

Vergaderjaar 2024–2025

**29 544**

**Arbeidsmarktbeleid**

**O**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 maart 2025

Hierbij zend ik u een u een afschrift van de «Voortgangsbrief werken met en als zelfstandige(n)» die aan de Tweede Kamer is verstuurd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Y.J. van Hijum

# **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCALITEIT, BELASTINGDIENST EN DOUANE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 maart 2025

Het kabinet heeft als doel om het werken met en als zelfstandige(n) toekomstbestendiger te maken en de balans op de arbeidsmarkt te herstellen. Om dit te bereiken zet het kabinet in op drie lijnen: het realiseren van een gelijk spelveld tussen contractvormen met betrekking tot sociale zekerheid en fiscaliteit, omdat er sprake kan zijn van oneigenlijke prikkels om werk buiten loondienst te (laten) verrichten (lijn 1), het zorgen voor meer duidelijkheid voor werkenden, werkgevers, uitvoeringsorganisaties en rechtspraak over de vraag wanneer gewerkt wordt als werknemer of als zelfstandige (lijn 2) en verbetering van de handhaving op schijnzelfstandigheid (lijn 3).

Deze drie lijnen hangen met elkaar samen en kunnen elkaar versterken. Daarom is het belangrijk om tegelijkertijd stappen te blijven zetten. Zo wordt handhaving effectiever als de duidelijkheid over wet- en regelgeving toeneemt, en zorgt een gelijk spelveld er onder meer voor dat om de juiste redenen gekozen wordt voor een bepaald type arbeidsrelatie. Zo werken we ook voor de langere termijn toe naar een meer houdbare manier van werken op de arbeidsmarkt en willen we ervoor zorgen dat werknemers ontvangen waar ze recht op hebben en zelfstandigen kunnen blijven doen waar ze goed in zijn: ondernemen.

Wij vinden het belangrijk om te benadrukken dat veel zelfstandigen bewust kiezen voor het ondernemerschap. Ondernemers zorgen voor innovatie, werkgelegenheid en kunnen daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan economische groei. Grotere bedrijven of kleine, jonge, snelgroeiende ondernemingen zijn vaak ooit gestart als zelfstandige. De groep zelfstandigen is divers: zelfstandigen werken onder uiteenlopende omstandigheden en hebben verschillende persoonlijke voorkeuren met betrekking tot werk.

Tegelijkertijd heeft de (snelle) groei van het aantal (schijn)zelfstandigen de afgelopen jaren ook een keerzijde, met risico's op verschillende niveaus, zoals al eerder is geconstateerd.<sup>1</sup> Zo is er een risico op schijnzelfstandigheid waarbij de werkende zich in een kwetsbare positie bevindt. Dit geldt met name voor zelfstandigen met een beperkte onderhandelingsmacht. Voor hen is het moeilijk om hun rechten op te eisen, bijvoorbeeld met betrekking tot pensioen, ontslagbescherming en arbeidsongeschiktheid. Daarnaast kan er sprake zijn van oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden, zowel tussen werkenden als werkgevers. Tussen werkenden kan de solidariteit op de werkvloer onder druk komen te staan door een ongelijke verdeling van het werk. Een toename van het aantal schijnzelfstandigen zet tevens druk op het sociale en fiscale stelsel, doordat voor een grote groep werkenden (die feitelijk als werknemers moeten worden beschouwd) niet wordt meebetaald aan de werknemersverzekeringen. Daardoor ontstaat een scheve verdeling van de lasten.

Aan de hand van beleid langs de hiervoor geschetste drie lijnen beoogt het kabinet deze nadelige gevolgen te mitigeren en meer duidelijkheid te bieden aan mensen die als zelfstandig ondernemer willen werken.

---

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld: Kamerstukken II 2022/23, 31 311, nr. 246.

In deze voortgangsbrief gaan wij – de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane – mede namens de Minister van Economische Zaken in op de voortzetting van het wetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelatie en rechtsvermoeden na de recente antwoorden op de prejudiciële vragen van de Hoge Raad in de Uber-zaak (paragraaf 1), de stand van zaken na het opheffen van het handhavingsmoratorium (paragraaf 2), overige acties die bijdragen aan meer verduidelijking en de positie van zelfstandigen in de polder (paragraaf 3) en het tegengaan van schijnzelfstandigheid binnen de rijksoverheid (paragraaf 4). Met deze brief wordt tevens invulling gegeven aan diverse moties en toezeggingen van uw Kamer (paragraaf 5).

## **1. Voortzetting wetsvoorstel Vbar na de Hoge Raad-uitspraak Uber**

Een belangrijke maatregel waarmee het kabinet beoogt meer duidelijkheid te bieden over wanneer wordt gewerkt als zelfstandige of als werknemer (lijn 2) is het wetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (hierna: Vbar). Doel van deze maatregel is de duidelijkheid te vergroten voor werkenden, werkgevers, uitvoeringsorganisaties en rechtspraak. Dit is niet alleen gericht op het bieden van bescherming van diegenen die daar recht op hebben, maar ook om echte zelfstandigen meer duidelijkheid te geven over de ruimte om in een arbeidsrelatie als zelfstandige te werken. Verduidelijking (codificatie van de jurisprudentie) moet het voor de markt, de uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak inzichtelijker maken wanneer als zelfstandige of werknemer wordt gewerkt. Daarmee wil het kabinet bevorderen dat de wijze van beoordeling van arbeidsrelaties consistent is.<sup>2</sup>

### *1.1 Oorspronkelijke wetsvoorstel*

Het wetsvoorstel, zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State, beoogde in de kern aan te sluiten bij de jurisprudentie ten aanzien van de beoordeling van arbeidsrelaties en tegelijkertijd deze beoordeling af te bakenen tot de in het wetsvoorstel (en onderliggende regelgeving) verankerde elementen. Het wetsvoorstel Vbar gaat daarbij uit van indicaties die wijzen op werkinhoudelijke en organisatorische sturing en daarmee een aanwijzing vormen voor een arbeidsovereenkomst. Daartegenover staan indicaties die wijzen op werken voor eigen rekening en risico, en daarmee een aanwijzing vormen voor het werken als zelfstandige. Pas als een beoordeling van de criteria onder deze twee hoofdelementen niet leidt tot een doorslaggevend oordeel over de arbeidsrelatie, zou worden toegekomen aan het wegen van het ondernemerschap van de werkende buiten de specifieke arbeidsrelatie («extern ondernemerschap»).

Het kabinet is van mening dat deze wijze van beoordeling op basis van het Deliveroo-arrest destijds gemaakt kon worden, omdat uit het Deliveroo-arrest duidelijk werd dat extern ondernemerschap als gezichtspunt een rol kan spelen bij de beoordeling van een specifieke arbeidsrelatie. Wel gaat het bij extern ondernemerschap om het betrekken van indicaties van buiten de specifieke arbeidsrelatie bij de kwalificatievraag. In het wetsvoorstel dat voor advies aan de Raad van State is voorgelegd, werd er voor gekozen voorrang te geven aan de weging van gezichtspunten gerelateerd aan de te beoordelen arbeidsrelatie. Het Gerechtshof Amsterdam heeft prejudiciële vragen gesteld aan de Hoge Raad om meer

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2022/23, 31 311, nr. 246.

duidelijkheid te krijgen over de rol van extern ondernemerschap bij het kwalificeren van een arbeidsrelatie.<sup>3</sup>

### 1.2 Uitspraak Hoge Raad

Op 21 februari jl. heeft de Hoge Raad antwoord gegeven op deze vragen.<sup>4</sup> De Hoge Raad heeft geantwoord dat bij de beoordeling of sprake is van een arbeidsovereenkomst geen rangorde geldt tussen de mee te wegen omstandigheden, waaronder eventueel ondernemerschap van de werkende *buiten* de specifieke arbeidsrelatie («extern ondernemerschap»). Dit kan er – in de woorden van de Hoge Raad – toe leiden «dat het zich kan voordoen dat de arbeidsrelatie ten aanzien van hetzelfde werk, verricht ten behoeve van dezelfde opdrachtgever/werkgever, ten aanzien van werkenden die zich in het economisch verkeer als ondernemer gedragen of kunnen gedragen (...), anders te kwalificeren valt dan ten aanzien van andere werkenden.»<sup>5</sup> Oftewel, het extern ondernemerschap is één van de gezichtspunten die holistisch dient te worden meegewogen met de andere acht gezichtspunten uit de Delivero-uitspraak en eventuele andere relevante feiten en omstandigheden van het geval. Daarbij krijgt het gezichtspunt extern ondernemerschap geen zwaardere en geen lichtere rol van de Hoge Raad.

