

Vergaderjaar 2015–2016

**34 300**

## **Nota over de toestand van 's Rijks financiën**

**AA**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 4 maart 2016

Bij gelegenheid van de behandeling van wetsvoorstel **34 036** Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties door de vaste commissie voor Financiën werd in het verslag d.d. 12 oktober 2015 verzocht om aanbieding van de kabinetsreactie op het rapport IBO zzp, die al eerder, bij brief van 2 oktober jl., aan de Tweede Kamer was aangeboden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft deze kabinetsreactie op 4 november 2015 aangeboden aan de Eerste Kamer. De commissie Financiën beschouwde de motie-De Graaf c.s.<sup>1</sup> evenwel niet als uitgevoerd. Daarover is de Minister bij brief van 17 november 2015 geïnformeerd<sup>2</sup>.

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>3</sup> heeft op 18 december 2015 geïnformeerd naar de voortgang van de uitvoering van de motie-De Graaf c.s.

De Minister heeft op 3 maart 2016 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
K. van Dooren

<sup>1</sup> *Kamerstukken I 2015–2016, 34 300, C.*

<sup>2</sup> *Kamerstukken I 2015–2016, 34 036, J*

<sup>3</sup> Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Ten Hoeve (OSF), Ester (CU) (*vice-voorzitter*), De Grave (VVD), Hoekstra (CDA), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Kok (PVV), Kops (PVV), Dercksen (PVV), Don (SP), Jorritsma-Lebbink (VVD), Van Kesteren (CDA), Krikke (VVD), Lintmeijer (GL), Meijer (SP), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Prast (D66), Rinnooy Kan (D66) (*voorzitter*), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Schnabel (D66), Teunissen (PvdD), Van de Ven (VVD), Vreeman (PvdA)

## **BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Den Haag, 18 december 2016

Bij gelegenheid van de behandeling van wetsvoorstel **34 036** Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties door de commissie Financiën werd in het verslag d.d. 12 oktober 2015 verzocht om aanbieding van de kabinetsreactie op het rapport IBO zvp, die al eerder, bij brief van 2 oktober jl., aan de Tweede Kamer was aangeboden.

De Staatssecretaris van Financiën heeft dit verzoek aan u doorgegeven, waarna u deze kabinetsreactie op 4 november 2015 heeft aangeboden aan de Eerste Kamer. Anders dan u in de aanbiedingsbrief schreef, beschouwde de commissie Financiën de motie-De Graaf c.s.<sup>4</sup> evenwel niet als uitgevoerd. Daarover bent u bij brief van 17 november 2015 geïnformeerd.

In de commissievergadering van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 15 december jl. werd de vraag opgeworpen hoe het staat met de uitvoering van de motie-De Graaf c.s. waarin het kabinet wordt verzocht op korte termijn met een eigen opvatting te komen over de wijze waarop op de arbeidsmarkt evenwichtiger verhoudingen tussen werknemers en zelfstandigen tot stand kunnen komen, inclusief de beleidsmaatregelen die daarvoor kunnen zorgdragen. De commissie zou graag van u vernemen – bij voorkeur binnen vier weken – op welke termijn u uitvoering denkt te kunnen geven aan de motie-De Graaf.

Voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A.H.G. Rinnooy Kan

---

<sup>4</sup> *Kamerstukken I 2015–2016, 34 300, C.*

# BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 maart 2016

Bij de Algemene Politieke Beschouwingen heeft uw Kamer de motie van het lid De Graaf c.s. aangenomen, die het kabinet verzoekt op korte termijn met een eigen opvatting te komen over de wijze waarop op de arbeidsmarkt evenwichtiger verhoudingen tussen werknemers en zelfstandigen tot stand kunnen komen, inclusief de beleidsmaatregelen die daarvoor zorg kunnen dragen<sup>5</sup>.

