

Vergaderjaar 2022–2023

**31 311**

## **Zelfstandig ondernemerschap**

**Nr. 246**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2022

Deze voortgangsbrief gaat over maatregelen op het gebied van werken met zelfstandigen en werken als zelfstandige. In de hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt van 5 juli jl. is duidelijk gemaakt dat de jarenlange groei van het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) naast positieve effecten ook nadelen heeft. Het kabinet vindt het belangrijk dat zelfstandig ondernemers vrijheid en ruimte houden om te ondernemen, én dat dit gebeurt in lijn met de regels die daarvoor gelden. In teveel gevallen gebeurt dat nu niet. Om de balans te herstellen op het gebied van werken met zelfstandigen en als zelfstandige, heeft het kabinet een aantal maatregelen aangekondigd.

Het kabinet zet, zoals toegezegd in het commissiedebat zzp van 30 juni jl., in deze brief uiteen hoe de verschillende maatregelen op het gebied van werken als zelfstandige en met zelfstandigen op basis van de hoofdlijnenbrief worden uitgewerkt. Over het brede pakket aan arbeidsmarktmaatregelen wordt intensief overleg met de sociale partners gevoerd. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst informeren uw Kamer, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat, over de stand van zaken.

### **MANAGEMENTSAMENVATTING**

Het kabinet is van plan om de balans te herstellen en regels rondom het werken als zelfstandige en met zelfstandigen toekomstbestendiger te maken. Om dit te bereiken, zet het kabinet in op een gelijk spelveld tussen contractvormen (lijn 1), meer duidelijkheid over de vraag wanneer gewerkt wordt als werknemer dan wel als zelfstandige (lijn 2) en verbetering van handhaving op schijnzelfstandigheid (lijn 3). Daarbij geldt: de voortgang op de ene lijn kan niet wachten op de andere; elk van de drie is urgent om stappen op te zetten.

### *a. Lijn 1. Gelijker speelveld*

Deze voortgangsbrief zzp meldt de voortgang op verschillende maatregelen die bijdragen aan een gelijker speelveld tussen werknemers en zelfstandigen. Dit betreft:

- 1) fiscale maatregelen: de (versnelde) afbouw van de zelfstandigenaftrek en afschaffing van de fiscale oudedagsreserve;
- 2) een verder uit te werken verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen;
- 3) voortgang rondom de mogelijkheden voor collectief onderhandelen voor zelfstandigen (als gevolg van een Europese verduidelijking hierop); en
- 4) de versterking van de positie van zelfstandigen in de SER.

### *b. Lijn 2. Verduidelijking regels beoordeling arbeidsrelatie en rechtsvermoeden*

Een gelijker speelveld, maakt de keuze voor de contractvorm vanuit onder meer financieel perspectief minder bepalend. Dat verkleint het belang van partijen bij de kwalificatievraag. Tegelijkertijd resteren ook na de onder a genoemde maatregelen verschillen in behandeling tussen werknemers en zelfstandigen. Dat betekent dat het voor een solidair en houdbaar stelsel van belang blijft dat de juiste contractvorm gekozen wordt. Het kabinet wil gelet op dit belang de regelgeving rondom de beoordeling van arbeidsrelaties verduidelijken en het grijze gebied tussen werknemers en zelfstandigen verkleinen. Doel van deze maatregel is de duidelijkheid te vergroten voor werkenden, werkgevers, uitvoeringsorganisaties en rechtspraak. Dit is niet alleen gericht op het bieden van bescherming van diegenen die daarop recht hebben, maar ook om echte zelfstandigen meer duidelijkheid te geven over de ruimte om te ondernemen. Verduidelijking (codificatie van de jurisprudentie) moet het voor de markt, de uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak inzichtelijker maken wanneer als zelfstandige of werknemer wordt gewerkt. Daarmee wil het kabinet bevorderen dat de wijze van beoordeling van arbeidsrelaties consistent is.

Het kabinet wil de open norm «werken in dienst van» (gezag) uit artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek verduidelijken. Oorspronkelijk ligt de nadruk daarbij op het geven van instructies en houden van toezicht (klassieke gezagsuitoefening, ook wel aangeduid als materieel gezag). Conform jurisprudentie en in lijn met het rapport van de Commissie Regulering van Werk, wordt gecodificeerd dat «werken in dienst van» (gezag) ook aan de orde kan zijn bij werk dat «organisatorisch is ingebed» in de onderneming van de werkgever. Tegelijkertijd geldt dat bij de kwalificatievraag ook van belang is of er sprake is van «zelfstandig ondernemerschap» in de betreffende arbeidsrelatie. Dit is een belangrijke contra-indicatie voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst.

Deze drie hoofdelementen (materieel gezag, inbedding van het werk en zelfstandig ondernemerschap) structureren voor de praktijk de open norm van «werken in dienst van». Deze hoofdelementen worden de komende tijd verder ingevuld en uitgewerkt. Dit met betrokkenheid van sociale partners, experts en (zzp-)stakeholders. Het kabinet wil een balans vinden tussen de drie hoofdelementen waarmee in de praktijk goed gewerkt kan worden. Daarmee moet het onderscheid tussen werken «in dienst van» en het werken als zelfstandig ondernemer duidelijker worden.

Ook werkt het kabinet aan een rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst, gekoppeld aan een uurtarief, zoals ook voorgesteld in het MLT-advies van de SER. Dit rechtsvermoeden is vooral gericht op werkenden met een minder goede onderhandelingspositie. Een tarief-

grens kan hierbij een goede en relatief eenvoudige indicatie bieden. Welke tariefgrens uiteindelijk wordt gehanteerd, wordt nader onderzocht. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kan naar verwachting een onderbouwd voorstel voor een rechtsvermoeden gekoppeld aan een tariefgrens worden gedaan.

Het kabinet werkt bovengenoemde plannen uit in een wetsvoorstel dat richting de zomer van 2023 voor internetconsultatie voor kan liggen en na de zomer 2023 aan de Raad van State kan worden gezonden. De planning is erop gericht om begin 2024 het uiteindelijke voorstel bij uw Kamer in te dienen en dan voor 1 januari 2025 de wetgeving te publiceren.

### *c. Lijn 3. Verbetering van handhaving op schijnzelfstandigheid*

Handhaving is noodzakelijk om een toekomstbestendige arbeidsmarkt en een houdbaar belasting- en sociale verzekeringsstelsel te ondersteunen. Op dit moment vindt de beoordeling op de kwalificatie arbeidsrelatie voor de loonheffingen plaats binnen de kaders van het handhavingsmoratorium dat het kabinet heeft ingesteld. Dat betekent dat corrigerend wordt opgetreden ingeval van kwaadwillende onjuiste kwalificatie van de arbeidsrelatie of als aanwijzingen van de Belastingdienst, dat sprake is van een dienstbetrekking, niet binnen redelijke termijn zijn opgevolgd.

Het kabinet heeft de ambitie de handhaving, binnen de mogelijkheden van de bestaande wet- en regelgeving, op korte termijn te versterken en verbeteren en uiterlijk op 1 januari 2025 het handhavingsmoratorium volledig op te heffen. In de periode januari tot en met oktober 2022 waren 55 fte (toezicht buiten en toezicht binnen) beschikbaar voor het toezicht op arbeidsrelaties. Er zijn inzake de beoordeling van arbeidsrelaties, in de periode januari – oktober 2022, 275 bedrijfsbezoeken en 200 boekenonderzoeken uitgevoerd en 13 aanwijzingen gegeven. Daarnaast is door het delen van informatie en/of het geven van voorlichting/toelichting door specialisten compliant gedrag bewerkstelligd. Vanaf eind 2022 is de gereserveerde capaciteit van 80 fte volledig beschikbaar en wordt deze ingezet.

In deze brief zet het kabinet uiteen welke activiteiten de Belastingdienst de komende periode uitvoert. Daarbij is een goede balans gezocht tussen wat op korte termijn haalbaar is voor de Belastingdienst, vooruitlopend op het realiseren van lijnen 1 en 2, en wat op termijn gewenst is als de drie lijnen gerealiseerd zijn. Het realiseren van lijnen 1 en 2 draagt immers bij aan de uitvoerbaarheid en de handhaving van wetgeving. Ook gaat het kabinet in op de beperkingen aan het vooraf geven van «duidelijkheid of zekerheid» over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Dit omdat de feiten en omstandigheden in de praktijk uiteindelijk bepalend zijn.

De overkoepelende doelstelling is dat, in aanloop naar het opheffen van het handhavingsmoratorium, de handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelaties voor de loonheffingen door de Belastingdienst zoveel als mogelijk «genormaliseerd» gaat worden. Dat wil zeggen dat de handhaving plaatsvindt volgens de algemene Uitvoerings- en Handhavingsstrategie van de Belastingdienst. Daarbij is er inzet van een breed palet aan handhavingsinstrumenten en wordt handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelatie onderdeel van de reguliere handhaving.

Centraal uitgangspunt van deze strategie is dat burgers en bedrijven «zoveel mogelijk uit zichzelf regels naleven, zonder dwingende en kostbare acties van de zijde van de Belastingdienst.» Een goede samenwerking tussen de markt en de Belastingdienst is essentieel om onzekerheid en onrust op de arbeidsmarkt te voorkomen. Partijen worden

ondersteund bij het in één keer goed toepassen van wet- en regelgeving. Het gaat daarbij niet alleen om samenwerking met opdrachtgevers en opdrachtnemers, maar ook met koepels en brancheorganisaties, dienstverleners (financieel, fiscaal of anderszins) en andere overheidsorganisaties zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie en het UWV. In aanloop naar het opheffen van het handhavingsmoratorium wordt daarnaast actief aandacht besteed aan fiscaal urgente dossiers waar onzekerheid over de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie bestaat. In het proces is daarbij een nadere toets op haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de genoemde activiteiten voorzien.

## 1. Inleiding

### *a. Werken met zelfstandigen en als zelfstandige; doelen kabinetsbeleid*

Zelfstandigen<sup>1</sup> kiezen vaak bewust voor het ondernemerschap. Ze hebben graag de regie over wat ze doen, met wie ze werken, en hoe ze dat aanpakken. Die zelfstandigheid zorgt ervoor dat ze kansen kunnen grijpen zodra ze die zien. Het geeft zelfstandig ondernemers mogelijkheden die werkenden in loondienstverband niet hebben. Zelfstandig ondernemerschap levert op die manier een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie. Veel zelfstandigen halen voldoening uit die vrijheid. Datzelfde geldt voor werkgevers: ook zij kunnen om werkinhoudelijke redenen een voorkeur hebben om met zelfstandigen te werken, in plaats van werknemers. De ruimte die de Nederlandse arbeidsmarkt biedt om als zelfstandige te werken is dus belangrijk voor werkenden en werkgevers.

Daarbij geldt dat de groep zelfstandigen heel divers is: zij zijn onder verschillende omstandigheden aan het werk en hebben verschillende persoonlijke voorkeuren rondom werk.<sup>2</sup>

Naast de positieve effecten die zelfstandig ondernemerschap ontegenzeggelijk heeft, is in de *Hoofdpijnenbrief arbeidsmarkt* (Kamerstuk 29 544, nr. 1112) beschreven dat er ook een keerzijde zit aan de jarenlange groei<sup>3</sup> van het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). Zo geldt in algemene zin dat zelfstandigen relatief beperkter bijdragen aan de financiering van de sociale zekerheid en de fiscale behandeling tussen werknemers en zelfstandig ondernemers ongelijk is. Deze verschillen in behandeling zijn gedeeltelijk logisch en te rechtvaardigen als het gaat om echte zelfstandige ondernemers. Maar het stijgend aantal zzp-contracten zet de solidariteit binnen het sociale en fiscale stelsel wel onder druk. Vandaar dat de Commissie Regulering van Werk en de WRR ervoor pleiten

---

<sup>1</sup> Zelfstandigheid en zelfstandig ondernemerschap zijn geen gedefinieerde begrippen binnen het arbeidsrecht, maar wel relevant voor wat betreft het thema werken als zelfstandige. Deze begrippen zijn ook van belang in (spiegelbeeldige) relatie tot werknemerschap. Met werknemerschap wordt in deze brief bedoeld werken op basis van een arbeidsovereenkomst. Waar sprake is van werken als zelfstandig ondernemer, zal in beginsel sprake zijn van werk verricht op basis van een andere overeenkomst dan de arbeidsovereenkomst (bijv. de overeenkomst van opdracht of overeenkomst tot aanneming van werk).

<sup>2</sup> Hierbij zijn verschillende onderscheiden mogelijk. Zo kan bijvoorbeeld een onderscheid worden gemaakt tussen de zzp'er die producten of grondstoffen verkoopt aan klanten en de zzp'er die eigen arbeid of diensten aanbiedt aan bedrijven en/of particulieren. De groep zzp'ers die arbeid of diensten aanbiedt kan onderverdeeld worden in zzp'ers die vooral voor zakelijke opdrachtgevers werken en degene die vooral voor particuliere opdrachtgevers werken (zie het verslag van het schriftelijk overleg over vragen rondom Deliveroo; Kamerstuk 29 544, nr. 1075).

<sup>3</sup> Uit cijfers van het CBS blijkt dat tussen 2003 en 2022 er ruim 500.000 zzp'ers bijgekomen zijn in Nederland. Uit cijfers van de OESO blijkt dat over het algemeen een trend is waar te nemen dat in OESO-landen waarin het percentage zelfstandigen afnam, terwijl dit voor Nederland (fors) toegenomen is. Tussen 2000 en 2017 steeg het percentage van zzp'ers als onderdeel van de totale bevolking van 11.1% naar 16.7%. Zie: OECD, Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work, 2019.

de arbeidsmarkt anders in te richten om een duurzaam stelsel te behouden.<sup>4</sup> Verder is de meerwaarde van duurzame arbeidsrelaties nadrukkelijk gebleken. Waar partijen langere tijd in elkaar investeren, groeien productiviteit en innovatie gemiddeld genomen mee met de bedrijfsomvang.

Daarnaast zijn steeds meer werkenden gaan werken als zelfstandige, terwijl een deel daarvan volgens de geldende regels een arbeidsovereenkomst hoort te hebben. Deze groep kent grote verschillen in arbeidsmarktpositie en in redenen om deze stap te maken, net als de werkgevers die hen inhuren. Toch lijken in algemene zin kostenvoordelen (in fiscaliteit en sociale zekerheid) een grote rol te spelen. De werkgevende, de werkende of zij samen kunnen kostenvoordelen benutten. Dit is om meerdere redenen onwenselijk.

Het leidt tot oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden, met risico's voor de adequate bescherming van werkenden. Ook hier geldt dat de situatie per individuele werkende verschilt, maar een aantal problemen komt veel voor. Denk aan beperkte bescherming tegen arbeidsongeschiktheid, minder controle op arbeidsomstandigheden en een ontoereikend aanvullend pensioen. Dit alles kan een negatief effect hebben op de wendbaarheid en weerbaarheid van zelfstandig ondernemers. Daarnaast is er nog een andere groep werkenden die hiervan nadelige gevolgen ondervindt: in sectoren waar het aandeel zzp'ers snel groeit, worden de «achterblijvende» werknemers geconfronteerd met een hogere werkdruk.

In sommige gevallen is er onduidelijkheid over de geldende regels. In dit grijze gebied is het niet altijd duidelijk op basis van welk contract gewerkt dient te worden. Tegelijkertijd zijn er de nodige signalen<sup>5</sup> dat ook daar waar de regels wel helder en duidelijk zijn, er toch in strijd met die regels wordt gehandeld. Daarbij speelt ook onmiskenbaar een rol dat de handhaving van de regels, de afgelopen jaren onder andere door het handhavingsmoratorium maar zeer beperkt heeft plaatsgevonden.

Bovenstaande situatie is onwenselijk én niet houdbaar. Het kabinet is daarom van plan om de balans te herstellen en regels rondom het werken als zelfstandige en met zelfstandigen toekomstbestendig te maken. Echte zelfstandig ondernemers moeten vrijheid en ruimte 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.

Het kabinet heeft de ambitie via beleid, regelgeving en handhaving de balans hierin te herstellen. In de hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt<sup>6</sup> zijn, met SER MLT en het advies van de Commissie Regulering van Werk als leidraad, de doelen gericht op het bereiken van die balans uitgebreider aan de orde geweest. Samengevat zet het kabinet in op:

- voorkomen van te grote inkomensrisico's voor alle werkenden;
- tegengaan van oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden;
- stimuleren dat de juiste arbeidsrelatie om de juiste redenen wordt aangegaan (conform regelgeving);

<sup>4</sup> Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Kamerstuk 29 544, nr. 960; WRR, Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht, 2020.

<sup>5</sup> Bijvoorbeeld uit de gesprekken die gevoerd zijn in het breed maatschappelijk gesprek beoordeling van arbeidsrelaties met verschillende sectoren.

<sup>6</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 1112.

- faciliteren dat een rechtspositie opgeëist kan worden door de werkende;
- borgen van solidariteit binnen het sociale en fiscale stelsel; en
- bieden van meer helderheid aan werkenden over de aard van de arbeidsrelatie.

Daarbij realiseert het kabinet zich dat de maatregelen om de balans te herstellen op dit thema, nadrukkelijk samenhangen met de inzet op andere relevante thema's op de arbeidsmarkt. Thema's als (ruimte voor) het bieden van goed werkgeverschap en de wendbaarheid van werkgevers zijn eveneens van belang om die balans te herstellen. Hierna in paragraaf 1 onder c wordt nader ingegaan op de bredere samenhang met arbeidsmarktmaatregelen.

#### *b. Voorgestelde aanpak op het thema zzp*

Het kabinet wil op het gebied van zzp de volgende aanpak hanteren:

1. Inzetten op een gelijk spelveld voor contractvormen met betrekking tot de sociale zekerheid en fiscaliteit;
2. Meer duidelijkheid creëren over de vraag wanneer gewerkt wordt als werknemer dan wel als zelfstandige buiten dienstbetrekking (beoordeling arbeidsrelaties) alsmede het ondersteunen van werkenden om hun rechtspositie op te eisen; en
3. De handhaving op schijnzelfstandigheid verbeteren.

Gezien de aard en urgentie van de problematiek kan de uitvoering en timing van een specifieke lijn niet afhankelijk zijn van een andere lijn. Elk van de drie is urgent, waardoor we parallel stappen moeten zetten. Daarbij geldt: de hiervoor geschetste problematiek kan niet op korte termijn volledig worden opgelost. Daarvoor zijn de huidige verschillen tussen werknemers en zelfstandigen wat betreft fiscale behandeling en de sociale zekerheid te groot. De Commissie Regulering van Werk en de WRR zijn hierover duidelijk.<sup>7</sup> Daar komt bij dat de handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelatie door het handhavingsmoratorium jarenlang beperkt is geweest. Ook kennen de regels rondom de kwalificatie een grijs gebied dat (al dan niet bewust) wordt opgezocht.

