

Gezamenlijke inbreng op de internetconsultatie

Betreft: reactie op het conceptwetsvoorstel 'Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden'

Datum: 10 november 2023

Inleiding

Wij zijn de coalitie van brancheverenigingen (NBBU, Bovib, VvDN en RIM). Tezamen hebben de aangesloten brancheverenigingen duizenden intermediairs, uitzendbureaus en detacheerders als lid. De coalitie vertegenwoordigt dan ook de gehele flexibele arbeidsmarkt en alle vormen van externe inhuur.

Deze reactie op de internetconsultatie dienen we in samen met zelfstandigenorganisaties (VZN en PZO). Die vertegenwoordigen tezamen meer dan 100.000 zelfstandigen, verdeeld over verschillende sectoren. De brancheverenigingen en zelfstandigenorganisaties werken samen ten aanzien van onderwerpen die raakvlak hebben met het zzp-dossier, waar de belangen van ieders achterban elkaar raken. Regelmatig vindt er gezamenlijk overleg plaats om ontwikkelingen in de markt en politiek met elkaar te bespreken.

Wij hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel 'Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden' en de bijbehorende Memorie van Toelichting. Als gelegenheidscoalitie maken wij graag gebruik van deze internetconsultatie om gezamenlijk met een reactie te komen op dit wetsvoorstel. De individuele (branche-)verenigingen en hun leden geven ook eigenstandige, meer voor hun branche specifieke, feedback. De zelfstandigenorganisaties en hun leden doen dit ook.

Onze gezamenlijke standpunten in het kort:

- De coalitie van brancheverenigingen en zzp-organisaties is positief over het rechtsvermoeden van werknemerschap onder een uurtarief van €32,24. Wij raden aan dit voorstel snel naar de Tweede Kamer te sturen voor verdere behandeling;
- In het huidige voorstel is onvoldoende balans tussen het werknemerschap en het ondernemerschap. Voor een goede balans dient het inbeddingscriterium niet opgenomen te worden in artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek;
- 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 te werken aan het moderniseren van het systeem waarbij contractvorm niet meer bepalend is en de sociale zekerheid in de basis wordt gefinancierd door 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 gebrek aan handhaving.

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

Dit ziet enerzijds op de situatie dat kosten zouden kunnen worden bespaard (hetgeen al dan niet doorwerkt in het uurtarief) wanneer een 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 zou kunnen claimen 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 huidige 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, en dat gefinancierd wordt vanuit premies die worden opgebracht door werknemers. Dit vraagt om een zorgvuldige dialoog over hoe wij in Nederland sociale zekerheid voor werkenden vormgeven.

Eens met het rechtsvermoeden van werknemerschap

De coalitie van brancheverenigingen en zelfstandigenorganisaties 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 uurtarieven 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. De coalitie van brancheverenigingen en zelfstandigenorganisaties ziet daarom graag dat dit onderdeel van het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gaat voor verdere behandeling in het parlement.

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

Zorgpunten

De coalitie van brancheverenigingen en zelfstandigenorganisaties ziet een aantal grote zorgpunten met betrekking tot het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting:

Onvoldoende onderbouwing van de omvang van het probleem

Op pagina's 8 tot en met 11 van de Memorie van Toelichting wordt getracht een inschatting te maken van het aantal schijnzelfstandigen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Cijfers die afkomstig zijn van de pilot van de webmodule worden voor deze grove inschatting gebruikt. Er wordt gewerkt met de aanname dat ongeveer 200.000 werkenden op de arbeidsmarkt als 'schijnzelfstandige' aangemerkt zouden kunnen worden. Deze inschatting wordt gemaakt op basis van het aantal opdrachtgevers dat de werkende het afgelopen jaar heeft gehad.

De 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. Om uitvoerbaar beleid en werkbare oplossingen te implementeren is het van groot belang om de juiste cijfers en feiten paraat te hebben. De huidige onderbouwing in de Memorie van Toelichting is naar onze mening dan ook volstrekt onvoldoende.

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 volgens de Memorie van Toelichting is 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.

Proportionaliteit, subsidiariteit en overgangsrecht

De wetgever is verplicht om zich te houden aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit op het moment dat nieuwe wetgeving wordt geïntroduceerd. Het Burgerlijk Wetboek aanpassen en ingrijpen in het arbeidsrecht op deze manier is verstrekkend, terwijl er minder zware middelen voorhanden zijn om hetzelfde doel te bereiken.

Het Handboek Loonheffingen is een goed middel om werkgevers en werknemers te helpen met de kwalificatie van de arbeidsrelatie.² Hoewel de wetgeving in dit Handboek 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 en samenwerken met marktpartijen.³ 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.

Het wetsvoorstel is evenmin proportioneel omdat de inzet van zelfstandigen in de situaties waar dat 'normaal' is, bijvoorbeeld tijdelijke vervanging tijdens ziekte of zwangerschapsverlof en interim-management, onmogelijk wordt gemaakt. Met andere woorden: voor een probleem waarvan de omvang niet bekend is wordt een wetsvoorstel gepresenteerd waardoor heel veel zelfstandigen hun werk niet meer uit zullen kunnen voeren als zelfstandige. Dat is disproportioneel en zeer ongewenst.

Verder vinden wij dat overgangsrecht essentieel is bij de invoering van dit wetsvoorstel. Voor de onderbouwing van dat standpunt verwijzen wij gemakshalve naar de inbreng van 'Labour Law United', waarin dit uitputtend wordt onderbouwd en toegelicht.

