

In de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid bestond bij enkele fracties de behoefte een aantal vragen en opmerkingen voor te leggen aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de op 16 december 2022 ontvangen brief over de Voortgang werken met en als zelfstandige(n) (Kamerstuk 31 311, nr. 246).

De voorzitter van de commissie,
Kuzu

De adjunct-griffier van de commissie,
Van den Broek

Inhoudsopgave

- I **Vragen en opmerkingen vanuit de fracties**
 - Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie**
 - Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie**
 - Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie**
 - Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie**
 - Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie en leden van de GroenLinks-fractie**
 - Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie**
 - Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie**
 - Vragen en opmerkingen van de leden van de JA21-fractie**
- II **Antwoord/Reactie van de Minister**

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over zelfstandig ondernemerschap. Deze leden steunen de inzet van de Minister om stappen te zetten om handhaving op schijnzelfstandigheid te verbeteren, zonder het voor zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) onmogelijk te maken om te ondernemen en hun werkzame leven naar eigen inzicht en wensen in te richten. Deze leden hebben naar aanleiding van deze brief nog een aantal verdiepende vragen.

Doelen kabinetsbeleid

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Minister terecht aangeeft dat de groep van zelfstandigen zeer divers is. Deze leden menen dat het voor het wegen van het wetsvoorstel gericht op het verduidelijken van de regels omtrent zelfstandigen noodzakelijk is om een breed beeld bij deze diversiteit en de wensen van deze groep te krijgen. Zij vragen daarom of de Minister inzichtelijk kan maken welk deel van de zzp'ers aangeeft ontevreden te zijn met de huidige contractvorm waarbinnen gewerkt wordt, met het inkomen dat deze arbeid oplevert en met de mate van autonomie die in het werk ervaren wordt, en hoe dit zich verhoudt tot werkenden in een (tijdelijk) arbeidscontract.

De leden van de VVD-fractie lezen dat een deel van de zzp'ers volgens de nu geldende regels een arbeidscontract zou moeten hebben. Kan de Minister aangeven om welk deel dit gaat, hoe deze groep zich als aandeel van de totale groep zzp'ers in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld en in welke sectoren deze groep met name actief is?

Voorgestelde aanpak op het thema zzp

De leden van de VVD-fractie lezen dat de problematiek rondom zelfstandigen niet op de korte termijn opgelost kan worden en dat er aan de hand van de drie uitgezette lijnen op parallelle wijze stappen gezet moeten worden. Kan de Minister toelichten welke stappen zij op de korte termijn gaan zetten om de problematiek ten aanzien van schijnzelfstandigheid op te lossen?

Daarnaast vragen deze leden hoe de Minister rekening houdt in de ontwikkeling van het arbeidsmarktbeleid met de groep die er eigenstandig en weloverwogen voor kiest om flexibel bij te verdienen, en last-minute afwegingen maakt om te werken (bijvoorbeeld naast de studie, mantelzorg of ander werk) waarbij een arbeidsrelatie zoals in de uitzendsector onvoldoende tegemoetkomt aan de behoeften. Op welke wijze

blijven er voldoende wettelijke mogelijkheden om deze groep van modern werkenden niet onnodig te belemmeren?

De leden van de VVD-fractie wijzen op de lopende onderhandelingen in Europa inzake de Richtlijn Platformwerk en het voornemen van het kabinet om bij de implementatie van richtlijnen geen aanvullende, nationale eisen te stellen bovenop de verplichtingen voortvloeiend uit de richtlijn indien dat niet noodzakelijk is. Kan de Minister toelichten hoe dit voornemen zich verhoudt tot het nationale wetgevingsproces met betrekking tot zelfstandigen?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Minister de stappen die gezet worden op het verduidelijken van de rechtspositie van zzp'ers in nadrukkelijke samenhang ziet met het bredere voornemen van het kabinet om te komen tot arbeidsmarkthervormingen. Voorgenoemde leden delen deze taxatie. Zij vragen of de Minister kan toelichten op welke wijze deze samenhang zich uit in het verdere wetgevingsproces en of de Minister de opvatting deelt dat het verduidelijken van de rechtspositie van zzp'ers en het verkleinen van de verschillen tussen zelfstandigen en werknemers samen moet gaan met stappen om werkgevers meer wendbaarheid te bieden in het (vaste) arbeidscontract om op deze wijze de prikkel om tot het inhuren van zelfstandigen over te gaan te verminderen.

De leden van de VVD-fractie delen de waarde die de Minister hecht aan het nakomen van de commitments van Nederland in het kader van het Herstel- en Veerkrachtplan. Zij vragen wel of de Minister de opvatting deelt dat, zeker gezien de eerdere ervaringen met pogingen om schijnzelfstandigheid tegen te gaan en de rechtspositie van zzp'ers te verduidelijken, het belang van uitlegbare, uitvoerbare en proportionele wetgeving prevaleert boven het belang van het nakomen van de deadline van 2025 voor het publiceren van wetgeving.

Verkleinen verschillen in fiscale behandeling tussen werkenden

De leden van de VVD-fractie zien dat er voor zelfstandigen vaak niet alleen fiscale maar ook andere redenen zijn om flexibeler te willen werken. Deze leden vinden het belangrijk dat deze keuzevrijheid blijft bestaan. Ziet de Minister, naast het gelijktrekken van de fiscale positie van zelfstandigen en werknemers, ook een mogelijkheid op korte termijn om meer flexibiliteit te creëren voor werknemers in loondienst, in lijn met het middellange termijn (MLT) advies van de Sociaal Economische Raad (SER)?

Deze leden danken de Minister voor het toevoegen van de grafiek waarmee de gemiddelde belasting- en premiedruk voor werknemers en zzp'ers inzichtelijk wordt gemaakt. Zij vragen of de Minister kan bevestigen dat het gelijktrekken van de belasting- en premiedruk van werknemers en zelfstandigen geen beleidsdoel op zichzelf is.

Positie zelfstandigen binnen de sociaaleconomische Raad (SER)

De leden van de VVD-fractie zijn blij om te lezen dat de Minister serieuze stappen zet om de positie van zelfstandigen binnen de SER te versterken. De leden vragen zich af of de Minister al verder uitvoering heeft gegeven aan de aangenomen motie Smals-Van Beukering Huijbregts over het wegnemen van drempels voor zelfstandigen om ze een volwaardige rol te laten spelen in de polder en de Stichting van de Arbeid (StAr)¹. De Minister schrijft dat het proces van evenwichtige vertegenwoordiging nog niet is afgerond. Deze leden vragen daarom wanneer weer over verdere voortgang gerapporteerd gaat worden.

¹ Kamerstuk 36 200 XV, nr. 40.

Rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst

Inzet van het kabinet

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Minister in het wetgevingsproces voornemens is om te «selecteren» in de lijst met in jurisprudentie geaccepteerde contra-criteria. Op basis waarvan wordt deze afweging gemaakt? Kan de Minister per contra-criterium inzichtelijk maken of zij meent dat dit criterium gecodificeerd zou moeten worden en op basis van welke argumenten en belangenafweging?

iv. Uitwerking t.a.v. aantal specifieke aandachtspunten rondom het rechtsvermoeden

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister meent dat het doel om het rechtsvermoeden vooral te richten op zelfstandigen met een minder goede onderhandelingspositie uitwerking bereikt kan worden met een enkelzijdig perspectief op het uurtarief. Hoe wordt voorkomen dat met een dergelijke eindimensionale benadering zonder nadere inkadering op bijvoorbeeld de tijd dat iemand in dienst is bij een bepaalde opdrachtgever iedere vorm van incidentele werkzaamheden als zelfstandige onder dit uurtarief onmogelijk wordt gemaakt? Is de Minister bereid om te kijken op welke wijze het rechtsvermoeden op dit punt verfijnd zou kunnen worden, om onbedoelde neveneffecten en een te breed bereik van het rechtsvermoeden te voorkomen? Is zij bereid om te onderzoeken hoe andere criteria, zoals een tijds criterium, hierbij een bijdrage zouden kunnen leveren?

