

Vergaderjaar 2019–2020

35 074

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

T

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCALITEIT EN BELASTINGDIENST

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2020

Inleiding

Met deze vijfde voortgangsbrief informeren de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, uw Kamer over de huidige stand van zaken en de vervolgstappen ten aanzien van de in het regeerakkoord voorziene maatregelen op het gebied van «werken als zelfstandige». Uw Kamer ontving eerdere brieven over de uitwerking van deze maatregelen op 22 juni 2018, 26 november 2018, 24 juni 2019 en 22 november 2019.¹

In deze brief wordt voorgesteld de maatregel voor de onderkant van de arbeidsmarkt (het minimumtarief) en die voor de bovenkant van de arbeidsmarkt (de zelfstandigenverklaring) niet verder uit te werken. De achtergronden daarvan worden hierna uitgebreid toegelicht. Vervolgens wordt een update gegeven over de stand van zaken van de webmodule en wordt het voorstel gedaan om te starten met een pilot. Daarna wordt een schets gegeven van het totaalpakket aan maatregelen ten aanzien van het werken als zelfstandigen, zowel de reeds in gang gezette maatregelen als de maatregelen in navolging van de aanbevelingen van de Commissie Regulering van werk.

Vooraf – de coronacrisis

We sturen u deze brief in een uitzonderlijke tijd. Een tijd waarin het coronavirus ons land volledig in zijn greep heeft. Grote delen van onze bedrijvigheid zijn geraakt. De maatregelen die we als land tegen de

¹ Kamerstukken I 2018/2019 35 074-M, 2019/2020 35074-S.

uitbraak en verspreiding van het coronavirus hebben genomen en nog steeds nemen, hebben een enorme impact, niet in de minste mate op de arbeidsmarkt. Werknemers vragen zich thuis af of hun baan er straks nog is en zzp'ers zien dat opdrachten worden afgezegd en hebben tijdelijk (veel) minder werk. De arbeidsmarkt cijfers van CBS en UWV voor april laten zien dat het aantal werkenden ten opzichte van maart met 160 duizend is gedaald. Dat is de grootste daling sinds 2003, toen het CBS deze cijfers voor het eerst in kaart bracht. Het aantal werklozen is met 41 duizend gestegen. Daarmee is het werkloosheidspercentage van 2,9% in maart gestegen naar 3,4% in april, eveneens de grootste stijging sinds 2003. Het CPB² wijst er bovendien op dat ruim 20 procent van de werkenden in Nederland op enige wijze door de overheid wordt ondersteund. Zonder die steun zou de werkloosheid wellicht nog hoger liggen. Dat blijkt ook uit de ontwikkeling in het aantal gewerkte uren: eind maart werden er 13% minder uren gewerkt dan voordat de contactbeperkende maatregelen ingingen. Uit onderzoek³ blijkt dat dat geldt voor werknemers (-11%), maar vooral ook voor zelfstandigen (-23%). En ook uit het aantal zelfstandigen dat inmiddels een aanvraag heeft gedaan voor ondersteuning in levensonderhoud in het kader van de «Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers» (TOZO) blijkt dat zelfstandigen een buitengewoon zware tijd doormaken. Het kabinet is zich daar terdege van bewust en houdt er rekening mee in haar overwegingen en de timing van eventuele maatregelen. Deze uitzonderlijke situatie kan niet als normaal ondernemersrisico aangemerkt worden. Het compleet wegvallen van mogelijkheden om te werken, is uniek. Tegelijkertijd moeten we constateren dat deze crisis extra duidelijk maakt dat een groot deel van de zelfstandigen zich in een uiterst kwetsbare positie bevindt. Gebrekkige bescherming, onduidelijkheid over de kwalificatie van de arbeidsrelatie en onwenselijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden laten in het licht van deze crisis zien dat hervormingen op de arbeidsmarkt nodig zijn. Voor een grote groep op de arbeidsmarkt is het vangnet onvoldoende en zijn de financiële buffers beperkt. Dat is onwenselijk. Daarom zet het kabinet in op verdere versterking van de positie van zzp'ers, zodat deze een sterkere positie krijgen en financieel onafhankelijker kunnen opereren. Dit wordt nader toegelicht in deel 3 van deze brief over het totaalpakket van de maatregelen op het gebied van «werken als zelfstandige».

1. Conceptwetsvoorstel minimumbeloning zelfstandigen en zelfstandigenverklaring

Zoals het kabinet eerder schreef⁴, is het uitwerken van nieuwe regeling op het gebied van het minimumtarief en de zelfstandigenverklaring geen eenvoudige opgave. Dat was duidelijk bij het opstellen van het Regeerakkoord en is ook gebleken bij de uitwerking in de afgelopen periode. De diverse (uitvoerings)toetsen, de gesprekken met het veld en de internetconsultatie hebben bij het wetsvoorstel voor een minimumtarief voor zelfstandigen en een zelfstandigenverklaring een aanzienlijk aantal knelpunten aan het licht gebracht. Daarnaast is ook de Commissie Regulering van werk kritisch op de voorstellen. In algemene zin kan gezegd worden dat naar voren komt dat de gekozen maatregelen grote administratieve lasten met zich brengen, voor veel onduidelijkheid zorgen, geen draagvlak hebben, en niet uitvoerbaar en handhaafbaar zijn voor de uitvoerende instanties.

² CPB, *Arbeidsmarkt: sterke daling gewerkte uren* 14 mei 2020.

³ https://covid-19-impact-lab.readthedocs.io/en/latest/_static/work-hours.pdf#_blank

⁴ Kamerstukken I 2018–2019, 35074-M.

Uit de internetconsultatie blijkt dat met name de administratieve lasten zorgen voor grote onrust. Ook werd geregeld naar voren gebracht dat er sprake is van een fundamentele verschuiving van het ondernemersrisico (van een verkeerde inschatting van uren en kosten vooraf) naar een risico voor de opdrachtgever en dat de opgelegde tarieven niet passen bij het ondernemerschap. Ook de Stichting van de Arbeid heeft gewezen op de administratieve lastendruk en de ingewikkelde berekening van het uurtarief. MKB'ers hebben bij de MKB-toets daarnaast aangegeven dat ondernemers kosten en uren niet altijd inzichtelijk willen maken voor de opdrachtgever. Verder heeft het Adviescollege Toetsing Regeldruk betoogd dat de effectiviteit van het minimumtarief niet duidelijk en evident is. Ten slotte wordt in dit kader opgemerkt dat de Commissie Regulering van werk in haar advies vragen bij de handhaafbaarheid stelt. De belangrijkste knelpunten worden hieronder nader toegelicht.⁵