Geen oplossing voor uitholling van de sociale zekerheid

Het probleem 'uitholling van het solidariteitsbeginsel in de sociale zekerheid', wordt door dit wetsvoorstel niet aangepakt. Er is op zijn best een indirect effect: uitsluitend als zou blijken dat het aantal premiebetalende werknemers door deze maatregelen significant toeneemt is daar in enige mate sprake van. De echte oplossing ligt in het herstellen van de collectiviteit: alle werknemers dienen mee te betalen aan een arbeidsongeschiktheidsregeling voor alle werknemers, zoals ook wordt voorgesteld in het rapport van de Commissie Regulering van Werk, beter bekend als de Commissie Borstlap.⁴ 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 en het sociale stelsel te waarborgen. Dit verlaagt de druk op de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie en geeft werknemers meer keuzevrijheid. Zo kan worden bereikt dat (1) dat kwetsbare werknemers beter beschermd zijn en (2) dat alle werknemers bijdragen aan het solidariteitsbeginsel. Dit is een oplossing voor beide 'problemen' die in de Memorie van Toelichting worden genoemd.

² <https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/handboek-loonheffingen-lh0221t32fd.pdf>

³ <https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/handhavingsplan-arbeidsrelaties-lh0021z2fd.pdf>

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/23/rapport-in-wat-voor-land-willen-wij-werken>

Organisatorische inbedding: het middel is erger dan de kwaal.

Als specialisten op het gebied van de (flexibele) arbeidsmarkt voorzien wij zeer grote problemen als 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 gaan 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 dientengevolge op de continuïteit van de bedrijfsvoering van organisaties. Uit eigen onderzoek van SoloPartners – de branchevereniging voor zelfstandigen in de zorg – blijkt bijvoorbeeld dat 55% van de zelfstandigen in de zorg de sector zal verlaten als zij niet meer werkzaam kunnen zijn als zelfstandige.⁵ 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, ongeacht contractvorm, keihard nodig.

Kwalificatie van de arbeidsrelatie: juiste afweging van alle factoren

Om tot de kwalificatie van de arbeidsrelatie te komen is het van belang dat alle relevante factoren zorgvuldig worden afgewogen. In deze totale afweging kunnen en moeten de kenmerken van de persoon van de ondernemer ook een stevigere plek krijgen. Door dit na te laten wordt aan de motie Podt, Smals en De Jong⁶, die met een ruime meerderheid door de Tweede Kamer is aangenomen, naar onze mening onvoldoende handen en voeten gegeven.

In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat het meewegen van de ondernemerscriteria slechts beperkt mogelijk is wegens de dwingendrechtelijkheid van de arbeidswetgeving. Deze stelling wordt echter niet onderbouwd. Met name wordt onvoldoende beargumenteerd waarom het grondrecht *vrijheid van ondernemerschap* (een hoger recht!), waaronder de zelfstandigen dus ook vallen, niet een rol kan spelen in deze afweging.

Maar belangrijker: de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze regels staat van meet af aan onder druk vanwege het enorme volume dat beoordeeld moet worden. Door meer aandacht te besteden en gewicht te geven aan criteria die de werkende zelf betreffen, wordt het benodigde aantal beoordelingen zeer sterk verminderd en wordt het mogelijk om effectief te handhaven en op te treden tegen situaties waarin feitelijk sprake is van ‘werknemers zonder arbeidsovereenkomst’. Ook wordt het zo in veel meer gevallen mogelijk om duidelijkheid *vooraf* te geven, iets waar opdrachtgevers, intermediairs en zzp’ers grote behoefte aan hebben.

⁵ <https://www.solopartners.nl/nieuws/maximeren-zzpers-in-de-zorg-niet-de-oplossing>

⁶ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2023Z11699&did=2023D27878>

Slotwoord

Als coalitie van brancheverenigingen en zelfstandigenorganisaties zijn en blijven wij voorstander van voldoende keuzevrijheid voor werkenden om zelf hun arbeidsrelatie vorm te geven. Ook zijn wij van mening dat pluriformiteit van contractvormen onze arbeidsmarkt juist wendbaar, sterk en dynamisch maakt. De arbeidsparticipatie in Nederland is historisch hoog; een recordaantal mensen is aan het werk en het is van groot belang dat we al die werkenden en arbeidsvormen naast elkaar laten bewegen op een goed functionerende arbeidsmarkt.

Keer op keer blijkt uit onderzoek dat het merendeel van de zelfstandigen graag wil blijven ondernemen en dat deze doelgroep uitermate (ruim 83%) tevreden is over hun werkomstandigheden, werk-privé balans en autonomie.⁷ Zij zijn trots op het werk dat zij doen, hechten grote waarde aan hun gevoel van flexibiliteit en vrijheid en hebben zeer bewust gekozen voor het zelfstandig ondernemerschap. Positieve cijfers die wij koesteren en graag nogmaals voor het voetlicht brengen in onze gezamenlijke reactie. Een goed functionerende arbeidsmarkt, met oog voor de behoeften en wensen van alle werkenden, is tenslotte in ieders belang.

Wij wensen de beleidsmakers op het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid succes met het analyseren van alle reacties op de internetconsultatie. Als coalitie van brancheverenigingen en zelfstandigenorganisaties blijven wij bereid om met onze kennis en expertise mee te denken over de volgende stap.

Met vriendelijke groet,

Cristel van de Ven	Voorzitter VZN
Désirée Simons	Voorzitter RIM
Marc Nijhuis	Voorzitter Bovib
Marco Bastian	Directeur NBBU
Margreet Drijvers	Directeur PZO
Stef Witteveen	Bestuurslid VVDN

⁷ <https://www.zipconomy.nl/whitepaper/grip-op-het-zzp-dossier-feiten-en-inzichten-over-zelfstandigen-zonder-personeel-in-2023/>