
Notitie Gevolgen samentelregeling voor ALT en opt-out

datum 15 november 2018
aan Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
van Arjan Heyma
auteurs Koen van der Ven en Arjan Heyma
Rapportnummer 2018-96

“Informatie & disclaimer”

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data”.

Copyright © 2018 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit deze notitie te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit deze notitie mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Aanleiding

In het Regeerakkoord 2017 zijn maatregelen aangekondigd om enerzijds (de inhuurder van) zelfstandigen meer zekerheid te bieden dat er geen sprake is van een dienstbetrekking en anderzijds om schijnzelfstandigheid (vooral aan de onderkant) te voorkomen. Om die maatregelen vorm te kunnen geven is informatie nodig over de karakteristieken en tarieven van zzp'ers in Nederland. Die informatie wordt voor een deel verschaft in Heyma et al. (2018), gebaseerd op een breed uitgezette enquête onder zzp'ers in Nederland.¹ Het rapport laat zien hoeveel zzp'ers te maken hebben met lage tarieven (tot €18 per uur) of hoge tarieven (vanaf €75 per euro) en hoeveel daarvan onder criteria vallen die betrekking hebben op de mate waarin reguliere of structureel werkzaamheden worden uitgevoerd voor zakelijke opdrachtgevers. Enerzijds kunnen zzp'ers vallen onder een arbeidsovereenkomst bij lage tarieven (ALT), anderzijds kunnen zzp'ers die hoge tarieven vragen voor incidentele en specialistische werkzaamheden in aanmerking komen voor de opt-out voor loonbelasting en werknemersverzekeringen (op-out).

Inmiddels is naar aanleiding van Heyma et al. (2018) een aanvullende vraag gesteld door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ten aanzien van de zogenaamde ‘samentelregeling’. Met de samentelregeling wordt bedoeld dat wanneer opdrachten elkaar opvolgen met een tussenoortje van minder dan drie maanden, ze voor het durccriterium van de ALT en opt-out als één opdracht worden gezien (vergelijkbaar met de ketenbepaling in het ontslagrecht). Helaas is in de enquête onder zzp'ers geen vraag gesteld over elkaar opvolgende opdrachten. Het meest in de buurt komen vragen over het al dan niet structureel werken voor dezelfde opdrachtgever en het

¹ Heyma, A., K. van der Ven, C. Biesenbeck, J. Zwetsloot en M. Meij (2018, nog te verschijnen). Karakteristieken en tarieven van zzp'ers, SEO-rapport 2018-68, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

aantal uitgevoerde opdrachten binnen een periode. In deze notitie worden op basis van die beperkte informatie uit de enquête onder zzp'ers verschillende manieren voorgesteld om de samentelregeling te benaderen, om vervolgens in kaart te brengen welk aandeel van de zzp'ers met zakelijke opdrachtgevers onder die criteria zou vallen. Deze notitie is een aanvulling op het rapport van Heyma et al. (2018) en betreft alleen zzp'ers die voor zakelijke opdrachtgevers werken.

Operationalisatie samentelregeling

Met de samentelregeling worden opeenvolgende opdrachten bij dezelfde opdrachtgever gezien als één opdracht, als ze elkaar opvolgen met een tussenpoos van minder dan drie maanden. Hierdoor vallen meer zzp'ers onder het durccriterium voor de ALT en minder onder het durccriterium van de opt-out. Het durccriterium betreft de maximale doorlooptijd van een opdracht door een zzp'er voor een opdrachtgever en is vastgesteld op drie maanden of meer om te kwalificeren voor de ALT en op één jaar of minder om te kwalificeren voor de opt-out. Daarnaast kan ook het uitvoeren van reguliere activiteiten een criterium zijn om te kwalificeren voor de ALT.² Het *niet* uitvoeren van reguliere activiteiten is dan een criterium om te kwalificeren voor de opt-out.

