

Vergaderjaar 2018–2019

**35 074**

## **Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, de Wet financiering sociale verzekeringen en enige andere wetten om de balans tussen vaste en flexibele arbeidsovereenkomsten te verbeteren (Wet arbeidsmarkt in balans)**

**M**

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2019

#### **1. Inleiding**

In de eerste voortgangsbrief van 22 juni 2018 en de tweede voortgangsbrief van 26 november 2018 heeft het kabinet uw Kamer geïnformeerd over de uitwerking van de maatregelen uit het regeerakkoord over «werken als zelfstandige». Met deze derde voortgangsbrief wordt uw Kamer verder geïnformeerd over de inhoudelijke en steeds concreter wordende uitwerking van deze maatregelen en over de nog te nemen stappen.

Zowel de Eerste als de Tweede Kamer heeft tijdens de behandeling van de Wet Arbeidsmarkt in Balans erop aangedrongen dat snel adequate maatregelen genomen moeten worden voor bescherming van zzp'ers, met name aan de onderkant, waarbij tegelijkertijd echte zelfstandigen de ruimte krijgen om te ondernemen. Zij vroegen terecht aandacht voor het risico op een «waterbed-effect», waarbij nieuwe wetgeving voor een deel van de arbeidsmarkt leidt tot problemen op een ander deel van de arbeidsmarkt. Het kabinet voelt zich hierdoor gesterkt in haar plannen voor nieuwe wet- en regelgeving voor zelfstandigen. Met deze brief wordt daarmee tevens uitvoering gegeven aan de motie Van de Ven (VVD) en Oomen-Ruijten (CDA) c.s. over voorstellen voor nieuw zzp-beleid (EK 35.074, I).

Zoals het kabinet vorig jaar schreef is het maken van nieuwe regelgeving geen eenvoudige opgave. Dat was duidelijk bij het opstellen van het Regeerakkoord en is ook gebleken bij de uitwerking in de afgelopen periode. De maatregelen zijn een combinatie van wettelijke maatregelen en andere instrumenten. Daarnaast vereisen ze aanpassingen van het arbeidsrecht, sociale zekerheidswetten en fiscale wetten en hebben ze grote raakvlakken met internationaal recht. Nieuwe wet- en regelgeving

vraagt ook samenwerking met verschillende handhavings- en uitvoeringsinstanties. Bovendien hebben de maatregelen potentieel een grote impact op opdrachtgevers en opdrachtnemers en vragen daarmee een zorgvuldige uitwerking.

Desalniettemin zijn er grote vorderingen gemaakt. In deze brief komt het kabinet met een concrete uitwerking van drie maatregelen waarmee bescherming wordt geboden aan de onderkant van de arbeidsmarkt, ruimte voor ondernemers aan de bovenkant komt en meer duidelijkheid voor opdrachtgevers en zelfstandigen ontstaat:

1. Aan de onderkant komt er een minimumtarief voor zzp'ers van € 16 euro. Dit is een alternatief voor de verplichte arbeidsovereenkomst voor zzp'ers aan de onderkant van de arbeidsmarkt.
2. Aan de bovenkant komt er een zelfstandigenverklaring, die niet alleen vooraf zekerheid geeft over loonheffing en werknemersverzekeringen, maar ook zo ver mogelijk over arbeidsrechtelijke gevolgen, pensioenverplichtingen en cao-bepalingen. Dit is een verdergaande invulling van de afspraak in het regeerakkoord over de opt-out.
3. Voor alle opdrachtgevers van zelfstandigen komt er met de opdrachtgeversverklaring een instrument om zekerheid vooraf te krijgen. Er wordt onderzocht of en in hoeverre deze zekerheid via een webmodule verkregen kan worden. Het testen van de webmodule bevindt zich in het stadium van een grootschalige uitvraag onder opdrachtgevers. Over de resultaten wordt u na de zomer geïnformeerd.

De maatregelen voor de onder- en bovenkant kunnen op korte termijn in de vorm van conceptwetgeving worden uitgezet voor internetconsultatie. Wanneer de (concept-)teksten gereed zijn, zal zoals gebruikelijk op basis van de uitvoeringstoetsen de uitvoerbaarheid worden bepaald.

#### *Zzp'ers: dynamisch en divers*

Zoals hierboven geschetst, vindt het kabinet het nemen van maatregelen onverkort noodzakelijk. Zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) hebben een belangrijke positie op de arbeidsmarkt en in het economisch verkeer. Ze dragen bij aan de benodigde concurrentiekracht, dynamiek en flexibiliteit. Ze spelen een rol in de totstandkoming van nieuwe innovaties en zorgen voor de verspreiding van nieuwe kennis. Zzp'ers dragen actief bij aan het verdienvermogen van de Nederlandse economie, stelt ook de SEO<sup>1</sup>.

Het kabinet wil dan ook volop ruimte geven aan echte ondernemers. Daarom wil het kabinet opdrachtgevers en zzp'ers meer duidelijkheid geven in welke gevallen er volgens de wet *geen* sprake is van een dienstbetrekking. Opdrachtgevers willen niet onverwacht worden geconfronteerd met een naheffingsaanslag loonheffingen en de werkgeversverplichtingen die bij een arbeidsovereenkomst horen en zijn daardoor nu soms huiverig om zzp'ers in te huren. Dat geeft onzekerheid en levert onrust op. Zelfstandigen worden zo onnodig belemmerd om te ondernemen. Aan de bovenkant ervaren opdrachtnemers verder te weinig vrijheid om te kiezen voor het ondernemerschap. Door onzekerheid over de kwalificatie van hun arbeidsrelatie, voelen ze zich gehinderd in het ondernemen.

De groep zzp'ers is echter zeer divers. Het zzp-schap is bijvoorbeeld niet voor iedereen een vrije keuze. Ook vindt het kabinet het van belang dat zzp'ers om de juiste redenen kiezen voor het ondernemerschap, en er niet

<sup>1</sup> SEO (2018), Karakteristieken en tarieven zzp'ers, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

eigenlijk sprake is van een arbeidsovereenkomst. De financiële houdbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel kan in gevaar komen als steeds meer werkenden niet meer meebetalen. Ook daarom zijn heldere regels van belang.

Duidelijke wetgeving is daarnaast nodig om onbedoelde concurrentie tussen werknemers en zelfstandigen te voorkomen. Zzp'ers hebben fiscale voordelen ten opzichte van werknemers en opdrachtgevers hoeven voor zzp'ers geen werkgeverspremies te betalen. Ook lopen opdrachtgevers van zzp'ers minder risico voor bijvoorbeeld loondoorbetaling bij ziekte. Door deze kostenvoordelen is het voor opdrachtgevers én voor de zzp'ers zelf aantrekkelijk om gebruik te maken van deze contractvorm, terwijl de aard van het werk en de kwaliteiten van de zzp'er het uitgangspunt zouden moeten zijn. Nieuwe wetgeving moet het zogenaamde «waterbed-effect» op de arbeidsmarkt tegengaan.

Zwaarwegend is ook dat het kabinet mensen tegen armoede wil beschermen. Sommige zzp'ers werken langdurig voor een (te) laag tarief. Het tarief dat ze krijgen is niet voldoende voor de noodzakelijke levensbehoeften. Ze houden ook zelden geld over voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering en kunnen niet sparen voor tegenslagen zoals het uitblijven van opdrachten.

Naast deze maatregelen werkt het kabinet ook aan andere maatregelen ter ondersteuning voor zelfstandigen. Als onderdeel van principeakkoord over een toekomstbestendig en evenwichtig pensioenstelsel, dat het kabinet op 5 juni jl. samen met werkgevers- en werknemersorganisaties en de SER heeft gepresenteerd, zal het kabinet bezien hoe zelfstandigen vrijwillig kunnen aansluiten bij de pensioenregeling in de sector of de onderneming waar zij werken, ook als zij voordien niet als werknemer hebben deelgenomen. Ook is afgesproken dat er een wettelijke verzekeringsplicht komt voor zelfstandigen tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. In paragraaf 5 wordt de samenhang van de maatregelen nader toegelicht.