### 1.3 Vervolg wetsvoorstel: gewijzigd voorstel in lijn met Uber-uitspraak

Zoals hiervoor toegelicht, wijkt deze uitspraak af van de wijze waarop het wetsvoorstel Vbar het extern ondernemerschap beoogde mee te wegen in de beoordeling. Na de uitspraak is het wetsvoorstel daarom op dit punt heroverwogen.

Het gewijzigde wetsvoorstel zal aansluiten bij de antwoorden van de Hoge Raad op de prejudiciële vragen in de zaak Uber (codificatie van jurisprudentie). Het externe ondernemerschap wordt daarmee één van de omstandigheden die worden meegewogen in de beoordeling van de arbeidsrelatie. Deze omstandigheid wordt dus niet langer enkel betrokken bij een situatie waarin op grond van de hiervoor al genoemde indicaties niet tot een eenduidig oordeel kan worden gekomen over de arbeidsrelatie.

Voor deze wijziging heeft het kabinet verschillende redenen. In de eerste plaats is het van belang om door middel van wetgeving het beoordelen van arbeidsrelaties te verduidelijken. Het doorzetten van dit onderdeel van het wetsvoorstel waarborgt dat er een toetsingskader wordt opgenomen in de wet- en regelgeving om het gezagscriterium te verduidelijken door jurisprudentie te structureren en comprimeren. Ook kan dit toetsingskader leiden tot het verder versterken van eenvormigheid in het beoordelen van arbeidsrelaties in de (lagere) rechtspraak. Dit draagt bij aan de rechtszekerheid van contractspartijen. Op deze wijze wordt de uitkomst van het toetsingskader namelijk eenduidiger en voorspelbaarder.

Ten tweede komt het kabinet hiermee tegemoet aan de signalen die wij hebben ontvangen (maatschappelijk en politiek) dat het oorspronkelijke wetsvoorstel een te beperkte rol toekende aan extern ondernemerschap. Ten slotte is nog van belang dat het wetsvoorstel Vbar onderdeel uitmaakt van het Herstel- en Veerkrachtplan. Hierin is de publicatie en inwerking-treding per 1 januari 2026 van de wet als mijlpaal opgenomen. Aan de

<sup>3</sup> Gerechtshof Amsterdam 3 oktober 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:2220; Gerechtshof Amsterdam 13 februari 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:601.

<sup>4</sup> Hoge Raad 21 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:319.

<sup>5</sup> Idem, r.o. 3.5.

Europese Commissie is gemeld dat er een risico op vertraging is. Het niet (tijdig) behalen van de mijlpaal kan leiden tot een korting op de ontvangsten uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit die kan oplopen tot € 600 miljoen per mijlpaal of doelstelling. Met deze wijziging blijft publicatie per 1 januari 2026 nog altijd mogelijk, hoewel het tijdspad zeer krap is.

Het kabinet is zich ervan bewust dat de beoordeling van een arbeidsrelatie ook complexer wordt voor zowel opdrachtgevers, opdrachtnemers als uitvoeringsorganisaties, in vergelijking met het oorspronkelijke wetsvoorstel. Het beoordelen van extern ondernemerschap vereist informatie die opdrachtgevers en uitvoeringsorganisaties vaak niet direct hebben, omdat het gaat om activiteiten van de opdrachtnemer buiten het directe zicht van de arbeidsrelatie. Dat maakt de beoordeling van de arbeidsrelatie complexer dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel het geval was. De door de handhavings- en uitvoeringsinstanties uitgebrachte uitvoeringstoetsen op het oorspronkelijke wetsvoorstel zullen dan ook herijkt moeten worden aan de voorgestelde aanpassingen om goed te kunnen beoordelen welke gevolgen deze wijziging heeft voor de uitvoering. Tevens zal de ATR worden verzocht een aanvullende zienswijze uit te brengen, en zal er opnieuw een MKB-toets worden uitgevoerd. Desondanks vindt het kabinet het belangrijk om extern ondernemerschap, in lijn met de recente uitspraak van de Hoge Raad en het principe van codificatie, als volwaardig gezichtspunt mee te nemen in de beoordeling van arbeidsrelaties. Zo wordt het ondernemerschap van de werkende voldoende gewogen.

Naar verwachting kan het gewijzigde wetsvoorstel voor de zomer worden ingediend bij uw Kamer.

## **2. Verbetering van de handhaving op schijnzelfstandigheid – stand van zaken opheffing van het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025**

Per 1 januari 2025 kan de Belastingdienst weer volledig handhaven op de kwalificatie van de arbeidsrelatie, waarbij in het eerste jaar nog wel sprake is van een «zachte landing». Dit betekent dat de Belastingdienst weer met terugwerkende kracht correctieverplichtingen en naheffingen loonheffingen kan opleggen. Dit kan in beginsel slechts met terugwerkende kracht tot 1 januari 2025. Feitelijk is er een ingroeimodel van toepassing tot 2030. Pas in 2030 kan de Belastingdienst weer tot 5 jaar terug correctieverplichtingen en naheffingen loonheffingen opleggen. Boetes worden vanwege de zachte landing over het kalenderjaar 2025 niet opgelegd. Met betrekking tot de periode vóór 1 januari 2025 geldt dat de Belastingdienst – met inachtneming van de vijfjaarstermijn – alleen correcties en naheffingen loonheffingen kan opleggen als sprake is van kwaadwillendheid of als een eerder gegeven aanwijzing niet in voldoende mate is opgevolgd.

De opheffing van het handhavingsmoratorium was een belangrijke ontwikkeling voor zowel werkgevers als werkenden en vereist inspanningen van alle betrokkenen. De Belastingdienst heeft in het Handhavingsplan arbeidsrelaties 2025 aangegeven hoe deze handhaving wordt vormgegeven en wat de gevolgen van het opheffen van het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025 zijn. Conform de wens van uw Kamer is daarbij aandacht geweest voor een «zachte landing». Ook het kabinet vindt het van belang dat werkgevers en werkenden de mogelijkheid en ruimte krijgen hun bedrijfsvoering te verbeteren en te

voldoen aan wet- en regelgeving.<sup>6</sup> Daarom zal de Belastingdienst in 2025 in beginsel met bedrijfsbezoeken starten.

In deze paragraaf worden verschillende onderwerpen beschreven die te maken hebben met het opheffen van het handhavingsmoratorium, met inbegrip van het waarborgen van de «zachte landing». In de eerste plaats is dat de wijze waarop wij de gevolgen van de opheffing van het handhavingsmoratorium scherp in beeld proberen te houden, met oog voor werkenden, werkgevers en de uitvoering. Dit onderwerp raakt mede aan de uitvoering van de motie Boon c.s. die de regering verzoekt de Kamer periodiek te informeren over de effecten van de handhaving op schijnzelfstandigheid, met expliciete aandacht voor de ervaringen van zelfstandigen, opdrachtgevers en de Belastingdienst.<sup>7</sup>

## *2.1 Gevolgen van de opheffing van het handhavingsmoratorium*

Met het verstrijken van 1 januari 2025 is voor alle betrokkenen een belangrijke stap gezet. Wij zien veel voorbeelden van organisaties die serieus, voortvarend en effectief aan de slag gegaan zijn met het thema schijnzelfstandigheid. Zo zijn er organisaties in bijvoorbeeld de zorg, het onderwijs en de kinderopvang die werkenden – die eerder mogelijk als schijnzelfstandige aan de slag waren – hebben overtuigd om in loondienst te komen. Door zelfroostering, aandacht voor een goede werk- en privébalans en flexpools wordt ingespeeld op de behoefte aan flexibiliteit die bij veel werkenden leeft. Ook zijn er organisaties die actief bezig zijn om de manier van werken aan te passen, zodat duidelijk is wanneer een opdracht door een zelfstandige ingevuld kan worden.