Omdat informatie over opeenvolgende opdrachten bij dezelfde opdrachtgever niet direct is uitgevraagd in de zzp-enquête die is gehouden voor het onderzoek naar karakteristieken en tarieven van zzp'ers, is deze informatie geconstrueerd uit antwoorden op andere vragen in de enquête. De volgende informatie is gebruikt:

- Of eerder voor de laatste opdrachtgever is gewerkt (niet, incidenteel, vervolgoopdracht of structureel);
- De duur van de laatste opdracht;
- Het aantal afgeronde opdrachten in de afgelopen vijf kwartalen.

Met die informatie kan bij benadering worden achterhaald hoeveel tijd er gemiddeld tussen achtereenvolgende opdrachten (voor dezelfde opdrachtgever) heeft gezeten.

Gevolgen van de samentelregeling voor de ALT

De zzp'ers met opdrachten van korter dan drie maanden, maar die aangegeven hebben structureel voor de laatste opdrachtgever te werken, komen door de samentelregeling mogelijk in aanmerking voor de ALT. Daarvoor moet de totale tijd die is gewerkt voor een opdrachtgever, berekend als het aantal opdrachten maal de doorlooptijd van de laatste opdracht (als indicatie van de *gemiddelde* opdrachtduur), *meer* dan drie maanden zijn (durccriterium). Deze berekening vindt plaats over de laatste vijf kwartalen, omdat daarover uit de enquête informatie bekend is. Daarnaast moet de tijd tussen opdrachten *minder* zijn dan drie maanden (samentelregeling). Dit wordt bepaald door de totale tijd die is gewerkt (aantal opdrachten in de laatste vijf kwartalen maal de gemiddelde doorlooptijd) af te halen van die periode van vijf kwartalen. De resterende tijd is de tijd die *niet* is gewerkt in deze vijf kwartalen. Door deze niet-gewerkte tijd evenredig te verdelen tussen de opdrachten,

² Reguliere activiteiten is gedefinieerd als werkzaamheden die behoren tot de kernactiviteiten van de opdrachtgever en/of zeer structureel (minstens één keer per week) voor de opdrachtgever worden uitgevoerd en/of regelmatig ook worden uitgevoerd door werknemers die in loondienst zijn bij de opdrachtgever (klant).

achterhalen we de *gemiddelde* tijd tussen opdrachten. Als die tijd tussen de opdrachten korter is dan drie maanden (in combinatie met een totale gewerkte tijd van meer dan drie maanden in de afgelopen vijf kwartalen), dan is de ALT van toepassing. Cruciale veronderstellingen bij gebrek aan meer gedetailleerde informatie zijn de volgende:

- De duur van de laatste opdracht is representatief voor de gemiddelde duur van opdrachten die de zzp'er uitvoert;
- Opdrachten overlappen elkaar niet, zzp'ers werken steeds maar aan één opdracht tegelijk;
- Wanneer zzp'ers zeggen structureel voor een opdrachtgever te werken, dan worden achtereenvolgende opdrachten beschouwd als uitgevoerd voor één en dezelfde opdrachtgever.

Voor de zzp'ers die aangeven dat ze een vervolgoopdracht voor een opdrachtgever uitvoeren, kunnen we niet aannemen dat alle uitgevoerde opdrachten voor dezelfde opdrachtgever zijn uitgevoerd. Daarom wordt het begrip 'vervolgoopdracht' vrij letterlijk genomen en worden alleen opdrachten beschouwd van minstens anderhalve maand, zodat twee van zulke opdrachten een minimale duur hebben van drie maanden. Andere uitgevoerde opdrachten (voor en na de relevante opdracht en vervolgoopdracht) tellen niet mee, omdat ze voor andere opdrachtgevers kunnen zijn uitgevoerd. Wederom geldt bovendien dat er niet meer dan drie maanden tussen (die) twee opdrachten mag zitten om te voldoen aan de samentelregeling. Die duur wordt weer bepaald zoals boven beschreven, dus als de *gemiddelde* duur tussen twee opdrachten over de laatste vijf kwartalen.

