

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
mevrouw ir. C.E.G. van Gennip MBA
Parnassusplein 5
2509 LV Den Haag

Postbus 242
2130 AE Hoofddorp
Mercuriusplein 3
2132 HA Hoofddorp
T 088 4960 301
nba@nba.nl
www.nba.nl

Datum	Onderwerp	Referentie	Bijlage(n)
9 november 2023	Reactie internetconsultatie over de Wet verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden	23/ALG/15395	-

Doorkiesnummer
T [088] 496 03 01

Geachte mevrouw Van Gennip,

Met deze brief maken wij, de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de openbare internetconsultatie over de Wet verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden. Hieronder gaan we in op de twee geconsulteerde documenten¹.

Koninklijke Nederlandse
Beroepsorganisatie
van Accountants

Opmerkingen vooraf

De Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants vertegenwoordigt alle ruim 22.000 accountants in Nederland.



De NBA heeft naar deze consultatie gekeken met oog voor het publiek belang en voor de kwaliteit van de beroepsuitoefening door accountants. Uitvoerbaarheid en proportionaliteit zijn hierbij belangrijke elementen. Vanwege de objectieve en neutrale rol van accountants die nodig is om betrouwbaarheid toe te kunnen voegen aan informatie die in het maatschappelijke verkeer gebruikt wordt voor besluitvorming, neemt de NBA geen politieke standpunten in. Wij gaan vanuit onze expertise in op de uitvoerbaarheid en proportionaliteit van het voorstel voor met name accountants.

Accountants zijn betrokken bij deze wetgeving vanuit meerdere rollen. Zij zijn bijvoorbeeld werkzaam bij organisaties in financiële en economische functies, maar ook als openbaar accountant betrokken bij het voeren van administraties van cliënten, het verzorgen van fiscale aangiften, het samenstellen van jaarcijfers en het controleren van jaarcijfers. Ook bij het Ministerie van SZW en bij het UWV werken accountants.

En accountants kunnen als werkgevers binnen hun eigen accountantspraktijk of andere organisatie en als zelfstandig professional ook geraakt worden door deze wetgeving.

Vanuit dat perspectief hebben zij een goed zicht op de administratieve lastendruk en de praktische toepasbaarheid van deze maatregelen voor deze zeer gedifferentieerde groep werkgevers en werknemers.

¹ Voorstel van wet - Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het verduidelijken van wanneer sprake is van werken in dienst van een ander in de zin van artikel 610 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en het invoeren van een rechtsvermoeden (Wetsvoorstel verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden) en de Memorie van Toelichting hierop.

Deze reactie is geschreven vanuit dit perspectief en abstraheert eventuele overige wettelijke, maatschappelijke of politieke gevolgen van de maatregelen uit het wetsvoorstel. Met name de aspecten van effectiviteit, duidelijkheid, administratieve lasten, vermijden van conflictsituaties en naleefbaarheid van de wetgeving zijn in onze reactie verwerkt.

Belangrijke punten voor de NBA

In deze brief zullen wij vijf voor ons belangrijkste punten verder toelichten:

1. Zorgen voor een duidelijker toetsingskader en normenkader voor de beoordeling of sprake is van een arbeidsovereenkomst, met een sterke vermindering van de ruimte voor twijfel in het 'grijze gebied';
2. Geef vooraf zekerheid over het al dan niet bestaan van een arbeidsovereenkomst ;
3. Stem de toetsingselementen (A, B, C en C+) beter op elkaar af, zodat in de praktijk eerder met zekerheid kan worden geconcludeerd of sprake is van een arbeidsovereenkomst;
4. Biedt meer arbeidsrechtelijke bescherming voor kwetsbare werkenden die tegen een laag uurtarief werken, door de drempel voor het opeisen van een arbeidsovereenkomst te verlagen;
5. Overleg over de wijze van kwalificeren van bepaalde werkrelaties binnen onze branche om schijnzelfstandigheid binnen onze eigen sector te voorkomen.

Duidelijkheid voor werkgevers en werkenden over arbeidsrelatie

De NBA ziet als publiekrechtelijke organisatie de behoefte in de maatschappij aan duidelijkheid voor werkgevers en werkenden aan heldere duiding van diverse arbeidsrelaties voor toepassing van zowel het arbeidsrecht, het sociale zekerheidsrecht als het fiscaal recht.

De huidige jurisprudentie en de pilot webmodule geven nog onvoldoende houvast voor markt- en overheidspartijen en financiële dienstverleners voor een juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie. Er bestaat een 'grijs gebied'. Het ontbreekt aan een heldere norm. Mede door het huidige handavingsmoratorium) kan er momenteel (gedwongen) schijnzelfstandigheid bestaan.



Wij vinden het als NBA belangrijk dat wet- en regelgeving correct worden uitgevoerd, maar daarvoor is een heldere norm noodzakelijk. U wilt schijnzelfstandigheid bestrijden; accountants hebben daar ook een rol in. Het bieden van duidelijkheid (in de wet) zien wij als een voorwaarde om die rol op een waardevolle wijze te kunnen vervullen.

In dat licht bezien we het initiatief om middels wetgeving een duidelijker toetsingskader aan te reiken om vast te stellen wanneer sprake is van een arbeidsovereenkomst en wanneer niet.