Wij zijn ons echter bewust dat daarmee het werk er niet op zit. De verhalen van organisaties en zelfstandigen die de overgang ingewikkeld vinden, of zorgen hebben over hun situatie of bedrijfsvoering, bereiken ons uiteraard ook. We zien veel (soms tegenstrijdige) berichten voorbijkomen, bijvoorbeeld op sociale media. Daarom zetten wij actief in op goede communicatie en voorlichting (zie paragraaf 3.1), het voeren van gesprekken met verschillende brancheorganisaties en het monitoren van de effecten van de opheffing van het handhavingsmoratorium.

### *2.1.1. Verbeteren van de feitelijke informatie over de impact van de opheffing van het handhavingsmoratorium*

Ook de komende periode zetten wij ons ten volle in om de gevolgen van de opheffing van het handhavingsmoratorium in goede banen te leiden en te waarborgen dat de opheffing ook daadwerkelijk «zacht landt». Wij vinden het daarbij van belang om ervoor te zorgen dat wij feitelijk meer inzicht krijgen in de gevolgen van de opheffing van het handhavingsmoratorium. Daarom onderzoeken wij momenteel op welke manier we dit het beste in kaart kunnen brengen, bijvoorbeeld door middel van arbeidsmarkt enquêtes, gegevens van de Kamer van Koophandel (hierna: de KVK) en gegevens uit de loonadministratie. Wij vertrouwen erop hiermee tot een bruikbare set aan informatie te kunnen komen, waarmee we bewegingen op de arbeidsmarkt beter kunnen volgen. Ook nemen wij met belangstelling kennis van peilingen en onderzoeken die worden uitgevoerd op initiatief van andere organisaties, zoals een recent ledenonderzoek van de Algemene Werkgeversvereniging Nederland<sup>8</sup> of de

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2023/24, 31 311, nr. 263.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2024/25, 36 600 XV, nr. 48.

<sup>8</sup> Ledenonderzoek AWWN: impact opheffen handhavingsmoratorium op inzet zzp, 13-2-2025, te vinden op: [www.awvn.nl/platformeconomie-zzpers/nieuws/helft-werkgevers-stopt-of-vermindert-inhuur-zzpers/](http://www.awvn.nl/platformeconomie-zzpers/nieuws/helft-werkgevers-stopt-of-vermindert-inhuur-zzpers/).

resultaten van de recent uitgevoerde conjunctuur-enquête met vragen over de inhuur van zzp'ers en de invloed van het handhavingsmoratorium.<sup>9</sup>

Daarnaast vinden wij het van belang dat ook signalen over de uitwerking van de opheffing van het handhavingsmoratorium in de praktijk ons tijdig bereiken. Zoals ook in de beantwoording op Kamervragen van de leden Aartsen, Rijkers en Vijlbrief<sup>10</sup> is aangegeven, zijn wij uiteraard bereid nieuwe signalen nader te onderzoeken.

Tegelijkertijd is het belangrijk om te onderkennen dat een volledig (cijfermatig) beeld van de effecten van de opheffing van het handhavingsmoratorium niet te geven is. Daarvoor zijn verschillende redenen, bijvoorbeeld dat het niet mogelijk is om de exacte omvang van schijnzelfstandigheid vast te stellen, omdat er geen zicht is op elke arbeidsrelatie. Daarnaast treft het kabinet meer maatregelen tegen schijnzelfstandigheid (zoals verderop in deze brief toegelicht), waardoor het niet exact is vast te stellen welke effecten samenhangen met het opheffen van het handhavingsmoratorium en welke met andere maatregelen.

Wij zijn voornemens u later dit jaar nader te informeren over het onderzoek naar aanvullende feitelijke gegevens. Hiermee geven we tevens gehoor aan uw verzoek om de Kamer hierover periodiek te informeren.

#### 2.1.2 Reeds beschikbare (feitelijke) informatie

##### **a. Cijfers (mogelijke) arbeidsmarkteffecten**

Alhoewel het handhavingsmoratorium pas drie maanden is opgeheven, zijn er toch al de nodige gegevens die iets zeggen over de verschuivingen op de arbeidsmarkt. Daarbij is overigens onbekend of deze verschuivingen één op één het gevolg zijn van de opheffing van het handhavingsmoratorium. Bijvoorbeeld de gegevens over in- en uitschrijvingen in het Handelsregister van de KVK. De KVK publiceert deze gegevens maandelijks op haar website onder de titel «Zzp-monitor». De gegevens geven inzicht in het aantal ingeschreven zzp'ers, het aantal nieuwe inschrijvingen, het aantal stoppende zzp'ers en een uitsplitsing naar branche.<sup>11</sup> Zo waren er in december 2024 13% minder inschrijvingen bij de KVK dan een jaar eerder, en 54% meer uitschrijvingen. In januari 2025 zette deze trend door met 18% minder inschrijvingen dan een jaar eerder en 47% meer uitschrijvingen. In februari was sprake van een minieme stijging van het aantal ingeschreven zzp'ers. Wel zette de trend van een groter aantal stoppers (42%) en kleiner aantal starters (23%) ten opzichte van vorig jaar zich door. Hoewel deze ontwikkelingen afwijken van dezelfde periodes in het voorgaande jaar, is in 2024 nog steeds sprake geweest van een stijging van het aantal ingeschreven zelfstandigen zonder personeel, is in januari 2025 sprake geweest van een kleine daling van 0,2% van het aantal ingeschreven zelfstandigen zonder personeel en in februari 2025 weer van een minieme stijging (0,1%). Het is op dit moment nog niet duidelijk hoe deze ontwikkeling zich verhoudt ten opzichte van het aantal werkenden in loondienst in dezelfde periode. Deze gegevens komen pas later beschikbaar en betrekken we bij het in kaart brengen van de effecten van het opheffen van het handhavingsmoratorium.

Hoewel de oorzaak van de daling van het aantal ingeschreven zelfstandigen niet met zekerheid kan worden vastgesteld, geeft deze trendbreuk wel aan dat de arbeidsmarkt in beweging is. Daarbij hecht het kabinet

<sup>9</sup> CBS, conjunctuur-enquête, uitkomsten extra vragen januari 2025.

<sup>10</sup> Aanhangsel Handelingen II 2024/25, nr. 1248.

<sup>11</sup> KVK Zzp-monitor: zo ontwikkelt het aantal zzp'ers in Nederland | KVK.

eraan om nadrukkelijk te benoemen dat het niet het doel is om het aantal zelfstandigen te verkleinen. Een juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie staat voorop. Dit is echter niet te monitoren, omdat het daarbij ook kan gaan om aanpassingen in de wijze waarop schijnzelfstandigen hun werkzaamheden in de praktijk verrichten zodat de praktijk beter past bij de afgesloten overeenkomst. In dat geval zal er geen sprake zijn van een uitschrijving bij de KVK.

### ***b. Inzicht kennis, gedrag en houding zelfstandigen omtrent schijnzelfstandigheid***

Verder heeft het Ministerie van SZW in augustus 2024 de perspectieven die er in de samenleving bestaan rond het onderwerp zzp in beeld gebracht en kennis, houding en gedrag van zelfstandigen en opdrachtgevers omtrent schijnzelfstandigheid laten onderzoeken. Het onderzoek geeft behulpzame inzichten voor de communicatie-activiteiten van SZW en is gepubliceerd op de website van de rijksoverheid.<sup>12</sup> Dit onderzoek is in het eerste kwartaal van 2025 opnieuw uitgevoerd. Het bijbehorende rapport is gepubliceerd op de website van Rijksoverheid.<sup>13</sup> Het onderzoek laat zien dat het kennisniveau van zzp'ers en werkgevers over wat schijnzelfstandigheid is, is verbeterd ten opzichte van de vorige meting. Daarnaast lijkt er meer bewustzijn bij zzp'ers en werkgevers over de noodzaak om uit te zoeken of volgens de juiste contractvorm wordt gewerkt. Gegeven het doel en de timing van deze onderzoeken wegen de werkelijke effecten van de opheffing van het handhavingsmoratorium op dit moment nog maar beperkt mee in de resultaten.

