

Vergaderjaar 2019–2020

**31 311**

## **Zelfstandig ondernemerschap**

**Nr. 220**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2019

#### **Inleiding**

Met deze vierde voortgangsbrief informeren de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, over de huidige stand van zaken, de geboekte voortgang en de vervolgstappen ten aanzien van de maatregelen op het gebied van «werken als zelfstandige». Uw Kamer ontving eerder brieven over de uitwerking van deze maatregelen op 22 juni 2018, 26 november 2018 en 24 juni 2019.<sup>1</sup>

Met deze brieven bent u geïnformeerd over de maatregelen waarmee het kabinet armoede onder zelfstandigen wil tegengegaan en daarnaast zekerheid wil geven aan zelfstandigen en hun opdrachtgevers over de kwalificatie van de arbeidsrelatie.

Het kabinet heeft gedurende de afgelopen twee jaar gewerkt aan de uitwerking van de maatregelen en daarbij voor een alternatieve invulling gekozen van een aantal van de oorspronkelijk beoogde maatregelen, waaronder de arbeidsovereenkomst bij laag tarief (ALT) en de opt-out. Hierover is uw Kamer uitgebreid geïnformeerd in de laatste voortgangsbrief. Zo is de ALT-maatregel wegens een substantieel risico op strijdigheid met het Europees recht vervangen door een minimumtarief en bleek de opt-out van loonheffingen en werknemersverzekeringen niet voldoende zekerheid aan opdrachtgevers te kunnen bieden. De opt-out is vervangen door de zelfstandigenverklaring, wat een verdergaande invulling is van de afspraak in het regeerakkoord.

Zoals toegezegd in de vorige voortgangsbrief wordt u middels deze brief uitgebreid geïnformeerd over de derde maatregel: de opdrachtgeversver-

<sup>1</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 207, Kamerstuk 31 311, nr. 212 en Kamerstuk 31 311, nr. 219.

klaring die via een webmodule verkregen kan worden, en die onder voorwaarden zekerheid vooraf biedt over de aard van de arbeidsrelatie.

### *Dé zzp'er bestaat niet*

In Nederland waren in het eerste kwartaal van 2019 ruim 1.1 miljoen mensen werkzaam als zzp'er.<sup>2</sup> Daarvan zijn er geen twee hetzelfde. Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar zzp'ers benadrukte in 2015 al de veelzijdigheid van deze zelfstandigen, waaronder zowel de innovatieve ICT'er, zelfstandige veehouder, freelance journalist als thuiskapper moeten worden geschaard.<sup>3</sup> Zzp'ers verschillen als het gaat om achtergrond, sociaaleconomische status, opleidingsniveau en zelfredzaamheid.

Het kabinet stelt een gedifferentieerde aanpak voor om recht te doen aan deze diversiteit. Dat wil zeggen, ruimte voor echte ondernemers, tegengaan van ongewenste concurrentie op arbeidsvoorwaarden, bescherming van kwetsbaren tegen armoede en duidelijkheid over de status van de arbeidsrelatie voor zowel werkverstrekkers als werkenden. Tezamen vormen deze maatregelen een samenhangend pakket.

In deze brief wordt achtereenvolgens een update gegeven over (1) de webmodule; (2) de status en planning van het conceptwetsvoorstel minimumbeloning zelfstandigen en zelfstandigenverklaring, inclusief de opbouw van het minimumtarief en de motie Wiersma en Van Weyenberg<sup>4</sup>, en tot slot (3) het vervolg.

## **1. Webmodule**

### **Status en doel**

Oprachtgevers en hun opdrachtnemers ervaren op dit moment onvoldoende duidelijkheid in welke gevallen er geen sprake is van een dienstbetrekking. Het kabinet begrijpt dat de huidige wet- en regelgeving en jurisprudentie als complex kan worden ervaren en werkt daarom aan een webmodule als hulpmiddel waarmee opdrachtgevers vooraf zekerheid kunnen krijgen of een bepaalde opdracht buiten dienstbetrekking (en buiten fictieve dienstbetrekking<sup>5</sup>) kan worden uitgevoerd.

Duidelijkheid over de aard van de arbeidsrelatie is om meerdere redenen van belang. In het fiscale recht en in het socialezekerheidsrecht wordt onderscheid gemaakt tussen in dienstbetrekking werken en buiten dienstbetrekking werken. De vraag of iemand een dienstbetrekking heeft of niet, oftewel de vraag of iemand werknemer is of zelfstandige, wordt beoordeeld op basis van wetgeving en de bijbehorende jurisprudentie. Het onderscheid tussen de kwalificatie als zelfstandige en werknemer is van belang voor werkverstrekkers, werkenden en de overheid. Zo bepaalt dit onderscheid of sprake is van een inhoudingsplicht voor de loonheffing en verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen. Ook is het onderscheid van belang voor de fiscale behandeling van de inkomsten van de opdrachtnemer. Alleen zelfstandigen komen, wanneer zij fiscaal kwalificeren als ondernemer voor de Wet Inkomstenbelasting 2001, onder

<sup>2</sup> CBS statline.

<sup>3</sup> IBO ZZP, Kamerstuk 31 311, nr. 154.

<sup>4</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 936.

<sup>5</sup> Een fictieve dienstbetrekking wordt voor de loonheffingen en de werknemersverzekeringen hetzelfde behandeld als een echte dienstbetrekking. Voor meer info: [https://www.belastingdienst.nl/bibliotheek/handboeken/html/boeken/HL/stappenplan-stap\\_1\\_nagaan\\_of\\_er\\_een\\_dienstbetrekking.html#HL-01.1.2](https://www.belastingdienst.nl/bibliotheek/handboeken/html/boeken/HL/stappenplan-stap_1_nagaan_of_er_een_dienstbetrekking.html#HL-01.1.2)

Als we in het vervolg van deze brief spreken over buiten dienstbetrekking, wordt hiermee ook buiten fictieve dienstbetrekking bedoeld. Dit geldt niet voor de bijlage bij deze brief.

voorwaarden in aanmerking voor ondernemersfaciliteiten zoals de zelfstandigenaftrek. Daarnaast is het civielrechtelijke onderscheid tussen de arbeidsovereenkomst en andere typen overeenkomsten op basis waarvan arbeid wordt verricht, van belang voor de rechten en bescherming van de zelfstandige of werknemer en voor de daarmee gepaarde gaande risico's en kosten van degene die het werk aanbiedt (opdrachtgever of werkgever). Is er sprake van een arbeidsovereenkomst dan heeft de werknemer onder meer recht op loondoorbetaling bij ziekte en gelden de regels inzake de ontslagbescherming. Andere belangrijke verschillen in kosten en bescherming bestaan bijvoorbeeld uit het opbouwen van een pensioen, cao-verplichtingen en de verplichtingen en kosten omtrent sociale zekerheid. Er bestaat dus een groot verschil in fiscale en arbeidsrechtelijke behandeling tussen opdrachtnemers en werknemers.<sup>6</sup> De kwalificatie van de arbeidsrelatie – werknemer/werkgever of opdrachtnemer/opdrachtgever – heeft daardoor een grote impact op beide partijen.

