

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

Onderstaande beantwoording is ontleend aan het algemeen deel van de toelichting op het wetsvoorstel Wet minimumtarief zelfstandigen en zelfstandigenverklaring, waarin uitgebreider op de voorgestelde wijzigingen wordt ingegaan.

1. Wat is de aanleiding?

De huidige wetgeving knelt in de visie van het kabinet voor zzp-ers en hun opdrachtgevers. Daarom zijn in het regeerakkoord maatregelen aangekondigd om deze partijen meer zekerheid te geven over de kwalificatie van hun arbeidsrelatie én om schijnzelfstandigheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te voorkomen.

Daarom doet de regering een voorstel voor twee maatregelen:

1. Minimumtarief van €16,-
2. Zelfstandigenverklaring

2. Wie zijn betrokken?

Zelfstandigen, opdrachtgevers, werknemers, werkgevers, sociale partners, UWV, Inspectie SZW en Belastingdienst.

3. Wat is het probleem?

Minimumtarief

Sinds 2017 groeit het aantal zelfstandigen dat in armoede leeft en uit onderzoek blijkt dat van alle werkenden in de leeftijd van 15 tot 75 jaar zelfstandigen het grootste risico lopen op armoede.¹ Uit onderzoek is voorts gebleken dat een laag uurtarief de belangrijkste oorzaak is voor (het risico) op armoede onder zelfstandigen².

De regering maakt zich zorgen over een groeiend aantal kwetsbare zelfstandigen. Deze zelfstandigen verrichten tegen betaling werkzaamheden, maar genereren daarmee niet een inkomen waarmee zij zijn verzekerd van een bestaansminimum. Als het bedrag dat zij voor het verrichten van werkzaamheden al voldoende is om in het levensonderhoud te voorzien, is er vaak geen ruimte meer om te investeren in inkomstenbescherming waarop zij een beroep kunnen doen in periodes waarin zij geen werkzaamheden kunnen verrichten, bijvoorbeeld als sprake is van ziekte of waarmee zij perioden waarin zij geen opdrachten hebben financieel kunnen overbruggen.

Zelfstandigenverklaring

Daarnaast ziet de regering het volgende probleem. Met de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (Wet DBA) werd in 2016 beoogd duidelijkheid te scheppen over de vraag wanneer geen sprake is van een dienstbetrekking. Onder een deel van de zelfstandigen en opdrachtgevers leverde de Wet DBA juist onrust op. Sommige opdrachtgevers bleken huiverig te zijn om zelfstandigen in te huren en zelfstandigenwaren bang hun opdrachten kwijt te raken. Opdrachtgevers zijn terughoudend omdat de gevolgen van een verkeerde kwalificatie van de arbeidsrelatie groot kunnen zijn. Dit leidt tot zorgen en onzekerheid over werk en inkomen.

¹ CBS, Statistische trends – Armoederisico in 2017 toegenomen, maart 2019.

² CBS, Armoede en sociale uitsluiting 2018, 17 januari 2018.

4. Wat is het doel?

Minimumtarief

Het minimumtarief is bedoeld om te zorgen dat zelfstandigen een bestaansminimum kunnen verdienen indien zij voltijd werken, door te voorkomen dat ze tegen te lage tarieven (moeten) werken.

Zelfstandigenverklaring

Werkenden en hun werkverstrekkers krijgen – onder bepaalde voorwaarden - op voorhand de zekerheid dat de arbeidsrelatie voor de loonheffingen en de werknemersverzekeringen niet wordt gekwalificeerd als een dienstbetrekking. Ze krijgen daarnaast zoveel mogelijk zekerheid ten aanzien van de arbeidsrechtelijke gevolgen.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Minimumtarief

De oorzaak van lage tarieven bij een steeds groeiende groep zelfstandigen is meervoudig. Werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt kenmerkt zich vaak door laagdrempeligheid; het is relatief ongecompliceerd werk dat door veel mensen kan worden gedaan. Vanwege het feit dat het werk relatief ongecompliceerd is en door veel mensen gedaan kan worden, kan de opdrachtgever van dergelijk werk veelal vrijelijk kiezen uit grotere aantallen mensen die allen de gevraagde opdracht kunnen uitvoeren. Het grote aantal (potentiële) zelfstandigen aan de onderkant van de zzp-markt betekent eveneens dat zij met elkaar concurreren om de opdracht te verkrijgen en dat ze dat, gezien de eenvoudige en laagdrempelige aard van de opdrachten, vaak alleen kunnen doen op basis van tarief.

Dit betekent dat er voor zelfstandigen aan de onderkant van de arbeidsmarkt maar weinig ruimte is om te onderhandelen en deze zelfstandigen veelal "prijsnemers" zijn. Dat zorgt voor een neerwaartse druk op de tarieven die zelfstandigen hanteren en leidt er aan de onderkant van de arbeidsmarkt toe dat zelfstandigen vaak niet in staat zijn om de kosten voor bijvoorbeeld een verzekering tegen inkomensverlies bij ziekte en arbeidsongeschiktheid, zogenoemde leegloop (dat wil zeggen een periode waarin geen werkzaamheden worden verricht vanwege het ontbreken van opdrachten) en vakantie in de tarieven te verdisconteren of daarvoor buffers op te bouwen.³ Zouden deze zelfstandigen dat wel doen dan zou dat een concurrentienadeel betekenen ten opzichte van zelfstandigen die deze kosten niet in hun tarieven verdisconteren.

