

Betreft: inbreng internetconsultatie ‘Wet verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden’

Datum: 10 november 2023

1. Inleiding

Op vrijdag 6 oktober heeft demissionair minister Van Gennip (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) het conceptwetsvoorstel ‘verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden’ openbaar gemaakt middels een [internetconsultatie](#). HeadFirst Group heeft kennisgenomen van het conceptwetsvoorstel en de Memorie van Toelichting. Wij komen graag met een inhoudelijke reactie op de voorgestelde maatregelen en plannen. In deze reactie uiten wij onze zorgen ten aanzien van de eventuele gevolgen voor opdrachtgevers, intermediairs en zzp’ers. Verder brengen wij graag een aantal aanbevelingen voor het voetlicht, die recht doen aan de diversiteit van de zzp-populatie en tevens een bijdrage leveren aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de toekomstig beleid.

2. De kern van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt een tweetal doelen te realiseren:

- Het verminderen van schijnzelfstandigheid;
- Het bieden van een duidelijk toetsingskader, zodat werkenden en werkgevers meer duidelijkheid krijgen over de kwalificatie van de arbeidsrelatie.

HeadFirst Group onderschrijft de doelstelling om ‘schijnzelfstandigheid’ te verminderen. Daarbij willen wij wel benadrukken dat *gedwongen schijnzelfstandigheid* minimaal is op de Nederlandse arbeidsmarkt. Een recent gepubliceerd rapport van Zipconomy, met de titel ‘Grip op het zzp-dossier’, laat zien dat slechts 2,7% van de zelfstandigen werkt als zzp’er omdat de werkgever dat vroeg.¹ Dat is 2,7% te veel, maar het is van groot belang om de discussie in perspectief te plaatsen.

Ook erkennen wij de doelstelling vanuit maatschappelijk oogpunt om werkenden en werkgevers meer duidelijkheid te geven over de arbeidsrelatie. Daarentegen vragen wij ons af of de invoering van het huidige voorstel de beoogde doelstellingen zal realiseren. Wij voorzien grote problemen voor zelfstandigen die bewust voor het ondernemerschap hebben gekozen als het huidige voorstel wordt ingediend. Het is ons inziens van groot belang om de probleemstelling, doelstelling en de proportionaliteit en subsidiariteit van nieuwe wet- en regelgeving met elkaar te blijven verbinden. Onderstaand zal dit verder worden toegelicht.

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

3. Onvoldoende duidelijkheid vooraf

De invoering van de wet DBA in 2016 heeft voor veel onrust en onzekerheid gezorgd bij opdrachtgevers, intermediairs en zzp'ers. Contracten met zzp'ers werden abrupt opgezegd. De vraag of er voor een bepaalde opdracht een zzp'er ingehuurd mocht worden, was voor de betrokken partijen niet duidelijk. Naar aanleiding van alle ontwikkelingen voerde HeadFirst Group in mei 2021 een eigen onderzoek uit naar de gevolgen van de invoering van de wet DBA. Ruim 1700 respondenten hebben destijds de enquête ingevuld. Zie hieronder de belangrijkste inzichten:

- Bijna 40% van de professionals gaf aan dat de afgelopen jaren een opdracht voortijdig is beëindigd door de opdrachtgevers vanwege zorgen en onduidelijkheid rondom wetgeving;
- Meer dan 55% van de professionals liet weten dat opdrachtgevers bij de inhuur van externen veel kritischer keken naar zzp'ers en dat er steeds vaker werd aangegeven 'op deze opdracht mag geen zzp'er reageren';
- Meer dan 50% gaf destijds aan dat de wet DBA het voor professionals moeilijker heeft gemaakt om een opdracht te vinden.