Door deze verschillen ontstaat er ook ongewenste concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen zelfstandigen en werknemers, en tussen zzp'ers onderling. Die ongewenste concurrentie kan ook negatieve effecten hebben op andere terreinen. Zo is er een groeiende groep zelfstandigen die niet verzekerd is tegen arbeidsongeschiktheid. Om de negatieve effecten van ongewenste concurrentie tegen te gaan is het van groot belang dat de arbeidsrelatie juist wordt gekwalificeerd: het is niet de bedoeling dat werknemers zich – al dan niet gedwongen – voordoen als zelfstandige.

Waar het onderscheid in de bescherming en keuzevrijheid tussen werknemers en zzp'ers scherp is en de bijbehorende rechtsgevolgen groot zijn, wordt de beoordeling van de arbeidsrelatie als complex ervaren. Dit draagt niet bij aan spontane naleving. Het versimpelen van de beoordeling klinkt aantrekkelijk, maar zou geen recht doen aan de complexe maatschappelijke realiteit en de grote diversiteit waarin partijen hun werkrelaties vormgeven. Immers, dé zzp-er bestaat niet. Gekeken moet worden naar wie recht heeft op de bescherming van het arbeidsrecht en de werknemersverzekeringen. Daarom is de kwalificatie van de arbeidsrelatie van belang.

Met de webmodule ontwikkelt het kabinet een extra hulpmiddel om duidelijkheid te geven over de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen. Als uit de beantwoording van de vragen in de webmodule volgt dat buiten dienstbetrekking kan worden gewerkt, dan ontvangt de opdrachtgever een zogeheten opdrachtgeversverklaring. In de volgende paragraaf wordt de status van dit hulpmiddel nader toegelicht.

#### *Webmodule als extra instrument*

De webmodule is een extra handvat om zekerheid te krijgen over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Opdrachtgevers zijn niet verplicht de webmodule te gebruiken. De webmodule zorgt voor een laagdrempelige manier om zekerheid te krijgen over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. De webmodule kan immers door de opdrachtgever rechtstreeks benaderd worden en er is geen contact met de Belastingdienst of het UWV voor nodig.

Als er na beantwoording van de vragen in de webmodule geen opdrachtgeversverklaring wordt afgegeven, wil dit niet zeggen dat de arbeidsrelatie per definitie een dienstbetrekking is. In de gevallen waarin de wijze

<sup>6</sup> IBO ZZP, Kamerstuk 31 311, nr. 154.

waarop wordt gewerkt volgens de gegeven antwoorden heel erg veel lijkt op het werken in dienstbetrekking, is het kabinet voornemens om «een indicatie dienstbetrekking» af te geven. Daarmee kan aan een grotere groep opdrachtgevers duidelijkheid worden gegeven. Een indicatie dienstbetrekking heeft geen rechtsgevolgen. Toch doet de opdrachtgever er verstandig aan om bij een indicatie dienstbetrekking te bezien of de wijze waarop de arbeidsverhouding is of wordt vormgegeven moet worden herzien. Ook kan hij ervoor kiezen de opdrachtnemer/werknemer in dienst te nemen. Als hij geen actie onderneemt, is de kans groot dat hij in strijd met de wet handelt en dat bij een reguliere controle of bij een gang naar de civiele rechter door bijvoorbeeld de opdrachtnemer/werknemer wordt vastgesteld dat er sprake is van een dienstbetrekking, met alle gevolgen van dien. Als de opdrachtgever de wijze waarop de arbeidsverhouding wordt vormgegeven wijzigt, kan hij mogelijk wel een opdrachtgeversverklaring krijgen. Ook kan een deel van deze opdrachtgevers gebruik maken van de zelfstandigenverklaring, indien voldaan wordt aan de voorwaarden.

Er blijven echter ook situaties waarin de webmodule geen oordeel kan geven. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn omdat in de desbetreffende branche of sector specifieke omstandigheden een rol spelen, waarmee in de webmodule onvoldoende rekening kan worden gehouden, of omdat er op bepaalde vragen tegenstrijdige antwoorden worden gegeven.

Als de webmodule geen oordeel kan geven, kan de opdrachtgever mogelijk gebruik maken van de andere instrumenten die duidelijkheid geven over de aard van de arbeidsrelatie (zie ook hierna de paragraaf *Andere instrumenten voor de beoordeling van de aard van de arbeidsrelatie*). Ook kunnen zij mogelijk gebruik maken van de zelfstandigenverklaring.

De opdrachtgeversverklaring heeft geen wettelijke basis nodig. Uitgangspunt is dat een afgegeven opdrachtgeversverklaring de opdrachtgever vooraf zekerheid geeft dat geen loonheffing hoeft te worden ingehouden en afgedragen en geen premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet (Zvw) hoeven te worden betaald. De vrijwaring geldt alleen voor zover de vragen in de webmodule naar waarheid zijn ingevuld en er in de praktijk dienovereenkomstig wordt gewerkt.

#### *Andere instrumenten voor de beoordeling van de aard van de arbeidsrelatie*

Opdrachtgevers en opdrachtnemers zijn zelf verantwoordelijk voor het bepalen van de aard van de arbeidsrelatie. Naast de te ontwikkelen webmodule zijn er andere instrumenten om duidelijkheid te krijgen over de aard van de arbeidsrelatie. Om hen meer handvatten te geven bij de beoordeling van de arbeidsrelatie is per 1 januari 2019 een uitgebreide toelichting over het gezagscriterium toegevoegd aan het zogenoemde Handboek Loonheffingen (dat de status heeft van een beleidsbesluit). In deze toelichting wordt zo goed mogelijk inzicht gegeven in de elementen die onder het huidige recht en de jurisprudentie een rol spelen in de beoordeling of sprake is van een gezagsverhouding.

Een opdrachtgever kan ook al duidelijkheid hebben over de aard van de arbeidsrelatie, omdat bijvoorbeeld naar tevredenheid wordt gewerkt op basis van een gepubliceerde (branche)overeenkomst. Voorwaarde hierbij is dat in de praktijk de opdrachtgever en opdrachtnemer werken conform de (branche)overeenkomst. Ook kan een opdrachtgever of opdrachtnemer zich wenden tot de Belastingdienst voor het reguliere vooroverleg. Hierbij

zal de Belastingdienst het Besluit Fiscaal Bestuursrecht hanteren. Het verzoek moet een duidelijke omschrijving van de arbeidsrelatie bevatten inclusief alle relevante feiten en omstandigheden. Daarnaast moet het verzoek een gemotiveerd eigen oordeel over de aard van de arbeidsrelatie bevatten.