Door middel van overheidsinterventie, namelijk een minimumtarief voor zelfstandigen, wordt voorkomen dat zelfstandigen tegen een (te) laag tarief werken, zodat ze bij voldoende opdrachten niet langer het risico lopen om als werkende armen op de Nederlandse arbeidsmarkt te functioneren en wordt beoogd te bereiken dat ze met hun werk in een bestaansminimum kunnen voorzien. Deze maatregel verkleint het verschil in kosten tussen werknemers en zelfstandigen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Zelfstandigenverklaring

De regering acht het wegnemen van onrust en het borgen van ruimte voor ondernemen van groot belang. Zelfstandigen hebben een belangrijke positie op de arbeidsmarkt. Het is belangrijk dat zelfstandigen om de juiste redenen kiezen voor het ondernemerschap en dat opdrachtgevers zich niet laten weerhouden om zelfstandigen een opdracht te geven vanwege onduidelijkheid over mogelijke gevolgen ten aanzien van de status van de arbeidsrelatie. De regering is van mening dat als opdrachtgevers terughoudend zijn bij het inhuren van zelfstandigen, omdat de gevolgen van een verkeerde kwalificatie van de arbeidsrelatie groot kunnen zijn, dat dat overheidsinterventie rechtvaardigt.

³ IBO ZZP – april 2015, p. 45.

6. Wat is het beste instrument?

Minimumtarief

Wetgeving is nodig om te bewerkstelligen dat zelfstandigen aan de hand van een minimumtarief een bestaansminimum kunnen verdienen. Zoals hierboven beschreven, zijn zelfstandigen aan de onderkant van de arbeidsmarkt "prijsnemers". Wetgeving biedt voor deze groep bescherming teneinde de beschreven problematiek aan te pakken.

Zelfstandigenverklaring

Om partijen duidelijkheid te geven over de kwalificatie van hun arbeidsrelatie, is tevens wetgeving vereist. Op basis van wetgeving wordt bewerkstelligd dat rechtsgevolgen die voortvloeien uit andere wetgeving niet van toepassing zijn indien gebruik gemaakt wordt van een zelfstandigenverklaring die voldoet aan de bijbehorende voorwaarden.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Minimumtarief

Voor zelfstandigen en hun opdrachtgevers zijn verschillende gevolgen. In beginsel geldt het minimumtarief voor alle zelfstandigen zonder personeel en hun opdrachtgevers. Indien gebruik gemaakt wordt van de zelfstandigenverklaring, dan blijven de verplichtingen die gelden voor het minimumtarief onverkort van kracht. Voor deze partijen geldt dat zij zullen moeten kennisnemen van de gewijzigde regels met betrekking tot het minimumtarief en zullen zij deze regels moeten toepassen. Zelfstandigen zullen altijd inzicht moeten geven in de gemaakte kosten en bestede uren voor de opdracht. Zelfstandigen moeten daarnaast vooraf een inschatting geven van de uren en de kosten. Dit is een verandering van werkwijze voor zelfstandigen die gewend zijn om op basis van een totaalprijs te werken.

Deze maatregel leidt tot regeldruk en is nader uitgewerkt in hoofdstuk 4.2 van het algemeen deel.

Naar verwachting zullen voorliggende maatregelen arbeidsmarkteffecten met zich meebrengen. Omdat het kabinet pioniert met deze maatregel is direct vergelijkbaar empirisch materiaal niet voorhanden. Voor een toelichting hierop en een meer kwalitatieve analyse van mogelijke effecten wordt verwezen naar de hoofdstuk 4.1.1 van het algemeen deel van de toelichting.

Zelfstandigenverklaring

Aan werkenden aan de bovenkant van de arbeidsmarkt en hun werkverstreckers wordt de mogelijkheid geboden om een zelfstandigenverklaring af te leggen waarmee partijen zekerheid krijgen dat - indien wordt voldaan aan de gestelde voorwaarden - er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst en van een dienstbetrekking. Het betreft geen verplichting, partijen kunnen ervoor kiezen om ervan gebruik te maken. Voor een geldige zelfstandigenverklaring dienen zij aan een aantal voorschriften te voldoen. Dit leidt tot regeldruk, maar is beperkt. Partijen die gebruik willen maken van de zelfstandigenverklaring, zullen in de meeste gevallen ook moeten voldoen aan de voorwaarden die gelden voor het minimumtarief. De regeldrukeffecten worden in hoofdstuk 4.3 verder beschreven.

Met de zelfstandigenverklaring wordt in de eerste plaats meer zekerheid over het zzp-zijn geboden aan een groep zelfstandigen die nu ook al zelfstandige is. De arbeidsmarkteffecten van deze maatregel zijn daarmee beperkt. Die beperkte effecten zouden er bijvoorbeeld wel in kunnen liggen dat deze groep zelfstandigen nu makkelijker aan opdrachten zal komen (er ontstaat meer werkgelegenheid) doordat onzekerheid over de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de opdrachtgevers van deze groep zelfstandigen volledig wordt weggenomen. Dit wordt in hoofdstuk 4.1.2 van het algemeen deel van de toelichting toegelicht.