Normaliseren handhaving kwalificatie arbeidsrelatie

De leden van de VVD-fractie lezen over het plan om het handhavingsmoratorium op te heffen en dat de handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelatie te normaliseren. Hoeveel extra inzet verwacht de Minister van de Belastingdienst om dit te kunnen realiseren? Heeft de Minister helder welke effecten het opheffen van het moratorium gaat hebben, bijvoorbeeld voor sectoren waar nu veel zzp'ers actief zijn, zoals in de ICT? Is er een risico dat het opheffen van het moratorium ongewenste effecten gaat hebben op overheidsdiensten waar er sprake is van grote afhankelijkheid van zzp'ers? Zo ja, om welke overheidsdiensten en/of welke publieke dienstverlening gaat het hier? Op welke wijze worden deze risico's bij het proces richting het opheffen van het handhavingscriterium gemitigeerd? Meent de Minister dat deze risico's voldoende in kaart zijn gebracht? Zo nee, is zij bereid om deze risico's te inventariseren en de Kamer hierover te informeren voordat verdere stappen ten aanzien van het opheffen van het handhavingscriterium worden gezet?

Bijlage A. toelichtende figuren bij paragraaf 4

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling ook de bijlagen gelezen van deze brief. Hierover hebben zij nog een verdiepende vraag. Deze leden vragen wat de Minister bedoelt met het plotten van de inzet van het instrumentarium in de breedte. Kan zij al toelichten welke instrumenten zij als eerst gaan testen en wat de verwachtingen zijn voor de uitkomst?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief «Voortgang werken met en als zelfstandige(n)». De leden van de D66-fractie zijn blij met de aandacht voor dit onderwerp en onderschrijven de ambities van het kabinet. Echte zelfstandige ondernemers moeten vrijheid en ruimte houden om te ondernemen. Kostenvoordelen (in fiscaliteit en sociale zekerheid) spelen in algemene zin een toenemende rol, terwijl de meerwaarde van duurzame arbeidsrelaties nadrukkelijk is gebleken. Sommige onderdelen worden de komende maanden verder uitgewerkt en daarom is de precieze uitwerking van deze ambities nog wat onduidelijk voor de leden van de D66-fractie. Met het oog op een krappe arbeidsmarkt en dat werk wezenlijk anders wordt ingericht dan jaren geleden, is het belangrijk om de maatregelen te laten passen bij de tijdgeest van nu en de behoeften van deze en toekomstige generaties werkenden. Daarom staan deze leden in positieve zin tegenover de plannen van het kabinet en hebben deze leden nog wel enkele vervolgvragen.

De leden van de D66-fractie vinden het belangrijk dat er een gelijk speelveld wordt gecreëerd tussen werknemers in loondienst en zelfstandigen. Deze leden zien een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering als een belangrijke stap om dat gelijke speelveld te realiseren. Deze leden constateren dat de brief op dit punt alleen een proces update geeft en terugverwijst naar de Hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt uit juli 2022. In die brief stelt de Minister dat op twee punten het kabinet geen mogelijkheden ziet om het Stichtingsadvies te volgen. De Stichting heeft geadviseerd om zelfstandigen met personeel en directeur-groootaandeelhouders met personeel uit te sluiten van de verzekeringsplicht. De leden van de D66-fractie vragen wat de actuele inzichten zijn op deze punten, want zij maken hier zich wel zorgen om. Deze leden vragen of dergelijke uitsluitingen niet alsnog leiden tot een ongelijk speelveld of andere ongewenste effecten. Verwacht de Minister dat het mogelijk zal zijn iedereen verplicht een arbeidsongeschiktheidsverzekering af te laten sluiten? Zo niet, waarom niet? Wat zou gedaan kunnen worden om dat wel mogelijk te maken in de toekomst, bijvoorbeeld op het gebied van de directeur-groootaandeelhouders (dga's)? Wat betekent dat voor het verschil in het brutonetto traject voor verschillende zelfstandigen? En voor de keuze om als dga of als inkomstenbelasting (IB-)ondernemer aan de slag te gaan? Ook het aanpakken van schijnzelfstandigheid vinden de leden een cruciaal onderdeel van de hervorming van de arbeidsmarkt. De leden kijken met belangstelling uit naar de eindevaluatie van het Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI-)project «Aanpak Schijnzelfstandigheid». Deze leden hebben kennisgenomen van de discussie op dit onderwerp, ook in Europese Unie verband en in relatie tot platformwerk. Deze leden vragen hoe de Minister aankijkt tegen het eventueel omdraaien van de bewijslast, waardoor een situatie zou ontstaan waarbij in principe iedereen werknemer is, totdat de werkgever aan kan tonen dat iemand zelfstandige is. Welke voor- en nadelen ziet de Minister van een dergelijke constructie? Vindt de Minister dit wel of niet wenselijk?

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd naar de uitwerking van het rechtsvermoeden. Deze leden constateren dat de Commissie Boot oppert om een onderscheid te maken tussen fiscale en civiele kwalificatie. Is deze optie overwogen? Is ook overwogen om de fiscale beoordeling eenvoudiger te maken zodat de belastingdienst makkelijker kan handhaven? Een andere aanbeveling van de Commissie Boot gaat over de duur van de opdracht als criterium voor het ondernemerschap. Kan de Minister aangeven of, en hoe, dit criterium is overwogen?

De leden van de D66-fractie hebben ook vragen over het criterium inbedding en de contra-indicatie zelfstandig ondernemerschap. In hoeverre en op welke wijze worden veldpartijen en experts, na de stakeholderbijeenkomst van 9 en 13 februari, verder betrokken bij de ontwikkeling en uitwerking van deze criteria? Hierbij mede in het oog houdend de wens om het voorstel snel voor behandeling naar de Kamer te sturen. Daarnaast constateren deze leden dat de webmodule werkt met voornamelijk generieke criteria. Deze leden hebben daar begrip voor, maar constateren ook dat in bijna 30% van de gevallen de webmodule geen uitsluitsel geeft. Deze leden vragen of met de keuze om het criterium «inbedding in de organisatie» toe te voegen aan de beoordeling, de puzzel niet veel ingewikkelder wordt in plaats van eenvoudiger. Daarnaast constateren deze leden dat, naast de beoordeling van de gezagsverhouding en het inbeddingscriterium, het kabinet contra-indicaties voor zelfstandig ondernemerschap wenst mee te nemen in de beoordeling. Welke rol en welke zwaarte wenst het kabinet deze contra-indicaties te geven bij de beoordeling? En welke contra-indicaties zullen dit zijn? Hoe zullen de drie hoofdelementen van «werken in dienst van» zich onderling tot elkaar verhouden? Worden dit communicerende vaten of worden ze per stuk beoordeeld? Deze leden lezen ook in de brief dat het criterium «organisatorische inbedding» een belangrijke rol speelt in de rechtspraak van het Europese Hof. Er wordt daarbij voornamelijk belang gehecht aan het feit of de «werkende» is ingebed in de organisatie en niet het werk zelf. Dat is een relevant onderscheid, aangezien het werk sneller is ingebed in de organisatie dan de werkende. Hoe beoordeelt de Minister dit onderscheid?

De leden van de D66-fractie maken zich zorgen om het groeiende aandeel zzp'ers in met name publieke sectoren waar krapte heerst, denk aan de zorg en het onderwijs. Deze leden constateren dat in de zorgsector een schijnbaar tegengestelde beweging gemaakt wordt ten opzichte van het voornemen in de voortgangsbrief die een voor alle sectoren gelijke oplossing voorstaat. Met het programma Toekomstige Arbeidsmarkt Zorg en het Integraal Zorgakkoord is het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in gesprek met werkgeversorganisaties en vertegenwoordigers van intermediairs over een sectorale oplossing. Hoe kijkt de Minister aan tegen deze initiatieven? Zou het wenselijk zijn om deze aanpak ook te hanteren in andere sectoren waarin de groei van het aantal zelfstandig ondernemers als problematisch wordt beschouwd?

Daarnaast hebben de leden van de D66-fractie met interesse kennisgenomen van de vergelijking met het Belgische stelsel. De Minister constateert dat de verschillen in behandeling tussen werknemers en zelfstandigen in de fiscaliteit en sociale verzekeringen in België een stuk kleiner zijn dan in Nederland, waardoor er sprake is van een veel gelijkere speelveld. Deze leden vragen zich af of de bewindspersonen ook hebben gekeken naar hoe België tot dit gelijke speelveld is gekomen, en welke lessen Nederland daarvan kan trekken. Ook vragen deze leden zich af of er gekeken is naar andere landen die meer lijken op de Nederlandse situatie. Zijn er landen te vinden die ook een relatief ongelijke fiscale behandeling kennen, maar waar minder problemen zijn met de beoordeling van de arbeidsrelatie dan in Nederland? Welke lessen kunnen eventueel worden geleerd van deze landen?