Het uitgangspunt bij zowel bij het minimumtarief als de zelfstandigenverklaring is het tarief dat een zelfstandige per uur verdient. De juiste vaststelling van dat tarief vergt een uitgebreide administratie van gewerkte uren en gemaakte kosten bij de opdrachtnemer, maar ook bij de opdrachtgever die zich er van moet vergewissen dat de opdrachtnemer een tarief per uur verdient dat voldoet aan het minimumtarief of dat het gebruik van een zelfstandigenverklaring rechtvaardigt. Voor het bijhouden van deze administratie moeten opdrachtnemers en opdrachtgevers onderscheid maken tussen directe uren en directe kosten (die relevant zijn voor het berekenen van het uurtarief) en indirecte uren en indirecte kosten (die niet relevant zijn voor het berekenen van het uurtarief). Uit de consultatie van het wetsvoorstel blijkt dat met name dit onderscheid tussen direct en indirect ervoor zorgt dat zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers het onduidelijk vinden op welke wijze het uurtarief moet worden berekend. Ook de bepalingen over aan welke opdracht bepaalde uren en kosten moeten worden toegerekend, worden als zeer complex ervaren. Deze onduidelijkheid over de berekening van het uurtarief en de hieraan gekoppelde administratieve lasten zijn de voornaamste knelpunten. Deze lasten zullen alle zelfstandigen en opdrachtgevers raken, ook indien het tarief per uur zich (ver) boven het minimumtarief bevindt – en er waarschijnlijk dus geen sprake is van een kwetsbare positie van de opdrachtnemer ten opzichte van zijn opdrachtgever – maar ook als er (nog) geen sprake is van het hoge tarief dat het gebruik van een zelfstandigenverklaring mogelijk maakt. Bij het invoeren van een minimumtarief is het noodzakelijk om te regelen voor welke uren dit minimumtarief geldt en met welke kosten bij de berekening van het minimumtarief rekening wordt gehouden. Deze regels moeten gelden voor een grote diversiteit aan opdrachten. Het is helaas niet mogelijk gebleken om hier eenvoudig toepasbare regels voor te bedenken. De Stichting van de Arbeid merkt in dit kader op dat het de vraag is of de opdrachtnemer de juiste kennis en vaardigheden heeft om de berekening van het tarief te doorgronden en op te stellen, op straffe van een boete bij niet-naleving van de regels. De Commissie Regulering van werk geeft aan dat een minimumtarief in theorie een geschikte manier zou kunnen zijn om te voorkomen dat zelfstandigen met hun prijzen onder een bepaald minimumtarief terecht komen en om armoede tegen te gaan, maar dat een minimumtarief in de praktijk zeer lastig te handhaven zal zijn.

⁵ Via <https://www.internetconsultatie.nl/minimumbeloningzelfstandigen> zijn de openbare reacties op de voorstellen te vinden. Het advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk is beschikbaar via <https://www.atr-regeldruk.nl/wet-minimumtarief-zelfstandigen-en-zelfstandigenverklaring/>. Daarnaast gaat de Commissie Regulering van werk op pagina 71 en 72 in op het minimumtarief en de zelfstandigenverklaring.

Het kabinet is van mening dat het afdwingen van een minimumtarief niet aan een kwetsbare groep aan de onderkant van de arbeidsmarkt kan worden overgelaten, en hecht daarom aan bestuursrechtelijke handhaving. Het is met name deze noodzaak tot bestuurlijke handhaving, die de hiervoor genoemde grote mate van administratieve lasten met zich mee brengt. Het enkel verplichten tot betaling van een minimumtarief per uur zonder voorwaarden vast te stellen over de gegevens die geadmineistreerd moeten worden en de informatie die de zelfstandige aan de opdrachtgever moet verstrekken, zou afbreuk doen aan de effectiviteit van de maatregel. Zonder administratieve verplichtingen kan de zelfstandige niet aantonen dat hij het juiste tarief in rekening brengt, kan de opdrachtgever niet controleren of hij het minimumtarief betaalt, en is effectieve bestuursrechtelijke handhaving niet mogelijk. Dit wordt bevestigd door de Commissie Regulering van werk die in haar advies aangeeft dat veel en gedetailleerde informatie van de werkende beschikbaar moet zijn om daadwerkelijk na te kunnen gaan of het minimumtarief wordt gehaald.

Tijdens de uitwerking is gekeken of de instelling van een minimumtarief zou kunnen worden beperkt tot bepaalde sectoren, sectoren waar de kwetsbaarheid van de opdrachtnemer ten opzichte van de opdrachtgever het duidelijkst naar voren komt. Deze suggestie werd ook in de internetconsultatie regelmatig geopperd. Het kabinet is van mening dat het instellen van een minimumtarief voor bepaalde sectoren weliswaar bijdraagt aan de proportionaliteit van de maatregel, maar dat dit onverlet laat dat de forse administratieve lasten voor deze groep zelfstandigen (en hun opdrachtgevers) van toepassing blijven. Bovendien wordt er met een dergelijke maatregel geen algemene bodem in de markt gerealiseerd, waarmee ontduiking mogelijk blijft.

De hiervoor beschreven problematiek rond de vaststelling en handhaving van een minimumtarief geldt in vergelijkbare mate ook voor de zelfstandigenverklaring. Het gebruik van de zelfstandigenverklaring is immers ook gekoppeld aan een tarief per uur. Ook hier blijkt uit de consultatie dat de berekening van het uurtarief als zeer complex wordt ervaren en de administratieve lasten als zeer hoog. Daarnaast is specifiek voor de zelfstandigenverklaring naar voren gebracht dat deze maatregel de solidariteit binnen het stelsel van werknemersverzekeringen ondergraaft en wordt het als oneerlijk ervaren dat er bij een hoog uurtarief andere regels gelden. De Commissie Regulering van werk geeft aan dat door het stellen van voorwaarden – zoals bijvoorbeeld de maximale duur van de zelfstandigenverklaring voor een jaar – deze risico's voor het stelsel van de werknemersverzekeringen kunnen worden gemitigeerd. Daarbij geldt wel dat hoe strikter de voorwaarden die aan de zelfstandigenverklaring worden verbonden, hoe beperkter het doel dat met de maatregel wordt beoogd, behaald zal worden. Bovendien was de aan de maximumduur gekoppelde zogenoemde samentelregeling erg ingewikkeld, terwijl zonder een dergelijke samentelregeling ontduiking van de voorwaarde van een maximumduur te makkelijk zou zijn.

In de ogen van het kabinet is het niet goed mogelijk om tegemoet te komen aan de bezwaren zonder tegelijkertijd fors afbreuk te doen aan de effectiviteit van de maatregelen. Het kabinet is dan ook van mening dat er geen goed alternatief voor het minimumtarief voorhanden is. In die zin deelt het kabinet de mening van het Adviescollege Toetsing Regeldruk. Hetzelfde geldt voor de zelfstandigenverklaring. Dit en het ontbreken van draagvlak voor de vormgeving, de grote administratieve lasten, en het niet uitvoerbaar- en handhaafbaar zijn van beide maatregelen heeft het kabinet doen besluiten het minimumtarief voor zelfstandigen en de zelfstandigenverklaring niet verder uit te werken.

Een belangrijk signaal dat uit de internetconsultatie naar voren is gekomen, is dat de onderliggende problematiek door veel partijen wel wordt onderkend. Sommige zzp'ers werken immers langdurig voor een (te) laag tarief. Het tarief dat ze in rekening kunnen brengen is niet voldoende voor een noodzakelijke arbeidsongeschiktheidsverzekering, soms niet eens voor noodzakelijke levensbehoeften en zij kunnen vaak al helemaal niet sparen voor tegenslagen zoals het uitblijven van opdrachten. Daarom is het van belang om hiervoor maatregelen te treffen die in het derde onderdeel van deze brief verder toegelicht worden.

2. Webmodule

Belang van de kwalificatie van de arbeidsrelatie

Duidelijkheid over de aard van de arbeidsrelatie is om meerdere redenen van belang. Het onderscheid tussen de kwalificatie als zelfstandige en werknemer is van belang voor werkgevers/opdrachtgevers, werkenden en de overheid. Zo bepaalt dit onderscheid of er sprake is van een inhoudingsplicht voor de loonheffingen en een verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen bij het uitvoeren van een opdracht. Daarnaast is het civielrechtelijke onderscheid tussen de arbeidsovereenkomst en andere typen overeenkomsten op basis waarvan arbeid wordt verricht, van belang voor de rechten en bescherming van de zelfstandige of werknemer en voor de daarmee gepaard gaande risico's en kosten van degene die het werk aanbiedt (opdrachtgever of werkgever). Er bestaat een groot verschil in fiscale en arbeidsrechtelijke behandeling tussen opdrachtnemers en werknemers.⁶ De kwalificatie van de arbeidsrelatie – werknemer/werkgever of opdrachtnemer/opdrachtgever – heeft daardoor een grote impact op beide partijen.