Kortom: het in balans brengen van de situatie vergt een lange adem. Het kabinet zet deze kabinetsperiode significante stappen via wetgeving, beleid en handhaving. Daarbij wordt ook de markt betrokken. De keuze om als zelfstandige te werken moet in lijn zijn met het wettelijk kader rondom werk.

Vanuit dat brede kader zal door de betrokken ministeries en uitvoeringsorganisaties een gezamenlijk beroep worden gedaan op de opdrachtgevers en opdrachtnemers hier een gedeelde verantwoordelijkheid in te nemen.

In deze brief schetsen we op alle drie de lijnen de voortgang:

- Paragraaf 2 gaat in op de inzet richting een meer gelijk spelveld;
- Paragraaf 3 gaat in op de uitwerking van maatregelen gericht op meer duidelijkheid (verduidelijking van de beoordeling van arbeidsrelaties en webmodule) en het rechtsvermoeden van werknemerschap.
- Paragraaf 4 gaat in op het onderwerp versterken en verbeteren van het de handhaving en het toewerken naar het opheffen van het handhavingsmoratorium.

<sup>7</sup> Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Kamerstuk 29 544, nr. 960; sociaaleconomische Raad (2021). Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving.

- Paragraaf 5 besteedt aandacht aan een aantal overige onderwerpen: een beschrijving van en vergelijking met de Belgische Arbeidsrelatiewet<sup>8</sup> en een update over het breed maatschappelijk gesprek over arbeidsrelaties.
- Paragraaf 6 gaat ten slotte kort in op de planning van het pakket aan zzp-maatregelen.

*c. Samenhang brede hervormingspakket arbeidsmarkt; Herstel- en Veerkrachtplan*

In deze brief worden de maatregelen rondom het werken met zelfstandigen en als zelfstandige uitgewerkt. Die maatregelen zijn nadrukkelijk onderdeel van het brede arbeidsmarktpakket dat op 5 juli jl. met uw Kamer is gedeeld (Kamerstuk 29 544, nr. 1112). De hoofdlijnenbrief bevat de inzet voor de arbeidsmarkthervorming. Hierbij vormt het coalitieakkoord het uitgangspunt, dat als leidraad verwijst naar het rapport van de Commissie Regulering van Werk en het SER Middellangetermijnadvies 2021–2025.

Doel is om te komen tot regels rondom werk die zowel meer zekerheid bieden en tegelijk blijven zorgen voor voldoende wendbaarheid voor ondernemingen. De SER en de Commissie Regulering van Werk hebben er terecht op gewezen dat de huidige vormgeving van de arbeidsmarkt niet adequaat is om scheidslijnen in de samenleving tegen te gaan. En dat de huidige arbeidsmarkt deze scheidslijnen zelfs versterkt langs de lijnen van de contractvorm. Het kabinet vindt het onwenselijk dat regels rondom werk de tweedeling versterken tussen diegenen die gemakkelijk meekunnen in de dynamiek van de huidige arbeidsmarkt en diegenen die lastig kunnen meekomen of zelfs dreigen af te haken.

De overheid is daarom actief aan de slag met een brede hervorming. De verschillende contractvormen waarmee wordt gewerkt en regelingen rondom werk, scholing, toerusting en activering hangen daarbij nauw met elkaar samen en kunnen niet los van elkaar worden gezien. Met het oog op die brede en integrale hervorming voert het kabinet intensief overleg met sociale partners om tot een effectief en gebalanceerd pakket te komen. De maatregelen op het gebied van zzp zijn daar nadrukkelijk een onderdeel van. Het kabinet streeft naar een samenhangend, gebalanceerd en gewogen pakket, waar uw Kamer begin 2023 over wordt geïnformeerd.

De verduidelijking van de kwalificatie van arbeidsrelaties en de maatregel van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen zijn beide opgenomen in het zogeheten Europese Herstel- en Veerkrachtplan (HVP). Het HVP is het plan dat gefinancierd wordt vanuit het Coronaherstelfonds, waarmee Nederland investeringen kan doen in onder andere digitalisering, onderwijs en zorg. Naast die investeringen is een aantal hervormingen opgenomen in het HVP, onder meer om het werken als zelfstandige en met zelfstandigen op de Nederlandse arbeidsmarkt toekomstbestendiger te maken. Nederland heeft zich eraan gecommitteerd om in het eerste kwartaal van 2025 een wet die een verplichte verzekering tegen arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen regelt, in het Staatsblad te publiceren.

Voor die tijd moet niet alleen een wetsvoorstel door uw parlement worden beoordeeld, maar ook worden getoetst op o.a. uitvoerbaarheid. Eenzelfde tijdspad geldt voor de maatregel om regels rondom de beoordeling van arbeidsrelaties te verduidelijken. Ook bevat het HVP mijlpalen voor het

<sup>8</sup> Conform motie van het lid Palland, Kamerstuk 35 570 XV, nr. 42.

afbouwen van de zelfstandigenaftrek en opheffing van het handhavingsmoratorium.

## 2. Naar een gelijk spelveld

De ongelijke behandeling van verschillende contractvormen in het arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit kan een oneigenlijke prikkel vormen om werk buiten loondienst te (laten) verrichten. Het is afhankelijk van de onderhandelingsmacht van partijen of de (korte termijn) voordelen van de fiscale behandeling en lagere sociale afdrachten toevallen aan de werkende, of dat dit toevalt aan de werkgevende partij. Het kabinet vindt het daarom belangrijk dat de behandeling van werkenden, ongeacht de contractvorm, gelijk wordt. En wil oneigenlijke prikkels tussen contractvormen wegnemen. Tegelijkertijd geldt dat werknemerschap en ondernemerschap beide een eigen functie en waarde hebben. Verschillen tussen werknemers en zelfstandigen blijven in de toekomst dan ook bestaan, bijvoorbeeld vanwege het ondernemersrisico dat zelfstandigen lopen en de reserverings- en investeringsfunctie van winst. In deze paragraaf wordt de voortgang gedeeld voor maatregelen gericht op een meer gelijk spelveld.

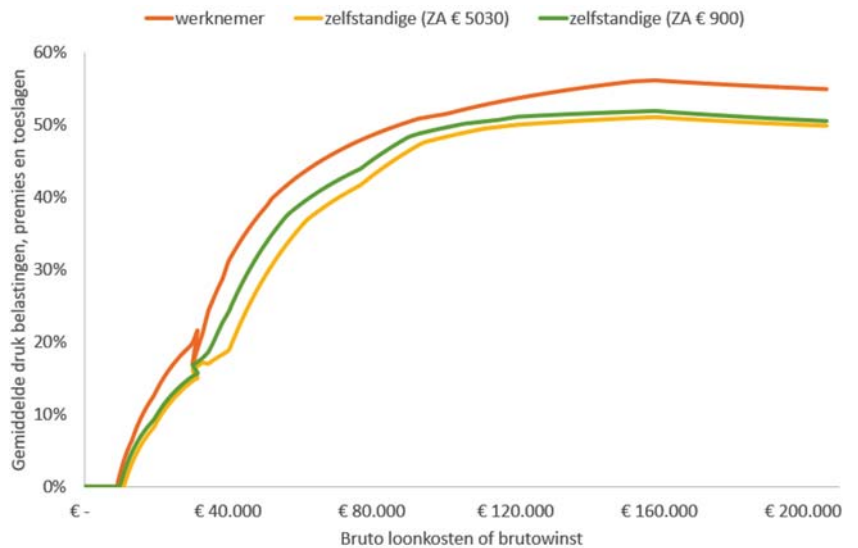
### *a. Verkleinen verschillen in fiscale behandeling tussen werkenden*

Een belangrijk onderdeel van de aanpak van de hervorming van de arbeidsmarkt is het verkleinen van de verschillen in fiscale behandeling tussen werknemers en zelfstandigen (ondernemers voor de inkomstenbelasting). Het inkomen van werknemers wordt in de huidige situatie zwaarder belast dan het inkomen van zelfstandigen. Zelfstandigen kunnen hierdoor voor hetzelfde werk een lagere prijs vragen of ze houden netto meer over. Wel reteren hierbij verschillen in sociale zekerheid. Om meer balans aan te brengen in de fiscale behandeling tussen werkenden heeft het kabinet in het Belastingplan 2023 (Kamerstuk 36 202) twee aanvullende maatregelen voorgesteld.

De eerste maatregel betreft het voorstel om de zelfstandigenaftrek sneller en verder af te bouwen dan eerder het plan was. De afbouw is zo vormgegeven dat de zelfstandigenaftrek met ingang van 2023 in verschillende stappen wordt verlaagd van € 6.310 in 2022 naar € 900 in 2027. Het verlagen van de zelfstandigenaftrek draagt bij 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. De concurrentie tussen bedrijven die werknemers in dienst hebben en bedrijven die werken met zzp'ers wordt door de maatregel sneller meer gelijkmatig. In onderstaande grafiek wordt de gemiddelde belastingdruk inclusief premies en toeslagen getoond voor een werknemer in 2023, een zelfstandige in 2023 en van een zelfstandige in 2023 als de zelfstandigenaftrek op dat moment al € 900 zou bedragen (het structurele niveau).<sup>9</sup> Hierdoor is goed te zien dat het verder verlagen van de zelfstandigenaftrek ervoor zorgt dat de gemiddelde belastingdruk dichterbij die van een werknemer komt te liggen. Vanwege de aannames die voor deze modelmatige vergelijking zijn gemaakt, zullen de verschillen in de gemiddelde belastingdruk in de praktijk afwijken.

<sup>9</sup> De onderliggende aannames zijn toegelicht in Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 3098.





**Grafiek 1: gemiddelde druk verdere verlaging zelfstandigenaftrek**

De tweede maatregel betreft het voorstel de fiscale oudedagsreserve (FOR) uit te faseren. De fiscale oudedagsreserve is een regeling waarmee IB-ondernemers fiscaal gefaciliteerd boekhoudkundig geld opzij kunnen zetten voor de oude dag. De fiscale reservering biedt geen zekerheid dat daadwerkelijk zal kunnen worden genoten van een oudedagsvoorziening, omdat de reservering bijvoorbeeld verloren gaat bij slechte resultaten, maar ook omdat (al dan niet in combinatie met het voorgaande) de tegenover de reservering staande activa benut kunnen worden voor consumptieve onttrekkingen.<sup>10</sup> In ongeveer de helft van de gevallen wordt de oudedagsreserve uiteindelijk niet aangewend voor een oudedagsvoorziening. Door het afschaffen van de aftrekbaarheid van toevoegingen aan de oudedagsreserve kan een meer gelijke fiscale behandeling van werknemers, ondernemers en aanmerkelijkbelanghouders worden bereikt. Daarmee wordt ook het gebruik voor belastinguitstel zonder het vormen van een daadwerkelijke oudedagsvoorziening voorkomen en kan er voor worden gezorgd dat reële oudedagsvoorzieningen extern (buiten de risicosfeer van de onderneming) worden ondergebracht.

Bovendien wordt in het nieuwe pensioenstelsel een stap gezet richting een arbeidsvormneutraal pensioenkader. Zo worden de mogelijkheden om als ondernemer buiten de eigen onderneming te sparen voor de oude dag vergroot.

#### *b. AOV zelfstandigen*

Een verplichte verzekering tegen arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen is volgens het kabinet van groot belang. Het voornemen om tot een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen (AOV) te komen is opgenomen in de SER-MLT en het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77). In de Hoofdlijnenbrief arbeidsmarktbeleid is uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Zie ook fiche 116 in fichebundel beleidsopties bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Bijlage bij Kamerstuk 32 140, nr. 71.

<sup>11</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 1112, par. 4.2.4.

Het kabinet werkt met sociale partners en beoogde uitvoerders aan de uitwerking van een betaalbare, uitlegbare en uitvoerbare verzekering. Daarbij is nu alle inzet gericht op de vraag hoe de AOV wordt vormgegeven.

Ook de in het HVP genoemde mijlpaal om tijdig tot een verplichte verzekering voor zelfstandigen te komen, onderstreept het belang om samen met sociale partners en uw Kamer voortvarend de hoofdlijnen van een verplichte verzekering vast te stellen. In het eerste kwartaal van 2023 wordt u hierover geïnformeerd, en tegelijkertijd zal het wetgevingsproces worden gestart.

*c. Mogelijkheden collectieve onderhandelingen voor zzp'ers onder het mededingingsrecht*

Afgelopen najaar heeft de Europese Commissie haar definitieve richtsnoeren gepubliceerd, waarin zij beschrijft welke ruimte het Europese mededingingsrecht zzp'ers biedt om gezamenlijk met opdrachtgevers te onderhandelen.<sup>12</sup> Deze richtsnoeren beogen duidelijkheid en rechtszekerheid aan zzp'ers in de gehele Europese Unie te bieden. Zo kondigt de Commissie aan dat zij zzp'ers die: 1) ten minste 50% van hun totaal jaarlijks beroepsinkomen via één opdrachtgever verwerven, 2) zij-aan-zij werken met werknemers of 3) via arbeidsplatforms werken, niet meer als ondernemingen zal beschouwen die onder het Europese kartelverbod vallen. De Commissie zal daarnaast niet langer ingrijpen bij collectieve afspraken tussen zzp'ers die zich in een zwakke onderhandelingspositie bevinden en daardoor niet in staat zijn hun arbeidsomstandigheden te verbeteren. Dit is ook het geval indien lidstaten op grond van sociale doelstellingen nationale maatregelen hebben getroffen om collectief onderhandelen toe te staan voor bepaalde groepen zzp'ers. De Commissie gebruikt deze richtsnoeren bij haar uitleg en toepassing van het kartelverbod.<sup>13</sup>

In Nederland biedt de toezichthouder ACM vanaf 2019 al ruimte voor onderhandelingen door zzp'ers die zij-aan-zij werken met werknemers en voor kwetsbare zzp'ers met een inkomen rond het bestaansminimum. De Commissierichtsnoeren komen grotendeels overeen met de aanpak van de ACM tot nu toe, maar bieden op enkele punten meer ruimte voor zzp'ers. De ACM zal haar Leidraad Tariefafspraken zzp'ers aanpassen aan de richtsnoeren van de Europese Commissie zodat zzp'ers de volledige ruimte voor collectieve onderhandelingen kunnen benutten die de Commissie daarvoor met haar richtsnoeren biedt. Naar verwachting wordt de herziene leidraad begin volgend jaar gepubliceerd.

Het kabinet vindt het een positieve ontwikkeling dat de Commissie voor zzp'ers in de Europese Unie de mogelijkheden binnen het Europese mededingingsrecht heeft verruimd en verduidelijkt. Een eerdere appreciatie van de ontwerprichtsnoeren van het kabinet is daarmee ongewijzigd gebleven.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Mededeling van de Commissie van 29 september 2022 inzake Richtsnoeren betreffende de toepassing van het mededingingsrecht van de EU op collectieve overeenkomsten inzake de arbeidsvoorwaarden van zelfstandigen zonder personeel (PbEU 2022, C 374/2). Zie ook: Persbericht Commissie komt met richtsnoeren inzake collectieve arbeidsovereenkomsten voor zelfstandigen zonder personeel van 29 september 2022.

<sup>13</sup> De richtsnoeren gaan over de toepassing van het mededingingsrecht en het toezicht van de Commissie op collectieve afspraken tussen en met zzp'ers. Het zegt niets over de juridische status van zzp'ers op grond van andere domeinen, zoals het arbeidsrecht of fiscaalrecht.

<sup>14</sup> Kamerbrief met kabinetsreactie op initiatiefnota «Herovering van de platformeconomie» van 3 juni 2022 (Kamerstuk 35 230, nr. 4).

#### *d. Positie zelfstandigen binnen de sociaaleconomische Raad (SER)*

Het kabinet hecht eraan dat zelfstandigen, die een volwaardige plek hebben op de Nederlandse arbeidsmarkt, een navenante plek binnen de SER innemen. Om die reden wordt opvolging gegeven aan het advies van de SER<sup>15</sup> om het aantal zetels uit te breiden, zodat het geluid van zelfstandigen in de Raad versterkt kan worden. De eerste stap hiertoe is een aanpassing van de Wet op de SER, die per 1 januari 2023 ook tussentijdse benoeming op nieuw gecreëerde zetels mogelijk moet maken, waardoor de zeteluitbreiding ook eerder dan de volgende zittingsperiode van de SER (per 1 april 2024) kan ingaan. Het voorstel voor deze wetswijziging is bij nota van wijziging opgenomen in de Verzamelingwet SZW 2023.<sup>16</sup>

De voorgestelde versterking van de positie van zelfstandigen binnen de SER past bij de arbeidsmarktontwikkeling waarbij het aantal zelfstandigen is toegenomen. De representativiteit van verschillende groepen op de arbeidsmarkt wordt op deze manier vergroot binnen de SER. De versterking van de positie van zelfstandigen en de verbreding van de SER is overigens met de voorziene zeteluitbreiding nog geen voltooid proces. Zoals in reactie op de motie van het lid Smals is aangegeven, zal ik dan ook met de (geledingen van de) SER en zelfstandigenorganisaties onderzoeken hoe vervolgstappen richting een meer gelijkwaardige plek in de polder (die breder is dan de SER) het best vormgegeven kunnen worden. Die vervolgstappen hangen uiteraard ook samen met de vraag waar behoeften van zelfstandigenorganisaties zelf liggen als het gaat om vertegenwoordiging, ook gelet op de diversiteit van de populatie zelfstandigen.

### **3. Meer duidelijkheid over de beoordeling van arbeidsrelaties; rechtsvermoeden**

In de meeste situaties waarin werk wordt verricht, kan over de status van de werkende en aard van de arbeidsrelatie geen misverstand bestaan. In die gevallen is het voor werkende en werkgevende helder dat als werknemer, dan wel (als zelfstandige) buiten dienstbetrekking wordt gewerkt. Tegelijkertijd geldt dat er een «grijs gebied» bestaat waarin niet duidelijk is of een werkende als werknemer dan wel als zelfstandige werkt. Daarbij wordt die onduidelijkheid overigens soms ook actief opgezocht. Het kabinet zet in op een verduidelijking van de wettelijke regels rondom de beoordeling van arbeidsrelaties. De verwachting is dat deze verduidelijking ertoe zal leiden dat het grijze gebied tussen werknemers en zelfstandigen zal worden verkleind. Daarmee richt de maatregel zich op het verminderen van onduidelijkheid over deze regels in de praktijk, ook in de sfeer van toezicht en handhaving. Dit is van belang voor zowel werkgevers (werkgevers en opdrachtgevers) als voor werkenden (werknemers en echte zelfstandig ondernemers). Meer duidelijkheid draagt onder meer bij aan een situatie waarbij echte zelfstandig ondernemers de ruimte hebben om te ondernemen en werknemers de bescherming krijgen die hen toekomt.

