

Vergaderjaar 2022–2023

**31 311**

**Zelfstandig ondernemerschap**

**Nr. 247**

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 8 juni 2023

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën over de brief van 16 december 2022 over voortgang werken met en als zelfstandige(n) (Kamerstuk 31 311, nr. 246).

De vragen en opmerkingen zijn op 9 februari 2023 aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 31 mei 2023 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,  
Kuzu

De adjunct-griffier van de commissie,  
Van den Broek

## Inhoudsopgave

<b>I</b>	<b>Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon</b>	<b>2</b>
	Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie	2
	Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie	12
	Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie	20
	Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie	27
	Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie en leden van de GroenLinks-fractie	32
	Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie	42
	Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie	48
	Vragen en opmerkingen van de leden van de JA21-fractie	55

### **I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon**

#### ***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.*

#### **VVD 1**

*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.*

Uit onderzoek door TNO en CBS naar tevredenheid van werkenden over verschillende aspecten van werk, blijkt dat tevredenheid onder werkenden in Nederland over het algemeen hoog ligt.<sup>1</sup> In algemene zin geeft meer dan 80 procent van de zelfstandigen aan tevreden te zijn met het werk. Bij werknemers (vast en flex) ligt dat percentage op 90 procent. In algemene zin ligt de tevredenheid van werknemers met een vaste arbeidsovereenkomst en van zelfstandigen hoger dan die van werknemers met een tijdelijke arbeidsovereenkomst of uitzendcontract.

Dat geldt ook voor de tevredenheid met onderliggende aspecten van werk. Ongeveer 90 procent van de zelfstandigen is tevreden met de

<sup>1</sup> Zelfstandigen Enquête Arbeidsomstandigheden (ZEA), Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA). De meest recente gegevens zijn uit 2021 (jaar van publicatie).

contractvorm. Voor werknemers (vast en flex) ligt dit hoger, op 94 procent. Waarbij flex-werknemers wel een beduidend lagere tevredenheid hebben met de mate van werkzekerheid: 65 procent voor uitzendkrachten tot 75 procent voor werknemers met een tijdelijk contract van maximaal 1 jaar.<sup>2</sup>

Ook tevredenheid over werkzekerheid, bijvoorbeeld in het geval van financiële of economische tegenwind, ligt voor werknemers hoger dan voor zelfstandigen. 93 procent van de werknemers zegt hierover tevreden tot zeer tevreden te zijn, tegenover 77 procent van de zelfstandigen. Tevredenheid met het inkomen ligt met driekwart gelijk voor werknemers en zelfstandigen. Voor flex-werknemers ligt dit lager dan werknemers met een vast dienstverband. Uitzendkrachten zijn hierover het minst tevreden: 35 procent geeft aan ontevreden te zijn met de hoogte van het inkomen. Zelfstandigen zijn het meest tevreden over de mate van autonomie in hun werk: ongeveer 90 procent is tevreden. Voor werknemers is dat beduidend lager, met minder dan 60 procent.

## VVD 2

*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?*

Om schijnzelfstandigheid daadwerkelijk vast te stellen, is onderzoek nodig naar het individuele geval en de feiten en omstandigheden waaronder en waarin wordt gewerkt. Een exact aantal schijnzelfstandigen of aandeel daarvan binnen de populatie zelfstandigen is daarom niet te geven. Extra complicatie in dit verband is dat de kwalificatie zzp'er doorgaans wijst op een werkende die zich in het economisch verkeer manifesteert als zelfstandig ondernemer, maar dit niet uitsluit dat een specifieke arbeidsrelatie toch moet worden gezien als arbeidsovereenkomst (als er sprake is van arbeid, loon en gezag).

Er zijn wel gegevens beschikbaar over de kwalificatie van arbeidsrelaties op basis van de pilot Webmodule beoordeling arbeidsrelatie. Deze gegevens bieden weliswaar geen getrouw beeld van de omvang van schijnzelfstandigheid op de Nederlandse arbeidsmarkt als geheel of in specifieke sectoren. Wel kunnen deze cijfers iets zeggen over de vermoedelijke relatief hogere omvang van schijnzelfstandigheid in bepaalde sectoren. Tijdens de pilotfase van de webmodule is in 28% van de gevallen aan de hand van de ingevulde vragenlijst een indicatie werken buiten dienstbetrekking gegeven. In deze gevallen is er waarschijnlijk geen sprake van schijnzelfstandigheid. In 28,4% van de gevallen kon geen indicatie gegeven. Hiervan is op voorhand niet aan te geven of er sprake is van schijnzelfstandigheid. In 33,9% van de gevallen is aan de hand van de ingevulde vragenlijst een indicatie van een dienstbetrekking gegeven en in 9,7% van de gevallen een indicatie van een fictieve dienstbetrekking.<sup>3</sup> Voor deze laatste twee groepen samen (totaal 43,6%) is de kans reëel dat (zonder aanpassing van de wijze waarop het werk is vormgegeven tussen werkende en werkgevende) dit werk niet als zelfstandige kan worden uitgevoerd. In een aantal sectoren was sprake van een relatief hoog percentage waarin – gelet op de in de webmodule ingevulde feiten en omstandigheden – sprake zou moeten zijn van een dienstbetrekking. Met name de sectoren Bouwnijverheid (56,0%), Gezondheidszorg (52,1%),

<sup>2</sup> Smits, W. et al. (2021), Profiel van flexwerkers in Nederland, 2003–2019. Wie zijn ze, waar werken ze en hoe is hun werk- en inkomenszekerheid? CBS. Statistische Trends.

<sup>3</sup> Voor meer info: Handboek Loonheffingen 2023 ([www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl)).

Horeca (66,1%) en Transport-, opslag- en communicatiebedrijven (52,35%) scoorden relatief hoog op «indicatie (fictieve) dienstbetrekking». Daarbij is het goed te bedenken dat de webmodule met name ingevuld zal worden als er de wens bestaat om voor een klus een zelfstandige in te huren. Van deze sectoren ligt het aandeel zzp'ers in de Bouwnijverheid en (Informatie en) communicatie bovendien relatief hoog. Deze combinatie kan duiden op een groter risico op schijnzelfstandigheid in vooral deze sectoren.

Daarbij moet opgemerkt worden dat de webmodule gericht is op zakelijke opdrachtgevers die een zelfstandige inhuren om arbeid te verrichten. De testresultaten hebben dus geen betrekking op zelfstandigen die producten verkopen en ook niet op klussen die voor particulieren worden verricht of op de bredere bedrijfsvoering van een zelfstandige. Bovendien is het aannemelijk dat vooral opdrachtgevers die twijfelen aan de aard van de arbeidsrelatie de webmodule hebben ingevuld. Dit maakt dat de resultaten geen getrouw beeld geven van de omvang van schijnzelfstandigheid.

*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.*

### **VVD 3**

*Kan de Minister toelichten welke stappen zij op de korte termijn gaan zetten om de problematiek ten aanzien van schijnzelfstandigheid op te lossen?*

Zoals in de hoofdlijnenbrief van 5 juli 2022<sup>4</sup> en de voortgangsbrief werken met en als zelfstandige(n) van 16 december 2022<sup>5</sup> is geschetst, kan de problematiek rondom schijnzelfstandigheid niet op korte termijn worden opgelost. Het aanpakken van dit probleem vergt een aanpak langs drie lijnen: een gelijk spelveld tussen contractvormen, meer duidelijkheid over de vraag wanneer gewerkt wordt als werknemer dan wel als zelfstandige en verbetering van handhaving op schijnzelfstandigheid.

De eerste stappen om fiscale verschillen te verkleinen, zijn intussen al gezet. De fiscale oudedagsreserve wordt uitgefaseerd en de zelfstandigenaftrek wordt versneld afgebouwd tot € 900 in 2027. Andere maatregelen zoals een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen, verduidelijking van het werken «in dienst van», een rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst, vergen een wetswijziging. Momenteel wordt hard gewerkt aan de uitwerking van deze maatregelen om ze in 2024 te kunnen behandelen in de Tweede en Eerste Kamer. Daarnaast zal, zoals uitgebreid toegelicht in de voortgangsbrief, de handhaving op de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie op korte termijn worden verbeterd en heeft het kabinet de ambitie het handhavingsmoratorium uiterlijk per 1 januari 2025 volledig op te heffen.

In de sectoren kinderopvang, onderwijs en zorg is de schijnzelfstandigheid problematiek dusdanig urgent dat de continuïteit en de kwaliteit van de aangeboden diensten onder druk komt te staan. Kort gezegd, de toenemende inzet van zzp'ers in deze sectoren doorkruist de benodigde continuïteit. In het geval van de zorg en het onderwijs gaat het om

<sup>4</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 1112.

<sup>5</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 246.

publieke sectoren. De kinderopvang is een private sector waarbij het publieke belang groot is en welke in een belangrijke mate publiek gefinancierd wordt. Het kabinet heeft daarom in de voortgangsbrief werken met en als zelfstandige van 16 december 2022 toegezegd voor deze sectoren te komen tot een aanvullende aanpak, naast de algemene maatregelen uit het coalitieakkoord, het werkprogramma Personeel niet in loondienst (hierna PNIL). Uw Kamer zal hier voor de zomer over geïnformeerd worden. Gelet op de specifieke aard van de problematiek zal de samenhang tussen de generieke maatregelen en de sectorspecifieke maatregelen nadrukkelijk bewaakt worden.

Op deze manier wordt er de komende twee jaar langs verschillende sporen gewerkt aan het herstellen van de balans in het werken met en als zelfstandige(n).

#### **VVD 4**

*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?*

Zelfstandig ondernemers die een bewuste keuze hebben gemaakt voor het ondernemerschap en voor eigen rekening en risico ondernemen, moeten hiertoe de ruimte krijgen. Voor wat betreft de specifieke groep werkenden die op zoek is naar flexibiliteit om werk te combineren naast studie, mantelzorg of ander werk is het kabinet van mening dat ook binnen de arbeidsovereenkomst veel flexibiliteit mogelijk is.

Dat laat onverlet dat het belangrijk is de arbeidsrechtelijke bescherming niet onnodig «op te dringen» aan diegenen die voor eigen rekening en risico werken.<sup>6</sup> Een manier waarop het kabinet dit tot uitdrukking brengt, is dat bij de verduidelijking van gezag (zoals op hoofdlijnen geschetst in de brief van 16 december 2022)<sup>7</sup>, niet alleen gekeken dient te worden naar de aanwezigheid van gezag (klassieke gezagsverhouding, ook wel aangeduid als materieel gezag en/of organisatorische inbedding (formeel gezag)) maar ook naar contra-criteria voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst. Bij de beoordeling van de arbeidsrelatie moet dus nadrukkelijk ook gekeken worden of er feiten en omstandigheden zijn die wijzen op zelfstandig ondernemerschap en op de afwezigheid van een arbeidsovereenkomst.

#### **VVD 5**

*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?*

<sup>6</sup> Dit laat onverlet dat het kabinet van oordeel is dat ook indien voor eigen rekening en risico gewerkt wordt als zelfstandige bescherming tegen het risico van arbeidsongeschiktheid (onder voorwaarden) in elk geval afgedekt zou moeten worden.

<sup>7</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 246.

Het Richtlijnvoorstel verbetering arbeidsvoorwaarden bij platformwerk ziet slechts op werkenden voor digitale arbeidsplatforms. Het voorstel omvat een weerlegbaar rechtsvermoeden waarmee wordt beoogd om schijnzelfstandigheid in platformwerk tegen te gaan. Conform de informatieafspraken informeert het kabinet uw Kamer regelmatig over de voortgang van de onderhandelingen over dit richtlijnvoorstel. Het grote verschil met het nationale wetgevingsproces bij invoering van een nationaal rechtsvermoeden zal zijn dat het kabinet laatstgenoemde voorstel wil baseren op een uurtarief waarop ook andere kwetsbare werkenden dan alleen platformwerkers een beroep kunnen doen. Daarmee wil het kabinet bescherming bieden aan een grotere groep werkenden dan met alleen het voorstel van de richtlijn platformwerk. Er lijkt voorts nog juridisch geen belemmering te bestaan voor twee rechtsvermoedens naast elkaar.

## **VVD 6**

*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.*

Het kabinet heeft in de hoofdlijnenbrief hervorming arbeidsmarkt<sup>8</sup> opgemerkt dat onder meer vanwege waterbedeffecten maatregelen gericht op de verschillende contractvormen zoveel mogelijk in samenhang gezien moeten worden, en in de tijd geplaatst moeten worden. Het kabinet richt zich op een samenhangend, gebalanceerd en gewogen pakket, waar uw Kamer recent over is geïnformeerd.<sup>9</sup>

## **VVD 7**

*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.*

Het kabinet is blij met de waarde die de leden van de VVD-fractie hechten aan het nakomen van de verplichtingen die Nederland in het Herstel- en Veerkrachtplan is aangegaan. De Europese Commissie heeft in het kader van de jaarlijks terugkerende landenspecifieke aanbevelingen binnen het Europees Semester ook herhaaldelijk aandacht gevraagd voor het belang van een toekomstbestendige arbeidsmarkt waarop ook schijnzelfstandigheid adequaat wordt tegen gegaan. Deze aanbevelingen en de opname van dit onderwerp in het Herstel- en Veerkrachtplan, zijn in lijn met de urgentie die ook nationaal op dit thema wordt gevoeld. Ik ben het met de leden van de VVD-fractie eens dat de maatregelen om schijnzelfstan-

<sup>8</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 1112.

<sup>9</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 1176.

digheid tegen te gaan uiteraard moeten voldoen aan de kwaliteitseisen die we daaraan stellen. Ik verwacht dat dit mogelijk is en tegelijkertijd de mijlpalen en doelen uit het Herstel- en Veerkrachtplan te behalen.

*Verkleinen verschillen in fiscale behandeling tussen werkenden*

### **VVD 8**

*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)?*

In verschillende sectoren zorgt deze behoefte aan flexibiliteit voor een beweging richting het werken als zelfstandige. Ook als dit werk betreft dat identiek is aan wat men voorheen in loondienst heeft verricht en er weinig kenmerken van ondernemerschap zijn. Ondanks dat er behoefte kan bestaan aan flexibiliteit is dit niet de wijze om aan deze behoefte tegemoet te komen. Immers, schijnzelfstandigheid kan weliswaar de flexibiliteit van werkenden vergroten, maar zorgt ook voor oneerlijke concurrentie tussen werkenden en werkgevers onderling, ondergraaft de solidariteit in de werknemersregelingen en kan continuïteit van werkzaamheden in gevaar brengen.

Het bieden van meer flexibiliteit en autonomie aan werkenden binnen de arbeidsovereenkomst kan behulpzaam zijn om de behoeften die gezocht worden in het werken als zelfstandige op een andere wijze te vervullen. De arbeidsovereenkomst biedt ook de ruimte om werkgeverschap op een moderne manier vorm te geven waarin bijvoorbeeld flexibiliteit rondom werktijden -en plaats wordt geboden als mede ruimte voor autonomie in het werk.

De urgentie om onder meer via goed en modern werkgeverschap duurzame arbeidsrelaties te bevorderen wordt met name gevoeld in een aantal maatschappelijke sectoren (zorg, onderwijs en kinderopvang). De groei van het aantal (schijn)zelfstandigen heeft in deze sectoren dusdanig ongewenste effecten dat het werkprogramma PNIL is ingezet door dit kabinet. Binnen het werkprogramma PNIL wordt de samenhang tussen de generieke maatregelen en de sectorspecifieke maatregelen voor onderwijs, zorg en kinderopvang nadrukkelijk bewaakt gelet op de vergelijkbare aard van de problematiek in deze sectoren. Daarbinnen wordt de generieke en sectorspecifieke inzet inzichtelijk gemaakt om zo goed mogelijk op elkaar aan te sluiten, elkaar te versterken waar nodig en van elkaar te leren ook met het oog op mogelijke maatregelen die in deze sectoren genomen kunnen worden. Indien nodig worden aanvullende maatregelen voorbereid, waarbij bijvoorbeeld oog is voor het belang van goed werkgeverschap in deze sectoren. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het stimuleren van modern werkgeverschap, het bieden van meer flexibiliteit binnen een arbeidsovereenkomst door bijvoorbeeld meer ruimte te geven om de eigen werktijden te kiezen of het bieden van meer autonomie voor de werkende.

### **VVD 9**

*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 beves-*

*tigen dat het gelijktrekken van de belasting- en premiedruk van werknemers en zelfstandigen geen beleidsdoel op zichzelf is.*

Met de fiscale maatregelen wordt een meer gelijke fiscale behandeling van werk en werkenden beoogd. Deze maatregelen zijn geen beleidsdoel, maar beleidsinstrumenten gericht op het behalen van het beleidsdoel: een gelijk spelveld van contractvormen.