In aanvulling op bovenstaande voeren wij regelmatig gesprekken met zelfstandigenorganisaties, werkgeversorganisaties en vakbonden om signalen met betrekking tot de opheffing van het handhavingsmoratorium tijdig op te halen en met elkaar te delen. Tijdens deze gesprekken is er over het algemeen begrip voor het opheffen van het handhavingsmoratorium en bevestigen gesprekspartners dat er sprake is van beweging in de arbeidsmarkt. Op verschillende manieren, bijvoorbeeld via enquêtes, wordt getracht deze beweging in kaart te brengen. Gemene deler in de gesprekken is dat voor echte zelfstandigen ruimte moet blijven om te ondernemen en dat signalen over knelpunten actief met elkaar gedeeld blijven worden.

### ***c. Cijfers inzet Belastingdienst***

In de eerdergenoemde motie Boon c.s. roept uw Kamer de regering op om ook expliciet aandacht te hebben voor de ervaringen van de Belastingdienst ten aanzien van de opheffing van het handhavingsmoratorium. De Belastingdienst rapporteert al periodiek over de uitvoering van de handhaving op schijnzelfstandigheid ter uitvoering van de motie Palland.<sup>14</sup> In september 2024 is over de voortgang van de handhaving over de periode januari tot en met juni 2024 gerapporteerd.<sup>15</sup> In bijlage 1 bij deze brief is de voortgang van de handhaving op arbeidsrelaties door de Belastingdienst in de vorm van ingezette uren en gerealiseerde producten over 2024 weergegeven. Zoals toegezegd in de brief aan de Kamer van 24 juni 2019<sup>16</sup> heeft de Belastingdienst voor 2024 de beoogde inzet van 80 FTE gehaald.

<sup>12</sup> Monitor schijnzelfstandigheid, Ipsos I&O, November 2024; te vinden via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/11/30/monitor-schijnzelfstandigheid>.

<sup>13</sup> Monitor schijnzelfstandigheid, Ipsos I&O, Maart 2025, te vinden via: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/documenten/rapporten/2025/02/28/monitor-schijnzelfstandigheid-1-meting>

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2018/19, 29 544, nr. 935.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2023/24, 31 311, nr. 263.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 066, nr. 515.



### 3. Betere werking arbeidsmarkt en gelijk spelveld

Ook op andere gebieden wordt er hard gewerkt aan het toekomstbestendiger maken van het werken met en als zelfstandige(n). In deze paragraaf informeren wij u daarom over de stand van zaken op het gebied van communicatie, de webmodule beoordeling arbeidsrelatie en over de positie van zelfstandigen in de polder. Zodat ook duidelijker wordt wat er nog wél kan in het werken met en door zelfstandigen.

Om een gelijk spelveld tussen werknemers en zelfstandigen te bewerkstelligen, treft het kabinet ook fiscale maatregelen, namelijk de (versnelde) afbouw van de zelfstandigenaftrek, uitfasering van de fiscale oudedagsreserve (FOR) en de fiscale verruiming opbouw derde pijler. Daarnaast draagt de verlaging van de MBK-winstvrijstelling naar 13,31% in 2024 en 12,7% in 2025 ook bij aan het creëren van een gelijk spelveld.

Over deze maatregelen bent u onder andere in onze brief van 6 september 2024 geïnformeerd.<sup>17</sup> Daarnaast werkt het kabinet ook een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen uit (Wet Basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen). Zoals eerder aan uw Kamer gemeld ben ik nu bezig met een verkenning op welke manieren het huidige voorstel uitvoerbaar gemaakt kan worden na kritische uitvoerings-toetsen van UWV en de Belastingdienst.<sup>18</sup> Deze verkenning is nog niet geheel afgerond. Tijdens het Commissiedebat arbeidsongeschiktheid van 18 februari heb ik uw Kamer toegezegd om over de uitvoerbaarheid van het voorstel uw Kamer verder in de lente te informeren.

#### 3.1 Voortgang communicatie-activiteiten

De opheffing van het handhavingsmoratorium maakt veel los en heeft veel betrokkenen geactiveerd om na te denken over het aangaan van de juiste arbeidsrelatie. Niet alleen in aanloop naar, maar ook kort na de opheffing. Wij kunnen ons voorstellen dat het voor sommige werkenden of werkgevers moeilijk is om de grote hoeveelheid informatie te verwerken, die bijvoorbeeld via social media lang niet altijd duidelijk of volledig is. Daarom is het belangrijk om vanuit de rijksoverheid goede en eenduidige voorlichting te bieden, die laagdrempelig beschikbaar is.

In september 2024 is gestart met de publiekscommunicatie «ZP ja of nee». Het doel is om zelfstandigen en opdrachtgevers bewust te maken wanneer gewerkt kan worden als zelfstandige en wanneer sprake is van werken in loondienst. Ook creëren we hiermee bewustwording over het belang van het voorkomen van schijnzelfstandigheid. Daarnaast wordt handelingsperspectief geboden voor situaties waarin sprake blijkt van schijnzelfstandigheid. Alle uitingen van de online publiekscommunicatie «ZP ja of nee» verwijzen naar de website [www.hetjuistecontract.nl](http://www.hetjuistecontract.nl), waar werkenden en werkgevers aan de hand van een stappenplan inzicht kunnen krijgen over de juiste contractvorm. Praktijkvoorbeelden kunnen daarbij verdere verduidelijking geven. Voor een concrete indicatie wordt doorverwezen naar de webmodule beoordeling arbeidsrelatie.<sup>19</sup> De eerste resultaten zijn positief: [hetjuistecontract.nl](http://www.hetjuistecontract.nl) is vaak bezocht<sup>20</sup>, en ook het gebruik van de webmodule is sterk gestegen en wordt goed gewaardeerd (zie paragraaf 3.2).

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2023/24, 31 311, nr. 263.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2024/25, 31 311, nr. 278.

<sup>19</sup> [www.beoordelingarbeidsrelatie.nl/](http://www.beoordelingarbeidsrelatie.nl/).

<sup>20</sup> De website [hetjuistecontract.nl](http://www.hetjuistecontract.nl) is ongeveer 120.000 keer bezocht in de maanden december 2024 en januari 2025. De gemiddelde bezoektijd was 3 minuten en 40 seconden.

Deze communicatie wordt in 2025 voortgezet en verder uitgebreid. Resultaten uit het eerdergenoemde onderzoek naar kennis, houding en gedrag van zelfstandigen en opdrachtgevers en signalen vanuit branches en sectoren worden hierin meegenomen. Ook zetten SZW en de Belastingdienst gesprekken met brancheorganisaties onverminderd voort, om per branche zoveel mogelijk ondersteuning te bieden bij het tegengaan van schijnzelfstandigheid. De informatie op [hetjuistecontract.nl](https://hetjuistecontract.nl) wordt verder geoptimaliseerd om te kunnen voorzien in de bestaande informatiebehoefte. Daarbij blijven wij inzetten op bewustwording bij de doelgroep door onder andere display advertising. Daarnaast is het belangrijk helder te communiceren waarom schijnzelfstandigheid onwenselijk is. Ook worden zogenoemde «good practices» in beeld gebracht en gedeeld via onder andere de social mediakanalen van het Ministerie van SZW.