Wij vragen ons af of dit wetsvoorstel in de praktijk gaat zorgen voor de gewenste duidelijkheid. De criteria voor de aanwezigheid van een arbeidsovereenkomst genoemd in het beoogde artikel 610 lid 2 BW zijn als open normen geformuleerd en vooral een codificatie van jurisprudentie tot nu toe, alleen zijn er qua relevantie in het wetsvoorstel andere keuzes gemaakt¹.

¹ Die andere keuzes staat toegelicht in de Memorie van Toelichting, pag. 58 e.v..

Ons inziens werkt het wetsvoorstel juist averechts en geeft het niet de gewenste zekerheid in het 'grijze gebied'. Er is teveel ruimte voor twijfel over de aanwezigheid van een arbeidsovereenkomst, omdat:

- Het wetsvoorstel nagenoeg geheel hetzelfde toetsingskader bevat dat momenteel in de praktijk voor meerdere interpretaties vatbaar is;
- Als extra toets vastgesteld moet worden in hoeverre de elementen A of B in zwaarder mate aanwezig zijn dan element C², wat in de praktijk tot veel discussies zal gaan leiden tussen werkgevers en werknemers, bij de Belastingdienst, UWV en rechtelijke macht. Per geval kan het zwaartepunt net weer anders liggen;
- Hetgeen 'op papier' is afgesproken wijkt vaak af van de feitelijke situatie; vooraf bedachte en gedocumenteerde werkwijzen kunnen achteraf feitelijk anders in elkaar steken, ook bij partijen van goede wil.

Met deze wetgeving (als basis) wordt het vaststellen van de arbeidsrelatie voor werkgevers en het tegengaan van schijnzelfstandigheid er volgens ons dus niet gemakkelijker op. Voor werkgevers en werknemers is het gewenst dat er juist vooraf meer zekerheid komt over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Echter, met de invoering van dit wetsvoorstel ontstaat het risico dat de rechtsonzekerheid alleen maar groter wordt en de toetsing van de arbeidsrelatie juist complexer, vanwege de geformuleerde open normen.



Handhavingsmoratorium

Als straks het handhavingsmoratorium komt te vervallen (per 1 januari 2025), zal in toenemende mate van accountants in diverse rollen duiding worden gevraagd rond de arbeidsrelaties.

Cliënten en organisaties van goede wil willen achteraf niet het risico lopen op naheffingsaanslagen⁴. Daarvoor is het nodig dat er een duidelijker en hanteerbaarder toetsingskader komt dan in de huidige Memorie van Toelichting wordt beschreven. Daarmee kan dan een meer gelijk speelveld ontstaan tussen werknemers onderling en tussen werkgevers onderling.

Toets C en C+

Uit oogpunt van uitvoerbaarheid vinden wij de uitzondering voor 'zelfstandigen', als werkzaamheid (toets C) en als persoon (artikel 610 lid 3 BW, toets C+) wel een goede insteek. Los van de ruimte die dan ontstaat voor 'echt ondernemen', wordt met het voorstel een vereenvoudiging en administratieve lastenverlichting bereikt als bij een bepaalde

² Element A toetst of sprake is van werkinhoudelijke aansturing door de werkgever en element B gaat over de vraag of de arbeid van de werknemer is ingebed in de organisatie van de werkgever; element C toetst of de werknemer de arbeid voor eigen rekening en risico verricht. ⁴ Over de afgelopen 5 jaar.

arbeidsrelatie op grond van deze toets kan worden geconcludeerd dat geen sprake is van een arbeidsovereenkomst.

Rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst voor kwetsbare werkenden

Wij begrijpen dat dit onderdeel van de wet is bedoeld om kwetsbare werkenden arbeidsrechtelijke bescherming te geven wanneer wordt gewerkt beneden een bepaald uurtarief (€ 32,24). De vraag is echter of de drempel in de praktijk voor de werkende in kwestie niet te hoog is om een arbeidsovereenkomst op te eisen. Zo zal de kwetsbare (onvermogen)de werkende naar de rechter moeten stappen als de werkgevende van mening is dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. Ook zal de werkende dan aannemelijk moeten maken dat gewerkt is tegen een lager uurtarief, wat lastig kan zijn, wanneer het aantal gewerkte uren niet goed zijn vastgelegd (waartoe de werkende niet verplicht is en er afhankelijkheid bestaat van de werkgevende om het te kunnen aantonen).

Deze aspecten verhogen niet, maar verlagen juist de kans op een geslaagd beroep door de werkende. Wanneer de werkgevende, na overleg met de werkende, van mening is dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst, is het ons niet duidelijk wanneer de werkende dan ook sociaal verzekerd (en pensioen verzekerd) is.

Voor kwetsbare werkenden lijkt die benodigde gang naar de rechter maatschappelijk gezien ongewenst, ook gezien de werkbelasting voor de rechtelijke macht.

Tenslotte

De NBA vertegenwoordigt accountants die werkgevend en werknemend zijn. Totdat er via wetgeving heldere normen zijn gesteld zou de NBA graag in overleg treden hoe bepaalde werkrelaties in onze eigen branche gekwalificeerd dienen te worden om schijnzelfstandigheid binnen onze eigen sector te voorkomen.