*Positie zelfstandigen binnen de Sociaal-Economische Raad (SER)*

### **VVD 10**

*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 van de leden Smals en 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)<sup>10</sup>. 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.*

In navolging van de gewijzigde motie van de leden Smals en Van Beukering Huijbregts<sup>11</sup> is de Minister van SZW het gesprek aangegaan met de Stichting van de Arbeid over de vertegenwoordiging van zelfstandigen in de polder en binnen de Stichting van de Arbeid zelf. Het kabinet streeft er naar uw Kamer in voor de zomer te informeren over de stand van zaken ten aanzien van de versterking van de positie van zelfstandigen in de polder.

*Rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst*

*Inzet van het kabinet*

### **VVD 11**

*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?*

Bij de uitwerking van de hoofdelementen wordt voor de verduidelijking van het begrip «in dienst van» uit artikel 7:610 BW toegewerkt naar een gecomprimeerde lijst van criteria die de drie hoofdelementen (in lagere regelgeving) verder invullen. Gekeken wordt welke criteria voor elk van de drie hoofdelementen zwaarwegend zijn ten opzichte van andere criteria die in de jurisprudentie voorkomen om werk op basis van een arbeidsovereenkomst te onderscheiden van werk dat niet op basis van een arbeidsovereenkomst plaatsvindt.

Daarnaast wordt gekeken in hoeverre een criterium duidelijk en bruikbaar is voor werkenden, werkgevers, uitvoeringsorganisaties en rechtspraak. Dit zal vervolgens ook voor de gekozen combinatie van criteria voor de drie hoofdelementen gebeuren. Dit zal leiden tot een wetsvoorstel waarbij de in lagere regelgeving op te nemen criteria die de hoofdelementen invullen zoveel mogelijk al in de toelichting van het wetsvoorstel

<sup>10</sup> Kamerstuk 36 200 XV, nr. 83.

<sup>11</sup> Idem.



worden toegelicht. Dit zodat het samenspel tussen hoofdelementen en de invulling daarvan door criteria kan worden beoordeeld. Als bepaalde criteria die nu voorkomen in de jurisprudentie, binnen de hiervoor beschreven context nadrukkelijk als ongeschikt worden gezien, zal dat uiteraard ook worden toegelicht.

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

### **VVD 12**

*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 eendimensionale 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?*

Het rechtsvermoeden gekoppeld aan een uurtarief betreft uitsluitend een rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst, dat weerlegbaar is door aan te tonen dat er geen sprake is van arbeid, loon en werken in dienst van (gezag). Het uurtarief is een relatief eenvoudig criterium, waarmee de werkende zich kan beroepen op het rechtsvermoeden. Het rechtsvermoeden versterkt daarmee uitsluitend de positie van de werkende doordat die makkelijker een arbeidsovereenkomst kan claimen. De uiteindelijke toets of sprake is van een arbeidsovereenkomst blijft echter gebaseerd op arbeid, loon en werken in dienst van (gezag). Er ontstaat derhalve niet automatisch een arbeidsovereenkomst als onder dit uurtarief wordt gewerkt. Het is dan ook niet zo dat met de invoering van dit rechtsvermoeden iedere vorm van werk onder dit (nog vast te stellen) uurtarief onmogelijk wordt gemaakt. Er gaat naar verwachting wel een sterk preventief effect vanuit. Het rechtsvermoeden vormt een extra prikkel voor werkgevende en werkende om, als onder het geldende tarief gewerkt wordt, vooraf te beoordelen of de opdracht kan worden uitgevoerd door een zelfstandige of dat een arbeidsovereenkomst is aangegeven.

*Normaliseren handhaving kwalificatie arbeidsrelatie*

### **VVD 13**

*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?*

De eventuele extra inzet van de Belastingdienst om het handhavingsmoratorium op te kunnen heffen en de handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelatie te normaliseren is op dit moment nog niet bekend. Wanneer de voorbereidende en mitigerende maatregelen nader zijn uitgewerkt zal een uitvoeringstoets worden gedaan op het opheffen van het handhavingsmoratorium. Daaruit moet blijken of en hoeveel extra capaciteit nodig is.

## **VVD 14**

*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?*

Antwoord is samengevoegd met VVD 15.

## **VVD 15**

*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?*

Het beter handhaven op schijnzelfstandigheid, met uiteindelijk de ambitie tot het volledig opheffen van het handhavingsmoratorium, zorgt er naar verwachting voor dat (vooral) werkgevers in sectoren waarin veel zelfstandigen werkzaam zijn nog zorgvuldiger zullen (moeten) beoordelen of het werk wel of niet buiten dienstbetrekking kan worden verricht. Dit is ook een beoogd effect. Het is de primaire verantwoordelijkheid van werkgevers om zelf na te gaan of ze inhoudingsplichtig zijn als werkgever, of niet. In de meeste gevallen zal duidelijk zijn of werkzaamheden wel of niet buiten een arbeidsovereenkomst kunnen worden uitgevoerd. Daar moet dan vervolgens ook naar gehandeld worden in de praktijk. In die gevallen dat de beoordeling van de arbeidsrelatie duidelijk is en leidt tot een arbeidsovereenkomst, kan de wens om geen arbeidsovereenkomst te willen aangaan, de wet niet opzij zetten.

Tegelijkertijd is het kabinet zich er van bewust dat er een grijs gebied bestaat van situaties waarin niet 100% vooraf duidelijk is hoe een arbeidsrelatie moet worden gekwalificeerd. Dit grijze gebied wordt door de voorgenomen verduidelijking naar verwachting verkleind. De ambitie tot het opheffen van het handhavingsmoratorium gaat daarom gepaard met zowel het gelijk maken van het speelveld tussen zelfstandigen en werknemers als het verduidelijken van de regelgeving. Het verminderen van prikkels tot schijnzelfstandigheid legt zowel voor werkgevers, werkenden als uitvoeringsorganisaties minder druk op de kwalificatie van de arbeidsrelatie, gaat concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen en verkleint het grijs gebied. Daarnaast werkt het kabinet aan de doorontwikkeling van de webmodule om de duidelijkheid te vergroten onder welke voorwaarden buiten dienstbetrekking kan worden gewerkt.

De ambitie tot opheffing van het handhavingsmoratorium wordt daarnaast zorgvuldig voorbereid binnen het programma Handhaving arbeidsrelaties van de Belastingdienst (lijn 3 uit de voortgangsbrief). Het volledig opheffen van het handhavingsmoratorium is immers een forse stap die het nodige zal vergen van zowel marktpartijen als de Belastingdienst. Kern daarvan vormt de samenwerking met de markt, die langs drie invalshoeken wordt vormgegeven:

- 1) actief samenwerken met die partijen die willen en kunnen voldoen aan de fiscale en sociale verplichtingen;
- 2) specifieke aandacht voor dat deel van de markt dat extra aandacht nodig heeft van de Belastingdienst en zijn partners om aan de verplichtingen uit wet- en regelgeving te voldoen. Op basis van

- objectieve kenmerken krijgen hierbij de meest risicovolle sectoren of arbeidsrelaties meer handhavingsaandacht;
- 3) de basis klantbehandeling krijgt vorm binnen de reguliere klantbehandeling, waarbij geen sprake is van bijzondere voorinformatie zoals bij 1 en 2 wel het geval is.

Binnen de actieve samenwerking met marktpartijen is het onderwerp «werken aan beheersing» een belangrijk thema. Naarmate marktpartijen meer expliciet aandacht besteden aan de (interne) beheersing van het proces rondom het inhuren van werkenden, kan de Belastingdienst in haar handhaving hier meer op steunen. In aanvulling daarop kan de Belastingdienst een actieve en stimulerende rol vervullen door ontwikkelingen in de markt te begeleiden, ook in relatie tot vormen van zelfregulering. Gesprekken met verschillende branches, koepels en sectoren om tot deze samenwerking te komen zijn inmiddels van start gegaan.

Overheidsorganisaties en publieke dienstverlening staan richting het afschaffen van het handavingsmoratorium voor dezelfde opgave als de marktpartijen. Met de vroegtijdige aankondiging in juni 2022 van de ambitie om het moratorium per uiterlijk 1 januari 2025 volledig op te heffen heeft het kabinet organisaties de tijd gegeven om zich hierop goed voor te bereiden, zodat ongewenste effecten op de dienstverlening zo veel mogelijk voorkomen kunnen worden. Organisaties hebben hierin primair een eigen verantwoordelijkheid en in de communicatie zal hier ook ruim aandacht aan worden besteed. Via de geschetste drie lijnen uit het programma denkt het kabinet de grootste risico's in algemene zin te mitigeren. Uiteraard zal bij het definitieve besluit tot opheffing van het moratorium beoordeeld worden of dit nog steeds de verwachting is.

Voor de sectoren zorg, onderwijs en kinderopvang acht het kabinet een aanvullende aanpak van belang. Het kabinet heeft daarom in de voortgangsbrief werken met en als zelfstandige van 16 december 2022<sup>12</sup> toegezegd voor deze sectoren te komen tot een aanvullende aanpak, naast de algemene maatregelen uit het regeerakkoord. Dit is het werkprogramma (PNIL en richt zich op de inzet van (schijn)zelfstandigen in een aantal (semi-)publieke of grotendeels publiek gefinancierde sectoren. Binnen het werkprogramma PNIL wordt de samenhang tussen de generieke maatregelen en de sectorspecifieke maatregelen voor onderwijs, zorg en kinderopvang nadrukkelijk bewaakt gelet op de specifieke aard van de problematiek. Daarbinnen wordt de generieke en sectorspecifieke inzet inzichtelijk gemaakt om zo goed mogelijk op elkaar aan te sluiten, elkaar te versterken waar nodig en van elkaar te leren. Indien nodig worden aanvullende maatregelen voorbereid, waarbij bijvoorbeeld oog is voor het belang van goed werkgeverschap in deze sectoren. Uw Kamer wordt voor de zomer geïnformeerd over de voortgang van het werkprogramma. Dit totaalpakket aan maatregelen dient er toe dat werkgevers en werkenden die hun arbeidsverhouding te goeder trouw vormgeven en invullen, met vertrouwen kunnen blijven werken in de vorm die zij hebben gekozen.

#### *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.*

---

<sup>12</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 246.

## **VVD 16**

*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?*

Op dit moment is er nog geen volledig zicht op de populatie waarbinnen de kwalificatieproblematiek ten aanzien van arbeidsrelaties speelt en welk gedrag betrokkenen binnen deze populatie vertonen. Daardoor is het lastig om de handhavingsaanpak te enten op specifieke doelgroepen. De Belastingdienst wil daarom beter zicht krijgen op deze populatie. In dat kader zullen verschillende activiteiten worden opgestart om dit inzicht te verbeteren. Ook het werkprogramma PNIL voor zorg, onderwijs en kinderopvang levert inzichten voor die sectoren op. Als er meer zicht is op de populatie kan de Belastingdienst daar in lijn met de uitvoerings- en handhavingsstrategie de mix (en maatvoering) aan handhavingsinstrumenten voor bepalen, zoals algemene- en gerichte handhavingscommunicatie, samenwerking met partners, bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken. De Belastingdienst kan nog niet vooruitlopen op de uitkomsten daarvan.

### **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.*

### **D66 1**

*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?*

Met de brief van 3 april jongstleden, heeft het kabinet een verdere invulling gegeven aan de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Vanwege uitvoeringstechnische redenen kan voor de kring van verzekerden alleen onderscheid worden gemaakt naar typen ondernemers: ib-ondernemers, directeur- grootaandeelhouders en resultaatgenieters, en *niet* naar zelfstandigen met en zonder personeel. Het kabinet heeft besloten om ib-ondernemers (en meewerkend partners) wel verplicht te verzekeren, en directeur-groootaandeelhouders en resultaatgenieters op dit moment niet. Wanneer het in de toekomst uitvoeringstechnisch wel haalbaar is om een onderscheid te maken tussen zelfstandigen met en zonder personeel, kan een verzekeringsplicht voor de dga's zonder personeel worden ingevuld. Ik vermeld hierbij dat ten opzichte van dga's bij ib-ondernemers het aandeel onverzekerde, kwetsbare zelfstandigen aanzienlijk hoger is.

Door deze invulling van de kring van verzekerden kan in theorie het oprichten van een bv een manier worden om de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering en de daarbij behorende premie te vermijden. Na invoering van de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen, kunnen kleine ondernemers met een bruto jaarinkomen tot ongeveer 29.000 euro een lagere belasting- en premiedruk realiseren door een bv op te richten en geen arbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten.

Het is echter niet waarschijnlijk dat dit in de praktijk zal leiden tot significante aantallen ondernemers die een bv oprichten met als hoofddoel de verzekeringsplicht en -premie te vermijden. Ten eerste omdat een bv gepaard gaat met eenmalige en terugkerende kosten, die ib-ondernemers niet hebben. Zoals de kosten van het oprichten van een bv en het (laten) opstellen en deponeren van een jaarverslag. Afhankelijk van het inkomensniveau en de hoogte van deze kosten, doen deze kosten de lagere belasting- en premiedruk gedeeltelijk of geheel teniet. Ten tweede is uit onderzoek van het CPB gebleken dat verschillen in belastingdruk en netto-inkomen vaak geen reden zijn om te wisselen van rechtsvorm (met andere woorden het oprichten of juist beëindigen van een bv).<sup>13</sup>

Ten derde zullen ondernemers die toch overwegen een bv om deze reden op te richten, afwegen of een eventueel kostenvoordeel in verhouding staat tot de waarde die de arbeidsongeschiktheidsverzekering vertegenwoordigt in de vorm van meer inkomenszekerheid. Al dan niet na het inwinnen van advies hierover. Het ligt in de rede dat dit eventueel overstapedrag (verder) beperkt.

*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».*

---

<sup>13</sup> Bosch, N. en A. Lejour, 2017, Fiscaliteit en de rechtsvorm van ondernemingen, CPB Policy Brief 2017/12.

## **D66 2**

*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?*

Met de brief van 23 november 2020<sup>14</sup> zijn met uw Kamer ambtelijk uitgewerkte technische beleidsvarianten als invulling van het advies van de Commissie Regulering van Werk meegegeven waarbij ook gereageerd is op het generiek omdraaien van de bewijslast (werknemer, tenzij principe). Dit schept potentieel meer duidelijkheid, maar de vraag kan gesteld worden of een generieke maatregel proportioneel is. Daarnaast heeft de Commissie Regulering van Werk zelf destijds ook al aangekaart dat deze maatregel tot Europese bezwaren zou kunnen leiden en een inbreuk oplevert op de vrijheid van diensten, die minder gemakkelijk te rechtvaardigen zal zijn omdat de maatregel ook veel zelfstandigen treft die voor eigen rekening en risico werken. Het kabinet vindt daarom een generieke aanpak waarbij iedereen in beginsel werknemer is tot het tegendeel blijkt, niet wenselijk en denkt bovendien dat een dergelijke aanpak op Europeesrechtelijke bezwaren stuit. Daarom ziet het kabinet een verduidelijking van gezag, gecombineerd met een rechtsvermoeden op basis van uurtarief als een meer proportionele en geschiktere maatregel.

*De leden van de D66-fractie zijn benieuwd naar de uitwerking van het rechtsvermoeden.*

## **D66 3**

*Deze leden constateren dat de Commissie Boot oppert om een onderscheid te maken tussen fiscale en civiele kwalificatie. Is deze optie overwogen*

Zie het antwoord op D66 4.

## **D66 4**

*Is ook overwogen om de fiscale beoordeling eenvoudiger te maken zodat de belastingdienst makkelijker kan handhaven?*

Deze opties zijn overwogen.

De analyse van de Commissie Boot dat met name voor de fiscaliteit en premie-heffing voor de sociale zekerheid – met een meer massaal proces dan in het arbeidsrecht – behoefte is aan zekerheid vooraf, wordt herkend en als nadeel gezien van het behouden van deze koppeling.

Maar het behouden van de koppeling heeft als belangrijk voordeel dat werkgevers en werkenden voor verschillende rechtsgebieden één toetsingskader kunnen hanteren. Voor samenhangende kwesties zoals aanspraken op sociale verzekeringen en premie-heffing geldt bovendien

---

<sup>14</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 1031.

dat zij ofwel steeds als werknemer worden aangemerkt, of niet.<sup>15</sup> Daarmee worden de rechtseenheid en overzichtelijkheid gediend.

In de voortgangsbrief van 16 december 2022<sup>16</sup> is daarbij aangegeven dat het kabinet ervoor kiest om de koppeling tussen arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit zo veel als mogelijk te behouden. Met de verduidelijking van «werken in dienst van» wordt ingezet op een duidelijker onderscheid in het arbeidsrecht, dat dan naar alle rechtsgebieden doorwerkt doordat deze aan elkaar gekoppeld zijn. Dat het daarmee makkelijker wordt voor de Belastingdienst om te handhaven is een van de doelen van de verduidelijking.