### *Webmodule en handhaving*

Een afgegeven opdrachtgeversverklaring geeft de opdrachtgever vrijwaring van het inhouden en afdragen van loonheffing en van het betalen van premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw. Bij controle door de Belastingdienst kan een opdrachtgever zich beroepen op een afgegeven opdrachtgeversverklaring, mits de webmodule naar waarheid is ingevuld en er overeenkomstig de gegeven antwoorden wordt gewerkt. Blijkt uit controle door de Belastingdienst dat niet overeenkomstig de gegeven antwoorden wordt gewerkt, dan vervalt de vrijwaring. Dit betekent niet dat er dan per definitie sprake is van een dienstbetrekking. De Belastingdienst zal in dat geval op de gebruikelijk wijze aan de hand van alle aangetroffen feiten en omstandigheden van het individuele geval de aard van de arbeidsrelatie beoordelen. Dit geldt ook voor situaties waarin geen opdrachtgeversverklaring aanwezig is. Zoals ook is aangegeven in de derde voortgangsbrief «werken als zelfstandige» zal het huidige handhavingsmoratorium na invoering van de in deze brief genoemde maatregelen (zelfstandigenverklaring, minimumtarief, webmodule) gefaseerd worden afgebouwd.

### **Testfase**

#### *Vragenlijst ten behoeve van de webmodule*

Ten behoeve van de webmodule heeft het kabinet door een werkgroep van beleidsambtenaren van de Ministeries van SZW en Financiën, het UWV en de Belastingdienst een conceptvragenlijst laten ontwikkelen die zoveel mogelijk relevante elementen uitvraagt om een beoordeling van de arbeidsrelatie te kunnen maken.

Als input voor de elementen die worden uitgevraagd om een arbeidsrelatie te beoordelen, is (net als bij de verduidelijking van het gezagscriterium in het Handboek Loonheffingen van de Belastingdienst) gebruik gemaakt van jurisprudentie, maar ook van intern en extern ontwikkelde vragenlijsten. Dit betreft bijvoorbeeld vragenlijsten die zijn ontwikkeld in de markt en in het buitenland (Australië en Verenigd Koninkrijk) en via internet raadpleegbaar zijn. De conceptvragenlijst is vervolgens voorgelegd aan een kleine groep toekomstige gebruikers van de webmodule (opdrachtgevers), die de conceptvragenlijst hebben ingevuld en vervolgens door een onafhankelijk bureau (Metrixlab) zijn geïnterviewd over hun bevindingen.

Na verwerking van de input van de geïnterviewde gebruikers is de conceptvragenlijst voorgelegd aan de vijf wetenschappers die eerder de position papers over het gezagscriterium<sup>7</sup> hebben geschreven. Aan hen is gevraagd of de conceptvragenlijst de juiste elementen uitvraagt om een uitspraak te kunnen doen over de vraag of buiten dienstbetrekking kan worden gewerkt. Ook is de vraag voorgelegd of er nog elementen ontbreken die relevant zijn voor deze beoordeling. Het algemene beeld was dat de juiste vragen worden gesteld. Hun suggesties zijn zo goed mogelijk verwerkt in de vragenlijst.

<sup>7</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/11/26/vervolgbijsluiting-%E2%80%98werken-als-zelfstandige%E2%80%99>.

Parallel met het betrekken van externe partijen is aan Arbeidsmarktresearch Universiteit van Amsterdam (hierna UvA) een onderzoeksoopdracht verstrekt voor het maken van een juridische database en het analyseren van jurisprudentie ten behoeve van de ontwikkeling van de webmodule. Voor de uitkomsten van het rapport van de UvA<sup>8</sup> wordt verwezen naar de paragraaf «Juridische database» in deze brief.

De conceptvragenlijst is daarna door onderzoeksbureau I&O Research uitgezet onder opdrachtgevers om gegevens te verzamelen voor het ontwikkelen van de webmodule. Na een testfase onder 1.000 opdrachtgevers is de conceptvragenlijst uitgezet onder circa 50.000 opdrachtgevers. Hierbij is rekening gehouden met een verwachte respons van 10%. Circa 8.400 opdrachtgevers hebben gereageerd. Dit betroffen ook opdrachtgevers die niemand hebben ingehuurd, dan wel uitsluitend werknemers in dienst hebben genomen. Dit heeft een databestand met circa 3.400 praktijkcasussen opgeleverd, waarbij de opdrachtgever heeft aangegeven dat hij een zelfstandige heeft ingehuurd. Uit dit databestand is gebleken dat niet elke vraag even goed is begrepen en dat fictieve dienstbetrekkingen in het algemeen weinig bekend zijn. Een fictieve dienstbetrekking is een wettelijk aangewezen arbeidsverhouding die – zonder dat er sprake is van een echte dienstbetrekking (een arbeidsovereenkomst of een ambtelijke aanstelling) – toch onder de inhoudingsplicht voor de loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen of onder de premie- en verzekeringsplicht van de werknemersverzekeringen valt. Het databestand heeft belangrijke input opgeleverd voor het verbeteren van de conceptvragenlijst.

Parallel aan het uitzetten van de conceptvragenlijst onder de opdrachtgevers is deze besproken met diverse veldpartijen. Dit betrof onder meer vertegenwoordigers van zzp-organisaties, vakbonden, werkgeversorganisaties, brancheorganisaties, belastingadviseurs en enkele grote(re) werkgevers.

Algemeen gedeeld beeld is dat de beoordeling van een arbeidsrelatie complex is. De conceptvragenlijst werd als compleet, maar daardoor ook als lang ervaren. Gepoogd is om waar mogelijk vragen te schrappen of samen te voegen, maar om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de feitelijke werksituatie is het noodzakelijk om veel relevante elementen uit te vragen. Het gaat er immers om dat via de antwoorden op de vragen een holistische weging, zoals in de rechtspraak bij de beoordeling van arbeidsrelaties als uitgangspunt wordt gehanteerd, zo goed mogelijk wordt benaderd. Een holistische benadering is een weging waarbij alle elementen van het specifieke geval in onderlinge samenhang worden gewogen.

Alle opmerkingen en suggesties van de hiervoor genoemde partijen voor verbetering van de vragen, de volgorde en de toelichting zijn beoordeeld en voor zover mogelijk verwerkt in een nieuwe, aangepaste versie van de conceptvragenlijst. Ter illustratie is hieronder een selectie opgenomen van de uitwerking van een aantal opmerkingen en suggesties:

- De vraag «Wie stelt de overeenkomst op?» is vervangen door de vraag «Wie bepaalt de inhoud van de overeenkomst?». Reden hiervoor is dat in het algemeen de opdrachtgever de overeenkomst opstelt, maar er over de inhoud wordt onderhandeld. Deze mogelijkheid tot onderhandeling is relevant en komt in de tweede vraag beter tot uitdrukking.
- De vraag «Heeft de opdrachtnemer een btw-nummer?» is vervangen door «Brengt de opdrachtnemer voor deze opdracht btw in rekening?».