De NBA is van mening dat de concept wetsvoorstellen in hun huidige vorm niet noemenswaardig bijdragen aan de doelstellingen die met de wetsvoorstellen beoogd worden.

De NBA heeft op 6 december 2019 een reactie gegeven op de Wet minimumbeloning zelfstandigen (zie bijlage). Wij constateren dat met de huidige voorgestelde Wet verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden de daarin genoemde doelstellingen met bijbehorende randvoorwaarden nog niet worden bereikt. (zie bijlage 1).

We hopen met deze inbreng een nuttige bijdrage te kunnen leveren aan de vraagstukken die leven rondom de aankomende wetgeving. Mochten er naar aanleiding van deze brief nog vragen zijn, dan beantwoorden wij die graag.

Met vriendelijke groet,

Namens het bestuur van de NBA,

Namens het bestuur van de NBA

Ondertekend door:
Kris Douma, Voorzitter

Ondertekend door:
Steeff Visser, Bestuurslid



Werken als zelfstandige

Aan: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Van: Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
Datum: Vrijdag 6 december 2019
Betreft: Internetconsultatie aangaande het concept wetsvoorstel Wet minimum beloning Zelfstandigen (verder: WMZ), conceptwetsvoorstel Zelfstandigenverklaring en de overige maatregelen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van ‘Werken als Zelfstandige’

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van de wetsvoorstellen, toelichtingen en de voortgangsbrieven aan de Kamer. Hieruit hebben wij de volgende doelstellingen, maatregelen en randvoorwaarden, samengevat, die de grondslag vormen onder onze reactie.

Doelstelling wetsvoorstel en maatregelen

1. Armoede onder zelfstandigen tegengaan
2. Zekerheid geven aan zelfstandigen en hun opdrachtgevers over de kwalificatie van de arbeidsrelatie

Maatregelen

1. Minimumtarief
2. Zelfstandigenverklaring
3. Opdrachtgeversverklaring via een webmodule

Randvoorwaarden

1. Ruimte geven aan “echte” ondernemers
2. Tegengaan “ongewenste” concurrentie op arbeidsvoorwaarden
3. Geen conflicten met Europees, fiscaal of socialezekerheidsrecht
4. Drempels voor zelfstandigen als gevolg van onduidelijkheid van wet- en regelgeving op de arbeidsmarkt wegnemen.
5. Proportionaliteit van de maatregelen

Perspectief van de NBA

De Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants vertegenwoordigt alle ruim 21.000 accountants in Nederland. Accountants verrichten onder andere administratieve en fiscale opdrachten ter ondersteuning van de bedrijfsvoering van zelfstandigen zonder personeel en hun opdrachtgevers.

Vanuit dat perspectief hebben zij een goed zicht op de administratieve lastendruk en de praktische toepasbaarheid van deze maatregelen voor deze zeer gedifferentieerde groep ondernemers.

Deze reactie is geschreven vanuit dit perspectief en abstraheert eventuele overige wettelijke, maatschappelijke of politieke gevolgen van de maatregelen uit het wetsvoorstel. Met name de aspecten van effectiviteit, duidelijkheid, administratieve lasten, vermijden van conflictsituaties en naleefbaarheid van de wetgeving zijn in onze reactie verwerkt.

Daarbij zijn we er bij de beoordeling steeds vanuit gegaan dat mensen van goede wil zijn en compliant willen zijn aan de wet.

De NBA acht de kans reëel dat de Wmz kleine zelfstandigen meer kost dan het oplevert als gevolg van de administratieve lastenverzwaring. Ook zijn wij van mening dat de voorstellen die bedoeld zijn om helderheid te scheppen over arbeidsrelaties waar dat nu nog niet helder is, geen significante verbetering zullen opleveren ten opzichten van de huidige situatie.

De NBA is dan ook van mening dat de concept wetsvoorstellen in hun huidige vorm niet bijdragen aan de doelstellingen die met de wetsvoorstellen beoogd worden

Bijeenkomst met veldpartijen

De NBA was 7 oktober jl. vertegenwoordigd bij de bijeenkomst met veldpartijen, waarbij de wet en de overige maatregelen zijn toegelicht en waarbij input kon worden gegeven in onder andere de parallelsessies.

Doelstelling 1

Armoede onder zelfstandigen tegengaan

Het in het wetsvoorstel WMZ opgenomen minimum tarief voor zelfstandigen gaat voorbij aan het feit dat een zelfstandige niet in loondienst werkt waar het inkomen wordt bepaald door uren (q) vermenigvuldigd met het tarief (p).

Ondernemers, waaronder kleine zelfstandigen, hebben een veel complexere opbouw van belonings- en kostenelementen die uiteindelijk tot het besteedbaar inkomen leiden. Uit het proces van totstandkoming van dit wetsvoorstel blijkt dat juist deze complexiteit zorgt voor een worsteling om te komen tot een praktisch uitvoerbare regelgeving. Deze complexiteit is een belangrijk aandachtspunt, juist voor ondernemers en vakmensen die financieel kwetsbaarder zijn en die hulp nodig hebben bij het uitvoeren van hun administratieve en fiscale verplichtingen omdat het hen aan de benodigde administratieve, arbeidsrechtelijke en fiscale kennis en kunde ontbreekt.

