
Vergaderjaar 2023-2024

29 544	Arbeidsmarktbeleid
31 311	Zelfstandig ondernemerschap
N¹	VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG Vastgesteld 21 februari 2024

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid² hebben kennisgenomen van de brieven van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het werken als zelfstandige³ en de hoofdlijnen van het arbeidsmarktbeleid.⁴ De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA**, de **VVD** en **D66** hadden naar aanleiding van deze brieven een aantal vragen en opmerkingen. De leden van de **SP**-fractie sloten zich graag bij de gestelde vragen aan.

Naar aanleiding hiervan is op 10 juli 2023 een brief gestuurd aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De minister heeft op 16 februari 2024 gereageerd.

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

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Van der Bijl

¹ De letter N heeft alleen betrekking op 29 544.

² Samenstelling:

Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Van Gasteren (BBB), Vos (GroenLinks-PvdA (*voorzitter*)), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Fiers (GroenLinks-PvdA), Roovers (GroenLinks-PvdA), Petersen (VVD), Van de Sanden (VVD), Van Ballekom (VVD), Bakker-Klein (CDA), Bovens (CDA), Moonen (D66) (*ondervoorzitter*), Belhirsch (D66), Bezaan (PVV), Koffeman (PvdD), Nanninga (JA21), Van Aelst-Den Uijl (SP), Huizinga (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), VanRooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

³ Kamerstukken I 2022/2023, 35074 / 29544, AA.

⁴ Kamerstukken I 2021/2022, 29544, F en Kamerstukken I 2022/2023, 29544, K.

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

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Den Haag, 10 juli 2023

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brieven over het werken als zelfstandige⁵ en de hoofdlijnen van het arbeidsmarktbeleid.⁶ De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA**, de **VVD** en **D66** hebben naar aanleiding van deze brieven enkele vragen en opmerkingen. De leden van de **SP**-fractie sluiten zich graag bij de gestelde vragen aan.

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** kunnen zich vinden in de algemene doelstelling van het kabinet om de arbeidsmarkt toekomstbestendig te maken. Tegelijkertijd merken deze leden op dat de betekenis van 'toekomstbestendig' zeer kan verschillen afhankelijk van het perspectief van belanghebbenden. Een werkgever die baat heeft bij zo goedkoop mogelijke arbeid zal het wegnemen van drempels voor arbeidsmigratie uit landen met een lager inkomensniveau misschien beschouwen als toekomstbestendig, terwijl een werknemer in het onderwijs die te weinig verdient om een huis te kopen omscholing tot compliance medewerker bij een bank toekomstbestendig zal vinden. De aan het woord zijnde leden beschouwen de arbeidsmarkt als toekomstbestendig als werkenden ongeacht contractvorm met plezier en gezond werken, als er geen drempels zijn voor sociale zekerheid, voorzien is in bij- en omscholing en als tegelijkertijd het draagvlak voor verzekeringen en belastingen groot genoeg is om publieke voorzieningen te kunnen bekostigen.

In dat licht hebben deze leden een vraag naar aanleiding van het SEO-rapport over de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. SEO ziet in het voorstel van de STAR een reëel risico voor averechtse selectie. Het kabinet stelt dat er solidariteitswaarborgen nodig zijn, maar laat in het midden hoe deze waarborgen eruit kunnen zien. Is overwogen, zo vragen deze leden, om niet voor een duaal stelsel te kiezen maar voor één publiek stelsel waarbij bijvoorbeeld private verzekeringen en broodfondsarrangementen als tweede pijler dienen? Zal een verzekeringsplicht zonder opt-out averechtse selectie kunnen voorkomen? Zal een verzekeringsplicht zonder opt-out de premie kunnen verlagen? Zal een verzekeringsplicht zonder opt-out makkelijker uitvoerbaar zijn? Zo ja, waarom wordt een dergelijk stelsel niet uitgewerkt? Zo nee, is de regering bereid dat te doen? Zo nee, waarom kiest de regering voor een duaal stelsel?

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben eveneens vragen over de beoordeling van de gezagsverhouding en de verduidelijking van de regelgeving en rechtsvermoedens. Op welke manier, en met de inzet van hoeveel fte denkt de regering de beoordeling van zelfstandigen uit te voeren? Waarop baseert de regering de veronderstelling dat met het nog scherper formuleren van de regelgeving en definities van zelfstandigheid schijnzelfstandigheid beter kan worden aangepakt?

Een veelvoorkomende reden voor werkenden in de zorg en het onderwijs om als zelfstandige te willen werken is het verminderen van het aantal uren vergaderen en het meer zelf kunnen indelen van het werk. Heeft de regering inzicht in de pogingen van werkgevers om het werken als

⁵ Kamerstukken I 2022/2023, 35074 / 29544, AA.

⁶ Kamerstukken I 2021/2022, 29544, F en Kamerstukken I 2022/2023, 29544, K.

werknemer aantrekkelijker te maken? Ziet de regering voor zichzelf een rol bij het aantrekkelijker maken van het werken in dienstverband?