Dit gaat de komende weken van start. Bedrijven en organisaties die zich inspannen om schijnzelfstandigheid tegen te gaan, vertellen hoe zij dit aanpakken. Bijvoorbeeld door het werk in loondienst aantrekkelijker te maken of de manier van werken aan te passen. Het doel is om andere organisaties binnen een sector te inspireren om mogelijk op dezelfde of vergelijkbare wijze ook aan de slag te gaan met het tegengaan van schijnzelfstandigheid.

### *3.2 Gebruik en ontwikkeling van de webmodule beoordeling arbeidsrelatie*

Sinds 1 december 2023 is een verbeterde versie van de webmodule beoordeling arbeidsrelatie beschikbaar. Ten opzichte van de pilotomgeving is hierin een aantal verbeteringen aangebracht. Zo kan de beantwoording tussentijds worden opgeslagen. Hierdoor hoeft de vragenlijst niet langer in één sessie afgerond te worden. Ook kan na het ontvangen van de uitkomst, eenvoudiger een wijziging worden aangebracht in de gegeven antwoorden. Tevens zijn de vragen en toelichting nogmaals gezien op begrijpelijkheid en daar waar nodig aangepast.

Alhoewel niet bekend is of deze verbeteringen er de oorzaak van zijn, is vanaf de start van de verbeterde versie van de webmodule een stijging in het gebruik ten opzichte van de pilotomgeving merkbaar. Met name vanaf de zomer 2024 is een duidelijke toename in het gebruik van de webmodule waarneembaar. In bijlage 2 bij deze brief staan specifiekere gegevens met betrekking tot het gebruik van de webmodule in de periode september 2024 tot en met december 2024 opgenomen.

Uit deze cijfers blijkt dat het aandeel «indicaties dat er mogelijk sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking» maandelijks afneemt (van 44,3% in september 2024 tot 36,7% in december 2024). Tegelijkertijd is het aandeel «indicatie geen dienstbetrekking» toegenomen (van 24,9% in september 2024 tot 30,5% in december 2024). Ook is het aandeel «geen oordeel mogelijk» lichtelijk gestegen (van 30,8% in september 2024 tot 32,8% in december 2024).

Aan gebruikers die de vragenlijst in de webmodule hebben afgerond, is gevraagd of zij mee wilden werken aan een korte enquête over het gebruik van de webmodule. Daarbij is gevraagd welk cijfer men de webmodule zou geven. In zijn algemeenheid is een groot aandeel van de gebruikers positief over de webmodule. Zo geeft 88,6% een cijfer 6 of hoger, en 44,1% geeft een cijfer 8 of hoger.

Desalniettemin blijven verbeteringen mogelijk. Naar aanleiding van een rondetafelgesprek van SZW en Belastingdienst met een aantal externe partijen is in april 2024 een werkgroep gevormd om te bezien in hoeverre

het mogelijk is de webmodule te optimaliseren. Daarbij wordt geprobeerd het gebruik te stimuleren, door ervoor te zorgen dat minder mensen tijdens het invullen van de vragenlijst afhaken. Zo is van de 16.672 gevallen die weliswaar gestart zijn met de vragenlijst, maar deze niet volledig hebben afgerond, geanalyseerd of er specifieke vragen zijn waar de gebruikers afhaken. Hieruit blijkt dat een groot deel van de gebruikers afhaakt bij de vragen voorafgaand aan de feitelijke vragenlijst om de specifieke arbeidsrelatie te beoordelen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om vragen over de mogelijke aanwezigheid van specifieke fictieve dienstbetrekkingen. De komende periode wordt onderzocht of het mogelijk is deze vragen niet vooraf te stellen, maar achteraf en alleen indien deze nog van belang zijn voor de specifieke situatie. Daarnaast wordt bezien of er een gebruikerspaneel georganiseerd kan worden om met name de vragen waarbij veel gebruikers afhaken tegen het licht te houden. Ook wordt er onderzocht hoe het aandeel «geen oordeel mogelijk» in de webmodule verkleind kan worden.

De webmodule heeft daarnaast sinds de start ervan al aandacht voor het gezichtspunt «extern ondernemerschap van de werkende». Zo wordt bijvoorbeeld gevraagd naar een BTW-nummer en de KVK-inschrijving, maar ook of de werkende een eigen logo mag gebruiken en of de werkende voor andere opdrachtgevers mag werken. Er wordt momenteel ook onderzocht of dit gezichtspunt breder kan worden uitgevraagd om een genuanceerder beeld hierover te verkrijgen. Dit onderzoek liep al en staat los van de recente Uber-uitspraak van de Hoge Raad. De webmodule is gericht op opdrachtgevers, daarom is de uitvraag naar externe omstandigheden van de werkende beperkt gehouden, omdat opdrachtgevers bij het invullen van de webmodule mogelijk niet voldoende weten hoe verschillende werkenden zich buiten de specifieke opdrachtrelatie gedragen in het economische verkeer.

### *3.3 Positie van zelfstandigen in de polder*

Het kabinet ziet de vertegenwoordigers van zelfstandigen als volwaardig onderdeel van de sociale partners. Het kabinet vindt het dan ook belangrijk dat de stem van zelfstandigen goed vertegenwoordigd is in de contacten van het kabinet met de polder. De Minister van SZW voert daarom regelmatig gesprekken met zelfstandigenorganisaties over beleid dat hen raakt, zoals de wetsvoorstellen Wet basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen (Baz), Vbar en de handhaving op schijnzelfstandigheid. Daarbij is van beide kanten de intentie uitgesproken hier zowel ambtelijk als met de Minister een periodiek overleg van te maken om actuele ontwikkelingen te kunnen bespreken, en het perspectief en de signalen van zelfstandigen goed mee te wegen bij nieuw beleid. Ook recent hebben diverse constructieve overleggen plaatsgevonden met zzp-vertegenwoordigers, maar ook (via een rondetafelgesprek) tussen de Minister van SZW en verschillende zelfstandigen.

Wat het kabinet betreft is het goed dat zzp-organisaties binnen de SER een duidelijker gemarkeerde positie hebben gekregen. Sinds september 2023 is het aantal zetels van de SER op advies van de Raad uitgebreid met drie, met het doel het geluid van zelfstandige ondernemers in de Raad te versterken. Inclusief de plaatsvervangende leden betekent dit dat er bij de ondernemers-, werknemers- en Kroonledengeleding van de Raad structureel zes zetels voor zelfstandigen gereserveerd zijn. Zo zijn zelfstandigen onder andere vertegenwoordigd via de Vereniging Zelfstandigen Nederland, het Platform Zelfstandige Ondernemers, maar ook via FNV Zelfstandigen en via de Vakcentrale voor Professionals (VCP). Voorts zijn er twee Kroonleden met expertise op het gebied van zelfstandigen geïnstalleerd.

Wij vinden het belangrijk dat er sprake is van een volwaardige vertegenwoordiging van zelfstandigen in de polder. Zowel in de contacten met de SER als de Stichting van de Arbeid zal hier aandacht voor gevraagd blijven worden.

#### **4. Inhuur schijnzelfstandigen binnen rijksoverheid**

Binnen de brede aanpak van schijnzelfstandigheid, verdient de inhuur van schijnzelfstandigen binnen de rijksoverheid in het bijzonder onze aandacht. Het is namelijk van belang dat de rijksoverheid zelf het goede voorbeeld geeft bij de uitvoering van beleid en zich aan geldende wet- en regelgeving houdt.

Het is dan ook begrijpelijk dat dit onderwerp geregeld aan bod komt tijdens gesprekken die wij voeren of bij voorlichtingsbijeenkomsten. Het kabinet streeft ernaar het aantal schijnzelfstandigen binnen het Rijk zo snel mogelijk naar nul af te bouwen.