<sup>8</sup> Het rapport is raadpleegbaar op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/11/20/werken-buiten-dienstbetrekking>.

Reden hiervoor is dat met name uit het UvA rapport is gebleken dat het feit dat btw in rekening wordt gebracht een rol speelt bij de beoordeling van de aard van de arbeidsrelatie en niet zo zeer of de opdrachtnemer een btw-nummer heeft.

- Er is een vraag toegevoegd over het aantal uren per week dat wordt gewerkt. Dit omdat de omvang van het werk in relatie tot de duur van de opdracht mede kan bepalen in hoeverre er (economische) afhankelijkheid is van de opdrachtgever.

Deze nieuwe conceptvragenlijst wordt in de periode november–december uitgezet onder ongeveer 10.000 opdrachtgevers. Op die manier wordt een tweede dataset met praktijkcasussen verkregen om de webmodule verder te ontwikkelen. Voor een indruk van de nieuwe conceptvragenlijst kunt u van woensdag 27 november 2019 om 12.00 uur tot vrijdag 20 december 2019 uiterlijk 12.00 uur terecht op de volgende link van I&O research: <http://startvragenlijst.nl/demowebmodule/>

#### *Juridische database*

Zoals hiervoor aangegeven heeft de UvA een juridische database ontwikkeld waarin jurisprudentie op het gebied van het arbeidsrecht, de fiscaliteit en sociale zekerheid van ongeveer de laatste 10 jaar inzichtelijk wordt gemaakt met betrekking tot de kwalificatie van een arbeidsrelatie.

De analyse van de UvA maakt duidelijk dat uit de rechtspraak een diffuus beeld ontstaat. Niet duidelijk is hoe dit komt. Dit zou kunnen komen doordat de rechtspraak geen eenduidige oordelen afgeeft of doordat partijen zich nu eenmaal juist bij lastige casussen tot de rechtspraak wenden. Opgemerkt zij, dat de analyse van de UvA vooral kwantitatief van aard is. De onderzoekers zijn nagegaan hoe vaak een bepaald element in de uitspraak naar voren is gebracht en wat het oordeel van de rechter in de desbetreffende casus is geweest. Daaruit blijkt niet of het betreffende element bijdraagt aan dit oordeel, maar slechts dat dit element genoemd is.

De analyse van de UvA en de aanbevelingen over combinaties van elementen en de weging zijn daarom met name bruikbaar als een indicatie van welke elementen regelmatig worden aangevoerd in een rechtszaak over de kwalificatie van de arbeidsrelatie.

Ook komt de UvA tot een aantal aanbevelingen die van belang kunnen zijn bij de ontwikkeling van de webmodule:

- Stel de webmodule zo op dat overduidelijke gevallen er snel kunnen worden uitgefilterd. Voor minder evidente gevallen kunnen dan extra vragen worden gesteld.
- Om tot een juiste inschatting te komen is het van belang ook minder zwaarwegende elementen uit te vragen in de webmodule.
- De UvA pleit voor een systeem dat eenvoudig is aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen.

Het kabinet neemt ook deze aanbevelingen mee bij de verdere ontwikkeling van de webmodule. Dit betekent onder meer dat er gezocht wordt naar een logische route door de vragenlijst, waarmee opdrachtgevers waar mogelijk minder vragen hoeven te beantwoorden en dus sneller een uitkomst krijgen, zonder afbreuk te doen aan de holistische benadering. De overige gevallen moeten dan mogelijk extra vragen beantwoorden (bijvoorbeeld de minder zwaarwegende) om een uitkomst te kunnen krijgen. Ook daarom is gekozen de aangepaste conceptvragenlijst opnieuw uit te zetten onder opdrachtgevers.

## Voorlopige resultaten testfase

Het kabinet heeft door het databestand van praktijkcasussen, waarbij de opdrachtgever heeft aangegeven een zelfstandige te hebben ingehuurd, een beeld gekregen van hoe er in de praktijk wordt gewerkt. In bijlage 1 is een aantal voorbeelden opgenomen van deze praktijk<sup>9</sup>. Voor de ontwikkeling van de webmodule heeft een team van experts van de Belastingdienst, het UWV, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Financiën ruim 200 praktijkcasussen bezien om na te gaan of aan de hand van de casussen een oordeel gegeven kan worden over de aard van de arbeidsrelatie en welk oordeel dat zou zijn. Een groot deel van deze casussen is ook ter beoordeling voorgelegd aan externe experts (wetenschappers, fiscaal en sociaalzekerheidsrecht experts). In de voorbeelden uit de bijlage is ook het oordeel van de experts weergegeven.

Hierna zijn enkele voorlopige indicaties opgenomen over de uitkomsten van de webmodule. Deze zijn gebaseerd op een beoordeling van een steekproef van ingevulde conceptvragenlijsten. Er moet benadrukt worden dat de testfase nog niet is afgerond en dat daarom alleen een nog vrij globale schets wordt gegeven van de voorlopige uitkomsten. De fictieve dienstbetrekkingen zijn niet beoordeeld door de experts en dus nog niet meegenomen in de voorlopige uitkomsten. Bovendien is, zoals hiervoor al is aangegeven, de conceptvragenlijst inmiddels gewijzigd en wordt deze nieuwe conceptvragenlijst opnieuw uitgezet onder opdrachtgevers. Met behulp van de nieuwe uitvraag onder opdrachtgevers met een verbeterde vragenlijst zal het beeld worden aangescherpt. Op dit moment is het hierdoor nog niet mogelijk om de precieze verhouding aan te geven tussen het aantal gevallen waarin in de testfase een opdrachtgeversverklaring afgegeven zou zijn, het aantal gevallen waarin een indicatie dienstbetrekking afgegeven zou zijn en het aantal gevallen waarin de webmodule geen uitkomst zou bieden. Wel is al duidelijk dat alle drie deze groepen een substantieel aantal gevallen betreft, waarbij de groep die een indicatie dienstbetrekking zou krijgen substantiëler is dan de andere twee groepen.

Op basis van de uitgevraagde informatie blijkt dat het in een substantieel aantal gevallen mogelijk is om vast te stellen dat een opdracht buiten dienstbetrekking kan worden uitgevoerd. De casussen 1, 2 en 3 in bijlage 1 zijn daar een voorbeeld van. Hoewel een aantal antwoorden wijst op het werken in dienstbetrekking, zijn er duidelijk meer en belangrijke elementen die wijzen op het werken buiten dienstbetrekking. De webmodule zou deze opdrachtgevers op basis van de gegeven antwoorden een opdrachtsgeversverklaring kunnen afgeven.