De leden van de **VVD**-fractie zouden graag meer helderheid krijgen over de omvang van het gesignaleerde probleem dat de minister met de voorgestelde maatregelen beoogt op te lossen. Daarom zouden deze leden voor wat betreft onderstaande vragen graag feitelijke informatie ontvangen.

1. Hoeveel unieke zzp'ers (dus zonder dubbeltellingen) zijn er actief in Nederland?
2. Hoeveel van deze unieke zzp'ers hebben op dit ogenblik geen arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV)?
3. Hoeveel mensen uit de beroepsbevolking raken per jaar arbeidsongeschikt?
4. Hoeveel mensen hiervan zijn zzp'er?
5. Hoeveel mensen van deze groep zzp'ers zijn op het moment van arbeidsongeschikt raken onverzekerd?
6. Hoeveel van de zzp'ers die jaarlijks arbeidsongeschikt raken zijn kostwinner, en hoeveel zijn dat niet?

De leden van de **D66**-fractie steunen de inspanningen van de minister en sociale partners om tot dit arbeidsmarktpakket te komen. Deze leden hebben hierover de volgende vragen:

1. Binnenkort starten de internetconsultaties. De leden van de D66-fractie vinden het van belang dat deze consultaties breed worden uitgezet, zodat verschillende perspectieven van zelfstandigen en werkgevers worden meegenomen. Hoe worden belanghebbenden geïnformeerd over deze consultaties? Hoe wordt gezorgd voor een brede diversiteit aan perspectieven?
2. Uit het SEO-onderzoek blijkt dat sommige zelfstandigen de arbeidsongeschiktheidsverzekering zullen kunnen doorberekenen in hun uurtarief, maar een ander deel zal meer uren moeten werken of zal een inkomensterugval hebben. De extra uren en inkomensterugval zal de kwetsbare zelfstandigen meer treffen, terwijl die juist beter beschermd zouden moeten worden. Welke waarborgen zijn er om de inkomensterugval van kwetsbare zelfstandigen te beperken?
3. De minister is voornemens de nieuwe wetgeving per 1 januari 2025 in werking te laten treden en gelijktijdig het handhavingsmoratorium op te heffen. De minister geeft aan dat gezien de beperkte capaciteit van de Belastingdienst voor de handhaving naar de markt wordt gekeken om samen randvoorwaarden op te stellen voor de regulering van de handhaving. Hebben de verschillende sectoren op de arbeidsmarkt hier voldoende capaciteit en deskundigheid voor? Dit bezien in het licht van de reeds ervaren hoge regeldruk en beperkte capaciteit. In hoeverre acht de minister de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving en de opheffing van het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025 haalbaar? Hoe zorgt de minister ervoor dat zowel werkgevers als zelfstandigen zich tijdig kunnen voorbereiden op de invoering van de nieuwe wetgeving?

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid zien de beantwoording met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen vier weken.

Dr. M.L. Vos

Voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2024

Naar aanleiding van de brieven van het kabinet over het werken met en als zelfstandige(n) en de hoofdlijnen van het arbeidsmarktpakket, hebben de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, VVD en D66, vragen gesteld. De leden van de SP-fractie hebben zich daarbij aangesloten. Met deze brief, die ik mede namens de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst en de minister van Economische Zaken en Klimaat verstuur, beantwoord ik deze vragen.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA kunnen zich vinden in de algemene doelstelling van het kabinet om de arbeidsmarkt toekomstbestendig te maken. Tegelijkertijd merken deze leden op dat de betekenis van 'toekomstbestendig' zeer kan verschillen afhankelijk van het perspectief van belanghebbenden. Een werkgever die baat heeft bij zo goedkoop mogelijke arbeid zal het wegnemen van drempels voor arbeidsmigratie uit landen met een lager inkomensniveau misschien beschouwen als toekomstbestendig, terwijl een werknemer in het onderwijs die te weinig verdient om een huis te kopen omscholing tot compliance medewerker bij een bank toekomstbestendig zal vinden. De aan het woord zijnde leden beschouwen de arbeidsmarkt als toekomstbestendig als werkenden ongeacht contractvorm met plezier en gezond werken, als er geen drempels zijn voor sociale zekerheid, voorzien is in bij- en omscholing en als tegelijkertijd het draagvlak voor verzekeringen en belastingen groot genoeg is om publieke voorzieningen te kunnen bekostigen.

In dat licht hebben deze leden een vraag naar aanleiding van het SEO-rapport over de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. SEO ziet in het voorstel van de STAR een reëel risico voor averechtse selectie. Het kabinet stelt dat er solidariteitswaarborgen nodig zijn, maar laat in het midden hoe deze waarborgen eruit kunnen zien. Is overwogen, zo vragen deze leden, om niet voor een duaal stelsel te kiezen maar voor één publiek stelsel waarbij bijvoorbeeld private verzekeringen en broodfondsarrangementen als tweede pijler dienen? Zal een verzekeringsplicht zonder opt-out averechtse selectie kunnen voorkomen? Zal een verzekeringsplicht zonder opt-out de premie kunnen verlagen? Zal een verzekeringsplicht zonder opt-out makkelijker uitvoerbaar zijn?