Tabel 1 laat zien dat 12,8 procent van de zzp'ers in aanmerking komt voor de ALT met alleen een durucriterium van drie maanden voor de laatst uitgevoerde opdracht *of* vanwege het uitvoeren van reguliere activiteiten voor die opdrachtgever. Wanneer zzp'ers met een laag uurtarief voor de ALT zouden kwalificeren wanneer zij reguliere activiteiten voor een opdrachtgever zouden uitvoeren *of* structureel voor deze opdrachtgever zouden werken, dan stijgt dat percentage naar 14,1 procent. Dit is een relatief eenvoudige benadering van de samentelregeling, waarbij het aantal zzp'ers dat onder de samentelregeling overschat omdat in de praktijk niet alle opdrachten voor dezelfde werkgever zullen worden uitgevoerd, maar ook onderschat omdat zzp'ers met vervolgoopdrachten niet worden meegenomen. Als de samentelregeling wordt gehanteerd voor het durucriterium zoals hierboven berekend, naast het criterium voor reguliere activiteiten, dan valt 13,3 procent van alle zzp'ers met zakelijke opdrachtgevers onder de ALT.³ Dat ligt gemiddeld én in de meeste sectoren in dezelfde orde van grootte als bij de benadering van de samentelregeling via het structureel werken voor dezelfde opdrachtgever. Tot slot is nog een variant van de samentelregeling doorgerekend waarbij de tijd tussen opdrachten meetelt voor de totale opdrachtduur (vergelijkbaar met de ketenbepaling in het ontslagrecht). Dat komt neer op een regeling dat alle zzp'ers met een tarief onder de €18 per uur onder de ALT vallen zolang er sprake is van opdrachten die elkaar binnen drie maanden opvolgen of gedurende minstens drie maanden lopen voor dezelfde opdrachtgever (naast het criterium voor reguliere activiteiten). Dat geldt voor 14,2 procent van alle zzp'ers met zakelijke opdrachtgevers.

³ Bij sommige sectorclusters daalt het percentage dat onder de ALT valt met de samentelregeling ten opzichte van de ALT met het durucriterium. Dit komt omdat sommige respondenten vragen niet in hebben gevuld waarop de samentelregeling in deze notitie is gebaseerd. Daardoor vallen ze buiten beschouwing.

Tabel 1 Gewogen aandelen zzp'ers met zakelijke opdrachtgevers die bij verschillende criteria onder de ALT vallen