Webmodule

Met de webmodule ontwikkelt het kabinet een instrument om opdrachtgevers duidelijkheid en waar mogelijk zekerheid te geven over de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen.

Als uit de beantwoording van de vragen in de webmodule volgt dat buiten dienstbetrekking kan worden gewerkt, dan ontvangt de opdrachtgever een zogeheten opdrachtgeversverklaring. Met deze opdrachtgeversverklaring krijgt de opdrachtgever zekerheid dat een bepaalde opdracht buiten dienstbetrekking (en buiten fictieve dienstbetrekking⁷) kan worden uitgevoerd. Voor deze opdracht heeft de opdrachtgever zekerheid dat geen loonheffing hoeft te worden ingehouden en afgedragen, en geen premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet (Zvw) hoeven te worden betaald. De vrijwaring geldt uiteraard alleen voor zover de vragen in de webmodule naar waarheid zijn ingevuld en er in de praktijk dienovereenkomstig wordt gewerkt. Opdrachtgevers worden niet verplicht de webmodule te gebruiken, omdat de webmodule bedoeld is als hulpmiddel voor opdrachtgevers die twijfelen aan de kwalificatie van een arbeidsrelatie.

⁶ IBO ZZP, Kamerstukken II 2015/2016 31 311, nr.154.

⁷ Een fictieve dienstbetrekking wordt voor de loonheffingen en de werknemersverzekeringen hetzelfde behandeld als een echte dienstbetrekking. Voor meer info: https://www.belastingdienst.nl/bibliotheek/handboeken/html/boeken/HL/stappenplan-stap_1_nagaan_of_er_een_dienstbetrekking.html#HL-01.1.2

Als we in het vervolg van deze brief spreken over buiten dienstbetrekking, wordt hiermee ook buiten fictieve dienstbetrekking bedoeld. Dit geldt niet voor de bijlage bij deze brief.

Met onze brief van 22 november 2019 hebben wij uw Kamer geïnformeerd over de gehanteerde werkwijze om tot deze webmodule te komen. Tevens werd in die brief ingegaan op de eerste testfase van de vragenlijst voor de webmodule en de reden waarom er behoefte was aan een tweede testfase.

In de volgende paragraaf informeren wij uw Kamer over de tweede testfase, de definitieve vragenlijst, de weging ten behoeve van de webmodule en de verhouding tussen het aantal gevallen waarin in de beide testfasen een opdrachtgeversverklaring afgegeven zou zijn, het aantal gevallen waarin een indicatie dienstbetrekking afgegeven zou zijn, het aantal gevallen waarin de deskundigenoordelen niet overeenstemmen met de uitkomst van de webmodule, en het aantal gevallen waarin de webmodule geen uitkomst zou bieden.

Het is van belang om te benadrukken dat er alleen getest is bij zakelijke opdrachtgevers die een zzp'er inhuren om arbeid te verrichten. De testresultaten, die hieronder worden toegelicht, hebben dus geen betrekking op zzp'ers die producten verkopen en ook niet op klussen die voor particulieren worden verricht.

Tweede testfase

Vragenlijst ten behoeve van de webmodule

Zoals in de brief van 22 november 2019 aan uw Kamer meegedeeld, is naar aanleiding van de eerste testfase de vragenlijst op diverse onderdelen aangepast. In de standaard vragenlijst is een aantal vragen anders geformuleerd en zijn vragen samengevoegd of vervallen. Daarnaast is er voor twee situaties een set van vragen ontwikkeld die toegespitst is op de betreffende situatie, te weten voor de situatie waarin mogelijk sprake kan zijn van de fictieve dienstbetrekking «aanneming van werk» en voor de situatie waarin mogelijk sprake kan zijn van de fictieve dienstbetrekking «tussenkost».⁸ De vragenlijsten «aanneming van werk» en «tussenkost» zijn met name van belang voor respectievelijk alle opdrachtgevers in de bouwsector en alle tussenpersonen die een zzp'er te werk stellen bij een derde partij (de feitelijke opdrachtgever).

Uit de eerste testfase bleek echter dat de standaard vragenlijst niet geschikt was voor de fictieve dienstbetrekkingen «aanneming van werk» en «tussenkost». Deze twee fictieve dienstbetrekkingen zijn vrij algemeen geformuleerd met een potentieel ruim toepassingsbereik, waardoor het extra ingewikkeld is om ze goed in een vragenlijst te verwerken. Er zijn meer fictieve dienstbetrekkingen dan de hiervoor genoemde aanneming van werk en tussenkost, maar die andere fictieve dienstbetrekkingen zijn in het algemeen goed in de standaard vragenlijst te verwerken.

Daarom is ervoor gekozen om aparte sets van vragen te maken voor de fictieve dienstbetrekking «aanneming van werk» en «tussenkost». De aangepaste vragenlijst bestaat daarmee feitelijk uit een algemeen deel (hierna de standaard vragenlijst) en twee specifieke onderdelen (hierna de vragenlijst «aanneming van werk» en de vragenlijst «tussenkost»).

De aangepaste (driedelige) vragenlijst is door onderzoeksbureau I&O Research uitgezet onder circa 10.000 opdrachtgevers om gegevens te verzamelen voor het verder ontwikkelen van de webmodule. Op de uitnodiging om de vragenlijst in te vullen hebben 1.829 opdrachtgevers

⁸ Een fictieve dienstbetrekking is een arbeidsverhouding die *niet* voldoet aan alle kenmerken van een arbeidsovereenkomst (loon, persoonlijke arbeid en gezag), maar voor de loonbelasting en/of de werknemersverzekeringen *wel* als een dienstbetrekking wordt beschouwd.

gereageerd. Dit betroffen ook opdrachtgevers die niemand hebben ingehuurd, dan wel uitsluitend werknemers in dienst hebben genomen. Ook zijn er opdrachtgevers die de vragenlijst niet volledig hebben ingevuld. Deze vragenlijsten zijn verder niet meegenomen bij de ontwikkeling van de webmodule. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in een databestand met circa 600 volledige praktijkcasussen, waarbij de opdrachtgever heeft aangegeven dat hij iemand buiten dienstbetrekking heeft ingehuurd.

In deze tweede testfase heeft op dezelfde wijze als tijdens de eerste testfase een team van experts van de Belastingdienst, het UWV, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Financiën een a-selecte steekproef van 200 praktijkcasussen (volledig beantwoorde vragenlijsten die betrekking hebben op inhuur buiten dienstbetrekking) bestudeerd om na te gaan of aan de hand van de casussen een oordeel gegeven kan worden over de aard van de arbeidsrelatie en welk oordeel dat zou zijn. Deze 200 praktijkcasussen zijn tevens beoordeeld door wisselende duo's van externe deskundigen, die ieder afzonderlijk de casussen hebben beoordeeld.

Per ingevulde vragenlijst is gevraagd om op basis van de beantwoording van de vragen te komen tot één van de volgende oordelen:

- De opdracht kan buiten dienstbetrekking worden uitgevoerd.
- Er is twijfel, maar de situatie neigt naar werken buiten dienstbetrekking.
- Er is twijfel, maar de situatie neigt naar werken in dienstbetrekking.
- Er is een sterke indicatie dat het gaat om werken in dienstbetrekking.