Op basis van de beoordeelde casussen blijkt dat in een substantiële aantal gevallen door een opdrachtgever iemand wordt ingehuurd als zzp'er terwijl de feitelijke omstandigheden overeenkomen met werken in dienstbetrekking (bijvoorbeeld o.a. omdat de werkzaamheden onder grotendeels dezelfde condities worden uitgevoerd door werknemers en er bij ziekte loon wordt doorbetaald). Zo werken de opdrachtnemers in casus 4, 5 en 6 op een aantal belangrijke punten op vrijwel dezelfde wijze als werknemers bij hetzelfde bedrijf. Er is in die gevallen een sterke indicatie dat ten onrechte buiten dienstbetrekking wordt gewerkt.

Ook is er een substantieel aantal casussen waarbij op basis van de gegeven antwoorden niet eenduidig geconcludeerd kan worden of er sprake is van werken buiten of in dienstbetrekking. Dit geldt voor de

<sup>9</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).



casussen 7, 8 en 9 in de bijlage. In deze casussen zijn er zowel behoorlijk wat indicaties voor een dienstbetrekking, als indicaties die erop wijzen dat buiten dienstbetrekking wordt gewerkt. Zo is er in casus 7 tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer een resultaatsverplichting overeengekomen (wat wijst op werken buiten dienstbetrekking), maar kan de opdrachtgever wel aanwijzingen en instructies geven over de wijze waarop de werkzaamheden moeten worden verricht door de opdrachtnemer (wat wijst op werken in dienstbetrekking). In deze casussen kan de webmodule geen uitsluitel geven.

De casussen illustreren ook dat het een misverstand is, dat als er één element wijst op werken in dienstbetrekking er geen sprake meer kan zijn van werken buiten dienstbetrekking. In casus 1 leidt bijvoorbeeld het gegeven dat aanwijzingen en instructies gegeven kunnen worden, op zichzelf niet tot de conclusie dat sprake is van werken in dienstbetrekking. In die casus zijn er voldoende andere indicaties dat er toch buiten dienstbetrekking gewerkt wordt, onder andere omdat de opdrachtnemer aansprakelijk is voor eventuele schade die de opdrachtnemer veroorzaakt bij de uitvoering van de werkzaamheden en de kosten draagt voor extra werkzaamheden of herstelwerkzaamheden als de verrichte werkzaamheden niet voldoen aan de opdracht. Datzelfde geldt voor casus 3 met betrekking tot het gegeven dat iemand werkzaamheden uitvoert die een wezenlijk onderdeel van de bedrijfsvoering betreffen. Er zijn daar voldoende andere indicaties die wijzen op het werken buiten dienstbetrekking, zoals het feit dat de opdrachtnemer aansprakelijk is voor eventuele schade die hij veroorzaakt bij de uitvoering van de werkzaamheden en de kosten draagt voor extra werkzaamheden.

Dit geldt overigens ook andersom: het enkele feit dat geen loon doorbetaald wordt bij ziekte, terwijl de werkende verder op vergelijkbare wijze werkt als werknemers van de werkverstrekker, betekent niet dat er buiten dienstbetrekking wordt gewerkt. Ook het enkele feit dat er een totaalbedrag is afgesproken of dat de werkende meer vrijheid heeft dan werknemers van het bedrijf, is op zich niet voldoende om buiten dienstbetrekking te werken. In casus 5 in de bijlage heeft de opdrachtnemer bijvoorbeeld wel zelf de wettelijk verplichte certificaten om de werkzaamheden te mogen verrichten en vormen de werkzaamheden geen wezenlijk onderdeel van de bedrijfsvoering van de opdrachtgever, maar zijn er veel en belangrijke andere indicaties die wijzen op een dienstbetrekking, zoals het feit dat de opdrachtnemer een vast periodiek bedrag krijgt, wat ook wordt doorbetaald als de opdrachtnemer ziek is of als er tijdelijk geen werk is. In casus 6 wordt de opdrachtnemer wel ingehuurd voor zijn specifieke kennis en ervaring, maar ook hier geldt dat er veel indicaties zijn die juist wel wijzen op een dienstbetrekking, zoals het feit dat de opdrachtnemer niet zonder toestemming voor andere opdrachtgevers mag werken en het feit dat dezelfde bedrijfs- of gedragsregels en voorschriften gelden als voor de werknemers van de opdrachtgever.

De genoemde indicaties die wijzen op een dienstbetrekking (of juist op het tegendeel) zijn weliswaar elementen die een rol spelen bij de beoordeling, maar geen enkel element is op zichzelf doorslaggevend. Bij de ontwikkeling van de webmodule wordt dan ook gepoogd zo goed mogelijk aan te sluiten bij de holistische benadering, waarbij de relevante elementen in onderlinge samenhang worden beoordeeld.

Zoals blijkt uit bovenstaande zal de webmodule straks niet voor elke opdrachtgever de (gewenste) zekerheid bieden. Dat hoeft niet in elk geval een probleem te zijn. De opdrachtgevers die geen zekerheid kunnen ontlenen aan met de webmodule, kunnen één van de andere instrumenten gebruiken voor de beoordeling van de arbeidsrelatie (zoals

beschreven in de paragraaf *Andere instrumenten voor de beoordeling van de aard van de arbeidsrelatie*). Mogelijk kunnen zij gebruik maken van de zelfstandigenverklaring, als zij aan de voorwaarden voldoen. Ook kunnen zij hun werkwijze met de opdrachtnemer aanpassen, zodat de werkzaamheden wel buiten dienstbetrekking uitgevoerd kunnen worden of hun opdracht vervangen door een arbeidsovereenkomst.

Op basis van voorbeelden van praktijkcasussen, zoals de casussen in de bijlage, wil het kabinet met uw Kamer en met de relevante veldpartijen in gesprek gaan. Op deze manier ontstaat meer zicht op de maatschappelijke opvattingen over de kwalificatie van de arbeidsrelatie en op wat de webmodule kan gaan betekenen in de dagelijkse praktijk.

## **Vervolg**

### *Planning mogelijke implementatie webmodule*

Op grond van de hiervoor genoemde stappen is het kabinet van mening dat een webmodule ontwikkeld kan worden die onder voorwaarden zekerheid geeft over de aard van de arbeidsrelatie. Om tot een werkende webmodule te komen, moet echter nog veel werk verzet worden. Het kabinet zal naar verwachting nog het eerste kwartaal van 2020 nodig hebben om de conceptvragenlijst en de beslisboom te vervolmaken, af te ronden en inzicht te krijgen in foutmarges.