De brief is als volgt opgebouwd:

1. Maatregel voor de onderkant van de arbeidsmarkt
2. Maatregel voor de bovenkant van de arbeidsmarkt
3. Verduidelijking gezag
4. Opdrachtgeversverklaring en de webmodule
5. Samenhang arbeidsmarktmaatregelen
6. Planning en gevolgen voor het handhavingsmoratorium

## **2. Maatregel voor de onderkant van de arbeidsmarkt**

### *Algemeen*

In het regeerakkoord was opgenomen dat voor zzp'ers wordt bepaald dat altijd sprake is van een arbeidsovereenkomst bij een laag tarief in combinatie met een langere duur van de overeenkomst of een laag tarief in combinatie met het verrichten van reguliere bedrijfsactiviteiten. In de tweede voortgangsbrief is geschetst dat het kabinet op basis van een eigen juridische analyse tot de conclusie is gekomen dat het risico substantieel is dat deze ALT-maatregel (arbeidsovereenkomst bij laag tarief) strijdig is met Europees recht. Met name de omzetting van de overeenkomst van opdracht, van de zelfstandige die onder de ALT-maatregel valt, naar een arbeidsovereenkomst levert spanning op, omdat dit waarschijnlijk inbreuk maakt op de vrijheid van vestiging (art. 49) en de vrijheid van dienstverrichting (art. 56) van zelfstandigen in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en die inbreuk naar

verwachting niet is te rechtvaardigen. Daarom is in de tweede voortgangsbrief aangekondigd dat het kabinet alternatieve routes verkent.

Naar aanleiding van deze verkenning heeft het kabinet besloten de oorspronkelijke maatregel niet langer uit te werken. Nadere analyse bevestigt de eerdere vermoedens over strijdigheid met het Europees recht. Bij een eventuele juridische procedure zou de Nederlandse regering aansprakelijk gesteld kunnen worden voor schade als gevolg van deze wetgeving. Het kabinet acht dit risico te groot en onwenselijk.

Het probleem aan de onderkant van de arbeidsmarkt voor zzp'ers blijft echter bestaan en is nog steeds zeer urgent. Een deel van de zzp'ers werkt tegen zeer lage tarieven en het risico op een groep werkende armen is reëel: 8,6% van de zzp-huishoudens had in 2017 een inkomen onder het bestaansminimum, tegenover 1,6% van de huishoudens van werknemers.<sup>2</sup> Door ongewenste concurrentie op arbeidsvoorwaarden met werknemers, komt ook het arbeidscontract onder druk te staan.

Het kabinet heeft daarom een alternatief gezocht om een verandering te brengen in de positie van zzp'ers aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Met een generiek minimumtarief voor zzp'ers van € 16 heeft het kabinet een instrument gevonden dat hetzelfde doel bereikt als de oorspronkelijke maatregel: voorkomen dat zzp'ers tegen een te laag tarief ingehuurd worden. Dit helpt bovendien om te voorkomen dat opdrachtgevers aan de onderkant van de arbeidsmarkt alleen vanwege lagere kosten kiezen om te werken met (schijn)zelfstandigen. Naar verwachting is dit instrument wel (onder voorwaarden) in overeenstemming met het Europees recht. De maatregel wordt hieronder nader toegelicht.

#### *Minimumtarief voor zzp'ers*

Ter bescherming van zzp'ers die werkzaam zijn aan de onderkant van de arbeidsmarkt introduceert de regering een generiek minimumtarief van € 16 waardoor werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt de garantie hebben dat zij tenminste een tarief ontvangen waarmee zij in hun noodzakelijke levensbehoeften kunnen voorzien.

Met een minimumtarief voor zelfstandigen wordt voorkomen dat zelfstandigen tegen een te laag tarief werken, zodat ze niet langer riskeren om als werkende armen op de Nederlandse arbeidsmarkt te functioneren. Ook draagt het minimumtarief bij aan het kiezen voor de inhuur van zelfstandigen om de juiste redenen. Immers, het verschil in kosten tussen werknemers en zelfstandigen aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt verkleind.

Aan het minimumtarief kleven ook bepaalde risico's. Zo kan het zijn dat bepaalde zzp'ers aan de onderkant van de markt (in ieder geval op de korte termijn) minder opdrachten krijgen. Ook zou het kunnen zijn dat het invoeren van het minimumtarief normerend werkt, waardoor zzp'ers die nu meer verdienen dan € 16 straks het minimumtarief uitbetaald krijgen. Het is goed om zulke effecten in kaart te brengen en daarom zal het kabinet een onderzoek naar arbeidsmarkteffecten uitvoeren.

#### *Minimumtarief binnen het Europeesrechtelijk kader*

Het minimumtarief is naar verwachting vorm te geven binnen de Europeesrechtelijke kaders. Net als de ALT-maatregel beperkt een minimumtarief de vrijheid van dienstverlening en vestiging. De invoering

<sup>2</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/10/van-werkenden-loopt-zzp-er-meeste-risico-op-armoede>

van een minimumtarief is echter naar zijn aard minder vergaand dan de ALT-maatregel. Er vindt immers geen omzetting plaats van een overeenkomst van opdracht naar een arbeidsovereenkomst. Ook uit informele contacten met ambtenaren van de Europese Commissie, blijkt dat een minimumtarief minder risico op strijdigheid met het Europees recht oplevert, dan de oorspronkelijk voorgestelde maatregel.

Op basis van een eigen analyse komt het kabinet tot de conclusie dat de maatregel een te rechtvaardigen inbreuk op de Europese wet- en regelgeving is. Een dergelijke rechtvaardiging stelt wel een aantal eisen aan de vormgeving van de maatregel. De maatregel dient namelijk 1. noodzakelijk, 2. proportioneel en 3. niet-discriminatoire te zijn. Een inbreuk op de dienstenrichtlijn, die van toepassing is op zelfstandigen die grensoverschrijdend werken, is alleen te rechtvaardigen wanneer dit noodzakelijk is in het kader van de openbare orde. In onderstaande uitwerking van het minimumtarief is steeds rekening gehouden met deze Europeesrechtelijke eisen.

Het kabinet is van mening dat een minimumtarief noodzakelijk is, gegeven het grote risico op armoede onder zzp'ers. Omdat het risico op armoede breed speelt, kiest het kabinet voor een generiek minimumtarief dat voor alle zzp'ers gaat gelden. Voor de Europeesrechtelijke toets van noodzakelijkheid is van belang dat de maatregel coherent is en dus zijn doel bereikt. Daarom kunnen in beginsel geen uitzonderingen worden gemaakt, tenzij aangetoond kan worden dat voor een groep zzp'ers de maatregel niet noodzakelijk is.

Ook is het kabinet van mening dat de maatregel proportioneel is. De maatregel is zo vormgegeven dat deze niet verder gaat dan noodzakelijk om het doel te bereiken. Bij de berekening van de hoogte van het minimumtarief speelt deze proportionaliteitstoets een belangrijke rol, omdat het minimumtarief niet hoger kan worden vastgesteld dan noodzakelijk is om armoede te voorkomen.

Tot slot is de maatregel niet discriminatoire, doordat het generieke minimumtarief van toepassing zal zijn op zowel binnenlandse als ook op buitenlandse dienstverrichters.

#### *Afbakening doelgroep*

Omdat er voor een andere invulling van het regeerakkoord is gekozen, zijn ook de afgesproken criteria opnieuw gewogen. Het kabinet heeft deze nu zodanig gekozen dat zo goed mogelijk wordt aangesloten bij het doel van de maatregel. De afbakening van de doelgroep van het minimumtarief wijkt – naar aanleiding van de hierboven genoemde aandachtspunten – op drie aspecten af van wat in het regeerakkoord en in vorige brieven is voorgesteld.

Het gaat om de volgende onderwerpen:

1. criterium «reguliere bedrijfsactiviteiten»,
2. criterium «korte duur», en
3. reikwijdte.