Op 4 november 2015 heeft het kabinet de Kabinetsreactie IBO ZZZ doen toekomen, waarin naar de mening van het kabinet de gevraagde opvatting van het kabinet en beleidsmaatregelen zijn verwoord<sup>6</sup>. Op 17 november 2015 heeft u laten weten de motie niet als uitgevoerd te beschouwen<sup>7</sup>. U wijst in uw brief erop dat de betreffende motie een reactie op de kabinetsreactie is. Graag is het kabinet bereid u middels deze brief te informeren over de opvatting van het kabinet, de maatregelen die het kabinet genomen heeft en het maatschappelijk debat dat wordt gevoerd.

## 1. Opvatting van het kabinet

In de kabinetsreactie IBO ZZZ heeft het kabinet zijn opvatting verwoord. Het kabinet erkent de functie van zzp'ers in de economie, in de vorm van concurrentie, dynamiek en flexibiliteit. Ook heeft het kabinet oog voor kwetsbare groepen zzp'ers. Het kabinet heeft daarom beleidsmaatregelen aangekondigd langs de volgende drie lijnen: Bestrijding schijnzelfstandigheid, aantrekkelijker maken van werkgeverschap en toegankelijke bescherming voor zzp'ers. In paragraaf 2 wordt ingegaan op de voortgang van deze maatregelen.

Het kabinet deelt de analyse uit het IBO-rapport dat op langere termijn het grote verschil dat in de institutionele behandeling van zzp'ers en werknemers is ontstaan, dient te worden verkleind. Voor een dergelijke oplossing is breed draagvlak nodig, waar op dit moment geen sprake van is. Over de ontwikkeling van het aantal zzp'ers bestaan immers sterk uiteenlopende opvattingen in de maatschappij. Sommigen zien de groei als een risico, terwijl anderen de groei zien als een uiting van veranderende voorkeuren en ondernemerschap. Een breed politiek en maatschappelijk debat is daarom noodzakelijk. Dit debat krijgt inmiddels vorm op allerlei vlakken. In paragraaf 3 wordt hierop ingegaan.

## 2. Beleidsmaatregelen

### *1. Bestrijding schijnzelfstandigheid*

#### *Wet aanpak schijnconstructies*

Met ingang van 1 juli 2015 is de Wet aanpak schijnconstructies (WAS) in werking getreden. Ook de WAS levert een bijdrage aan een evenwichtige arbeidsmarkt. De WAS maakt het mogelijk dat opdrachtgevers aansprakelijk worden gesteld als in hun keten onderbetaling wordt geconstateerd

<sup>5</sup> Kamerstukken I 2015/16, 34 300, C.

<sup>6</sup> Kamerstukken I 2015/16, 34 036, H.

<sup>7</sup> Kamerstukken I 2015/16, 34 036, J.

(ketenaansprakelijkheid voor loon). Een zelfstandige die van mening is dat hij feitelijk werkt op basis van een arbeidsovereenkomst, kan na een succesvol beroep op artikel 7:610a BW (rechtsvermoeden van het bestaan van een arbeidsovereenkomst), ook een beroep doen op deze ketenaansprakelijkheid voor loon. Hiermee wordt het oneigenlijke kostenvoordeel van de inhuur van schijnzelfstandigen ongedaan gemaakt.

#### *WML*

Ook middels de wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) werkt het kabinet aan evenwichtiger verhoudingen tussen werknemers en zelfstandigen. Op het vlak van de uitbreiding van de personenkring van de WML zijn in de afgelopen decennia verschillende stappen gezet. Zo is de WML sinds 1996 ook van toepassing op personen die krachtens overeenkomst tegen beloning voor maximaal twee anderen arbeid verrichten gedurende een zekere duur, tenzij de arbeid wordt verricht in beroep of bedrijf.<sup>8</sup> Deze afbakening bleek, onder meer in de postsector, echter nog mogelijkheden te bieden om de verplichting tot betaling van het wettelijk minimumloon te ontwijken. Deze problematiek heeft geleid tot het wetsvoorstel dat momenteel voorligt in uw Kamer om personen die werken op een overeenkomst van opdracht (ovo), tenzij werkzaam in beroep of bedrijf, onder de werking van de WML te brengen. Dit voorstel is een belangrijke stap om de WML in overeenstemming te brengen met de arbeidsmarkt van vandaag. Het wetsvoorstel kent ook de mogelijkheid om de reikwijdte van de WML nog verder uit te breiden bij algemene maatregel van bestuur. Het kabinet vraagt uw Kamer om de verdere behandeling van het wetsvoorstel opnieuw ter hand te nemen, na ontvangst van de toegezegde brief over de herziening van de WML<sup>9</sup>. Indien het wetsvoorstel wordt aanvaard zal het kabinet op basis van een evaluatie bezien of verdere uitbreiding van de reikwijdte van de WML in de rede ligt.