Complexe regelgeving zorgt er bij deze groep immers voor dat zij meer kostbare hulp van derden zullen moeten inschakelen. De vraag is of die kosten van inhuur van expertise opwegen tegen de eventuele extra opbrengsten van enkele euro's door de implementatie van dit minimumtarief.

Kleine zelfstandigen die nu gewend zijn om totaalprijzen af te spreken voor hun werk moeten bijvoorbeeld een sluitende urenadministratie gaan bijhouden en hun materiaalkosten apart gaan uitrekenen per opdracht. Ook moeten ZZP-ers een administratie gaan voeren waaruit hun uurtarief blijkt.

Ook zeer kleine, praktisch ingestelde zelfstandigen, moeten voorafgaand aan elke opdracht een offerte gaan maken. Er is immers een inschatting nodig van de directe kosten en uren en deze moeten in de vorm van een uren- en kostenoverzicht aan de opdrachtgever worden overlegd, opdat deze het uurtarief kan berekenen. Ook zal in de praktijk blijken dat de korte termijn van twee weken waarbinnen de uitgebreid gespecificeerde factuur verstrekt moet worden, moeilijk haalbaar is.

Denk hierbij bijvoorbeeld aan glazenwassers die nu contant aan de deur afrekenen bij particulieren. Zij moeten nu schriftelijk een offerte gaan maken, de werkelijke kosten gespecificeerd gaan bijhouden en

factureren aan particulieren en ondernemers, een cliëntenbestand met namen en adressen gaan bijhouden, dit AVG-proof maken en een nacalculatie gaan maken, wanneer ze een heel woonblok of gebouw gedaan hebben.

Dit leidt tevens in de particuliere markt tot oneerlijke concurrentie met bedrijven met glazenwassers in loondienst, die minder administratieve verplichtingen hebben. En oneerlijke concurrentie voorkomen is nu juist geformuleerd als één van de randvoorwaarden bij de doelstelling van deze regelgeving.

Software

Voor dit hele proces van administreren vanaf het offren, via urenverantwoording en doorbelasting van directe en indirecte kosten tot aan factureren is in veel gevallen een investering in software door de ZZP-er nodig. Voor ZZP-ers die op of rond het minimumtarief zitten is dit wel erg begrotelijk. Het geraamde opslagpercentage van 15% voor algemene kosten uit de Memorie van Toelichting en uit de berekening van het minimumtarief uit de Kamerbrief van 22 november 2019 wordt hierdoor mogelijk te laag, zeker in combinatie met de extra administratieve expertise die in veel gevallen zal moeten worden ingehuurd. Het is zelfs zo dat ZZP-ers die op dit moment feitelijk boven het minimumtarief zitten, door deze extra administratieve lasten, na implementatie van de wet op of onder de grens van het minimum loon gaan zakken.

Zakelijke opdrachtgevers

Het ondernemersrisico voor zakelijke opdrachtgevers wordt door de maatregelen verhoogd. Zij moeten de werkelijk bestede uren toetsen en hiervan een schriftelijke vastlegging maken. Hiervoor is inzage in de totale sluitende urenregistratie bij de opdrachtnemer nodig om de voorgestelde maatregelen ook echt effectief te laten zijn. Een simpele opgave van werkelijk bestede uren door de opdrachtnemer is anders immers manipuleerbaar. Onze verwachting is dat opdrachtgevers zekerheid wensen over de door de opdrachtnemer verstrekte stukken, bijvoorbeeld door de verklaring van een accountant. Dit leidt tot een toename van de administratieve lasten.

Verschuivingsrisico

Particuliere opdrachtnemers hebben deze verantwoordelijkheid niet, waardoor er verschuivingsrisico ontstaat. Opdrachtnemers die voor zowel zakelijke als particuliere opdrachtgevers werken kunnen de werkelijke uren voor zakelijke opdrachten verlagen/déflateren en de werkelijke uren voor particuliere opdrachten in hun urenadministratie gaan verhogen/flatteren. Dit is moeilijk traceerbaar, maar kan concurrentievervalsing in de hand werken tussen ondernemers die zich wel en ondernemers die zich niet conformeren aan de regelgeving.

Girale betaling

Opdrachtgevers worden na implementatie van de wet verplicht tot girale betaling en krijgen te maken met ketenaansprakelijkheid voor de arbeidsbeloning. Meerdere aspecten uit deze wet hebben als neveneffect dat zwartwerken beter kan worden opgespoord en tegengegaan aan de onderkant van de ZZP-markt. Particulieren zullen op de hoogte moeten worden gebracht van het feit dat zij ZZP-ers niet meer contant mogen betalen, maar bedrijven met mensen in loondienst nog wel.

Particulieren lopen het risico van een boete van maximaal € 4.150,- als zij zich niet realiseren dat de glazenwasser aan de deur een ZZP-er is. Bij een ZZP-er moeten ze een offerte vragen, giraal betalen en de bewijsstukken 7 jaar bewaren. Bij een glazenwasser met enkele werknemers in loondienst hoeft dat niet.

Liquiditeitsrisico/Debiteurenrisico

ZZP-ers die nu niet met debiteurenrisico's te maken hebben, zullen door de verplichte girale betaling geconfronteerd worden met verliezen doordat zij niet meer contant betaald worden. De uitgestelde betaling brengt met zich mee dat zij pas veel later het geld ontvangen voor de door hen geleverde diensten en daarbij ook het risico lopen dat ze in het geheel niet betaald worden.