Zo ja, waarom wordt een dergelijk stelsel niet uitgewerkt? Zo nee, is de regering bereid dat te doen? Zo nee, waarom kiest de regering voor een duaal stelsel?

Er is een langlopende maatschappelijke discussie gaande over de mate waarin zelfstandigen verzekerd zijn tegen arbeidsongeschiktheid, en de vraag of de overheid hierin zou moeten ingrijpen. Het aantal zelfstandigen in Nederland stijgt, en het aantal zelfstandigen wat een adequate voorziening heeft getroffen voor het afdekken van het risico op langdurige arbeidsongeschiktheid daalt. Daarom heeft het kabinet gekozen voor een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen.

Het kabinet heeft daarbij de voorkeur voor een publiek stelsel met private opt-out-mogelijkheid, mits dat betaalbaar, uitlegbaar en uitvoerbaar is en tijdig kan worden ingevoerd.⁷ Een dergelijke opt-out heeft voordelen en nadelen. Bij een publiek stelsel zonder opt-out zal averechtse selectie niet optreden, omdat er geen mogelijkheid is voor de zelfstandige om uit de publieke verzekering te stappen. Zoals SEO aangeeft is de kans reëel dat gezonde zelfstandigen uit de publieke verzekering met opt-out zullen stappen, waardoor de lastendekkende premie voor de achterblijvende publiek verzekerden zal stijgen. Als zelfstandigen deze mogelijkheid niet krijgen, zal dit effect zich niet kunnen voordoen.

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1176.

Het klopt dat een publieke verzekering zonder opt-out voor de uitvoering minder complex is. Voor zowel een arbeidsongeschiktheidsverzekering (hierna: AOV) met als zonder opt-out geldt dat een actueel beeld van de verzekeringsstatus van de zelfstandige is noodzakelijk. Een opt-out vergt gegevensdeling tussen publieke uitvoering en private verzekeraars. Daarover worden de komende periode nadere afspraken gemaakt, ook met betrekking tot buitenlandse verzekeringen waarvoor de gegevensdeling complexer is.

Er vinden gesprekken plaats met de beoogde uitvoerders om de uitvoerbaarheid van de AOV met en zonder opt-out te verkennen. Hoewel een stelsel zonder opt-out minder complex is voor de uitvoering en selectie-effecten zich niet kunnen voordoen, zet het kabinet, in lijn met het advies van de Stichting van de Arbeid en de middellange termijnvisie van de SER, vooralsnog in op een stelsel met opt-out. De volgende voordelen zijn hiervoor doorslaggevend.

Ten eerste, een opt-out geeft meer mogelijkheden voor maatwerk. Een publieke verzekering biedt doorgaans een generieke dekking. Dat wil zeggen, de verzekering is voor alle zelfstandigen hetzelfde, terwijl de groep van zelfstandigen niet homogeen is. Daarom vindt het kabinet het gewenst om keuzevrijheid aan zelfstandigen te bieden waar mogelijk, zodat zij een verzekering kunnen afsluiten die aan de individuele verzekeringsbehoefte voldoet. De private verzekeringsmarkt kan afhankelijk van de verzekeringsbehoefte dergelijk maatwerk bieden. Zo kan er in de private markt bijvoorbeeld een kortere wachttijdperiode worden overeengekomen, of een verzekering voor eigen arbeid in plaats van gangbare arbeid.

De private markt kan ook aanvullingen bieden op de publieke verzekering. Dit soort verzekeringen zijn er immers ook in aanvulling op de WIA. Wel zijn deze verzekeringen veelal "volgend" op de beoordeling van UWV of de zelfstandige recht heeft op een WIA-uitkering (bijvoorbeeld de WIA-excedentuitkering bovenop de door UWV verstrekte uitkering). Maatwerk zoals een kortere wachttijd of een ander arbeidsongeschiktheids criterium zijn ingewikkeld als aanvulling, en vaak alleen vorm te geven met een opt-out.

Ten tweede, kent een verplichte publieke verzekering met alleen ruimte voor private verzekeringen om als tweede pijler/aanvulling te dienen, ook nadelen in de vorm van extra complexiteit voor verzekerden en onduidelijkheid en inefficiëntie in de verantwoordelijkheidsverdeling bij de re-integratie. In een dergelijk stelsel zal een zelfstandige met een aanvullende verzekering te maken krijgen met zowel de publieke uitvoerder als de private verzekeraar, waarbij UWV en de private verzekeraar verschillende uitkeringsvoorwaarden kunnen hanteren. Daarbij geldt dat de rolverdeling bij de re-integratie en de inzet van voorzieningen onduidelijk is en de prikkel voor private verzekeraars om zelfstandigen te helpen re-integreren kleiner wordt, aangezien slechts een gedeelte van de totale uitkering privaat wordt verzekerd.

1. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben eveneens vragen over de beoordeling van de gezagsverhouding en de verduidelijking van de regelgeving en rechtsvermoedens. Op welke manier, en met de inzet van hoeveel fte denkt de regering de beoordeling van zelfstandigen uit te voeren? Waarop baseert de regering de veronderstelling dat met het nog scherper formuleren van de regelgeving en definities van zelfstandigheid schijnzelfstandigheid beter kan worden aangepakt?

