartners – de branchevereniging voor zelfstandigen in de zorg – blijkt dat 55% van de zelfstandigen in de zorg de sector zal verlaten als zij niet meer werkzaam kunnen zijn als zelfstandige. Wij willen nogmaals benadrukken dat het zeer onverstandig en ongewenst is om ten tijde van een krappe arbeidsmarkt de regels omtrent werk strenger te maken dan strikt noodzakelijk voor het te bereiken doel. We hebben alle werkenden nodig, ongeacht contractvorm.

³ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2023Z11699&did=2023D27878>

Technische bezwaren

Onvoldoende onderbouwing van de omvang van het probleem

Deze onderbouwing is naar onze mening volstrekt onvoldoende. Weliswaar wordt op pagina's 8 tot en met 11 van de Memorie van Toelichting getracht een inschatting te maken van het aantal schijnzelfstandigen op de Nederlandse arbeidsmarkt, maar daarbij wordt uitsluitend gebruik gemaakt van extrapolatie van data die afkomstig zijn van de pilot van de webmodule. Deze veel te grove inschatting van het aantal "schijnzelfstandigen" maakt naar onze mening duidelijk dat (1) het kabinet onvoldoende zicht heeft in welke omvang het veronderstelde probleem van "schijnzelfstandigheid" zich voordoet en (2) daardoor onvoldoende gerechtvaardigd wordt dat er maatregelen worden voorgesteld voor de gehele arbeidsmarkt, in plaats van voor de betreffende groepen of sectoren.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Het aanpassen van het kernartikel van het arbeidsrecht in het Burgerlijk Wetboek is verstrekkend, terwijl er minder zware middelen voorhanden zijn om hetzelfde doel te bereiken.

Hoewel de wetgeving in het Handboek Loonheffingen is verduidelijkt, is vanwege het handhavingsmoratorium nooit in de praktijk getoetst of deze verduidelijking in de meeste gevallen al voldoet.

De handhavingsstrategie van de Belastingdienst is in de afgelopen jaren ook veranderd, in de zin dat de Belastingdienst veel aandacht besteedt aan informeren, uitleggen, samenwerken met de markt etc. Pas enige tijd nadat er voldoende capaciteit en kennis bij de Belastingdienst is en de handhaving gecontroleerd wordt opgestart, zullen de effecten van deze strategie te zien zijn.

Dit wetsvoorstel is evenmin proportioneel omdat de inzet van zelfstandigen in de situaties waar dat "normaal" is, bijvoorbeeld vervanging en interim-management, onmogelijk wordt gemaakt. Met andere woorden: voor een probleem waarvan de omvang niet van bekend is wordt een wetsvoorstel gepresenteerd waardoor heel veel zelfstandigen hun werk niet meer kunnen doen.

Overgangsrecht ontbreekt

Wij zijn van mening dat overgangsrecht bij de invoering van deze wetgeving essentieel is. Voor de onderbouwing van dat standpunt verwijzen wij gemakshalve naar de bijdrage van 'Labour Law United', waarin dit uitputtend wordt onderbouwd en toegelicht.

Nog steeds onvoldoende duidelijkheid vooraf

De invoering van de wet DBA in 2016 heeft voor veel onrust gezorgd bij opdrachtgevers, intermediairs en zelfstandigen. Contracten met zelfstandigen werden abrupt opgezegd. Onder betrokken partijen was grote onduidelijkheid over de vraag of het nog mogelijk was om voor een bepaalde opdracht een zelfstandige in te huren. Destijds heeft dit geleid tot de invoering van het handhavingsmoratorium dat vandaag de dag nog steeds van kracht is. In de afgelopen jaren hebben de betrokken brancheverenigingen en zelfstandigenorganisaties nadrukkelijk aangegeven dat er in de markt grote behoefte is aan meer duidelijkheid en zekerheid vooraf. Het huidige wetsvoorstel biedt dit naar onze mening onvoldoende.

Hoewel ze volgens de Memorie van Toelichting zijn bedoeld als verduidelijking van het begrip "gezag", zijn de elementen (A) *Werkinhoudelijke aansturing*, (B) *Organisatorische Inbedding* en (C) *Werken voor eigen rekening en risico* slechts een rangschikking van bestaande, simpelweg uit de jurisprudentie overgeschreven, criteria. Als de beoogde verduidelijking met deze begrippen uit de

jurisprudentie blijkbaar niet werd bereikt, is het moeilijk voor te stellen waarom dat wel zo zou zijn als ze zonder nadere duiding in de wet worden opgenomen.

Zeker omdat de onderlinge weging van de criteria op een later tijdstip nog bij Algemene Maatregel van Bestuur moet worden ingevuld, voorzien wij wederom veel discussie en verschillende opvattingen over de beoordeling van de arbeidsrelatie. Een herhaling van zetten die zal resulteren in een nog immer onduidelijke situatie en wederom vele rechtszaken.

Slotwoord

Bij ongewijzigde invoering van dit wetsvoorstel ziet de Bovib grote uitdagingen voor de Inleners (de opdrachtgevers van haar leden, waaronder bijvoorbeeld ook de Belastingdienst, Rijkswaterstaat en het CJIB). Die krijgen opnieuw te maken met onduidelijke wetgeving en grotere administratieve lasten en risico's. De Bovib verwacht een herhaling van de paniecreactie in de markt na de invoering van de Wet DBA. Dat leidde uiteindelijk tot het huidige handhavingsmoratorium. De consequenties daarvan zijn niet te overzien.