#### *Ad 1. Criterium «reguliere bedrijfsactiviteiten»*

In afwijking van het regeerakkoord stelt het kabinet voor het criterium «reguliere bedrijfsactiviteiten» te laten vallen. Naast dat het verrichten van niet-reguliere bedrijfsactiviteiten geen indicatie is van een kleiner risico op armoede, is er bij zzp'ers en opdrachtgevers veel weerstand tegen dit criterium. In de tweede voortgangsbrief van november 2018 schreef het kabinet al dat veldpartijen op dit punt praktische problemen zagen. Met

name het feit dat het een nieuw criterium is, dat nog niet is ingevuld door jurisprudentie, en dat de betekenis ervan door de jaren heen steeds zal blijven veranderen, roept de zorg op dat dit veel discussie gaat opleveren. Dit zou daarmee leiden tot meer onzekerheid en minder duidelijkheid.

### *Ad 2. Criterium «korte duur»*

In afwijking van het regeerakkoord stelt het kabinet ook voor het criterium «korte duur» te laten vervallen. Ook het verrichten van korte opdrachten is geen indicatie dat er een kleiner risico op armoede is. Bovendien heeft het criterium andere nadelen. Als opdrachten korter dan 3 maanden niet onder het minimumtarief zouden vallen, ontstaat er een prikkel om klussen op te knippen. Ook zouden opdrachtnemers die korte opdrachten verrichten op arbeidsvoorwaarden kunnen concurreren met hen die langere opdrachten verrichten. Dit is niet denkbeeldig; buitenlandse opdrachtnemers die een korte periode bouwwerkzaamheden komen verrichten in Nederland zouden bijvoorbeeld tegen een lager tarief kunnen werken dan Nederlandse opdrachtnemers. Ook leidt dit criterium tot extra administratieve lasten, omdat opdrachtnemers en opdrachtgevers moeten gaan bijhouden hoe vaak ze over een bepaalde periode een overeenkomst zijn aangegaan.

### *Ad 3. Reikwijdte*

In de tweede voortgangsbrief heeft het kabinet aangegeven dat het voor de hand ligt een aantal groepen, zoals particuliere opdrachtgevers, uit te zonderen van de oorspronkelijke maatregel. Deze afweging ligt anders bij een minimumtarief. De reden daarvoor is tweeledig. Ten eerste moeten, gegeven de doelstelling, eventuele uitzonderingen voor groepen zelfstandigen Europees rechtelijk worden gebaseerd op het ontbreken van noodzaak. Er is geen reden om aan te nemen dat het risico op armoede kleiner is onder opdrachtnemers die voor particulieren werken. In het onderzoek naar tarieven van zelfstandigen blijkt juist dat tarieven die afgesproken worden met particuliere opdrachtgevers vaak lager liggen dan tarieven die afgesproken worden met zakelijke opdrachtgevers. Ten tweede is de verplichting van het betalen van een minimumtarief veel lichter dan de verplichting om de opdrachtnemer als werknemer in dienst te nemen, zoals bij de oorspronkelijke maatregel de bedoeling was. Daarom zullen ook particuliere opdrachtgevers onder de reikwijdte van het minimum tarief vallen. Bij de vormgeving van de maatregel wordt er uiteraard wel rekening mee gehouden dat van particuliere opdrachtgevers niet hetzelfde kan worden verwacht als van zakelijke opdrachtgevers. Hieronder wordt uitgewerkt wat dit in de praktijk betekent.

#### *Hoogte van het tarief*

Het kabinet kiest voor een minimumtarief van € 16 per uur. Het doel van het minimumtarief is het garanderen van een bestaansminimum. Dit is leidend bij de vaststelling van de hoogte van het tarief. Een hoger tarief dan noodzakelijk voor een bestaansminimum zou immers niet proportioneel zijn om het gestelde doel te bereiken.

Het kabinet hanteert daarom de volgende uitgangspunten:

- Het bestaansminimum is gebaseerd op het sociaal minimum, oftewel het niveau van de bijstandsuitkering. In 2019 is dit netto € 13.577<sup>3</sup> per jaar.

<sup>3</sup> Dit is gebaseerd op het netto bijstandsbedrag voor een alleenstaande in 2019 (uitgaande van de MEV 2019) à € 12.340 plus het bedrag aan zorgtoeslag dat deze persoon krijgt (wederom op basis van MEV 2019) à € 1.237.

- Met het minimumtarief wordt bewerkstelligd dat werkenden de mogelijkheid hebben om in hun levensonderhoud te voorzien én zich kunnen verzekeren of reserveringen kunnen maken voor risico's op inkomensverlies (ziekte en arbeidsongeschiktheid, werkloosheid/leegloop).
- De hoogte van het tarief is zo gekozen dat een zzp'er die voltijd werkt (40 uur per week, 46 weken per jaar) er het bestaansminimum mee kan verdienen. Daarbij is uitgegaan van het gemiddelde percentage declarabele uren. Volgens de meest recente cijfers, namelijk die uit het zzp-panel 2012<sup>4</sup>, ligt dat gemiddelde percentage op 67%.
- Het tarief gaat gelden voor alle direct aan de opdracht gerelateerde uren. Direct aan de opdracht gerelateerde kosten moeten daar bovenop in rekening gebracht worden.
- Opdrachtnemers maken ook kosten die niet direct aan de opdracht gerelateerd zijn. In de hoogte van het tarief is daarom, op basis van cijfers van onderzoeksbureau SEO<sup>5</sup>, rekening gehouden met een opslag voor indirecte kosten van 15%.
- Bij de berekening is ervan uitgegaan dat de zzp'er dit bestaansminimum kan verdienen, ook wanneer deze geen fiscale ondernemersfaciliteiten geniet (zoals een resultaatgenieter).

Op basis van deze uitgangspunten komt het kabinet tot een minimumtarief van € 16 per uur, prijspeil 2019.

#### *Wat betekent dit in de praktijk?*

Het minimumtarief is bedoeld om opdrachtnemers te beschermen tegen armoede, door te voorkomen dat ze tegen te lage tarieven (moeten) werken. Zelfstandigen aan de onderkant van de arbeidsmarkt hebben vaak een zeer beperkte onderhandelingspositie ten opzichte van de opdrachtgever. Daarom is besloten de verantwoordelijkheid voor het controleren en betalen van het minimumtarief neer te leggen bij de opdrachtgever. De opdrachtgever is echter sterk afhankelijk van de informatie van de opdrachtnemer. De opdrachtnemer wordt daarom verantwoordelijk voor het aanleveren van deze informatie. In de praktijk betekent dit het volgende.

De opdrachtnemer moet voorafgaand aan elke opdracht een inschatting maken van de directe kosten en uren. Hij moet deze gegevens in de vorm van een uren- en kostenoverzicht aan de opdrachtgever overleggen, opdat deze het uurtarief kan berekenen. Op basis hiervan kan de opdrachtgever voorafgaand aan de opdracht al nagaan of er (naar inschatting) voldaan zal worden aan het minimumtarief. In de praktijk zal dit dus betekenen dat de offerte een belangrijk instrument wordt om te bepalen of aan het minimumtarief is voldaan. In deze offerte zal op basis van de directe kosten en uren die de opdrachtnemer verwacht te maken, duidelijk moeten worden welk uurtarief tot stand komt.

Zakelijke opdrachtgevers krijgen een grotere verantwoordelijkheid dan particuliere opdrachtgevers. Indien achteraf blijkt dat er meer directe kosten en/of uren zijn gemaakt dan vooraf ingeschat en het tarief daardoor onder het minimumtarief zou uitkomen, dan is de zakelijke opdrachtgever verplicht om bij te betalen. Een deel van het ondernemersrisico van de opdrachtnemer verschuift op deze manier naar de opdrachtgever. Daarom zal de opdrachtnemer bij opdrachten voor zakelijke opdrachtgevers gedurende de opdracht de directe kosten en uren per

<sup>4</sup> *Stand van zaken zelfstandigen zonder personeel in Nederland.* (2012) Stichting ZZP Nederland.

<sup>5</sup> *Karakteristieken en tarieven zzp'ers.* (2018) SEO Economisch Onderzoek.



opdracht moeten bijhouden, en na afloop deze gegevens aan de zakelijke opdrachtgever moeten verstrekken.