Op die manier zijn er per casus 3 afzonderlijke beoordelingen afgegeven (een beoordeling door het team van interne experts en twee beoordelingen door externe deskundigen). Zoals in de brief van 22 november 2019 meegedeeld blijkt dat de beoordeling van de arbeidsrelatie complex is. Ook uit de juridische database die de UvA heeft ontwikkeld⁹ blijkt dat uit de rechtspraak een diffuus beeld ontstaat over de kwalificatie van een arbeidsrelatie. Met de vragenlijst en de beoordeling daarvan is de holistische weging, zoals in de rechtspraak bij de beoordeling van arbeidsrelaties geldt, zo goed mogelijk benaderd. In lijn met wat uit de rechtspraak blijkt, is het niet verrassend dat de beoordelingen van de deskundigen ook niet in alle gevallen gelijkloend zijn. Als elke deskundige aangeeft dat de opdracht buiten dienstbetrekking kan worden uitgevoerd, is duidelijk dat de uitkomst van de webmodule zou moeten zijn dat een opdrachtgeversverklaring kan worden afgegeven. Geeft elke deskundige aan dat er sprake is van werken in dienstbetrekking dan is ook duidelijk dat de uitkomst van de webmodule zou moeten zijn dat er een sterke indicatie is dat er sprake is van een dienstbetrekking. Bij een verschillend oordeel is dit echter minder duidelijk. Door de mogelijke uitkomsten niet te beperken tot hetzij een opdrachtgeversverklaring, hetzij de indicatie dienstbetrekking, maar de deskundigen ook de mogelijkheid te bieden aan te geven waar men naar zou neigen als men iets niet met zekerheid kan of wil concluderen, kan een dergelijk oordeel wel bijdragen aan de keuze voor een bepaald definitief oordeel. Op deze wijze is voor elke casus vastgesteld wat de uitkomst van het gezamenlijke oordeel van de deskundigen is en wat de uitkomst van de webmodule zou moeten worden.

⁹ Het rapport is raadpleegbaar op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/11/20/werken-buiten-dienstbetrekking>

Weging van de webmodule

Om de webmodule een uitkomst te kunnen laten geven, is aan afzonderlijke vragen of aan bepaalde combinaties van vragen een aantal punten toegerekend.

De webmodule zal gebruikt worden door een opdrachtgever die een opdrachtnemer buiten dienstbetrekking wil inhuren. Het werken buiten dienstbetrekking is daarmee het uitgangspunt voor de weging bij de webmodule. Voor de puntenweging betekent dit dat als de beantwoording duidt op werken buiten dienstbetrekking dit geen punten oplevert. Wordt een antwoord gegeven dat duidt in de richting van werken in dienstbetrekking dan levert dit punten op. Een zwaarwegend element levert maximaal 10 punten op, een minder zwaarwegend element maximaal 5 punten. Ten behoeve van het bepalen welke elementen zwaarwegend zijn en welke minder zwaarwegend, is gebruik gemaakt van de juridische database die door de UvA is opgeleverd en is geïnventariseerd welke elementen uit de vragenlijst door de externe deskundigen als zwaarwegend zijn aangemerkt bij de beoordeling.

Hoe minder punten de beantwoording van de vragenlijst scoort, hoe meer dit duidt op werken buiten dienstbetrekking. Hoe meer punten worden gescoord, hoe meer aanwijzingen er zijn dat er mogelijk sprake is van een dienstbetrekking. Om vast te stellen tot welke puntengrens een opdrachtgeversverklaring door de webmodule wordt afgegeven en bij welke puntengrens een indicatie dienstbetrekking door de webmodule wordt afgegeven, is de weging toegepast op de steekproefcasussen. De puntengrens is zo afgesteld dat de uitkomsten van de webmodule zoveel mogelijk aansluiten bij het oordeel van de deskundigen.

Hierbij is het streven om waar mogelijk op basis van het deskundigenoordeel in een zo groot mogelijk deel hetzij een opdrachtgeversverklaring hetzij een indicatie dienstbetrekking af te geven en langs die weg zekerheid of anderszins duidelijkheid te bieden. Daarnaast is uiteraard ook het streven dat in zo min mogelijk gevallen ten onrechte een opdrachtgeversverklaring of indicatie dienstbetrekking wordt afgegeven. Binnen het mogelijke is de weging daarop afgesteld.

Het blijkt echter onmogelijk de weging zo af te stellen dat deze volledig aansluit bij de beoordelingen door de deskundigen. Zoals hiervoor is aangegeven, is de beoordeling van een arbeidsrelatie complex. Ook uit de jurisprudentie ontstaat een diffuus beeld. Dit zou kunnen komen doordat de rechtspraak geen eenduidige oordelen afgeeft of doordat partijen zich nu eenmaal juist bij lastige casussen tot de rechtspraak wenden. Daarbij komt dat ook de beoordelingen van de deskundigen niet in alle gevallen gelijkluidend zijn.

Er blijft daardoor altijd een zekere mate van discrepantie tussen de uitkomsten op basis van de weging en de uitkomsten op basis van de beoordeling door de deskundigen. In de testresultaten, waarover hieronder meer, wordt dit aangeduid als foutmarge. Dit betekent dat er een risico bestaat dat er op basis van de webmodule geen opdrachtgeversverklaring wordt afgegeven, terwijl er wel degelijk buiten dienstbetrekking wordt gewerkt. Ook bestaat het risico dat er op basis van de webmodule wel opdrachtgeversverklaringen worden afgegeven, terwijl er rekening houdend met alle feiten en omstandigheden sprake is van werken in dienstbetrekking. Indien de webmodule naar waarheid is ingevuld en er dienovereenkomstig wordt gewerkt, moeten deze opdrachtgeversverklaringen door de Belastingdienst worden gehonoreerd. De opdrachtgever krijgt met de opdrachtgeversverklaring zekerheid dat geen loonheffingen hoeven te worden afgedragen. In het geval er feitelijk sprake is van een dienstbetrekking dan kan de werknemer bij het

wegvallen van het werk of bij ziekte recht hebben op loondoorbetaling door de werkgever of een uitkering van UWV, indien aan de voorwaarden voor een uitkering is voldaan.

Vragenlijst aanneming van werk en tussenkomst

Bij het uitwerken van de weging is vastgesteld dat de specifieke vragenlijsten voor de fictieve dienstbetrekkingen «aanneming van werk» en voor «tussenkomst» regelmatig verkeerd zijn ingevuld. Als gevolg hiervan zijn de vragenlijsten voor deze twee situaties en de bijbehorende weging nog niet afgerond. Voor zowel «aanneming van werk» en «tussenkomst» geldt dat de fictieve dienstbetrekking niet van toepassing is, indien de werkende voldoende kenmerken van een ondernemer heeft. De webmodule wordt ingevuld door de opdrachtgever en deze opdrachtgever zal vaak niet beschikken over de informatie om te kunnen beoordelen of bij de opdrachtnemer sprake is van ondernemerschap. Omdat zonder deze vragenlijsten een belangrijk deel van de opdrachtgevers geen gebruik zou kunnen maken van de webmodule, zal het kabinet de zomermaanden gebruiken om hiermee verder te gaan en nader te onderzoeken of deze twee situaties in de webmodule kunnen worden geïncorporeerd zodat ook voor deze situaties zekerheid kan worden geboden.

Resultaten testfase

Aan de hand van de weging leidt de webmodule tot de volgende uitkomsten:

- Opdrachtgeversverklaring afgeven
- Indicatie voor dienstbetrekking
- Geen opdrachtgeversverklaring, geen indicatie dienstbetrekking (geen oordeel mogelijk).

Zoals hiervoor al aangegeven hebben er inmiddels twee testfases plaatsgevonden: de eerste testfase op basis van de toen nog algemene vragenlijst waarin nog aanpassingen zijn aangebracht zoals hiervoor beschreven en de tweede testfase op basis van de aangepaste vragenlijst.

De eerste testfase heeft een databestand opgeleverd met circa 3.400 praktijkcasussen, waarbij de opdrachtgever heeft aangegeven dat hij een zelfstandige heeft ingehuurd. Van deze 3.400 casussen is een steekproef van 218 casussen beoordeeld door deskundigen.

Zoals in de brief van 22 november 2019 aangegeven, was de testfase van de webmodule nog niet afgerond en zouden er nog belangrijke aanpassingen in de vragenlijst worden aangebracht, zodat exacte percentages niet zijn gegeven. Wel was al duidelijk dat alle drie de uitkomsten een substantieel aantal gevallen betreft, waarbij de groep die een indicatie dienstbetrekking zou krijgen substantiëler is dan de andere twee groepen.