Achtereenvolgens gaat deze paragraaf in op de verduidelijking van de beoordeling van arbeidsrelaties (onder a), het rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst bij een nader te bepalen uurtarief (onder b) en de webmodule (onder c).

<sup>15</sup> Advies inzake het benoemingsrecht voor de sociaaleconomische Raad voor de zittingsperiode 1 april 2022 tot en met 31 maart 2024, d.d. 30 maart 2022.

<sup>16</sup> Kamerstuk 36 216, nr. 6.

### a. Verduidelijking van de beoordeling van arbeidsrelaties

Deze sub-paragraaf beschrijft eerst de aanleiding, doelen en context van de verduidelijking (onder i), geeft daarna het kader en de uitgangspunten weer waarbinnen de inzet op het van het kabinet plaatsvindt (onder ii). Vervolgens volgt de inzet van het kabinet (onder iii) en de relatie van die inzet met de motie van het lid Eerdmans (onder iv).

#### i. Aanleiding, doelen en context verduidelijking

Anders dan waar het gaat om de grote verschillen in fiscale behandeling en sociale zekerheid is Nederland niet uniek in het type wetgeving rondom de beoordeling van arbeidsrelaties. «Werken in dienst van» (gezag) is breed in de Europese Unie<sup>17</sup> (en ook daarbuiten) het meest onderscheidende criterium voor arbeidsrechtelijke bescherming en vaak ook voor de hoogte van sociale en fiscale afdrachten. Nederland is eveneens niet uniek in de wijze waarop een relatief open begrip als «werken in dienst van» is ingevuld. In de meeste landen wordt dit ingevuld via jurisprudentie, wat automatisch leidt tot een open benadering die via de rechtspraak casuïstisch wordt ingevuld. Het belangrijkste voordeel van deze benadering is dat het begrip meebeweegt met de dynamiek van de arbeidsmarkt.

De wetgeving is niet rigide en hoeft niet continu aangepast te worden; ook kan in de rechtspraak per geval recht worden gedaan aan de omstandigheden van een casus. De kracht hiervan is te zien in het feit dat de afbakening van werknemerschap aan de hand van de criteria in artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek (BW) sinds het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw (1907) bestaat en sindsdien in grote lijnen gelijk is gebleven.

Tegelijkertijd kent deze benadering, zeker in combinatie met het ongelijke speelveld tussen werknemers en zelfstandigen belangrijke nadelen. De open norm van «werken in dienst van» (gezag) uit artikel 7:610 BW en de meer casuïstische invulling aan de hand van de feiten en omstandigheden van het geval in de rechtspraak, is niet optimaal vanuit oogpunt van rechtszekerheid en duidelijkheid bij het aangaan van een arbeidsrelatie. Dat zelfde geldt wanneer gedurende die arbeidsrelatie de omstandigheden wijzigen. Doordat in uitspraken in de (lagere) rechtspraak soms een verschillende uitleg wordt gehanteerd voor het «werken in dienst van», kan in casussen rechtsonzekerheid bestaan. De genoemde nadelen zijn er overigens niet alleen in Nederland, maar worden ook elders gevoeld.<sup>18</sup>

In de *Hooflijnenbrief arbeidsmarkt* is aangekondigd dat het kabinet de wet- en regelgeving wil verduidelijken en het grijze gebied wil verkleinen. Doel van deze maatregel is de duidelijkheid te vergroten voor werkenden, werkgevers, uitvoeringsorganisaties en rechtspraak en bevorderen dat de wijze van beoordeling van arbeidsrelaties consistent is. Een verduidelijking moet het begrijpelijker en inzichtelijker maken wanneer als zelfstandige of werknemer wordt gewerkt. De maatregel is nadrukkelijk ook gericht op de uitvoeringspraktijk. Er zit dus samenhang tussen de inzet op de verduidelijking (zoals in deze paragraaf 3 beschreven) en de inzet op intensiveren van toezicht en handhaving (paragraaf 4). Als de

<sup>17</sup> *Christina Hiebl*, Case law on the classification of platform workers: Cross-European comparative analysis and tentative conclusions, Report prepared for the European Commission, 2021.

<sup>18</sup> Ook in andere landen wordt gezocht naar het bieden van meer duidelijkheid en het tegengaan van de nadelen van open normen. De instrumenten variëren van de inzet van rechtsvermoedens (o.a. Spanje, België), het verduidelijken in wetgeving van belangrijkste criteria die «gezag» invullen (België) tot webmodules (bijv. Verenigd Koninkrijk, Australië).

wetgever verduidelijkt wanneer als werknemer wordt gewerkt en wanneer als zelfstandige (zonder arbeidsovereenkomst) is het gemakkelijker voor werkgevers en werkenden om de regels na te leven. Dat maakt de handhaving in algemene zin vervolgens ook minder arbeidsintensief en complex voor uitvoeringsorganisaties.<sup>19</sup>

## ii. EU-kader<sup>20</sup> en uitgangspunten

Bij het bieden van verduidelijking moet voorkomen worden dat Nederland zich buiten het Europeesrechtelijke juridische kader begeeft. Het Europeesrechtelijk kader wordt bepaald door jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU)<sup>21</sup>. De jurisprudentie over het werknemersbegrip is voor de invulling van dat begrip primair voor lidstaten van belang voor onderwerpen die op EU-niveau zijn geharmoniseerd. Voor de onderwerpen die niet zijn geharmoniseerd op EU-niveau, hebben lidstaten ruimte om zelf regels te stellen. Gelet op de (verdergaande) interactie tussen het Europese en nationale niveau lijkt het echter ook van belang dat het Nederlandse werknemersbegrip, ook voor de niet geharmoniseerde delen van het arbeidsrecht, zoveel mogelijk aansluit op het Europese kader.

Dit vloeit niet dwingend voort uit Europees recht, maar om te voorkomen dat twee werknemersbegrippen ontstaan, een Europeesrechtelijke en een nationaalrechtelijke is dit wel zeer wenselijk.<sup>22</sup>

Hoewel de rechtspraak van het HvJEU casuïstisch is, kunnen een aantal algemene lijnen getrokken worden. Volgens het EU-kader is iemand werknemer indien er sprake is van arbeid, loon en hij onder leiding van een ander handelt (gezag). Dat laatste kan onder meer tot uitdrukking komen in de vrijheid die hij al dan niet heeft om zijn tijdschema en de plaats en de inhoud van zijn werk te kiezen, niet deelt in de ondernemersrisico's van de werkgever en/of tijdens de duur van de arbeidsverhouding is opgenomen in de onderneming van die werkgever, waarmee hij een economische eenheid vormt. Waar iemand daadwerkelijk zelfstandig ondernemer is (in een arbeidsrelatie) kan geen sprake zijn van werknemerschap en een arbeidsovereenkomst.<sup>23</sup> Bij de beoordeling van deze elementen geldt: de feiten en omstandigheden rondom de arbeidsrelatie zijn leidend, niet de wil van partijen of de benaming die zij geven aan de overeenkomst.

Het bovenstaande en de uitgebreidere weergave hiervan in bijlage 2 maken duidelijk dat Nederland er omwille van Europeesrechtelijke houdbaarheid verstandig aan doet om in ieder geval vast te houden aan 1) de normen arbeid, loon en «in dienst van een ander» en 2) het uitgangspunt dat feiten en omstandigheden rondom de arbeidsrelatie in de praktijk leidend zijn.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> Overigens geldt dat toezicht en handhaving van arbeidsrelaties altijd beoordeling van individuele bedrijven vergt en niet geautomatiseerd (massaal) kan plaatsvinden.

<sup>20</sup> In bijlage 2 wordt het relevante Europeesrechtelijke juridisch dwingende kader zoals dat geldt voor de beoordeling van arbeidsrelaties uitgebreider beschreven.

<sup>21</sup> Het Europeesrechtelijk kader bestaat ook uit secundair EU-recht, zoals richtlijnen en verordeningen. Het werknemersbegrip wordt wel genoemd in secundair EU-recht, maar wordt hierin niet gedefinieerd.

<sup>22</sup> Op het belang van een goede aansluiting van nationale wetgeving op Europese wetgeving en jurisprudentie heeft ook de Commissie Regulering van Werk gewezen. Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Kamerstuk 29 544, nr. 960.

<sup>23</sup> HvJ EU 22 april 2020, C-692/19 (*Yodel Delivery*), r.o. 45.

<sup>24</sup> Ook is het daarom verstandig om rekening te houden met aanhangige EU voorstellen zoals het voorstel voor een richtlijn betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk.

Naast het Europees kader vindt het kabinet de volgende uitgangspunten van belang bij het verduidelijken van de normen rondom de beoordeling van de arbeidsrelaties:

*1) De koppeling tussen arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit behouden.*

De beoordeling van de arbeidsrelatie (aan de hand van artikel 7:610 BW) heeft niet enkel consequenties voor het arbeidsrecht, maar ook voor de sociale zekerheid en fiscaliteit. De kwalificatie is onder andere van belang voor de afdracht van loon- en inkomstenbelasting, premies volksverzekeringen en werknemersverzekeringen, bijdrage Zorgverzekeringswet en pensioenopbouw.<sup>25</sup>

Het kabinet wil deze koppeling behouden. Als de koppeling tussen arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit blijft bestaan, heeft dit als belangrijk voordeel dat werkgevers en werkenden voor verschillende rechtsgebieden één toetsingskader kunnen hanteren. Daarmee wordt de rechtseenheid en overzichtelijkheid gediend: voor samenhangende kwesties zoals aanspraken op sociale verzekeringen en premie-inning geldt eenzelfde kader.<sup>26</sup> De relevante norm om arbeidsrelaties te beoordelen is in alle drie de rechtsgebieden dezelfde en rechtspraak is in beginsel gekoppeld. Een loskoppeling van de normen tussen rechtsgebieden zou gemakkelijk tot een derde categorie werkenden (tussen werknemers en zelfstandigen in) leiden. Meer praktisch: als de arbeidsrechtelijke norm niet meer leidend is, zou een heel grote groep werkenden potentieel onzeker worden over de kwalificatie van de arbeidsrelatie.

De benadering om voor de verschillende rechtsgebieden één norm te hanteren is tegelijkertijd niet zonder nadeel. Met name voor de fiscaliteit en premie-inning voor de sociale zekerheid is behoefte aan zekerheid om voor het aangaan van een arbeidsrelatie te weten hoe die arbeidsrelatie wordt gekwalificeerd. De leidende norm uit het arbeidsrecht, die relatief open is, kan die zekerheid niet in 100% van de gevallen bieden. De verduidelijking van de criteria rondom de kwalificatie van de arbeidsrelatie verkleint dat nadeel. Werkenden en werkgevers worden in de toekomst naar verwachting, ook met een (doorontwikkelde) webmodule, beter ondersteund om aan de voorkant de arbeidsrelatie adequaat te duiden. Het kabinet kiest er daarom voor de voornoemde koppeling te behouden.

*2) Toekomstige normen zullen enige openheid moeten houden ondanks de behoefte aan zoveel mogelijk duidelijkheid vooraf.*

De wetgever kan niet alle situaties van te voren voorzien en de rechter moet de feiten en omstandigheden van een geval kunnen wegen. Dit zorgt er ook voor dat criteria kunnen meebewegen met de dynamische praktijk van de arbeidsmarkt en dat er geen statische wetgeving wordt gemaakt die snel achterhaald kan raken. Het kabinet vindt het dan ook van belang dat bij de verduidelijking van de normen rekening wordt gehouden met de dynamische praktijk. «Papieren» criteria die contractueel zijn te omzeilen, moeten worden vermeden als deze niets zeggen over de feitelijke omstandigheden waarin wordt gewerkt.

<sup>25</sup> Na het Gouden Kooi-arrest stond vast dat de arbeidsrechtelijke toetsingswijze ook in het socialezekerheidsrecht en fiscaal recht leidend is.

<sup>26</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.

### *3) Voortbouwen op jurisprudentie.*

Het kabinet wil voor de toekomstige invulling van de criteria voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst of indicaties dat zo'n overeenkomst ontbreekt, zoveel mogelijk voortbouwen op bestaande jurisprudentie. Op deze wijze wordt voorkomen dat bestaande jurisprudentie (invulling van de open normen) achterhaald wordt. Geheel nieuwe normen hebben immers ook de tijd nodig om uit te kristalliseren. Daarentegen wil het kabinet wel dat er via wetgeving orde wordt aangebracht in de huidige set aan criteria uit bestaande jurisprudentie. Om dit te bereiken wordt er ingezet op het comprimeren van de bestaande criteria en het selecteren van belangrijke criteria/contra-criteria die in de bestaande jurisprudentie voorkomen.

### *4) Duidelijkheid behouden over dat de partijbedoeling geen zelfstandig element is.*

Werkgevers en werkers zijn in Nederland in principe vrij om afspraken te maken over hoe ze het werk inrichten en de contractuele relatie onderling vormgeven.<sup>27</sup> De verantwoordelijkheid voor de duiding van de arbeidsrelatie ligt dus in de eerste plaats bij de werkgever en de werker. Die moeten zich daarbij houden aan de grenzen van de wet en een eventueel van toepassing zijnde cao.

Eén van die wettelijke grenzen is dat arbeidsrechtelijke bescherming van zogenaamd dwingend recht is. Dat betekent dat een arbeidsovereenkomst bestaat als in de praktijk (de feitelijke arbeidsverhouding) sprake is van arbeid, loon en «werken in dienst van» (gezag). Partijen kunnen in het contract niet afspreken om deze regels naast zich neer te leggen. Op dat punt worden partijen dus begrensd in de contractvrijheid. De reden hiervoor is dat bij werken in ondergeschiktheid voor een ander per definitie sprake is van een ongelijke machtsverhouding. Die ongelijke positie maakt het nodig dat de werker bepaalde bescherming heeft. Als iedereen zou kunnen kiezen hoeveel bescherming hij of zij geniet, zouden werkgevers diegenen met een zwakke onderhandelingspositie gemakkelijk afstand kunnen laten nemen van die werknemersbescherming. Dit geldt ook voor de sociale zekerheid: als deelname aan werknemersverzekeringen een vrije keuze zou zijn, is een collectief stelsel niet houdbaar.

De feitelijke uitvoering van een contract om werk te verrichten is dus doorslaggevend voor de kwalificatie van dat contract, en dus niet de keuze of bedoeling van partijen. Toch speelde de partijbedoeling sinds 1997 nadrukkelijker een rol bij de beoordeling van de arbeidsrelatie. Uit het arrest Groen/Schoevers<sup>28</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 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 zelfstandig element is bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een arbeidsovereenkomst.<sup>29</sup> Wel speelt de bedoeling van contractspartijen een rol bij de vaststelling van wat partijen aan rechten en verplichtingen in het contract zijn overeengekomen. Met laatstgenoemd arrest is dus duidelijkheid ontstaan over de rol die de partijbedoeling speelt in de

<sup>27</sup> Hiervoor gelden de algemene regels voor de totstandkoming van een overeenkomst (artikel 6:217 e.v. BW).

<sup>28</sup> Hoge Raad, 14 november 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZC2495.

<sup>29</sup> Hoge Raad, 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1746.

kwalificatie van de arbeidsrelatie. In de kabinetsreactie op dit arrest is uitgebreider ingegaan op de consequenties ervan.<sup>30</sup> Het kabinet is voornemens om de duidelijkheid die op dit punt nu bestaat, te handhaven bij de uitwerking van de maatregel om de criteria van de arbeidsovereenkomst te verduidelijken.

### iii. Inzet van het kabinet

Het kabinet realiseert zich dat de discussie wie als werknemer en wie als zelfstandig ondernemer (op basis van een andere overeenkomst dan de arbeidsovereenkomst) kan werken niet alleen technisch-juridisch van aard is. Het gaat hierbij ook om de vraag hoe wij de arbeidsmarkt willen inrichten. Dit is een vraag waarover verschillend gedacht wordt in de samenleving en in uw Kamer. De verduidelijking vergt een zorgvuldig proces om tot een gedragen maatregel te komen. Daarom zijn onder ii eerst het bovenstaande kader en de uitgangspunten van het kabinet voor verduidelijking geschetst.

Het kabinet is van plan om de duidelijkheid te vergroten door invulling van de open norm «werken in dienst van» uit artikel 7:610 BW. Traditioneel ligt de nadruk daarbij op het geven van instructies en houden van toezicht, klassieke elementen van ondergeschiktheid ten opzichte van de werkgever (ook wel materieel gezag). Naar het oordeel van het kabinet zou nadrukkelijker tot uitdrukking moeten komen dat «werken in dienst van» ook aan de orde is bij werk dat organisatorisch is ingebed in de onderneming van de werkgevende. Ook is van belang of er sprake is van zelfstandig ondernemerschap in de betreffende arbeidsrelatie. Waarbij het laatste element van de drie hoofdelementen een contra indicatie kan vormen voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst. Deze drie hoofdelementen die het criterium van «werken in dienst van» structureren, worden de komende tijd verder ingevuld en uitgewerkt, ook met betrokkenheid van sociale partners, experts en stakeholders.

#### *Juridische achtergrond en onderbouwing van keuze van drie hoofdelementen*

Artikel 7:610 BW omschrijft de arbeidsovereenkomst als de overeenkomst waarbij de ene partij, de werknemer, zich verbindt in dienst van de andere partij, de werkgever, tegen loon gedurende zekere tijd arbeid te verrichten. Deze open normen zijn vervolgens ingevuld door de jurisprudentie. Het draait daarbij met name om de vraag of er sprake is van «werken in dienst van». In de literatuur en jurisprudentie wordt dit aangeduid als het «gezagscriterium». Op dit moment zijn er veel in de jurisprudentie ontwikkelde criteria mogelijk relevant voor de invulling van «werken in dienst van». De onderlinge weging tussen die criteria is in de huidige situatie onduidelijk.