Zakelijke opdrachtgevers zullen zich op beide momenten (zowel vooraf als achteraf) ervan moeten vergewissen dat deze gegevens aannemelijk zijn. Uitgaande van de beperkte onderhandelingsmacht, bestaat immers het risico dat de opdrachtnemer zich gedwongen voelt onjuiste informatie aan te leveren. Dat geldt zowel voor informatie die nodig is om te beoordelen of het minimumtarief van toepassing is als voor informatie om te bepalen of het minimumtarief betaald wordt (gewerkte uren, gemaakte kosten). Als de opdrachtgever blindelings op deze informatie af zou mogen gaan, zou hij op basis van deze onjuiste informatie gevrijwaard zijn van betaling van het minimumtarief. Daarom komt de verantwoordelijkheid voor de juistheid van de informatie mede bij de zakelijke opdrachtgever te liggen.

Particuliere opdrachtgevers krijgen een lichtere verantwoordelijkheid. Als voorafgaand blijkt dat minimaal het minimumtarief gerekend wordt, bijvoorbeeld uit de offerte, hoeft hij niet achteraf bij te betalen, als uiteindelijk toch meer uren of kosten gemaakt worden door de opdrachtnemer. Bovendien hoeven particuliere opdrachtgevers niet te beoordelen of de gegevens van de opdrachtnemer aannemelijk zijn. Het voert te ver om een dergelijke verplichting aan particulieren op te leggen. De particuliere opdrachtgever mag dus vertrouwen op de inschatting van de opdrachtnemer. Als de opdrachtnemer een verkeerde inschatting maakt, en daardoor onder het minimumtarief zakt, dan is dat voor rekening van de opdrachtnemer. De bewijslast ligt dus bij de opdrachtnemer.

Voor alle betrokken partijen, zowel opdrachtnemers als zakelijke en particuliere opdrachtgevers, heeft het minimumtarief een stijging van de administratieve lasten tot gevolg. Ook opdrachtnemers aan de bovenkant van de arbeidsmarkt zullen immers moeten bijhouden wat hun uurtarief is, zodat controleerbaar wordt dat de opdrachtnemer inderdaad een hoog uurtarief vraagt. Dit is een vervelende, maar onvermijdelijke consequentie van de noodzaak om te voorkomen dat er een groep zzp'ers als werkende armen gaat functioneren op de arbeidsmarkt.

De naleving van de wetgeving over het minimumtarief heeft een civielrechtelijke en een bestuursrechtelijke component. Opdrachtnemers en belangenorganisaties kunnen bij de civiele rechter naleving van het minimumtarief afdwingen. Daarnaast zal er bestuursrechtelijk toezicht op het minimumtarief plaatsvinden door de Inspectie SZW.

### *Vervolg*

De aankomende tijd wordt gebruikt om een aantal nog openstaande zaken nader uit te werken, zoals het voorkomen van ontwijkingsmogelijkheden, de samenhang met de toepassing van het wettelijk minimumloon voor bepaalde overeenkomsten van opdracht (WML-ovo) en fictieve dienstbetrekkingen, ketenaansprakelijkheid en het uitzonderen van bepaalde groepen.

### *Nieuwe leidraad voor zzp'ers van de Autoriteit Consument en Markt*

In bovenstaande alinea's is toegelicht hoe het kabinet een wettelijk generiek minimumtarief wil introduceren om voor zzp'ers een bestaansminimum te garanderen. De Tweede Kamer heeft eerder ook gevraagd naar andere mogelijkheden om betere arbeidsvoorwaarden voor zelfstandigen te organiseren, zoals de mogelijkheid voor zelfstandigen om collectieve afspraken te maken. Tijdens de behandeling van de Wet arbeidsmarkt in balans in de Tweede Kamer vroeg de heer Weyenberg het



kabinet hierover in gesprek te gaan met de Autoriteit Consument en Markt (ACM).<sup>6</sup>

Momenteel werkt de ACM aan een nieuwe leidraad over zzp'ers en minimumtarieven. Deze nieuwe leidraad vervangt de «Leidraad tariefafspraken voor zzp'ers in cao's» uit 2017, is breder van opzet en gaat niet alleen over cao's. Met de nieuwe leidraad wil de ACM meer duidelijkheid bieden over de omstandigheden waaronder zzp'ers collectief minimumtarieven mogen afspreken en collectieve afspraken mogen maken die hun markt- en inkomenspositie kunnen versterken. Doel is ook om de praktische toepassing van de regels te vereenvoudigen.

De leidraad is zoals gezegd nog in ontwikkeling en derhalve nog niet vastgesteld. Op 23 mei 2019 heeft over het concept van de leidraad overleg plaatsgevonden tussen de Minister van SZW, de Staatssecretaris van EZK en de bestuursvoorzitter van de ACM. Uit dit overleg komt naar voren dat de ACM met de nieuwe leidraad proactief zoekt naar mogelijkheden binnen het mededingingsrecht voor zelfstandigen om afspraken te maken en naar een heldere vertaling van de regels om de toepassing in de praktijk te vereenvoudigen.

Het kabinet waardeert de opstelling van de ACM zeer. De ACM laat hiermee zien bereid te zijn om – mede gezien de huidige maatschappelijke ontwikkelingen en de groei van het aantal zzp'ers aan de onderkant van de arbeidsmarkt – oplossingen binnen het mededingingsrecht op te zoeken en regels praktisch toepasbaar te maken. Op basis van dit overleg maakt het kabinet op dat collectieve tariefafspraken binnen de Mededingingswet toegestaan zijn als zelfstandigen zij-aan-zij met werknemers dezelfde activiteiten in een onderneming verrichten. De ACM is op dit moment aan het onderzoeken of het «zij-aan-zij» verrichten van werkzaamheden in de nieuwe leidraad verwerkt zou kunnen worden als een praktisch toepasbare vuistregel om invulling te geven aan de criteria die het Hof in het arrest FNV/Kiem<sup>7</sup> stelt.

Indien deze route geen oplossing biedt voor bepaalde zelfstandigen, bijvoorbeeld omdat zij niet zij-aan-zij met werknemers werken, beziet de ACM de mogelijkheden voor zelfstandigen, of hun vertegenwoordigers, om tariefafspraken te maken om een inkomen op het sociale minimum te kunnen verwerven. Als deze mogelijkheden er inderdaad blijken te zijn, kunnen deze door (organisaties van) zelfstandigen benut worden. Het kabinet verwacht dat dit in sommige gevallen in een behoefte kan voorzien, in ieder geval zolang de voorgenomen wettelijke regeling die in een generiek minimumtarief voorziet nog niet tot stand is gekomen.

Het proces is als volgt. Op dit moment wordt de leidraad binnen de ACM besproken. De ACM zal de leidraad daarna bespreken met de Europese Commissie. Vervolgens zal in de zomerperiode een openbare consultatie van start gaan waarbij een ieder input kan leveren op de vernieuwde leidraad.

<sup>6</sup> Kst. II 2018/2019, 35 074, nr. 48.

<sup>7</sup> HvJ EU 4 december 2014, zaak C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2411 (FNV Kunsten Informatie en Media/Staat).

## 2. Maatregel voor de bovenkant van de arbeidsmarkt

### *Algemeen*

In het regeerakkoord is afgesproken dat er voor zelfstandige ondernemers een opt-out van de loonheffingen en de werknemersverzekeringen komt. Het doel van deze maatregel is om ondernemers aan de bovenkant van de arbeidsmarkt en hun opdrachtgevers de zekerheid te bieden dat ze buiten dienstbetrekking werken. Daarmee krijgen ondernemers meer ruimte om te ondernemen. Dit is een aanvullende maatregel ten opzichte van het verduidelijken van het gezagscriterium en ten opzichte van de opdrachtgeversverklaring, die hierna in deze brief aan de orde zullen komen.

### *Reikwijdte*

Volgens het regeerakkoord geldt de opt-out voor de loonheffingen en de werknemersverzekeringen. Dat betekent dat de opdrachtgever bij de opt-out is gevrijwaard voor de loonheffingen en dat de werkende niet verzekerd is voor de werknemersverzekeringen, ook als (achteraf) toch blijkt dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Dat neemt echter niet alle onzekerheid bij de opdrachtgever weg. Mocht achteraf blijken dat er toch sprake is van een arbeidsovereenkomst, dan zou de opdrachtgever bijvoorbeeld loon moeten doorbetalen bij ziekte. Ook zou de werkende onder een pensioenplicht of cao kunnen vallen.