Zoals hiervoor al is aangegeven, wordt de aangepaste conceptvragenlijst in de periode november–december uitgezet onder circa 10.000 opdrachtgevers. Daarmee wordt een actueel bestand van praktijkcasussen verkregen. Voor de verdere ontwikkeling van de webmodule is het van belang dat een representatief deel van deze praktijkcasussen ook wordt beoordeeld door deskundigen (intern en extern). Vervolgens moet de definitieve vragenlijst van een weging worden voorzien waarmee zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de deskundigenbeoordelingen. Hierbij dient tevens onderzocht te worden of en in hoeverre er combinaties van vragen mogelijk zijn waarbij opdrachtgevers met het stellen van een beperkter aantal vragen al een uitkomst kunnen krijgen die overeenkomt met de uitkomst op basis van de volledige vragenlijst. Vervolgens dienen de foutmarges inzichtelijk te worden gemaakt. Er zijn meerdere foutmarges denkbaar:

1. er wordt door de webmodule een opdrachtgeversverklaring afgegeven, terwijl dit volgens de deskundigenbeoordeling niet zou moeten;
2. er wordt geen opdrachtgeversverklaring afgegeven terwijl dit volgens de deskundigenbeoordeling wel zou kunnen;
3. de uitkomst van een kortere route door de vragenlijst wijkt af van de uitkomst op basis van de volledige vragenlijst.

Dit vraagt om een zorgvuldige analyse en weging.

Zoals eerder aangegeven, wil het kabinet een breed gesprek voeren over de wijze waarop wordt gewerkt en in hoeverre bepaalde werkwijzen zich al dan niet lenen om buiten dienstbetrekking te werken. Het kabinet zal de komende maanden gebruiken om met uw Kamer en relevante veldpartijen in gesprek te gaan. Het kabinet zal uw Kamer in het eerste kwartaal van 2020 informeren over de definitieve vragenlijst, de beslisboom ten behoeve van de webmodule en de verhouding tussen het aantal gevallen waarin in de testfase een opdrachtgeversverklaring afgegeven zou zijn, het aantal gevallen waarin een indicatie dienstbetrekking afgegeven zou zijn en het aantal gevallen waarin de webmodule geen uitkomst zou bieden.

## **2. Wet minimumbeloning zelfstandigen en zelfstandigenverklaring**

Zoals aangegeven wordt met de verschillende maatregelen geprobeerd recht te doen aan de diversiteit van de betreffende groepen zelfstandigen. Zo verschilt de focus van de maatregelen per groep: het minimumtarief gaat gelden voor alle zzp'ers maar biedt vooral bescherming tegen armoede aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De zelfstandigenverklaring is bij uitstek bedoeld voor werkenden aan de bovenkant van de arbeidsmarkt. Over de voorgenomen invulling van beide maatregelen is uw Kamer reeds geïnformeerd.<sup>10</sup> Hieronder volgt daarom een beknopte weergave van de huidige stand van zaken op zowel inhoud als proces.

### *Minimumtarief voor zzp'ers*

Het kabinet wil armoede onder werkenden voorkomen en heeft daartoe gekozen voor de invoering van een minimumtarief voor zelfstandigen. Dit tarief richt zich op het voorzien in een bestaansminimum en biedt geen duiding over de aard van de arbeidsrelatie tussen partijen. Het kabinet is daarbij uitgekomen op een tarief van € 16,- per uur (prijspeil 2019). Met de invoering van een minimumtarief wordt voorkomen dat zelfstandigen tegen een (te) laag tarief werken. Zelfstandigen die voltijd deelnemen aan de arbeidsmarkt moeten kunnen terugvallen op een acceptabel minimuminkomensniveau.

Het minimumtarief is er op gericht om armoede onder werkenden te voorkomen, maar laat onverlet dat het opdrachtgevers en opdrachtnemers nog steeds vrij staat een hoger tarief overeen te komen. Dit kan in individuele gevallen, maar ook sectoraal mits dit binnen de kaders van het mededingingsrecht gebeurt. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) heeft een concept leidraad opgesteld, waarin de (on)mogelijkheden voor sectorale minimumtarieven voor zelfstandigen zonder personeel worden uiteengezet.<sup>11</sup>

Tijdens het VAO arbeidsmarktbeleid van 4 september jongstleden heeft de Minister van SZW uw Kamer toegezegd in de eerstvolgende voortgangsbrief in te gaan op de vragen hoe het minimumtarief op basis van het bestaansminimum is opgebouwd en hoe een minimumtarief er uit zou zijn indien deze gebaseerd zou zijn op de Wet minimumloon (WML). In de volgende paragrafen wordt op deze vragen ingegaan.

### *Opbouw minimumtarief*

Het minimumtarief heeft als doel te waarborgen dat zelfstandigen die voltijds werken daarmee tenminste het sociaal minimum (€ 12.336 op jaarbasis) kunnen verdienen zodat armoede wordt voorkomen. Het kabinet beschouwt daarbij «voltijds» als 46 weken per jaar, 40 uur per week werken (1.840 uur), en gaat bij het vaststellen van de hoogte van het tarief uit van een zelfstandige die geen recht heeft op de fiscale ondernemersfaciliteiten.

Daarnaast heeft het kabinet bij het bepalen van de hoogte van het tarief ook rekening gehouden met het maken van reserveringen voor werkloosheid («leegloop»), arbeidsongeschiktheid, en de eerste twee ziektejaren. Voor de hoogte van deze reserveringen is uitgegaan van de

<sup>10</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 219.

<sup>11</sup> <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-zzpers-kunnen-afspraken-maken-over-minimuminkomen>.

kosten van vergelijkbare verzekeringen voor werknemers.<sup>12</sup> Er wordt geen rekening gehouden met een reservering voor aanvullend pensioen omdat de hoogte van de collectieve pensioenuitkering (AOW) boven het niveau van het sociaal minimum ligt.

Voorts is er bij de bepaling van de hoogte van het tarief rekening gehouden met het feit dat een zelfstandige niet alle uren die hij werkt ook daadwerkelijk bij de opdrachtgever kan declareren. De meest recente cijfers van het zzp-panel uit 2012 geven aan dat gemiddeld zo'n 67% van de uren die een zelfstandige aan zijn bedrijf of beroep besteedt gedeclareerd kunnen worden.<sup>13</sup>

Ten slotte heeft het kabinet bij de berekening van de hoogte van het minimumtarief rekening gehouden met de kosten die zelfstandigen maken. Dat wil zeggen: direct aan de opdracht toe te rekenen kosten, zoals materiaalkosten, zijn niet meegenomen in de berekening van de hoogte van het tarief. Deze moeten immers direct aan de opdrachtgever in rekening worden gebracht bovenop het minimumtarief. Een zelfstandige maakt echter ook kosten die niet direct aan de opdracht zijn toe te rekenen (daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan kosten voor administratie of acquisitie). Het is voor partijen vaak lastig te beoordelen in hoeverre deze kosten aan een specifieke opdracht toegedeeld moeten worden. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat een zelfstandige uiteindelijk toch nog onder het sociaal minimum komt doordat hij deze kosten voor eigen rekening neemt. Op basis van cijfers van SEO Economisch Onderzoek heeft het kabinet daarom gekozen voor een verhoging van het tarief met 15%. Het kabinet hecht er aan om te benadrukken dat de kosten die niet aan een specifieke opdracht toerekenbaar zijn, de zogeheten indirecte kosten, uiteraard wel doorberekend mogen worden aan de opdrachtgever. Het staat zelfstandigen vrij hier zelf een keuze in te maken. Voor de controle of is voldaan aan het minimumtarief worden deze indirecte kosten echter niet meegerekend.