Als het economisch resultaat van de verrichtte arbeid van de werkende voor rekening en risico van de werkgevende komt, brengt dat mee dat de werkgever gezag moet (kunnen) houden gedurende de arbeid. Deze omstandigheid onderscheidt sinds 1907 werknemerschap van (buiten dienstbetrekking) ondernemen als zelfstandige. De wijze waarop dat gezag tot uitdrukking komt is, ook in de jurisprudentie, niet statisch. Verschillende ontwikkelingen hebben geleid tot de emancipatie van werkenden, die tegenwoordig gemiddeld genomen meer autonomie bezitten dan in het verleden en tot afname van gezagsrelaties die gedomineerd worden door strikt toezicht en leiding van de werkgever. De commissie Regulering van

<sup>30</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 237.



Werk wijst erop dat tot de jaren »60 van de vorige eeuw bij de beoordeling van werken in dienst van vooral werd gekeken naar meer klassiek gezag. Daarbij stond de instructiebevoegdheid van de werkgevende, het leiding geven over het werk en het toezicht houden daarop centraal. De afgelopen decennia is het al dan niet bestaan van dergelijke instructies minder belangrijk geworden. Inmiddels kijkt de Hoge Raad ook naar de organisatorische omstandigheden en het al dan niet lopen van ondernemersrisico.

In dit verband heeft de commissie Regulering van Werk<sup>31</sup> geadviseerd nadrukkelijker (wettelijk) te verankeren dat de organisatorische inbedding van het werk van belang is bij de beoordeling van de vraag of in ondergeschiktheid gewerkt wordt. Ook in een recent advies aan de Hoge Raad<sup>32</sup> is bepleit om de inbedding van het werk in de organisatie van de werkgevende nadrukkelijker te verankeren als hedendaags criterium om te beoordelen of de ene partij «in dienst van» de andere partij arbeid verricht. Gedachte achter deze adviezen is dat diegene die het economische risico van het te verrichten werk draagt, ook gezag zal willen uitoefenen (op welke wijze dan ook) over het werk dat wordt verricht. Ook in de jurisprudentie van het HvJEU speelt de zogenoemde organisatorische inbedding een belangrijke rol bij de vraag of sprake is van werknemerschap.

In deze denklijn en jurisprudentiële lijn wordt ook aandacht gevraagd voor het belang van zelfstandig ondernemerschap, in feite het spiegelbeeld van het bestaan van een ondergeschikte positie. In de huidige jurisprudentie wordt al gekeken naar contra-indicaties voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst. Die zijn voor een deel in het Handboek Loonheffingen opgenomen. In het Handboek Loonheffingen worden bijvoorbeeld elementen genoemd als het uitvoeren van werk op basis van resultaatsverplichtingen, hogere beloning dan personeel, specifieke kennis en expertise van de werkende en eigen (bedrijfsmiddelen). Op die manier kan opdrachtnemers meer duidelijkheid worden geboden over op welke wijze buiten dienstbetrekking (op een andere overeenkomst dan een arbeidsovereenkomst) kan worden gewerkt.

Als de wetgever alle drie de aan de jurisprudentie ontleende hoofdelementen codificeert, vormt de wettelijke kwalificatie van de arbeidsrelatie nadrukkelijker een weerslag van hoe die kwalificatie in de huidige praktijk inmiddels gestalte heeft gekregen. Hierbij moet de komende tijd verder worden 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. Het kabinet realiseert zich dat het in lijn brengen van de praktijk met (wettelijke) normen gevolgen zal hebben voor hoe in de praktijk wordt gewerkt. Het kabinet acht dat echter noodzakelijk om de in paragraaf 1 beschreven balans rondom het werken met en als zelfstandige(n) op de Nederlandse arbeidsmarkt te herstellen.

Zowel het aanwijzen van deze overkoepelende drie hoofdelementen als de uitwerking ervan zal moeten gebeuren door middel van een wetgevings-traject. Startpunt van een verdere invulling van de overkoepelende

<sup>31</sup> Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Kamerstuk 29 544, nr. 960.

<sup>32</sup> Conclusie van A-G De Bock van 17 juni 2022, (ECLI:NL:PHR:2022:578), in de zaak Deliveroo – FNV.

elementen is het flinke aantal in de jurisprudentie tot stand gekomen relevante criteria en contra-criteria, zie bijlage 3.<sup>33</sup> Vervolgens kan uit deze lange lijst gecomprimeerd en geselecteerd worden. Verder kan de wetgever, door specifieke criteria uit de jurisprudentie als belangrijk te markeren, in de weging van criteria (in de rechtspraak) richting geven. Beoogd is om een goede balans te vinden tussen de genoemde drie hoofdelementen zodat hier in de praktijk goed mee kan worden gewerkt.

Deze maatregel verkleint het grijze gebied en reduceert de ruimte om de onduidelijkheid bewust op te zoeken. Op die manier zal het voor de praktijk naar verwachting duidelijker naar voren komen als de wijze waarop wordt gewerkt met zelfstandigen niet strookt met de geldende normen. Het is niet precies aan te geven welke arbeidsrelaties door de verduidelijking in wetgeving anders gekwalificeerd zullen worden. Ook omdat geen zicht bestaat op alle bestaande casussen (van non-compliance) in de praktijk en inzet is dat de wetgeving jurisprudentie codificeert.

Toch is de verwachting dat het codificeren van hoofdelementen in wetgeving impact zal hebben. Zo zal het codificeren van het criterium «inbedding van het werk in de organisatie» bijvoorbeeld nadrukkelijker duidelijk maken dat zelfstandigen en werknemers niet kunnen worden ingezet binnen dezelfde organisatie, voor hetzelfde werk en met dezelfde inrichting van de werkzaamheden.

Het codificeren van «inbedding van het werk in de organisatie» betekent overigens niet dat bij een indicatie van inbedding in de organisatie in de toekomst automatisch sprake is van een arbeidsovereenkomst. Het blijft – zoals ook nu al op basis van jurisprudentie geldt – gaan om een beoordeling van de drie voornoemde hoofdelementen in onderlinge samenhang. Kortom: ook als er sprake is van een indicatie die wijst op inbedding in de organisatie, is het mogelijk dat toch op basis van een andere overeenkomst dan de arbeidsovereenkomst wordt gewerkt. Wat de (meest) relevante (contra-)indicaties voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst zijn, wordt verder uitgewerkt. Dat zal gebeuren met betrokkenheid van sociale partners, experts en stakeholders.

Contra-indicaties voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst die in elk geval bij de uitwerking betrokken worden, zijn die contra-indicaties die in het Handboek Loonheffingen zijn opgenomen en andere elementen die wijzen op zelfstandig ondernemerschap.

#### iv. Verduidelijking criteria en motie-Eerdmans

Met de verduidelijking van de beoordeling van de arbeidsrelatie wordt ook aandacht besteed aan de motie van het lid Eerdmans<sup>34</sup> en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen. Deze motie roept op om zelfstandigen een eigenstandige positie in de wet te geven. Inzet van deze motie lijkt met name gericht om te zorgen dat mensen die er bewust voor kiezen om als zelfstandige te werken, ook in de regelgeving erkend worden als relevante groep werkenden op de arbeidsmarkt, maar vooral ook zekerheid krijgen dat zelfstandig ondernemers niet als werknemer worden aangemerkt in specifieke arbeidsrelaties. Maar een eigen positie voor zelfstandigen kan dat laatste doel niet bewerkstelligen omdat de individuele arbeidsrelatie getoetst blijft worden aan de vraag of er sprake

<sup>33</sup> Dit overzicht is eerder aangeboden aan uw Kamer bij de Tweede voortgangsbrieff zelfstandig ondernemerschap (Kamerstuk 31 311, nr. 212) en is als bijlage toegevoegd aan het handboek loonheffingen.

<sup>34</sup> Kamerstuk 35 925, nr. 47.

is van de arbeidsrechtelijke criteria arbeid, loon en werken in dienst van (gezag). Als op basis van de feiten en omstandigheden daarvan sprake is, dan is er dwingendrechtelijk sprake van een arbeidsovereenkomst.

Kortom: ook met een eigen rechtspositie voor zelfstandigen kan geen zekerheid worden gegeven dat in een specifieke arbeidsrelatie geen sprake is van «werken in dienst van».

Zoals onder iii is duidelijk gemaakt, wordt bij de uitwerking van de verduidelijking aandacht besteed aan de wens om meer duidelijkheid te geven over de criteria waaronder een opdracht door een zelfstandige kan worden uitgevoerd. Daarmee krijgen indicaties van daadwerkelijk zelfstandig ondernemerschap in een betreffende arbeidsrelatie nadrukkelijker een rol, al zullen deze ook in de toekomst niet allesbepalend zijn voor de kwalificatie. Zoals in het bovenstaande geschetst is ondernemerschap in de betreffende arbeidsrelatie één van de overkoepelde hoofdelementen die wordt uitgewerkt. Op deze manier geeft het kabinet invulling aan de motie van het lid Eerdmans.

#### *b. Rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst*

Naast de hiervoor genoemde verduidelijking van regels rondom de beoordeling van arbeidsrelaties wil het kabinet specifiek werkenden met beperkte onderhandelingsmacht ondersteunen. In het coalitieakkoord is daarvoor een vermoeden van werknemerschap opgenomen. Het kabinet is in lijn met de Commissie Regulering van Werk en de SER van oordeel dat de inzet van een rechtsvermoeden, voor (kwetsbare) werkenden kan bijdragen aan het effectief en juist kwalificeren van arbeidsrelaties.

##### *i. Beoogde werking rechtsvermoeden*

Het rechtsvermoeden zoals opgenomen in het SER-MLT advies betreft een civielrechtelijk rechtsvermoeden gebaseerd op een uurtarief. Bij een tarief onder een bepaalde norm geldt het rechtsvermoeden van werknemerschap.<sup>35</sup> Een civielrechtelijk rechtsvermoeden werkt uitsluitend tussen de partijen die de arbeidsrelatie aangaan. Het rechtsvermoeden kan worden ingeroepen door de werkende (of door een derde namens de werkende, zijn vertegenwoordiger). Het gaat hierbij om een weerlegbaar rechtsvermoeden. Er ontstaat dus niet automatisch een arbeidsovereenkomst. De werkende kan zich bij een tarief onder de norm op het rechtsvermoeden beroepen.

Als een werkende een beroep doet op het rechtsvermoeden, is het aan de werkgevende om aan te tonen dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst.

Omdat het gaat om een puur civielrechtelijk rechtsvermoeden, geldt het rechtsvermoeden uitsluitend tussen werkende en werkgevende. Het instrument van een civielrechtelijk rechtsvermoeden maakt het voor de werkende eenvoudiger dan nu om een arbeidsovereenkomst op te eisen.<sup>36</sup> De werkende zal zich eerst richting de werkgevende kunnen beroepen op het rechtsvermoeden. De werkgevende kan dan alsnog een arbeidsovereenkomst aanbieden. Als de werkgevende niet aan het beroep

<sup>35</sup> Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat niet wordt geregeld dat bij een uurtarief boven de tariefgrens er een rechtsvermoeden van zelfstandig ondernemerschap geldt. Werkenden met een hoger uurtarief kunnen ook een arbeidsovereenkomst claimen, maar niet via het rechtsvermoeden gekoppeld aan een uurtarief.

<sup>36</sup> Op dit moment zal de werkende voor de rechter de elementen arbeid, loon en werken in dienst van moeten aantonen om een arbeidsovereenkomst te claimen.

van de werkende tegemoet wil komen, kan de werkende naar de rechter stappen.

Om toegang tot de rechter te krijgen zal de werkende aannemelijk moeten maken dat hij inderdaad onder het gestelde uurtarief wordt betaald. Lukt dat dan zal de rechter het rechtsvermoeden van toepassing verklaren. Dit betekent dat de arbeidsrelatie wordt vermoed een arbeidsovereenkomst te zijn. Het is vervolgens aan de werkgevende om voor de rechter aan te tonen dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst.

De rechter zal toetsen aan de drie reguliere criteria arbeid, loon en werken in dienst van om vast te stellen of er sprake moet zijn van een arbeidsovereenkomst. Het is aan de rechter om te bepalen of de werkgevende voldoende aantoont dat geen sprake is van een arbeidsovereenkomst.

Het rechtsvermoeden werkt, zoals hiervoor genoemd, niet door naar de socialezekerheidswetgeving en de fiscaliteit. UWV en Belastingdienst houden hun eigen onderzoeksplicht. In geval dat UWV of de Belastingdienst een onderzoek instellen naar de kwalificatie van een arbeidsrelatie zullen zij dat blijven doen op basis van de geldende wet- en regelgeving en dus op basis van arbeid, loon en «werken in dienst van» (gezag). Mocht een rechter, eventueel op basis van een beroep op het rechtsvermoeden, oordelen dat er een arbeidsovereenkomst is dan geldt deze uitspraak wel in brede zin. Als sprake is van een arbeidsovereenkomst, moet de werkgever in het algemeen loonheffingen afdragen en is de werkende verzekerd voor de werknemersverzekeringen.<sup>37</sup> Daarbij geldt dat het uurtarief geen onderdeel wordt van de kwalificatievraag zelf.

#### ii. Toegevoegde waarde rechtsvermoeden

De voordelen die bij een rechtsvermoeden horen, zijn als volgt:

- Het maakt de positie van kwetsbare werkenden sterker doordat bij een beroep op het rechtsvermoeden de werkgevende moet aantonen dat er geen arbeidsovereenkomst is.
- Het geeft sneller duidelijkheid voor werkende en werkgevende over de kwalificatie van de arbeidsrelatie doordat aan de hand van een beperkt aantal criteria het rechtsvermoeden kan worden ingeroepen.
- Er gaat naar verwachting een preventieve werking vanuit, doordat de bij het rechtsvermoeden gehanteerde criteria in de praktijk doorwerken en werkgevers/werkenden hiermee rekening gaan houden bij de totstandkoming van arbeidsrelaties. Indien wordt voldaan aan het criterium voor het rechtsvermoeden gaan partijen naar verwachting vooraf beter beoordelen hoe de arbeidsrelatie kwalificeert.

Zoals in de *Hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt* 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, kan de kwalificatievraag door de introductie van het rechtsvermoeden in de toekomst makkelijker voorleggen aan de rechter.

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

<sup>37</sup> Hierop bestaan uitzonderingen in de materiewetten. Bijvoorbeeld in geval van fictieve dienstbetrekkingen, of bepaalde aangewezen arbeidsovereenkomsten die niet als dienstbetrekking worden beschouwd. In dat geval kan er een arbeidsovereenkomst zijn, maar toch geen dienstbetrekking en vice versa.

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 toezicht en handhaving door de Belastingdienst kan naar verwachting dit preventieve effect verder versterken. Werkgevers zullen in de toekomst weer een groter risico lopen op handhavend optreden als ze een opdracht ten onrechte door een zelfstandige laten uitvoeren. 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.

Het kabinet wil het rechtsvermoeden, in aanvulling op die andere genoemde maatregelen, vooral richten op werkenden die naar verwachting een minder goede onderhandelingspositie hebben. Op diegenen dus voor wie het gelet op de relatieve machtsongelijkheid ten opzichte van de wederpartij extra lastig kan zijn hun rechten (in dit geval het bestaan van een arbeidsovereenkomst) op te eisen. Een tariefgrens kan naar de mening van het kabinet hier een goede en relatief eenvoudige indicatie bieden voor de groep werkenden die is gebaat bij het eenvoudiger kunnen claimen van hun rechtspositie.<sup>38</sup> Welke tariefgrens uiteindelijk wordt gehanteerd (en welke groep werkenden als gevolg hiervan onder de reikwijdte van het rechtsvermoeden zal komen te vallen), wordt nog nader onderzocht. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kan naar verwachting een onderbouwd voorstel voor een tariefgrens worden gedaan.

### iii. Effectiviteit van een rechtsvermoeden gebaseerd op een uurtarief

Er is een risico dat in de praktijk beperkt gebruik wordt gemaakt van het rechtsvermoeden. Om daadwerkelijk vast te komen staan, moet het vermoeden uiteindelijk bevestigd worden door een rechter. Voor kwetsbare werkenden kan een stap naar de rechter een belemmering zijn. Met betrekking tot bestaande rechtsvermoedens (zoals bijvoorbeeld opgenomen in artikel 7:610a BW) bestaat de indruk dat daar slechts beperkt gebruik van wordt gemaakt.<sup>39</sup> De verwachting voor het rechtsvermoeden gekoppeld aan een uurtarief is echter dat hiervan een preventief effect uitgaat en dat een rechtsvermoeden gebaseerd op een uurtarief effectiever kan zijn dan de bestaande rechtsvermoedens.

Die verwachting is gebaseerd op een aantal elementen. Ten eerste is een uurtarief in veel gevallen een helder criterium om te beoordelen voor zowel de werkende als de werkgever. Dit kan bijdragen aan de bekendheid van het rechtsvermoeden en de preventieve werking sterk maken. Hierdoor zal zowel bij werkgever als bij de werkende het besef van het bestaan van dit rechtsvermoeden groter zijn, hetgeen ertoe kan leiden dat al bij het aangaan van een arbeidsrelatie beter wordt getoetst hoe deze arbeidsrelatie vormgegeven wordt.

Ten tweede is in vergelijking met het bestaande rechtsvermoeden van artikel 7:610a BW een uurtarief bij aanvang van de werkzaamheden in veel gevallen bekend en hoeft niet eerst de arbeidsrelatie een bepaalde tijd geduurd te hebben, voordat duidelijk is of op het rechtsvermoeden al dan niet een beroep gedaan kan worden.

<sup>38</sup> In het SER-MLT wordt hiertoe een uurtarief onder de 30 – 35 euro voorgesteld.

<sup>39</sup> Die indruk komt voort uit het gegeven dat er weinig rechtszaken over de toepassing van dit rechtsvermoeden bekend zijn.

Ten derde maakt het voorstel onderdeel uit van het SER-MLT advies. Daaruit kan draagvlak afgeleid worden bij werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties om werkenden die onder een bepaalde tarief-grens worden betaald, meer rechtsbescherming te bieden via het rechtsvermoeden. Dit maakt het aannemelijk dat werkgeversorganisaties hun achterban zullen oproepen om bij een lagere beloning extra goed te beoordelen of sprake moet zijn van een arbeidsovereenkomst. Ook zullen vakbonden een belangrijke rol kunnen spelen. Vakbonden kunnen een beroep op het rechtsvermoeden instellen namens de werkende. Het is ook nu al onderdeel van de taken van de vakbond om de individuele en gezamenlijke belangen van werkenden te vertegenwoordigen. Dit geldt ook in geval een beroep op het rechtsvermoeden kan worden gedaan.