De wet treft verder immers geen aanvullende maatregelen die zorgen dat financieel kwetsbare ZZPers gegarandeerd en sneller betaald krijgen op hun verzonden facturen. De boetebepalingen bieden geen soelaas voor de liquiditeitspositie van de ZZP-er als de opdrachtgever in betalingsonmacht verkeert.

Een particuliere opdrachtgever die in betalingsonmacht is gaan verkeren kan bijvoorbeeld wel een bestuurlijke boete krijgen van maximaal € 4.150,-, maar daarmee heeft de ZZP-er nog geen betaling op de verzonden factuur ontvangen.

Dit risico is nu waarschijnlijk niet opgenomen in de opslag van 15% ter dekking van algemene kosten, uit de berekening van het minimumtarief in de Kamerbrief van 22 november jl. Het is echter een factor waardoor die geraamde 15% in de praktijk te laag zal blijken te zijn.

Voorbeeld: in het uiterste geval leidt dit tot de volgende situatie.

De kleine zelfstandige verricht werkzaamheden op 1 december 2020, die hij op dat moment onder de huidige wet contant betaald krijgt. Dit geld kan de ZZP-er dan direct inzetten voor levensonderhoud.

Na implementatie van het wetsvoorstel Wmz, factureert de ZZP-er door tijdgebrek en onvoldoende kennis met de materie pas op het laatste moment, namelijk 15 januari 2021.

De opdrachtgever krijgt dan nog 30 dagen de tijd om de factuur te betalen en gebruikt die termijn optimaal. Hij betaalt op 14 februari 2021.

Al die tijd moet de ZZP-er op zijn geld wachten en loopt hij/zij het risico dat er bij de opdrachtgever een situatie voordoet waardoor er helemaal niet meer betaald wordt. Bijkomend probleem is dat de ZZP-er de uitgereikte factuur moet meenemen in zijn BTW-aangifte en de verschuldigde BTW moet gaan voorfinancieren. De ZZP-er heeft immers nog geen geld ontvangen, maar moet op de aangifte over januari 2021 in februari 2021 wel BTW aan de Belastingdienst afdragen.

Dit zal ertoe leiden dat de kleine zelfstandigen, die tot nu toe contant betaald kregen, hun beperkt tot niet aanwezige reserves moeten aanspreken dan wel externe financiering zullen moeten zoeken om aan de Btw-verplichtingen te kunnen voldoen als zij zelf niet op tijd betaald krijgen.

Opslag 15% voor algemene kosten

Zoals uit voorgaande alinea's blijkt kan het toch vaak gaan voorkomen dat er in zijn totaliteit gezien feitelijk toch onder het minimumtarief wordt gewerkt, bijvoorbeeld als de werkelijke indirecte kosten meer dan de geraamde 15% opslag voor algemene kosten bedragen.

Dit kan gebeuren als de administratieve lasten stijgen als er bijvoorbeeld externe expertise moet worden ingehuurd of software met abonnement moet worden aangeschaft, maar ook als er debiteuren niet betalen. Ook een dure autoreparatie of kosten die vallen onder het eigen risico van een verzekering kunnen hiervoor zorgen. Maar ook als de premie voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering in werkelijkheid hoger uitvalt dan de geraamde € 2.313,- uit de berekening van het minimumtarief uit de Kamerbrief van 22 november jl., zal het minimum tarief van € 16,- per uur in de praktijk uiteindelijk niet worden gehaald.

De markt

ZZP-ers die werken voor grote machtige opdrachtgevers of in een markt met hele lage prijzen, zullen onder druk komen te staan om onethisch te handelen ten aanzien van deze wet.

Dit wetsvoorstel heeft immers geen invloed op geldende marktprijzen voor opdrachten.

Een voorbeeld:

Als Q staat voor het aantal uren en P voor het minimumtarief, K voor de directe kosten en T voor de totale marktprijs, dan zal in de praktijk het volgende kunnen gaan gebeuren:

$$(Q \times P) + K = T$$

T staat vast, anders prijst de ondernemer zich uit de markt.

P staat minimaal op 16 Euro

K de direct toe te rekenen kosten staan vast

Gevolg: Q is de enige zelf te beïnvloeden variabele en zal mogelijk onder druk 'te' laag worden bepaald, waardoor de geraamde productiviteit van 67% in de praktijk niet zal worden gehaald en daarmee ook het beoogde sociale minimum niet.

Dit beïnvloeden van Q zal moeilijk te detecteren schuiven zijn van een kwartiertje hier of daar. Het gaat hier immers om hele lage bedragen van enkele euro's, gezien het tarief van € 16,-.

De druk van de markt op ZZP-ers aan de onderkant van het spectrum wordt door deze wettelijke maatregelen immers niet weggenomen.

Meerdere opdrachten in hetzelfde uur

Het kan ook nog voorkomen dat een opdrachtnemer tegelijkertijd meerdere opdrachten uitvoert en meerdere opdrachtgevers heeft.