2.

In de voortgangsbrief van 'werken met en als zelfstandige(n)' van 16 december 2022⁸ heeft het kabinet toegelicht de balans te willen herstellen en de regels rondom het werken als zelfstandige en met zelfstandigen toekomstbestendiger te willen maken. Om dit te bereiken, zet het kabinet in op een gelijk spelveld tussen contractvormen (lijn 1), meer duidelijkheid over de vraag wanneer

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 31311, nr. 246.

gewerkt wordt als werknemer dan wel als zelfstandige (lijn 2) en verbetering van handhaving op schijnzelfstandigheid (lijn 3).

Voor wat betreft de beoordeling van de gezagsverhouding is artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek bepalend. De uitleg van artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek is in jurisprudentie ingevuld. Hoewel de rode draden in de jurisprudentie op zichzelf helder zijn, wisselen de concrete indicaties waarmee beoordeeld wordt of er sprake is van een arbeidsovereenkomst in rechterlijke uitspraken. Dit terwijl de (uitvoerings-) praktijk gebaat is bij een zoveel mogelijk voorspelbaar toetsingskader. De verduidelijking van wet- en regelgeving ziet hierop. De verduidelijking wordt wettelijk vastgelegd in artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek.

De verduidelijking van de wetgeving heeft meerdere doelen. Ten eerste de jurisprudentie over de beoordeling van arbeidsrelaties te ordenen tot een hanteerbaar wettelijk toetsingskader. Daarmee wordt het grijze gebied waarin de kwalificatie onduidelijk is, verkleind. Ten tweede de bestaande wetgeving beter toe te snijden op de huidige arbeidsmarkt en toekomstbestendiger te maken. Dit door enerzijds rekening te houden met het feit dat in sommige arbeidsrelaties klassiek gezag steeds minder een rol speelt, terwijl de werkende wel duidelijk in dienst van een werkgever is, en anderzijds aspecten van ondernemerschap (in een arbeidsrelatie) duidelijker mee te laten wegen bij de beoordeling. Ten derde werkenden en werkgevers in de praktijk te ondersteunen bij het juist vormgeven van hun arbeidsrelatie en institutionele actoren (uitvoering en rechtspraak) belast met de toepassing en handhaving van het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen te ondersteunen. Dit moet ervoor zorgen dat werkgevers en werkenden, vaker dan nu het geval is, tot een juiste beoordeling komen en hun arbeidsrelatie vormgeven binnen de kaders van wet- en regelgeving. Op die manier kan het de naleving vergroten en de beoordeling in de (uitvoerings-) praktijk voorspelbaarder en eenvoudiger maken. Doel is ook de beoordeling van de arbeidsrelatie beter hanteerbaar te maken voor toezichthoudende- en uitvoerende instanties. De internetconsultatie van het wetsvoorstel heeft tot een groot aantal reacties geleid. In het commissiedebat arbeidsmarktbeleid in de Tweede Kamer van 25 januari 2024 en het tweeminutendebat in de Tweede Kamer van 8 februari 2024 is hier ook aandacht voor gevestigd. In deze debatten heb ik gemeld dat op dit moment de reacties zorgvuldig worden bestudeerd om te bezien of en hoe we het wetsvoorstel kunnen verbeteren. Daarbij wordt, mede op verzoek van de Tweede Kamer, specifiek gekeken naar de rol van organisatorische inbedding en de rol van zelfstandig ondernemerschap binnen het wetsvoorstel.

De ambitie om het handhavingsmoratorium uiterlijk per 1 januari 2025 op te heffen wordt zorgvuldig voorbereid binnen het programma Handhaving arbeidsrelaties van de Belastingdienst (lijn 3 uit de voortgangsbrief werken met en als zelfstandige van 16 december⁹).

Op 24 maart 2023 is het Handhavingsplan arbeidsrelaties tranche 2023 gepubliceerd.¹⁰ Deze tranche ziet op het versterken en verbeteren van de handhaving en focust op de activiteiten (inclusief personeelsinzet) in 2023. Het Handhavingsplan arbeidsrelaties tranche 2024: "Op weg naar opheffing van het handhavingsmoratorium" wordt naar verwachting in februari 2024 op de website van de Belastingdienst gepubliceerd. Het handhavingsplan arbeidsrelaties bestaat uit drie tranches. De navolgende tranches worden onderscheiden:

- Tranche 2023: "Versterken en verbeteren van de handhaving";
- Tranche 2024: "Op weg naar opheffing van het handhavingsmoratorium";
- Tranche 2025: "Handhaven zonder handhavingsmoratorium".

Met elke tranche bouwt het handhavingsplan uit naar een meer integrale benadering van de handhaving op de juiste kwalificatie van arbeidsrelaties, in lijn met het normaliseren van de handhaving op arbeidsrelaties. Tot aan 2026 wordt de handhaving verder geïntegreerd in de

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 31311, nr. 246.