#### *Wetsvoorstel Deregulering beoordeling arbeidsrelaties*

Op 2 februari jl. heeft uw Kamer ingestemd met het wetsvoorstel Deregulering beoordeling arbeidsrelaties. Met dit wetsvoorstel worden de verantwoordelijkheden van de opdrachtnemer en de opdrachtgever bij het beoordelen van hun arbeidsrelatie beter in balans gebracht, waardoor de mogelijkheden om te handhaven worden verbeterd en schijnzelfstandigheid wordt teruggedrongen. Ook dit draagt bij aan evenwichtiger verhoudingen tussen zelfstandigen en werknemers. Het wetsvoorstel zal per 1 mei 2016 in werking treden.

#### *II. Aantrekkelijker maken van werkgeverschap*

##### *Vijfmiljardpakket*

Het wetsvoorstel tegemoetkomingen loondomein (Wtl) zal in 2017 in werking treden. Het wetsvoorstel bevat een nieuw systeem met tegemoetkomingen in de vorm van loonkostenvoordelen. Daarnaast komt er het zogenoemde lage-inkomensvoordeel. Dit is een tegemoetkoming in de loonkosten voor werkgevers die mensen met een loon tussen 100% en tot 120% van het wettelijk minimumloon in dienst hebben. De invoering gaat in twee fases. Eerst het lage-inkomensvoordeel in 2017, de loonkostenvoordelen volgen in 2018. Het lage inkomensvoordeel verkleint het verschil in kosten tussen werknemers en zzp'ers en draagt op die manier

<sup>8</sup> Artikel 2 Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2015–2016, 29 544, nr. 681.

bij aan een betere balans in de verhoudingen tussen werknemers en zelfstandigen.

### *Loondoorbetaling bij ziekte*

In het Algemeen Overleg loondoorbetaling van 14 januari jl. is aan de Tweede Kamer toegezegd dat het kabinet voor de Tweede Kamer voor de zomer een nadere uitwerking maakt van een variant waarbij de loondoorbetalingsverplichting voor kleine werkgevers in het tweede jaar wordt gecollectiviseerd. Eind 2015 heeft het kabinet de Tweede Kamer over het onderzoek naar de effectiviteit van tweede spoor re-integratie geïnformeerd.<sup>10</sup>

### *III. Toegankelijke bescherming voor zzp'ers*

#### *Voorlichting arbeidsongeschiktheidsverzekeringen*

Een deel van de zzp'ers is niet verzekerd omdat ze onvoldoende bewust zijn van de mogelijkheden om een verzekering af te sluiten, onvoldoende bewust zijn van de risico's van het niet verzekerd zijn tegen arbeidsongeschiktheid of geen geschikte en betaalbare verzekering kunnen vinden. Daarom heeft het kabinet in reactie op het IBO ZZP aangekondigd een voorlichtingscampagne te starten. Op dit moment beziet het kabinet met het Verbond van Verzekeraars op welke wijze een voorlichtingscampagne over arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voor zzp'ers vorm kan krijgen. Deze campagne zal dit voorjaar nog starten en heeft vooral tot doel meer zzp'ers een bewuste keuze te laten maken om wel of geen arbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten.