	Uurtarief onder €18	Onder €18 en duur >3 maanden of regulier	Onder €18 en structureel of regulier	Onder €18 en samentelregeling of regulier	Onder €18 en samentelvariant of regulier
01: Teelt onder glas	29,9%	28,5%	30,1%	33,8%	33,8%
02: Overige landbouw, bosbouw en visserij	23,1%	16,2%	19,4%	15,4%	18,1%
03: Delfstoffen, industrie, energie en water	17,2%	9,3%	7,3%	9,9%	9,9%
04: Algemene burgerlijke en utiliteitsbouw	19,8%	15,9%	19,6%	21,1%	21,1%
05: Grond-, water en wegenbouw	20,0%	17,5%	17,4%	17,4%	17,4%
06: Slopen, grondverzet, bouwinstallaties	13,5%	9,5%	9,5%	8,1%	8,1%
07: Afwerking van gebouwen	5,3%	5,3%	5,3%	5,3%	5,3%
08: Groot- en detailhandel	17,4%	10,0%	12,5%	11,1%	13,9%
09: Personenvervoer over land	48,0%	38,2%	43,1%	35,1%	40,2%
10: Goederenvervoer over land	19,2%	18,1%	17,3%	18,1%	17,3%
11: Overige vervoer en opslag	33,9%	20,1%	23,3%	19,0%	19,5%
12: Post en koeriers	59,0%	43,6%	48,5%	40,8%	46,6%
13: Logiesverstrekking	41,3%	0%	15,5%	0%	12,6%
14: Eet- en drinkgelegenheden	26,1%	13,8%	19,6%	13,8%	19,6%
15: Dienstverlening informatietechnologie	10,0%	8,5%	5,0%	8,6%	6,9%
16: Dienstverlening informatie	28,7%	17,9%	24,3%	18,8%	25,1%
17: Informatie en communicatie overig	29,3%	14,6%	17,2%	14,6%	17,2%
18: Financiële instellingen	5,8%	5,8%	3,6%	5,8%	3,6%
19: Rechtskundige dienstverlening	10,0%	4,3%	9,2%	4,4%	9,5%
20: Advies management en bedrijfsvoering	6,1%	4,3%	2,8%	4,4%	3,2%
21: Industrieel ontwerp en vormgeving	17,1%	6,9%	8,3%	7,8%	8,7%
22: Advisering, onderzoek en overig	12,0%	6,9%	3,5%	6,9%	3,5%
23: Beveiliging en opsporing	34,7%	26,0%	29,3%	26,1%	28,8%
24: Reiniging	26,2%	22,0%	26,2%	19,0%	23,4%
25: Verhuur van roerende goederen	23,3%	17,6%	18,5%	16,3%	17,2%
26: Openbaar bestuur	25,5%	18,2%	20,8%	20,8%	20,8%
27: Medische en tandheelkundige praktijken	21,0%	17,2%	16,6%	17,5%	16,9%
28: Thuiszorg	7,3%	7,3%	6,6%	5,4%	4,7%
29: Kinderopvang	11,2%	11,2%	11,2%	11,2%	11,2%
30: Gezondheidszorg	37,6%	35,2%	35,1%	36,8%	35,2%
31: Kunst	38,6%	23,4%	26,2%	27,2%	27,6%
32: Cultuur, sport en recreatie	35,6%	23,9%	29,5%	26,1%	29,2%
33: Haar- en schoonheidsverzorging	40,0%	0%	40,0%	0%	48,2%
34: Overige dienstverlening	21,7%	10,8%	14,9%	10,9%	14,9%
Totaal	19,4%	12,8%	14,1%	13,3%	14,2%

Bron: zzp-enquête SEO Economisch Onderzoek (2018).

Gevolgen van de samentelregeling voor de opt-out

Voor de opt-out voor loonbelasting en werknemersverzekeringen geldt in de basisvariant dat zzp'ers een hoog uurtarief moeten hebben met daarbij een opdrachtduur korter dan een jaar óf ze voeren geen reguliere activiteiten uit. Het gevolg van de samentelregeling is dat de duur van (binnen drie maanden) opeenvolgende opdrachten wordt opgeteld, en dus dat ze minder snel van de opt-out gebruik kunnen maken. Dit heeft gevolgen voor de zzp'ers die aangeven een vervolgoopdracht te hebben of structureel voor dezelfde opdrachtgever te werken. De totale doorlooptijd van opdrachten voor dezelfde opdrachtgever en de tijd die tussen opdrachten zit worden op dezelfde manier bepaald als bij de ALT. Wanneer de doorlooptijd van opdrachten samen *meer* dan een jaar zijn én de opdrachten zitten binnen drie maanden van elkaar (de samentelregeling), dan is er geen mogelijkheid tot opt-out.

Tabel 2 laat zien dat 20,2 procent van de zzp'ers in aanmerking komt voor de opt-out zonder de samentelregeling, maar dat dit percentage zakt naar 18,4 procent wanneer dat wel gebeurt. De sector waar de daling het grootst is Medische en tandheelkundige praktijken. Het meer eenvoudige criterium, dat wanneer men structureel voor dezelfde opdrachtgever werkt men niet in aanmerking komt voor de opt-out, zorgt voor een soortgelijk maar iets lager percentage: 17,1 procent. Wanneer de variant wordt gehanteerd waarbij de tijd tussen opdrachten meetelt voor de samentelregeling, dan valt nog maar 12,5 procent onder de opt-out, omdat dan het aantal kortere relaties met opdrachtgevers daalt.