#### **D66 5**

*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 duur en/of omvang kan als een van de criteria gebruikt worden binnen de verduidelijking van «werken in dienst van». In algemene zin geldt dat werkzaamheden die kortdurend zijn en/of een kleine omvang hebben, eerder op basis van een andere overeenkomst kunnen worden verricht dan een arbeidsovereenkomst omdat het een aanwijzing kan zijn dat het werk niet is ingebed in de organisatie. Voor werkzaamheden die gedurende lange tijd verricht worden en een grote omvang hebben kan dit anders liggen. Tegelijkertijd geldt dat er ook voorbeelden zijn waarbij kortdurende werkzaamheden zijn die in ondergeschiktheid en dus op basis van arbeidsovereenkomst worden verricht, terwijl langdurige werkzaamheden verricht kunnen worden door zelfstandigen.

Of het criterium van de duur en omvang van de opdracht zwaarwegend wordt geacht ten opzichte van andere criteria die in de jurisprudentie voorkomen is onderdeel van de verdere uitwerking. Daarbij wordt ook bezien of lange duur en omvang eerder een aanwijzing zijn voor een arbeidsovereenkomst (organisatorische inbedding) of dat een korte duur en beperkte omvang juist een contra-criterium kunnen vormen en daarmee een indicatie dat buiten arbeidsovereenkomst gewerkt kan worden.

#### **D66 6**

*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.*

Het samen verder uitwerken gebeurt door middel van sessies met experts en in regulier overleg met sociale partners en zzp belangenbehartigers. Eind januari en februari zijn de eerste gesprekken gevoerd met sociale partners, experts en belanghebbenden. Op basis van deze gesprekken wordt het voorstel verder uitgewerkt. Beoogd is om richting de zomer nog

---

<sup>15</sup> Er zijn uitzonderingen op dit kader. Voor specifieke groepen is bijvoorbeeld bij wet geregeld dat er sprake is van een fictieve dienstbetrekking. Ondanks dat er geen sprake is van een echte dienstbetrekking worden partijen dan voor de loonheffingen op een zelfde manier behandeld als bij een echte dienstbetrekking.

<sup>16</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 246.

overleg te hebben met zzp-, werkgevers- en werknemersorganisaties. Daarnaast vindt een MKB-toets plaats. De inzet is om het wetsvoorstel rond de zomer in (internet)consultatie te brengen.

#### **D66 7**

*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.*

Het element inbedding in de organisatie komt voort uit bestaande jurisprudentie en is daarom al terug te zien in de webmodule die op basis van de huidige wet- en regelgeving en jurisprudentie is gemaakt. Het element van inbedding is dan ook niet nieuw, het doel is te verduidelijken dat dit element, tezamen met de elementen instructies en toezicht (materieel gezag) en contra-criteria van ondernemerschap de belangrijkste overkoepelende hoofdelementen worden bij de beoordeling van gezag. In combinatie met dat er van de onderliggende criteria wordt aangegeven welke criteria het meest zwaarwegend zijn, wordt de puzzel duidelijker en daarmee inzichtelijker voor partijen en kunnen zij bij het vormgeven van de arbeidsrelatie daar makkelijker rekening mee houden.

Voor de webmodule is de verwachting dat door de verduidelijking in de wetgeving met minder vragen en in meer gevallen een indicatie over de aard van de arbeidsrelatie gegeven kan worden.

#### **D66 8**

*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?*

Bij de uitwerking van de hoofdelementen wordt voor de verduidelijking van het begrip «in dienst van» uit artikel 7:610 BW toegewerkt naar een gecomprimeerde lijst van criteria die de drie hoofdelementen verder invullen (aanwijzingen en toezicht, inbedding en contra-criteria van zelfstandig ondernemerschap in de betreffende arbeidsrelatie). Gekeken wordt welke criteria zwaarwegend zijn ten opzichte van andere criteria die in de jurisprudentie voorkomen om werk op basis van een arbeidsovereenkomst, te onderscheiden van werk dat zonder arbeidsovereenkomst als zelfstandige kan worden gedaan.

De hoofdelementen instructies en toezicht, inbedding in de organisatie en ondernemerschap verhouden zich zo tot elkaar dat bekeken moet worden hoe de criteria die wijzen op een gezagsrelatie («instructies en toezicht» en «inbedding») wege ten opzichte van de criteria die wijzen op een werkende die voor eigen rekening en risico werkt als ondernemer. Deze weging van hoofdelementen ten opzichte van elkaar dient in de uitwerking ervan nog gezien te worden.



## **D66 9**

*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?*

In het FNV/Kiem-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft het Hof, voor zover hier relevant, bepaald dat voor de vraag of een persoon werknemer is, van belang is of «hij tijdens de duur van de arbeidsverhouding is opgenomen in de onderneming van die werkgever, waarmee hij een economische eenheid vormt». <sup>17</sup> Daar ligt het zwaartepunt op de inbedding van de werkende. In de Nederlandse jurisprudentie wordt zowel gekeken naar de inbedding van het werk als de werkende. De inbedding van de *werkende* volgt in veel gevallen immers de inbedding (structurele integratie) van het *werk*. Als er sprake is van kernactiviteiten van een organisatie, horen daar doorgaans organisatorische kaders bij voor de werkende. In lijn daarmee is de inzet dan ook om bij de verdere uitwerking te kijken naar criteria die wijzen op de inbedding van de werkende en de inbedding van het werk. Het belangrijkste hierbij is, zoals toegelicht in het antwoord op VVD 11, of een indicatie het onderscheidend vermogen heeft om antwoord te geven op de centrale vraag of er sprake is van werken als zelfstandige of dat er sprake is van werken in dienst van een ander.

## **D66 10**

*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?*

Zie het antwoord op D66 11.

## **D66 11**

*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?*

Ik deel de zorg van het groeiende aantal schijnzelfstandigen in de zorg en ondersteun initiatieven om, in aanvulling op de generieke maatregelen, te kijken of er ook op sector niveau aanvullende initiatieven te starten. Ik zie daartussen geen spanning, maar vind het programma Toekomstige Arbeidsmarkt Zorg en het Integraal Zorgakkoord juist een waardevolle aanvulling op de generieke maatregelen.

Ook in andere (semi-)publieke sectoren zoals het onderwijs en de kinderopvang zien we een recente stijging in het aandeel zzp'ers. Voor het werkprogramma PNIL zie ook VVD 3 en VVD 15.

<sup>17</sup> Zie HvJ zaak 413/13, FNV/Kiem, ECLI:EU:C:2014:2411, punt 36. Zie ook zaak C-692/19, Yodel, punt 31.

*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.*

#### **D66 12**

*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?*

Voor het putten van inspiratie uit het Belgische stelsel is de focus gelegd op de kwalificatie van werknemerschap, dus het arbeidsrechtelijke spoor. Dat het speelveld op het gebied van fiscaliteit en sociale zekerheid in België gelijk is dan in Nederland is daarbij een relevant gegeven, omdat de druk op de kwalificatievraag daardoor lager ligt dan in Nederland. Dit gelijkere speelveld in België is geleidelijk ontstaan over een tijdspanne van meerdere decennia, met name in de naoorlogse periode. Een diepgaande analyse van hoe dit speelveld in België tot stand is gekomen en hoe Nederland hieruit lessen kan trekken is rondom de voortgangsbrief en de passage daarin over België niet gemaakt.

De fiscale en sociale zekerheidsregelingen voor werknemers en zelfstandigen zijn binnen de EU en de OESO zeer divers. Zo zijn er grote verschillen in de manier waarop en de mate waarin zelfstandigen zijn beschermd tegen sociale risico's en de wijzen waarop dit wordt gefinancierd. Wel is duidelijk dat het verschil in belasting- en premiedruk tussen werknemers enerzijds en zelfstandigen anderzijds in Nederland hoog is in vergelijking met de meeste andere landen in de EU en de OESO.<sup>18</sup> De uitfasering van de fiscale oudedagsreserve, de versnelde afbouw van de zelfstandigenaftrek en de introductie van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen, brengt Nederland voor wat betreft het gelijke speelveld meer in de pas met vergelijkbare andere landen en dragen op die manier bij aan het verlagen van de druk op de kwalificatievraag.

*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.*

#### **D66 13**

*Kan de Minister een nadere uitwerking maken van de wijze waarop deze gedragsverandering in gang gezet kan worden?*

---

<sup>18</sup> Milanez, A., B. Bratta (2019), Taxation and the future of work: How tax systems influence choice of employment form, OECD Taxation Working Papers, No. 41, OECD Publishing, Parijs.

Voor de ambitie om uiterlijk per 1 januari 2025 het handhavingsmoratorium volledig op te heffen, is samenwerking met de markt randvoorwaardelijk. Er wordt actieve samenwerking gezocht met die marktpartijen die willen en kunnen voldoen aan de fiscale en sociale verplichtingen. Binnen die actieve samenwerking met marktpartijen is het onderwerp «werken aan beheersing» een belangrijk thema. Uitgangspunt van het denken op dit punt vormt het «responsief handhaven» dat ten grondslag ligt aan het handhavingsconcept van de Belastingdienst: naarmate marktpartijen meer expliciet aandacht besteden aan de (interne) beheersing van het proces rondom het inhuren van werkenden, kan de Belastingdienst in haar handhaving hier meer op steunen. In aanvulling daarop kan de Belastingdienst een actieve en stimulerende rol vervullen door ontwikkelingen in de markt te begeleiden, ook in relatie tot vormen van zelfregulering. Uitingen omtrent kwaliteit (denk aan betrokkenheid van fiscaal dienstverleners of een in de markt ontwikkeld keurmerk) worden meegewogen in de keuzes van handhaving door de Belastingdienst. Ook vindt inmiddels al actief overleg plaats met verschillende koepels en branches hoe zij in eigen gelederen de compliance kunnen verhogen en op welke wijze de Belastingdienst dit kan ondersteunen.

#### **D66 14**

*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.*

Het kabinet beaamt dat er bij arbeidsmarktmaatregelen op het gebied van zzp, arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, en flexibele arbeid waaronder de certificering van uitzenden altijd een risico is dat bedrijven proberen regelgeving te «omzeilen» (waterbedeffect). Indien de voorstellen op deze onderwerpen niet gelijktijdig in zullen gaan, kan mogelijk een beweging van uitzendwerk naar zzp-constructies of andersom plaatsvinden. Het kabinet deelt de opvatting van de leden van D66, CDA en SGP dat een waterbedeffect tussen uitzendwerk en zzp zo veel mogelijk moet worden voorkomen.

Daarom zet het kabinet in deze kabinetsperiode niet alleen stappen op certificering, maar ook op zzp. Zo heeft het kabinet de ambitie het handhavingsmoratorium uiterlijk per 1 januari 2025 volledig op te heffen en wordt het gezagscriterium ook in 2025 in gewijzigd. Dit past dus in het tijdsplan van de invoering van verplichte certificering van uitzenden, dat is beoogd vanaf 2025 van kracht te zijn. Met de aanpak van schijnzelfstandigheid in combinatie met de verdere regulering van terbeschikkingstelling van arbeid, verwacht de regering dat het waterbedeffect maximaal kan worden beperkt. Dat betekent dat met de plaatsing in de tijd van de verschillende maatregelen, waterbedeffecten zoveel mogelijk worden tegen gegaan. Tegelijkertijd kunnen enige waterbedeffecten kunnen nooit helemaal uitgesloten worden, maar door de brede inzet van het kabinet op zowel flex, zzp als vast is het kabinet van mening hier voldoende stappen in te zetten.

Daarnaast wordt de Nederlandse Arbeidsinspectie in het wetsvoorstel verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten bevoegd om handhavend op te treden: enerzijds wanneer uitzendbureaus geen geldig certificaat hebben wanneer zij wel aan ter beschikking stelling van arbeid doen, anderzijds wanneer inleners uitzendkrachten van niet-gecertificeerde bureaus inlenen. Dit geldt ook wanneer de arbeidsrelatie op papier anders, zoals als oneigenlijke

zpz-constructie, is vormgegeven dan dat uit de praktijk blijkt. De feiten en omstandigheden zullen dus altijd bepalend zijn.

De regering is voornemens het wetsvoorstel verplichte certificering vijf jaar na inwerkingtreding te evalueren. De evaluatie zal aanleiding kunnen geven voor eventuele wetswijzigingen ten behoeve van het effect van de genomen maatregelen.

(= antwoord op D66 14, CDA 16, SGP 16)

### **D66 15**

*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?*

Zoals al eerder aangegeven tijdens de behandeling van de initiatiefnota «Samen de Baas»<sup>19</sup> en de initiatiefnota over «de herovering van de platformeconomie»,<sup>20</sup> is de werkerscoöperatie een interessante vorm waarin werkenden zich kunnen verenigen om hun belangen te behartigen. De coöperatie is een bestaande rechtsvorm. Het is aan werkenden om een werkerscoöperatie op te richten. Samenwerking tussen een werkerscoöperatie en de werkverschaffers vindt vervolgens op vrijwillige basis plaats.

Tot nu toe is de mogelijkheid van de werkerscoöperatie wel geopperd, maar is er voor zover bekend nog geen initiatief genomen om er een op te richten. Het is bij voorbaat moeilijk te zeggen of werkverschaffers bereid zijn om met een werkerscoöperatie in onderhandeling te treden en of het instrument daadwerkelijk effectief blijkt. Het is dan ook te vroeg om nu al te veronderstellen dat er een onbalans in de machtsrelatie tussen de werkerscoöperatie en de werkverschaffer bestaat die om een wettelijke oplossing vraagt. Pas als er werkerscoöperaties zijn opgericht, zullen we kunnen beoordelen of ze inderdaad het geschikte instrument voor belangenbehartiging van platformwerkers zijn, zoals we nu mogelijk achten.

### **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) (Kamerstuk 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 gelijker speelveld tussen contractvormen (lijn 1), meer duidelijkheid over de vraag wanneer gewerkt wordt als werknemer dan wel als zelfstandige (lijn 2) en verbetering van handhaving (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.*

<sup>19</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 240, p. 14–15.

<sup>20</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 240, p. 14–15.

## **CDA 1**

*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 constateren terecht dat het verlagen van de zelfstandigenaftrek en het introduceren van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen zullen bijdragen aan een gelijkere speelveld tussen zelfstandigen zonder personeel en werknemers. Zowel op het vlak van de kosten als de mate van bescherming tegen inkomensterugval door arbeidsongeschiktheid. Tegelijkertijd met de versnelde afbouw van de zelfstandigenaftrek verhoogt het kabinet gedurende de kabinetsperiode de arbeidskorting zodat zelfstandigen in eerste instantie worden gecompenseerd en kunnen anticiperen. Door verhoging van de arbeidskorting gaat werken meer lonen voor iedereen met een inkomen tot ca. € 115.000 per jaar. Dat geldt dus voor zowel zelfstandigen als voor werknemers.

Door het gelijkere speelveld wordt de prikkel om als (schijn)zelfstandige te werken verkleind. Het aantal zelfstandigen dat hierdoor daadwerkelijk in (vaste) dienst gaat werken is niet op voorhand vast te stellen. Het kabinet hanteert hierin ook geen numerieke doelstellingen.

*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 speelveld 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.*

## **CDA 2**

*Kan aangegeven worden op welke termijn deze uitwerking naar de Kamer komt?*

De komende maanden wordt het conceptwetsvoorstel waarin de drie genoemde hoofdelementen worden ingevuld, nader uitgewerkt. Het kabinet is voornemens het conceptwetsvoorstel rond de zomer voor internetconsultatie voor te leggen.

### **CDA 3**

*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?*

Als de praktijk in lijn wordt gebracht met de (wettelijke) normen betekent dat dat partijen kritisch moeten kijken naar hun arbeidsrelaties en waar sprake is van schijnzelfstandigheid aanpassingen moeten doen. Gevolg kan zijn dat werkende en werkgevende (en eventueel intermediair) – als dat mogelijk is – de feitelijke arbeidsrelatie zo gaan inrichten dat voortaan ook naar wet- en regelgeving sprake is van werken buiten dienstbetrekking. Partijen kunnen er ook voor kiezen om op dezelfde manier te blijven werken maar dan op basis van een arbeidsovereenkomst.

### **CDA 4**

*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?*

In de brief van 16 december 2022<sup>21</sup> onderkent het kabinet dat het inderdaad voor grensgevallen lastig kan zijn om aannemelijk te maken dat onder het geldende uurtarief wordt gewerkt. Momenteel wordt nog onderzoek gedaan naar de hoogte van de tariefgrens, hoe de werkende het tarief aannemelijk kan maken en de mogelijke effecten daarvan waaronder voor grensgevallen. Het rechtsvermoeden zal in ieder geval effect hebben voor die gevallen waarvan duidelijk is dat onder het uurtarief wordt gewerkt. Er wordt een tariefgrens beoogd waarmee al een groot deel van de werkenden kan worden bereikt, die het kabinet extra bescherming wil bieden.

