

Zzp-update 2024: wetsvoorstel Verduidelijking
beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden

Nieuwe zzp-wet geen abc'tje

Afgelopen najaar verscheen het langverwachte zzp-wetsvoorstel dat meer duidelijkheid moet bieden: wanneer is er sprake van een arbeidsovereenkomst en wanneer niet? Het voorstel bevat een structurering van het beoordelingskader, maar of dit onder aan de streep daadwerkelijk de gewenste duidelijkheid biedt, is nog maar de vraag.

En voor de zorg rijst nog een ander probleem: het zogeheten inbeddingscriterium lijkt het zzp'en te belemmeren. Maakt het voorstel kans van slagen?

Tekst drs. ing. Erik M. van Dam, VvAA

Op 6 oktober vorig jaar publiceerde demissionair minister Van Gennip het wetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (Wet Vbar), een voorstel voor een nieuwe zzp-wet. De facto gaat het om een aanpassing van het begrip arbeidsovereenkomst in het Burgerlijk Wetboek¹.

Feiten en omstandigheden bepalen

'Arbeidsovereenkomst' is een dwingend rechtelijk begrip. Dat betekent dat de feiten en omstandigheden van het geval bepalen of er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Partijen kunnen daar niet naar beloven van afwijken. Wat partijen boven en in hun overeenkomst hebben gezet of hoe ze het zelf zien is dus niet zozeer van belang. Het gaat erom hoe zij zich daadwerkelijk gedragen in de praktijk. Dit bepaalt of de werkende werkt 'in dienst van' of niet. Dat is nu zo, en dat zal zo blijven.

Van allesomvattende weging naar meer structuur

Op dit moment moet een allesomvattende weging tot een oordeel leiden: alle mogelijk relevante omstandigheden spelen in onderling verband een rol. Een wel erg open norm dus. Dat maakt het al complex als een rechter een afweging moet maken, laat staan als de partijen die een arbeidsrelatie aangaan dat zelf moeten doen. Het doel van het wetsvoorstel is dan ook verduidelijking: de weging moet minder complex worden.

Structurering door hoofdelementen

Laten we eerst eens naar het voorstel zelf kijken. Om de duidelijkheid te vergroten, clusterd de minister de relevante feiten en omstandigheden in drie zogenoemde hoofdelementen. De eerste twee (A en B) zijn de gezagselementen. Als de werkverschaffer gezag uitoefent, dan is dat een aanwijzing dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Hoofdelement C kijkt juist naar de aanwijzingen voor het ontbreken van een arbeidsovereenkomst: waaruit blijkt de zelfstandigheid van de zzp'er?

Vbar-hoofdelementen A, B en C

Kort samengevat zien deze drie hoofdelementen er als volgt uit:

A. *Werkinhoudelijke aansturing*

In hoeverre kan/mag de werkverschaffer instructies geven en controle uitoefenen?

B. *Organisatorisch gezag*

In hoeverre wordt het werk verricht binnen het organisatorisch kader en behoren deze tot de kernactiviteit?

C. *Werk voor eigen rekening en risico*

In hoeverre draagt de werkende daadwerkelijk financiële risico's en gebruikt hij eigen instrumentarium en specifieke vaardigheden?

Inperking door onderliggende indicaties

Ieder hoofdelement bevat vervolgens een beperkt aantal 'indicaties'. Deze concretiseren de weging van de feiten en omstandigheden verder. Dus geen oneindig aantal ongerubriceerde indicaties meer