Tabel 2 Gewogen aandelen zzp'ers met zakelijke opdrachtgevers die bij verschillende criteria onder de opt-out vallen

	Uurtarief €75 of meer	Boven €75 en duur <1 jaar of niet regulier	Boven €75 en samenstelling of niet regulier	Boven €75 en niet structureel of niet regulier	Boven €75 en samenvariant of niet regulier
01: Teelt onder glas	12,9%	12,9%	11,7%	5,6%	3,1%
02: Overige landbouw, bosbouw en visserij	27,7%	25,2%	24,7%	12,3%	11,2%
03: Delfstoffen, industrie, energie en water	8,3%	8,3%	5,4%	1,8%	1,9%
04: Algemene burgerlijke en utiliteitsbouw	7,9%	4,3%	4,6%	7,9%	0,6%
05: Grond-, water en wegenbouw	6,0%	6,0%	3,5%	1,0%	1,0%
06: Slopen, grondverzet, bouwinstallaties	10,4%	8,0%	3,3%	2,9%	0%
07: Afwerking van gebouwen	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%
08: Groot- en detailhandel	30,4%	30,4%	25,3%	27,9%	25,3%
09: Personenvervoer over land	13,6%	11,6%	12,2%	0%	0%
10: Goederenvervoer over land	9,8%	8,7%	6,8%	5,7%	3,8%
11: Overige vervoer en opslag	17,1%	17,1%	15,7%	8,5%	3,5%
12: Post en koeriers	10,5%	10,5%	11,0%	0,4%	0,4%
13: Logiesverstrekking	14,3%	11,3%	11,3%	11,3%	11,3%
14: Eet- en drinkgelegenheden	19,6%	19,6%	19,6%	13,8%	11,6%
15: Dienstverlening informatietechnologie	28,4%	19,1%	18,7%	26,0%	15,8%
16: Dienstverlening informatie	25,6%	25,6%	24,7%	17,6%	9,8%
17: Informatie en communicatie overig	10,4%	7,7%	7,7%	10,4%	7,7%
18: Financiële instellingen	53,7%	52,2%	50,1%	53,7%	50,1%
19: Rechtskundige dienstverlening	21,1%	21,1%	20,3%	15,6%	13,8%
20: Advies management en bedrijfsvoering	47,2%	38,2%	34,3%	39,4%	23,4%
21: Industrieel ontwerp en vormgeving	12,1%	12,1%	10,6%	8,6%	4,9%
22: Advisering, onderzoek en overig	29,2%	27,2%	27,2%	27,5%	20,4%
23: Beveiliging en opsporing	10,7%	10,7%	6,5%	5,0%	2,9%
24: Reiniging	15,2%	15,2%	13,2%	8,3%	8,8%
25: Verhuur van roerende goederen	15,6%	13,6%	14,2%	11,9%	7,7%
26: Openbaar bestuur	26,9%	24,4%	19,2%	21,0%	16,3%
27: Medische en tandheelkundige praktijken	41,5%	41,5%	33,0%	27,1%	27,0%
28: Thuiszorg	0%	0%	0%	0%	0%
29: Kinderopvang	0%	0%	0%	0%	0%
30: Gezondheidszorg	4,1%	2,5%	1,0%	1,6%	0%
31: Kunst	8,9%	8,9%	9,1%	8,9%	5,5%
32: Cultuur, sport en recreatie	13,4%	13,4%	14,6%	8,5%	6,2%
33: Haar- en schoonheidsverzorging	0%	0%	0%	0%	0%
34: Overige dienstverlening	13,8%	7,5%	7,5%	7,5%	3,4%
Totaal	22,6%	20,2%	18,4%	17,1%	12,5%

Bron: zzp-enquête SEO Economisch Onderzoek (2018).