Ten vierde heeft het aanjaagteam Roemer voorgesteld een laagdrempelige vorm van conflictbeslechting op te richten waar kwetsbare werknemers, waaronder arbeidsmigranten terecht moeten kunnen, om te zorgen voor een betere effectuering van arbeidsrechten.<sup>40</sup> Bij de uitwerking van een dergelijke laagdrempelige vorm tot toegang tot het recht, wordt in het oog gehouden dat ook werkenden die een beroep zouden willen doen op het rechtsvermoeden potentieel kwetsbaar zijn en het van belang kan zijn dat ook zij ondersteund worden bij het inroepen van het rechtsvermoeden.

De genoemde elementen vergroten naar verwachting, zeker gecombineerd met de andere maatregelen op het gebied van zzp, het potentieel van het preventieve effect van het rechtsvermoeden gekoppeld aan een uurtarief.

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

Om het rechtsvermoeden in wetgeving op te nemen, is een aantal specifieke onderdelen van groot belang. In deze brief schetst het kabinet de huidige denkrichting ten aanzien van deze onderdelen. De komende maanden zullen deze onderdelen nader worden uitgewerkt, onder andere naar aanleiding van debat met uw Kamer en in afstemming met sociale partners.

#### *Uurtarief*

Bij de uitwerking van de maatregelen uit het vorige regeerakkoord<sup>41</sup> is gebleken dat het onmogelijk is een sluitende beschrijving te maken van alle loonelementen en/of arbeidsuren die in de dagelijkse praktijk voor kunnen komen en die wel of niet mee zouden moeten tellen bij het uurtarief (directe/indirecte kosten, directe/indirecte uren, opdrachten waarbij gelijktijdig voor meerdere opdrachtgevers wordt gewerkt, etc.). De maatregelen hebben de eindstreep dan ook niet gehaald, onder meer vanwege de administratieve lasten die gepaard gaan met de vaststelling van het uurtarief op de voorgeschreven manier. Waarbij als extra punt van bezwaar is opgemerkt dat deze administratieve lasten van toepassing zouden zijn op elke opdracht die wordt aangegaan.

Die bezwaren spelen bij dit voorstel naar het oordeel van het kabinet niet. Er is in dit voorstel immers alleen sprake van administratieve lasten in het geval de werkende een beroep op het rechtsvermoeden doet.

<sup>40</sup> Het aanjaagteam Roemer heeft het in dit kader over een arbeidscommissie.

<sup>41</sup> Dit betreft de maatregelen van een minimumtarief voor zelfstandigen en zelfstandigenverklaring bij hoog tarief.

Als werkgevende en werkende hun arbeidsrelatie zo vormgeven dat helder is of deze kwalificeert als arbeidsovereenkomst (of niet), is het uurtarief verder niet van belang en hebben zij dus ook niet te maken met de administratieve lasten van een uurtarief.

Verder kiest het kabinet er niet voor om in wetgeving op te nemen welke elementen moeten worden meegenomen bij de vaststelling van het uurtarief. Omdat het rechtsvermoeden tot doel heeft meer rechtsbescherming aan de werkende te geven, is het noodzakelijk voor de werkende een eenvoudig toetsbaar criterium te hanteren, zonder daarbij te pretenderen volledig te zijn. Vanuit het oogpunt van eenvoud kiest het kabinet er daarom voor om het tussen werkgevende en werkende overeengekomen bruto uurtarief te hanteren, zonder verdere uitwerking wat daar allemaal wel en niet onder valt. In de civiele rechtsgang moet dan – als dit in geschil is – worden vastgesteld welke elementen al dan niet meetellen bij de bepaling van het uurtarief.

Het kabinet realiseert zich 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.

In veel gevallen zal duidelijk zijn dat een lager tarief wordt gehanteerd. In die gevallen is een beroep op het rechtsvermoeden relatief eenvoudig en kan gemakkelijk aannemelijk gemaakt worden dat een beroep op het rechtsvermoeden gedaan kan worden. 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. Daarmee bestaat het risico dat het rechtsvermoeden met name effectief is in die gevallen waarin vrij duidelijk is dat het uurtarief lager is dan de tariefgrens. Dit zal echter voor een belangrijk deel de groep relatief meest kwetsbare werkenden betreffen die het kabinet extra wil ondersteunen.

#### *Hoogte en onderbouwing van het uurtarief*

Het kabinet bereidt de beslissing over de hoogte van het uurtarief voor. Het kabinet laat het eerder uitgevoerde SEO-onderzoek nogmaals uitvoeren, om meer zicht te krijgen op de huidige tarieven waarvoor zzp'ers werken, en ook meer zicht te krijgen op welke groepen zzp'ers een beroep op het rechtsvermoeden zouden kunnen doen, afhankelijk van de tariefgrens die wordt gehanteerd. Het kabinet zal op basis van de uitkomsten van dit onderzoek een beter onderbouwde beslissing nemen over het te hanteren uurtarief. Beoogd is dat het onderzoek in het tweede kwartaal van 2023 wordt opgeleverd.

#### *Verhouding met Europese regelgeving*

Het kabinet is van oordeel dat er op voorhand geen reden is om te veronderstellen dat het rechtsvermoeden in strijd is met de vrijheid van ondernemerschap. Het is immers aan de werkende zelf om een eventueel beroep te doen op het rechtsvermoeden. De werkende wordt in die zin niet belemmerd in het zijn van een ondernemer.

Het rechtsvermoeden kan ook van toepassing zijn op werkenden van buiten Nederland, die voor Nederlandse opdrachtgevers gaan werken. Met name buitenlandse dienstverleners die in de huidige situatie een concurrentievoordeel hebben doordat zij goedkoper hun diensten kunnen aanbieden kunnen door de introductie van het rechtsvermoeden

belemmerd worden. Het rechtsvermoeden kan in die zin een belemmering vormen voor het vrij verkeer van diensten, omdat opdrachtgevers mogelijk beter gaan toetsen of een opdracht niet onder het bedrag van het rechtsvermoeden uitkomt (om het risico op het bestaan van een arbeids-overeenkomst te beperken).

Zo lang echter duidelijk is dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst, kunnen werkenden van buiten Nederland als zelfstandige worden ingehuurd en is de introductie van het rechtsvermoeden in die zin geen belemmering. Bij de verdere uitwerking van het rechtsvermoeden zal het kabinet in overleg treden met de Europese Commissie om de verhouding met het Europees recht verder te verkennen.

#### *Relatie breed rechtsvermoeden met rechtsvermoeden voor platformwerk*

Het kabinet is van mening dat een rechtsvermoeden gebaseerd op een uurtarief toegevoegde waarde heeft ten opzichte van het huidige richtlijnvoorstel voor platformwerk. De onderhandelingen hierover in Europees verband zijn nog gaande.<sup>42</sup> De richtlijn ligt dan ook nog niet definitief vast. Nu is echter al wel duidelijk dat een generiek rechtsvermoeden meerwaarde biedt ten opzichte van een op platformwerk gericht rechtsvermoeden. Bij invoering van een rechtsvermoeden gebaseerd op een uurtarief kunnen ook andere kwetsbare werkenden (dan alleen platformwerkers) een beroep op doen op dit rechtsvermoeden. Daarmee biedt het kabinet bescherming aan een grotere groep werkenden dan met alleen de richtlijn platformwerk. Er lijkt vooralsnog juridisch geen belemmering voor het bestaan van twee rechtsvermoedens naast elkaar.

Het is aan de werkende (of zijn vertegenwoordiger) om te bezien op welk rechtsvermoeden hij zich beroept. Als ze beiden van toepassing (lijken te) zijn, kan bij een rechtsgang ook op beide rechtsvermoedens tegelijkertijd (primair en subsidiair) een beroep worden gedaan. Dit zal de kans op een geslaagd beroep doen toenemen.

#### *c. Webmodule*

De webmodule beoordeling arbeidsrelaties geeft de opdrachtgever (zoveel mogelijk) een indicatie over de vraag hoe een specifieke arbeidsrelatie gekwalificeerd moet worden. Deze webmodule is gebaseerd op huidige wet- en regelgeving en jurisprudentie en «toetst» aan de hand van de relevante feiten en omstandigheden die in de jurisprudentie worden meegewogen. Dit om de weging in de praktijk door de rechter zo dicht mogelijk te benaderen. Hierdoor kent de webmodule een grote hoeveelheid vragen (bijna 40), wat de uitkomsten betrouwbaarder maakt, maar de gebruiksvriendelijkheid beperkt.

De webmodule is zo opgesteld dat deze een zo klein mogelijke foutmarge kent en in zoveel mogelijk gevallen een indicatie geeft over de aard van de arbeidsrelatie. In de pilotfase kon in ruim 70% van de gevallen een uitkomst worden gegeven. In 28,4% van de gevallen kon geen indicatie worden gegeven. Door de weging en de grenzen anders af te stellen, kan het percentage in de categorie «geen oordeel» worden verlaagd, maar dan zal de foutmarge toenemen. Dit betekent dat er ten onrechte een indicatie buiten dienstbetrekking kan worden afgegeven door de webmodule.

---

<sup>42</sup> Conform de informatieafspraken wordt uw Kamer regelmatig geïnformeerd over de voortgang van de onderhandelingen over dit Richtlijnvoorstel.



De feedback van gebruikers over de webmodule richtte zich vooral op het aandeel gevallen waarin geen indicatie gegeven wordt door de webmodule en de omvang van de vragenlijst. Zonder een wettelijke aanpassing is het echter lastig voorstelbaar deze bezwaren tegen de webmodule fundamenteel te adresseren. Parallel aan het wetgevings-traject wordt de webmodule doorontwikkeld. Met de wettelijke verduidelijking van de criteria rondom de beoordeling van arbeidsrelaties, kan naar verwachting de lengte van de vragenlijst en de onzekerheidsmarge verkleind worden. Dat zal de bruikbaarheid van de webmodule vergroten en het instrument geschikter maken om een indicatie te geven over de aard van de arbeidsrelatie.<sup>43</sup>

Het kabinet vindt het belangrijk dat de webmodule in de huidige vorm beschikbaar blijft om te raadplegen omdat deze wel (met een beperkte foutmarge) een indicatie geeft over de beoordeling van de arbeidsrelatie. De inzet van de webmodule blijft daarbij niet verplicht, maar indicatief. Eenieder die wil, kan de webmodule gebruiken. Deze kan dus ook de komende tijd ingezet blijven worden door werkgevers (eventueel samen met de werkende) om een indicatie te verkrijgen over de aard van de arbeidsrelatie bij het aangaan van een overeenkomst tot het verrichten van werk.<sup>44</sup>

In het kader van het breed maatschappelijk gesprek wordt de webmodule telkens aangereikt als instrument om de compliance in sectoren te vergroten. In dit kader is eerder ook met onder meer de zorgsector en de cultuursector gesproken over de inzet van de webmodule. Dit in lijn met de motie van de leden Maatoug en Gijs van Dijk.<sup>45</sup> Paragraaf 5 gaat nader in op de uitkomsten van de verschillende gesprekken. In voornoemde gesprekken is ook de webmodule toegelicht en aangereikt als instrument om schijnzelfstandigheid tegen te gaan.

Hierbij is onder meer ingegaan op de vraag hoe de webmodule een rol zou kunnen spelen bij het bieden van meer duidelijkheid in de betreffende sectoren. Ook de komende tijd kan de webmodule binnen sectoren (bijv. door brancheorganisaties en koepels etc.) ingezet blijven worden als voorlichtingsinstrument om voor concrete casussen indicaties te geven. De webmodule biedt weliswaar geen zekerheid, maar kan wel een indicatie geven die gebaseerd is op een uitgebreide analyse van bestaande jurisprudentie. Sectoren en partijen daarbinnen kunnen zelf met dit instrument desgewenst verder aan de slag te gaan en dit inzetten als hulpmiddel.

Met name in het gesprek met de zorgsector is naar voren gekomen dat er sectorspecifieke omstandigheden kunnen zijn waardoor de webmodule door werkgevende partijen niet altijd als geschikt hulpmiddel richting compliance wordt gezien. De webmodule werd door een deel van de gesprekspartners als te generiek gezien. Tegelijkertijd werkt ook de zorgsector zelf aan specifieke maatregelen gericht op het verhogen van de compliance met wetgeving op dit gebied. In dit kader wordt in het Integraal Zorgakkoord en in het programma Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn uitgewerkt hoe schijnzelfstandigheid in de zorgsector tegengegaan kan worden. We zijn in gesprek met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over onder meer dit onderwerp (zie hierna in paragraaf 5). Daarbij is ook de vraag aan de orde hoe het gebruik

---

<sup>43</sup> Daarbij blijft relevant dat de webmodule een indicatie kan geven. De daadwerkelijke beoordeling vindt plaats aan de hand van alle feiten en omstandigheden van het geval.

<sup>44</sup> Daarbij blijft gelden dat alle feiten en omstandigheden relevant zijn voor het daadwerkelijk kwalificeren van de arbeidsrelatie.

<sup>45</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 1078.

van de webmodule vanuit (semi-publieke en publieke) sectoren gestimuleerd kan worden richting werkgevers in die sectoren. Over de uitkomsten hiervan zal ik uw Kamer nader informeren.

#### 4. Handhaving

Zoals in de kabinetsreactie op de rapporten van de ARK en de ADR uiteengezet, heeft het kabinet de ambitie de handhaving op korte termijn te versterken en verbeteren en uiterlijk op 1 januari 2025 het handhavingsmoratorium volledig op te heffen. Het handhavingsmoratorium opheffen is een forse stap die het nodige zal vergen van zowel marktpartijen als de Belastingdienst. Over een periode van meer dan zes jaar is er onvoldoende aandacht geweest voor het juist kwalificeren van arbeidsrelaties door marktpartijen. In de afgelopen jaren is er nauwelijks gehandhaafd en daardoor liepen opdrachtgevers en -nemers bijna geen risico op een correctie. Het opheffen van het moratorium zal voor marktpartijen en de Belastingdienst een grote verandering zijn. Aandacht voor handhaving acht het kabinet echter noodzakelijk voor een toekomstbestendige arbeidsmarkt en een houdbaar belasting- en socialezekerheidsstelsel.

In de volgende subparagrafen wordt uitgewerkt hoe de handhaving door de Belastingdienst de komende periode vorm krijgt en welke activiteiten daarbij worden ontplooid. Overkoepelende doelstelling is dat de handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelaties voor de loonheffingen door de Belastingdienst zoveel als mogelijk weer wordt «genormaliseerd», dat wil zeggen plaatsvindt conform de algemene Uitvoerings- en Handhavingsstrategie van de Belastingdienst (onder a). Vervolgens wordt beschreven wat de afgelopen maanden aan inzet is gepleegd (onder b) en wordt ingegaan op concreet te ondernemen (handhavings)activiteiten waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen activiteiten gericht op versterken en verbeteren van handhaving op de korte termijn (onder c) en activiteiten gericht op opheffing van het handhavingsmoratorium op uiterlijk 1 januari 2025 (onder d). Ten slotte wordt aandacht gevraagd voor de context waarin dit alles plaats moet vinden (onder e).

##### *a. «Normaliseren» handhaving kwalificatie arbeidsrelatie*

Het kabinet streeft ernaar dat de handhaving door de Belastingdienst op de kwalificatie van de arbeidsrelaties voor de loonheffingen genormaliseerd wordt conform de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie van de Belastingdienst.<sup>46</sup> In navolging van die strategie wordt de term «handhaving» in deze brief in een *brede betekenis* gebruikt, oftewel alle instrumenten die de Belastingdienst in kan zetten om de compliance te bevorderen, lopend van het geven van voorlichting tot het doen van opsporing.<sup>47</sup> Centraal uitgangspunt in deze strategie is dat burgers en bedrijven «zoveel mogelijk uit zichzelf regels naleven, zonder dwingende en kostbare acties van de zijde van de Belastingdienst.»

Conform de huidige wetgeving is de kwalificatie van de arbeidsrelatie primair een verantwoordelijkheid van opdrachtgever en opdrachtnemer. De «markt» zal in dat opzicht daarom aan haar eigen verantwoordelijkheid invulling moeten geven, voor zover dat nog niet gedaan is. Gezien het aantal arbeidsrelaties kan dit niet anders. Het CBS heeft becijferd dat in 2020 in Nederland 1,6 miljoen personen inkomsten als zelfstandige hadden, en daarnaast is sprake van ongeveer 720.000 inhoudingsplichtigen en 8 miljoen werknemers in dienstbetrekking. De Belastingdienst

<sup>46</sup> Kamerstuk 31 066, nr. 958.

<sup>47</sup> Ten tijde van het instellen van het handhavingsmoratorium in 2016 werd onder handhaving verstaan het opleggen van correcties, naheffingen en/of boetes.

kan geen uitspraak doen over de juiste kwalificatie van dergelijke aantallen arbeidsrelaties.<sup>48</sup>

Een goede samenwerking tussen de markt en de Belastingdienst is hierbij van groot belang. We willen partijen ondersteunen bij het *in één keer goed* toepassen van wet- en regelgeving. Ook vormen van zelfregulering binnen het geldende wettelijke kader kunnen daarbij behulpzaam zijn. Het gaat daarbij niet alleen om samenwerking met opdrachtgevers en opdrachtnemers, maar ook met koepels en brancheorganisaties, dienstverleners (financieel, fiscaal of anderszins) en andere overheidsorganisaties zoals de Nederlandse arbeidsinspectie en het UWV. Die samenwerking zal nadrukkelijk versterkt en verbreed worden.

We plaatsen daarbij wel een kanttekening over de «duidelijkheid of zekerheid» die de Belastingdienst vooraf kan geven. De beoordeling door de Belastingdienst van de al dan niet juiste kwalificatie van een arbeidsrelatie vergt een holistische beoordeling van de feiten en omstandigheden *tijdens de daadwerkelijke uitvoering van de werkzaamheden van elke arbeidsrelatie*. Iedere opdrachtnemer kan immers onder individuele voorwaarden een opdracht aannemen. In de praktijk blijken deze feiten en omstandigheden vaak (in meer of mindere mate) af te wijken van de geschetste feiten en omstandigheden bij het aangaan van de arbeidsrelatie, waarmee de zekerheid vooraf betrekkelijk is.

Het is mede daarom van belang een breed palet aan handhavingsinstrumenten in te zetten, daar waar de nadruk nu nog veelal ligt op modelovereenkomsten, bedrijfsbezoeken, boekenonderzoeken en aanwijzingen. Deze blijven zeker van belang maar dienen nadrukkelijk te worden aangevuld en ondersteund met andere instrumenten ter bevordering van de compliance (tot uiterlijk 1 januari 2025 voor zover mogelijk binnen de randvoorwaarden van het geldende moratorium).