In de tweede testfase is gebruik gemaakt van de aangepaste standaard vragenlijst. Ten aanzien van de standaard vragenlijst is het goed gelukt de uitkomst van de weging aan te laten sluiten bij het oordeel van de deskundigen. In de steekproef van 200 casussen die zijn beoordeeld, zaten 84 casussen waarbij door de opdrachtgever de standaard vragenlijst is ingevuld.¹⁰ Deze 84 casussen zijn gebruikt om de weging van de standaard vragenlijst te bepalen. In de bijlagen treft uw Kamer de laatste versie van deze standaard vragenlijst¹¹ aan, alsmede de weging¹² bij deze

¹⁰ Waarschijnlijk zijn dit er slechts 84, omdat een deel van de opdrachtgevers ten onrechte de vragenlijst «aanneming van werk» heeft ingevuld.

¹¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning.

vragen. Onderstaande resultaten gaan alleen over deze in de tweede testfase gebruikte standaard vragenlijst.

Uitkomst webmodule	Aantal	Percentage
Opdrachtgeversverklaring	21	25%
Indicatie dienstbetrekking	40	48%
Geen oordeel mogelijk	23	27%
Totaal	84	100%

Uit beide tests blijkt dat waarschijnlijk in ongeveer een kwart van de gevallen een opdrachtgeversverklaring kan worden afgegeven en dat in bijna de helft van de gevallen de uitkomst van de webmodule zal zijn dat er sprake is van een indicatie dienstbetrekking. Ook blijkt dat in ruim een kwart van de gevallen de webmodule niet tot een oordeel kan komen.

Zoals eerder in deze brief is aangegeven, sluit de weging niet volledig aan op de beoordelingen van de deskundigen. Hierdoor blijft er altijd een zekere foutmarge ten opzichte van de beoordelingen door de deskundigen. Ten aanzien van de 21 opdrachtgeversverklaringen geldt dat 57% zeer goed aansluit bij het oordeel van de deskundigen, dat 29% behoorlijk goed aansluit en dat in 14% van de gevallen de deskundigenoordelen in verschillende richtingen wijzen waardoor deze mogelijk ten onrechte worden afgegeven. Daarnaast wordt in 5% van de gevallen door de webmodule geen opdrachtgeversverklaring gegeven, terwijl dit op grond van het gezamenlijke oordeel van de deskundigen wel zou moeten. Ook is geconstateerd dat indien de aard en omvang van de organisatie van de opdrachtgever en een omschrijving van de specifieke opdracht zouden meewegen (hetgeen wel in de testen heeft kunnen plaatsvinden maar niet in de webmodule mogelijk is) er in 6 van de 21 gevallen bij een deel van de deskundigen twijfel bestaat of de vragen wel juist zijn ingevuld en er daardoor een risico bestaat dat opdrachtgeversverklaringen ten onrechte worden afgegeven. In de bijlage «Uitleg foutmarge»¹³ is bovenstaande nader toegelicht en is ook aangegeven hoe hiermee bij het maken van de weging is omgegaan. In de bijlage is ook opgenomen hoe de hiervoor genoemde percentages uitwerken bij de indicaties dienstbetrekking.

Conclusie ten aanzien van de testresultaten

In ongeveer de helft van gevallen waarin een opdrachtgever een zzp'er inhurt, is er een sterke indicatie dat er eigenlijk sprake is van een dienstbetrekking. Hierbij is zoals gezegd van belang dat er alleen getest is bij zakelijke opdrachtgevers die een zzp'er inhuren om arbeid te verrichten. De testresultaten hebben dus geen betrekking op zzp'ers die producten verkopen en ook niet op klussen die voor particulieren worden verricht. Het is zonder meer zorgwekkend te noemen dat in de geteste groep in ongeveer de helft van de gevallen waarschijnlijk ten onrechte buiten dienstbetrekking wordt gewerkt. In 2016 is een handhavingsmoratorium ingesteld omdat vanwege de ontstane onduidelijkheid en daarmee ontstane onrust over de kwalificatie van de arbeidsrelatie na de afschaffing van de VAR, die vooraf zekerheid bood aan werkgevers, er geen draagvlak was om de handhaving weer op te pakken. Het handhavingsmoratorium is inmiddels verlengd tot 1 januari 2021. Het kabinet zal in het najaar een beslissing nemen over verdere verlenging van dit moratorium, waarbij van belang is dat een dergelijke hoge *non-compliance* niet met handhaving alleen kan worden opgelost. Om de compliance te verhogen is allereerst duidelijkheid over de beoordeling

¹² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning.

¹³ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning.

van de arbeidsrelatie nodig. De webmodule geeft aan opdrachtgevers meer inzicht in deze complexe beoordeling. Zoals ook de Commissie Regulering van Werk signaleert, is er zowel bij de opdrachtgever als bij de werkende een sterke financiële prikkel om de arbeidsrelatie niet als een dienstbetrekking vorm te geven. Het ligt voor de hand dat de combinatie van deze financiële prikkels, de complexiteit van de beoordeling van de arbeidsrelatie en het instellen van het handhavingsmoratorium, hebben geleid tot de hoge non-compliance zoals die naar voren komt uit de testresultaten. De testresultaten onderstrepen dan ook het belang om de kostenverschillen tussen het inhuren van een werknemer en het inhuren van een zzp'er te verkleinen en om draagvlak voor en bewustwording van het werken binnen het wettelijke kader bij opdrachtgevers en opdrachtnemers te vergroten. Belangrijk daarbij is dat echte zelfstandigen de ruimte moeten houden om te kunnen ondernemen. Op het totaalpakket aan maatregelen wordt in onderdeel 3 van deze brief verder op ingegaan. Naast het verkleinen van deze financiële prikkels kan ook de webmodule een belangrijke bijdrage leveren om de *compliance* te verhogen, doordat opdrachtgevers bij het gebruiken van de webmodule een indicatie voor een dienstbetrekking kunnen krijgen en daardoor ervan op de hoogte worden gesteld dat het waarschijnlijk nodig is om hun arbeidsrelatie anders vorm te geven.

Ten tweede kan uit de testresultaten worden afgeleid dat er een foutmarge aanwezig is als de uitkomst van de webmodule wordt vergeleken met de uitkomst op basis van de deskundigenbeoordelingen. Tegelijkertijd constateert het kabinet ook dat een groot deel van de uitkomsten (zeer) goed aansluiten bij de beoordeling van de deskundigen. Zoals hiervoor reeds aangegeven betekent dit overigens wel dat er dan een risico bestaat dat er ten onrechte opdrachtgeversklaringen worden afgegeven die door de Belastingdienst moeten worden gehonoreerd. De opdrachtgever krijgt daarmee zekerheid dat geen loonheffingen hoeven te worden afgedragen. In het geval er feitelijk sprake is van een dienstbetrekking dan kan de werknemer bij het wegvallen van het werk of bij ziekte recht hebben op loondoorbetaling door de werkgever of een uitkering van UWV, indien aan de voorwaarden voor een uitkering is voldaan.

Op basis van bovenstaande testresultaten is het kabinet van mening dat ten aanzien van de standaard vragenlijst, dus waarin nog niet is voorzien in de beoordeling van situaties van «aanneming van werk» of «tussenkomsst», een webmodule kan worden gebouwd waarbij aan een groot deel van de opdrachtgevers duidelijkheid kan worden gegeven over de aard van de arbeidsrelatie. Alhoewel er altijd sprake zal blijven van een foutmarge, is deze naar de mening van het kabinet aanvaardbaar. Ten opzichte van de huidige situatie, waarin opdrachtgevers aangeven onduidelijkheid te ervaren, geeft de webmodule op basis van de testresultaten in circa driekwart van de gevallen duidelijkheid dat er buiten dienstbetrekking kan worden gewerkt of dat er een sterke indicatie is dat er sprake zou moeten zijn van een dienstbetrekking.