¹⁰ [Handhavingsplan arbeidsrelaties tranche 2023 \(belastingdienst.nl\)](https://www.belastingdienst.nl/Handhavingsplan-arbeidsrelaties-tranche-2023).

reguliere klantbehandeling. Vanaf 2026 krijgt de handhaving op dit thema vorm binnen de reguliere handhavingsplannen.

Op dit moment heeft de Belastingdienst 80 fte beschikbaar voor de handhaving op schijnzelfstandigheid. Er vinden uitvoeringstoetsen plaats op de nieuwe wet- en regelgeving en vervolgens het opheffen van het handhavingsmoratorium. Onderdeel van die toetsen is de beoordeling hoeveel capaciteit er nodig is.

3. *Een veelvoorkomende reden voor werkenden in de zorg en het onderwijs om als zelfstandige te willen werken is het verminderen van het aantal uren vergaderen en het meer zelf kunnen indelen van het werk. Heeft de regering inzicht in de pogingen van werkgevers om het werken als werknemer aantrekkelijker te maken? Ziet de regering voor zichzelf een rol bij het aantrekkelijker maken van het werken in dienstverband?*

Mij is inderdaad bekend dat een groot deel van de werkenden dat ervoor kiest om als zelfstandige in de publieke sectoren te werken, dat bijvoorbeeld vanwege meer behoefte aan autonomie of flexibiliteit ten aanzien van werktijden etc. doet. Er is dus veel winst te behalen door het werken in loondienst aantrekkelijker te maken. Hierbij ligt er een primaire verantwoordelijkheid bij sectoren en werkgevers zelf, die steeds meer wordt opgepakt. Een voorbeeld hiervan is het cao-akkoord in de zorg¹¹, waarin door werkgevers en werknemers is afgesproken dat vaste krachten voorrang hebben bij het opstellen van roosters ten opzichte van zzp'ers. Het actief inzetten door werkgevers op het goed werkgeverschap, kan, juist in een krappe arbeidsmarkt, daadwerkelijk tot resultaat leiden. Dit wordt ondersteund door het in februari 2023 door de SER uitgebrachte advies 'Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk'.¹²

Goed werkgeverschap maakt ook onderdeel uit van het werkprogramma personeel-niet-in-loondienst (PNIL), waarover ik, samen met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, op 24 januari jl. een brief aan de Tweede Kamer heb gestuurd.

¹³ In de voorbereidingen voor deze voortgangsbrief is met verschillende werkgevers gesproken over goed werkgeverschap en de manier waarop zij dat invullen.

Het PNIL-programma richt zich specifiek op de publieke sector, zoals de zorg, het onderwijs, de cultuursector en de kinderopvang. Met het programma levert het kabinet een bijdrage aan het aantrekkelijker maken om in publieke sectoren te werken. Een belangrijke pijler hierin is om goed werkgeverschap binnen de sectoren te stimuleren. In navolging van de gesprekken die al zijn gevoerd, werk ik, samen met de betrokken bewindspersonen en de sectoren, verder actief aan dit thema. Dit doen we bijvoorbeeld door met werkgevers over goed werkgeverschap het gesprek te voeren. Daarnaast werk ik de (on)mogelijkheden met betrekking tot regionaal werkgeverschap verder uit en start ik een communicatietraject.

Een verplichte AOV voor zelfstandigen leidt tot een gelijk spelveld tussen zelfstandigen en werknemers. Ik ga hier bij de beantwoording van de vragen van de D66-fractie hieronder verder op in.

Het kabinet is het met de leden van de fractie van D66 eens dat deze groep werkenden in bijvoorbeeld de zorg en het onderwijs moet worden ondersteund in het bedingen van een inkomen (en een rechtspositie) dat toereikend is en past bij de aard van het werk.

¹¹ [Cao-akkoord voor zorgpersoneel: vaste medewerker krijgt voorrang in rooster \(nos.nl\)](#)

¹² [Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk - Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarkt \(ser.nl\)](#)

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 29544, nr. 1198.

Het kabinet werkt daarom ook aan voorstellen om schijnzelfstandigheid tegen te gaan en de positie van kwetsbare werkenden te versterken. Zoals het rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst op basis van een uurtarief. Daarmee kunnen zelfstandigen die onder een bepaald uurtarief werken, makkelijker een arbeidsovereenkomst opeisen. Hierdoor worden kwetsbare werkenden tegelijkertijd beter beschermd tegen inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid en tegen een te laag inkomen uit werk (door een toereikend uurtarief of een loon op of boven het wettelijke minimumloon).

De leden van de VVD-fractie zouden graag meer helderheid krijgen over de omvang van het gesignaleerde probleem dat de minister met de voorgestelde maatregelen beoogt op te lossen. Daarom zouden deze leden voor wat betreft onderstaande vragen graag feitelijke informatie ontvangen.