### **CDA 5**

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

Schijnzelfstandigheid doet zich niet alleen bij slecht beloonde werkenden voor, maar is verdeeld over de gehele spreiding van inkomens. Het cruciale element daarbij is immers of gewerkt wordt «in dienst van een ander» (onder gezag). Dit is ook in het Europese recht het onderscheidende criterium tussen werknemers en zzp'ers die voor eigen rekening en risico werken. Een tarief zegt als zodanig weinig over de aard van de arbeidsrelatie, maar kan wel duiden op een bepaalde kwetsbaarheid van de werkende (beperkte onderhandelingsmacht). Vandaar dat de hoogte van het tarief als zodanig geen criterium is bij het beoordelen van de arbeidsrelatie. Wel wordt de – in de rechtspraak benoemde – omstandigheid dat een werkende een hogere beloning dan personeel in loondienst ontvangt, gezien bij het uitwerken van het wetsvoorstel en lagere regelgeving.

<sup>21</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 246.

## **CDA 6**

*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?*

Het rechtsvermoeden zoals door dit kabinet wordt uitgewerkt, betreft een civielrechtelijk rechtsvermoeden. Omdat het gaat om een puur civielrechtelijk rechtsvermoeden, geldt het rechtsvermoeden uitsluitend voor werkende en werkgevende. De werkende (of zijn vertegenwoordiger namens de werkende) kan een beroep doen op het rechtsvermoeden. Het klopt dat UWV, Belastingdienst en de Nederlandse Arbeidsinspectie zich niet kunnen beroepen op het rechtsvermoeden. Reden hiervoor is onder meer dat daarmee de administratieve lasten van het rechtsvermoeden worden beperkt tot die gevallen waarbij door de werkende daadwerkelijk een beroep wordt gedaan op het rechtsvermoeden. Voor UWV, Belastingdienst en de Nederlandse Arbeidsinspectie is het overigens niet of lastig uitvoerbaar om een uurloon te controleren en erop te handhaven indien werkgevende en werkende gezamenlijk de feiten zo presenteren dat het uurtarief boven de grens uitkomt. Bovendien moeten UWV, Belastingdienst en de Nederlandse Arbeidsinspectie, net zoals de rechter, een arbeidsrelatie (blijven) toetsen aan arbeid, loon en werken in dienst van (gezag) om te toetsen in hoeverre de relevante (arbeids)wetten van toepassing zijn en worden nageleefd. De verwachting is dat de beoordeling van de arbeidsrelatie, door de verduidelijking van gezag, ook voor deze partijen beter hanteerbaar zal worden.

## **CDA 7**

*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?*

Het rechtsvermoeden ziet op de arbeidsrelatie waarin wordt gewerkt tegen een uurtarief dat ligt onder de voor het rechtsvermoeden geldende uurtariefgrens. Indien vervolgens blijkt (al dan niet door middel van het inroepen van het rechtsvermoeden) dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst, dan is er vanaf de datum van aanvang van deze arbeidsrelatie sprake van een arbeidsovereenkomst. Deze kwalificatie werkt ook door in de opbouw van sociale rechten en plichten, en in de bescherming van de werknemer. In geval de werkgever vervolgens de dan geldende arbeidsovereenkomst wil beëindigen, dan gelden daarvoor de reguliere ontslagregels; er is immers geen sprake van een overeenkomst van opdracht (zzp-overeenkomst) die beëindigd kan worden.

## **CDA 8**

*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?*

Uit gesprekken met experts en stakeholders blijkt dat men over het algemeen toegevoegde waarde ziet in een webmodule. Door sommige partijen wordt daarbij wel aangetekend dat hierbij belangrijk is dat de wet- en regelgeving eerst wordt aangepast zodat in meer gevallen duidelijkheid over de kwalificatie gegeven kan worden. De maatregel om de beoordeling van de arbeidsrelatie te verduidelijken kan hier naar verwachting een belangrijke bijdrage aan gaan leveren. Het gebruik van de (pilotomgeving van de) webmodule is beperkt. De laatste maanden wordt de webmodule door circa 200 gebruikers per maand gebruikt. Aangezien de webmodule wordt ingezet als voorlichtingsinstrument, is echter elke werkgevende die wordt geholpen door gebruik van de webmodule belangrijk.

De doorontwikkeling van de webmodule vindt gefaseerd plaats. Ten eerste wordt de huidige pilotomgeving omgezet naar een meer definitieve vorm. Daarbij zal de huidige vragenlijst gebruikt blijven worden, maar wordt bezien of de gebruiksvriendelijkheid kan worden verbeterd. Naar verwachting is deze nieuwe omgeving eind van dit jaar beschikbaar. De doorontwikkeling naar een vernieuwde webmodule, is afhankelijk van de verduidelijking van de beoordeling van arbeidsrelatie. De vragen in de webmodule zullen moeten worden aangepast, op basis van de aanpassingen in wet- en regelgeving. De verwachting is dat in dat geval met minder vragen en in meer gevallen een indicatie over de aard van de arbeidsrelatie gegeven kan worden. Hierdoor zal naar verwachting het gebruik van de webmodule gaan toenemen.

*De leden van de CDA-fractie lezen dat het kabinet aangeeft uitvoering te hebben gegeven aan de motie van het lid Palland.<sup>22</sup> 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.*

## **CDA 9**

*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 gereserveerde capaciteit van 80 fte is beschikbaar in 2023. Het daadwerkelijk volledig inzetten van deze capaciteit in 2023 en volgende jaren heeft continu aandacht van de Belastingdienst. Waar nodig zullen er sturings- en mitigerende maatregelen worden ingezet.

---

<sup>22</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 935.



*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.*

#### **CDA 10**

*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?*

Zoals de Algemene Rekenkamer en de ADR inderdaad hebben aangegeven, is het noodzakelijk de onderlinge samenhang van de verschillende lijnen te borgen. Tegelijkertijd geldt dat de voortgang op de ene lijn niet kan wachten op de andere; elk van de drie is urgent om stappen op te zetten. Daarom heeft het kabinet de ambitie de handhaving op de korte termijn te versterken en verbeteren en uiterlijk op 1 januari 2025 het handhavingsmoratorium volledig op te heffen. Het verbeteren en versterken van de handhaving op korte termijn vindt plaats binnen het huidige wettelijk kader. Dit betekent dat er nog geen gelijk(er) speelveld (lijn 1) is en het verduidelijken van de regels rondom het beoordelen van de arbeidsrelatie (lijn 2) nog niet heeft plaatsgevonden. Op dit moment zijn de afbouw van de zelfstandigenaftrek en de uitfasering van de fiscale oudedagsreserve al in werking getreden, maar aan de overige maatregelen voor een gelijker speelveld wordt nog gewerkt. Er bestaan dus voor werkgevende en werkende nog prikkels om de arbeidsrelatie buiten dienstbetrekking vorm te geven.

Wanneer het handhavingsmoratorium wordt opgeheven geldt dat er meer zicht bestaat op wettelijke maatregelen gericht op een meer gelijk speelveld en duidelijkheid over de arbeidsrelatie en alsdan (of in begin 2025) worden gepubliceerd. Voor zowel partijen als de Belastingdienst is de beoordeling van de arbeidsrelatie daarom nu nog complex en lastig om na te leven respectievelijk op te handhaven, ook in vergelijking tot de situatie waarin de voortgang op lijn 1 en 2 ook daadwerkelijk is gemaakt. Omdat het handhavingsmoratorium echter nog van kracht is, maakt dat de situatie vanaf het tweede kwartaal van 2023 nog geduid kan worden als «in redelijke mate werkbaar». De mate van werkbaarheid verandert in aanloop naar het moment dat het handhavingsmoratorium wordt opgeheven. De druk op vooroverleg, het aantal vragen aan de Belastingtelefoon en mogelijk ook de beoordeling van modelovereenkomsten zal toenemen vanwege de behoefte aan zekerheid. Zonder mitigerende maatregelen ontstaat dan een onwerkbaar situatie. Een deel van de activiteiten in relatie tot het opheffen van het handhavingsmoratorium is er dan ook op gericht de druk op het vooroverleg weg te nemen. Daarbij wordt gestuurd op intensivering van de samenwerking met de markt. Daar waar dat niet goed lukt, zal dat leiden tot toename van verzoeken voor vooroverleg hetgeen leidt tot langere doorlooptijden en bij een extreme toename tot het vastlopen van het behandelproces. Daarbij komt dat de versterkte en verbeterde handhaving op korte termijn mogelijk een extra aanzuigende werking zal hebben op de wens tot vooroverleg. Tot

slot is de ervaring van de afgelopen jaren dat vooroverleg of de beoordeling van de modelovereenkomsten in de meeste gevallen niet tot de door partijen gewenste zekerheid vooraf leiden. Of al dan niet sprake is van een dienstbetrekking wordt namelijk achteraf bepaald aan de hand van alle feiten en omstandigheden in onderling verband gezien («de holistische benadering») en niet of aan de hand van een schriftelijke (model)overeenkomst. Dit is onlangs bevestigd in de Deliveroo uitspraak.<sup>23</sup>

### **CDA 11**

*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?*

Hiervoor wordt verwezen naar het antwoord op D66 13.

*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.*

### **CDA 12**

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

Zie het antwoord op CDA 13.

### **CDA 13**

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

Het kabinet neemt de systematiek van het Belgische model over en niet zozeer de specifieke criteria, al overlappen de Belgische criteria voor een belangrijk deel met criteria die nu al in jurisprudentie in Nederland voorkomen en in het Handboek Loonheffingen zijn opgenomen. In 2006 is door de Belgische wetgever nader invulling gegeven aan het gezagscriterium. Dit is gedaan door de open norm van gezag in de wetgeving nader in te vullen aan de hand van de toen bestaande jurisprudentie. Deze denklijn heeft het kabinet nu overgenomen met het voorstel van verduidelijking van het gezagscriterium. Zie ook het antwoord op vraag D66 12.

In België geldt een weerlegbaar vermoeden van arbeidsovereenkomst aanvullend op de generieke criteria voor de beoordeling van arbeidsovereenkomsten in sectoren (met risico op onderbetaling en kwetsbare werkenden). Het Nederlandse kabinet zet – juist ook gericht op meer kwetsbare werkenden – al in op een rechtsvermoeden gekoppeld aan een uurtarief en het ligt daarom niet in de rede om op dit moment ook nog een sectoraal rechtsvermoeden in te voeren (zie ook het antwoord op GL 23).

<sup>23</sup> Hoge Raad: oordeel hof dat bezorgers Deliveroo arbeidsovereenkomst hadden blijft in stand – Hoge Raad.

#### **CDA 14**

*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?*

In België is het voorleggen van een casus aan de administratieve commissie ter regeling van de arbeidsrelatie vrijwillig. Dit kan gezien worden als goede dienstverlening aan de burger en/of organisaties om vooraf duidelijkheid te krijgen over de arbeidsrelatie. Hoewel het voorleggen aan deze commissie vrijwillig is, is deze uitspraak voor die specifieke casus wel bindend voor de sociale zekerheid.

De ambtenaren van de Belgische Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal overleg gaven in het gesprek aan dat zij zien dat wanneer er twijfel bestaat of er binnen het wettelijk kader gewerkt wordt, maar er een duidelijke voorkeur is voor een van de twee partijen voor het werken buiten arbeidsovereenkomst, men de casus niet voorlegt. De Belgische collega's geven aan dat mensen het risico op gebondenheid aan een onwenselijke uitspraak te groot vinden. Daarnaast zal het vanwege de arbeidskrachte ook in de praktijk voor de werkgever weinig toevoegen. Wanneer de werkgevende een casus zou voorleggen aan de commissie, zal de werkende net zo makkelijk bij een andere opdrachtgever aan de slag gaan.

*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.*

#### **CDA 15**

*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?*

Zie antwoord op vragen D66 10, D66 11, SGP 12.

#### **CDA 16**

*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?*

Zie antwoord bij D66 14.

#### **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.*

## **SP 1**

*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?*

Het ontwijken van wetten en regels is op geen enkel gebied geheel uit te sluiten; het is dan ook niet mogelijk hier een garantie op te geven. Bovendien zal bijvoorbeeld de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen pas op een later moment in werking treden (na deze kabinetsperiode maar – indien ook door het parlement aanvaard – wel al in deze kabinetsperiode toe besloten). De hervormingen op de arbeidsmarkt zijn voor het kabinet van groot belang en het kabinet zal zich hier maximaal voor inspannen. Een belangrijk onderdeel hiervan is het herstellen van de balans en regels rondom het werken als zelfstandige en met zelfstandige toekomstbestendig maken. De aanpak langs drie lijnen zoals beschreven in de voortgangsbrief heeft dan ook als doel deze balans zo goed mogelijk te herstellen en de groep schijnzelfstandigen zo klein mogelijk te maken.

*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.*

## **SP 2**

*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 uiteindelijke werkgever?*

Het kabinet herkent zich niet in de kritiek dat het met de invoering van een rechtsvermoeden een markt creëert van laagbetaalde, onzekere arbeidskrachten die erg afhankelijk blijven van hun uiteindelijke werkgever. Het rechtsvermoeden biedt juist een extra instrument om deze groep kwetsbare werkenden makkelijker hun recht op een arbeidsovereenkomst op te eisen (of namens hen een wettelijk vertegenwoordiger). Daarnaast zet het kabinet in op het verplicht verzekeren tegen het risico van arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen, waardoor ook voor kwetsbare werkenden, de sociale bescherming verbeterd wordt.

Daarbij heeft het rechtsvermoeden naar inschatting van dit kabinet met name een belangrijk preventief effect, doordat werkgevers en werkenden die willen werken met een tarief onder het voor het rechtsvermoeden geldende uurtarief nadrukkelijker zullen beoordelen of de betreffende opdracht buiten dienstbetrekking kan worden uitgevoerd of dat een arbeidsovereenkomst aangewezen is. Het uurtarief is een voor de werkende relatief eenvoudig hanteerbaar criterium en geeft op voorhand al een instrument in handen om een recht op een arbeidsovereenkomst in te roepen. Dit in tegenstelling tot het bestaande rechtsvermoeden in 7:610a BW, waar eerst gedurende een periode van 3 maanden werkzaamheden moeten zijn verricht. Het rechtsvermoeden gekoppeld aan een uurtarief heeft daarom naar verwachting een groter preventief effect dan het bestaande rechtsvermoeden. Dit preventieve effect wordt naar verwachting versterkt doordat ook vakbonden namens werkenden een beroep kunnen doen op het rechtsvermoeden.

Daarnaast zal bij de uitwerking van het rechtsvermoeden ook het doenvermogen van werkenden worden meegenomen. In dat kader zal ook worden gezien of de drempel om het rechtsvermoeden in te roepen verlaagd kan worden.

## **SP 2**

*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?*

Zoals in de voortgangsbrief<sup>24</sup> aangegeven, vindt het kabinet de in het SER MLT-advies voorgestelde benadering voor een rechtsvermoeden, een goede stap om die werkenden te ondersteunen voor wie het opeisen van hun rechtspositie het meest ingewikkeld kan zijn. De werkende die minder dan een bepaald uurtarief verdient, heeft bij het voorleggen van de kwalificatievraag in de toekomst door de introductie van het rechtsvermoeden een sterke (bewijsrechtelijke) positie.

Daarbij hecht het kabinet eraan te benadrukken dat de introductie van het rechtsvermoeden onderdeel is van een breder pakket aan maatregelen om schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Zo zorgt de verduidelijking van de beoordeling van arbeidsrelaties er voor dat het in algemene zin eenvoudiger wordt om direct bij aanvang van het werk de juiste (juridische) vorm van een arbeidsrelatie overeen te komen. Onder meer het versterken en verbeteren van handhaving door de Belastingdienst kan naar verwachting dit preventieve effect verder versterken. Ten slotte zal het verkleinen van de (fiscale) verschillen de financiële prikkel op een onjuiste kwalificatie verder verkleinen. Samen met deze maatregelen is het kabinet dan ook van mening dat het rechtsvermoeden een nuttig instrument is om schijnzelfstandigheid tegen te gaan.

## **SP 3**

*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 uitwerking van het rechtsvermoeden zoals opgenomen in de brief van 16 december 2022<sup>25</sup> is afgestemd met sociale partners in de Stichting van de Arbeid. Zij herkennen de gekozen uitwerking uit hetgeen is beoogd met het SER MLT advies. Ook bij de verdere uitwerking van het rechtsvermoeden worden sociale partners betrokken.

## **SP 4**

*De leden van de SP-fractie vragen hoe vaak de webmodule na de pilotfase al is gebruikt. Kan het kabinet dit per jaar aangeven?*

De pilotperiode van de webmodule heeft gelopen van 11 januari 2021 tot en met 10 juli 2021. Uw Kamer is hierover geïnformeerd middels de zevende voortgangsbrief werken als zelfstandige van 20 september 2021 (Kamerstuk 31 311, nr. 240). Het aantal bezoekers was het hoogst bij de

<sup>24</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 246.