Een voorbeeld hiervan is de kinderopvang, waarbij tegelijk meerdere kinderen van verschillende ouders (opdrachtgevers) worden opgevangen. Als er per kind € 5,- per uur wordt betaald, maar er in totaal per uur voor 6 kinderen € 30,- wordt ontvangen, zou dit onder de voorgestelde regelgeving niet meer kunnen en zou er € 16,- per kind moeten worden berekend. Worden deze ZZP-ers van de voorgestelde wetgeving uitgezonderd?

IAK

De geraamde maatschappelijke kosten van regeldruk in het integraal afwegingskader (IAK) komen op ons wat laag over. Hiertoe zouden de onderliggende berekeningen nog nader kunnen worden beoordeeld.

Overgangsrecht

Artikel 32 van de wet trekt de grens bij de beloning die is verschuldigd over een tijdvak dat ligt voor het tijdstip van inwerkingtreding. Er bestaan op dat moment echter contracten die de ZZP-er zal moeten eerbiedigen. De vraag is hoe die bestaande afspraken gaan kwalificeren in het kader van de Wmz en hoe hier in het kader van de Wmz mee moet worden omgegaan.

Resumerend doelstelling 1

Samenvattend kunnen wij aangeven dat met de instelling van een minimumtarief veel andere fluctuerende factoren die van invloed zijn op het inkomen van een kleine zelfstandige niet worden geraakt. Die complexiteit aan factoren is echter wel zodanig van invloed op het bestaansminimum van de zelfstandige dat het voorgestelde minimumtarief waarschijnlijk slechts een symbolische waarde zal krijgen en bovendien zal zorgen voor een grote administratieve lastenverzwaring en rechtsonzekerheid bij de betrokkenen.

Ook wordt de werkdruk bij deze kwetsbare groep ondernemers verhoogd met de extra administratieve lasten.

Een neveneffect van de wetgeving is, dat de verplichte registraties uit het wetsvoorstel en de verplichte girale betaling veel handvatten bieden voor het voorkomen en sanctioneren van zwartwerken aan de onderkant van de ZZP-markt.

De wetgeving beoogt de kleine zelfstandige te beschermen, maar het boeteregime uit de regelgeving kan er juist toe leiden dat regelgeving die goed bedoeld is, de meest kwetsbare groep financieel gaat treffen met boetes.

Kleine zelfstandigen die van goede wil zijn, maar onkundig of onwetend zijn, kunnen onbedoeld in strijd handelen met de regels en boetes krijgen opgelegd, terwijl partijen die te kwader trouw zijn de regels kunnen manipuleren met een papieren werkelijkheid die (licht) afwijkt van de werkelijkheid.

Wij verwachten dat de complexiteit van de regelgeving zal zorgen voor een toename aan conflictsituaties met de betrokken instanties, zoals de Inspectie SZW en de Belastingdienst en daarmee een extra werkbelasting zal leggen bij de rechterlijke macht.

Standpunt NBA

De NBA stelt zich op het standpunt dat het bereiken van de doelstelling van de Wmz: “Armoede onder zelfstandigen tegengaan”, niet zal worden gerealiseerd met het wetsvoorstel dat nu ter consultatie is aangeboden. De Wmz kost de kleine zelfstandige in veel gevallen waarschijnlijk meer, dan het oplevert.

Doelstelling 2

Zekerheid geven aan zelfstandigen en hun opdrachtgevers over de kwalificatie van de arbeidsrelatie

Er bestaat een groot verschil in de fiscale en arbeidsrechtelijke behandeling van opdrachtgevers en werknemers. Een juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie is belangrijk voor alle partijen. Een onjuiste kwalificatie heeft gevolgen voor, onder andere:

- Loondoorbetaling bij ziekte of arbeidsongeschiktheid
- Ontslagbescherming
- Inhouding van loonheffing en premies
- Pensioenverplichtingen
- CAO-verplichtingen

- Concurrentiepositie

Corrigerende maatregelen bij onjuiste toepassing of onduidelijkheid kunnen van diverse instanties worden verwacht, waaronder:

- Werkverstrekker of werkende
- Belastingdienst
- UWV
- Pensioenfondsen
- Burgerlijk rechter

Wij onderkennen dat ZZP-ers, opdrachtgevers en overige betrokken partijen behoefte hebben aan rechtszekerheid over de kwalificatie van hun werkrelaties. Soms is er duidelijk sprake van werken in, dan wel werken buiten dienstbetrekking.

De vraag die voorligt is of het wetsvoorstel WMZ en de overige voorgestelde maatregelen helderheid gaan scheppen voor die werkrelaties waarbij dat nu juist niet helder is.

Zelfstandigenverklaring

De zelfstandigenverklaring is bedoeld voor werkenden aan de bovenkant van de arbeidsmarkt en beoogt meer zekerheid te bieden over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Hiermee wordt eigenlijk een nieuw soort werkende “De Europeesrechtelijke werknemer” toegevoegd aan het bestaande spectrum, die deels wel en deels geen rechten van een arbeidsovereenkomst geniet op basis van een complex berekende uurbeloning.

De zelfstandigenverklaring geeft meer zekerheid dan de webmodule.

De grenzen lijken helder, maar ze zijn ook arbitrair gekozen. Een voorbeeld:

ZZP-er A met een jaarcontract en een tarief van 75 Euro per uur valt eronder.

ZZP-er B met een contract van 13 maanden met een tarief van 74,50 Euro valt er niet onder.