1. *Hoeveel unieke zzp'ers (dus zonder dubbeltellingen) zijn er actief in Nederland?*
2. *Hoeveel van deze unieke zzp'ers hebben op dit ogenblik geen arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV)?*
3. *Hoeveel mensen uit de beroepsbevolking raken per jaar arbeidsongeschikt?*
4. *Hoeveel mensen hiervan zijn zzp'er?*
5. *Hoeveel mensen van deze groep zzp'ers zijn op het moment van arbeidsongeschikt raken onverzekerd?*
6. *Hoeveel van de zzp'ers die jaarlijks arbeidsongeschikt raken zijn kostwinner, en hoeveel zijn dat niet?*

Ad 1

Het antwoord is afhankelijk van de gekozen definitie van “zzp-er”. Zo zijn er ruim 2 miljoen mensen die het CBS schaaft onder de term “zelfstandige”.¹⁴ Dit kan bijvoorbeeld worden uitgesplitst naar zzp-er als hoofdbaan of als nevenbaan, of als zelfstandig ondernemer als hoofdbaan of als nevenbaan. Het aantal zzp'ers als hoofdbaan in Nederland is gestegen van ruim 630 duizend in 2003, naar meer dan 1,2 miljoen in 2022.

Ad 2

Er wordt door CBS/TNO tweejaarlijks een enquête afgenomen onder zelfstandigen (met en zonder personeel, zowel hoofdinkomen als neveninkomen), de “Zelfstandigen Enquête Arbeid”. Daaruit blijkt dat 24% van de respondenten aangeeft een private arbeidsongeschiktheidsverzekering voor langdurige uitval te hebben voor de genoten inkomsten uit het ondernemerschap, 3% een vrijwillig afgesloten publieke (bij UWV) verzekering heeft en dat 7% via werk in loondienst verzekerd is.¹⁵ Zelfstandigen hadden de mogelijkheid om meerdere antwoorden aan te kruisen.

Ad 3 en 4

De beschikbare gegevens om te bepalen hoeveel mensen uit de beroepsbevolking arbeidsongeschikt worden, zijn (zeer) beperkt. Zelfstandigen worden als zodanig niet bijgehouden door de overheid en daarmee ook niet hoeveel mensen daarvan arbeidsongeschikt raken. De enige beschikbare informatie op basis waarvan uitspraken gedaan kunnen worden, zijn gegevens voor de kring van verzekerden van de WIA: 44.101 mensen hebben in 2022 een nieuwe WGA-uitkering gekregen en 10.709 een IVA-uitkering. Dat komt neer op een totaal van 54.810 nieuwe uitkeringen in 2022.¹⁶

¹⁴ CBS Statline.

¹⁵ Zelfstandigen Enquête Arbeid 2023, Resultaten in vogelvlucht: <https://wp.monitorarbeid.tno.nl/wp-content/uploads/2023/07/Zelfstandigen-Enquete-Arbeid-2023-Resultaten-in-vogelvlucht.pdf>

¹⁶ Kwantitatieve informatie UWV (2022). Voor de beantwoording van de vraag is ervan uitgegaan dat het verkrijgen van een WIA-uitkering gelijk staat met arbeidsongeschikt zijn. Een deel van de nieuwe uitkeringen betreft nog een voorschot, zie ook Kamerstukken II 2020/21, 32716, nr. 44.

Ongeveer 8 miljoen mensen waren in 2022 verzekerd voor de WIA. Bij benadering is de jaarlijkse instroomkans in de WIA dus een kleine 0,7%. De instroomkans voor zelfstandigen in de AOV kan iets anders uitvallen, omdat de vormgeving van de AOV anders zal worden dan de WIA. Zo is er een kortere wachttijd beoogd van een jaar, een lager maximaal verzekerd inkomen, ontbreken de re-integratieprikkels van de (ex-)werkgever die er zijn bij de WIA, en zijn de kenmerken van de verzekerdenpopulatie mogelijk anders. Als we uitgaan van een vergelijkbaar arbeidsongeschiktheidsrisico voor zzp'ers als voor werknemers, zouden er jaarlijks ongeveer 8.000 van de bovengenoemde 1,2 miljoen zzp'ers langdurig arbeidsongeschikt raken.

Ad 5

Er is bekend dat 24% van de zelfstandigen aangeeft een arbeidsongeschiktheidsverzekering te hebben (zie ook Ad 2 hierboven). Op basis van dat percentage kan echter niet geconcludeerd worden dat 76% van degenen die arbeidsongeschikt raken onverzekerd zijn, omdat zelfstandigen met een hoog risico op arbeidsongeschiktheid waarschijnlijk enerzijds zich vaker willen verzekeren en anderzijds vaker onverzekerbaar zijn op de private markt of alleen verzekerbaar zijn tegen een hoge premie. Er kan dus geen uitspraak gedaan worden hoeveel zzp'ers onverzekerd zijn op het moment dat zij arbeidsongeschikt raken, omdat daar geen data voor beschikbaar zijn: deze groep is per definitie niet in beeld van een publieke of private verzekeraar.

Ad 6

Zoals hierboven aangegeven, weten we niet precies hoeveel zzp'ers reeds arbeidsongeschikt zijn of dat jaarlijks worden. Wel weten we dat zelfstandigen iets vaker dan werknemers een meewerkende partner hebben: 66% van de IB-ondernemers versus 61% van de werknemers.¹⁷ Het inkomen van een werkende partner kan soms een afdoende terugvaloptie zijn, in combinatie met andere bronnen zoals het aanspreken van eigen vermogen, in geval van arbeidsongeschiktheid. Het CPB heeft becijferd¹⁸ dat ongeveer 47% van de zelfstandigen een terugvaloptie heeft van ten minste 70% van het voormalige ('gebruikelijke') inkomen, waarvan 6%-punt het partnerinkomen als belangrijkste inkomensbron heeft. En dat 73% van de zelfstandigen een terugvaloptie heeft op minimaal sociaal minimumniveau, waarvan 27%-punt het partnerinkomen als belangrijkste inkomstenbron heeft.