<sup>25</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 246.

start van de pilotperiode. In de eerste week waren er 5.388 bezoekers. De laatste paar maanden van de pilotperiode lag het aantal bezoekers rond de 400 tot 500 per week.

Na de pilotperiode is het aantal bezoekers steeds wat verder teruggelopen tot circa 200 per week in de laatste maanden. In onderstaande tabel is dit verder uitgewerkt.

Het gebruik van de (pilotomgeving van de) webmodule is zoals uit deze cijfers blijkt beperkt. Aangezien de webmodule wordt ingezet als voorlichtingsinstrument, is echter elke werkgevende die wordt geholpen door gebruik van de webmodule belangrijk.

**Tabel 1. Bezoekers pilot webmodule**

Periode Bezoekers	Eerste halfjaar 11-01-21 t/m 10-07-21	Tweede halfjaar 11-07-21 t/m 10-01-22	Derde halfjaar 11-01-22 t/m 10-07-22	Vierde halfjaar 11-07-22 t/m 10-01-23	Totaal
<b>Volledig ingevuld</b>	6.667 (29,9%)	2.392 (27,6%)	1.726 (26,7%)	1.208 (23,9%)	<b>11.993 (28,2%)</b>
<b>Vragenlijst niet afgerond</b>	3.712 (16,6%)	1.398 (16,1%)	1.027 (15,9%)	737 (14,6%)	<b>6.874 (16,2%)</b>
<b>Buiten doelgroep</b>	2.848 (12,8%)	1.385 (16,0%)	1.039 (16,1%)	779 (15,4%)	<b>6.051 (14,2%)</b>
<b>Alleen startpagina geopend</b>	9.087 (40,7%)	3.491 (40,3%)	2.677 (41,4%)	2.324 (46%)	<b>17.579 (41,4%)</b>
<b>Totaal aantal bezoekers</b>	<b>22.314 (100%)</b>	<b>8.666 (100%)</b>	<b>6.469</b>	<b>5.048 (100%)</b>	<b>42.497</b>

### **SP 5**

*Wordt dit gebruik ook geëvalueerd? Kan het kabinet een indicatie geven over de grote van de werkgevers die gebruikmaken van de webmodule?*

Ten behoeve van de pilotperiode is aan de vragenlijst voor de webmodule een aantal vragen toegevoegd ten behoeve van evaluatie. Deze opbrengsten en aantallen reacties op de pilotversie van de webmodule hebben gezorgd voor relevante input om de webmodule te evalueren en door te kunnen ontwikkelen. Een doorontwikkelde versie van de webmodule zal- zo is de inschatting en verwachting – meer gebruikers dan de aantallen die hierboven worden genoemd, verder kunnen helpen bij de beoordeling van de arbeidsrelatie. Omdat de pilotomgeving nog altijd beschikbaar wordt gesteld voor gebruikers, worden deze vragen ook nu nog uitgevraagd. Het is overigens de bedoeling om bij de doorontwikkeling van de webmodule deze enquêtevragen te laten vervallen, zodat gebruikers alleen die vragen hoeven te beantwoorden die noodzakelijk zijn voor de indicatie van de arbeidsrelatie.

In totaal hebben 11.224 gebruikers die de vragenlijst volledig hebben ingevuld deze vraag beantwoord. Daarvan is de onderverdeling naar grootte van het bedrijf als volgt:

- 0 werknemers: 1.716 gebruikers (15,3%)
- 1 t/m 9 werknemers: 2.324 gebruikers (20,7%)
- 10 t/m 49 werknemers: 2.033 gebruikers (18,1%)
- 50 t/m 99 werknemers: 884 gebruikers (7,9%)
- 100 t/m 249 werknemers: 981 gebruikers (8,7%)
- 250 t/m 499 werknemers: 581 gebruikers (5,2%)
- Meer dan 500 werknemers: 2.695 gebruikers (24,0%)

In totaal hebben 5.469 gebruikers die de vragenlijst wel zijn gestart maar niet hebben afgemaakt deze vraag beantwoord. Daarvan is de onderverdeling naar grootte van het bedrijf als volgt:

- 0 werknemers: 785 gebruikers (14,4%)
- 1 t/m 9 werknemers: 1.148 gebruikers (21,0%)
- 10 t/m 49 werknemers: 945 gebruikers (17,3%)
- 50 t/m 99 werknemers: 423 gebruikers (7,7%)
- 100 t/m 249 werknemers: 485 gebruikers (8,9%)

- 250 t/m 499 werknemers: 311 gebruikers (5,7%)
- Meer dan 500 werknemers: 1.372 gebruikers (25,1%)

### **SP 6**

*Zijn er werkgevers die arbeidsrelaties hebben veranderd vanwege de uitkomst van de webmodule?*

Dit betreft één van de enquêtevragen die zijn gesteld in het kader van de pilot tijdens de pilotfase. De enquête is echter beperkt ingevuld. Er zijn 448 gebruikers die de enquête hebben ingevuld en daarbij hadden verwacht dat de uitkomst zou zijn dat er buiten dienstbetrekking kon worden gewerkt terwijl de webmodule heeft aangegeven dat er sprake is van een indicatie dienstbetrekking, dan wel geen oordeel heeft gegeven. Deze 448 gebruikers hebben als volgt gereageerd op de vraag wat zij overwegen te gaan doen met de opdracht waarvoor ze iemand willen inhuren:

- 8 gebruikers geven aan alsnog een dienstbetrekking aan te gaan met de werkende;
- 125 gebruikers geven aan de voorwaarden en afspraken waaronder wordt gewerkt dusdanig aan te passen dat alsnog met een zelfstandige kan worden gewerkt;
- 98 gebruikers geven aan dat zij op moment van invullen van de enquête nog niet weten wat zij gaan doen;
- 71 gebruikers geven aan op een andere manier duidelijkheid gaan proberen te krijgen over de aard van de arbeidsrelatie;
- 146 gebruikers hebben deze vraag niet beantwoord.

### **SP 7**

*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?*

De ontwikkeling van de webmodule heeft uit een aantal stappen bestaan:

1. Er is een juridische database ontwikkeld door de Universiteit van Amsterdam;
2. Er zijn vragenlijsten ontwikkeld en uitgezet onder een groot aantal opdrachtgevers wat heeft geleid tot een database met een groot aantal casussen;
3. Er is een steekproef getrokken uit deze database met casussen, waarbij externe expertise is ingehuurd om te beoordelen wat voor indicatie de webmodule zou moeten geven per specifieke casus;
4. Er is een pilotomgeving ontwikkeld en gebouwd, welke per 11 januari 2021 beschikbaar is gesteld;
5. De pilotomgeving wordt sinds die datum gehost en beheerd.

De ontwikkelkosten (stap 1 t/m 3) hebben in totaal € 118.235 (excl. btw) gekost.

De bouw en beheer van de pilotomgeving over de periode van 11 januari 2021 tot 1 december 2023 kost naar verwachting € 168.832. Voor de doorontwikkeling van de webmodule wordt op dit moment een aanbesteding voorbereid. Er is nog geen indicatie te geven van de kosten.

### **SP 8**

*Naar welke hoeveelheid gebruikers streeft het kabinet als de webmodule is doorontwikkeld?*

Het kabinet heeft geen streefgetal voor het aantal gebruikers van de webmodule. De webmodule wordt ingezet als voorlichtingsinstrument en het is aan werkgevers om te bepalen of ze de webmodule nodig hebben om duidelijkheid te krijgen over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Het kabinet acht het belang van een juiste beoordeling van de arbeidsrelatie dusdanig groot, dat de webmodule beschikbaar wordt gesteld voor alle werkgevers die de webmodule willen gebruiken. Zelfs als dit aantal beperkt is, heeft de webmodule toegevoegde waarde voor die werkgevers die er gebruik van willen maken. Dit blijkt ook uit de cijfers van de pilot met de webmodule, waarin 57% van de gebruikers aangeeft door de webmodule beter te weten welke criteria een rol spelen bij de beoordeling van arbeidsrelaties. Door de wetgeving inzake de beoordeling van de arbeidsrelatie te verduidelijken, moet het voor werkgevers en werkenden inzichtelijker worden waar zij zich op moeten richten bij het inrichten van een arbeidsrelatie en – als deze al is vormgegeven – duidelijker hoe deze zal kwalificeren. Voor werkgevers die daarbij een hulpmiddel nodig hebben, kan de (doorontwikkelde) webmodule uitkomst bieden.

### **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 handhavingsmoratorium 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 handhavingstrategie van de Belastingdienst. Met de voorgestelde activiteiten, die in onderlinge samenhang gezien 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».*

#### **PvdA/GL 1**

*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.*

Zoals de Algemene Rekenkamer en de ADR hebben aangegeven, is het noodzakelijk de onderlinge samenhang van de verschillende lijnen te borgen. Tegelijkertijd geldt dat de voortgang op de ene lijn niet kan wachten op de andere; elk van de drie is urgent om stappen op te zetten. Het realiseren van lijnen 1 en 2 is wel randvoorwaardelijk om de situatie op termijn meer werkbaar te maken. Er bestaat dus qua werkbaarheid wel afhankelijkheid tussen de drie lijnen maar niet qua voortgang. Anders gezegd; het kabinet heeft de ambitie om het handhavingsmoratorium uiterlijk op 1 januari 2025 volledig op te heffen, ook indien de voortgang op de andere twee lijnen zou vertragen. Op het opheffen van het handhavingsmoratorium zal overigens nog een uitvoeringstoets en een MKB-toets plaatsvinden. Ook het UWV zal de gevolgen van de opheffing voor hen in kaart brengen.



## **PvdA/GL 2**

*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.*

Zoals beschreven in de kabinetsreactie op de rapporten van de ARK en ADR (Kamerstukken 31 066, en 29 544, nr. 1094) is het opheffen van het handhavingsmoratorium na meer dan zes jaar, waarin onvoldoende aandacht was voor het juist kwalificeren van arbeidsrelaties, waarin nauwelijks is gehandhaafd en opdrachtgevers en opdrachtnemers bijna geen risico liepen op een correctie, een grote verandering voor zowel de markt als de Belastingdienst. Het is daarom belangrijk dat dit zorgvuldig gebeurt. Daartoe worden voorbereidingen getroffen voor de ambitie het handhavingsmoratorium volledig op te heffen per uiterlijk 1 januari 2025. De verwachting is op dit moment niet dat die voorbereidingen het mogelijk maken om eerder dan 1 januari 2025 het moratorium volledig op te heffen. Wel wordt in de tussentijd de handhaving versterkt en verbeterd.

## **PvdA/GL 3**

*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.*

Het opheffen van het handhavingsmoratorium voor bepaalde sectoren is vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid onwenselijk. Schijnzelfstandigheid komt bovendien niet slechts in bepaalde sectoren voor maar in alle sectoren en branches. De Belastingdienst houdt risicogericht toezicht. Wanneer uit een risicoanalyse blijkt dat de risico's zich in bepaalde sectoren méér voordoen dan in andere sectoren kan de handhavingscapaciteit daar wel meer op worden gericht.

## **PvdA/GL 4**

*Deze leden vragen waarom de Belastingdienst niet al gaat handhaven in sectoren waar rechterlijke uitspraken of inspectierapporten liggen.*

De vraag gaat uit van het gegeven dat de Belastingdienst niet zou handhaven in bepaalde sectoren. Dat is niet zo. Handhaving vindt plaats over sectoren heen. Daarbij wordt corrigerend opgetreden in het geval van kwaadwillendheid of als aanwijzingen van de Belastingdienst niet binnen redelijke termijn worden opgevolgd. Rechterlijke uitspraken in het arbeidsrecht zijn van belang voor zowel de uitleg van bestaande regelgeving als de handhaving van wetgeving door de Belastingdienst en andere publieke toezichthouders. In beginsel sluit de Belastingdienst aan bij de feiten en beoordeling zoals die blijken uit een onherroepelijke uitspraak. De Belastingdienst onderzoekt of en in hoeverre aanvullende feiten relevant zijn voor de (eigen) beoordeling. De Belastingdienst doet een zorgvuldige individuele toetsing op alle relevante feiten en omstandigheden van individuele gevallen om zo een eigen standpunt in te nemen. Onder het handhavingsmoratorium kan de Belastingdienst vervolgens naheffen in het geval van kwaadwillendheid of wanneer een aanwijzing niet binnen redelijke termijn wordt opgevolgd. Ook in het geval van inspectierapporten toetst de Belastingdienst alle feiten en omstandigheden van de individuele arbeidsrelatie om een eigen standpunt in te nemen ter zake van de juistheid van de kwalificatie van de

getoetste arbeidsrelatie. De door inspecties verstrekte informatie kan bij die feiten en omstandigheden worden meegenomen.

#### **PvdA/GL 5**

*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.*

Een gelijk spelveld, meer duidelijkheid en handhaving zijn ook voor deze sectoren oplossingen om schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Ook kan worden gekeken naar maatregelen gericht op een specifieke sector, zoals opgehaald in de brede maatschappelijke gesprekken: bewustwording over de consequenties van werken met en als zelfstandige(n), sectorale afspraken over de inzet van zzp'ers en goed werkgeverschap om werken als werknemer aantrekkelijk te houden. Daarnaast kunnen en worden specifieke afspraken gemaakt binnen een bepaalde sector over het werken met zelfstandigen, zoals bijvoorbeeld aangekondigd voor de zorgsector in het Integraal Zorgakkoord en het programmaplan Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg en welzijn. Zie ook het antwoord op VVD 3 en VVD 15.

#### **PvdA/GL 6**

*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?*

Van handhaving kan inderdaad een preventieve werking uitgaan. Daarom wordt er ingezet op het versterken en verbeteren van de handhaving door de Belastingdienst op korte termijn, dus al vooruitlopend op het afschaffen van het moratorium. Onderdeel van de handhavingsaanpak zal het gericht gebruikmaken van handhavingscommunicatie zijn. Een belangrijk aspect in de communicatie is het bevorderen van de compliance door bewustwording te creëren en uit te dragen dat als er wordt gewerkt onder gezag er van rechtswege een dienstbetrekking is. De Belastingdienst voert nu ook bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken uit, geeft aanwijzingen en zal bij het vaststellen van kwaadwillendheid of het niet binnen redelijke termijn opvolgen van aanwijzingen overgaan tot het opleggen van correctieverplichtingen, naheffingen en boetes. Dit zal nadrukkelijker onder de aandacht worden gebracht. Deze communicatie zal zich naast opdrachtgevers en opdrachtnemers ook richten op andere stakeholders, zoals fiscaal dienstverleners en koepelorganisaties.

#### **PvdA/GL 7**

*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 Uitvoerings-*

*instituut Werknemersverzekeringen (UWV) constateert dat sprake is van verzekeringsplicht. Zij vragen of de Minister hierover duidelijkheid wil geven.*

De Belastingdienst toetst alle feiten en omstandigheden van de individuele arbeidsrelatie om een eigen standpunt in te nemen ter zake van de juistheid van de kwalificatie van de getoetste arbeidsrelatie. De door het UWV of de Arbeidsinspectie verstrekte informatie kan – indien dit op basis van wet- en regelgeving is toegestaan- bij die feiten en omstandigheden worden meegenomen. Op dit moment worden signalen weliswaar ontvangen, maar vanwege het nog ontbreken van de vereiste (AVG-)toetsen kunnen de signalen niet worden opgepakt. Er wordt onderzocht hoe, rekening houdend met de kaders van de AVG, signalen toch verwerkt kunnen gaan worden.

#### **Pvda/GL 8**

*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.*

Zie het antwoord op VVD 3 en VVD 15.

#### **PvdA/GL 9**

*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 naleving 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.*

De steekproef is een instrument om inzicht in de populatie te vergroten. Een eerste stap in het verkrijgen van inzicht in populatie, gedrag en risico's is daarom het expliciteren van de aandacht voor de juiste kwalificatie van arbeidsrelaties binnen de steekproef 2023 en de daaropvolgende steekproeven. Met het expliciteren van de aandacht kunnen terzake van die kwalificatie eerste (voorlopige) beelden uit de onderzoeken in 2023 worden verkregen. In afwachting van de uitkomsten van de steekproef over de jaren 2023 en 2024 zal er onderzoek worden gedaan naar de uitkomsten van de steekproefposten in de afgelopen jaren waarin aandacht voor die kwalificatie van de arbeidsrelatie nog niet geëxpliciteerd was, maar wel aan de orde kan zijn gekomen.

#### **PvdA/GL 10**

*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.*

Zie voor de vraag over het aandeel schijnzelfstandigheid het antwoord op VVD-2.