De leden van de D66-fractie zien het aanpassen van het stelsel als een cruciale eerste stap, maar vrezen dat zonder goede handhaving de problemen niet voldoende opgelost worden. Over de hervatting van de handhaving wordt geschreven dat de Belastingdienst onvoldoende capaciteit heeft voor handhaving en dat er mede daarom een beroep wordt gedaan op de markt zelf om bewuster van de regels te worden en

uit zichzelf meer compliant te gaan werken. Kan de Minister een nadere uitwerking maken van de wijze waarop deze gedragsverandering in gang gezet kan worden? Gegeven de verplichte certificering van uitzendwerk, welke (alternatieve) oplossingen heeft het kabinet om een waterbedeffect van uitzenden naar zzp te voorkomen? Met name voor een situatie waarin het niet lukt tijdig de zzp-regelgeving aan te passen.

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie hoe de Minister aankijkt tegen het concept van een werkerscoöperatie als instrument om zelfstandigen zich beter te laten verenigen. Vindt de Minister dit een geschikt instrument? Is de Minister van mening dat dit instrument momenteel optimaal ingezet kan worden? Bijvoorbeeld met het oog op de vrijblijvendheid, en het feit dat een werkerscoöperatie alleen effectief kan zijn als het desbetreffende bedrijf hiermee akkoord gaat. Ziet de Minister hier een onbalans in de machtsrelatie die wellicht wettelijk opgelost zou kunnen worden?

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie maken graag gebruik tot het stellen van vragen en het geven van opmerkingen over de brief Voortgang werken met en als zelfstandige(n) (31 311, nr. 246).

De leden van de CDA-fractie zijn blij dat het kabinet stappen neemt om de balans te herstellen en regels rondom het werken als zelfstandige en met zelfstandigen toekomstbestendiger te maken. Goed dat hierbij ingezet wordt op een gelijk spelveld tussen contractvormen (lijn 1), meer duidelijkheid over de vraag wanneer gewerkt wordt als werknemer dan wel als zelfstandige (lijn 2) en verbetering van handhaving op schijnzelfstandigheid (lijn 3). Deze leden delen de mening van het kabinet dat echte zelfstandig ondernemers de vrijheid en ruimte moeten houden om te ondernemen. De keuze om als zelfstandige te werken moet dan echter wel om de juiste redenen worden gemaakt en in lijn zijn met het wettelijke kader, ook in de praktijk.

De leden van de CDA-fractie lezen dat het verlagen van de zelfstandigenaftrek bijdraagt aan een meer gelijke fiscale behandeling van werk. De fiscale prikkel om werk als zelfstandige te verrichten in plaats van als werknemer wordt sneller kleiner. Omdat een deel van de zelfstandigen naar aanleiding van de maatregel de prijzen zal verhogen, neemt de prikkel voor bedrijven om met zelfstandigen te werken in plaats van met werknemers ook af. Kan aangegeven worden welk effect het kabinet verwacht in het aantal zelfstandigen dat door deze regeling mogelijk weer in vaste dienst gaat werken? Heeft een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering hier ook een duidelijke invloed op?

De leden van de CDA-fractie lezen dat het afgelopen najaar de Europese Commissie haar definitieve richtsnoeren heeft gepubliceerd, waarin zij beschrijft welke ruimte het Europese mededingingsrecht zzp'ers biedt om gezamenlijk met opdrachtgevers te onderhandelen. Goed dat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) haar Leidraad Tariefafspraken zzp'ers zal aanpassen aan de richtsnoeren van de Europese Commissie zodat zzp'ers de volledige ruimte voor collectieve onderhandelingen kunnen benutten die de Europese Commissie daarvoor met haar richtsnoeren biedt. Deze leden zijn blij dat er op Europees niveau afspraken zijn gemaakt. Dit zorgt voor een eerlijker spelveld binnen Europa.

De leden van de CDA-fractie lezen dat het kabinet aangeeft dat naar aanleiding van de juridische achtergrond en onderbouwing van keuze van drie hoofdelementen de komende tijd verder wordt uitgewerkt hoe deze

hoofdelementen verder worden ingevuld en zich ten opzichte van elkaar verhouden. Ook zal uitgewerkt worden welke feiten en omstandigheden die wijzen op werken als zelfstandig ondernemer gewicht kunnen krijgen als contra-indicatie. Kan aangegeven worden op welke termijn deze uitwerking naar de Kamer komt?

De leden van de CDA-fractie lezen dat het kabinet zich realiseert dat het in lijn brengen van de praktijk met (wettelijke) normen gevolgen zal hebben voor hoe in de praktijk wordt gewerkt. Kan dit nader toegelicht worden? Welke gevolgen heeft dit?

De leden van de CDA-fractie lezen dat het kabinet zich realiseert dat er ook nadelen aan een dergelijke uitwerking van het uurtarief zitten. De werkende moet om een beroep op het rechtsvermoeden te kunnen doen immers wel aannemelijk kunnen maken dat het overeengekomen tarief lager is dan de tariefgrens van het rechtsvermoeden. Bij grensgevallen (rond de gekozen tariefgrens) kan het wellicht voor de werkende lastig zijn aannemelijk te maken dat het uurtarief lager is dan de tariefgrens die wordt gehanteerd voor het rechtsvermoeden. Hoe kijkt de Minister daar tegenaan?

Zou dan de hoogte van het tarief alsnog een rol kunnen spelen bij de kwalificatie van de arbeidsrelatie door een rechter?

Ook namens de werkende kan er een beroep worden gedaan op het rechtsvermoeden; kan dit ook voor een collectief? Is dit beperkt tot vertegenwoordigers van/voor werkende(n)? Hebben deze leden goed begrepen dat dit niet geldt voor belastingdienst en/of sociale zekerheidsinstanties?

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer een werkende met succes (met of zonder tussenkomst van de rechter) een beroep doet op het rechtsvermoeden en daardoor een arbeidsovereenkomst krijgt, de overeenkomst dan per direct ingaat.

Heeft dit terugwerkende kracht? Heeft dit ook gevolgen voor de periode dat de werkende als zzp'er werkt, bijvoorbeeld in salarisuitkering en de opbouw van sociale rechten en plichten? Wanneer de rechter oordeelt dat er sprake is van werkgeverschap, kan zij op dat moment besluiten om de zzp-overeenkomst te beëindigen, de werknemer geen arbeidsovereenkomst aan te bieden en besluiten geen gebruik te maken van de diensten van de werknemer?

De leden van de CDA-fractie lezen dat het kabinet de webmodule doorontwikkeld. Wanneer wordt de nieuwe versie verwacht? Is het gebruik van de webmodule conform of meer of minder volgens de verwachtingen bij de introductie van de webmodule? Wat zou hiervan de reden kunnen zijn? De huidige webmodule kon in de praktijk op weinig enthousiasme rekenen, wat maakt het dat het kabinet van mening is deze toch door te ontwikkelen? Is er vanuit de praktijk vraag naar de vernieuwde webmodule? Denkt het kabinet dat de doorontwikkelde webmodule beter aan de vraag voldoet waardoor er ook meer gebruik van gemaakt wordt?

De leden van de CDA-fractie lezen dat het kabinet aangeeft uitvoering te hebben gegeven aan de motie van het lid Palland.² Deze leden zijn blij dat er in ieder geval gehandhaafd wordt op kwaadwillende onjuiste kwalificatie van de arbeidsrelatie of indien aanwijzingen van de Belastingdienst, dat sprake is van een dienstbetrekking, niet binnen redelijke termijn zijn opgevolgd.