Om de versterking en verbetering in de context van de huidige handhaving te plaatsen gaan we eerst in op de voortgang van de handhaving door de Belastingdienst in 2022. Daarna worden de nieuwe activiteiten beschreven gericht op het versterken en verbeteren van de handhaving.

#### *b. Uitvoering handhaving Belastingdienst in 2022 (januari t/m oktober)*

De uitvoering van de handhaving op de kwalificatie arbeidsrelatie voor de loonheffingen vindt op dit moment plaats binnen de kaders van het handhavingsmoratorium dat het kabinet heeft ingesteld. Er kan alleen gehandhaafd worden 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. De voortgang van de handhaving op arbeidsrelaties door de Belastingdienst is hieronder weergegeven. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie van het lid Palland.<sup>49</sup>

In de periode januari tot en met oktober 2022 waren 55 fte (toezicht buiten en toezicht binnen) van de voorziene 80 fte beschikbaar voor de handhaving op de kwalificatie van arbeidsrelaties. Met de extra medewerkers die eerder geworven zijn en die dit najaar de interne opleiding hebben afgerond, zal eind dit jaar de gereserveerde capaciteit van 80 fte beschikbaar zijn. De geplande capaciteit voor de handhaving op kwalificatie arbeidsrelaties kon niet volledig worden ingezet. Dit werd

<sup>48</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp>.

<sup>49</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 935.

veroorzaakt doordat in de periode januari – maart 2022 beperkt toezicht kon worden gehouden in verband met COVID-19, door uitstroom van medewerkers die niet (meer) opgevangen kon worden vanuit het reguliere proces en omdat gerealiseerde uren toezicht binnen afhankelijk zijn van werkaanbod.

In de periode januari tot en met oktober zijn 275 bedrijfsbezoeken (134 afgerond; 141 onderhanden) en 200 boekenonderzoeken (36 afgerond; 164 onderhanden) uitgevoerd inzake de kwalificatie van arbeidsrelatie. Dit heeft geresulteerd in 13 aanwijzingen. Er zijn in de periode januari tot en met oktober 212 verzoeken voor beoordeling van een modelovereenkomst afgerond. Hiervan zijn 92 verzoeken door de indiener afgebroken/ ingetrokken, 24 afgewezen en 96 (deels) goedgekeurd. De redenen om af te breken zijn divers. Het kan zijn dat een al goedgekeurde standaard modelovereenkomst beter past bij de feitelijke situatie, of dat de voorgelegde overeenkomst te onduidelijk is en er een nieuwe overeenkomst wordt voorgelegd. Ook ziet een indiener naar aanleiding van vragen over de ingediende overeenkomst soms af van voortzetten van het vooroverleg.

In de rapportageperiode is daarnaast 324 keer een verzoek beschikking verzekeringsplicht afgerond. In een dergelijk verzoek vraagt de (mogelijke) werkgever om voor alle werknemersverzekeringen de verzekeringsplicht vast te stellen ten aanzien van een arbeidsverhouding met de (mogelijke) werknemer.

Naast de geregistreerde bedrijfsbezoeken, boekenonderzoeken, gegeven aanwijzingen en afgegeven beschikkingen verzekeringsplicht zijn er meer effecten bereikt die als resultaat kunnen worden gekwalificeerd maar die niet afzonderlijk geregistreerd worden. Het betreft het geven van informatie, uitleg of voorlichting/toelichting door loonheffing-specialisten tijdens bedrijfsbezoeken met als doel de betrokken opdrachtgever te ondersteunen bij het juist kwalificeren van de arbeidsrelatie(s) door het goed toepassen van de fiscale regels. Ten tweede gaat het om compliantie opdrachtgevers die na een bedrijfsgesprek vrijwillig ertoe overgaan de beheersing van hun interne processen op de inhuur van arbeidskrachten te versterken. Daardoor wordt het risico op het onjuist kwalificeren van de arbeidsrelatie gemitigeerd, mede op grond van het besef dat zij daarvoor als eerste verantwoordelijk zijn. Ten derde gaat het om opdrachtgevers die er na een ingesteld boekenonderzoek van overtuigd zijn dat arbeidsrelaties, die in eerste aanleg gekwalificeerd werden als werken buiten dienstbetrekking, gekwalificeerd dienen te worden als werken binnen dienstbetrekking. Zij gaan de betreffende arbeidsrelaties vervolgens, zonder het geven van een aanwijzing, in de loonadministratie opnemen.

### *c. Versterken en verbeteren van handhaving op korte termijn*

Het versterken en verbeteren van de handhaving op korte termijn vindt plaats binnen het huidige wettelijke kader (inclusief het handhavingsmatorium) en binnen de Uitvoerings- en Handhavingstrategie van de Belastingdienst. Daarbij heeft de Belastingdienst aandacht voor de posten waar (grote) onzekerheid is over de juistheid van de kwalificatie van de arbeidsrelatie.

Ten behoeve van het versterken en verbeteren van de handhaving worden op korte termijn een aantal activiteiten ingezet. Deze zijn figuur 1 in bijlage A samengevat en worden vervolgens hieronder nader toegelicht.

### *Categorisering activiteiten*

De activiteiten zijn opgedeeld in *direct toepasbare, te ontwikkelen en ondersteunende activiteiten*. Met direct toepasbare activiteiten worden bedoeld activiteiten waarvan wordt verwacht dat ze op korte termijn (binnen twee maanden) in gang kunnen worden gezet. Met de te ontwikkelen activiteiten worden de activiteiten bedoeld die een langer traject nodig zullen hebben voordat ze kunnen worden geïmplementeerd. Ondersteunende activiteiten zijn activiteiten die indirect bijdragen aan het verbeteren en/of versterken van de handhaving. In algemene zin kunnen deze activiteiten direct worden opgestart.

De in het schema gebruikte kleuren geven uiting aan de haalbaarheid/uitvoerbaarheid van de activiteiten, wat in onderdeel e wordt toegelicht.

### *Impact op werkbaarheid van het stelsel*

De verwachting is dat met de genoemde activiteiten vanaf het tweede kwartaal 2023 sprake kan zijn van een «in redelijke mate werkbare situatie», dit wordt in onderdeel e nader toegelicht. De mate van werkbaarheid verandert echter in aanloop naar het moment dat het handhavingsmoratorium wordt opgeheven. De druk op vooroverleg en beoordeling van modelovereenkomsten zal toenemen vanwege de behoefte aan zekerheid.

Zonder mitigerende maatregelen ontstaat een onwerkbaar situatie.<sup>50</sup> 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. We sturen daarbij bewust 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.

#### i. Direct toepasbare activiteiten (korte termijn)

##### *Realiseer wat je belooft*

Zoals eerder aan de Kamer bericht is sprake van een onderbesteding op de begrote uren om verschillende redenen (o.a. coronabeperkingen, uitstroom medewerkers, opleidingsduur en krapte op de arbeidsmarkt). De ambitie van het kabinet is de gereserveerde capaciteit van 80 fte voor 2022 daadwerkelijk volledig in te zetten en deze capaciteit door te trekken voor de komende jaren.

Overigens vinden er veel meer activiteiten plaats dan nu inzichtelijk kan worden gemaakt in de urenregistratie voor het toezichtplan arbeidsrelaties (zoals de activiteiten beschreven in de slotalinea van paragraaf 4.b).

---

<sup>50</sup> De Belastingdienst heeft eerder dit jaar in relatie hiermee een analyse opgesteld. Hieruit is gebleken dat voor het afwerken van dit vooroverleg en het beoordelen van de modelovereenkomsten honderden tot meer dan duizend extra fte nodig zijn. Dit leidt tot een onwerkbaar situatie omdat werving, opleiding en inwerken van dergelijke aantallen extra medewerkers niet realistisch is. Daarbij komt dat de versterkte en verbeterde handhaving op korte termijn mogelijk een extra aanzuigende werking heeft op de wens tot vooroverleg. Dit is nog niet verwerkt in de analyse. Tot slot is de ervaring van de afgelopen jaren dat vooroverleg of het overleg over de modelovereenkomsten in de meeste gevallen niet tot de gewenste zekerheid leiden. Dit blijkt onder meer uit de aantallen afgewezen en afgebroken modelovereenkomsten zoals benoemd in onderdeel 4.b.

De reden hiervoor is dat ook in controles buiten het toezichtplan arbeidsrelaties de problematiek aan de orde komt. De Belastingdienst gaat de externe verantwoording aanvullen met informatie over deze activiteiten waardoor een volledig beeld van de verrichte activiteiten wordt gegeven. Hiervoor versterkt de Belastingdienst de specifieke sturing en verantwoording op deze activiteiten. Betere sturing maakt het mogelijk dossiers proactief te volgen. Daarnaast zal verkend worden hoe in algemene zin de voortgang daarop -rekening houdend met de geheimhoudingsplicht van de Belastingdienst- voor de buitenwereld inzichtelijk kan worden gemaakt.

#### *Meer zicht op de populatie t.b.v. betere mix van handhavingsinstrumenten*

Bij het inrichten van de handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelatie zijn het identificeren en analyseren van de populatie van belang om zo goed als 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 handhavingsaanpak te enten op specifieke doelgroepen. De komende periode wordt de handhavingsaanpak daarom verder geconcretiseerd, waarbij aandacht zal zijn voor alle stappen binnen het handhavingsmodel; zicht op de gehele breedte van de populatie; en vervolgens daarbij passende (handhavings)instrumenten en activiteiten.

#### *Concretiseren handhavingscommunicatie gericht op nalevingsgedrag*

Onderdeel van de handhavingsaanpak zal het gericht gebruikmaken van handhavingscommunicatie zijn. Dit kan al direct vorm krijgen en doorlopen tot aan het moment dat het handhavingsmoratorium wordt opgeheven. Belangrijk aspect in de communicatie is het bevorderen van de compliance door allereerst het beeld uit te dragen dat ook tot 1 januari 2025 de wet moet worden nageleefd. De Belastingdienst voert immers nu ook bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken uit, geeft aanwijzingen en kan correctieverplichtingen, naheffingen en boetes opleggen. Dit zal nadrukkelijker onder de aandacht worden gebracht.

Voorts zal in de communicatie de aandacht worden gevestigd op de gevolgen voor opdrachtgevers en opdrachtnemers van de beoogde opheffing van het handhavingsmoratorium per uiterlijk 1 januari 2025 en de extra (financiële) risico's die zij hierdoor lopen. Deze communicatie zal geruime tijd voor deze datum starten, zodat opdrachtgevers en opdrachtnemers hierover tijdig en goed geïnformeerd zijn. Naast bovengenoemde partijen richt deze communicatie zich ook op andere stakeholders (zoals fiscaal dienstverleners en koepelorganisaties). Daarnaast zal invulling gegeven worden aan een aantal concrete toepassingen van handhavingscommunicatie zoals het delen van *good practices* die opkomen uit de markt. Voorts zal verkend worden hoe invulling gegeven kan worden aan het delen van situatiebeschrijvingen (mogelijk sectorspecifiek) waarbij zelfstandigheid door de Belastingdienst acceptabel wordt geacht binnen de geldende wetgeving.

#### ii. Te ontwikkelen activiteiten (korte termijn)

##### *Kwalificatie arbeidsrelatie onderdeel maken van de steekproef Ondernemingen MKB en Grote Ondernemingen*

Een gevalideerd inzicht in de grootte van het nalevingstekort op de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie is op dit moment niet voorhanden. Daardoor kan geen inzicht worden verkregen in de naleving en de

omvang van de kwalificatieproblematiek binnen het segment Midden- en Kleinbedrijf (MKB) en het segment Grote Ondernemingen (GO). De steekproef ondernemingen MKB en de steekproef GO, die als belangrijk doel hebben inzicht te geven in nalevingsproblemen, kunnen hiervoor een geschikt instrument zijn.

Door de kwalificatie van de arbeidsrelatie als expliciet onderwerp te benoemen in de analyse in de Steekproef ondernemingen MKB en de Steekproef GO kan, na evaluatie over de jaren 2023 en 2024, (mogelijk) meer gezegd worden over de mate van regelnaleving en de grootte van het nalevingstekort. In de analysedata van de Steekproef moet deze problematiek dan wel onderscheiden kunnen worden. Op welke wijze dit onderscheid gemaakt kan worden, wordt nader bezien.

#### *Concretiseren samenwerking partners UWV en Arbeidsinspectie*

De samenwerking met de Arbeidsinspectie en UWV is van belang. De Arbeidsinspectie is toezichthouder op de verschillende wetten, besluiten en regelingen op het terrein van arbeid,<sup>51</sup> en UWV is ketenpartner, beheerder van de «polisadministratie» en uitkeringsverstrekker. In de uitvoering van hun taken komen Belastingdienst, Arbeidsinspectie en UWV elkaar tegen en is het van belang dat zij hun activiteiten en beoordelingen waar mogelijk en nodig onderling afstemmen en informatie uitwisselen.

Eerder zijn al initiatieven genomen om met name de samenwerking tussen Arbeidsinspectie en Belastingdienst te versterken. Zoals toegezegd aan de Kamer is op 1 januari 2021 het LSI-project «Aanpak Schijnzelfstandigheid» gestart. De doelstelling van dit project was om inzicht te krijgen op welke manier effectief en efficiënt in de praktijk in samenwerking toezicht kan worden gehouden op arbeidsrelaties waarbij er sprake is van vermoedens van of geconstateerde gevallen van schijnzelfstandigheid. Dit project is inmiddels afgerond. Een eindevaluatie hiervan wordt opgesteld. In die evaluatie zal ook aandacht zijn voor de binnen de Belastingdienst spelende AVG-problematiek bij het delen, ontvangen en verwerken van gegevens. Het uitwisselen van gegevens bleek bij de Belastingdienst lastig in te passen in de kaders van de AVG.<sup>52</sup> Vanuit die eindevaluatie zal gekeken worden naar de toekomstige samenwerking. Op basis van die evaluatie zal uw Kamer ook nader geïnformeerd worden over de uitvoering van de toezegging<sup>53</sup> aan het lid Tielen (VVD) inzake de samenwerking Arbeidsinspectie-Belastingdienst.

Als ketenpartner is UWV mede-eigenaar van de loonaangifteketen (met Belastingdienst en CBS). UWV is in deze keten het werknemersloket, de Belastingdienst verzorgt de contacten met en de handhaving bij werkgevers/opdrachtgevers.

Binnen het UWV voert de divisie Gegevensdiensten, die de polis beheert, verzekeringsplichtonderzoeken uit voor de uitkeringsaanvragen en voor de vrijwillige verzekeringen. Voor vraagstukken rondom kwalificatie wordt

<sup>51</sup> De Arbeidsinspectie houdt risicogericht en programmatisch toezicht op de naleving van de arbeidswetten zoals de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml), de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en de Arbeidstijdenwet (Atw). De Arbeidsinspectie stelt vast of de opdrachtgever werkgeversverantwoordelijkheid heeft in de zin van deze arbeidswetten en zo ja of dan de desbetreffende arbeidswet is overtreden. Als hiervan sprake is, dan is dat een indicatie van mogelijke schijnzelfstandigheid. Daar wordt verder geen onderzoek naar gedaan. Schijnzelfstandigheid of een onjuiste kwalificatie is geen zelfstandig beboetbaar feit voor de Arbeidsinspectie.

<sup>52</sup> Zie ook p. 9 van kabinetsreactie op de rapportages van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk, Kamerstuk 31 066, nr. 1094.

<sup>53</sup> Handelingen II 2021/22, nr. 9, item 13.

regelmatig kennis uitgewisseld tussen UWV en Belastingdienst en vindt afstemming plaats om interpretatieverschillen te voorkomen. Versterking van het proces omtrent signaaluitwisseling en signaalopvolging tussen UWV en de Belastingdienst kan ook bijdragen aan gerichtere handhaving.

#### *Doorontwikkeling gebruik aanwijzingen*

Het instrument van de «aanwijzing» is een relatief nieuw instrument in de handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelatie en geïntroduceerd in 2019. De aanwijzing wordt op dit moment alleen aan een individuele opdrachtgever gegeven.

De mogelijkheid tot het geven van aanwijzingen in andere vorm zal nader worden onderzocht. Gedacht kan worden aan arbeidsrelaties binnen bepaalde beroepsgroepen waarbij de Belastingdienst het niet denkbaar acht dat die arbeidsrelaties in zelfstandigheid plaats kunnen vinden, bijvoorbeeld omdat hierbij altijd sprake is van loon, arbeid en werken in dienst van (gezag).

iii. Ondersteunende activiteiten (korte termijn)

#### *Communicatie extern*

De samenwerking met de markt wordt een belangrijk uitgangspunt in de handhavingaanpak en daarvoor is externe communicatie essentieel. De basis voor die externe communicatie wordt gevormd door een consistent uitgedragen boodschap. Stakeholders zullen daarbij actief worden betrokken, zodat gelijktijdig wordt gewerkt aan draagvlak en ook relevante signalen en invalshoeken kunnen worden verzameld. Daarbij kan de Belastingdienst actief de bewustwording in bepaalde branches aanwakkeren en werkgevers/opdrachtgevers stimuleren alert te zijn op mogelijke schijnzelfstandigheid. Dit geheel zal worden uitgewerkt in een communicatieaanpak.

#### *Communicatie intern*

Door onduidelijkheid in de huidige wet- en regelgeving met «open normen» voor het beoordelen van een arbeidsrelatie wordt het door medewerkers als zeer lastig ervaren om op de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie te handhaven. Samen met de impact van het handhavingsmoratorium heeft dit tot gevolg dat de onderzoeken een lange doorlooptijd kennen.

Daarnaast voelen medewerkers zich niet altijd gesteund om controles op te pakken. Zij ervaren ook veel onbegrip van belastingplichtigen op het moment dat zij een controle uitvoeren dan wel overgaan tot een aanwijzing. Het onbegrip ziet bijvoorbeeld op de uitkomst van de holistische toets en dat er bij concurrenten niet gehandhaafd wordt. Ook de langdurige politieke stagnatie op het dossier wordt als lastig ervaren. Medewerkers hebben het gevoel dat ze door de wetgeving en door het ingestelde moratorium niet het juiste gereedschap in handen hebben om te doen wat van hen wordt gevraagd, namelijk handhaven waar nodig. Medewerkers raken hierdoor gedemotiveerd. Voor sommigen is dit een reden een andere functie of werkring te zoeken.