In aanvulling daarop kan handhaving ook inlichtingen verschaffen over naleving. Eerder zonden we uw Kamer de evaluatie door de ADR van het uitgevoerde Toezichtplan arbeidsrelaties, waaruit inzichten voor de vervolgaanpak zijn voortgekomen. Ook de steekproef die de Belasting-

dienst uitvoert, kan hiervoor een geschikt instrument zijn. Deze heeft namelijk als belangrijk doel meer en actueler inzicht te geven in nalevingsproblemen. Zie ook het antwoord op vraag PvdA/GL 9.

#### **PvdA/GL 11**

*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.*

Het kabinet herkent het in de vraag genoemde mogelijke nadeel van dit criterium. Een tarief als losstaand criterium zegt weinig over de aard van de arbeidsrelatie. Tegelijkertijd kan – ook in samenhang met andere indicaties – een significant hoger tarief wijzen op een grotere mate van onderhandelingsmacht en een lager uurtarief een indicatie zijn van kwetsbaarheid van de werkende. Bij de uitwerking van de verduidelijking van de arbeidsrelatie bij het werken «in dienst van» zal gekeken worden of de hoogte van beloning (bijv. een hogere beloning dan personeel in loondienst) een indicatie zou kunnen opleveren voor het al dan niet werken in dienstbetrekking. Daarbij wordt gekeken in hoeverre dit criterium duidelijk en bruikbaar is voor werkenden, werkgevers, uitvoeringsorganisaties en rechtspraak.

#### **PvdA/GL 12**

*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.*

Zie hiervoor de beantwoording van D66 6.

#### **PvdA/GL 13**

*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.*

Zie hiervoor ook de beantwoording van D66 9 over het verschil tussen inbedding van het werk en de werkende. De vraag naar inbedding gaat inderdaad breder dan een rij-, bezorg- of bezoekschema. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan werkzaamheden die een structureel karakter hebben, die worden verricht binnen het organisatorische kader of werkzaamheden die zij-aan-zij worden verricht met werknemers. Dit zijn elementen die ook nu al in de jurisprudentie een rol spelen.

#### **PvdA/GL 14**

*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.*

Het kabinet acht doorwerking naar socialezekerheidswetgeving en fiscaliteit niet wenselijk om een aantal redenen. Ten eerste zou dit betekenen dat ook UWV en de Belastingdienst zich dan op het rechtsvermoeden kunnen baseren, waardoor alsnog voor alle arbeidsrelaties een uitgebreide administratie – waaruit het uurtarief blijkt – moet worden bijgehouden. Daarnaast blijft van belang of sprake is van loon, arbeid en gezag («in dienst van»), los van de hoogte van het uurtarief, ofwel, ook als onder het uurtarief wordt gewerkt en er geen sprake is van bijvoorbeeld gezagsuitoefening, bestaat er geen dienstbetrekking. Door het rechtsvermoeden uitsluitend civielrechtelijke werking te geven, worden de administratieve lasten beperkt tot die situaties dat de werkende een beroep doet op het rechtsvermoeden. Daarnaast is voor UWV en de Belastingdienst een uurtarief moeilijk controleerbaar en handhaafbaar omdat niet voor alle opdrachten wordt gewerkt met een uurtarief. Bovendien zijn er voor werkgevende en werkende gezamenlijk mogelijkheden om het uurtarief te beïnvloeden, (bijvoorbeeld via het aantal gewerkte uren of door kosten mee te nemen in het uurtarief), waardoor UWV en Belastingdienst het uurtarief niet goed kunnen controleren. Door het rechtsvermoeden te beperken tot civiele recht, speelt dit vraagstuk uitsluitend tussen de werkende en de werkgevende, waarbij de werkende er belang bij heeft aan te tonen dat het daadwerkelijke tarief onder het uurtarief voor het rechtsvermoeden ligt, terwijl de werkgevende zal willen aantonen dat het daadwerkelijke tarief juist hoger is (of dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst vanwege het ontbreken van arbeid, loon of gezag).

#### **PvdA/GL 15**

*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.*

Zoals in de brief van 16 december 2022<sup>26</sup> aangegeven, laat het kabinet nog onderzoek doen naar de tarieven waartegen wordt gewerkt. Het uitgangspunt daarbij is dat de gekozen tariefhoogte in elk geval werkenden in een relatief kwetsbare positie zal moeten kunnen ondersteunen. Een dergelijke positie is niet generiek hard te maken voor de hele populatie onder een bepaalde tariefhoogte. Maar aan de hand van het onderzoek naar kenmerken van werkenden onder een bepaalde tariefhoogte zal worden gekeken welke grens hier het meest voor de hand ligt. Mede op basis van dat onderzoek zal het kabinet een tariefgrens vaststellen. Bij de verdere uitwerking en onderbouwing van het tarief zal het kabinet het vraagstuk van reserveringen voor – en kosten van

<sup>26</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 246.

pensioenopbouw en een arbeidsongeschiktheidsverzekering betrekken alsmede een eventuele indexatie van het tarief.

### **PvdA/GL 16**

*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.*

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verstrekt via [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl) informatie over rechten van werknemers in algemene zin.<sup>27</sup> Indien daar veranderingen in optreden door gerechtelijke uitspraken wordt dat daarin verwerkt.

Onderdeel van het informeren van werkenden en werkgeevenden over hun rechten en plichten, is zorgen voor duidelijke wet- en regelgeving. In dat kader werkt het kabinet aan meer duidelijkheid over de vraag wanneer gewerkt wordt als werknemer dan wel als zelfstandige. Onder meer door de introductie van een rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst gekoppeld aan een uurtarief en door in wet- en regelgeving het «werken in dienst van (gezag)» te verduidelijken. Beoogd is dat door deze wijzigingen werkenden gemakkelijker hun rechten kunnen opeisen.

Om ervoor te zorgen dat werkenden makkelijker hun rechten kunnen opeisen wordt, in vervolg op een van de aanbevelingen van het Aanjaagteam Roemer, tevens gewerkt aan een laagdrempelige vorm van toegang tot het recht. Voor de zomer van 2023 zal besluitvorming over de vormgeving plaatsvinden en zal de Tweede Kamer daarover geïnformeerd worden.

Daarnaast zullen werkenden via gerichte communicatie worden geïnformeerd over hun rechten en de wijze waarop zij deze kunnen opeisen.

### **PvdA/GL 17**

*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.*

Op 8 juli 2022 heeft het kabinet het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) formeel ingediend bij de Europese Commissie. De definitieve versie van het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan is op 10 oktober 2022 gepubliceerd.<sup>28</sup> Het onderdeel 4.1. «versterken van de arbeidsmarkt en een goed pensioen» staan aangegeven op de pagina's 177 t/m 204, waarvan mijlpalen en doelstellingen voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen (AOV ZZP) worden beschreven op pagina 189 en voor aanpak schijnzelfstandigheid op pagina 196. Gerelateerd aan zelfstandigen wordt verder ook de verlaging van de

<sup>27</sup> Arbeidsovereenkomst en cao | Rijksoverheid.nl.

<sup>28</sup> Kamerstuk 21 501-07, nr. 1880.

zelfstandighedenaftrek genoemd, waarvan de mijlpalen en doelstellingen op pagina 186 worden beschreven.

### **PvdA/GL 18**

*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).*

Het klopt dat het de doelstelling is om de handhaving op arbeidsrelaties langs de lijnen van de uitvoerings- en handhavingsstrategie van de Belastingdienst te normaliseren. Mede om de redenen die de leden van PvdA en GL benoemen, kan dat echter niet direct, maar zal het de komende jaren vorm krijgen via een groeipad. De handhaving wordt allereerst op korte termijn versterkt en verbeterd, waarbij de extra capaciteit op de handhaving van arbeidsrelaties door het kabinet wordt gecontinueerd en er een brede mix van handhavingsinstrumenten wordt ingezet. Vervolgens zal richting de geambieerde volledige opheffing van het handhavingsmoratorium, ook door middel van een uitvoeringstoets, worden getoetst wat verder nodig is voor een goede handhaving. Handhaving en een goede handhavingsstrategie alleen is echter niet voldoende om schijnzelfstandigheid terug te dringen. Daarom zet het kabinet ook in op drie lijnen om de balans te herstellen en regels rondom het werken als zelfstandige en met zelfstandigen toekomstbestendiger te maken. Zoals de Algemene Rekenkamer en de ADR hebben aangegeven, is het noodzakelijk de onderlinge samenhang van de verschillende lijnen te borgen.

### **PvdA/GL 19**

*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.*

In antwoord op vraag 2 van de VVD is aangegeven dat een exact aantal schijnzelfstandigen of aandeel daarvan binnen de populatie zelfstandigen niet te geven is. Daarom is ook deze vraag niet te beantwoorden.

### **PvdA/GL 20**

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.

Schijnzelfstandigheid komt in alle segmenten van de arbeidsmarkt voor, dat kan gedwongen zijn (aan de basis van de arbeidsmarkt), maar dat hoeft niet. Een schijnzelfstandige is een werkende die als zelfstandige werkt, maar – gelet op wet- en regelgeving – in feite werknemer is. In het middensegment speelt de problematiek vooral bij groepen werkenden die voorheen als werknemer werkzaam waren en zich, al dan niet naar eigen keuze, in laten huren als zzp'er voor hetzelfde werk. Sectoren waar dit

onder meer in speelt zijn inderdaad de zorg, onderwijs en kinderopvang. Vaak genoemde redenen in deze sectoren zijn meer autonomie en flexibiliteit ten aanzien van wanneer er in loondienst gewerkt wordt. Ook kan (door verschillen in fiscale behandeling en in de sociale bescherming) – althans op korte termijn – meer inkomen gegenereerd worden.

In de sectoren kinderopvang, onderwijs en de zorg is deze problematiek dusdanig urgent dat de continuïteit en de kwaliteit van de aangeboden diensten onder druk komt te staan. Het gaat in deze sectoren niet uitsluitend om schijnzelfstandigen, maar ook om de toename van het daadwerkelijk aantal zelfstandig ondernemers. Echter, mede op basis van de brede maatschappelijke gesprekken met deze sectoren, zijn er wel indicaties dat er relatief vaak werk verricht wordt wat op dezelfde wijze qua aansturing en inbedding is ingericht als werk dat werknemers doen binnen de organisatie waar wordt gewerkt. Als in dit soort situaties er indicaties zijn dat er sprake is klassiek aanwijzingen/toezicht en organisatorische inbedding en in de praktijk wordt niet of nauwelijks invulling gegeven aan werken voor eigen rekening en risico, is sprake van schijnzelfstandigheid. De toename van dit soort situaties is ongewenst.

Om dergelijke situatie van schijnzelfstandigheid tegen te gaan en de balans tussen werken met en als zelfstandige(n) te herstellen, werkt het kabinet langs drie lijnen aan een generieke aanpak, namelijk een gelijk speelveld 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). Met betrekking tot de voortgang hierop is uw Kamer met de brief van 16 december 2022 geïnformeerd.

De aanpak van de ongewenste schijnzelfstandigheid in de sectoren kinderopvang, onderwijs en de zorg zal op de eerste plaats gebeuren via deze generieke maatregelen. Daarnaast is samen met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in aanvulling op de sectorspecifieke maatregelen vanuit die ministeries, recent een gezamenlijk werkprogramma PNIL gestart. Binnen dat programma wordt de generieke en sectorspecifieke inzet inzichtelijk gemaakt om zo goed mogelijk op elkaar aan te sluiten, elkaar te versterken waar nodig en van elkaar te leren. Indien nodig worden daarbij aanvullende maatregelen voorbereid, waarbij onder meer gekeken wordt naar de mogelijkheid om gezamenlijk afspraken te maken over de inzet van zzp'ers in die sectoren. Over de voortgang van dit programma wordt uw Kamer voor de zomer geïnformeerd.

### **PvdA/GL 21**

*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.*

Uit de evaluatie van het toezichtplan arbeidsrelaties door de ADR blijkt dat het niet is gelukt om de toegekende capaciteit van 80 fte ook daadwerkelijk in te zetten. In dat rapport worden ook de redenen voor deze achterliggende inzet benoemd, waaronder de beperkingen als gevolg van de coronacrisis en de opleidings- en inwerkduur van nieuwe



medewerkers. In de brief van 16 december 2022 is daarom aangegeven dat allereerst de ambitie is om die 80 fte daadwerkelijk in te zetten. Of het nodig is om die inzet verder te verhogen, zal (uiterlijk) bezien worden bij de uitvoeringstoets die plaatsvindt op het besluit tot opheffing van het handhavingsmoratorium. Of de capaciteit ook kan worden verhoogd, is ook afhankelijk van andere factoren, zoals bredere opgaven waar de Belastingdienst voor staat en ook de krappe arbeidsmarkt. Zoals eerder vermeld is alleen de inzet van capaciteit bij de Belastingdienst niet voldoende om de problematiek van schijnzelfstandigheid aan te pakken. Daarvoor dienen stappen op alle drie de lijnen te worden gezet.

### **PvdA/GL 22**

*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.*

Het gaat hier bijvoorbeeld om het risico dat opdrachtgevers lopen dat na het opheffen van het handhavingsmoratorium met terugwerkende kracht (tot het moment van opheffen) kan worden opgetreden (correctieverplichtingen, naheffingen, boetes). Vanwege het moratorium is dat nu nog beperkt tot situaties van kwaadwillendheid of wanneer eerder gegeven aanwijzingen niet binnen redelijke termijn zijn opgevolgd (terugwerkend tot het moment van de aanwijzing). Daarnaast bestaat het risico dat opdrachtgevers terughoudend worden in het verstrekken van opdrachten aan opdrachtnemers.

Het kabinet neemt verschillende maatregelen om deze risico's te mitigeren vooruitlopend op het opheffen van het moratorium, zoals een verduidelijking van de wetgeving, communicatie en actieve samenwerking met de markt.

### **PvdA/GL 23**

*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 aantoont 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.*

Paritaire comités in België worden, in tegenstelling tot cao's en hun werkingssferen, per koninklijk besluit vastgelegd. Deze wettelijke verankering maakt dat de grenzen duidelijker zijn, en niet per cao te wijzigen zijn. Een sectoraal rechtsvermoeden zou aansluiten bij de oproep van sommige werkenden en werkgevers (bijvoorbeeld in de brede maatschappelijke gesprekken) dat iedere sector uniek is en dusdanig verschilt dat een generieke aanpak niet mogelijk is.

Het niet introduceren van een sectoraal rechtsvermoeden betekent overigens niet dat er geen gerichte aanpak mogelijk is om schijnzelfstandigheid tegen te gaan voor diegenen die daarvoor vanwege hun positie

op de arbeidsmarkt extra kwetsbaar kunnen zijn. Er zijn in België zeven sectoren waarin een weerlegbaar vermoeden van een arbeidsovereenkomst geldt. Dit zijn het bouwbedrijf, de bewaking, vervoer, schoonmaak, landbouw, tuinbouwbedrijf en activiteiten die worden uitgevoerd via een arbeidsplatform. De onderbouwing voor deze sectorale rechtsvermoedens zijn vergelijkbaar met het rechtsvermoeden op basis van een uurtarief dat het kabinet voornemens is te introduceren, namelijk het beschermen van werkenden aan de basis van de arbeidsmarkt. Het rechtsvermoeden op basis van een uurtarief bereikt naar verwachting een vergelijkbare doelgroep als de doelgroep die met een sectoraal rechtsvermoeden bereikt wordt. (antwoord op PvdA/GL 23 en SGP 11). Zie ook het antwoord op CDA 13.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie**

*De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voortgangsbrieven 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*

#### **CU 1**

*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.*

In de periode van 2013 tot en met 2022 is de groep zelfstandigen sterker gegroeid dan andere groepen binnen de werkzame beroepsbevolking. Dat geldt in het bijzonder voor zelfstandigen zonder personeel, waarbij met name 2022 een sterke groei laat zien. Tabel 2 bevat de aantallen werkenden per groep voor deze periode.

Gegevens over de periode 2003 tot en met 2012 laten bij zelfstandigen zonder personeel een vergelijkbare groei zien, namelijk van een aandeel van 8,1 procent naar 10,9 procent.<sup>29</sup>

**Tabel 2. Aantallen werknemers en zelfstandigen (x 1000)**

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Werknemer met vaste arbeidsrelatie	4.723	4.613	4.608	4.622	4.672	4.814	4.996	5.158	5.230	5.318
Werknemer met flexibele arbeidsrelatie	2.476	2.519	2.583	2.647	2.751	2.791	2.765	2.545	2.579	2.692
Meewerkend gezinslid	38	36	40	34	26	26	27	30	33	32
Zelfstandige met personeel (zmp)	302	299	290	306	311	310	310	329	334	331
Zelfstandige zonder personeel (zzp)	894	916	936	960	986	999	1.019	1.054	1.078	1.176
<i>Aandeel zzp in de werkzame beroepsbevolking</i>	<i>10,6%</i>	<i>10,9%</i>	<i>11,1%</i>	<i>11,2%</i>	<i>11,3%</i>	<i>11,2%</i>	<i>11,2%</i>	<i>11,6%</i>	<i>11,6%</i>	<i>12,3%</i>
Totaal	8.433	8.382	8.458	8.570	8.744	8.939	9.117	9.116	9.254	9.548

<sup>29</sup> De gegevens vanaf 2003 zijn ook afkomstig van CBS, maar zijn door gebruik van een andere methode niet een op een vergelijkbaar met de gegevens in tabel 2. Wel geven ze een betrouwbare indruk van de groei van het aandeel zelfstandigen in de periode voor 2013.