² Kamerstuk 29 544, nr. 935.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de ambitie van het kabinet is om de gereserveerde capaciteit van 80 fte voor 2022 daadwerkelijk volledig in te zetten en deze capaciteit door te trekken voor de komende jaren. Kan aan deze ambitie voldaan worden?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de in de brief beschreven handhavingsactiviteiten vorm moeten krijgen binnen een context waarin het gelijker speelveld qua contractvormen nog via een afbouwtraject (verder) vorm zal krijgen (lijn 1) en waarin wet- en regelgeving nog verduidelijkt wordt (lijn 2). In het licht van de eerdere rapporten van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk (ADR), die juist de onderlinge samenhang van de verschillende lijnen benadrukken, vormt dit expliciet een risico. In de volgende alinea lezen deze leden dat deze context grenzen stelt aan wat verwacht kan worden qua werkbaarheid van de gekozen activiteiten, zowel voor opdrachtgevers/ opdrachtnemers als voor de Belastingdienst. Kan dit nader uitgelegd worden? Hoe groot is het risico dat er een onwerkbaar situatie ontstaat en welke gevolgen kan dit met zich mee brengen? In de brief staat dat «zonder mitigerende maatregelen wordt de situatie onwerkbaar», om welke maatregelen gaat dit hier en kunnen deze ingezet worden?

Deze leden lezen in de brief dat voor de handhaving er een beroep wordt gedaan op de markt om bewuster van de regels te worden en uit zichzelf meer compliant te gaan werken. Kan de Minister een nadere uitwerking geven van de wijze waarop deze gedragsverandering in gang gezet kan worden?

Goed dat op verzoek van de leden van de CDA-fractie onderzoek is verricht naar het Belgisch model en of dit (deels) ook in Nederland is over te nemen. De leden van de CDA-fractie danken het kabinet voor het uitvoeren van de motie en de nuttige informatie die dit ons heeft opgeleverd in de besluitvorming met betrekking tot voortgang werken met en als zelfstandige(n), met name ter nadere verduidelijking van het gezagscriterium.

Kan de Minister nog ter verduidelijking aangeven welke punten van het Belgische model worden toegepast en in de nadere verduidelijking van het gezagscriterium?

Is dat de organisatorische inbedding of ook mogelijkheid van nadere specifieke criteria per (of voor enkele kwetsbare) sector(en)?

In bijlage lezen we dat de Belgische administratieve commissie ter regeling van de arbeidsrelatie juist niet de casussen voorgelegd krijgen welke in de praktijk de meeste twijfel bestaat en waarvan interpretatie meest waardevol en wenselijk zou zijn; kan de Minister aangeven of de redenen daarvoor bekend zijn? Waarom wordt dit niet voorgelegd?

De leden van de CDA-fractie lezen dat met het programma Toekomstige Arbeidsmarkt Zorg en het Integraal Zorgakkoord het Ministerie van VWS in gesprek is met werkgeversorganisaties en vertegenwoordigers van intermediairs over een sectorale oplossing. Hoe kijkt de Minister van SZW aan tegen deze initiatieven? Is dit een oplossing voor andere sectoren waarin de groei van het aantal zelfstandig ondernemers als problematisch wordt gezien?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de invoering van de verplichte certificering van uitzendbureaus gepland staat op 01-01-2025, ziet de Minister een relatie met de wet- en regelgeving rondom zelfstandigen? Met andere woorden als er geen gelijktijdige invoering is, bestaat dan de mogelijkheid van een zogenaamd waterbedeffect van uitzenden naar zzp?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben nog enkele vragen over de voorliggende voortgangsbrief werken met en als zelfstandige(n).

In het algemeen zouden de leden van de SP-fractie er graag een punt van willen maken dat uit deze voortgangsbrief opnieuw blijkt dat de meeste maatregelen wachten op verdere invulling. Het kabinet zit er nu meer dan een jaar en heeft nog maximaal twee jaar tot de volgende verkiezingen. Kan het kabinet garanderen dat, mocht het kabinet de rit uitzitten, zij aan het einde van de bestuurstermijn ervoor heeft gezorgd dat schijnzelfstandigheid uit is geband en werknemers beschermd worden tegen uitbuitende werkgevers?

De leden van de SP-fractie zetten hun vraagtekens bij de beoogde werking van het rechtsvermoeden. Deze leden lezen dat er van de werkende wordt verwacht dat de werkende zichzelf op het rechtsvermoeden beroept. De leden van de SP-fractie hebben hier grote twijfels bij. Is het niet zo dat werkenden, juist als zij in een onzekere, laagbetaalde situatie zitten, minder vaak een beroep zullen doen op hun rechtsvermoeden omdat zij bang kunnen zijn dan helemaal geen inkomen meer te hebben? Creëert het kabinet hiermee niet een markt van laagbetaalde, onzekere arbeidskrachten die heel erg afhankelijk blijven van hun uiteindelijk werkgever? Uit de voorliggende brief krijgen de leden van de SP-fractie de indruk dat het kabinet zelf ook het gevoel heeft dat het door het kabinet voorgestelde beroep op rechtsvermoeden geen passende oplossing is voor het voorliggende probleem van schijnzelfstandigheid en onderbetaling. Klopt dit? Kan het kabinet uitgebreider toelichten waarom zij tot deze vorm zijn gekomen, en bijvoorbeeld niet heeft gekozen voor een uurtarief dat bij de kwalificatievraag kan worden aangesloten? Is het voorliggende voorstel afgestemd met de SER? Wat was de reactie van de verschillende sociale partners? Is dit wat zij bedoelden in het MLT-advies?

De leden van de SP-fractie vragen hoe vaak de webmodule na de pilotfase al is gebruikt. Kan het kabinet dit per jaar aangeven? Wordt dit gebruik ook geëvalueerd? Kan het kabinet een indicatie geven over de grote van de werkgevers die gebruikmaken van de webmodule? Zijn er werkgevers die arbeidsrelaties hebben veranderd vanwege de uitkomst van de webmodule?

Kan het kabinet aangeven hoeveel de ontwikkeling van de webmodule tot nu toe gekost heeft? Kan het kabinet aangeven hoeveel er wordt begroot voor het doorontwikkelen van de webmodule? Naar welke hoeveelheid gebruikers streeft het kabinet als de webmodule is doorontwikkeld?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie lezen dat het handavingsmoratorium per 1 januari 2025 volledig vervalt en dat de voortgang van de drie lijnen niet kan wachten op één van de andere lijnen. Deze leden zijn verheugd te lezen dat de inzet op handhaving daarmee onafhankelijk is van de inzet op het gelijktrekken van het speelveld en de verduidelijking van gezag. Tegelijkertijd lezen deze leden ook passages die suggereren dat er enige vorm van afhankelijkheid is, bijvoorbeeld «Uitgangspunt daarbij is dat ook in die situatie de handhaving vorm blijft krijgen binnen de bestaande handavingsstrategie van de Belastingdienst. Met de voorgestelde activiteiten, die in onderlinge samenhang bezien moeten worden, wordt beoogd om uiterlijk 1 januari 2025 een «enigszins werkbare situatie» te creëren, hetgeen hieronder in onderdeel e nader wordt toegelicht» en «Het realiseren van lijnen 1 en 2 is

randvoorwaardelijk om de situatie op termijn meer werkbaar te maken». Deze leden vragen of het kabinet kan bevestigen dat er onafhankelijkheid bestaat tussen de lijnen en dat het handhavingsmoratorium vervalt, ook al is er vertraging op de andere lijnen.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen voorts of het ook mogelijk is om het handhavingsmoratorium eerder dan 1 januari 2025 volledig te laten vervallen. Deze leden vragen in welke gevallen dit het geval is.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen of het handhavingsmoratorium niet al voor 1 januari 2025 kan vervallen voor specifieke sectoren, zoals de maaltijdbezorging en de zorg. Deze leden vragen waarom de Belastingdienst niet al gaat handhaven in sectoren waar rechterlijke uitspraken of inspectierapporten liggen. Deze leden vragen of het kabinet het ermee eens is dat er ook andere sectoren zijn waar eerder ingrijpen van dermate belang is, namelijk in het geval er aanwijzingen zijn dat de problematiek van schijnzelfstandigheid groot is en waar schijnzelfstandigheid grote negatieve maatschappelijke gevolgen kent. Het gaat volgens deze leden om sectoren met groot maatschappelijk belang, zoals de zorg. Deze leden wijzen op de uitkomsten van de evaluatie van de webmodule, waar in de gezondheidszorg relatief vaak een «indicatie dienstbetrekking» (45,6%) voorkomt.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen of de Minister het eens is dat er een preventieve werking van handhaving uit zou moeten gaan. Zij vragen hoe er zichtbaar wordt gemaakt dat er gehandhaafd wordt. Wordt voorafgaand aan de afschaffing van het moratorium uitgedragen naar alle betrokkenen (opdrachtgevers, fiscaal dienstverleners, zelfstandigen) dat de wet moet worden nageleefd/aanwijzingen kunnen plaatsvinden en correcties naheffingen en boetes kunnen worden opgelegd?