Bovenstaande onderzoeksresultaten tonen aan dat onduidelijkheid en onzekerheid in wet- en regelgeving gevolgen kan hebben voor opdrachtgevers, intermediairs en zzp'ers. Logischerwijs heeft deze situatie geleid tot de invoering van het handhavingsmoratorium dat vandaag de dag nog steeds van kracht is. In gesprekken met beleidsmakers en politici heeft HeadFirst Group altijd gepleit voor maximale duidelijkheid vooraf over de kwalificatie van de arbeidsrelatie.

Het huidige conceptwetsvoorstel biedt naar onze mening onvoldoende duidelijkheid vooraf. Alhoewel er in de Memorie van Toelichting aan wordt gegeven dat er gestreefd wordt naar *zoveel mogelijk duidelijkheid vooraf*, zien wij in de praktijk knelpunten en onduidelijkheden ontstaan. Aan de hand van de drie volgende elementen wordt het begrip 'gezag' verder verduidelijkt:

- A. Werkinhoudelijke aansturing;
- B. Organisatorische inbedding;
- C. Werken voor eigen rekening en risico.

Bovenstaande elementen zijn niet nieuw en slechts een rangschikking van bestaande, aan de jurisprudentie ontleende criteria. Wij vragen ons daarom af in hoeverre er sprake is van een verduidelijking. In de Memorie van Toelichting worden negen casussen toegelicht als voorbeeld, maar er wordt onvoldoende onderbouwd waarom een bepaald element of specifieke indicatie zwaarder weegt dan het andere bij het beoordelen van de arbeidsrelatie. Wij voorzien, als de Algemene Maatregel van Bestuur geen nadere toelichting geeft, dat er veel discussie ontstaat en verschillende opvattingen blijven bestaan over de arbeidsrelatie. Dit zal resulteren in een onduidelijke situatie, procedures en vele rechtszaken.

4. Kritisch op het inbeddingscriterium

Als organisatie nemen wij een centrale positie in op de (flexibele) arbeidsmarkt. Dagelijks adviseren wij onze klanten ten aanzien van inhuurvraagstukken en geldende wet- en regelgeving, begeleiden wij professionals van opdracht naar opdracht en ontsluiten wij de markt van vraag en aanbod. Wij voorzien problemen als het huidige voorstel – inclusief het element organisatorische inbedding – wordt ingevoerd. Dat lichten we graag toe.

In de Memorie van Toelichting wordt ervanuit gegaan dat werkenden, die hun werk straks niet meer als zelfstandige uit kunnen voeren, dat werk gaan doen in een dienstverband. Wij betwijfelen dat, omdat het leeuwendeel van de zzp'ers die eigen arbeid aanbieden juist heel bewust heeft gekozen voor het zelfstandig ondernemerschap. Autonomie blijft stip op nummer één staan als het belangrijkste startmotief.² Wij verwachten dan ook dat werkenden die nu als zelfstandige aan het werk zijn, niet direct terugkeren in een dienstverband.

In het huidige voorstel wordt het element *organisatorische inbedding* steviger verankerd in een nieuw toetsingskader. Dit zal grote gevolgen hebben voor de beschikbaarheid van arbeidskrachten in bijna alle sectoren. In een groot aantal gevallen – ook bij situaties waar tijdelijk werk wordt verricht vanwege zwangerschapsverlof of ziekte – zal sprake zijn van een bepaalde mate van *organisatorische inbedding*. Wij willen nogmaals benadrukken dat juist tijdelijke opdrachten uitermate geschikt zijn voor zelfstandig professionals en ook mogelijk moeten blijven.

Onderzoek van SoloPartners – de branchevereniging voor zzp'ers in de zorg – toont aan dat 55% van de zzp'ers de zorgsector zal verlaten als zij niet meer werkzaam kunnen zijn als zzp'er.³ Het wettelijk vastleggen van het inbeddingscriterium zal om die reden enorm veel impact hebben op de beschikbaarheid van arbeidskrachten en zo ook de continuïteit van de bedrijfsvoering van organisaties. Dit zal niet alleen gevolgen hebben voor de zorgsector, maar bijvoorbeeld ook voor andere functies zoals IT-specialisten bij banken en verzekeraars en beleidsadviseurs bij overheidsinstanties. 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.