Basis	Hoofdelementen	Indicaties
Gezag	A Werkinhoudelijke aansturing (materieel gezag)	Werkverschaffer: 1. Heeft bevoegdheid tot geven aanwijzingen/instructies (+opvolging) 2. Heeft mogelijkheid tot controle en bevoegdheid om in te grijpen
	B Organisatorische inbedding (formeel gezag)	Binnen organisatie werkverschaffer: 1. Werk verrichten binnen organisatorisch kader 2. Werkzaamheden behoren tot kernactiviteit 3. Werkzaamheden hebben structureel karakter 4. Werk verrichten zij-aan-zij met werknemers
Ondernemerschap	C Eigen rekening en risico (binnen arbeidsrelatie)	Werkende: 1. Draagt financiële risico's en resultaten 2. Is verantwoordelijk voor gereedschap, hulpmiddelen en materialen 3. Is in bezit van specifieke opleiding, ervaring, kennis of vaardigheden 4. Treedt zelfstandig naar buiten tijdens de werkzaamheden Opdracht: 5. Is van korte duur en/of beperkt aantal uur per week
	C+ Gedrag in economisch verkeer (buiten arbeidsrelatie)	Werkende: 1. Heeft meerdere opdrachtgevers per jaar 2. Besteedt tijd/geld aan reputatie en vinden opdrachtgevers 3. Heeft bedrijfsinvesteringen van enige omvang (niet alleen basisvoorzieningen) 4. Vertoont adm. zelfstandig ondernemersgedrag (KvK, btw, fiscale voordelen)



De stem en steun van zorgverleners

Figuur 1: Wet Vbar, verduidelijking door structuur?

zoals bij de allesomvattende weging nu. Figuur 1 geeft een totaaloverzicht van de hoofdelementen met de daarbij behorende indicaties.

Wanneer is er sprake van arbeidsovereenkomst?

Als alle indicaties van de hoofdelementen zijn doorlopen, dan volgt de afweging over het al dan niet bestaan van een arbeidsovereenkomst. Dat gaat als volgt in zijn werk. Wegen de gezags-elementen (A en B samen) zwaarder dan het werken voor eigen rekening en risico (C)? Dan is er sprake van een arbeidsovereenkomst en is er dus geen zelfstandigheid: de zzp'er blijkt een werknemer. Andersom (C weegt zwaarder) is de zzp'er daadwerkelijk zelfstandig. De opdrachtgever, zoals de praktijkhoudende mondhygiënist, is dan geen werkgever en hoeft bijvoorbeeld geen loonbelasting en sociale premies in te houden en af te dragen.

Evenwicht tussen gezag en eigen risico

En wat te doen als er sprake is van een 'gelijkspel': als de weging tussen de hoofdelementen in evenwicht is? Pas dan is van belang of de zzp'er zich breder, ook buiten de betreffende arbeidsrelatie, als ondernemer gedraagt. Een extra hoofdelement dus in dat geval

(C+ in figuur 1). Een laatste onderdeel van het wetsvoorstel, de naam ervan zegt het al, is een rechtsvermoeden. Het betreft een rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst bij een uurtarief van maximaal € 32,24. Een omgekeerde bewijslast dus: de opdrachtgever moet desgevraagd aantonen dat de zzp'er geen werknemer is. Deze maatregel moet de positie versterken van werkenden die minder onderhandelingsmacht hebben en ongewenst als zzp'er werken. Het moet hen makkelijker maken om een arbeidsovereenkomst op te eisen.

Doel verduidelijking niet behaald

Natuurlijk is er helemaal niets mis met het bestrijden van schijnzelfstandigheid en zeker ook niet met verduidelijken wanneer er al dan niet sprake is van een arbeidsovereenkomst. En het wetsvoorstel lijkt op het eerste gezicht een eenvoudig handvat te bieden. Maar wat betekent het voor de praktijk? Gaat het z'n doel bereiken? De structurering en limitering en de schijnbaar eenvoudige rekensom ten spijt, blijven de onderliggende indicaties en de weging zelf voer voor discussie. Deze zijn immers een neerslag van de jurisprudentie van de afgelopen jaren en bieden daarmee weinig nieuws. Het is dus uiterst twijfelachtig of dit wetsvoorstel ook daadwerkelijk

zijn doel gaat bereiken. Uiteindelijk zal het voorstel dus geen abc'tje blijken te zijn.