Gelet op het doel van de opt-out om zoveel mogelijk zekerheid te bieden, stelt het kabinet voor om op dit punt verder te gaan dan in het regeerakkoord was beoogd. Daarom wordt de reikwijdte van de opt-out uitgebreid naar een deel van het arbeidsrecht en (onder voorwaarden) naar de toepasselijkheid van pensioenen en cao's. Door deze uitbreiding krijgen opdrachtgevers en opdrachtnemers extra zekerheid, wanneer zij aan de voorwaarden voldoen en gezamenlijk verklaren dat zij bedoelen met elkaar te werken in een relatie als opdrachtgever en zelfstandige. De maatregel aan de bovenkant van de arbeidsmarkt wordt daarmee een (geclausuleerde) *zelfstandigenverklaring* en biedt zelfstandigen meer ruimte om te ondernemen dan de opt-out uit het regeerakkoord.

Een werkende met deze zelfstandigenverklaring kan bijvoorbeeld geen aanspraak meer maken op loondoorbetaling bij ziekte, als achteraf toch blijkt dat er sprake was van werknemerschap. Het voorkomt ook dat een opdrachtgever gehouden is om met terugwerkende kracht pensioenpremies te betalen als het pensioenfonds oordeelt dat de werkende met een zelfstandigenverklaring een werknemer is. Ook de doorwerking van de zelfstandigenverklaring naar de arbeidsvoorwaarden in cao's biedt de opdrachtgever extra zekerheid.

Deze doorwerking naar arbeidsrecht, cao's en pensioenen is begrensd door internationaal recht. Wanneer een werkende met een zelfstandigenverklaring later door een rechter als werknemer wordt gekwalificeerd, dient het deel van het arbeidsrecht dat voortvloeit uit internationaal recht te worden gerespecteerd. Rechten voor werknemers die voortvloeien uit Europese richtlijnen (zoals vakantiedagen) zijn nog steeds van toepassing op deze werkenden. Ook geldt dat vrijheid op collectieve onderhandeling van toepassing blijft. Het blijft voor sociale partners dus mogelijk om voor deze werkenden collectieve afspraken te maken.

Overigens schat het kabinet in dat de kans niet groot is dat werkenden met een zelfstandigenverklaring, die aan alle voorwaarden voldoen, vaak naar de rechter zullen stappen om zich toch als werknemers te laten kwalificeren, omdat ze zelf bewust voor de verklaring en dus ook alle gevolgen hebben gekozen.

## *Vormgeving*

Om bovenstaande te regelen is het noodzakelijk dat werkenden met een zelfstandigenverklaring, die achteraf toch werknemer blijken te zijn, onderscheiden kunnen worden van andere werknemers in het Burgerlijk Wetboek. Daarmee wordt geregeld dat wanneer sociale partners in cao's of pensioenregelingen verwijzen naar «werknemer» of «arbeidsovereenkomst», dit geen verwijzing betreft naar de werknemer met een zelfstandigenverklaring. Voor sociale partners blijft het mogelijk om (bepaalde) cao- of pensioenbepalingen ook te laten gelden voor werknemers met een zelfstandigenverklaring.

Net zoals bij de onderkantmaatregel, vervalt het criterium «reguliere bedrijfsactiviteiten», in afwijking van het regeerakkoord. In de tweede voortgangsbrief van november 2018 schreef het kabinet al dat veldpartijen op dit punt praktische problemen zagen, omdat het een nieuw criterium is dat nog niet is ingevuld door jurisprudentie. Hierdoor zou er veel onduidelijkheid ontstaan rondom dit criterium, terwijl het doel van de zelfstandigenverklaring juist is om zekerheid te geven.

Voor gebruik van de zelfstandigenverklaring gelden de volgende voorwaarden:

1. In de overeenkomst van opdracht moet opgenomen zijn dat partijen de bedoeling hebben geen arbeidsovereenkomst te sluiten.
2. De arbeidsbeloning bedraagt minimaal € 75 per uur (prijsspeil 2019).
3. De overeenkomst wordt aangegaan voor maximaal een jaar.
4. De opdrachtgever en de opdrachtnemer ondertekenen beiden de zelfstandigenverklaring.
5. De opdrachtnemer dient bij de Kamer van Koophandel ingeschreven te staan.

### *Ad 1. Bedoeling geen arbeidsovereenkomst*

De zelfstandigenverklaring is bedoeld voor echte zelfstandigen. Partijen moeten daarom in de overeenkomst opnemen dat ze de bedoeling hebben om geen arbeidsovereenkomst te sluiten. Dit betreft een vormvoorschrift: het is immers zeer lastig (zo niet onmogelijk) voor de toezichthoudende instantie om de echte bedoeling van partijen te achterhalen. Daarom is het voldoende als partijen opschrijven dat zij niet de bedoeling hebben een arbeidsovereenkomst te sluiten. Deze eis stond niet in het regeerakkoord, maar wordt voorgesteld om partijen bewust te laten kiezen voor de zelfstandigenverklaring en de gevolgen die dat met zich meebrengt aan rechten en plichten.

### *Ad 2. Arbeidsbeloning per uur minimaal € 75*

De arbeidsbeloning per uur wordt op dezelfde manier berekend als bij het minimumtarief. Partijen moeten bijvoorbeeld dezelfde directe kosten en uren bijhouden. Daardoor gelden dezelfde administratieve verplichtingen en hoeven ze niet twee verschillende administraties bij te houden.

De opdrachtgever moet zowel vooraf – eventueel op basis van een inschatting – vaststellen dat naar verwachting minimaal € 75 per uur (conform regeerakkoord) betaald wordt als achteraf vaststellen dat daadwerkelijk minimaal dit bedrag betaald is. Om dit achteraf vast te kunnen stellen, moet de opdrachtnemer na afloop van de werkzaamheden aan de opdrachtgever een overzicht verstrekken van de direct aan de opdracht toerekenbare kosten en uren. Daarbij mag de opdrachtgever niet blindelings op deze overzichten vertrouwen. Aan de eis van minimaal € 75 per uur is enkel voldaan als ook daadwerkelijk minimaal € 75 per uur

is betaald. Dit bedrag zal jaarlijks worden geïndexeerd. Bij een dergelijk substantieel uurtarief acht het kabinet de opdrachtnemer mede vanwege de sterke onderhandelingspositie in staat om de arbeidsrelatie naar eigen inzicht vorm te geven.

#### *Ad 3. Maximaal een jaar*

Partijen moeten afspreken hoe lang de overeenkomst, waarvoor de zelfstandigenverklaring geldt, duurt. Om gebruik te kunnen maken van de zelfstandigenverklaring is vereist dat de duur van die overeenkomst maximaal een jaar is, conform het regeerakkoord. Mochten de werkzaamheden uitlopen en langer duren dan een jaar, dan geldt de zelfstandigenverklaring niet meer voor de periode na dat jaar. Het kabinet acht het wenselijk om een vereiste van maximaal een jaar op te nemen om te voorkomen dat de zelfstandigenverklaring wordt gebruikt door werknemers die voor langere tijd werkzaamheden verrichten.

Er komt een samentelregeling. Alle werkzaamheden die door een werkende eerder zijn verricht voor dezelfde opdrachtgever, ongeacht de contractvorm, tellen mee. Omzeiling van de samentelregeling wordt onder andere voorkomen door te bepalen dat alle werkzaamheden die feitelijk voor dezelfde opdrachtgever worden verricht, worden samengeteld. Het maakt daarbij niet uit dat de juridische opdrachtgever wijzigt (bijvoorbeeld in een ander concernonderdeel). De termijn van een jaar begint te lopen op het moment dat voor het eerst werkzaamheden worden verricht voor de opdrachtgever. Als na afronding van een opdracht minimaal 6 maanden geen werkzaamheden zijn verricht voor die opdrachtgever, start bij aanvang van de werkzaamheden een nieuwe termijn van een jaar.