HeadFirst Group komt daarom met het dringende advies om het element *organisatorische inbedding* niet op te nemen in nieuwe wetgeving. Dit zal negatieve gevolgen hebben voor zzp'ers en opdrachtgevers. Wij pleiten er daarom voor om het inbeddingscriterium zich te laten ontwikkelen via de jurisprudentie en niet via wetgeving.

5. Relatie opdrachtgever – bemiddelaar – zzp'er

Onderstaande passage vinden wij terug op bladzijde 47 van de Memorie van Toelichting:

“Indien de werkgevende via een platform bijvoorbeeld de werkende inhurt terwijl er door de inhurende partij in de praktijk wel gezag wordt uitgeoefend (werkinhoudelijk dan wel via organisatorische inbedding), moet dit worden gezien als uitzendwerk op basis van een arbeidsovereenkomst (uitzendovereenkomst) en niet als zzp-bemiddeling.”

Graag komen wij met een reactie op deze passage. Wij zijn van mening dat dit erg overtrokken is en serieuze implicaties kan hebben voor marktpartijen. Als een zzp'er bemiddeld wordt – al dan niet via tussenkomst – wordt het werk verricht door de zzp'er bij de opdrachtgever op de werkvloer. Als bemiddelaar heb je geen zicht op de manier hoe deze werkzaamheden worden verricht. In de driehoeksrelatie van arbeid worden duidelijke afspraken gemaakt over de manier van samenwerken, maar de bemiddelaar heeft geen zicht op de werkelijke situatie.

² <https://www.zipconomy.nl/whitepaper/grip-op-het-zzp-dossier-feiten-en-inzichten-over-zelfstandigen-zonder-personeel-in-2023/>

³ <https://www.solopartners.nl/nieuws/maximeren-zzpers-in-de-zorg-niet-de-oplossing/>

Wanneer de opdrachtgever vergaande bemoeienis uitoefent op de manier van werken en er indicaties aanwezig zijn die normaliter aan de orde zijn bij een dienstverband, kan dit onmogelijk voor rekening en risico van de bemiddelaar komen. De opdrachtgever en de zzp'er zijn immers zelf verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat de werkzaamheden daadwerkelijk zelfstandig worden uitgevoerd. Het is ongewenst dat de bemiddelaar dan wordt aangemerkt als uitzender en dus formeel als werkgever.

6. Het ontbreken van overgangsrecht in het huidige wetsvoorstel

In het huidige voorstel hebben de voorgestelde maatregelen bij inwerkingtreding onmiddellijke werking. Onmiddellijke werking per 1 juli 2025, mits de wet- en regelgeving uitvoerbaar en handhaafbaar is, betekent een grote mate van onzekerheid voor opdrachtgevers en opdrachtnemers, als blijkt dat er achteraf toch sprake is van een arbeidsovereenkomst. Wij voorzien een toename van procedures en mogelijk grote financiële gevolgen voor opdrachtgevers en opdrachtnemers als er geen overgangsregeling wordt ingevoerd. Om die reden adviseert HeadFirst Group om met overgangsrecht meer zekerheid en rust te creëren.

7. Het rechtsvermoeden van werknemerschap

HeadFirst Group is voorstander van 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. Het rechtsvermoeden geeft werkenden de mogelijkheid om eerder en gemakkelijker naar de rechter te stappen om een arbeidsovereenkomst op te eisen. Wij zijn van mening dat het huidige voorstel voor het invoeren van een rechtsvermoeden van werknemerschap voldoende dekkend is om kwetsbaar zzp-schap te bestrijden. Daarbij doet HeadFirst Group wel de oproep dat zzp'ers die onder het bedrag van €32,24 per uur wel de vrijheid moeten behouden om als zelfstandig ondernemer te werken. Wij vinden het huidige voorstel een goede balans tussen keuzevrijheid en bescherming voor de werkende. Om die reden doen wij graag de oproep om dit voorstel snel naar de Tweede Kamer te sturen voor verdere behandeling.