Het kabinet vindt het van belang dat het Rijk zelf meer zicht krijgt op het aantal schijnzelfstandigen dat wordt ingehuurd. Het Rijk werkt inmiddels voortvarend aan het inzichtelijk maken van het aantal schijnzelfstandigen dat werkzaam is binnen het Rijk, en welk deel daarvan als potentieel schijnzelfstandig aan te merken is. Departementen zijn in de basis zelf verantwoordelijk voor het inzichtelijk maken van het aantal schijnzelfstandigheden binnen hun departement. Departementen zijn daarom door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in een circulaire opgeroepen om in hun inhuurbestand bij te houden wat de ondernemingsvorm van een inhuurkracht is. Ook dient de beoordeling op indicaties van schijnzelfstandigheid vastgelegd te worden.

Conform de motie Boon<sup>21</sup> is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gestart met het inzichtelijk maken van het aantal schijnzelfstandigen die werkzaam zijn binnen de rijksoverheid. Hiervoor wordt een rapportagemonitor ingericht waarbij aantallen ingehuurde zelfstandigen en potentieel schijnzelfstandigen weergegeven worden. De eerste resultaten zijn naar waarschijnlijkheid voor de zomer beschikbaar.

Verder blijven we inzetten op kennisdeling over het tegengaan van schijnzelfstandigheid, zowel in de breedte van de rijksoverheid alsook bij de diverse direct betrokken bedrijfsvoeringdisciplines.

Als het gaat om de inspanningsverplichting om ook bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) zo spoedig mogelijk naar 0 schijnzelfstandigen af te bouwen, is hierop recent ingegaan bij de beantwoording van Kamervragen van de leden Aartsen, Van Eijk (beiden VVD) en Flach (SGP).<sup>22</sup> Op 20 februari jl. zijn opnieuw vragen gesteld over schijnzelfstandigheid bij UHT door de Kamerleden Aartsen en Van Eijk. Deze vragen zijn op 17 maart beantwoord<sup>23</sup>. Wij hechten eraan te benadrukken dat binnen het Ministerie van Financiën de Belastingdienst en Dienst Toeslagen afzonderlijke onderdelen zijn. Het aantal potentieel schijnzelfstandigen per 1 januari bij de Belastingdienst bedraagt 0.

Het kabinet is voornemens uw Kamer voor de zomer nader te informeren over het tegengaan van schijnzelfstandigheid binnen de rijksoverheid.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2024/25, 31 311, nr. 269.

<sup>22</sup> Aanhangsel Handelingen II 2024/25, nr. 1017.

<sup>23</sup> Aanhangsel Handelingen II 2024/25, nr. 1654.

## 5. Overige onderwerpen (moties en toezeggingen)

In deze paragraaf informeren wij u over de voortgang ten aanzien van enkele moties en toezeggingen die raken aan het onderwerp van deze brief.

### 5.1 *Gesprek met het Ministerie van Economische Zaken over het ondernemersdiploma*

In het commissiedebat zpp van 12 september 2024 heb ik (de Minister van SZW) aan het lid Patijn toegezegd met het Ministerie van Economische Zaken in gesprek te gaan over het ondernemersdiploma.

In 2000 en 2006 zijn juist respectievelijk het middenstandsdiploma en de Vestigingswet afgeschaft. De huidige basis van het Handelsregister is dat iedereen die aan de ondernemerscriteria voldoet een bedrijf kan inschrijven. Ideeën voor een ondernemersdiploma wijken hiervan af en passen daarom niet in het huidige kabinetsbeleid. Het kabinet vindt het belangrijk om zorgvuldig om te gaan met extra regeldruk voor ondernemers en deze, waar mogelijk, te verminderen.

Tegelijkertijd vind ik het van groot belang dat startende ondernemers goed voorbereid de markt betreden. Het is essentieel dat zij zich bewust zijn van risico's zoals schijnzelfstandigheid en goed geïnformeerd zijn over belangrijke zaken die bij het ondernemerschap komen kijken, zoals het correct indienen van hun belastingaangifte. De KVK speelt hierin een belangrijke rol door naast de inschrijving van ondernemers in het Handelsregister, ook informatie en advies te bieden over zaken als het starten van een bedrijf, belasting, wetgeving en financiering. Dit gebeurt zowel online, via de website en de startersnieuwsbrief, als fysiek, bij inschrijving op ondernemerspleinen en bij evenementen.

Ook is er extra aandacht voor het voorkomen van schijnzelfstandigheid in de verschillende stappenplannen op de website van de KVK voor startende ondernemers. Uit onderzoek van de KVK blijkt dat veel ondernemers zich inlezen, en dat slechts een klein deel (15%) niet weet hoe schijnzelfstandigheid hen raakt.<sup>24</sup> Tegelijkertijd zitten natuurlijk veel (startende) ondernemers met vragen. Daarom is het Ministerie van SZW ook de eerdergenoemde publiekscommunicatie «ZPP ja of nee» gestart, waarbij verschillende Rijksoverheidsorganisaties, waaronder de KVK, betrokken zijn. Deze acties zullen dit jaar door mijn ministerie en de collega's bij andere rijksdiensten die bij dit onderwerp betrokken zijn, worden voortgezet.

### 5.2 *Inschrijving zelfstandigen bij de Kamer van Koophandel in relatie tot de Basisregistratie Personen*

Op 11 december 2024 is de motie Patijn c.s. ingediend die de regering verzoekt «de beleidsregels voor de KVK aan te passen, zodat zpp'ers zich alleen kunnen inschrijven als zij ingeschreven staan in het bevolkingsregister (BRP)».<sup>25</sup> De KVK hanteert het beleid dat arbeidsmigranten alleen als zelfstandige in het Handelsregister kunnen worden ingeschreven indien zij geregistreerd zijn in de Basisregistratie Personen (BRP) als ingezetene of niet-ingezetene (in de Registratie Niet-ingezetenen (RNI)). In die zin wordt voldaan aan de motie.

<sup>24</sup> Ondernemen in 2024, KVK.

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2024/25, 36 446, nr. 20.

Voor zover met de motie wordt bedoeld dat zzp'ers zich enkel kunnen inschrijven als zij staan ingeschreven als ingezetene het volgende. Het weigeren van een inschrijving als zzp'er in de KVK van een niet-ingezetene is niet verenigbaar met het vrij verkeer van vestiging. Ook niet-ingezetenen – denk bijvoorbeeld aan een persoon die net over de grens woont – hebben het recht om zich te vestigen als zzp'er in Nederland. Als tijdens de inschrijving blijkt dat er mogelijke risico's zijn op uitbuiting, mensenhandel of mensensmokkel, wordt dit als een risicosignaal doorgegeven aan de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), zoals bepaald in de Handelsregisterwet en beschreven in de memorie van toelichting bij de wijziging van die wet per 1 januari 2020<sup>26</sup>. Voorts is KVK bezig met het versterken van haar Poortwachtersrol, waarbij wordt onderzocht hoe het Handelsregister kan bijdragen aan het voorkomen van schijnzelfstandigheid en arbeidsuitbuiting.

Daarnaast werk ik aan een breed pakket aan maatregelen om de registratie van arbeidsmigranten te verbeteren. Zo regel ik een zorgplicht voor uitleners bij de registratie van arbeidsmigranten. Dit regel ik in de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) via een nota van wijziging op de Wtta. Ook zetten we in op een betere bewustwording van arbeidsmigranten. BZK is bezig met het opzetten van directe communicatie via de mail om niet-ingezetenen te informeren over de rechten en plichten in Nederland rondom registratie. Via het project WorkinNL rollen we in snel tempo informatiepunten in alle arbeidsmarktregio's uit voor arbeidsmigranten, waar zij ook terecht kunnen met vragen en hulp bij registratie in BRP. Ook kijk ik met BZK en JenV of we een aanwezigheidsmelding voor arbeidsmigranten kunnen introduceren en onderzoek ik of we slimmer kunnen omgaan met het delen van de gegevens binnen de overheid om de registratie te verbeteren. Er wordt onderzocht of gebruik kan worden gemaakt van de loonaangifteketen, door de BRP en polisadministratie te koppelen. Bovendien kijk ik met mijn collega's in het kabinet naar hoe we verdere effectieve maatregelen kunnen nemen.<sup>27</sup> Zicht op migratie is immers één van de hoofdprioriteiten van dit kabinet.