Dit roept bij ZZP-ers vragen op, om uitleg op grond waarvan B geen gebruik kan maken van de verklaring en A wel. Ook B heeft immers behoefte aan zekerheid over de kwalificatie van zijn arbeidsrelaties.

Het wetsvoorstel lijkt niet te onderkennen dat er ook aan de bovenkant van de ZZP-markt sprake kan zijn van afhankelijkheid, die duidt op een arbeidsrelatie. Het stelsel van sociale zekerheid loopt dan inkomsten mis, terwijl de werkende de consequenties van het ontbreken van sociale zekerheid draagt.

Tijdens de bijeenkomst met veldpartijen van 7 oktober jl., bleek de grens van één jaar bij veel sectoren tot praktische problemen te leiden. Zij hebben tijdens de parallelsessies hun zorgen hierover geuit.

De regeling kan prijsopdrijvend werken omdat zelfstandigen die nu (net) onder het tarief van € 75,- werken, meer zekerheid over de kwalificatie van hun werkrelatie kunnen krijgen wanneer zij hun tarief wat verhogen. De vraag is of deze opwaartse druk op de tarieven is meegewogen in de maatschappelijke kosten berekeningen van het integraal afwegingskader (IAK).

In de praktijk worden vaak afspraken over resultaatverplichtingen gemaakt; bijvoorbeeld het begeleiden van een software-implementatie. Dan is vooraf de duur van het contract nog niet duidelijk.

Voor deze groep is de zelfstandigenverklaring geen optie en zij krijgen dus ook geen zekerheid over de kwalificatie van hun arbeidsrelatie met de implementatie van deze zelfstandigenverklaring.

Doordat er maar een jaar met een zelfstandigenverklaring gewerkt kan worden, kunnen er in de praktijk situaties ontstaan waar nog niet afgeronde werkzaamheden door een andere opdrachtnemer zullen moeten worden afgerond. De inwerklasten van de opvolgende opdrachtnemer zijn vermijdbare economische lasten waar geen economische baten tegenover staan, die door de implementatie van deze wet wel zullen ontstaan.

Is hier in het kader van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) rekening mee gehouden? Continuïteit van de dienstverlening door een vast aanspreekpunt is voor de kwaliteit in de dienstverlenende sectoren van cruciaal belang. Dit geldt voor consultants, maar zeker ook in de zorgsector.

Uit de parallelsessies op de bijeenkomst van 7 oktober jl. bleek dat er discussie kan ontstaan over de vraag “Wat is een uur?” zoals bedoeld in dit wetsvoorstel. Een reisuur, een voorbereidingsuur, een administratie uur... ?

Voor de groep ZZP-ers die € 75,- of meer rekent per uur en die voor één jaar werkzaam is bij één opdrachtgever kan nu middels de zelfstandigenverklaring zekerheid worden verkregen over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Dit terwijl een ZZP-er die een lager uurtarief heeft, maar die wel meerdere opdrachtgevers heeft, per opdracht via de webmodule een minder sterke zekerheid krijgt over zijn status. Van een afstand bezien echter, zal de ZZP-er met een groot aantal opdrachtgevers maatschappelijk eerder als ondernemer worden gekenmerkt.

Webmodule

Gebruik van de webmodule leidt tot verstrekking van een opdrachtgeversverklaring wanneer de ingevulde antwoorden wijzen op werken buiten dienstbetrekking. Daarmee wordt beoogd betrokkenen zekerheid te geven over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. De webmodule dient per opdracht te worden ingevuld.

Uit de kamerbrief van 22 november 2019 blijkt dat de webmodule slechts één van de instrumenten is om duidelijkheid te krijgen. De vrijwaring om bijvoorbeeld loonheffing en premies in te houden geldt bovendien slechts als de webmodule naar waarheid is ingevuld én er in de praktijk ook dienovereenkomstig wordt gewerkt.

De brief stelt: “Zoals blijkt uit het bovenstaande zal de webmodule straks niet voor elke opdrachtgever de (gewenste) zekerheid bieden”. De vraag is of de webmodule hiermee aan doelstelling 2 voldoet.

De beoordeling van een arbeidsrelatie is complex en dit zal waarschijnlijk tot een veelheid in juridische termen gestelde vragen leiden bij de opzet van de webmodule.

Het invullen door de opdrachtgever al dan niet in overleg met de zelfstandige/werknemer zal in de praktijk weerbarstig blijken, omdat gebruikte terminologie voor meerdere interpretaties vatbaar is. De module zal worden ingevuld met een vooraf door partijen beoogde overeengekomen uitkomst.

Veranderende omstandigheden

Maar omstandigheden veranderen in de praktijk en daarbij kunnen er altijd (mondeling) wijzigingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer worden afgesproken waarbij geen van beiden beseft dat dit verstreckende gevolgen kan hebben voor de (maanden) eerder ingevulde reeks van vragen van de webmodule. Wanneer is er bijvoorbeeld sprake van een gezagsrelatie en welke aspecten behoren tot

veranderende omstandigheden ten aanzien van de eerder ingevulde vragen van de webmodule? De ZZP-er is praktisch aan het werk en maakt in zijn beleving immers slechts werkafspraken.

Een voorbeeld:

Stel de opdrachtnemer schrijft in het openbaar met een pen met het logo van de opdrachtgever. Is hij dan ineens herkenbaar als werkende voor de opdrachtgever? En wat zijn de consequenties?