Suggesties ter verbetering van het wetsvoorstel en een toekomstbestendige arbeidsmarkt

1. Duidelijk toetsingskader met aandacht voor ondernemerscriteria

In de Memorie van Toelichting wordt benoemd dat ondernemerschapskenmerken volgens jurisprudentie wel worden meegewogen. Het kabinet acht het daarbij ook van belang om het ondernemerschap van de persoon zelf een rol te geven bij de beoordeling van de arbeidsrelatie. Daarentegen wordt gesteld dat het meewegen van deze kenmerken maar beperkt mogelijk is vanwege de dwingendrechtelijkheid van het arbeidsrecht. Wij vragen ons af hoe dit zich verhoudt met het grondrecht *vrijheid van ondernemerschap*.

Wij vinden het 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. Door dit na te laten wordt aan de motie Podt, Smals en De Jong⁴, 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 voor opdrachtgevers en opdrachtnemers. 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’*. Zo ontstaat er in de driehoeksrelatie tussen opdrachtgevers, intermediairs en zzp'ers en meer betrouwbare en duidelijkere situatie.

2. *Sociale zekerheid voor alle werkenden, ongeacht de contractvorm*

Wij vinden het van groot belang dat er een gedegen onderzoek komt naar de houdbaarheid en toekomstbestendigheid van het stelsel van sociale zekerheid. De arbeidsmarkt wordt flexibeler en dynamischer en werkenden zullen steeds vaker verschillende banen en arbeidsrelaties met elkaar combineren. De resultaten van een recent gepubliceerd rapport door ABN AMRO versterkt onze boodschap: arbeidsrelaties worden steeds meer fluïde en een groeiende groep werkenden combineert banen en arbeidsrelaties met elkaar.⁵

Het huidige stelsel van sociale zekerheid is daar onvoldoende op ingericht. Om de betaalbaarheid en houdbaarheid van het sociale stelsel te waarborgen, is het van groot belang om het stelsel te hervormen. Zekerheden, bescherming en verplichtingen loskoppelen van de contractvorm is volgens HeadFirst Group 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'n hervorming van de sociale zekerheid zorgt (1) dat kwetsbare werkenden beter beschermd zijn en (2) dat alle werkenden bijdragen aan ons sociale zekerheidsstelsel, ongeacht de contractvorm.

In 2021 heeft de NBBU een onderzoek laten doen naar de financiële haalbaarheid van een basisregeling voor alle werkenden.⁶ Uit dit onderzoek blijkt dat dat een basisregeling voor alle werkenden financieel haalbaar is. Dit onderzoek biedt naar onze mening een goede basis om met elkaar het gesprek te gaan over de hervorming van de sociale zekerheid en wij vragen de beleidsmakers in Den Haag om het zzp-dossier – en toekomstige maatregelen en plannen – meer vanuit deze oplossingsrichting te benaderen.

⁴ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2023Z11699&did=2023D27878>

⁵ https://www.abnamro.nl/nl/media/Stand%20van%20ZDV%20-%20Oktober%202023_FINAL_tcm16-211120.pdf

⁶ https://www.nbbu.nl/sites/default/files/2021-03/Eindrapport%20Quick%20Scan%20kosten%20opbrengsten%20basisregeling_DEF.pdf

3. Ruimte voor sectorale benadering

De zelfstandigenpopulatie op de Nederlandse arbeidsmarkt is divers en heterogeen. De uurtarieven die zij hanteren en de opdrachten die zij uitvoeren zijn zeer uiteenlopend. In het rapport 'Grip op het zzp-dossier' wordt duidelijk dat 65% van de zzp'ers die eigen arbeid aanbieden meer dan vier opdrachtgevers per jaar heeft.⁷ Wij zijn van mening dat het praktisch onmogelijk is om generieke maatregelen te treffen voor zo'n diverse doelgroep.