Organisatorische inbedding pijnpunt

Door de prominente rol van het inbeddingscriterium in het wetsvoorstel lijkt het daarnaast wel erg lastig te worden voor de zorgverlener als zzp'er om te blijven werken in de zorg. Ook voor een mondhygiënist. Het gaat immers logischerwijs om werk dat tot de kernactiviteiten van de organisatie behoort (zie de indicaties bij B in figuur 1). Daarnaast is nog onduidelijk hoe er gekeken wordt naar het werken conform geldende richtlijnen en protocollen in de praktijk. Zijn het vooral beroepsnomen en zeggen deze weinig over de gezagsrelatie tussen samenwerkende partijen? Zo wordt er nu naar gekeken. Of vertaalt dit zich straks door naar een indicatie van organisatorische inbedding? Dan lijkt het nauwelijks meer mogelijk om nog als zzp'er in de gezondheidszorg te werken, zelfs in situaties van 'piek en ziek'. Dit kan grote gevolgen hebben, want juist dan biedt het zzp-schap vaak een goede oplossing.

Belang modelovereenkomsten

En wat de duidelijkheid betreft: die kan zelfs minder worden. Dat is het geval als de huidige fiscaal beoordeelde modelovereenkomsten verdwijnen. En geluiden daarover zingen nu rond in Den Haag.

Zzp-voordracht tijdens NVM-informatiebijeenkomst

Letterlijk aan de vooravond van het NVM-najaarscongres vond op donderdag 9 november in de Eenhoorn in Amersfoort de NVM-informatiebijeenkomst voor zelfstandig ondernemende leden plaats. 275 zelfstandige mondhygiënisten luisterden daar onder meer naar het eerste programmaonderdeel van de avond: 'Nieuwe zzp-wet in 2025?', verzorgd door VvAA. Deelnemers ontvingen enige dagen later van NVM-mondhygiënisten een samenvatting van alle onderdelen van deze bijeenkomst.

Hoe zat het ook alweer? Werken partijen met (en conform!) een door de Belastingdienst geaccordeerde modelovereenkomst, dan betekent dit dat er geen dienstbetrekking bestaat en dus geen inhoudings- en afdrachtplicht voor de opdrachtgever. Met het verdwijnen van de fiscale werking van de modelovereenkomsten verdwijnt meteen ook het enige houvast dat er nu wel is. Niet bepaald gewenst dus. In het kader hieronder is de huidige status van de modellen beschreven.

Modellen voor mondhygiënisten nog bruikbaar

Op dit moment hebben de modelovereenkomsten voor mondhygiënisten (nog) gewoon hun fiscale waarde. Mondhygiënisten gebruiken deze veelvuldig in de praktijk. Deze modellen zijn opgesteld door NVM-mondhygiënisten en VvAA en succesvol voorgelegd aan de Belastingdienst. Het gaat om de:

- overeenkomst van praktijkwaarneming, voor tijdelijke vervanging;
- overeenkomst van praktijkmedewerking, voor tijdelijk extra capaciteit in de praktijk.

Figuur 'Werkvorm' toont hoe beide zzp-vormen zich verhouden tot het totaal van mogelijke vormen van beroepsuitoefening.

Ook een derde overeenkomst heeft nog de fiscale waarde:

- overeenkomst mondzorgpraktijk, voor samenwerking mondhygiënist-tandarts.

Alle modelovereenkomsten voor mondhygiënisten vindt u op belastingdienst.nl (zoek op 'modelovereenkomsten beroeps-groepen', onder het kopje Gezondheidszorg). Meer over de

modelovereenkomsten is terug te vinden in het artikel Belastingdienst akkoord met nieuwe zzp-modelovereenkomsten²