Betekenis van de uitkomst voor de opdrachtgever

Het kabinet vindt het van belang om een zo groot mogelijke groep opdrachtgevers duidelijkheid te geven over de aard van de arbeidsrelatie. Daarom zal de webmodule niet alleen een opdrachtgeversverklaring afgeven, maar ook een indicatie dienstbetrekking.

In het geval een opdrachtgeversverklaring wordt afgegeven kan de opdrachtgever daar zekerheid aan ontnemen dat de betreffende opdracht buiten dienstbetrekking kan worden uitgevoerd. Deze zekerheid geldt uiteraard alleen als de vragen in de webmodule naar waarheid zijn

ingevuld en er in de praktijk dienovereenkomstig wordt gewerkt. Het invullen van de webmodule is niet verplicht. Er is geen registratie van afgegeven opdrachtgeversverklaringen omdat de webmodule anoniem wordt ingevuld. De uitkomsten kunnen derhalve niet gebruikt worden voor risicogericht toezicht. Bij controle door de Belastingdienst kan een opdrachtgever zich beroepen op een afgegeven opdrachtgeversverklaring, mits de vragenlijst naar waarheid is ingevuld en er dienovereenkomstig wordt gewerkt.

Wordt een indicatie dienstbetrekking afgegeven dan heeft dit geen rechtsgevolgen. Echter, de kans dat daadwerkelijk sprake is van een dienstbetrekking is reëel en de opdrachtgever doet er dan ook verstandig aan om bij een indicatie dienstbetrekking te bezien of de wijze waarop de arbeidsverhouding is vormgegeven, moet worden herzien. Dit kan er ook toe leiden dat hij ervoor kiest de opdrachtnemer/werknemer in dienst te nemen. Als hij geen actie onderneemt, is de kans aannemelijk dat hij in strijd met de wet handelt en dat bij een reguliere controle of bij een gang naar de civiele rechter door bijvoorbeeld de opdrachtnemer/werknemer wordt vastgesteld dat er sprake is van een dienstbetrekking, met alle gevolgen van dien. Het kabinet is zich ervan bewust dat een gang naar de rechter voor alle partijen een zeer onaantrekkelijk perspectief is. De webmodule kan juist daarom behulpzaam zijn bij het op juiste wijze vormgeven van de arbeidsrelatie.

Er blijven echter ook situaties waarin de webmodule geen oordeel kan geven. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn omdat in de desbetreffende branche of sector specifieke omstandigheden een rol spelen, waarmee in de webmodule onvoldoende rekening kan worden gehouden. Een andere mogelijkheid is dat op bepaalde vragen tegenstrijdige antwoorden worden gegeven. Als de webmodule geen oordeel kan geven, kan de opdrachtgever gebruik maken van de andere instrumenten die duidelijkheid geven over de aard van de arbeidsrelatie. Zie hiervoor de paragraaf *Andere instrumenten voor de beoordeling van de aard van de arbeidsrelatie* zoals opgenomen in de brief van 22 november 2019¹⁴.

Vervolg

Webmodule als pilot

Helaas is de webmodule nog niet gereed. Tegelijkertijd is het wel wenselijk om zo snel mogelijk zicht te krijgen op de werking van de webmodule en wat deze voor opdrachtgevers in de dagelijkse praktijk kan betekenen. Daarom start het kabinet naar verwachting dit najaar met een pilot. In deze pilotfase wordt uitgegaan van de hiervoor beschreven algemene vragenlijst waarin dus nog niet de vragenlijst voor «aanneming van werk» en «tussenkost» zijn opgenomen. De webmodule zal wel de hiervoor beschreven mogelijke uitkomsten geven (opdrachtgeversverklaring, indicatie dienstbetrekking of geen oordeel), maar deze uitkomst heeft nog geen juridische status.

Opdrachtgevers kunnen in deze pilotfase derhalve ook nog geen zekerheid ontlenen aan deze uitkomst. De webmodule fungeert in deze fase als voorlichtingsinstrument voor opdrachtgevers om duidelijkheid te krijgen over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Dit biedt opdrachtgevers de mogelijkheid om zich te beraden of een bepaalde opdracht zich er wel voor leent om buiten dienstbetrekking te worden uitgevoerd, dan wel om de opdracht anders vorm te geven. Via de pilot kan worden getest of de

¹⁴ Daarin wordt ingegaan op het handboek loonheffingen, werken op basis van een gepubliceerde (branche)overeenkomst en het reguliere vooroverleg met de Belastingdienst.

webmodule in de praktijk behulpzaam is voor opdrachtgevers die behoefte hebben aan meer duidelijkheid over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Na de pilotfase zal een beslissing worden genomen over het verdere vervolg van de webmodule. Het streven is om bij de introductie van de webmodule wel juridische gevolgen te verbinden aan de opdrachtgeversverklaring, zodat een opdrachtgever hier zekerheid aan kan ontleen. Uiteraard zijn in dit verband ook van belang de uitkomsten van de uitvoeringstoetsen van de Belastingdienst, UWV en ISZW op de webmodule. Ook zal er een MKB-toets gedaan worden.

Het kabinet zal u na het zomerreces nader informeren over het verdere tijdspad en de start van de pilot.

Maatschappelijk gesprek

Zoals eerder aangegeven, wil het kabinet een breed maatschappelijk gesprek voeren over de wijze waarop wordt gewerkt en in hoeverre bepaalde werkwijzen zich al dan niet lenen om buiten dienstbetrekking te werken. De hierboven genoemde resultaten maken deze dialoog nog belangrijker. Op 2 maart 2020 is hier een eerste aanzet toe gegeven via een stakeholdersbijeenkomst specifiek gericht op de webmodule. Aan de hand van casuïstiek uit de eerste testfase is met vertegenwoordigers van veldpartijen gesproken over de vraag of gezien de beantwoording van de vragen de opdracht zich leent om buiten dienstbetrekking te worden verricht. Verder is gesproken over wat de webmodule kan betekenen voor de dagelijkse praktijk. Hierover werden verschillende signalen afgegeven. Sommige partijen twijfelen aan de toegevoegde waarde van de webmodule, omdat de webmodule een generiek instrument is en onvoldoende rekening houdt met sectorspecifieke omstandigheden. Andere partijen gaven aan dat de webmodule juist een belangrijke bijdrage kan leveren in het geven van duidelijkheid over de arbeidsrelatie. De pilotfase kan eraan bijdragen meer duidelijkheid te krijgen of de webmodule voorziet in een behoefte van opdrachtgevers. Tijdens deze stakeholderbijeenkomst werd ook stilgestaan bij de vraag wat er gebeurt met de modelovereenkomst. Hierbij werd vooral aangegeven dat de branche-overeenkomsten kunnen voorzien in een behoefte omdat daarin rekening kan worden gehouden met branche en sectorspecifieke omstandigheden. Voorlopig kunnen deze overeenkomsten nog gewoon worden gebruikt en verlengd worden als dat nodig is. Of deze overeenkomsten blijven bestaan, wordt nog bekeken. Het signaal dat de branche-overeenkomsten voorzien in een behoefte neemt het kabinet zeker mee bij de besluitvorming hierover.