Juridisering taalgebruik

Juridisering van het taalgebruik heeft tot gevolg dat de opdrachtgevers die de module invullen de juridische invulling en betekenis die aan sommige termen worden toegekend, niet zullen doorgronden als die anders is dan het reguliere spraakgebruik.

Conflicten kunnen bovendien ontstaan over termen als:

- “de werkzaamheden vormen een wezenlijk onderdeel van de bedrijfsvoering van de opdrachtgever”
- “de opdrachtgever heeft werknemers in dienst die deels soortgelijk werk doen als de opdrachtnemer”
- “de opdrachtnemer is niet herkenbaar als werkende voor de opdrachtgever”

Zelfstandigen en hun opdrachtgevers zullen zich niet altijd tot de Belastingdienst wenden voor vooroverleg, om zichzelf niet in beeld te brengen. Dit uit vrees dat de Belastingdienst dan juist op hun dossier qua handhaving actief zal gaan worden.

Technische tool

De webmodule is een technische tool en kent dus een bepaalde wegingsfactor voor antwoorden toe zonder menselijke interventie. Hierbij is het mogelijk dat het aantal antwoorden in de categorie die wijzen op werken buiten dienstbetrekking of die juist wijzen op werken in dienstbetrekking te bepalend wordt. Het relatieve belang van een betreffend antwoord in de context voor de holistische totaalbeoordeling van de casus wordt dan niet zorgvuldig meer gewogen. Mogelijk zullen mensen die dezelfde casus beoordelen tot andere besluitvorming komen op basis van ervaring en professional judgement.

Hierbij kan ook de vraag worden gesteld wat er gebeurt als de webmodule ten onrechte een opdrachtgeversverklaring afgeeft, of juist ten onrechte geen opdrachtgeversverklaring afgeeft. Dit kan aan een fout in de webmodule liggen of aan ondeskundig gebruik door de gebruiker of door beiden. Wie is verantwoordelijk en aansprakelijk voor de gevolgen hiervan? Hoe groot schat het Ministerie deze foutenkans in?

De vraag is ook wat de webmodule voor uitsluitel geeft als er zowel sterke aanwijzingen zijn voor werken buiten als voor werken in dienstbetrekking. Wat is de toegevoegde waarde van de webmodule als juist in de situaties die niet geheel helder zijn, de module geen zekerheid kan geven?

Verder is het voor ons op basis van de momenteel beschikbare informatie nog niet mogelijk om te beoordelen hoe de fictieve dienstbetrekkingen door de module zullen worden beoordeeld.

Resumerend vatten wij samen dat:

- het uitgebreide pakket aan instrumenten;
- de complexiteit ervan;
- de juridische terminologie;

- de financiële gevolgen
voor de betrokkenen in de uitvoering bij zowel de overheidsinstanties als in het economisch verkeer qua werkbaarheid zoveel administratieve lasten met zich meebrengen dat wij het Ministerie adviseren dit professioneel kritisch tegenover de beoogde doelstelling van de wetgeving te plaatsen om alles overziend de beoogde effectiviteit nogmaals te beoordelen.

Ook constateren wij dat de voorgestelde maatregelen juist de problematiek rond de rechtszekerheid over de kwalificatie van arbeidsrelaties - in situaties waar dat momenteel ook al niet evident duidelijk is – uiteindelijk niet oplost.

Voor werkrelaties waarbij er zowel elementen voor indicaties van werken binnen als voor werken buiten dienstbetrekking in de werkafspraken zijn opgenomen staat na implementatie slechts het nu al beschikbare vooroverleg met de bevoegde instanties open.

Mogelijk is het beter om de brede maatschappelijke discussie rond consistentie, voorkomen van neveneffecten en een integrale aanpak rond het thema “werken als zelfstandige” af te wachten om de beoogde doelstellingen te kunnen behalen, rekening houdend met de gedefinieerde randvoorwaarden. De werking van de huidige arbeidsmarkt en de rol van flexibele arbeid, waaronder de arbeid door zelfstandigen, is nog onderwerp van discussie bleek ook tijdens de bijeenkomst met veldpartijen van 7 oktober jl. De huidige voorstellen lossen de vraagstukken rond de hiërarchische verhouding in de aansturing van ZZP-ers niet op. Gebruik van de webmodule biedt geen garantie dat de Belastingdienst of overige betrokken instanties uiteindelijk niet anders beslissen.

Resumerend Doelstelling 2

Zekerheid geven aan zelfstandigen en hun opdrachtgevers over de kwalificatie van de arbeidsrelatie

Standpunt NBA

De NBA stelt zich op het standpunt dat voor wat betreft de doelstelling “Zekerheid bieden over de kwalificatie van de arbeidsrelatie” - met de implementatie van het wetsvoorstel Wmz en de Wet op de Zelfstandigenverklaring alsmede de webmodule die gezamenlijk bedoeld zijn om helderheid te gaan scheppen voor die werkrelaties waar dat nu juist nog niet helder is - door ons geen significante verbetering ten opzichte van de huidige situatie wordt verwacht.

Steeff Visser RA
Voorzitter MKB Commissie

Robert Mul
Hoofd Beroep en Maatschappij