#### *Pensioenhervorming*

De pensioenpositie van zelfstandigen komt expliciet aan de orde in de Uitwerkingsnota herziening pensioenstelsel als onderdeel van het thema «Een toereikend pensioen voor alle werkenden». Daarin zullen verschillende varianten nader worden uitgewerkt die ertoe kunnen bijdragen dat ook werkenden die niet onder de collectieve, verplichtgestelde pensioenregelingen vallen, een voldoende pensioen opbouwen. Naast zelfstandigen gaat het daarbij ook om werknemers in de zogeheten «witte vlek» en flexwerkers. Van werkenden die wel onder verplichtgestelde pensioenregelingen vallen wordt bezien of zij niet te veel pensioen opbouwen. Zoals vermeld in de brief van 18 december 2015 over het werkprogramma herziening pensioenstelsel<sup>11</sup> streeft het kabinet deze uitwerkingsnota nog voor de zomer te kunnen aanbieden.

#### *Goed opdrachtgeverschap*

In de brief van 20 april 2015<sup>12</sup> is toegezegd dat het kabinet de mogelijkheden zal onderzoeken van het bevorderen van goed opdrachtgeverschap bij inhuur van zzp'ers. De mogelijkheden om goed opdrachtgeverschap te bevorderen worden momenteel in kaart gebracht door middel van een aantal expertmeetings. Het doel van deze expertmeetings is zicht te krijgen op de vraag wat benodigd is om goed opdrachtgeverschap bij zzp'ers meer vorm te geven en welke instrumenten hiertoe kunnen worden ingezet. De eerste expertmeeting heeft in november 2015 plaatsgevonden en richtte zich op het verzamelen van praktijkvoorbeelden van goed opdrachtgeverschap. Voor deze bijeenkomst zijn verschillende

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2015/16, 28 719, nr. 79

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 33 818, nr. 43

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 036, nr. 9.

sectoren uitgenodigd waarin zzp'ers zijn vertegenwoordigd. Voor het voorjaar 2016 staat een tweede expertmeeting gepland die zich zal richten op de vraag welke maatregelen aan het bevorderen van goed opdrachtgeverschap kunnen bijdragen. Voor deze bijeenkomst zullen verschillende personen vanuit de wetenschap worden betrokken. Hierbij zal niet alleen worden gekeken naar instrumenten die op het terrein van de rijksoverheid liggen, maar ook instrumenten die door de betrokken organisaties en sectoren zelf kunnen worden vormgegeven en ingezet.

Zoals aangekondigd in de brief aan de Kamer van 9 juli 2015<sup>13</sup> en in de kabinetsreactie op het IBO ZZP zijn eveneens activiteiten gestart gericht op het bevorderen van verantwoord opdrachtgeverschap op het terrein van gezond en veilig werken. In deze aanpak wordt de positie van zzp'ers nadrukkelijk meegenomen. Er zijn situaties waarin niet alleen een werkgever of een zzp'er, maar ook een opdrachtgever invloed heeft op de arbeidsomstandigheden. Een opdrachtgever kan immers invloed hebben op de arbeidsomstandigheden van zzp'ers, bijvoorbeeld als het gaat om werken in de bouw. Zzp'ers zijn in het algemeen niet betrokken bij de ontwerpfase van een opdracht. Zij kunnen daardoor niet meedenken over een preventieve aanpak, bijvoorbeeld als het gaat om een samenloop van risico's tijdens het bouwproces.

Doel van de aanpak is om opdrachtgevers te stimuleren zelf verantwoordelijkheid te nemen en hen bewust te maken van de mogelijkheden die ze daartoe hebben. De aanpak bestaat uit drie onderdelen, een stimuleringsproject gericht op het bevorderen van verantwoord opdrachtgeverschap, een verkenning van de mogelijkheid regelgeving aan te scherpen voor opdrachtgevers op het terrein van bouw en asbest, en een monitoringsonderzoek. De eerste twee deelprojecten zijn eind 2015 gestart. In december heeft een eerste bijeenkomst van het stimuleringsproject plaatsgevonden, waarin met grote overheidsopdrachtgevers, deskundigen en vertegenwoordigers van werknemers en zzp'ers gesproken is over knelpunten en oplossingen daarvoor. Het monitoringsonderzoek start binnenkort.