HeadFirst Group is er voorstander van om ruimte te bieden voor een sectorale benadering van het zzp-vraagstuk. Sectorale afspraken doen recht aan de diversiteit van de doelgroep en de verschillende omstandigheden waarin zij werken. Wij verwachten dan ook dat er met sectoraal maatwerk meer rekening gehouden kan worden met de behoeften en wensen van opdrachtgevers en zzp'ers in specifieke sectoren. Momenteel is deze ontwikkeling ook gaande in de zorgsector, waar men bezig is met het opstellen van een fiscaal beheersingskader. Wij ondersteunen de ontwikkeling om op sectoraal niveau afspraken te maken over de inzet van zzp'ers.

Conclusie

Concluderend voorziet HeadFirst Group grote uitdagingen als het huidige wetsvoorstel ongewijzigd wordt ingevoerd. Opdrachtgevers die gebruik willen maken van zelfstandig professionals zullen opnieuw te maken krijgen met een onduidelijke situatie en administratieve en financiële risico's. Voor zelfstandig professionals betekent dit meer onzekerheid over de beoordeling van de arbeidsrelatie, wat kan leiden tot minder opdrachten en vraagniveau. Tot slot komen wij als intermediair, immers de schakel tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, in een complexe situatie terecht. Wij hechten er groot belang aan om zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer van duidelijk en helder advies te voorzien over geldende wet- en regelgeving en het vormgeven van de arbeidsrelatie. Op basis van het huidige voorstel zal dit naar onze mening onvoldoende lukken.

HeadFirst Group blijft voorstander van keuzevrijheid voor werkenden om zelf hun arbeidsrelatie vorm te geven en hun werkende leven in te richten. De verschillende contractvormen maakt onze arbeidsmarkt juist dynamisch, wendbaar en krachtig. 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. Wij willen de besluitvormers in Den Haag nogmaals vragen om kritisch en met open vizier naar het eigen voorstel te kijken en in gesprek te blijven met marktpartijen, brancheverenigingen en zelfstandigenorganisaties.

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

Het rapport ‘Grip op het zzp-dossier’ laat andermaal zien dat zzp’ers graag willen blijven ondernemen en dat deze groep werkenden zeer tevreden (ruim 83%) is over hun werkomstandigheden.⁸ Zij zijn trots op het werk dat zij doen en hechten grote waarde aan hun gevoel van flexibiliteit en vrijheid. Positieve cijfers die wij als HeadFirst Group graag koesteren en in onze reactie nogmaals voor het voetlicht brengen. Een goed functionerende arbeidsmarkt, met oog voor de behoeften en wensen van alle werkenden, is in ieders belang.

HeadFirst Group wenst de beleidsmakers op het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid veel succes met de analyse van alle reacties op de internetconsultatie. Als organisatie blijven wij bereid om met onze kennis en expertise over de (flexibele) arbeidsmarkt en het zzp-dossier mee te denken over de volgende stap.

HeadFirst Group in het kort

HeadFirst Group is een marktleidende, internationale full-service HR-dienstverlener en het grootste platform voor professionals in Nederland. Dagelijks werken er meer dan 25.000 professionals via onze organisatie bij ruim 500 profit en non-profit opdrachtgevers in Europa. Als één van de grootste intermediairs van het land vinden wij het van belang om een waardevolle bijdrage te leveren aan het politiek-maatschappelijke debat over de toekomst van de arbeidsmarkt en het zzp-dossier.

⁸ <https://www.zipconomy.nl/whitepaper/grip-op-het-zzp-dossier-feiten-en-inzichten-over-zelfstandigen-zonder-personeel-in-2023/>