*Meer duidelijkheid over de beoordeling van arbeidsrelaties; rechtsvermoeden*

## **CU 2**

*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.*

Bij schijnzelfstandigheid is in de voortgangsbrief toegelicht dat er verschillende redenen kunnen zijn om als schijnzelfstandige te werken. Afhankelijk van de onderhandelingsmacht of wensen van partijen kan dit in het belang zijn van de werkgevende of werkende dan wel van beide.

De arbeidsovereenkomst wordt gedefinieerd aan de hand van open normen. Een grijs gebied is inherent aan een dergelijke open normstelling. Tegelijkertijd zijn er – ook nu al – handvatten aan de hand waarvan partijen hun arbeidsrelatie zo kunnen vormgeven dat ze bij het grijze gebied wegblijven. Het kan zo zijn dat er zowel indicaties zijn van het werken onder gezag, als indicaties van het werken als zelfstandige (voor eigen rekening en risico). Maar dergelijke situaties kunnen ook strategisch worden gecreëerd door bijvoorbeeld contractueel te bepalen dat een werkende zich kan laten vervangen, terwijl dit in de praktijk niet mogelijk is.

Ook hiervoor kan overigens niet eenduidig beantwoord worden of dit in de meeste gevallen in belang van de werkgevende of werkende is. Dit hangt af de onderhandelingsmacht van werkende en werkgevende ten opzichte van elkaar. Overigens is het nadeel voor beide partijen, vergeleken met «wegblijven» van het grijze gebied, dat de kans toeneemt dat werkenden en werkgegenden te maken krijgen met naheffingen (via handhaving of rechtszaken).

## **CU 3**

*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.*

Eén van de uitgangspunten bij het verduidelijken van de normen rond de beoordeling van de arbeidsrelatie is dat de feitelijke uitvoering van een contract doorslaggevend is voor de kwalificatie van dat contract, en niet de keuze of de bedoeling van partijen. Uit het arrest Groen/Schoevers<sup>30</sup> van de Hoge Raad werd afgeleid dat de bedoeling van partijen om een arbeidsovereenkomst te sluiten, moest worden meegewogen bij de beoordeling. In de praktijk gaf dit spanning met het uitgangspunt dat

<sup>30</sup> Hoge Raad, 14 november 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZC2495.

feiten en omstandigheden leidend zijn voor de kwalificatie van een arbeidsrelatie. Met het arrest van 6 november 2020 heeft de Hoge Raad duidelijk gemaakt dat de partijbedoeling geen element is bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een arbeidsovereenkomst.<sup>31</sup> De duidelijkheid die op dit punt nu bestaat, zal inderdaad worden gehandhaafd bij de uitwerking van de maatregel om de criteria van de arbeidsovereenkomst te verduidelijken.

#### **CU 4**

*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 verwachting is dat met de gekozen hoofdelementen en het comprimeren en selecteren uit indicaties die in de huidige jurisprudentie voorkomen de kwalificatie van de arbeidsrelatie duidelijker wordt. Al geldt dat ook nu op basis van jurisprudentie in veel gevallen duidelijk is dat bepaalde werkzaamheden, zeker als ze op een vergelijkbare manier zijn ingericht als werk dat door werknemers wordt gedaan, er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Dit zal ook in de sectoren waar momenteel veel voormalige werknemers terugkeren om te werken buiten dienstbetrekking duidelijker maken wanneer niet binnen het wettelijk kader wordt gewerkt. In samenhang met het rechtsvermoeden en de maatregelen van lijn 1 en lijn 3 wordt schijnzelfstandigheid hiermee tegen gegaan.

Het kabinet ziet ook dat in deze sectoren de problematiek dusdanig urgent is dat de continuïteit en de kwaliteit van de aangeboden diensten onder druk komt te staan. Daarom worden in de zorg, het onderwijs en de kinderopvang reeds sectorspecifieke maatregelen genomen. In aanvulling op de generieke maatregelen en sectorspecifieke maatregelen is het kabinet een werkprogramma PNIL gestart om te zorgen dat deze maatregelen goed op elkaar aansluiten, elkaar versterken waar nodig en dat over sectorgrenzen heen van elkaar kan worden geleerd.

#### **CU 5**

*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?*

Zie hiervoor de beantwoording van VVD 11.

---

<sup>31</sup> Hoge Raad, 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1746.

## **CU 6**

*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?*

Zoals ook naar aanleiding van de vraag CU4 is geantwoord geldt dat de verduidelijking gericht is op het structureren en comprimeren van de huidige jurisprudentie. Bij invulling van het begrip «in dienst van» wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het bestaande kader, ook om te voorkomen dat al te grote verschuivingen zouden optreden in de kwalificatie van arbeidsrelaties en juist meer onduidelijkheid geschapen zou worden.

Tegelijkertijd is inderdaad de verwachting dat het structureren van het juridisch kader door verduidelijking ook in de praktijk duidelijker zal maken dat in bepaalde situaties in feite sprake is van schijnzelfstandigheid. Waar het gaat om werkenden die in feite hetzelfde werk doen en onder dezelfde voorwaarden als werknemers, waarbij de werkende is ingebed in de organisatie (bijvoorbeeld in maatschappelijke sectoren) zonder dat sprake is van indicaties dat sprake is van werken als zelfstandige, zal naar verwachting nog nadrukkelijker duidelijk worden dat dit werk op basis van een arbeidsovereenkomst betreft.

## **CU 7**

*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?*

Het rechtsvermoeden geldt voor werkenden die een tarief betaald krijgen onder het (nog te kiezen) uurtarief. Bij de verdere uitwerking zal bezien worden of uitzonderingen zouden moeten worden gemaakt voor specifieke groepen (hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan opdrachten die worden verricht voor particuliere opdrachtgevers).

## **CU 8**

*Hoe is dit van toepassing voor zelfstandigen die niet in een vast tarief per uur worden betaald?*

Het is aan de werkende om aannemelijk te maken dat het tarief dat hij betaald krijgt lager is dan het uurtarief voor het rechtsvermoeden. In geval er geen vast uurtarief is overeengekomen, maar bijvoorbeeld een totaaltarief of een stuksprijs dan is het aan de werkende om aannemelijk te maken dat tegenover dit tarief een bepaald aantal werkzame uren staan, zodat aannemelijk gemaakt kan worden dat het uurtarief lager is dan het uurtarief voor het rechtsvermoeden. Bij de verdere uitwerking van dit wetsvoorstel zal hier nader aandacht aan worden geschonken.

## **CU 9**

*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?*

Zoals in de brief van 16 december 2022 aangegeven, onderkent het kabinet dat het inroepen van het rechtsvermoeden voor de rechter een drempel kan zijn voor de kwetsbare werkenden. Het rechtsvermoeden heeft echter naar verwachting ook een belangrijk preventief effect. Juist bij een uurtarief dat lager is, zullen werkgevers naar verwachting, zorgvuldiger beoordelen of sprake moet zijn van een arbeidsovereenkomst. Dit preventieve effect wordt vergroot doordat ook vakbonden namens de werkende een beroep kunnen doen op het rechtsvermoeden.

## **CU 10**

*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 rechtsvermoeden ziet op een civielrechtelijk rechtsvermoeden en heeft daarmee betrekking op de individuele werkende en de werkgevende. Vakbonden kunnen namens de werkende een beroep doen op dit rechtsvermoeden. In beginsel betreft het daarmee een individuele juridische procedure. Dit laat onverlet dat vakbonden, net als nu al het geval is, namens meerdere werkenden in een soortgelijke positie een procedure kunnen starten en de rechtbank kunnen verzoeken om in hun uitspraak soortgelijke gevallen te betrekken.

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.

## **CU 11**

*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?*

Het rechtsvermoeden ziet op het makkelijker maken voor werkenden om een arbeidsovereenkomst op te eisen. Daar waar een laag tarief wordt betaald, kan de werkende een beroep doen op het rechtsvermoeden door aannemelijk te maken dat een tarief wordt betaald dat lager is dan het (nog te kiezen) uurtarief voor het rechtsvermoeden. Het is vervolgens aan de werkgevende om aan te tonen dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst (aan de hand van de criteria arbeid, loon en werken in dienst van).

De mogelijkheid tot collectieve onderhandelingen ziet juist op een uitbreiding van de mogelijkheid voor zelfstandigen om collectief te onderhandelen over tarieven. Dit ziet dus niet op het verkrijgen van een arbeidsovereenkomst, maar op de mogelijkheid voor zelfstandigen om via collectief onderhandelen goede tariefafspraken te maken.

## 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.*

### **CU 12**

*De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering in hoeverre deze datum afhankelijk is van goedkeuring van wetgeving door het parlement.*

De datum voor opheffing van het moratorium is niet afhankelijk van goedkeuring van wetgeving door het parlement. De goedkeuring van wetgeving door het parlement speelt wel op de andere twee lijnen: het creëren van een gelijk speelveld en het verduidelijken van de wetgeving. Zoals aangegeven in de voortgangsbrief van 16 december jl. kan, gezien de aard en urgentie van de problematiek, de uitvoering en timing van een specifieke lijn niet afhankelijk zijn van een andere lijn.

### **CU 13**

*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 handhavingsmoratorium? Hoeveel schijnzelfstandigen zullen naar inschatting feitelijk werknemer zijn en/of worden?*

Zie hiervoor de beantwoording van VVD 2.

### **CU 14**

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

Het huidige instrumentarium bestaat met name uit bedrijfsbezoeken, boekenonderzoeken en beoordelingen van modelovereenkomsten. Nieuwe instrumenten die ontwikkeld worden, zijn onder andere het meenemen van de kwalificatie van de arbeidsrelaties in steekproefposten van ondernemingen, een versterking van de handhavingscommunicatie door het delen van *good practices*, een aanpassing van het geven van aanwijzingen, en het vormgeven aan een branchebenadering.

### **CU 15**

*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.*

De aanwijzingen zijn in verschillende sectoren gegeven. Het aantal van 13 aanwijzingen is te klein om daarin een patroon te kunnen duiden.

## **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*

### **SGP 1**

*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?*

Allereerst heeft de regering een aantal maatregelen opgenomen in de Wet toekomst pensioenen (Wtp) (Kamerstuk 36 067), waaronder het verruimen van de fiscale ruimte voor pensioensparen in de derde pijler, de experimenteerbepaling waarmee zelfstandigen toegang krijgen tot de tweede pijler, en het verlengen van de aanmeldtermijn en de duur van de vrijwillige voortzetting. Daarnaast komt De Stichting van de Arbeid met een advies over mogelijke aanvullende maatregelen om zelfstandigen meer toegang te verlenen tot de tweede pijler en hoe die aanvullende maatregelen vorm gegeven kunnen worden. Ook is het kabinet voornemens om het voorstel van de vrijwillige voortzetting als default uit te werken. De lessen uit de experimenten wil het kabinet betrekken bij het uitwerken van deze aanvullende en structurele maatregelen.

### **SGP 2**

*Hoe wil zij zelfstandigen blijven ondersteunen bij het afdekken van deze risico's, in afwachting van de arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV)?*

Zelfstandigen hebben thans verschillende manieren hoe ze – in afwachting van de verplichte AOV – het arbeidsongeschiktheidsrisico kunnen afdekken. Zo kan een zelfstandige een verzekering afsluiten bij een arbeidsongeschiktheidsverzekeraar, of kan de zelfstandige die voorheen als werknemer werkte, een vrijwillige verzekering bij UWV afsluiten. Ook bij zelfstandigen waarvoor dit geen optie is, geldt de zogeheten vangnetverzekering in de private markt. Die verzekering is thans potentieel een optie wanneer de reguliere private verzekering de zelfstandige niet accepteert. Er zijn ook zelfstandigen die zelf aangeven het arbeidsongeschiktheidsrisico af te dekken door opgebouwd vermogen, door partnerinkomsten of door werk uit loondienst. Ik zal zelfstandigen op deze opties blijven wijzen. Hierbij merk ik wel op dat deze opties niet voor alle zelfstandigen soelaas zullen bieden. Daarvoor is de inwerkingtreding van de verplichte verzekering noodzakelijk. Deze vraag onderstreept voor mij dan ook het belang dat de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering er zo snel mogelijk komt.

*AOV zelfstandigen*

### **SGP 3**

*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 van het lid Stoffer c.s.<sup>32</sup> 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?*

Bij de begrotingsbehandeling (Handelingen II 2020/21, nr. 27, items 3 en 6) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het jaar 2021 hebben de leden Stoffer, Tielen en Van Weyenberg een motie ingediend waarmee het kabinet wordt verzocht om de alternatieve manieren (via de opt-out) en uitzonderingsposities uit het advies van de Stichting als uitgangspunt te hanteren. De motie verzoekt het kabinet tevens om in te gaan op de mogelijkheden van ruimere opt-outs en om daarbij in te gaan op de keuzevrijheid die een opt-out zelfstandigen biedt. Mijn voorganger heeft bij brief van 26 maart 2021 aangegeven niet voornemens te zijn om varianten met ruimere opt-outs uit te werken.<sup>33</sup> Ten eerste is verruiming van de opt-out inherent strijdig met de wens dat zelfstandigen ten minste een bepaalde dekking genieten en daarvoor voldoende premie betalen. Ten tweede vergroot een ruimere opt-out de risico's op selectie, omdat relatief gezonde zelfstandigen vaak c.q. vaker gebruik zullen maken van de mogelijkheid om uit te stappen. Om die (selectie)risico's te neutraliseren zou het UWV voor de publieke verzekering een gemaximeerd premiepercentage moeten hanteren. Zo'n premie is naar verwachting niet lastendekkend. Hoewel ik streef naar een opt-out – zie de voortgangsbrief arbeidsmarktbeleid van 3 april jongstleden, zie ik met mijn voorganger geen ruimte voor een ruimere opt-out.

Het opnemen van een opt-out hoeft het afsluiten van schenkkringen niet in de weg te staan. Anders dan voor de verplichte AOV, die dekking biedt tot de pensioengerechtigde leeftijd, kennen schenkkringen meestal een beperkte uitkeringsduur van twee jaar. De ruimte die er nog is voor schenkkringen hangt sterk af van de te kiezen wachttijd. Met de brief van 3 april jongstleden over het arbeidsmarktbeleid is uw Kamer gemeld dat het kabinet kiest voor een wachttijd van een jaar. Hoewel dit de ruimte voor schenkkringen beperkt, staat daar tegenover dat zelfstandigen die helemaal geen voorziening tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico hebben kunnen afsluiten of opbouwen, sneller in aanmerking komen voor een uitkering.

#### **SPG 4**

*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?*

Ik voer nog gesprekken met de Belastingdienst, UWV en het Verbond van verzekeraars over de haalbaarheid van een geclausuleerde opt-out, waarbij ik ook een stabiliteitsbijdrage uitwerk. Het kabinet kiest nu niet voor een uitzondering voor de agrarische sector, omdat die de uitvoering van de verzekering compliceert en ook zelfstandigen in die sector niet altijd kunnen terugvallen op een voorziening bij arbeidsongeschiktheid.

<sup>32</sup> Kamerstuk 35 570 XV, nr. 66.

<sup>33</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 1044.

### **SGP 5**

*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?*

Zie hiervoor de beantwoording van D66 6.

### **SGP 6**

*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.*

Het element inbedding komt voort uit bestaande jurisprudentie en is daarom al terug te zien in de webmodule die op basis van de huidige wet- en regelgeving en jurisprudentie is gemaakt. Het element van inbedding wordt dan ook niet toegevoegd, het doel is te verduidelijken dat dit element, tezamen met de elementen instructies en toezicht (klassiek gezag) en contra-criteria van ondernemerschap de belangrijkste overkoepelende elementen zijn. In combinatie met dat er van de onderliggende criteria wordt aangegeven welke criteria het meest zwaarwegend zijn en wordt de puzzel duidelijker en daarmee inzichtelijker voor partijen.

In de verdere uitwerking zal ook gekeken worden of het criterium «reguliere werkzaamheden» zwaarwegend wordt geacht ten opzichte van andere criteria die in de jurisprudentie voorkomen.

Hiermee is het voorstel anders dan de eerdere discussie om reguliere werkzaamheden samen met de duur van de opdracht doorslaggevend te maken in de beoordeling.