Om tot het minimumtarief te komen is berekend hoeveel omzet een zelfstandige moet genereren om netto op het sociaal minimum (€ 12.336 op jaarbasis) uit te komen. Die berekening is te vinden in tabel A van bijlage 2 en laat zien dat, rekening houdend met bovengenoemde reserveringen en opslag voor algemene kosten, een zelfstandige in een jaar € 19.759 omzet moet genereren om uiteindelijk het netto sociaal minimum als beschikbaar inkomen (na reserveringen) over te houden<sup>14</sup>. Uitgaande van 1.233 declarabele uren per jaar (46 weken van 40 uur per week werken waarvan 67% declarabel) leidt dat tot een minimumtarief te hoogte van € 16 per uur, exclusief btw. Die hoogte van het minimumtarief zal elk jaar op 1 januari naar aanleiding van de indexatie van het sociaal minimum opnieuw worden berekend en, afgerond op decimalen, worden vastgesteld en gepubliceerd. Het gaat hier om een tarief exclusief btw. Immers, wanneer een zelfstandige btw dient af te dragen aan de fiscus kan hij dit bedrag niet vrijelijk gebruiken om in zijn levensbehoeften te voorzien.

---

<sup>12</sup> De hoogte van de opgenomen reservering voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering (aov) kan nog worden bijgesteld zodra er meer duidelijkheid is over de invulling en bijbehorende kosten van de door het kabinet aangekondigde en voor uitwerking bij de sociale partners neergelegde verplichte aov voor zelfstandigen.

<sup>13</sup> Panteia, 2012.

<sup>14</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

### *Vergelijking met het wettelijk minimumloon*

Omdat het minimumtarief in de eerste plaats tot doel heeft armoede onder werkenden te voorkomen is ervoor gekozen het sociaal minimum als uitgangspunt te nemen. Dat leidt, zoals hierboven aangegeven, tot een minimumtarief van € 16,- per uur. Zoals toegezegd is ook gekeken naar op welk minimumtarief uitgekomen zou zijn wanneer niet het sociaal minimum maar het wettelijk minimumloon (WML) als uitgangspunt zou worden genomen.<sup>15</sup> Ook hier uitgaande van 1.233 declarabele uren per jaar leidt dat tot een tarief van € 25,20 per uur exclusief btw.

Het verschil tussen een minimumtarief op WML-niveau en op sociaal minimum is substantieel. Dat komt ten eerste doordat het netto WML ongeveer € 6.000 per jaar hoger ligt dan het sociaal minimum voor een alleenstaande. Daarnaast is het minimumuurtarief een brutobegrip. Om op het bedrag van het netto WML uit te komen is er bruto een relatief hoger bedrag nodig dan om uit te komen op het netto sociaal minimum. Dat komt door de progressieve belastingheffing. Zie bijlage 2 voor de onderliggende berekening.

Het minimumtarief vormt in beginsel een inbreuk op de Dienstenrichtlijn (zie artikelen 15 en 16 van de Dienstenrichtlijn). Echter in sommige gevallen kan het doel van een maatregel, zoals een minimumtarief, een dergelijke inbreuk rechtvaardigen, bijvoorbeeld wanneer deze, zoals in dit geval, bedoeld is om zelfstandigen in staat te stellen in een sociaal minimum te voorzien en zo armoede te voorkomen. De hoogte van een minimumtarief moet dusdanig zijn dat deze niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is om dat doel te bereiken. Een tarief dat niet gebaseerd is op het sociaal minimum, maar bijvoorbeeld het minimumloon als uitgangspunt neemt, vormt daarom naar inschatting van het kabinet een niet te rechtvaardigen inbreuk en wordt derhalve zeer risicovol geacht. Om deze reden is gekozen voor aansluiting bij het sociaal minimum.

Het kabinet hecht eraan om te benadrukken dat bij de berekening van het tarief gebaseerd op het sociaal minimum dan wel het wettelijk minimumloon, een systematiek is gehanteerd die specifiek voor dit dossier is ontwikkeld. De uitkomst van de berekeningen is derhalve afhankelijk van de hierbij gehanteerde uitgangspunten, zoals bijvoorbeeld een opslag voor algemene kosten. Dit betekent dat de tarieven niet één op één vertaalbaar zijn naar een context waarbij andere uitgangspunten gehanteerd worden.

### *Zelfstandigenverklaring*

De zelfstandigenverklaring beoogt meer zekerheid te bieden over de kwalificatie van de arbeidsrelatie aan de bovenkant van de arbeidsmarkt. Indien wordt gewerkt tegen een hoog tarief, maximaal één jaar bij dezelfde opdrachtgever en indien aan een aantal andere voorwaarden wordt voldaan, wordt zekerheid geboden dat er voor de toepassing van de loonheffingen, de inkomstenbelasting, de werknemersverzekeringen, pensioenen, cao's en een deel van het arbeidsrecht buiten dienstbetrekking/arbeidsovereenkomst kan worden gewerkt.

In een motie van de leden Wiersma en Van Weyenberg wordt de regering in de uitwerking van de zzp-plannen opgeroepen te borgen dat bij een hoog tarief in combinatie met een duur van langer dan een jaar, de

---

<sup>15</sup> Toezegging gedaan tijdens het VAO arbeidsmarktbeleid, 4 september 2019. Handelingen II 2018/19, nr. 104, item 7.

zekerheid voor en het ontzorgen van de zelfstandige voorop blijven staan. Hieronder wordt ingegaan op de uitwerking van deze motie.<sup>16</sup>

Het kabinet acht (zelfstandig) ondernemerschap van grote waarde voor de Nederlandse economie en ziet de drempels tot het aangaan van een opdrachtrelatie die zelfstandigen en hun opdrachtgevers ervaren door onduidelijkheid van wet- en regelgeving als een urgent knelpunt op de arbeidsmarkt. Het is belangrijk dat zelfstandigen om de juiste redenen kiezen voor het ondernemerschap en dat opdrachtgevers zich er niet van laten weerhouden om zelfstandigen een opdracht te geven vanwege onduidelijkheid over mogelijke gevolgen ten aanzien van de status van de arbeidsrelatie. Daarom acht de regering het van belang om met een aantal maatregelen te komen die erin voorzien dat partijen duidelijkheid hebben over de status van de arbeidsrelatie en de werkwijze conform vormgeven. De zekerheid voor en het ontzorgen van de zelfstandige staat hiermee voorop.