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie kunnen uit de brief niet afleiden of de belastingdienst automatisch handhavend optreedt zodra de arbeidsinspectie heeft vastgesteld dat sprake is van werken op basis van dienstbetrekking dan wel Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) constateert dat sprake is van verzekeringsplicht. Zij vragen of de Minister hierover duidelijkheid wil geven.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen naar een verdere toelichting op het werkprogramma voor ((semi-)publieke) sectoren. De leden horen graag welke sectoren het betreft en welke concrete stappen worden ondernomen.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie lezen dat er wordt gewacht op een steekproef over de jaren 2023 en 2024 voordat er wat gezegd kan worden over de mate van regelnaleving en de grootte van het nalevingstekort. Ook lezen deze leden dat nog moet worden bedacht hoe de problematiek in de steekproef onderscheiden kan worden. Deze leden zijn van mening dat dit veel te laat is. Deze leden vragen voorts of er niet eerder resultaten beschikbaar gemaakt kunnen worden, bijvoorbeeld door een tussenevaluatie. Deze leden vragen of er niet eerdere onderzoeken zijn die iets kunnen zeggen over schijnzelfstandigheid, zoals de evaluatie van de webmodule. Deze leden wijzen hierbij op het belang van handhaven, omdat dit ook inlichtingen kan verschaffen over naleving.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de drie hoofdelementen die het criterium van «werken in dienst van» structureren verder worden ingevuld en uitgewerkt. Deze leden lezen dat er ook wordt gekeken naar het bestaan van contra-indicaties, die

bijvoorbeeld in het Handboek Loonheffingen zijn genoemd. Deze leden vragen een reflectie op de toepasbaarheid van de contra-indicatie «hogere beloning dan personeel», aangezien een hogere beloning op meer kan duiden dan daadwerkelijk ondernemerschap of een beloning voor gelopen risico, bijvoorbeeld dat er voor zelfstandigen meer loonruimte is omdat er minder werkgeverspremies afgedragen hoeven te worden. Deze leden merken voorts op dat het ontvangen van een hoger inkomen juist een van de redenen is dat werkenden de overstap maken naar zelfstandigheid, ook al is er in feite sprake van een dienstverband.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie dat «werken in dienst van» verder wordt uitgewerkt met relevante partijen en de wetenschap. De leden vragen om een tijdsplanning.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie lezen dat het structureel ingebed zijn van werkzaamheden ook een indicatie kan zijn van een dienstbetrekking. Deze leden vragen op wat voor situaties dit betrekking heeft, buiten het ingedeeld zijn in een rij-, bezorg- of bezoekschema. Deze leden vragen voorts of het hier ook gaat over of functies en taken langer onderdeel zijn van bedrijfsprocessen.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie lezen dat het rechtsvermoeden niet doorwerkt naar de socialezekerheidswetgeving en de fiscaliteit. Deze leden vragen wat voor gevolgen het zou hebben als dit wel het geval was.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen welke uitgangspunten het kabinet hanteert bij de onderbouwing van de tariefgrens voor een rechtsvermoeden. Deze leden vragen hoe de Minister het weegt dat een rechtsvermoeden vooral zelfstandigen met een zwakke arbeidsmarktpositie moet beschermen, die doorgaans aan de onderkant van het loongebouw zitten. Is de Minister het eens dat de mogelijkheid om een fatsoenlijk pensioen op te bouwen en de aankomende AOV te kunnen betalen hierin mee moeten spelen? Tevens vragen deze leden of deze tariefgrens gekoppeld zal zijn aan contractloonontwikkelingen.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie lezen dat er vraagtekens zijn over de effectiviteit van het rechtsvermoeden gebaseerd op een uurtarief, voornamelijk bij zelfstandigen met een zwakke arbeidsmarktpositie. Deze leden vragen wat het kabinet gaat doen om deze groep te helpen. Deze leden vragen om bij dit antwoord te betrekken of het oprichten van een arbeidscommissie voldoende is, aangezien ook voor deze commissie van belang is dat zelfstandigen zichzelf gaan melden. Deze leden vragen of het kabinet ook maatregelen neemt om proactief naar kwetsbare zelfstandigen toe te gaan of het proactief voor hen op te nemen, zoals de vakbond doet.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de AOV en de maatregelen rondom de verduidelijking van de kwalificatie van arbeidsrelaties beiden onderdeel zijn van het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP). Deze leden vragen naar een overzicht van alle verplichtingen die Nederland in het kader van zelfstandigen in het HVP heeft opgenomen.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie lezen in de brief dat het centrale uitgangspunt is in de handhavingsstrategie is dat burgers en bedrijven zoveel mogelijk uit zichzelf regels naleven, zonder dwingende en kostbare acties van de zijde van de Belastingdienst. Deze leden vragen een onderbouwing dat dit voldoende is om schijnzelfstandigheid toe te dringen, gegeven de omvang van het vraagstuk en de

toename van zelfstandigen, de maatschappelijke urgentie van het vraagstuk en het niet hebben gehandhaafd sinds de invoering van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA).

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen of de inzet van de belastingdienst om in 2022 te handhaven (onderdeel 4b van de brief) kan worden uitgedrukt in het aandeel schijnzelfstandigen.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat groei van het aantal zzp'ers in bijvoorbeeld de zorg, kinderopvang en het onderwijs zeer problematisch is. Deze leden vragen of de Minister voor in ieder geval deze drie sectoren kan toelichten of het volgens het kabinet om schijnzelfstandigheid gaat.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie lezen dat het de ambitie van het kabinet is om 80 fte in te zetten. Deze leden vragen of het kabinet ook varianten heeft overwogen waarin meer capaciteit beschikbaar wordt gesteld en of de inzet de komende jaren nog verder wordt verhoogd. Deze leden vragen voorts een onderbouwing van de toereikendheid van de gekozen ambitie, gezien de grote opgave die er is. Ook lezen deze leden in de achterliggende beslisnotities dat er sprake is van achterliggende inzet van capaciteit. De leden vragen om een nadere toelichting.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie lezen dat er in de communicatie aandacht wordt besteed aan de opheffing van het handhavingsmoratorium en de (financiële) risico's voor opdrachtgevers en opdrachtnemers. Deze leden vragen over welke risico's gecommuniceerd gaat worden en wat het kabinet doet om deze risico's te mitigeren.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie zijn niet overtuigd door de argumenten van het kabinet dat het niet voor de hand ligt om een sectoraal rechtsvermoeden in te voeren. In de brief wordt er verwezen naar België, waar het combineren van een algemeen rechtsvermoeden en een sectoraal rechtsvermoeden een uitdaging is, maar dat het systeem van paritaire comités het werkbaar maakt. Deze leden zijn echter van mening dat België aantoonbaar dat dit wel kan. Deze leden merken op dat in Nederland ook op decentraal- en sectorniveau overleg plaatsvindt en sectorindelingen bestaan, bijvoorbeeld op basis van de cao's en hun werkingssferen. Deze leden vragen een onderbouwing waarom het systeem van paritaire comités dermate afwijkt van het Nederlandse systeem dat dit in Nederland niet kan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voortgangsbrief werken met en als zelfstandige(n). De leden van de ChristenUnie-fractie zien de aangekondigde wijzigingen met betrekking tot werken met en als zelfstandige(n) als een stap in de richting van een arbeidsmarkt die rechtvaardiger is en de belangen van werknemers, werkgevers en zelfstandige(n) beter borgt. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben hierover nog enkele vragen.

Naar een gelijk spelveld

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn benieuwd of het kabinet een numeriek overzicht kan geven van de groei van het aantal zelfstandigen in verhouding tot andere groepen op de arbeidsmarkt.