### *5.3 Vergelijking met het Belgische systeem*

Met de motie Van Dijk c.s.<sup>28</sup> wordt de regering verzocht «te onderzoeken of, en welke aspecten van, het Belgische systeem kunnen bijdragen aan een toekomstbestendiger socialezekerheidsstelsel, met daarbij specifiek ook aandacht voor de flexi-jobs en de mogelijkheid van een opt-out voor ondernemers die pensioen en arbeidsongeschiktheid zelf aantoonbaar voldoende geregeld hebben».

In relatie tot deze motie is het van belang om erop te wijzen dat daar eerder ook al goed naar is gekeken. In de voortgangsbrief werken met en als zelfstandige(n) van 16 december 2022<sup>29</sup> en de bijbehorende bijlage is ook uitgebreid ingegaan op het Belgische systeem. Daarbij is allereerst belangrijk dat de verschillen in behandeling tussen werknemers en zelfstandigen in de fiscaliteit en sociale verzekeringen in België een stuk kleiner zijn dan in Nederland. Er is sprake van een veel gelijkere speelveld. Zo zijn bijvoorbeeld alle zelfstandigen verplicht om zich aan te sluiten bij een sociaal verzekeringsfonds. Afhankelijk van het fonds en de dekking is

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34 687, nr. 3.

<sup>27</sup> Hierbij worden de moties meegenomen van de leden Vijlbrief en Podt, Kamerstukken II, 2024/25, 26 448 nr. 806 over het onderzoeken van het Belgische registratiemodel en van de leden Saris en Ceder over hoe de RNI-inschrijving kan worden verbeterd en misbruik kan worden tegengaan (nr. 807).

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2024/25, 36 600 XV, nr. 83.

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2022/23, 31 311, nr. 246.

de bijdrage hieraan zo'n 20% van het netto belastbaar inkomen<sup>30</sup>, waardoor zelfstandigen onder meer tegen arbeidsongeschiktheid/ziekte en voor pensioen verzekerd zijn. Er staat in vergelijking met België, kortom, dan ook minder «druk» op de beoordeling van de arbeidsrelatie dan in Nederland.

Ondanks dat de verschillen in behandeling tussen werknemers en zelfstandigen in België een stuk kleiner zijn dan in Nederland, heeft de nieuwe Belgische regering overigens in het recente regeerakkoord verschillende maatregelen opgenomen om meer te gaan doen om schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Aangegeven is dat «schijnzelfstandigheid binnen de professionele diensten, zoals de situatie van bijvoorbeeld sommige architectuurwerkers, wordt bestreden». De controles op de praktijk van schijnzelfstandigheid worden daarom versterkt, waarbij de impact zal worden geëvalueerd. Daarnaast geven ze aan schijnzelfstandigheid bij zelfstandigen in bijberoep te willen bestrijden.

Voor de beoordeling van de arbeidsrelatie speelt, evenals in Nederland, een aantal criteria een rol in België. Zoals de vrijheid van organisatie van werktijd, de vrijheid van organisatie van werk en de mogelijkheid om een hiërarchische controle uit te oefenen. Bij deze elementen ligt de nadruk op de klassieke (formele) gezagsuitoefening (toezicht houden, instructies geven etc.) en de inbedding van de werkende in de organisatie. De meer economische benadering van elementen als het bestaan van ondernemerschap van de werkende (buiten de arbeidsrelatie) en de inbedding van de werkzaamheden in de organisatie, speelt in België in beginsel minder een rol. Dit terwijl in Nederland in de jurisprudentie die benadering wel meespeelt. Ook de wil van partijen (zoals in de overeenkomst uitgedrukt), weegt in België mee als één van de algemene criteria, waarbij de feitelijke uitvoering wel doorslaggevend is. Sinds het Participatieplaatsen-arrest van de Hoge Raad is duidelijk dat in Nederland de partijbedoeling niet meeweegt bij de kwalificatie van arbeidsrelaties.<sup>31</sup>

In België geldt sinds 2012 verder voor een aantal economische sectoren een weerlegbaar vermoeden van arbeidsovereenkomst. Dit geldt alleen voor de sectoren of activiteiten waarin het risico op bijvoorbeeld onderbetaling en kwetsbare werkenden groot is en kan door zowel opdrachtgever als opdrachtnemer ingeroepen worden. Er zijn een aantal elementen die wijzen op het bestaan van een arbeidsovereenkomst opgesomd in deze rechtsvermoedens. Als meer dan de helft van de elementen zijn vervuld, is het rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst van toepassing en kan dit vermoeden ingeroepen worden. Dit kan helpen voor werkenden om hun rechtspositie op te eisen en schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Als meer dan de helft van de elementen niet is vervuld, dan wordt de overeenkomst vermoed een overeenkomst voor zelfstandigen te zijn.

Samenvattend was en is het kabinet van oordeel dat het Belgische systeem rondom de beoordeling van arbeidsrelaties niet één op één overgenomen kan worden. Tegelijkertijd speelde in België soortgelijke problematiek rondom de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Tegen de achtergrond dat in het begin van vorig decennium onduidelijkheid en (dus rechtsonzekerheid) was ontstaan, heeft de Belgische wetgever in de Arbeidsrelatiewet in 2006 nadrukkelijk duidelijk willen maken welke elementen van belang zijn bij het beantwoorden van de vraag wanneer er

<sup>30</sup> Het netto belastbaar inkomen betreft de brutoinkomsten verminderd met de beroepskosten van de werkende.

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2020/21, 31 311, nr. 237.

sprake is van een arbeidsovereenkomst. In dat licht is er in België voor gekozen om de open norm van gezag (de ondergeschiktheidsrelatie) in wetgeving nader in te vullen aan de hand van de toen bestaande jurisprudentie. Dit is ook de grondgedachte achter het wetsvoorstel Vbar, te weten de bestaande jurisprudentie vatten in een wettelijk toetsingskader. Daarbij geldt dat ook in Nederland de afgelopen jaren is ingezet op maatregelen die bijdragen aan een gelijk spelveld tussen contractvormen, waaronder fiscale maatregelen en verder uitwerken van een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen om de balans op de arbeidsmarkt te herstellen.

In aanvulling op bovenstaande beschrijving van het Belgische systeem heeft het lid Van Dijk gevraagd naar flexi-jobs. Het concept flexi-jobs geeft werkenden en werkgevers de mogelijkheid om flexibel en tegen een voordelig tarief (bij)banen met een beperkt aantal uren aan te bieden en aan te nemen. Iedereen die voor vier dagen een arbeidscontract heeft (en daardoor verzekerd is en pensioen opbouwt) kan daarnaast via een zogenoemde flexi-job aan de slag. Over de verdiensten van de flexi-job hoeft geen belasting of sociale bijdragen te worden betaald.

In Nederland gaat de problematiek van het aantal zzp'ers verder dan zzp-(bij)banen met beperkte omvang. Daarmee lijken flexi-jobs niet direct een oplossing voor de problemen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het gaat bij flexi-jobs echt om bijbanen, waarbij als voorwaarde geldt dat er al voor minstens 4/5<sup>e</sup> van een fulltimebaan als werknemer wordt gewerkt.

### **Afsluiting**

Het kabinet zet zich in voor het toekomstbestendiger maken van het werken met en als zelfstandige(n). In deze brief is onder meer ingegaan op recente ontwikkelingen op de lijnen 2 en 3, en specifiek op de voortzetting van het wetsvoorstel Vbar en de opheffing van het handhavingsmoratorium.

Met het (gewijzigde) wetsvoorstel Vbar beoogt het kabinet meer duidelijkheid te bieden over wanneer wordt gewerkt als werknemer of als zelfstandige, zowel voor werkenden, werkgevers, uitvoeringsinstanties en de rechtspraak. Het kabinet streeft ernaar dit wetsvoorstel voor de zomer bij uw Kamer in te dienen.