Een van deze maatregelen is de zelfstandigenverklaring. Met een geldige zelfstandigenverklaring krijgen werkenden en hun werkverstrekkers gedurende maximaal een jaar zekerheid over de rechtsgevolgen van de arbeidsrelatie ten aanzien van de loonheffingen, de inkomstenbelasting, de werknemersverzekeringen, pensioenen, cao's en een deel van het arbeidsrecht. Na dat jaar vervalt de vrijwaring die een geldige zelfstandigenverklaring biedt. De zelfstandigenverklaring is bedoeld voor ondernemers. Het kabinet acht het wenselijk om het vereiste van een duur van ten hoogste een jaar op te nemen om te voorkomen dat de zelfstandigenverklaring wordt gebruikt door werknemers die voor langere tijd werkzaamheden verrichten voor dezelfde werkverstrekker. Door middel van een samentelregeling wordt voorkomen dat toch langer dan een jaar met toepassing van een zelfstandigenverklaring voor eenzelfde werkverstrekker werkzaamheden kunnen worden verricht.

Met het criterium van maximaal een jaar wordt tevens voorkomen dat een werkgever en een werknemer die een geldige zelfstandigenverklaring toepassen langdurig concurrentievoordeel hebben ten opzichte van andere werkgevers en werknemers. Ook wordt hiermee een uitholling van de sociale zekerheid voorkomen. Het criterium van maximaal een jaar betekent overigens niet dat zelfstandigen maximaal een jaar voor dezelfde opdrachtgever kunnen werken. Indien er geen sprake is van een dienstbetrekking kunnen zij ook opdrachten uitvoeren van langer dan een jaar zonder de rechtsgevolgen die gelden voor een werknemer. Als de termijn van een jaar is verstreken kunnen de opdrachtgever en de zelfstandige geen gebruik meer maken van de zelfstandigenverklaring, maar aan de hand van één van de andere instrumenten die hieronder worden beschreven kunnen zij wel duidelijkheid krijgen over de kwalificatie van hun arbeidsrelatie.

Zoals in onderdeel 1 van deze brief al is aangegeven, is de verduidelijking van het gezagscriterium per 1 januari 2019 is opgenomen in het Handboek Loonheffingen van de Belastingdienst. Aan de hand van deze verduidelijking kunnen partijen zelf beoordelen of sprake is van een gezagsverhouding. Ook kunnen partijen gebruikmaken van (branche)overeenkomsten zoals gepubliceerd door de Belastingdienst of in vooroverleg gaan met de Belastingdienst volgens de regels van het Besluit fiscaal bestuursrecht. Ten slotte is er het eerdergenoemde instrument van de webmodule. Met deze instrumenten verwacht het kabinet duidelijkheid te kunnen bieden over de aard van de arbeidsrelatie, ook voor zelfstandigen aan de bovenkant van de arbeidsmarkt. Werkverstrekkers en werkenden

<sup>16</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 936.

die op zoek zijn naar zekerheid over dat buiten dienstbetrekking wordt gewerkt, maar waarbij feitelijk sprake is van werken in dienstbetrekking, kan die zekerheid uiteraard niet geboden worden.

### *Bijeenkomst met veldpartijen*

Op maandag 7 oktober jl. heeft de derde bijeenkomst met veldpartijen plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomst kwamen het minimumtarief en de zelfstandigenverklaring aan de orde. Vooruitlopend op de internetconsultatie is toegelicht hoe het kabinet voornemens is de maatregelen in wetgeving om te zetten. Ook zijn de vragen van de aanwezigen zo goed mogelijk beantwoord. Het doel van de bijeenkomst was onder andere om veldpartijen beter in staat te stellen om het conceptwetsvoorstel dat inmiddels is voorgelegd ter internetconsultatie goed te doorgronden, zodat de veldpartijen bij het schrijven van hun reacties scherp hebben wat de gevolgen van de voorstellen zijn. Het invoeren van het minimumtarief is bijvoorbeeld niet alleen relevant voor de zzp'ers met een laag uurtarief, het betekent ook voor alle zzp'ers dat zij een bepaalde administratie zullen moeten bijhouden waaruit hun uurtarief blijkt. Ook is in kleiner verband besproken hoe de veldpartijen aankijken tegen de uitwerking van de maatregelen. De bijeenkomst werd afgesloten met een vraaggesprek met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën. Het kabinet heeft veel waardering voor de tijd en inzet van deze veldpartijen en acht hun input waardevol bij de uitwerking van de maatregelen.

### *Internetconsultatie en uitvoeringstoetsen*

Het conceptwetsvoorstel waarmee de twee voorgenoemde maatregelen geregeld worden, liggen op dit moment voor ter internetconsultatie.<sup>17</sup> Tegelijkertijd zijn de voorstellen verstuurd aan onder andere de Inspectie SZW, het UWV en de Belastingdienst met het verzoek tot het doen van een uitvoeringstoets. Naar verwachting kan de opbrengst van zowel de internetconsultatie als van de verschillende toetsen begin 2020 verwerkt worden.

### **3. Tot slot**

Met de brief van 24 juni jl. aan uw Kamer werd al een concrete invulling gegeven aan de maatregelen uit het regeerakkoord op het gebied van «werken als zelfstandige». Daarmee werd een grote stap gezet richting een arbeidsmarkt die toekomstbestendig is. Intussen liggen de voorstellen voor een minimumbeloning voor zelfstandigen en de zelfstandigenverklaring voor ter internetconsultatie. Deze brief legt met name de focus op de webmodule. Hiermee wil het kabinet duidelijkheid bieden. De maatregelen hebben potentieel grote impact op opdrachtgevers en opdrachtnemers en vragen daardoor om een zorgvuldige uitwerking. Desalniettemin zijn er de afgelopen tijd essentiële vorderingen gemaakt. De komende periode wordt benut om de maatregelen nog verder uit te werken. Het kabinet blijft daarover uiteraard in gesprek met experts, verschillende handhavings- en uitvoeringsinstanties en in het bijzonder veldpartijen. In het licht hiervan meldt de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nog dat bij de begrotingsbehandeling in 2018 is toegezegd te zullen reflecteren op de vraag hoe (organisaties van) zzp'ers aan de «bestaande tafels» een rol zouden kunnen krijgen. Hoewel het kabinet heeft vastgesteld dat formalisering van de rol van zzp'ers aan deze tafels niet in de rede ligt, meent het kabinet dat, gezien de lopende

<sup>17</sup> <https://www.internetconsultatie.nl/minimumbeloningzelfstandigen>.

trajecten waarbij zzp-organisaties nauw worden betrokken, voldoende invulling wordt gegeven aan de eerdere toezegging.

Mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
W. Koolmees

De Staatssecretaris van Financiën,  
M. Snel