Het verder oppakken van dit brede maatschappelijke gesprek is door de coronacrisis stil komen te staan. De pilotfase van de webmodule zal het kabinet gebruiken om verder met relevante veldpartijen in gesprek te gaan. Dit kan op initiatief van (een vertegenwoordiging van) bepaalde branches of sectoren, maar het kabinet zal zeker ook zelf de handschoen oppakken. Hierbij heeft het kabinet een sectorale aanpak voor ogen. Samen met sectoren worden afspraken gemaakt over hoe er in de sector wordt gewerkt, onder welke voorwaarden buiten dienstbetrekking kan worden gewerkt en of de webmodule daarbij behulpzaam kan zijn of dat voor de betreffende sector andere instrumenten nodig zijn. Deze bredere aanpak zal nauw worden afgestemd op de (fiscale) sectorale aanpak die de Belastingdienst heeft aangekondigd in het kader van het toezichtplan arbeidsrelaties, waarbij gestreefd wordt naar fiscaal compliant gedrag (op dit aspect komen wij later terug in deze brief). Op deze manier ontstaat meer zicht op de maatschappelijke opvattingen over de kwalificatie van de arbeidsrelatie, op sectorspecifieke omstandigheden en op wat de webmodule kan gaan betekenen in de dagelijkse praktijk.

3. Totaalpakket maatregelen werken als zelfstandige

Gedifferentieerde aanpak

Zoals ook in de vorige voortgangsbrief staat beschreven, bestaat de zzp'er niet. In Nederland waren in het eerste kwartaal van 2019 ruim 1,1 miljoen mensen werkzaam als zzp'er. Deze groep is zeer divers. Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar zzp'ers benadrukte in 2015 al de veelzijdigheid van deze zelfstandigen, waaronder zowel de innovatieve ICT'er, zelfstandige veehouder, freelancejournalist als thuiswerker moeten worden geschaard. Zzp'ers verschillen als het gaat om achtergrond, sociaaleconomische status, opleidingsniveau en zelfredzaamheid. Het kabinet zet nog steeds in op een gedifferentieerde aanpak om recht te doen aan deze diversiteit. Dat wil zeggen: ruimte voor echte ondernemers, tegengaan van ongewenste concurrentie op arbeidsvoorwaarden, bescherming van kwetsbaren op de arbeidsmarkt en duidelijkheid over de status van de arbeidsrelatie voor zowel werkverstrekkers als werkenden. Het blijft onverminderd van belang dat zzp'ers om de juiste redenen kiezen voor het ondernemerschap en dat er niet eigenlijk sprake is van een dienstbetrekking. De financiële houdbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel kan in gevaar komen als steeds meer werkenden niet meer meebetalen.

Kwalificatie van de arbeidsrelatie

Het kabinet realiseert zich dat de wetgeving omtrent dienstbetrekking ingewikkeld is. Daarom blijft het kabinet inzetten op het geven van meer duidelijkheid in welke gevallen er *wel of geen* sprake is van een dienstbetrekking. Het gezagscriterium is in het Handboek loonheffingen daarom reeds verduidelijkt. Hierin is een leidraad opgenomen die gebruikt kan worden bij de vraag of er sprake is van gezag of niet. De vigerende wetgeving en jurisprudentie, verduidelijkt en toegelicht in het Handboek loonheffingen, liggen ten grondslag aan de webmodule. De webmodule is een belangrijk instrument waarmee partijen zekerheid kunnen krijgen op de vraag of sprake is van werken buiten dienstbetrekking. De in de webmodule voorziene uitkomst «indicatie dienstbetrekking» draagt bij aan het scheppen van duidelijkheid aan de opdrachtgever. In een aantal gevallen zal de webmodule geen oordeel kunnen vellen, hetgeen ook inzicht biedt voor de opdrachtgever omdat daaruit blijkt dat het in ieder geval niet buiten twijfel is dat sprake is van werken buiten dienstbetrekking. Het idee van het geven van duidelijkheid waar mogelijk wordt gesterkt door het advies van de Commissie Regulering van werk. Het feit dat deze commissie in haar advies expliciet naar bijvoorbeeld het genoemde handboek verwijst, ziet het kabinet als een bevestiging van de ingeslagen weg. Het kabinet zet zich daarom onverminderd in op het verder vormgeven van de webmodule.

Beperkte naleving, het rapport van de Commissie Regulering van werk, en principeakkoord over een toekomstbestendig en evenwichtig pensioenstelsel

Zzp'ers hebben een belangrijke plaats op onze arbeidsmarkt. Het kabinet vindt het van belang dat deze groep de ruimte krijgt om als zelfstandige te kunnen werken. Er is echter een groeiende groep schijnzelfstandigen (zelfstandigen die een arbeidsrelatie hebben met hun opdrachtgever en waar eigenlijk sprake is van een dienstbetrekking en op die manier zorgen voor de ongewenste concurrentie op arbeidsvoorwaarden) en kwetsbare zelfstandigen waar het kabinet zich nog steeds zorgen over maakt. Dit wordt des te meer bevestigd door de in deze brief beschreven resultaten van de testen die gedaan zijn in het kader van de ontwikkeling van de

webmodule. Het gegeven dat in ongeveer de helft van de gevallen de indicatie dienstbetrekking wordt gegeven in een casus waar de opdrachtgever is uitgegaan van werken buiten dienstbetrekking, lijkt erop te wijzen dat naleving van het wettelijk kader beperkt is. Voor deze beperkte naleving geeft de Commissie Regulering van werk een aantal verklaringen. Zo geeft deze commissie aan dat de arbeidsmarkt ondoorzichtig is hetgeen veroorzaakt wordt door onduidelijkheid over wet- en regelgeving, en rechtsposities. Als gevolg hiervan staat naleving en handhaving van regels onder druk. Bovendien worden werknemers en zelfstandigen door de huidige regels rondom werk ongelijk behandeld. De arbeidsrechtelijke en fiscale verschillen tussen werknemers en ondernemers zijn groot. Het kostenvoordeel voor de opdrachtgever ten opzichte van werkgevers, maar ook de fiscale voordelen die te behalen zijn door te kwalificeren als ondernemer in plaats van als werknemer, zetten forse druk op de kwalificatievraag. De analyse die de Commissie Regulering van werk hierover geeft, wordt waardevol geacht. Het kabinet is hiermee aan de slag gegaan. Daarbij hecht het kabinet aan een balans tussen het tegengaan van schijnzelfstandigheid en zorgen dat echte zelfstandigen ruimte hebben om gewoon hun werk te doen en hun ondernemerschap in te vullen.

Daarnaast werkt het kabinet onverminderd door aan andere maatregelen ter ondersteuning voor zelfstandigen, die een onderdeel vormen van een integrale aanpak voor het arbeidsmarktbeleid.¹⁵ Als onderdeel van het principeakkoord over een toekomstbestendig en evenwichtig pensioenstelsel, van 5 juni 2019, heeft het kabinet gezien hoe zelfstandigen zich vrijwillig kunnen aansluiten bij een pensioenregeling in de tweede pijler, ook als zij voordien niet als werknemer hebben deelgenomen in die pensioenregeling. Uit deze analyse kwamen belemmeringen naar voren, gegeven de huidige wettelijke kaders. Dit jaar zal duidelijk worden hoe het nieuwe pensioencontract en de transitiefase daarnaar toe eruit komt te zien. Op basis van deze uitwerking van het pensioenakkoord kan in de loop van 2021 samen met sociale partners worden gezien welke mogelijkheden er zijn in het nieuwe pensioenstelsel voor het vrijwillig aansluiten van zzp'ers. Hierbij zullen ook de resultaten meegenomen worden van sectorale experimenten waarin zelfstandigen kunnen meedoen in de tweede pijler. SZW is over deze sectorale experimenten in gesprek met de pensioensector en zelfstandigenorganisaties en is voornemens de experimenten te faciliteren met experimentwetgeving waarbij het streven is dat die op 1 juli 2021 in werking zal treden. Ook is afgesproken dat er een wettelijke verzekeringsplicht komt voor zelfstandigen tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. Een dergelijke verzekering draagt bij aan het verkleinen van de verschillen tussen zelfstandigen en werknemers. Op verzoek van het kabinet hebben sociale partners (verenigd in de Stichting van de Arbeid) hiervoor in overleg met vertegenwoordigers van zelfstandigenorganisaties op 3 maart jl. een advies opgeleverd. Het kabinet bestudeert dit advies momenteel en zal voor de zomer met een reactie komen. Ook de afbouw van de zelfstandigenaftrek, waarmee het kabinet reeds gestart is, draagt bij aan het verkleinen van de verschillen. Het kabinet zal hier in het kader van de kabinetsreactie op het advies van de Commissie Regulering van Werk verder op ingaan.