Het mediane netto partnerinkomen bedroeg 10 dzd euro per jaar bij IB-ondernemers, versus 11 dzd euro per jaar bij werknemers. Voor 27% van de zelfstandigen – meer dan 300 dzd mensen – geldt dat zij geen alternatief inkomen op sociaal minimumniveau hebben. In deze cijfers is het aanspreken van het eigen vermogen inclusief het 'opeten' van de eigen woning meegerekend. Hoewel deze cijfers inmiddels al wat ouder zijn en met enige onzekerheid omgeven, suggereren ze dat voor een flink deel van de zelfstandigen het eigen inkomen de belangrijkste bron van inkomen in het huishouden is en zij dus aangemerkt kunnen worden als kostwinner. Het is echter niet mogelijk om aantallen te noemen op basis van de beschikbare gegevens.

De leden van de D66-fractie steunen de inspanningen van de minister en sociale partners om tot dit arbeidsmarktpakket te komen. Deze leden hebben hierover de volgende vragen:

- 1. Binnenkort starten de internetconsultaties. De leden van de D66-fractie vinden het van belang dat deze consultaties breed worden uitgezet, zodat verschillende perspectieven van zelfstandigen en werkgevers worden meegenomen. Hoe worden belanghebbenden geïnformeerd over deze consultaties? Hoe wordt gezorgd voor een brede diversiteit aan perspectieven?*

¹⁷ CPB Policy Brief 2016/11: [CPB-Policy-Brief-2016-11-Zelfstandigen-en-arbeidsongeschiktheid.pdf](#)

¹⁸ CPB achtergronddocument bij Policy Brief 2016/11: [CPB-Achtergronddocument-31okt2016-zelfstandigen-en-hun-alternatieven-voor-sociale-zekerheid.pdf](#)

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat het van belang is dat de internetconsultaties op de verschillende onderdelen van het arbeidsmarktpakket breed worden uitgezet, en er gezorgd wordt voor een brede diversiteit aan perspectieven. Ik ben het daar mee eens. We zijn ook los van de internetconsultaties doorlopend in gesprek met belangenorganisaties met allerlei verschillende perspectieven. Wij brengen de internetconsultatie daarbij uiteraard ook onder hun aandacht. De internetconsultatie is daarnaast een goed middel om het geluid van belangenorganisaties die onverhoopt niet in beeld waren, ook te horen en mee te kunnen nemen in de besluitvorming.

Inmiddels zijn de internetconsultaties van meerdere wetstrajecten binnen het arbeidsmarktpakket afgerond, zoals voor het wetsvoorstel tot wijziging van de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar bij werknemers van kleine en middelgrote werkgevers, het wetsvoorstel meer zekerheid flexwerkers en het wetsvoorstel verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden.

2. *Uit het SEO-onderzoek blijkt dat sommige zelfstandigen de arbeidsongeschiktheidsverzekering zullen kunnen doorberekenen in hun uurtarief, maar een ander deel zal meer uren moeten werken of zal een inkomensterugval hebben. De extra uren en inkomensterugval zal de kwetsbare zelfstandigen meer treffen, terwijl die juist beter beschermd zouden moeten worden. Welke waarborgen zijn er om de inkomensterugval van kwetsbare zelfstandigen te beperken?*

Een verplichte AOV voor zelfstandigen leidt tot een gelijk spelveld tussen zelfstandigen en werknemers, en tussen zelfstandigen onderling. Zowel aan de kant van inkomensbescherming bij arbeidsongeschiktheid, als aan de kant van (premie)kosten. Beide effecten zijn beoogd. Het klopt dat SEO aangeeft dat niet alle zelfstandigen in dezelfde mate in staat zullen zijn om hogere kosten, door de premie voor de AOV, door te berekenen aan hun opdrachtgevers. Doordat de verzekering verplicht wordt voor een brede kring van zelfstandigen, wordt het naar verwachting wel gemakkelijker voor zelfstandigen om de premiekosten door te berekenen. Zelfstandigen concurreren dan immers niet meer met andere zelfstandigen die geen premiekosten maken. Tegelijkertijd zullen er nog steeds werkenden zijn met dusdanige beperkte marktmacht dat zij de kosten niet (geheel) kunnen doorberekenen. Dergelijke beperkte marktmacht is één van de mogelijke indicaties dat werkenden niet daadwerkelijk als zelfstandige werken, maar dat sprake is van schijnzelfstandigheid. Als werkenden onvoldoende marktmacht hebben om als zelfstandig ondernemer de kosten die horen bij het verrichten van werk in te prijzen, dan is het immers de vraag of de werkende niet beter op andere wijze arbeid kan verrichten, bijvoorbeeld als werknemer.