Verder wordt binnenkort een onderzoek afgerond op basis van de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) en de Zelfstandigen Enquête Arbeid (ZEA) door TNO en CBS. De hoofdvraag van dit rapport is in hoeverre de *duurzame inzetbaarheid* – het vermogen om gezond, vitaal en productief deel te nemen aan (betaalde) arbeid tot de pensioengerechtigde leeftijd – van zelfstandig ondernemers verschilt van werknemers. Er wordt onder meer gekeken naar verzuim, prestaties, langer doorwerken, gezondheid, zwaar en moeilijk werk, tevredenheid, autonomie en de behoefte aan opleiding. Het rapport zal naar verwachting voor de zomer gereed zijn.

### **3. Maatschappelijk debat**

In de vorige paragraaf is uiteengezet op welke wijze het kabinet maatregelen heeft genomen in deze kabinetsperiode om te komen tot evenwichtiger verhoudingen op de arbeidsmarkt, tussen werknemers, vast en flex, en ten aanzien van zelfstandigen. Zoals het kabinet in zijn reactie op het IBO ZZP al constateerde is daarmee de discussie niet afgerond. Recente rapporten zoals arbeidsmarktverkenning cultuursector van de Raad voor Cultuur en de SER laten zien dat het vraagstuk actueel is en blijft.

Op dit moment maken de verschillen in wet- en regelgeving het voor werkenden relatief interessant om als zzp'er te werken en voor werkgevers of opdrachtgevers om werk door een zzp'er uit te laten

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2014/15, 25 883, nr. 254.

voeren. Om te voorkomen dat dit leidt tot keuzes die gedreven worden door instituties in plaats van door gezamenlijke wensen van werkenden en werk- en opdrachtgevers moet op langere termijn het grote verschil in de institutionele behandeling van zzp'ers en werknemers worden verkleind. Dergelijke hervormingen hebben potentieel een grote impact en vergen daarom tijd en zorgvuldigheid. Bovendien bestaan er in de samenleving verschillende visies waarop deze zouden moeten worden vormgegeven, waardoor draagvlak niet vanzelfsprekend is. Ook in het IBO ZZZP worden verschillende oplossingsrichtingen aangedragen, waarbij de werkgroep IBO ZZZP aangeeft dat de vormgeving van een dergelijk stelsel in hoge mate de uitkomst van politiek debat zal zijn.

Het debat dat kan zorgen voor breed maatschappelijk draagvlak onder deze hervormingen is volop gaande: tussen sociale partners, in de media en beide Kamers der Staten-Generaal. In de Tweede Kamer is een debat aangevraagd<sup>14</sup>, waarin het IBO ZZZP rapport besproken zal worden.

Bij de behandeling van de begroting SZW 2016 in de Tweede Kamer is gesproken over verschillende onderwerpen die raken aan het IBO ZZZP. Zo heeft het kabinet op verzoek van de Tweede Kamer de SER gevraagd advies uit te brengen over onder andere een sluitend stelsel voor loondoorbetaling bij ziekte voor zowel werknemers als zzp'ers.<sup>15</sup> De SER buigt zich op dit moment over het vraagstuk loondoorbetaling bij ziekte voor zelfstandigen. Tijdens het Algemeen Overleg loondoorbetaling bij ziekte van 14 januari 2016 heeft het kabinet aangegeven dat het SER-advies gezien moet worden als onderdeel van een lange termijn (stelsel) herziening, en dus aanvullend is aan de trajecten op dit terrein die in paragraaf 2 genoemd zijn.

### **Tot slot**

Met deze brief heeft het kabinet uw Kamer beter inzicht proberen te geven in de opvatting van het kabinet, de stand van zaken van de genomen beleidsmaatregelen en de wijze waarop het kabinet het maatschappelijk debat ziet ontwikkelen. Het kabinet hoopt hiermee tot uw tevredenheid uitvoering te hebben gegeven aan de motie De Graaf.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
L.F. Asscher

De Minister van Economische Zaken,  
H.G.J. Kamp

---

<sup>14</sup> Handelingen II 2014/15, 10 nr. 25

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2014/2015, 29 544 nr. 679