#### *Ad 4. Gezamenlijke verklaring*

Het is van belang dat de opdrachtgever en de opdrachtnemer gezamenlijk door middel van het tekenen van de zelfstandigenverklaring tot uitdrukking brengen deze toe te willen passen, omdat de zelfstandigenverklaring voor beide partijen rechtsgevolgen heeft. De ondertekening dient voor de start van de werkzaamheden plaats te vinden en de opdrachtgever neemt de verklaring op in zijn administratie. In de verklaring komt ook het KvK-nummer te staan. Partijen zijn vrij om naar eigen inzicht een verklaring op te stellen die aan de voorwaarden voldoet. Er wordt een format voor een verklaring ter beschikking gesteld waarvan partijen gebruik kunnen maken.

#### *Ad 5. Inschrijving Kamer van Koophandel*

Het kabinet acht het van belang dat de zelfstandigenverklaring ingezet wordt door zelfstandigen. Om de zelfstandigheid van degene die kiest voor zelfstandigenverklaring te benadrukken wordt een inschrijving in de Kamer van Koophandel (KvK) vereist, bovenop de eisen uit het regeerakkoord.

#### *Wat betekent dit in de praktijk?*

De zelfstandigenverklaring is bedoeld voor een specifieke groep werkenden. Daarom is het belangrijk dat aan bovenstaande voorwaarden is voldaan. Het is dus van belang dat partijen goed bekijken of ze aan de voorwaarden voldoen, zowel voorafgaand aan de werkzaamheden waarvoor de zelfstandigenverklaring geldt als na afloop, en dat goed vastleggen. Het niet voldoen aan de voorwaarden kan namelijk grote gevolgen hebben.

Als niet aan de voorwaarden voor de zelfstandigenverklaring wordt voldaan, geldt deze dan ook met terugwerkende kracht niet. Een dergelijke vaststelling kan gedaan worden door de burgerlijk rechter, de Belastingdienst en het UWV. In het volgende onderdeel wordt dit nader toegelicht. Daarmee vervallen de vrijwaring en de rechtsgevolgen van de zelfstandigenverklaring. In dat geval dienen opdrachtgever en opdrachtnemer alsnog te beoordelen of gewerkt kan worden buiten dienstbetrekking, bijvoorbeeld middels de webmodule. Als sprake is van werken binnen dienstbetrekking, kan de werknemer aanspraak maken op uitkeringen op grond van werknemersverzekeringen. Tevens geldt – als er sprake is van een arbeidsovereenkomst – de volledige arbeidsrechtelijke bescherming en zijn eventueel een cao en pensioenregeling van toepassing. Voor de opdrachtgever – die werkgever blijkt te zijn – geldt dat hij loonheffing, premies voor de werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet verschuldigd is.

#### *Toezicht en handhaving*

Ten aanzien van de loonheffingen ligt de bewijslast dat aan de cumulatieve voorwaarden van de zelfstandigenverklaring is voldaan bij de opdrachtgever. Indien niet aan de cumulatieve voorwaarden wordt voldaan, kunnen – op grond van het gebruikelijke regime uit de Wet op de loonbelasting 1964 – correctieverplichtingen, naheffingsaanslagen en boetes opgelegd worden door de Belastingdienst.

Indien een werkende met een zelfstandigenverklaring een uitkering bij het UWV aanvraagt, zal het UWV nagaan of voldaan is aan de voorwaarden van de zelfstandigenverklaring. Is voldaan aan de voorwaarden, dan zal het UWV geen verder onderzoek verrichten. Er geldt dan geen verzekeringsplicht. De opdrachtnemer heeft geen recht op een uitkering. Is het UWV echter van oordeel dat niet is voldaan aan de voorwaarden van de zelfstandigenverklaring dan zal het onderzoek worden voortgezet. Het UWV gaat dan na of sprake is van een dienstbetrekking. Is dat het geval, dan is er sprake van een verzekeringsplicht en (indien ook aan de overige voorwaarden van de uitkering is voldaan) recht op een uitkering.

Indien een werkende met een zelfstandigenverklaring zich op het standpunt stelt dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst en bijvoorbeeld een beroep doet op bepaalde arbeidsrechtelijke bescherming of cao-bepalingen, dan spelen feiten en omstandigheden van het individuele geval een belangrijke rol bij de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Bij verschil van inzicht kunnen contractspartijen (en hun vertegenwoordigers) naar de civiele rechter stappen.

#### *Vervolg*

Het hierboven beschreven stelsel wordt op dit moment omgezet in wetgeving. Daarbij staat nog een aantal punten open voor verder uitwerking zoals de relatie met de fictieve dienstbetrekking en de doorwerking van het stelsel naar andere (arbeidsrechtelijke) wetgeving.

### **3. Verduidelijking gezag**

Zoals afgesproken in het regeerakkoord is verduidelijkt wanneer er sprake is van een gezagsverhouding. Conform de motie Wiersma/Van Weyenberg<sup>8</sup> is dit versneld ingevoerd. Zoals aangekondigd in de tweede voortgangsbrief is per 1 januari 2019 een uitgebreide toelichting over het gezagscriterium toegevoegd aan het zogenoemde Handboek Loonhef-

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2017/2018, 34 775-XV, nr. 32

fingen (dat de status heeft van een beleidsbesluit). In dit stuk wordt zo goed mogelijk inzicht gegeven in de elementen die onder het huidige recht en de stand van de jurisprudentie een rol spelen in de beoordeling of sprake is van een gezagsverhouding.

Deze verduidelijking is tot stand gekomen naar aanleiding van input van, en gesprekken met, veldpartijen. Ook is een aantal wetenschappers gevraagd hierover een position paper te schrijven<sup>9</sup>. Door middel van indicaties voor gezag, contra-indicaties voor gezag en door met voorbeelden te werken, is het gezagscriterium verduidelijkt. Hiermee hebben opdrachtgevers en -nemers meer handvatten gekregen om zelf te beoordelen of er sprake is van een gezagsrelatie.

#### **4. Opdrachtgeversverklaring en webmodule**

##### *Algemeen*

Onder de huidige wetgeving ervaren opdrachtgevers en hun opdrachtnemers, waaronder zzp'ers, onvoldoende duidelijkheid in welke gevallen er geen sprake is van een dienstbetrekking. Daarom werkt het kabinet aan een webmodule, gebaseerd op wetgeving en jurisprudentie in het kader van de kwalificatie van de arbeidsverhouding, waarmee aan de hand van de antwoorden op een aantal vragen vooraf kan worden vastgesteld dat er geen sprake is van een dienstbetrekking («werken buiten dienstbetrekking»). In dat geval geeft de webmodule een zogeheten opdrachtgeversverklaring. Deze opdrachtgeversverklaring geeft de opdrachtgever vooraf zekerheid dat geen loonheffing hoeft te worden ingehouden en afgedragen en geen premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet hoeven te worden betaald. De opdrachtgeversverklaring is geldig voor zover de webmodule naar waarheid is ingevuld en er in de praktijk dienovereenkomstig wordt gewerkt. Als de webmodule niet de conclusie «buiten dienstbetrekking» kan trekken, wordt geen opdrachtgeversverklaring afgegeven. Dit wil overigens niet zeggen dat er wel sprake is van een dienstbetrekking. Het betekent slechts dat op basis van de gegeven informatie niet geconcludeerd kan worden dat er geen dienstbetrekking is.

De webmodule is additioneel aan andere instrumenten en zorgt voor een laagdrempelige manier om zekerheid te krijgen over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. De webmodule kan immers door de opdrachtgever rechtstreeks benaderd worden en er is geen contact met een toezichthoudende instantie voor nodig (dit in tegenstelling tot een nieuw af te sluiten modelovereenkomst of vooroverleg). De webmodule is daarmee een instrument om zekerheid te krijgen over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Opdrachtgevers zijn niet verplicht om de webmodule te gebruiken. Als een opdrachtgever bijvoorbeeld zeker weet dat er sprake is van een dienstbetrekking of juist van «buiten dienstbetrekking» dan zal hij het waarschijnlijk het niet nodig vinden de webmodule in te vullen. Ook kan er al duidelijkheid over de arbeidsrelatie zijn op basis van de verduidelijking van gezag in het Handboek Loonheffingen, op basis van een goedgekeurde modelovereenkomst of na vooroverleg met de Belastingdienst. Ook dan zullen opdrachtgevers het waarschijnlijk niet nodig vinden de webmodule in te vullen.