Figuur 2: Werkvormen zelfstandige mondhygiënisten

Haalbaarheid wetsvoorstel ongewis

Het wetsvoorstel is onderdeel van een breder plan om de balans te herstellen op het gebied van werken met zelfstandigen en als zelfstandige. Minister Van Gennip deelde dit plan in december 2022 met het parlement (zie kader: Onderdeel van totaal zzp-plan). In de andere onderdelen zit al langer beweging. Zo zijn veel maatregelen voor het creëren van een gelijkjer speelveld al in gang gezet. De zelfstandigenaftrek is de afgelopen jaren bijvoorbeeld al flink afgebouwd. Dat de Belastingdienst de handhaving weer moet oppakken, heeft daarnaast veel maatschappelijke steun. Maar of het derde onderdeel (het wetsvoorstel Vbar) doorgevoerd wordt, is nog maar de vraag. De datum dat de wet van

kracht zou moeten zijn, is in ieder geval al een half jaar doorgeschoven, tot 1 juli 2025, zo lezen we in de bijbehorende memorie van toelichting. Het kader Wetsvoorstel kritisch ontvangen beschrijft dat 'het veld' heel kritisch reageert op de voorgenomen wetgeving.

Daarnaast hebben de winnaars van de meest recente Tweede Kamerverkiezingen van nature niet dezelfde visie op de zzp-problematiek. Het is al met al nog maar de vraag welke kant het opgaat de komende maanden. ■

Voetnoten:

1. Artikel 7:610, lid 1 BW.
2. NTvM, april 2022, nr. 3, pag. 31.

Wetsvoorstel kritisch ontvangen

Nadat het ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid (SZW) afgelopen najaar het wetsvoorstel publiceerde, verschenen in de media meteen al veel scherpe reacties van belangenorganisaties hierop.

Internetconsultatie

Het departement stelde tegelijk met de publicatie van het wetsvoorstel ook een internetconsultatie ervoor in. Zo'n consultatie, waarmee het kabinet 'het veld' uitnodigt te participeren in een wetgevingstraject, kan suggesties opleveren om de kwaliteit van een voorgenomen plan te verbeteren.

Meer dan duizend reacties

Op 10 november 2023 sloot deze consultatie met opvallend veel respons: 1111 openbare reacties, van onder meer individuele zzp'ers, opdrachtgevers en belangenorganisaties. De reacties waren over het algemeen flink kritisch van aard.

Ook NVM en VvAA kritisch

Ook zorgorganisaties NVM en VvAA reageerden op het wetsvoorstel. Beide staan pal achter de intentie om te verduidelijken wanneer er sprake is van een dienstbetrekking, zijn vooral op kritisch op uitwerking door ervan door kabinet. VvAA reageerde samen met FMS (medisch specialisten), KNMT (tandartsen) en LHV (huisartsen). NVM schreef haar reactie met andere artikel 34 BIG-beroepen, zoals huid- en podotherapeuten, en noemt ook de negatieve impact op het menskrachtekort in de zorg. Overigens geeft ook het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aan dat het wetsvoorstel leidt tot meer regeldruk en niet tot meer duidelijkheid.

Onderdeel van totaal zzp-plan

Het wetsvoorstel is onderdeel van een breder zzp-plan van demissionair minister Van Gennip waarmee zij de balans in het werken met en als zzp'er(s) wil herstellen. In dat zzp-plan staan naast het in dit artikel nader uitgewerkte wetsvoorstel ook de volgende onderdelen:

- Een gelijkjer speelveld creëren voor werknemers en zelfstandigen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de afbouw van fiscale voordelen voor zzp'ers en maatregelen voor arbeidsongeschiktheid en pensioen. Maar ook een betere vertegenwoordiging van zzp'ers in 'de polder': door extra zetels voor zelfstandigen in de Sociaal-Economische Raad (SER).
- De handhaving op schijnzelfstandigheid verbeteren. De afgelopen jaren controleerde de Belastingdienst niet of nauwelijks in de praktijk; er was sprake van een 'handhavingsmoratorium'. Vanaf 1 januari 2025 staat de hervatting van reguliere handhaving gepland. Dan kunnen er weer navorderingen en boetes aan de orde zijn als volgens de belastinginspecteur een zzp'er in werkelijkheid in dienst van de opdrachtgever werkt (met een arbeidsovereenkomst dus).