Vanuit deze ervaringen nemen we de medewerkers mee in de ontwikkelingen die op het dossier spelen zodat we ze een wenkend perspectief kunnen bieden. Hierbij is het van belang dat het op de werkvloer zichtbaar wordt dat er zowel vanuit management als politiek aandacht en steun is



voor de uitvoering van deze handhaving. Ook moet duidelijk zijn hoe zij effectief hun opdracht kunnen uitvoeren.

#### *d. Voorbereiding opheffen handhavingsmoratorium per uiterlijk 1 januari 2025*

Naast de hiervoor onder c beschreven inzet op de korte termijn wordt toegewerkt naar het opheffen van het handhavingsmoratorium. Zoals in de kabinetsreactie op de rapporten van ARK en ADR opgenomen, heeft het kabinet de ambitie uiterlijk 1 januari 2025 het handhavingsmoratorium volledig op te heffen.<sup>54</sup> Het volledig opheffen van het handhavingsmoratorium is een forse stap die het nodige zal vergen van zowel marktpartijen als de Belastingdienst. Uitgangspunt daarbij is dat ook in die situatie de handhaving vorm blijft krijgen binnen de bestaande handhavingsstrategie van de Belastingdienst. Met de voorgestelde activiteiten, die in onderlinge samenhang bezien moeten worden, wordt beoogd om uiterlijk 1 januari 2025 een «enigszins werkbare situatie» te creëren, hetgeen hieronder in onderdeel e nader wordt toegelicht.

Zoals eerder beschreven is de verwachting dat in aanloop naar het opheffen van het handhavingsmoratorium de behoefte aan zekerheid vooraf in de markt weer zal toenemen en de aanwezige capaciteit bij de Belastingdienst zal moeten worden ingezet op de beantwoording van een sterk toenemende hoeveelheid vragen aan de voorkant, zoals aanvragen vooroverleg, het beoordelen van modelovereenkomsten en verzoeken beschikking verzekeringsplicht. Dit heeft echter beperkt toegevoegde waarde gegeven de holistische benadering en de duiding van feiten en omstandigheden tijdens de uitvoering van de werkzaamheden. Er zal dan ook op een andere benadering gestuurd worden. Deze benadering wordt in de volgende paragrafen nader toegelicht.

#### *Activiteiten ten behoeve van het opheffen van het handhavingsmoratorium*

Ten behoeve van het volledig opheffen van het handhavingsmoratorium zijn verschillende activiteiten in kaart gebracht, die samengevat zijn in figuur 2 in bijlage A. De in het schema gebruikte kleur geel geeft uiting aan de mate van de haalbaarheid/uitvoerbaarheid van de genoemde activiteiten hetgeen in onderdeel e wordt toegelicht.

#### *i. Samenwerking met de markt*

Om uiterlijk per 1 januari 2025 het handhavingsmoratorium volledig op te heffen en daarbij de benoemde werksituatie te creëren, is samenwerking met de markt randvoorwaardelijk. De samenwerking en de handhaving wordt langs drie invalshoeken vorm gegeven:

- *Actieve samenwerking markt:* actief samenwerken met die partijen die willen en kunnen voldoen aan de fiscale en sociale verplichtingen zoals inhouding en afdracht van de loonheffing en de afdracht van de bijdrage voor de ZWV en de premies werknemersverzekeringen;
- *Specifieke aandacht:* 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;
- *Basis klantbehandeling:* de behandeling krijgt vorm binnen de reguliere klantbehandeling, waarbij geen sprake is van bijzondere voorinformatie.

<sup>54</sup> Kamerstuk 31 066, nr. 1094.

De concrete inzet van capaciteit en inzet van handhavingsinstrumenten kan, na opheffing van het handhavingsmoratorium, langs deze drie invalshoeken vorm krijgen. De tijd tot aan het moment van opheffen van het handhavingsmoratorium wordt gebruikt om de samenwerking met de markt nader vorm te geven zoals hierna verder wordt toegelicht.

#### *1) Te ontwikkelen activiteiten*

##### *Social responsibility als driver*

Zoals eerder aangegeven in deze brief moet de keuze om als zelfstandige te werken vanuit de juiste overwegingen worden gemaakt en in lijn zijn met het wettelijk kader in brede zin. Vanuit dat brede kader zal door de betrokken ministeries en uitvoeringsorganisatie een gezamenlijk beroep worden gedaan op de opdrachtgevers en opdrachtnemers hier een gedeelde verantwoordelijkheid in te nemen. Daarnaast wordt verkend of het mogelijk is vooroverleg op brancheniveau te kunnen vormgeven op een manier die de situatie werkbaar maakt voor zowel de Belastingdienst als de branches. Dit kan in het verlengde liggen van de sectorspecifieke benadering zoals deze nu wordt uitgevoerd door de Belastingdienst. Daarbij wordt specifiek gekeken naar de intensiteit van het proces («is het werkbaar?») en de mate van zekerheid van de uitkomst («helpt het betrokken partijen?»). Daarnaast zal de rijksoverheid als opdrachtgever zelf actiever aan de slag gaan met de verdere beheersing van de processen rondom het werken met zelfstandigen.

##### *Werken aan beheersing*

Binnen de 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 die zin heeft dit onderwerp ook de aandacht binnen de reguliere klantbehandeling. 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. Verkend wordt of en hoe dit verder geconcretiseerd kan worden.

##### *Regie op risico's die zich het meest nadrukkelijk manifesteren*

De problematiek van de kwalificatie van de arbeidsrelatie kent een lange geschiedenis en heeft van vele partijen de aandacht. Er is echter weinig concrete en objectieve informatie over waar de risico's zich het meest nadrukkelijk manifesteren. Daarom wordt bezien hoe binnen de Belastingdienst fiscaal urgente dossiers meer specifieke aandacht kunnen krijgen. Om dit proces centraal te begeleiden wordt, in ieder geval tot het moment van opheffen van het handhavingsmoratorium, een programmastructuur opgezet onder centrale regie. Het voordeel van een dergelijke structuur is dat specifieke kennis snel beschikbaar is en uitgebouwd kan worden. Het opzetten van zo'n structuur kan de sturing op deze dossiers en het meer inzichtelijk maken van de activiteiten die er (ook nu al) op worden uitgevoerd, vereenvoudigen. In aanvulling hierop wordt onderzocht of, samen met koepelorganisaties in specifieke branches, een, door de sector,

beheerd meldpunt kwalificatie arbeidsrelaties behulpzaam kan zijn voor zover uitvoerbaar binnen wet- en regelgeving.

## *2) Ondersteunende activiteiten*

### *Communicatie extern*

Juist omdat samenwerking met de markt een belangrijk uitgangspunt vormt, is aandacht voor externe communicatie essentieel. Dat vergt voortdurende aandacht en doorontwikkeling. Deze activiteiten zien dan ook met name op de voortzetting van de eerder in gang gezette externe communicatie. Externe stakeholders blijven zodoende betrokken.

### *Branchebenadering*

Daarnaast zal worden verkend of meerdere opdrachtgevers binnen een branche kunnen worden bezocht op het moment dat er een onderzoek wordt ingesteld naar een bepaalde opdrachtgever. Dit kan een positief effect hebben op de acceptatie van de in gang gezette handhaving, maar dit kost veel capaciteit en vraagt om het maken van keuzes.

## ii. Helpen duiden wettelijk kader

### *1) Te ontwikkelen activiteiten*

#### *Uitingen inzake duiding wettelijk kader*

Bezien wordt of aanwijzingen die aan opdrachtgevers worden gegeven, geanonimiseerd kunnen worden gepubliceerd, met het oog op het verschaffen van duidelijkheid voor de buitenwereld in soortgelijke situaties. Verder wordt gedacht aan het ontwikkelen van een game/app gericht op opdrachtnemers waarbij bijvoorbeeld kennis kan worden overgedragen om te beoordelen of er sprake is van zelfstandig ondernemerschap of dat men in loondienst zou moeten opereren. Daarnaast kan gebruik gemaakt worden van de webmodule waarop eerder in deze brief is ingegaan.

#### *Actieve communicatie*

In relatie tot opheffing van het handhavingsmoratorium zullen webinars worden georganiseerd voor belastingplichtigen of hun fiscaal dienstverleners waarbij de problematiek van de kwalificatie van de arbeidsrelatie speelt. Het webinar kan als middel worden ingezet om de visie van de Belastingdienst op recent gewezen jurisprudentie en eventueel andere maatschappelijke ontwikkelingen te delen. Dit maakt dat op een laagdrempelige manier kennis wordt overgedragen waarmee de markt meer handvatten krijgt om zelf aan het wettelijk kader te voldoen. Daarnaast kunnen kennissessies met de fiscaal dienstverleners worden georganiseerd. Het doel van deze kennissessies is dan tweeledig. Naast het overdragen van kennis kunnen ook signalen worden opgehaald uit de markt.

## *e. Context en afwegingen*

### i. Context en werkbaarheid situatie

De in de voorgaande paragrafen beschreven handhavingsactiviteiten moeten vorm 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 ARK en ADR, die juist de onderlinge samenhang van de verschillende lijnen benadrukken, vormt dit expliciet een risico.

De druk die daaruit ontstaat op het kwalificatievraagstuk en het bestaan van een grijs gebied waarin de kwalificatievraag onduidelijk is, zorgen voor een uitdagende context. Die context stelt grenzen aan wat verwacht kan worden qua werkbaarheid van de gekozen activiteiten, zowel voor opdrachtgevers/opdrachtnemers als voor de Belastingdienst. Dit maakt dat we de situatie vanaf het tweede kwartaal van 2023 duiden als «in redelijke mate werkbaar». Zonder mitigerende maatregelen wordt de situatie onwerkbaar. Met de inzet van de beschreven activiteiten, in aanloop naar het opheffen van het handhavingsmoratorium, is een «enigszins werkbaar situatie» maximaal haalbaar. Het realiseren van lijnen 1 en 2 is randvoorwaardelijk om de situatie op termijn meer werkbaar te maken.

#### ii. Beoordeling voorgestelde activiteiten

De in deze brief beschreven activiteiten zijn de uitkomst van een inventarisatie van mogelijkheden om handhaving op het dossier vorm te geven. Met de voorgestelde activiteiten doorbreekt de Belastingdienst de impasse op het dossier. Tegelijkertijd moet de Belastingdienst ervoor waken dat geen activiteiten worden toegezegd die niet waargemaakt kunnen worden. Daartoe heeft een eerste beoordeling plaatsgevonden van de geïnventariseerde activiteiten. Deze beoordeling komt tot uiting in de kleuren in de figuren 1 en 2 (bijlage A). De kleur groen staat voor redelijk haalbaar/uitvoerbaar, de kleur geel staat voor «nader onderzoek nodig».

De activiteit moet dan nog verder ontwikkeld worden of er zijn uitvoeringsrisico's voorzien. Ook is de kleur geel gebruikt in die situaties dat nog onvoldoende informatie beschikbaar is om de uitvoerbaarheid te beoordelen.

Om onzekerheden in de uitvoering verder te mitigeren zullen de benoemde activiteiten nog nader worden getoetst op haalbaarheid/uitvoerbaarheid, ook in samenhang met de raakvlakken omzetbelasting en inkomensheffingen. Voor wat betreft het opheffen van het handhavingsmoratorium zal naast een uitvoeringstoets ook nog een MKB-toets plaatsvinden, zoals eerder aangekondigd in de kabinetsreactie op de ARK- en ADR-rapporten.<sup>55</sup> Verder zullen ook het UWV en de Arbeidsinspectie de gevolgen van de opheffing voor hen in kaart brengen.

#### iii. Samenwerking met de markt

De mate van regelnaleving en handhaafbaarheid is mede afhankelijk van de voortgang op lijnen 1 en 2, waarbij de aanpassingen nog niet (volledig) zullen zijn gerealiseerd op 1 januari 2025. Zoals beschreven wordt bewust gestuurd op samenwerking met de markt om de onwerkbaar situatie te voorkomen die in 2016 (na inwerkingtreding van de Wet DBA) is ontstaan. Omdat die samenwerking essentieel is voor het realiseren van de beoogde werksituatie monitoren we de samenwerking nauwlettend. We evalueren de samenwerking periodiek in gesprekken met onze stakeholders. Dit om, waar nodig en mogelijk, tijdig bij te kunnen sturen.

---

<sup>55</sup> Kamerstuk 31 066, nr. 1094.

#### iv. financiering

Het budget voor de ambitie van het kabinet om de door de Belastingdienst gereserveerde capaciteit van 80 fte voor 2022 ook daadwerkelijk volledig in te zetten en deze capaciteit door te trekken in 2023 en 2024, en de kosten die samenhangen met het vormgeven aan de samenwerking met de markt (8 fte), worden voor elk 50% door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Financiën gefinancierd. Over de kosten van de Belastingdienst omtrent de ambitie van het kabinet om uiterlijk per begin 2025 het handavingsmoratorium op te heffen, zal separate besluitvorming plaatsvinden. Voor de vormgeving van de mogelijke afschaffing hiervan zal het gebruikelijke traject plaatsvinden met onder andere een uitvoeringstoets, zoals eerder aangekondigd in de kabinetsreactie op de ARK- en ADR-rapporten en de hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt. Dan zal de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nader worden bezien.

### 5. Overige onderwerpen

#### *a. Beschrijving en vergelijking met de Belgische Arbeidsrelatiewet*

In de hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt is toegezegd in deze voortgangsbrief aandacht te besteden aan de Belgische wet- en regelgeving rondom de kwalificatie van arbeidsrelaties. Dit volgens de motie van het lid Palland. Dit om te bezien in hoeverre de in België gehanteerde systematiek inspiratiebron kan zijn voor het aanpassen van de Nederlandse regelgeving. In onderstaande tekst werken we dit uit, waarmee invulling gegeven wordt aan de motie van het lid Palland en deze wordt afgedaan.

De afgelopen maanden zijn er op ambtelijk niveau gesprekken gevoerd met Belgische collega's van relevante instanties: vanuit de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen, vanuit de administratieve commissie ter beoordeling van de arbeidsrelatie en een expert uit de advocatuur. Met deze gesprekken is een goed beeld gecreëerd van de inhoud van de Arbeidsrelatiewet en de manier waarop een arbeidsrelatie wordt beoordeeld in België.

Daarnaast hebben de gesprekken ook een inzicht gegeven in de context in België en de uitdagingen die in België worden ervaren rondom de beoordeling van arbeidsrelaties. Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste lessen en aanknopingspunten uit de Belgische Arbeidsrelatiewet. Voor een uitgebreidere uitwerking van de verschillende elementen in deze wet verwijs ik u naar bijlage 1.

De manier waarop de Belgische Arbeidsrelatiewet is vormgegeven en de systematiek van de beoordeling van arbeidsrelaties roept op flink wat punten herkenning op, maar wijkt ook op belangrijke punten af van de systematiek in Nederland. In het onderstaande wordt voor een aantal kernelementen in het Belgische systeem geschetst in hoeverre de daar gekozen benadering ook in Nederland voor de hand zou liggen naar het oordeel van het kabinet. Allereerst is daarbij belangrijk dat de verschillen in behandeling tussen werknemers en zelfstandigen in de fiscaliteit en sociale verzekeringen in België een stuk kleiner zijn dan in Nederland; er is sprake van een veel gelijkjer speelveld. Zo zijn bijvoorbeeld alle zelfstandigen verplicht om zich aan te sluiten bij een sociaal verzekeringsfonds. Afhankelijk van het fonds en de dekking is de bijdrage hieraan zo'n 20% van het inkomen, waardoor zelfstandigen onder meer tegen arbeidsongeschiktheid/ziekte en voor pensioen verzekerd zijn. Er staat in

vergelijking met België, kortom, dan ook minder «druk» op de beoordeling van de arbeidsrelatie dan in Nederland.

Tegelijkertijd is ook in België het gezagscriterium doorslaggevend voor de vraag of als zelfstandige wordt gewerkt dan wel als werknemer in dienst van een werkgever. Ook in België wordt deze relatief open norm van oudsher via jurisprudentie ingevuld. Tegen de achtergrond dat in het begin van vorig decennium onduidelijkheid en (dus rechtsonzekerheid) was ontstaan, heeft de Belgische wetgever in de Arbeidsrelatiewet in 2006 nadrukkelijk duidelijk willen maken welke elementen van belang zijn bij het beantwoorden van de vraag wanneer er sprake is van een arbeids-overeenkomst. In dat licht is er in België voor gekozen om de open norm van gezag (de ondergeschiktheidsrelatie) in wetgeving nader in te vullen aan de hand van de toen bestaande jurisprudentie. De in de wet geformuleerde criteria bieden (meer) richting en houvast aan de praktijk dan normen die enkel voorkomen in de jurisprudentie en in de rechtspraak wisselend kunnen worden toegepast. Het kabinet vindt dit een bemoedigend voorbeeld van hoe de inzet op de verduidelijking van regels rondom de beoordeling van arbeidsrelaties de rechtspraak ook in Nederland verder kan helpen. Naast de algemene criteria, is er in België overigens de mogelijkheid om sectorspecifieke criteria te ontwikkelen, maar daaraan blijkt in de praktijk weinig behoefte te bestaan. Er is in België van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt.

Bij de uitwerking van de criteria voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst, heeft de wetgever in België als vertrekpunt de bestaande jurisprudentie genomen. Daarbij is ook aandacht voor de contractsvrijheid, met daarbij wel de notie dat de uitvoering van de overeenkomst ook moet overeenstemmen met de wil van de partijen zoals in de overeenkomst uitgedrukt. Als die wil van partijen niet overeenstemt met de feiten en omstandigheden in de praktijk dient een overeenkomst opnieuw te worden gekwalificeerd. Volgens de Arbeidsrelatiewet prevaleert dus de feitelijke uitvoering van het contract, maar weegt de wil van partijen zoals in de overeenkomst uitgedrukt nadrukkelijk wel mee als één van de algemene criteria in de Arbeidsrelatiewet (zie ook bijlage 1). Sinds het Participatieplaatsen-arrest<sup>56</sup> van de Hoge Raad is duidelijk dat in Nederland de partijbedoeling niet als zelfstandig element meeweegt.<sup>57</sup>

Naast de wil van partijen zoals in de overeenkomst uitgedrukt spelen in België de volgende algemene criteria een rol: de vrijheid van organisatie van werktijd, de vrijheid van organisatie van werk en de *mogelijkheid* om een hiërarchische controle uit te oefenen. Bij deze elementen ligt volgens de gesproken partijen de nadruk op de klassieke (formele) gezagsuitoefening (toezicht houden, instructies geven etc.).<sup>58</sup> De meer economische benadering waarbij het bestaan van ondernemerschap van de werkende en de inbedding in organisatie meer centraal staan, speelt in België in beginsel minder een rol. Dit terwijl in Nederland in de jurisprudentie (en o.a. via het advies van de Commissie Regulering van Werk) die benadering juist meer op de voorgrond is komen te staan c.q. wordt bepleit om dit in wetgeving te verankeren (zie hiervoor paragraaf 3).