<sup>9</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/11/26/vervolgbijsluiting-%E2%80%98werken-als-zelfstandige%E2%80%99>

### *Stand van zaken en vervolg*

Ten behoeve van de webmodule is een (uitgebreide) conceptvragenlijst ontwikkeld die zoveel mogelijk relevante elementen uitvraagt om de beoordeling van de arbeidsrelatie te kunnen maken. Deze uitgebreide vragenlijst is de basis om te komen tot een beslisboom.

Daarnaast heeft de Universiteit van Amsterdam een juridische database ontwikkeld waarin jurisprudentie op het gebied van het arbeidsrecht, de fiscaliteit en sociale zekerheid van ongeveer de laatste 10 jaar inzichtelijk wordt gemaakt met betrekking tot de classificatie van een arbeidsrelatie. Hierbij wordt een verband gelegd met de concept vragenlijst en wordt aangegeven welke elementen een doorslaggevende rol hebben gespeeld bij de uiteindelijke beoordeling. Deze database is inmiddels zo goed als afgerond. De analyse van deze database wordt gebruikt om te komen tot een weging van de afzonderlijke vragen: welk element weegt zwaar(der) mee bij de kwalificatie van de arbeidsrelatie.

Om de administratieve lasten te kunnen verlagen, wordt onderzocht of de vragenlijst zoveel als mogelijk beperkt kan worden. Daarvoor zijn praktijkcasussen nodig. Daarom is de (uitgebreide) vragenlijst allereerst uitgezet onder 1000 opdrachtgevers in het kader van de testfase. Op basis van de lessen die daaruit volgden, zijn inmiddels 50.000 opdrachtgevers aangeschreven met het verzoek de vragenlijst in te vullen. Op basis van de ingevulde vragenlijsten wordt gezien in hoeverre de vragenlijst kan worden ingekort. Zo wordt op basis van data-analyse gezien of een algoritme kan worden ontwikkeld, welke via een slimme routing met zo min mogelijk vragen tot een correcte uitkomst komt.

De ingevulde vragenlijsten worden niet alleen gebruikt voor het ontwikkelen van een algoritme, maar ook voor het testen van de beslisboom. Het streven is om te komen tot een beslisboom met zo min mogelijk vragen, die zo vaak mogelijk zekerheid geeft, en een zo klein mogelijke foutmarge heeft. Er zal een balans moeten worden gevonden tussen deze drie doeleinden. In hoeverre dit mogelijk is zal moeten blijken in de testfase die deze zomer plaatsvindt. Afhankelijk van de uitkomst van deze testfase zal gezien worden of het instrument naar behoren functioneert. Na de zomer wordt uw Kamer hierover geïnformeerd.

De uitwerking van de hiervoor beschreven maatregelen staat niet op zichzelf. In de brief van december 2017 heeft het kabinet een integrale aanpak gepresenteerd voor het arbeidsmarktbeleid. Het kabinet zet in op een arbeidsmarkt die zekerheid en kansen biedt aan iedereen. Dat vereist een integrale aanpak gericht op het verbeteren van de balans op de arbeidsmarkt waarbij vanuit verschillende dossiers stappen worden gezet. Uitgangspunt van de benadering van het kabinet is, zoals ook de Eerste en Tweede Kamer hebben benadrukt, dat bovengenoemde problemen niet in isolatie moeten worden opgelost. Alle dossiers hangen met elkaar samen en beïnvloeden elkaar.

Tegelijkertijd kent elk dossier zijn eigen dynamiek (ook in relatie tot de rol van de sociale partners), complexiteit en uitvoeringsvragen. Om te borgen dat deze kabinetsperiode op alle dossiers de benodigde stappen kunnen worden gezet en dossiers elkaar niet in de weg gaan zitten, biedt de kabinetsaanpak ruimte aan maatwerk met oog voor de samenhang. Juist om de integraliteit te bewaken en waterbedeften zoveel mogelijk te voorkomen, zijn alle trajecten gericht op afronding van wet- en regelgeving in 2020–2021, dus gedurende deze kabinetsperiode.



In de brief van december 2017<sup>10</sup> zijn de routes benoemd en inmiddels is op deze routes grote voortgang geboekt:

1. Een stevige agenda voor de *arbeidsmarkt van de toekomst*, met enerzijds aandacht voor de benodigde skills en anderzijds voor de aansluiting van de zekerheden en het arbeidsrecht bij een veranderende arbeidsmarkt.
2. Samen met sociale partners werken naar *vernieuwing van het pensioenstelsel*.
3. Wetgeving op het gebied van *vast/flex* (de Wab) en *arbeid en zorg*.
4. Uitvoeren van de maatregelen rond het *zfp-kwalificatievraagstuk* en het stelsel van *ziekte en arbeidsongeschiktheid*.
5. De maatregelen rond de *Participatiewet* verder uitwerken met sociale partners, gemeenten en andere betrokken partijen.

Hieronder wordt ingegaan op de ontwikkelingen met sterke raakvlakken ten aanzien van de zfp-maatregelen.

#### *Ad 1. Arbeidsmarkt van de toekomst*

Het kabinet heeft een aanpak gepresenteerd om *een leven lang ontwikkelen* te stimuleren, ook bij flexibele arbeidsrelaties. De focus ligt op het stimuleren van eigen regie van mensen op hun loopbaan en hun leven, zodat zij zich kunnen ontwikkelen, hun eigen keuzes kunnen maken en kunnen voorkomen dat zij hun baan verliezen. Onderdeel daarvan is dat zowel werkenden als niet-werkenden straks een persoonlijk ontwikkelbudget voor scholing en ontwikkeling kunnen aanvragen, waarover de Tweede Kamer bij brief van 3 juni jl. is geïnformeerd.<sup>11</sup>

De regering heeft verder een onafhankelijke Commissie Regulering van werk ingesteld die advies zal geven over de toekomstige regulering van werk. Op 20 juni j.l. heeft deze commissie een discussienota gepresenteerd. Hierin worden een aantal denkrichtingen gepresenteerd ter ondersteuning van een brede discussie over de toekomstige regulering. Deze denkrichtingen sluiten aan bij de aangekondigde maatregelen, omdat deze gericht zijn op een gelijk speelveld voor alle werkenden en de wendbaarheid en duurzame inzetbaarheid van alle werkenden bevorderen. Eind 2019 wordt het advies van de commissie verwacht.

#### *Ad 2. Vernieuwing van het pensioenstelsel*

Het kabinet heeft op 5 juni jl. samen met werkgevers- en werknemersorganisaties en de SER een principeakkoord gepresenteerd over een toekomstbestendig en evenwichtig pensioenstelsel. Samen met sociale partners heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid afspraken gemaakt over een goede oudedagsvoorziening voor huidige en toekomstige generaties. Ook zijn er afspraken gemaakt om ervoor te zorgen dat zo veel mogelijk mensen werkend en gezond hun pensioenleeftijd kunnen bereiken.

Onderdeel van dit principeakkoord is de afspraak dat het kabinet, in lijn met het SER advies, zal bezien hoe zelfstandigen vrijwillig kunnen aansluiten bij de pensioenregeling in de sector of de onderneming waar zij werken, ook als zij voordien niet als werknemer hebben deelgenomen. Voor zelfstandigen die in verschillende sectoren werken, zal het kabinet verschillende uitvoeringsmodaliteiten bezien. De SER adviseert sociale partners om gezamenlijk met zelfstandigenorganisaties in sectoren te

<sup>10</sup> Kst. II 2018–2018, 29 544, nr. 813.