Meer duidelijkheid over de beoordeling van arbeidsrelaties; rechtsvermoeden

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het grijs gebied tussen werken als werknemer of als zelfstandige in gevallen actief wordt opgezocht. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen het kabinet dit met voorbeelden nader toe te lichten welke gevallen dit betreft en of dit in de meeste gevallen in belang is van de werkgever of van de (zelfstandige) werknemer.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben begrip voor de keuze om de koppeling tussen arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit te behouden. Ook kunnen de leden van de ChristenUnie-fractie instemmen met het uitgangspunt dat de feitelijke uitvoering van een contract doorslaggevend is voor de kwalificatie van het contract en partijbedoeling geen zelfstandig element is bij de beoordeling van deze vraag, zoals duidelijk gemaakt in het arrest Groen/Schoevers. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen het kabinet of uit de tekst in de brief kan worden geconcludeerd dat dit arrest door de regering in wetgeving zal worden gecodificeerd.

De inzet van het kabinet over de discussie wie als werknemer en wie als zelfstandig ondernemer kan werken is voor de leden van de ChristenUnie-fractie helder. De leden van de ChristenUnie-fractie willen hierbij nadrukkelijk aandacht vragen voor sectoren waar momenteel veel voormalig werknemers terugkeren als (schijn)zelfstandigen, zoals in sectoren als (maar niet uitsluitend) de zorg, het onderwijs en de kinderopvang, en daarmee achterblijvende werknemers opzadelen met een hogere werkdruk en het uitvoeren van minder aantrekkelijke taken en/of roostertijden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen het kabinet of met de drie gekozen hoofdelementen voldoende duidelijkheid zal gaan bestaan over de kwalificatie van deze arbeidsrelaties en in hoeverre hiermee de ongewenste groei van zelfstandig werknemers in deze sectoren wordt tegengegaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat er een lange lijst met in de jurisprudentie tot stand gekomen relevante criteria en contra-criteria gecomprimeerd en geselecteerd zal moeten worden. Is het de intentie van het kabinet om al deze (contra-)criteria te gaan verwerken in aangekondigde wetgeving? Op basis waarvan wordt besloten welke (contra-)criteria relevant zijn?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat niet precies is aan te geven welke arbeidsrelaties door de verduidelijking in wetgeving anders gekwalificeerd zullen worden. De leden van de ChristenUnie-fractie gaan er daarentegen weldegelijk van uit dat het kabinet een aantal in het oog springende arbeidsrelaties op het oog heeft die nu aan te merken zijn als schijnzelfstandigheid en waarmee wetgeving tot doel heeft deze relaties in de toekomst te kunnen aanmerken als «reguliere» werknemers. Klopt dit? Zo ja, welke voorbeelden heeft het kabinet in het oog? De leden van de ChristenUnie-fractie denken hierbij bijvoorbeeld aan (schijn)zelfstandigen die als voormalig werknemer terugkeren in sectoren als zorg, onderwijs en kinderopvang om ongewelvallige roostertijden en/of taken te kunnen afstoten en platformmedewerkers. Heeft het kabinet deze situaties ook op het oog bij de uitwerking van de wetgeving? Zo nee, waarom niet?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben over de werking van het rechtsvermoeden nog enkele vragen. Kan elke zelfstandige die vermoedt werknemer te zijn dit rechtsvermoeden inroepen? Hoe is dit van toepassing voor zelfstandigen die niet in een vast tarief per uur worden

betaald? De werkende zal vervolgens de stap naar de rechter moeten zetten. Is deze stap een niet te hoge drempel, ervan uitgaande dat het inroepen van het rechtsvermoeden door een werkende die onder het gestelde uurtarief wordt betaald een (relatief) zwakke arbeidsmarkt- en/of maatschappelijke positie heeft? Kan deze juridische procedure ook worden gevolgd door een vertegenwoordiger van een groep werkenden, of is er enkel een individuele juridische procedure mogelijk? Zo ja, waarom wordt hiervoor gekozen?

Het kabinet stelt dat het rechtsvermoeden vooral gericht wordt op werkenden die naar verwachting een minder goede onderhandelingspositie hebben. Tegelijkertijd zijn collectieve onderhandelingen mogelijk voor ondernemingen die niet meer vallen onder het Europese kartelverbod in verband met de zwakke onderhandelingspositie. Wat is de verhouding tussen beide maatregelen? Vullen deze maatregelen elkaar naar verwachting aan of is het doel dat door werking van het rechtsvermoeden de omvang van het aantal zzp'ers met een zwakke onderhandelingspositie zal afnemen en collectieve onderhandelingen daarmee in de praktijk tot een minimum wordt beperkt?

Handhaving

Op 1 januari 2025 zal uiterlijk het handhavingsmoratorium volledig worden opgeheven. De leden van de ChristenUnie-fractie achten dit een goede stap in de richting naar een eerlijkere arbeidsmarkt. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering in hoeverre deze datum afhankelijk is van goedkeuring van wetgeving door het parlement.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen de cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) aangaande de omvang van het aantal zelfstandigen. In het coalitieakkoord is de doelstelling opgenomen dat schijnzelfstandigheid wordt tegengegaan. De voorgenomen wijzigingen van wetgeving en het opheffen van het handhavingsmoratorium dragen hieraan bij. Wat is de numerieke verwachting van het kabinet aangaande de omvang van het aantal zelfstandigen als gevolg van de voorgenomen wetgeving en het opheffen van het handhavingsmoratorium? Hoeveel schijnzelfstandigen zullen naar inschatting feitelijk werknemer zijn en/of worden?

In de brief schrijft het kabinet dat het noodzakelijk is een breed palet aan handhavinginstrumenten in te zetten; het huidig instrumentarium dient te worden aangevuld en ondersteund. De leden van de ChristenUnie-fractie zijn benieuwd met welke instrumenten het instrumentarium zal worden aangevuld.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn benieuwd of in de (slechts) 13 aanwijzingen die zijn gegeven tussen januari en oktober 2022 een patroon is te zien, bijvoorbeeld naar sectoren.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief. Zij hebben daarover nog enkele vragen. Deze leden vinden dat de echte zelfstandig ondernemer in vrijheid zijn werk moet kunnen doen, en dat schijnzelfstandigheid moet worden tegengegaan.

Verkleinen verschillen in fiscale behandeling tussen werkenden

De leden van de SGP-fractie constateren dat de arbeidsongeschiktheidsverzekering nog jaren op zich laat wachten. Tegelijkertijd verdwijnen wel de zelfstandigenaftrek, de oudedagsreserve en de middelingsregeling die

zelfstandigen stimuleren eigen buffers op te bouwen. Erkent de Minister het belang van het stimuleren van pensioenopbouw en het aanleggen van reserves ten aanzien van ondernemers- en sociale risico's? Hoe wil zij zelfstandigen blijven ondersteunen bij het afdekken van deze risico's, in afwachting van de arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV)?

AOV zelfstandigen

De leden van de SGP-fractie constateren dat het kabinet bezig is met de uitwerking van een verplichte verzekering tegen arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen. Deze leden willen ervoor waken dat door middel van een verplichte verzekering de keuzevrijheid van zzp'ers wordt beperkt. Zij pleiten daarom voor het uitwerken van mogelijkheden voor een ruimere opt-out, zoals verzocht in de aangenomen motie Stoffer c.s.³ Hoe betreft de Minister de inhoud van deze motie bij de uitwerking van de AOV-zzp? Welke ruimte wil zij gaan bieden aan zelfstandigen die nu bijvoorbeeld gebruik maken van een broodfonds of gezamenlijke schenkkringen? Is zij bereid te komen met een dergelijke opt-out?

De leden van de SGP-fractie vragen de Minister wat de uitkomsten zijn van de dialoog met uitvoeringsinstanties over de wijze waarop een geclausuleerde opt-out uitvoerbaar kan zijn. Welke mogelijkheden zien de uitvoeringsorganisaties? Is de Minister voornemens de agrarische sector daadwerkelijk uit te sluiten van de verzekeringsplicht, zoals de Stichting van de Arbeid ook suggereert?

Meer duidelijkheid over de beoordeling van arbeidsrelaties; rechtsvermoeden

De leden van de SGP-fractie lezen dat de Minister twee nieuwe criteria wil toevoegen aan het verduidelijken van «werken in dienst van», namelijk het criterium «inbedding in de organisatie» en het criterium «zelfstandig ondernemerschap», zijnde aan contra-indicatie voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst. In hoeverre en op welke wijze wil de Minister veldpartijen en experts, na de stakeholderbijeenkomst van 9 en 13 februari, verder betrekken bij de ontwikkeling en uitwerking van deze criteria?