<sup>56</sup> Hoge Raad, 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1746.

<sup>57</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 237.

<sup>58</sup> Overigens geldt dat in België een aantal neutrale criteria zijn opgenomen waarvoor geldt dat ze noch op het bestaan noch op afwezigheid van een arbeidsovereenkomst wijzen: de titel van de overeenkomst, de inschrijving bij instelling van sociale zekerheid, de inschrijving bij Kruispuntbank voor Ondernemingen, de inschrijving bij de administratie van de BTW en wijze waarop de inkomsten bij de fiscale administratie worden aangegeven.

In België geldt sinds 2012 voor een aantal economische sectoren een weerlegbaar vermoeden van arbeidsovereenkomst. 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.<sup>59</sup> Er zijn een aantal elementen die wijzen op het bestaan van een arbeidsovereenkomst opgesomd in deze rechtsvermoedens. Als meer dan de helft van de elementen zijn vervuld, is het rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst van toepassing en kan dit vermoeden ingeroepen worden. Dit kan helpen voor werkenden om hun rechtspositie op te eisen en schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Het kabinet werkt voor Nederland momenteel aan een rechtsvermoeden dat geldend is voor alle sectoren gekoppeld aan een uurtarief (zie hiervoor in paragraaf 3, onder b) en het ligt dan niet in de rede om naast een generiek rechtsvermoeden ook nog een sectoraal rechtsvermoeden in te voeren. Daar komt bij dat het complex is om sectoren op een goede manier af te bakenen ten opzichte van elkaar, ook kunnen werkzaamheden tegelijkertijd worden verricht in meerdere sectoren. Ook in België is dat een uitdaging, maar het daar bestaande systeem van *paritaire comités* (geïstitutionaliseerde sociale dialoog op sectorniveau) maakt het daar werkbaar.

Ten slotte bestaat in België een administratieve commissie ter beoordeling van de arbeidsrelatie. Het idee hierachter is dat opdrachtgevers of opdrachtnemers bij deze commissie een aanvraag kunnen doen om hun casus te laten toetsen bij de inspectiediensten, zolang de arbeidsrelatie loopt. Op deze manier kan vooraf duidelijkheid (geen zekerheid) verkregen worden over de aard van een arbeidsrelatie en zo correcties achteraf voorkomen.

De Belgische experts gaven aan dat men in de praktijk ziet dat de arbeidsrelaties waarover twijfel bestaat juist niet aan de commissie worden voorgelegd. Vanwege de ervaringen met een dergelijke commissie in België betwijfelt het kabinet of een dergelijke commissie in Nederland toegevoegde waarde zou hebben. Samenvattend is het kabinet van oordeel dat het Belgische systeem rondom de beoordeling van arbeidsrelaties niet één op één overgenomen kan worden. Tegelijk ziet het kabinet wel dat de grote lijn van de wetgeving en het doel van het verschaffen van extra duiding en rechtszekerheid, een veelbelovende route is. De wijze van verduidelijking van het gezagscriterium, zoals uitgewerkt in paragraaf 3, is dan ook deels geïnspireerd op het Belgische model.

#### *b. Update over het breed maatschappelijk gesprek over arbeidsrelaties*

In de periode maart tot en met september 2021 heeft de eerste reeks gesprekken in het kader van het breed maatschappelijk gesprek plaatsgevonden over de kwalificatie van arbeidsrelaties.

Deze gesprekken zijn gevoerd met de sectoren waarin deze problematiek breed speelt.<sup>60</sup> In de zevende voortgangsbrief «Werken als zelfstandige» van 20 september 2021 zijn de bevindingen uit deze gesprekken gedeeld. De belangrijkste rode draden uit de gesprekken in de eerste reeks waren de urgentie van de problematiek en het belang van het aanpakken van schijnzelfstandigheid in de sectoren waarmee werd gesproken. Daarvoor moeten volgens deelnemers aan de gesprekken stappen gezet worden

<sup>59</sup> Dit betreft de bouw, de bewaking, het vervoer, de schoonmaak, de landbouw en de tuinbouw.

<sup>60</sup> Dit waren achtereenvolgens de zorg, het onderwijs, de culturele en creatieve sector, de bouw, technische installatie, de intermediaire sector (zzp-bemiddeling en tussenkomst) en de schoonmaaksector.

richting een gelijk spelveld tussen contractvormen, moet regelgeving duidelijker en is toezicht en handhaving van belang.

In de eerdergenoemde voortgangsbrief zpp is toegezegd een vervolg te geven aan deze gesprekken, waarbij deze tweede serie zich meer richtte op de (semi-)publieke sector.<sup>61</sup> In tegenstelling tot de eerste reeks gesprekken, waarbij de focus lag op het wettelijk kader en de knelpunten daarin, had de tweede reeks gesprekken meer als doel om te verkennen of in deze sectoren op basis van goed opdrachtgeverschap (verdere) afspraken over het werken met zelfstandigen behulpzaam zouden zijn. De inhoud van deze gesprekken en de uitkomsten ervan schetsen we hieronder.

Tussen maart en oktober van 2022 hebben gesprekken plaatsgevonden in digitale vorm met de onderwijssector, de culturele en creatieve sector (opgesplitst in een sessie met cultuur, kunsten en erfgoed en een sessie met de media en creatieve industrie), de gemeentes en de kinderopvang. De gesprekken zijn georganiseerd vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Financiën en in het geval van de onderwijssector, de culturele en creatieve sector en de gemeenten in samenwerking met respectievelijk het Ministerie van Onderwijs en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Waar de gesprekken in de eerste reeks werden gevoerd met opdrachtgevers/werkgevers, zelfstandigen en vertegenwoordigers van branchepartijen, lag de focus in deze reeks op de opdrachtgevers/werkgevers en de rol die zij kunnen vervullen om op basis van de juiste redenen te kiezen voor het werken met en als zelfstandige volgens het wettelijk kader. In aanvulling op eerder genoemde gesprekken werkt het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, rondom hetzelfde thema, met een regionale aanpak die inmiddels heeft geleid tot diverse concrete projecten en regionale pilots.<sup>62</sup> Daarbij wordt ook veel samengewerkt met de praktijk, waardoor niet nogmaals een breed gesprek met deze sector heeft plaatsgevonden.

Naast de bovengenoemde gevoerde brede gesprekken hebben de Ministeries van Sociale Zaken en Financiën ook gesproken met vertegenwoordigers van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Infrastructuur en Waterstaat en Economische zaken en Klimaat over de wijze waarop wordt gewerkt met zelfstandigen binnen de rijksoverheid. Vanuit de verschillende gesprekken zijn een aantal rode draden hieronder kort weergegeven.

#### i. Kader inzet externe inhuur overheidssectoren, kinderopvang en onderwijs

Net als de marktsectoren, is het voor (semi-)publieke sectoren lastig om schijnzelfstandigheid (helemaal) te voorkomen, zeker in deze krappe arbeidsmarkt. Voor de rijksoverheid bestaat een beleidskader voor personeelsbeleid dat gebaseerd is op het principe dat structureel werk via een arbeidsovereenkomst wordt verricht. Juist in tijden van krapte kan het bij dat soort functies voorkomen dat deze moeilijker vervuld kunnen worden. Er bestaan echter ook situaties waar specifieke kennis moet worden ingezet die de rijksoverheid niet in huis heeft.

---

<sup>61</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 240.

<sup>62</sup> Kamerstuk 29 282, nr. 485.



Het Rijk hanteert als norm voor externe inhuur maximaal 10% van de personele kosten. Daaronder valt overigens niet alleen de inzet van zzp'ers, maar bijvoorbeeld ook uitzendkrachten.<sup>63</sup>

Bovengenoemd kader over (de maximum) externe inhuur geldt voor het Rijk. Voor andere sectoren, zoals de kinderopvang en het onderwijs, gelden wettelijke eisen aan onder andere de kwalificatie van het personeel, omdat dit personeel aan bepaalde (wettelijke) kwaliteitseisen moet voldoen om het publieke belang te dienen. Ook dit zijn relevante kaders.

## ii. Knelpunten in sectoren

Ten opzichte van de eerste serie gesprekken is de personeelskrapte in vrijwel alle sectoren toegenomen. Dit is ook te merken bij de (semi-) overheid en in de kinderopvang. Veel opdrachtgevers geven aan dat ze graag werkenden duurzaam aan zich zouden willen binden door het aanbieden van een arbeidsovereenkomst, maar vanwege de schaarste zich gedwongen voelen om zelfstandigen in te huren om de bezetting op orde te houden en de roosters te vullen. Dit geldt ook in situaties waarin er eigenlijk sprake is van een arbeidsovereenkomst, of waarbij het werk zich in de kern niet leent voor werken buiten dienstbetrekking. Door de krapte wordt ook steeds meer gewerkt via tussenpersonen en detachingsbureaus. De tarieven zijn hierdoor hoger, waarvan een deel bij het bureau belandt. Deelnemers ervaren dit enerzijds als een verspilling van publieke middelen, maar tegelijkertijd ook als noodzaak, omdat ze de vacatures anders niet gevuld krijgen. Waar het gaat om werk dat eigenlijk niet door een zelfstandige kan worden verricht, zouden veel werkgevers bovendien naar eigen zeggen graag voldoen aan het wettelijk kader. Zij voelen zich echter min of meer gedwongen doordat in de sector de werkende al snel door andere werkgevers wel wordt ingehuurd.

Werkenden bieden zich binnen de sectoren waarmee het gesprek is gevoerd ook steeds vaker als zzp'er aan. De redenen liggen met name in het hogere inkomen dat hiermee kan worden verdiend, met de kanttekening dat werkgevers in de verschillende sectoren zien dat de zzp'ers vaak niet aan de risico's van inkomensuitval, ziekte of pensioen denken en geld daarvoor reserveren. Verder komt de behoefte aan flexibiliteit om het werk in te delen, zelf het werk te kunnen plannen en te combineren met ander werk of andere verplichtingen vaak aan de orde als reden om niet in loondienst te willen werken. Werkgevers geven daarover aan dat de toename van het aantal zelfstandigen in de praktijk leidt tot een nog hogere werkdruk voor het personeel in loondienst.

Doordat de zzp'ers zich vaak beperken tot de hoofdtaken, komen de «minder leuke» klussen, zoals administratieve taken en diensten, op het bordje van het vaste personeel dat wel in loondienst werkt terecht. Dit wordt een vicieuze cirkel: de prikkel om ook als zzp'er te gaan werken, wordt voor «achterblijvers» nog groter. Zeker in sectoren als de kinderopvang, onderwijs en de zorg wordt deze problematiek als urgent ervaren. De continuïteit en de kwaliteit van de kinderopvang en onderwijs lijden volgens werkgevers daarmee onder de problematiek.

Specifiek in de cultuursector lijkt consensus te bestaan over de ambitie om onzekerheden voor werkenden weg te nemen en eerlijke arbeidsvoorwaarden te garanderen, onder meer door meer werk te laten verrichten in dienstverband en door aanpassing van de financiële kaders voor

<sup>63</sup> Overeenkomstig de motie van het lid Roemer wordt over de externe inhuur bij het Rijk verantwoording aan uw Kamer afgelegd. Kamerstuk 32 360, nr. 5.

zelfstandigen (kosten voor sociale zekerheid, fiscale regelgeving, collectieve afspraken). De financiële middelen zijn echter vaak niet toereikend, onder andere omdat (project)subsidies in veel gevallen niet de overhead of de vaste lasten dekken die arbeidsovereenkomsten met zich mee brengen.

### iii. Oplossingsrichtingen

Er is in de verschillende gesprekken een aantal algemene, sector brede oplossingen genoemd. Allereerst bewustwording onder zzp'ers over de consequenties en risico's van het zzp-schap, en als werkgevers het gesprek hierover aangaan. Ten tweede wordt gepleit voor onderlinge solidariteit onder werkgevers. Er kan gezamenlijk in de sector worden afgesproken dat er wordt gewerkt binnen het wettelijk kader. Het zou niet moeten kunnen dat als iemand eigenlijk in dienst zou moeten bij een bepaald bedrijf, de zzp'er kan vertrekken naar de concurrent. Daarnaast zouden afspraken gemaakt kunnen worden over het (niet) gebruiken van inleenconstructies of -bureaus, om te voorkomen dat met publiek geld feitelijk te veel wordt betaald voor de dienst.

Als derde mogelijke oplossing is goed en modern werkgeverschap genoemd. Door degenen die zijn ingehuurd de aantrekkelijke klussen te geven en uit te zonderen van andere werkzaamheden, krijgen werknemers namelijk een prikkel om als zelfstandige te gaan werken. In dat kader kan de werkgever ook de gezochte flexibiliteit bieden aan de werknemers via een arbeidsovereenkomst, door bijvoorbeeld de werktijden in onderling overleg te bepalen en ruimte te geven om op gewenste dagen/tijden te werken. Deze vormen van flexibiliteit en modern werkgeverschap zijn binnen de huidige wettelijke kaders al mogelijk.

#### *Werkprogramma*

De komende tijd zullen deze ((semi-)publieke) sectoren en de overheid gezamenlijk het probleem van ongewenste schijnzelfstandigheid moeten oppakken. Dit zal op de eerste plaats gebeuren via de generieke maatregelen zoals beschreven in deze brief. Een gelijk spelveld, meer duidelijkheid en handhaving zijn ook voor de hierboven genoemde sectoren oplossingen om schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Ook kan worden gekeken naar maatregelen gericht op een specifieke sector, zoals opgehaald in de brede 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<sup>64</sup> en het programmaplan Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg en welzijn. Ook voor het onderwijs kan een sectorspecifieke aanpak nodig worden.<sup>65</sup>

Zoals hiervoor genoemd is in de sectoren kinderopvang, onderwijs en de zorg bovengenoemde problematiek dusdanig urgent dat de continuïteit en de kwaliteit van de aangeboden diensten eronder te lijden heeft. Het kabinet zal daarom voor deze sectoren de samenhang tussen de generieke maatregelen en de sectorspecifieke maatregelen voor onderwijs, zorg en kinderopvang nadrukkelijk bewaken gelet op de specifieke aard van de

<sup>64</sup> Kamerstuk 31 765, nr. 655.

<sup>65</sup> Voor de sectorspecifieke aanpak in de culturele en creatieve sector verwijs ik naar de meerjarenbrief 2023–2025 «De kracht van de creativiteit», brief van 4 november van de Staatssecretaris van Cultuur en Media (Kamerstuk 32 820, nr. 482).

problematiek. Samen met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is, in aanvulling op de sectorspecifieke maatregelen vanuit die ministeries, recent een gezamenlijk werkprogramma gestart op dit thema. 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 naast afspraken over de inzet van zzp'ers uiteraard ook oog is voor het belang van goed werkgeverschap in sectoren.

Ten slotte. Het breed maatschappelijk gesprek is een behulpzaam en constructief instrument gebleken om in gesprek te gaan en samen met werkgevers (en werkenden) in sectoren tot oplossingsrichtingen te komen. Vanwege het aantal gesprekken dat al gevoerd is, is het kabinet van mening dat voorzetting van het breed maatschappelijk gesprek de komende tijd op ad hoc basis plaats kan vinden wanneer het in de rede ligt om met een bepaalde sector in gesprek te gaan.

## **6. Slot**

Toekomstbestendige regels voor het werken als en met zelfstandige(n) vergen een flinke inzet de komende jaren. Het kabinet pakt deze taak graag op met maatregelen langs bovenbeschreven drie lijnen:

1. Inzetten op een gelijk spelveld voor contractvormen met betrekking tot de sociale zekerheid en fiscaliteit;
2. Meer duidelijkheid creëren over de vraag wanneer gewerkt wordt als werknemer dan wel als zelfstandige buiten dienstbetrekking (beoordeling arbeidsrelaties) en ook het ondersteunen van werknemers om hun rechtspositie op te eisen; en
3. De handhaving op schijnzelfstandigheid verbeteren.

Om te komen tot effectieve en gedragen maatregelen is het gesprek met uw Kamer over deze maatregelen en de verdere uitwerking ervan belangrijk. Om voorstellen rond verduidelijking en het rechtsvermoeden tijdig in wetgeving te vertalen (en mijlpalen uit het Herstel- en Veerkrachtplan te kunnen behalen) is bespreking van de in deze brief neergelegde hoofdlijnen begin volgend jaar (eerste kwartaal) wenselijk. Dit zodat een conceptwetsvoorstel uitgewerkt kan worden en richting de zomer van 2023 voor internetconsultatie voor kan liggen en na de zomer aan de Raad van State kan worden gezonden. De planning is erop gericht om begin 2024 het uiteindelijke voorstel bij uw Kamer in te dienen en dan voor 1 januari 2025 de wetgeving te publiceren. Op die manier wordt ook gepoogd de maatregelen rondom verduidelijking van regels zoveel mogelijk te laten aansluiten op onder meer het opheffen van het handhavingsmoratorium per uiterlijk 1 januari 2025.

De activiteiten rondom de verbetering van de handhaving op schijnzelfstandigheid worden de komende tijd verder geconcretiseerd. De activiteiten benoemd bij het op korte termijn versterken en verbeteren van de handhaving krijgen hun weerslag in een handavingsplan Arbeidsrelaties 2023. Wij gaan graag met uw Kamer in overleg over de versterking en verbetering van de handhaving en de wijze waarop het handavingsmoratorium volledig kan worden opgeheven.

Het kabinet is ervan overtuigd dat met de inzet langs bovenbeschreven drie lijnen, de balans rondom het werken met en als zelfstandige(n) hersteld kan worden.

De maatregelen gaan oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen, stimuleren dat de juiste arbeidsrelatie om de juiste redenen wordt aangegaan en zorgen voor een betere borging van solidariteit binnen het

sociale en fiscale stelsel. Daarnaast wordt het dragen van te grote inkomensrisico's voor werkenden tegengegaan en wordt meer helderheid geboden aan werkenden over de aard van de arbeidsrelatie. Daarmee wordt de Nederlandse arbeidsmarkt naar het oordeel van het kabinet toekomstbestendiger.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
C.E.G. van Gennip

De Staatssecretaris van Financiën,  
M.L.A. van Rij

Figuur 1: overzicht activiteiten versterken en verbeteren handhaving naar categorie



Figuur 2: overzicht activiteiten opheffen handhavingmoratorium naar categorie