<sup>11</sup> «Kamerbrief voortgang individuele leerbudgetten en enkele onderwerpen rond flexibilisering aanbod», 3 juni 2019.

onderzoeken hoe zij mogelijkheden, zoals auto enrollment, variabele inleg en/of een verplichtstelling, kunnen realiseren. Belangrijk is dat betrokken organisaties nagaan of hiervoor draagvlak bij zelfstandigen bestaat. Het kabinet ziet de uitkomsten hiervan met belangstelling tegemoet. Het kabinet verwacht dat bovenstaande oplossingsrichtingen ertoe leiden dat meer zelfstandigen pensioen zullen gaan opbouwen. Het kabinet heeft daarnaast structureel € 100 miljoen euro gereserveerd om daar waar mogelijk en wenselijk stappen te zetten richting een arbeidsvormneutraal pensioenkader.

Daarnaast is afgesproken dat er een wettelijke verzekeringsplicht komt voor zelfstandigen tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. Het doel van deze verzekeringsplicht is om naast de bestaande werknemersverzekering ook andere werkenden te beschermen tegen de gevolgen van arbeidsongeschiktheid en te borgen dat iedereen zich kan verzekeren. Dit past in het bredere streven van het kabinet om toe te werken naar een situatie waarin niet instituties en kosten bepalend zijn voor de vorm waarin arbeid wordt aangeboden, maar de aard van het werk dat gedaan moet worden en de behoeften/wensen van werkgevers en werkenden. Met een verplichte verzekering wordt ook afwenteling van kosten en risico's op de samenleving verminderd.

Het kabinet vraagt sociale partners om hiervoor in overleg met vertegenwoordigers van zelfstandigenorganisaties in het begin van 2020 een uitvoerbaar en EMU-saldo neutraal voorstel uit te werken dat betaalbaar en voor iedereen toegankelijk is, met het oog op een kabinetsvoorstel voor de zomer van 2020. Het kabinet hecht hierbij aan de balans tussen het tegengaan van schijnzelfstandigheid en zorgen dat echte zelfstandigen ruimte hebben om gewoon hun werk te kunnen doen en hun ondernemerschap in te vullen. Het kabinet vraagt daarom of het in de rede ligt en uitvoerbaar is om een uitzondering voor deze verplichting te laten gelden, bijvoorbeeld als sprake is van beter passende arrangementen, zoals bijvoorbeeld in de agrarische sector gangbaar is.

#### *Ad 3. Wet arbeidsmarkt in balans*

De Wet arbeidsmarkt in balans is aangenomen door beide Kamers. Met de Wet Arbeidsmarkt in Balans zet het kabinet een eerste, belangrijke wetgevende stap om de urgente knelpunten in het arbeidsrecht met voorrang aan te pakken. Door de kostenverschillen tussen vaste en flexibele contracten te verkleinen, stimuleert het kabinet een bewuste keuze voor de arbeidsrelatie die past bij de aard van het werk.

#### *Ad 4. Zzp-kwalificatievraagstuk en ziekte en arbeidsongeschiktheid*

De voortgang bij het zzp-kwalificatievraagstuk is in deze brief uitgebreid toegelicht. Het kabinet heeft daarnaast voor de kerst een akkoord met werkgevers en werknemers gesloten over het verlichten van de verplichtingen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. Het betreft een pakket aan maatregelen die de loondoorbetalingsverplichting tijdens ziekte voor werkgevers makkelijker, duidelijker en goedkoper maken. Ook bevat het pakket maatregelen die stimuleren dat mensen met een WIA-uitkering zoveel mogelijk deelnemen aan het arbeidsproces. De ontslagbescherming voor werknemers van twee jaar bij ziekte blijft daarbij ongewijzigd. Voor het reces wordt de Tweede Kamer nog geïnformeerd over de voortgang van de uitwerking.

## **6. Planning en gevolgen voor het handhavingsmoratorium**

Op basis van de in deze brief beschreven uitwerking werkt het kabinet momenteel aan wetgeving. Het streven is deze wetgeving in het derde kwartaal van 2019 voor internetconsultatie uit te zetten. Tegelijkertijd zal dan een uitvoeringstoets door de betrokken instanties worden opgesteld waarin de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de nieuwe wetgeving worden getoetst. De inwerkingtreding van de wetgeving is voorzien in 2021. Zoals afgesproken in het regeerakkoord zal het huidige handhavingsmoratorium na invoering van de bovenstaande maatregelen gefaseerd worden afgebouwd. In februari 2018 is het handhavingsmoratorium verlengd tot 1 januari 2020, omdat destijds het streven was de wetgeving dan in werking te laten treden. Daarom wordt het handhavingsmoratorium verlengd tot 1 januari 2021.

Tijdens het handhavingsmoratorium kan er gehandhaafd worden bij kwaadwillendheid. In de praktijk blijkt dat het zeer lastig is om te voldoen aan de zware bewijslast voor kwaadwillendheid, omdat de Belastingdienst zowel moet aantonen dat er sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking, als dat er sprake is van opzettelijke en evidente schijnzelfstandigheid. Als een bedrijf een pleitbaar standpunt heeft, dan leidt zelfs het niet opvolgen van aanwijzingen van de Belastingdienst niet (zonder meer) tot kwaadwillendheid. Daarom worden de mogelijkheden tot handhaving gedurende het moratorium aangescherpt: vanaf 1 januari 2020 kan de Belastingdienst ook handhaven wanneer opdrachtgevers aanwijzingen van de Belastingdienst niet (of in onvoldoende mate) binnen een redelijke termijn opvolgen. Als de Belastingdienst zich op het standpunt stelt dat de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen niet in overeenstemming is met de huidige wetgeving, dan geeft de Belastingdienst aanwijzingen. Als later blijkt dat de opdrachtgever de aanwijzingen niet (of in onvoldoende mate) opvolgt en dus de wijze van werken niet aanpast, kan de Belastingdienst ook in de periode van het handhavingsmoratorium handhavend optreden. In een dergelijk geval is het immers niet logisch als de Belastingdienst geen gevolgen verbindt aan het niet opvolgen van de aanwijzingen en het niet aangeven van die dienstbetrekking in de loonaangifte. Dit vraagt uiteraard nog steeds de nodige inspanningen van de Belastingdienst.

Dat er sprake is van een handhavingsmoratorium bij de Belastingdienst, wil uiteraard niet zeggen dat de Belastingdienst en de Inspectie SZW stil zitten. Voor de Inspectie SZW geldt geen handhavingsmoratorium. De Inspectie SZW is actief bij het toezicht op het gebied van arbeidsrelaties, bijvoorbeeld als het gaat om de Wet op het minimumloon, de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet. In het regeerakkoord is versterking van de Inspectie SZW voorzien. Beide organisaties hebben een toezichtsstrategie gemaakt voor het toezicht op het gebied van arbeidsrelaties de komende tijd. Hierover wordt u per separate brief geïnformeerd, die gelijktijdig met deze brief wordt verzonden. In die brief wordt uiteengezet op welke wijze toegewerkt wordt naar het moment waarop het handhavingsmoratorium wordt uitgefaseerd.

Na de zomer zal uw Kamer geïnformeerd worden over de uitkomsten van de testfase van de webmodule. Op dat moment zult u nader geïnformeerd worden over de voortgang.

### **Tot slot**

Met deze brief ligt er een concrete invulling van de maatregelen uit het regeerakkoord op het gebied van «werken als zelfstandige» en zet het kabinet een grote stap vooruit richting een arbeidsmarkt die toekomstbe-

stendig is. Dat dit geen eenvoudige opgave is, wordt duidelijk uit de complexe materie die in deze brief uiteengezet is. Op sommige punten was het noodzakelijk om van het regeerakkoord af te wijken en soms was het nodig om juist verder te gaan dan oorspronkelijk voorzien.

Gesprekken met experts, verschillende handhavings- en uitvoeringsinstanties en in het bijzonder veldpartijen, hebben tot nadere inzichten geleid over welke middelen ingezet moeten worden, om het doel te bereiken dat het kabinet gesteld heeft: bescherming voor zelfstandigen aan de onderkant, meer ruimte om te ondernemen voor zelfstandigen aan de bovenkant en duidelijkheid voor opdrachtgevers en zelfstandigen. Met dit doel in gedachten, werkt het kabinet de aankomende maanden gestaag door om dit beleid in wetgeving om te zetten en zal hier met uw Kamer en veldpartijen over in gesprek blijven.

Mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
W. Koolmees

De Staatssecretaris van Financiën,  
M. Snel