Het kabinet lijkt de voorkeur te hebben voor generieke criteria, zo lezen de leden van de SGP-fractie. Met de webmodule is getracht een allesomvattende vragenlijst op te stellen die een indicatie poogt te geven van de kwalificatie van de arbeidsrelatie. In 28,4% van de gevallen is het niet mogelijk een oordeel te geven over de kwalificatie van de arbeidsrelatie na het invullen van de webmodule. Ondanks de jarenlange intensieve inspanning van meerdere departementen, de Belastingdienst, het UWV, veldpartijen en experts lijkt het niet te lukken om duidelijkheid te verschaffen. Wordt met de keuze om het criterium «inbedding in de organisatie» toe te voegen aan de beoordeling de puzzel niet veel ingewikkelder in plaats van eenvoudiger? De discussie over «reguliere werkzaamheden» is eerder gevoerd en kon destijds ook niet worden beslecht. Waarom zou dit nu wel lukken? De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een reflectie van de Minister hierop.

De leden van de SGP-fractie lezen dat het kabinet naast de beoordeling van de gezagsverhouding en het inbeddingscriterium contra-indicaties voor zelfstandig ondernemerschap wenst mee te nemen in de beoordeling. Welke rol en welke zwaarte wenst het kabinet deze contra-indicaties te geven bij de beoordeling? En welke contra-indicaties zullen dit zijn? Hoe zullen de drie hoofdelementen van «werken in dienst van»

³ Kamerstuk 35 570 XV, nr. 66.

zich onderling tot elkaar verhouden? Worden dit communicerende vaten of worden ze per stuk beoordeeld?

De leden van de SGP-fractie hebben grote twijfels bij de gekozen benadering waarbij «inbedding» een nieuw criterium wordt om de arbeidsrelatie te determineren. Hoe verhoudt dit zich tot de keuzevrijheid en de ruimte voor ondernemerschap die aan zelfstandigen ook geboden wordt? Welk speelveld wil het kabinet zzp'ers bieden? Deze leden zijn bang dat met de voornemens van het kabinet met het kind het badwater wordt weggegooid. Zij zouden niet willen dat mensen die overduidelijk ondernemer zijn en niet concurreren met werknemers in loondienst, hier geen plaats meer in krijgen.

De leden van de SGP-fractie vrezen dat dit niet de gewenste duidelijkheid gaat bieden aangezien de vraag blijft bestaan wanneer iemand daadwerkelijk is ingebed in een organisatie. Eerder had de Belastingdienst ook al grote moeite met het hanteren van dit begrip, zoals bleek uit de rapporten van de Algemene Rekenkamer en de ADR. Hoe ziet de Minister dit? Het kabinet komt tot dit criterium omdat het een belangrijke rol speelt in de rechtspraak van het Europese Hof. Er wordt daarbij voornamelijk belang gehecht aan het feit of de «werkende» is ingebed in de organisatie en niet het werk zelf. Deze leden vinden dat een relevant onderscheid, aangezien het werk sneller is ingebed in de organisatie dan de werkende. Hoe beoordeelt de Minister dit onderscheid?

De leden van de SGP-fractie hadden verzocht te kijken naar een sectorale aanpak, zoals in België het geval is. Zij danken het kabinet voor de uitwerking in de brief. Zij hebben wel vragen bij enkele conclusies die getrokken worden naar aanleiding van de Belgische situatie. Zo wordt gesteld dat het niet in de rede ligt om naast een generiek rechtsvermoeden ook nog een sectoraal rechtsvermoeden in te voeren, maar ontbreekt iedere onderbouwing voor de afwijzing van een sectorale aanpak. Welke voordelen zou een sectoraal rechtsvermoeden in zich hebben, en hoe zijn deze afgewogen ten opzichte van een generiek rechtsvermoeden?

De leden van de SGP-fractie wijzen op de zorgsector, waar een schijnbaar tegengestelde beweging gemaakt wordt ten opzichte van het voornemen in de voortgangsbrief die een voor alle sectoren gelijke oplossing voorstaat. Met het programma Toekomstige Arbeidsmarkt Zorg en het Integraal Zorgakkoord is het Ministerie van VWS in gesprek met werkgeversorganisaties en vertegenwoordigers van intermediairs over een sectorale oplossing. Hoe kijkt de Minister aan tegen deze initiatieven? Kan deze aanpak ook gevolgd worden in andere sectoren waarin de groei van het aantal zelfstandig ondernemers als problematisch wordt beschouwd?

De leden van de SGP-fractie realiseren zich dat er werkenden zijn met een slechte onderhandelingspositie aan de basis van de arbeidsmarkt, die gebaat zijn bij heldere criteria en snelle hervatting van de handhaving. Daarnaast wordt weleens gesproken over een groep nieuwe werkenden, die wezenlijk zou verschillen van de oudere generaties en ook om een andere aanpak vraagt. Werkgeluk, zelfontplooiing en autonomie zijn belangrijke factoren. De leden van de SGP-fractie vragen hoe de Minister dat ziet en hoe genoemde behoeftes van modern werkenden, veelal hooggekwalificeerde specialisten, zich hiertoe verhoudt. Hoe is dat verwerkt in de voorgenomen maatregelen? In hoeverre zijn de maatregelen dus passend bij de tijdgeest van nu en de behoeftes van onze huidige generatie werkenden in een extreem krappe arbeidsmarkt?

Handhaving

De leden van de SGP-fractie lezen dat het handhavingmoratorium uiterlijk 1 januari 2025 zal worden opgeheven. Dat duurt nog twee jaar. Welke stappen worden er op korte termijn gezet, en wordt ook aangekoerst op een eerdere opheffing indien mogelijk zodat er al eerder duidelijkheid komt? De Algemene Rekenkamer heeft eerder geconstateerd dat er op korte termijn iets moet veranderen in de fiscale handhaving.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de Belastingdienst onvoldoende capaciteit heeft voor handhaving en dat er mede daarom een beroep wordt gedaan op de markt zelf om bewuster van de regels te worden en uit zichzelf meer compliant te gaan werken. Kan de Minister een nadere uitwerking maken van de wijze waarop deze gedragsverandering in gang gezet kan worden? Kan zij daarbij tevens ingaan op de rol die de intermediaire dienstverleners daarin zouden kunnen spelen?

De leden van de SGP-fractie lezen dat de zzp-regelgeving met de invoering van de verplichte certificering van uitzenden per 1 januari 2025 moet zijn aangepast. Gaat dat lukken en welke (alternatieve) oplossingen heeft het kabinet om een waterbedeffect van uitzenden naar zzp te voorkomen?

Overige onderwerpen

De leden van de SGP-fractie vragen hoe het kabinet aankijkt tegen risicogericht handhaven, waarbij met name naar risicosectoren wordt gekeken zoals in België het geval is. Welke lessen trekt het kabinet uit deze aanpak voor de Nederlandse situatie?

Vragen en opmerkingen van de leden van de JA21-fractie

De leden van de JA21-fractie nemen met belangstelling kennis van de brief over de voortgang van maatregelen rond het werken met en als zelfstandige(n). Behalve met belangstelling doen zij dat met onbegrip over het niet waarderen door het kabinet van zzp'ers voor wat ze zijn. Namelijk mensen die bewust zelfstandig ondernemer zijn. Hardwerkende mensen die met hun inzet en talenten een waardevolle bijdrage leveren aan de economie en die economisch, sociaal, juridisch en fiscaal erkenning van hun eigen positie verdienen. Het zijn geen mensen die geen werknemer zijn, nee: ze zijn zelfstandig ondernemer. In plaats van eindelijk hun rechtspositie afdoende te regelen, lijkt de brief te verzanden in het stapelen van maatregelen in de zoektocht naar bypasses om ongewenste neveneffecten van het gebrek aan een duidelijke regeling in te dammen. De beweging als zodanig om de positie van zelfstandigen te verbeteren, onderschrijven de leden van de JA21-fractie. In deze inbreng leggen zij daarom het volle gewicht op wat volgens deze leden het fundament hoort te zijn van deze beweging, namelijk een eigen rechtspositie. Dat fundament ontbreekt niet alleen in de brief, maar wordt in dit schrijven zelfs ondermijnd. Zo bezien wordt de route beschreven van een terugtrekkende beweging in plaats van een voortgangsrapportage.