Daarnaast houden wij oog voor de gevolgen van de opheffing van het handhavingsmoratorium. Wij beseffen dat de opheffing van het handhavingsmoratorium een inspanning vraagt van zelfstandigen en opdrachtgevers. Tegelijkertijd zijn wij blij te kunnen constateren dat veel organisaties en zelfstandigen stappen hebben gezet en zetten om conform de huidige wet- en regelgeving te werken. Ook wij zien dat dit in sommige gevallen tot lastige keuzes kan leiden bij werkenden en werkgevers. Via publiekscommunicatie, de webmodule en contact met (branche)vertegenwoordigers van de betrokkenen zorgen wij voor zoveel mogelijk duidelijkheid voor zelfstandigen en opdrachtgevers.

Werken als of met zelfstandige(n) blijft mogelijk, nu en in de toekomst. Zelfstandigen leveren immers een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie, bijvoorbeeld als het gaat om innovatie of de mogelijkheid om door te kunnen groeien als onderneming. Schijnzelfstandigheid wordt tegengegaan. Het kabinet heeft hiertoe al verschillende



stappen gezet en zal langs de lijnen van een gelijk spelveld, een betere werking van de arbeidsmarkt via verduidelijking en handhaving stappen blijven zetten voor een meer toekomstbestendige arbeidsmarkt.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Y.J. van Hijum

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane,  
T. van Oostenbruggen

**Inzet van capaciteit**

In het kader van de motie Palland wordt hierna de voortgang van de handhaving op arbeidsrelaties door de Belastingdienst in de vorm van ingezette uren en gerealiseerde producten weergegeven.

	2023			2024		
	Totaal	Onderhanden	Afgedaan	Totaal	Onderhanden	Afgedaan
<b>Bedrijfsbezoeken</b>	664	268	396	1115	370	745
<b>Boekenonderzoeken</b>	243	182	61	312	176	136
<b>Aanwijzingen</b>	14			20		
<b>Modelovereenkomsten</b>	324	99	225	166	63	103
<b>Verzoeken verzekeringsplicht</b>	355	71	284	305	42	263

Zoals toegezegd in de brief aan de Kamer van 24 juni 2019, heeft de Belastingdienst voor 2024 de beoogde inzet van 80 fte gehaald.

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

**Cijfers inzake gebruik van de webmodule arbeidsrelaties**

Hieronder wordt ingegaan op de maandelijkse cijfers van de webmodule over de maanden september 2024 tot en met december 2024. Dit is een aanvulling op wat hierover al is opgenomen in paragraaf 3.2 van deze brief.

September 2024

In september zijn 12.867 gebruikers naar de site van de webmodule gegaan:

- 1.190 gevallen betrof gebruikers waar de webmodule niet voor was bestemd
- 4.673 hebben geen uitkomst gekregen (hiervan hebben 2.119 gebruikers de webmodule geopend, maar geen enkele vraag beantwoord)
- 7.004 gevallen hebben de vragenlijst volledig beantwoord en een uitkomst gekregen:
  - 3.101 indicatie dat er sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking: 44,3%
  - 1.742 indicatie geen dienstbetrekking: 24,9%
  - 2.161 geen oordeel mogelijk: 30,8%

Oktober 2024

In oktober zijn 15.861 gebruikers naar de site van de webmodule gegaan:

- 1.487 gevallen betrof gebruikers waar de webmodule niet voor was bestemd
- 6.223 hebben geen uitkomst gekregen (hiervan hebben 2.993 gebruikers de webmodule geopend, maar geen enkele vraag beantwoord)
- 8.151 gevallen hebben de vragenlijst volledig beantwoord en een uitkomst gekregen:
  - 3.463 indicatie dat er sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking: 42,5%
  - 2.085 indicatie geen dienstbetrekking: 25,6%
  - 2.603 geen oordeel mogelijk: 31,9%

November 2024

In november zijn 33.811 gebruikers naar de site van de webmodule gegaan:

- 3.030 gevallen betrof gebruikers waar de webmodule niet voor was bestemd
- 12.833 hebben de webmodule niet afgerond. Hiervan hebben 6.359 gebruikers de webmodule geopend, maar geen enkele vraag beantwoord.
- 17.948 gebruikers hebben de vragenlijst volledig beantwoord en een uitkomst gekregen:
  - 7.158 indicatie dat er sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking: 39,9%
  - 5.151 indicatie geen dienstbetrekking: 28,7%
  - 5.639 geen oordeel mogelijk: 31,4%

December 2024

In december zijn 25.045 gebruikers naar de site van de webmodule gegaan:

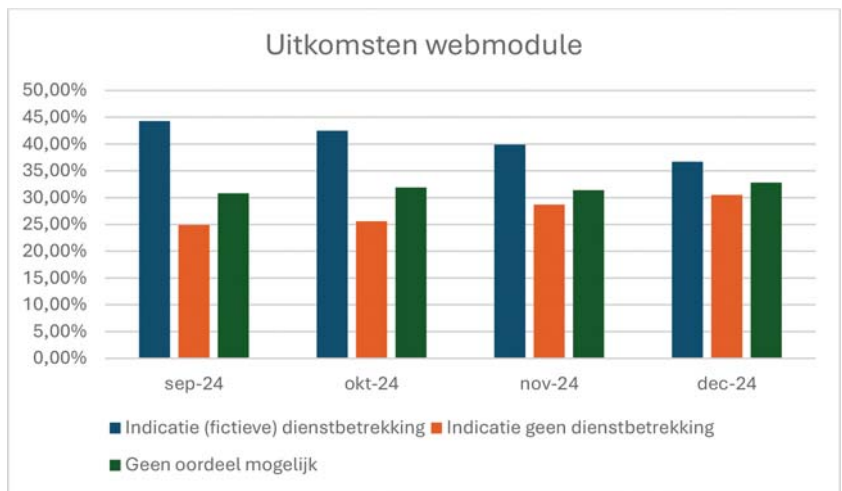
- 2.138 gevallen betrof gebruikers waar de webmodule niet voor was bestemd

- 8.908 hebben de webmodule niet afgerond. Hiervan hebben c4.494 gebruikers de webmodule geopend, maar geen enkele vraag beantwoord.
- 13.999 gebruikers hebben de vragenlijst volledig beantwoord en een uitkomst gekregen:
  - 5.140 indicatie dat er sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking: 36,7%
  - 4.267 indicatie geen dienstbetrekking:30,5%
  - 4.592 geen oordeel mogelijk: 32,8%

Totaaloverzicht september 2024 t/m december 2024

In deze periode hebben 87.584 gebruikers de webmodule bezocht.

- In 7.845 gevallen (9,0%) betrof dit gebruikers waarvoor de webmodule niet is bestemd.
- In 15.965 gevallen (18,2%) is alleen de startpagina geopend, maar is verder geen enkele vraag beantwoord
- In 16.672 gevallen (19,0%) is de vragenlijst gestart, maar is deze niet afgerond
- In 47.102 gevallen (53,8%) is de vragenlijst volledig doorlopen en is een uitkomst verkregen.



Tabel: uitkomsten webmodule beoordeling arbeidsrelatie september 2024-december 2024

**Specifieke resultaten gebruikerstevredenheid**

Cijfer	September	Oktober	November	December	Totaal
1	9	8	18	14	49 (0,6%)
2	13	2	14	7	36 (0,7%)
3	42	27	83	32	184 (2,2%)
4	31	52	153	52	288 (3,4%)
5	82	62	159	106	409 (4,8%)
6	125	209	393	289	1.016 (12,0%)
7	328	438	1.022	953	2.741 (32,5%)
8	409	649	1.204	764	3.026 (35,9%)
9	69	109	271	115	564 (6,7%)

<b>Cijfer</b>	<b>September</b>	<b>Oktober</b>	<b>November</b>	<b>December</b>	<b>Totaal</b>
<b>10</b>	21	18	57	30	<b>126 (1,5%)</b>
<b>Totaal</b>	<b>1.129</b>	<b>1.574</b>	<b>3.374</b>	<b>2.362</b>	<b>8.439</b>