### **SGP 7**

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

Welke criteria die de drie hoofdelementen invullen zwaarwegend worden geacht ten opzichte van andere criteria die in de jurisprudentie voorkomen, wordt voor elk van de hoofdelementen uitgewerkt. Ook het element ondernemerschap in de betreffende arbeidsrelatie is onderdeel van de verdere uitwerking. Het kabinet is hiervoor in gesprek met experts, sociale partners (waaronder zzp-belangenverenigingen) en andere belanghebbenden. In D66 8 is toegelicht dat de uiteindelijke weging van hoofdelementen ten opzichte van elkaar nog uitgewerkt wordt. Wel is duidelijk dat die weging nooit in een concrete casus door de wetgever kan gebeuren, maar dat de toepassing van de feiten en omstandigheden van een casus op de door de wetgever geformuleerde regels aan de rechter is. Dat betekent – zoals in de voortgangsbrief is toegelicht – dat ook een (zij het kleiner) grijs gebied zal resteren na verduidelijking.

### **SGP 8**

*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.*

Het element inbedding komt voort uit bestaande jurisprudentie en is daarom onder meer ook al terug te zien in de webmodule die op basis van de huidige wet- en regelgeving en jurisprudentie is gemaakt. Het element van inbedding in de organisatie (het uitoefenen van gezag door organisatorische kaders en randvoorwaarden waarbinnen het werk moet worden verricht) is dan ook niet nieuw zoals ook blijkt uit de criteria die in het Handboek Loonheffingen zijn opgenomen. Het doel van de maatregel is te verduidelijken dat dit element, tezamen met de elementen instructies en toezicht (klassiek gezag) en contra-criteria van ondernemerschap een antwoord geeft op de vraag hoe een arbeidsrelatie kwalificeert.

Het kabinet vindt de ruimte voor ondernemerschap belangrijk. Het geluk dat mensen halen uit het zelfstandig ondernemerschap en de belangrijke bijdrage die zelfstandig ondernemers leveren aan de Nederlandse samenleving speelt een significante rol in de afwegingen die het kabinet maakt. Het kabinet vindt het daarnaast ook van belang dat werkenden de keuzevrijheid om als zelfstandige ondernemer aan de slag te gaan behouden. Zelfstandig ondernemers die een bewuste keuze hebben gemaakt voor het ondernemerschap moeten hiertoe de ruimte hebben. Daartoe zijn ook verschillende contractvormen voorhanden waaruit werkenden kunnen kiezen, zoals de overeenkomst van opdracht en overeenkomst tot aanneming van werk. Deze regels geven op dit moment en zullen ook in de toekomst ruimte laten om als zelfstandig ondernemer aan de slag te gaan. Dit is de reden dat zelfstandig ondernemerschap een belangrijke contra-indicatie kan zijn voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst.

Zoals in de voortgangsbrief toegelicht wil het kabinet wel de duidelijkheid behouden dat de partijbedoeling (wil van partijen) geen zelfstandig element vormt bij de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Kortom: de vrije keuze tot contractvormen is niet onbegrensd. Als in dienst van een ander wordt gewerkt dan hoort daar een arbeidsovereenkomst bij. Niet alleen vanwege de bescherming van de werkende (om gedwongen schijnzelf-

standigheid te voorkomen), maar ook om oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen werkgevers onderling te voorkomen.

### **SGP 9**

*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?*

In de beantwoording van D66–7 is toegelicht hoe het kabinet kijkt naar het element inbedding. Daarnaast wil het kabinet graag benadrukken dat een van de doelen is dat de verduidelijking het ook duidelijker maakt voor uitvoeringsorganisaties. Daarom zijn de Belastingdienst, UWV en de Arbeidsinspectie vanaf de start intensief betrokken bij de uitwerking van de verduidelijking.

### **SGP 10**

*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?*

Zie hiervoor de beantwoording van D66 9.

### **SGP 11**

*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?*

Zie antwoord onder PvdA/GL 23.

### **SGP 12**

*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?*

Zie het antwoord op D66 10.

### **SGP 13**

*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 behoeften van onze huidige generatie werkenden in een extreem krappe arbeidsmarkt?*

De leden van de SGP-fractie noemen terecht een aantal belangrijke factoren en waarden die op de arbeidsmarkt anno 2023 van belang zijn. Zeker met de huidige arbeidsmarktkrapte is het van belang dat werkenden kwalitatief goed werk hebben en dat werk bijdraagt aan hun werkgeluk, ontplooiing en zij het werk kunnen doen op een manier die bij hen past. Dat vraagt ook om werkgevers die het werk zo organiseren dat dit zo goed mogelijk aansluit op de behoefte van werkenden.

Het belang hiervan geldt echter breed. Voorkomen moet worden dat alleen diegenen met een (ten opzichte van hun collega werkenden in een sector) sterke onderhandelingspositie en marktmacht diegenen zijn die voornoemde waarden kunnen verwezenlijken door buiten arbeidsovereenkomst te werken. De door de leden van de SGP-fractie genoemde waarden zijn namelijk niet alleen van belang voor de categorie hooggekwalificeerde specialisten die deze waarden buiten loondienst zouden moeten realiseren. Ook andere categorieën werkenden kunnen omwille van ervaren gebrek aan modern werkgeverschap met ruimte voor autonomie, de stap naar het zzp-schap maken terwijl dit werk vergelijkbaar is met werk van collega-werknemers en daarom op basis een arbeidsovereenkomst moet worden verricht. Dit kan tot schijnzelfstandigheid leiden als voldaan is aan de criteria loon, arbeid en werken in dienst van. Dat geeft aan dat het realiseren van de voornoemde waarden van werkgeluk, zelfontplooiing en autonomie, ook via goed en modern werkgeverschap moet worden geadresseerd. Daartoe zijn ook tal van mogelijkheden binnen de arbeidsovereenkomst. Die contractvorm sluit dergelijke waarden zeker niet uit, maar vraagt wel een goed en modern personeelsbeleid. Binnen het werkprogramma PNIL is ook aandacht voor deze thema's.

*Handhaving*

### **SGP 14**

*De leden van de SGP-fractie lezen dat het handhavingsmoratorium 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.*

Op korte termijn wordt de handhaving door de Belastingdienst al verbeterd en versterkt. Zo zal de toegekende capaciteit volledig worden ingezet, de regie op het brede dossier binnen de Belastingdienst worden versterkt, het inzicht in de populatie en het gedrag worden vergroot door middel van de steekproefposten (Grote) Ondernemingen, de handha-

vingscommunicatie gericht op nalevingsgedrag worden versterkt, en het instrument van de aanwijzingen worden doorontwikkeld. Daarnaast worden voorbereidingen getroffen voor de ambitie het handavingsmoratorium volledig op te heffen per uiterlijk 1 januari 2025. De verwachting is op dit moment niet dat die voorbereidingen het mogelijk maken om eerder dan 1 januari 2025 het moratorium volledig op te heffen.

### **SGP 15**

*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?*

Zie het antwoord op vraag D66 13.

### **SGP 16**

*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?*

Zie antwoord bij D66 14

*Overige onderwerpen*

### **SGP 17**

*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?*

De Belastingdienst stemt zijn handhaving af op het gedrag en de relevante risico's van belastingplichtigen. Zoals in de brief van 16 december jl.<sup>34</sup> opgenomen is er echter weinig concrete en objectieve informatie beschikbaar over waar de risico's zich het meest nadrukkelijk manifesteren. Bij het inrichten van de handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelatie is het identificeren en analyseren van de populatie van belang om een zo goed mogelijk inzicht te krijgen in de kwalificatieproblematiek en de oorzaken van het niet naleven van wet- en regelgeving. Op dit moment is nog geen volledig zicht op de populatie waarbinnen de kwalificatieproblematiek speelt en welk gedrag onderdelen binnen deze populatie vertonen. Daardoor is het lastig om de handavingsaanpak te enten op specifieke doelgroepen. De komende periode wordt de handavingsaanpak daarom verder geconcretiseerd, waarbij aandacht zal zijn voor alle stappen binnen het handavingsmodel: zicht op de gehele breedte van de populatie, en vervolgens daarbij passende (handavings-)instrumenten en activiteiten. Daarnaast wordt bezien hoe binnen de Belastingdienst fiscaal urgente dossiers waar onzekerheid over de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie bestaat meer specifieke aandacht kunnen krijgen.

<sup>34</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 246.

Ten aanzien van de verwijzing naar België geldt dat in België sinds 2012 voor een aantal economische sectoren een weerlegbaar vermoeden van arbeidsovereenkomst geldt. Dit geldt alleen voor de sectoren of activiteiten waarin het risico op bijvoorbeeld onderbetaling en kwetsbare werkenden groot is en kan door zowel opdrachtgever als opdrachtnemer ingeroepen worden. Als meer dan de helft van de genoemde elementen, die wijzen op het bestaan van een arbeidsovereenkomst, zijn vervuld, is het rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst van toepassing en kan dit vermoeden ingeroepen worden. Dit kan werkenden helpen om hun rechtspositie op te eisen en schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Het kabinet werkt voor Nederland momenteel aan een civielrechtelijk rechtsvermoeden voor alle sectoren gekoppeld aan een uurtarief. Het ligt dan niet in de rede om naast een generiek rechtsvermoeden ook nog een sectoraal rechtsvermoeden in te voeren. Zie hiervoor ook het antwoord op PvdA/GL 23, CDA 13 en D66 12).

### **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 waarden 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 speelveld 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.*

#### **JA21 1**

*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. (Handelingen II 2021/22, nr. 3, item 7)<sup>35</sup>*

<sup>35</sup> Kamerstuk 35 925, nr. 47.

Zie ook het antwoord op JA21 3.

*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.*

## **JA21 2**

*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 afbakent 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 van het lid 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 niet bedoeld, benadrukken deze leden. Waarvoor die wél is bedoeld, is om de zelfstandig ondernemer een eigenstandige positie te geven, náást die van 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.*

Zie het antwoord op JA21 3.

### **JA21 3**

*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 vragen naar de motie om te komen tot een wettelijke regeling die de rechtspositie van zzp'ers in alle relevante aspecten vastlegt.

Zoals in de brief van 16 december 2022 aangegeven, begrijpt het kabinet de wens die vanuit de motie spreekt. Als duidelijker wordt op welke wijze als werknemer dan wel als zelfstandige zonder arbeidsovereenkomst wordt gewerkt, kan dat ook meer duidelijkheid voor de praktijk bieden. Echte zelfstandigen kunnen zich daarop richten bij het vormgeven van hun werk en contracten. Daarom vult het kabinet deze motie zo in dat bij de beoordeling van een arbeidsrelatie criteria van ondernemerschap als contra-criteria voor een arbeidsovereenkomst een nadrukkelijke rol krijgen. Het wordt daarmee duidelijk dat bij het beoordelen van feiten en omstandigheden rondom de beoordeling van een arbeidsrelatie, niet alleen gekeken moet worden naar elementen die wijzen op het werken «in dienst van» een ander (en daarmee op een arbeidsovereenkomst). Ook moet worden gekeken naar elementen die wijzen op het werken buiten dienstbetrekking voor eigen rekening en risico.

Zoals ook toegelicht in de brief van 16 december 2022, kan een letterlijke uitvoering van de motie en het komen tot een wettelijke regeling voor zelfstandig ondernemerschap, niet het daarmee beoogde effect hebben dat altijd duidelijk is dat een ondernemer nooit werk verricht in een arbeidsovereenkomst. Kern van het overeenkomstenrecht is namelijk dat het contract startpunt is bij de vraag welke contractvorm is gekozen en niet de personen die een overeenkomst aangaan. Daarom wordt bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een overeenkomst van opdracht of een arbeidsovereenkomst gekeken naar dat wat partijen zijn overeengekomen en hoe ze daaraan in de praktijk uitvoering hebben gegeven. Dat betekent dat het vastleggen van de positie van de zzp'er niet kan voorkomen dat deze in een specifieke arbeidsrelatie toch als werknemer kan worden beoordeeld. Zoals – andersom – ook een werkende die een arbeidsovereenkomst heeft (als werknemer) ook klussen als zelfstandige kan verrichten. Het feit dat de werkende een arbeidsovereenkomst heeft, dwingt hem niet ook in alle andere werkzaamheden die hij verricht tot werknemerschap. Ook in geval van een

arbeidsrelatie met een werkende, die daarnaast als zelfstandig ondernemer werkt, kan er dus voor een specifieke opdracht of werkzaamheden nog steeds sprake zijn van een arbeidsovereenkomst, namelijk als er sprake is van arbeid, loon en werken in dienst van. Dit zal steeds – ook met een vastgelegde rechtspositie voor zzp'ers – voor elke afzonderlijke arbeidsrelatie beoordeeld moeten worden. Dat is het gevolg van de inrichting van ons overeenkomstenrecht. Daarbij geldt dat de feitelijke vormgeving van de arbeidsrelatie in de praktijk de maatstaf zal moeten blijven om te toetsen of er sprake is van werknemer- dan wel ondernemerschap. Dit brengt met zich mee dat controles achteraf op deze feiten en omstandigheden, en daarmee de kans op een ander oordeel achteraf, een noodzakelijk onderdeel blijven van het systeem.

*De leden van de JA21-fractie lezen dat het kabinet de verschillen in fiscale behandeling tussen werknemers en zelfstandig ondernemers wil verkleinen.*

#### **JA21 4**

*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 knippen, 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.*

De ongelijke behandeling van verschillende contractvormen in de sociale zekerheid en fiscaliteit kan een oneigenlijke prikkel vormen om werk buiten loondienst te (laten) verrichten. Het kabinet vindt het daarom belangrijk dat de behandeling van werkenden gelijk(er) wordt. Om de balans te herstellen heeft het kabinet in de voortgangsbrief de voortgang op verschillende maatregelen gemeld die bijdragen aan een gelijk(er) speelveld tussen werknemers en zelfstandigen. Het verkleinen van de verschillen in fiscale behandeling tussen werknemers en zelfstandigen (die kwalificeren als ondernemer voor de inkomstenbelasting) draagt hieraan bij. Tegelijkertijd geldt dat werknemerschap en ondernemerschap beide een eigen functie en waarde kennen die in de fiscaliteit en sociale zekerheid terug zullen blijven komen. Verschillen in behandeling tussen werknemers en zelfstandigen zullen in de toekomst dan ook blijven bestaan, bijvoorbeeld vanwege het ondernemersrisico dat zelfstandigen lopen en de reserverings- en investeringsfunctie van winst. Samen met de andere maatregelen is naar de mening van het kabinet een goede balans gevonden om de oneigenlijke prikkel om werk buiten loondienst te (laten) verrichten te verminderen zonder de voornoemde functies te miskennen.

#### **JA21 5**

*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 wankel 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.*

Gezien de omvang van de populatie en de maatschappelijk problematiek kan met handhaving alleen de ambitie van een toekomstbestendige arbeidsmarkt inderdaad niet worden bereikt. Om de balans te herstellen en regels rondom het werken als zelfstandige en met zelfstandigen toekomstbestendiger te maken, zijn ook de andere twee lijnen (gelijker speelveld en verduidelijken wetgeving) van belang. Zoals de Algemene Rekenkamer en de ADR hebben aangegeven, is het noodzakelijk stappen op alle drie lijnen te zetten en de onderlinge samenhang van de lijnen te borgen.

In de brief van 16 december jl.<sup>36</sup> is aangegeven hoe de handhaving op korte termijn wordt versterkt en verbeterd. Daarbij is onder andere de ambitie is om de 80 fte daadwerkelijk in te zetten. Of de inzet nog verder moet (en kan) worden verhoogd zal uiterlijk gezien worden bij de uitvoeringstoets die plaatsvindt op het besluit tot opheffing van het handhavingsmoratorium.

## **JA21 6**

*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?*

Zoals in de hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt van 5 juli 2022 en de voortgangsbrief werken met en als zelfstandige van 16 december 2022 is geschetst, zie ik een aanpak van schijnzelfstandigheid niet succesvol zijn als er maar op één type maatregel wordt ingezet. Alleen het verduidelijken van het onderscheid tussen de arbeidsovereenkomst voor werknemers en andere overeenkomsten voor ondernemers, zal niet voldoende zijn. Ook flinke verschillen in behandeling van werknemers en opdrachtnemers in de fiscaliteit en sociale zekerheid dragen bij aan de aantrekkingskracht van schijnconstructies evenals het handhavingsmoratorium. Een succesvolle aanpak, zo illustreren ook de rapporten van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk zal dan ook langs meerdere lijnen moeten plaatsvinden. Daarbij geldt dat er nu in veel gevallen ook al helder is of sprake is van werknemers met een arbeidsovereenkomst of werkenden die buiten dienstbetrekking werken. In die gevallen waarin geen sprake is van opereren in een grijs gebied, kunnen werkgevers en werkenden zelf voldoen aan wet- en regelgeving en kan handhavend optreden (ook preventief) bijdragen aan het verminderen van schijnconstructies.

---

<sup>36</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 246.