De leden van de JA21-fractie lezen dat het kabinet inzet op drie lijnen. Dat zijn het inzetten op een gelijk spelveld voor contractvormen met betrekking tot de sociale zekerheid en fiscaliteit, het scheppen van duidelijkheid over de vraag wanneer wordt gewerkt als werknemer dan wel als zelfstandige en het verbeteren van de handhaving op schijnzelfstandigheid. Deze leden vragen waarom het kabinet blijft volharden in de weigering om deze drie lijnen te funderen op een solide basis. Die solide basis is erkenning van de eigenstandige rechtspositie van de zelfstandige

ondernemers en de daaruit voortvloeiende regulering hiervan. Deze leden merken daarbij op dat het kabinet hiermee bewust in strijd blijft handelen met de door de Kamer aanvaarde motie van 23 september 2021 van het lid Eerdmans die de regering glashelder oproept te komen tot een wettelijke regeling voor zelfstandig ondernemerschap die de rechtspositie van zzp'ers in alle relevante aspecten vastlegt.⁴

De leden van de JA21-fractie stellen dat uitvoering van deze motie eenvoudig een wettelijke regeling behelst op grond van de constatering dat opeenvolgende regelingen lapwerk zijn die voor onduidelijkheid en onzekerheid zorgen bij alle betrokken partijen, naar aanleiding van de overweging dat hierdoor misbruik in stand kan blijven waardoor mensen in schijnconstructies tewerk worden gesteld als zogenaamde zzp'er. Dit gevoegd bij de overweging dat een eigenstandige rechtspositie voor de zzp'er een waardevolle bouwsteen is voor een evenwichtig gereguleerde arbeidsmarkt. Deze leden stellen vast dat hoewel de afgelopen anderhalf jaar de actualiteit van de constatering, overwegingen en oproep waaruit deze motie is samengesteld alleen bevestigen, de brief een weergave vormt van blijvend doormodderen met constructies om schijnconstructies tegen te gaan.

De leden van de JA21-fractie vragen of het kabinet zich alsnog wil bezinnen op het uitgangspunt dat de basis van een gelijker speelveld tussen werknemers en zelfstandigen, de zogenoemde lijn 1, hoort te liggen in een eigen rechtspositie voor zzp'ers. Deze leden hopen dat het kabinet onderkent dat het duiden van de positie van een zelfstandige geen gevolgtrekking is van het gegeven dat deze geen werknemer is of hoort te zijn. Want dan blijft de situatie bestaan dat ondernemerschap wordt gerelateerd aan het niet van toepassing zijn van werknemerschap. Een afgeleide dus. Maar een boot is geen boot als deze niet voldoet aan de criteria van een auto. Een boot is een boot omdat het een boot is en gewoon aan de hand van die kenmerken als boot kan worden omschreven. Ook een zzp'er dient met positieve criteria, vervat in een (nader uit te bouwen) rechtskader dat doorwerkt in andere wetgeving en regelingen, te worden gedefinieerd. Dit gaat verder dan het opnieuw uitleggen en verder verfijnen van bestaande definities en criteria. Want dan blijven we een boot omschrijven aan de hand van de constatering dat het geen auto is. Graag zien deze leden een bevestiging van het belang van een wettelijke regeling die de positie van de zzp'er fundamenteel afbakt die zich als eigenstandige categorie verhoudt ten opzichte van werknemers. Dit is ook in overeenstemming met de opmerking in de brief die deze leden kunnen onderschrijven, namelijk dat het in wezen draait om de vraag hoe we onze arbeidsmarkt willen inrichten. Daarvoor is, en ook die opmerking in de brief naar aanleiding van de analyse van de Belgische aanpak onderschrijven deze leden, extra duiding en rechtszekerheid nodig. Een belang, nogmaals, dat de Kamer eerder heeft onderschreven met het aanvaarden van de motie-Eerdmans. In het commentaar op deze motie stelt de Minister dat met een eigen rechtspositie voor zelfstandigen nog altijd geen zekerheid kan worden gegeven dat in een specifieke arbeidsrelatie geen sprake is van «werken in dienst van». Daarmee blijft zij volharden in het spoor van zelfstandig ondernemerschap als restcategorie die overblijft wanneer niet wordt voldaan aan de criteria voor een dienstbetrekking. De vraag naar het duiden van de arbeidsverhouding is en blijft relevant voor de status van een werknemer. Dat het definiëren van een eigen rechtspositie voor zelfstandigen daarover geen uitsluitel biedt, is een open deur. Want die is daarvoor níet bedoeld, benadrukken deze leden. Waarvoor die wél is bedoeld, is om de zelfstandig ondernemer een eigenstandige positie te geven, náást die van

⁴ Kamerstuk 35 925, nr. 47.

de werknemer. Zodra dat eenmaal is verwezenlijkt, is de zzp'er geen afgeleide of spiegelbeeld meer van de werknemer. Dan is zelfstandig ondernemerschap een eigen, aan positieve criteria te toetsen categorie. Een duidelijke afbakening levert duidelijkheid op in welke situatie er géén sprake is van werknemerschap maar van zelfstandig ondernemerschap. Dat daarmee vragen over de duiding van de individuele arbeidsverhouding in al zijn nuances zullen blijven, staat daarvan los.

De leden van de JA21-fractie lezen dat de Minister opmerkt dat de wetgever niet alle situaties van tevoren kan voorzien en dat de rechter de feiten en omstandigheden van een geval moet kunnen wegen. Voor deze leden is refereren aan een dynamische praktijk een ultieme drogreden om de weigering te motiveren voor het scheppen van een wettelijk kader dat de positie van de zelfstandig ondernemer omschrijft. Alle wetgeving vindt immers per definitie plaats in de context van een dynamische praktijk, waarin de rechter in voorkomende gevallen een rol vervult en waarin de wetgever in de loop van de tijd de nodige aanpassingen doorvoert. Deze leden merken daarbij op dat met deze argumentatie ook de wettelijke regeling van de arbeidsverhouding zelf kan worden geschrapt. Welke regeling trouwens niet? Deze leden verzoeken de Minister dan ook met klem afstand te nemen van de redenering dat een wettelijke regeling van de rechtspositie van de zzp'er zich niet met een dynamische arbeidsmarkt zou verhouden.

De leden van de JA21-fractie lezen dat het kabinet de verschillen in fiscale behandeling tussen werknemers en zelfstandig ondernemers wil verkleinen. Deze leden vragen het kabinet of zij hierbij in het oog houdt dat de keuze voor ondernemerschap niet mag worden vereenzelvigd met opteren voor de voordeligste fiscale route. Een zzp'er kiest voor het ondernemerschap omdat het bij deze persoon past, omdat er een markt is waarop diens ondernemerschap een toegevoegde waarde biedt náást werk verricht in dienstbetrekking bij een werkgever. Een juist begrip van de drijfveren van ondernemers en de markt hoort volgens deze leden dan ook geen operatie te zijn om zzp'ers fiscaal af te knijpen, bijvoorbeeld door het verlagen van de zelfstandigenaftrek. Deze leden vragen of met het verkleinen van het verschil in fiscale behandeling voldoende rekening wordt gehouden met het gegeven dat ondernemers en werknemers verschillende categorieën zijn waarvan het in de rede ligt om deze fiscaal en inzake sociale zekerheid niet over één kam te scheren, maar ze op hun eigen merites te blijven waarderen.

Met betrekking tot lijn 3 signaleren de leden van de JA21-fractie dat handhaving op schijnzelfstandigheid overwegend een kwestie lijkt van verbale acrobatiek. Ten overvloede wordt nog eens aangegeven dat burgers en bedrijven zelf de regels moeten naleven. Wat onmiskenbaar waar is, maar het is een wankele argumentatie om daarmee niet handhaven te motiveren. De Minister wordt verzocht te bevestigen of de beschrijving van lijn 3 erop neerkomt dat handhaven te veel geld kost en dat de Belastingdienst te weinig mensen en tijd kan vrijmaken om handhaving te intensiveren. Kan de Minister zich vinden in de opvatting van deze leden dat schijnzelfstandigheid veel beter kan worden ingedamd door allereerst duidelijkheid te geven over de positie van zzp'ers en werknemers in plaats van handhavend vast te lopen in het grijze schemerveld van naar waarde te wegen constructies? In gewoon Nederlands, waarom blijft dweilen met de kraan open de favoriete methode om schijnconstructies onder de dekmantel van zelfstandig ondernemerschap aan te pakken?

II Antwoord/Reactie van de Minister