Het kabinet is het met de leden van de fractie van D66 eens dat deze groep werkenden moet worden ondersteund in het bedingen van een inkomen en een rechtspositie die toereikend zijn en passen bij de aard van het werk. Het kabinet werkt daarom aan voorstellen om schijnzelfstandigheid tegen te gaan en de positie van kwetsbare werkenden te versterken. Zoals het rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst op basis van een uurtarief. Daarmee kunnen zelfstandigen die onder een bepaald uurtarief werken, makkelijker een arbeidsovereenkomst opeisen. Hierdoor worden kwetsbare werkenden tegelijkertijd beter beschermd tegen inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid en tegen een te laag inkomen uit werk (door een toereikend uurtarief of een loon op of boven het wettelijke minimumloon).

3. *De minister is voornemens de nieuwe wetgeving per 1 januari 2025 in werking te laten treden en gelijktijdig het handhavingsmoratorium op te heffen. De minister geeft aan dat gezien de beperkte capaciteit van de Belastingdienst voor de handhaving naar de markt wordt gekeken om samen randvoorwaarden op te stellen voor de regulering van de handhaving. Hebben de verschillende sectoren op de arbeidsmarkt hier voldoende capaciteit en deskundigheid voor? Dit bezien in het licht van de reeds ervaren hoge regeldruk en beperkte capaciteit. In hoeverre acht de minister de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving en de opheffing van het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025 haalbaar? Hoe zorgt de minister ervoor dat zowel werkgevers als zelfstandigen zich tijdig kunnen voorbereiden op de invoering van de nieuwe wetgeving?*

Als planning voor de wet- en regelgeving heeft het kabinet niet inwerkingtreding per 1 januari 2025 gehanteerd, maar publicatie in het Staatsblad in het eerste kwartaal van 2025 en inwerkingtreding per uiterlijk 1 januari 2026. De internetconsultatie van het wetsvoorstel heeft tot een groot aantal reacties geleid. Deze worden op dit moment zorgvuldig bestudeerd om te bezien of en hoe we het wetsvoorstel kunnen verbeteren. Daarom lijkt publicatie in het Staatsblad in het eerste kwartaal van 2025 niet langer realistisch. Bij de nadere uitwerking wordt bezien wat een redelijke overgangstermijn voor de inwerkingtreding is, zodat de markt zich hierop kan voorbereiden en ook de uitvoeringsorganisaties hiermee uit de voeten kunnen. Het kabinet werkt ook in demissionaire status hard door aan zowel de nieuwe wetgeving als de voorbereidingen ten behoeve van de opheffing van het handhavingsmoratorium. Doel blijft om dit zo spoedig mogelijk te kunnen realiseren en het zo goed mogelijk voor te bereiden voor een nieuw kabinet.

Het voornemen is nog steeds om het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025 op te heffen. Dit wordt zorgvuldig voorbereid door de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst binnen het programma Handhaving arbeidsrelaties van de Belastingdienst (lijn 3 uit de voortgangsbrief werken met en als zelfstandige van 16 december). Het volledig opheffen van het handhavingsmoratorium is immers een forse stap die het nodige zal vergen van zowel marktpartijen als de Belastingdienst. Kern daarvan vormt de samenwerking met de markt. De samenwerking en handhaving krijgt langs drie invalshoeken vorm:

- 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: voor degene die niet onder bovenstaande groepen valt (geen bijzondere voorinformatie) krijgt de samenwerking en handhaving vorm binnen de reguliere klantbehandeling. Dit houdt in: informeren, faciliteren, onderzoeken, handhaven.

Binnen de actieve samenwerking met marktpartijen is het onderwerp 'werken aan beheersing' een belangrijk thema. Naarmate marktpartijen meer expliciet aandacht besteden aan de (interne) beheersing van het proces rondom het inhuren van werkenden, kan de Belastingdienst in zijn handhaving hier meer op steunen. In aanvulling daarop kan de Belastingdienst een actieve en stimulerende rol vervullen door ontwikkelingen in de markt te begeleiden, ook in relatie tot vormen van zelfregulering. Samen met de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst ben ik in gesprek met verschillende branches, koepels en sectoren om tot deze samenwerking te komen. Tijdens deze gesprekken komt ook de capaciteit en/of deskundigheid die van marktpartijen gevraagd wordt aan de orde. Vooralsnog zijn er geen signalen ontvangen dat de capaciteit en/of deskundigheid ontbreekt in de markt.

Met de aankondiging in juni 2022 van de ambitie om het handhavingsmoratorium per uiterlijk 1 januari 2025 volledig op te heffen geeft het kabinet organisaties de tijd om zich goed voor te bereiden, zodat ongewenste effecten zo veel mogelijk voorkomen kunnen worden. Organisaties hebben hierin primair een eigen verantwoordelijkheid en in de communicatie zal hier ook ruim aandacht aan worden besteed. Via de drie lijnen (verkleinen verschillen, verduidelijken wetgeving en verbeteren handhaving) heeft het kabinet een zorgvuldige aanpak gekozen.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

C.E.G. van Gennip