Toezicht op arbeidsrelaties

De Coronacrisis heeft grote impact op de algehele bedrijvigheid en daarmee op het aanbod van opdrachten voor zelfstandigen. Corona heeft echter ook gevolgen voor de inzet van inspecties, de wijze van inspecteren

¹⁵ Kamerstukken II 2017–2018, 29 544, nr. 813.

door de Inspectie SZW¹⁶ en het toezicht door de Belastingdienst en daarmee op de voortgang. Om deze redenen zullen wij na het zomerreces uitvoering geven aan de motie Palland¹⁷ die vraagt om halfjaarlijks te rapporteren over de uitvoering van het toezicht arbeidsrelaties.

Collectieve acties

Over de ontwikkelingen om collectieve afspraken te maken voor zzp'ers merkt het kabinet het volgende op. De leidraad van de Autoriteit Consument en Markt (ACM), waarin de (on)mogelijkheden voor sectorale minimumtarieven voor zelfstandigen zonder personeel worden uiteengezet en waar in de vorige brief al op gewezen is, is inmiddels definitief vastgesteld en gepubliceerd op de website van de ACM.¹⁸

Daarnaast volgt het kabinet met interesse de initiatieven van sociale partners om in collectieve arbeidsovereenkomsten afspraken voor en over zelfstandigen te maken. Dit kunnen tariefafspraken zijn conform de leidraad van de ACM, maar ook bepalingen over (onder)aanneming waar zelfstandigen bij betrokken zijn of afspraken die meer duidelijkheid beogen te creëren over de afbakening tussen werknemers en zelfstandigen in de sector. Juist op decentraal niveau kunnen sociale partners – binnen de wettelijke kaders – invulling geven aan maatwerkoplossingen voor hun sector.

Platformwerk

Op korte termijn is het belangrijk om stappen te blijven zetten. Hiervoor is beschreven dat een minimumtarief voor zelfstandigen en de zelfstandigenverklaring niet tot de gewenste oplossing leiden. Het kabinet maakt zich zoals gezegd nog steeds zorgen over de steeds groter groeiende groep kwetsbare zelfstandigen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Uit het advies van de Commissie Regulering van werk en twee rapporten die in het kader van de evaluatie van het uitzendregime¹⁹ zijn gedaan, blijkt dat zich bij zzp-bemiddeling (al dan niet via een platform) een urgent knelpunt voordoet. Specifiek over platforms wordt in de onderzoeken aangegeven dat, ten tijde van het maken van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi, 1998) en de Wet Flexibiliteit en Zekerheid (Wfz, 1999) de ontwikkeling van online platforms niet was voorzien. De opkomst van online platforms maakt de ondoorzichtigheid van de intermediaire markt nog groter. Uit genoemde rapporten komt voorts naar voren dat er aanwijzingen zijn dat als de allocatie van werkenden eenmaal heeft plaatsgevonden, driehoeksrelaties steeds vaker dienen om structurele flexibiliteit mogelijk te maken en – vooral via zzp-constructies – om kosten te drukken. Dit heeft tot gevolg dat er sprake is van een waterbedeffect: «duurdere» arbeidsvormen zoals uitzenden worden steeds meer vervangen door «goedkopere». Dit komt mede doordat een substantieel deel van de driehoeksrelaties (waaronder intermediairs die gebruik maken van zzp'ers) beperkt is gereguleerd. Daarnaast komt uit het advies van de Commissie Regulering van Werk naar voren dat door de onduidelijkheid rondom de afbakening van werknemers en zelfstandigen en het gebruik van driehoeksrelaties voor de toepassing van sommige arbeidswetten soms niet duidelijk is welke wettelijke regels en/of collectieve afspraken van toepassing zijn. Dit is onwenselijk. Het kabinet wil de arbeidsmarktpositie van werkenden in de platformeconomie versterken. We zien een probleem bij platforms en bemiddeling voor zelfstandigen. Het kabinet is voornemens om de

¹⁶ Kamerstukken II, 2019–2020, 35 300 XV, nr. 95.

¹⁷ Kamerstukken II 2018–2019, 29 544, nr. 935.

¹⁸ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/leidraad-tariefafspraken-zzpers>

¹⁹ Kamerstukken II 2019–2020, 29 544, nr. 1002.

rechtspositie van platformwerkers te versterken, bijvoorbeeld door regelgeving die ziet op driehoeksrelaties ook op bepaalde vormen van platformwerk van toepassing te verklaren. Een van de mogelijkheden is om bepaalde vormen van platformwerk onder de reikwijdte van de Waadi te brengen. De Kamer wordt na de zomer in de kabinetsreactie op het advies van de Commissie Regulering van werk hierover nader geïnformeerd. Ook zal er nog teruggekomen worden op de motie Van Dijk (PvdA) en Smeulders (GroenLinks) inzake de implementatie van de Detacheringsrichtlijn²⁰. Daarnaast is van belang dat de Minister van SZW naar aanleiding van de motie Van Dijck c.s.²¹ de SER heeft gevraagd de praktijk van de platformeconomie te verkennen.

Overigens is daarnaast aan de regering verzocht om ter uitvoering van de motie Van Dijk (PvdA) en Van Brenk (50 plus)²², een gesprek te faciliteren tussen de vakbonden, Deliveroo en andere bedrijven die maaltijden bezorgen. Door ambtenaren van het Ministerie van SZW zijn diverse verkennende gesprekken gevoerd met FNV, CNV, De Unie en TLN, allen partij bij de cao BGV, en de maaltijdbezorgers Thuisbezorgd.nl, Deliveroo, Uber Eats en NLVVM. De mogelijkheid om in een gezamenlijk overleg op zoek te gaan naar een oplossing kwam daarbij eveneens aan de orde. Bij concrete maatregelen om de rechtspositie van platformwerkers te versterken zal er contact worden gezocht met de relevante partijen.

4. Vervolg en tot slot

Samengevat zal de inzet van het kabinet de komende periode nog steeds gericht zijn op een breed pakket aan maatregelen. Het is van belang om op korte termijn meer duidelijkheid te geven over de kwalificatie van de arbeidsrelatie en om kwetsbare werkenden op de arbeidsmarkt te beschermen. Het minimumtarief en de zelfstandigenverklaring zullen niet verder uitgewerkt worden. Desalniettemin zijn andere belangrijke stappen gezet. De webmodule gaat een volgende fase in waarbij naar verwachting dit najaar daadwerkelijk gebruik gemaakt kan worden van dit instrument in de vorm van een pilot. Over deze pilot wordt u na het zomerreces nader geïnformeerd. Na de pilotfase is het kabinet voornemens de webmodule in te voeren. Na een halfjaar pilot zal bezien worden in hoeverre (gefaseerd) met handhaving gestart kan worden. Het huidige handhavingsmoratorium loopt af op 1 januari 2021. Het kabinet zal in het najaar een beslissing nemen over verdere verlenging van dit moratorium.

De verschillen tussen zelfstandigen en werknemers worden reeds verkleind door de afbouw van de zelfstandigenaftrek en de inzet op een arbeidsongeschiktheidsverzekering en een pensioen voor zzp'ers. Zoals gezegd, wil het kabinet op korte termijn de arbeidsmarktpositie van werkenden in de platformeconomie versterken en denkt daarom concreet na over maatregelen waarvoor naar verwachting nieuwe regelgeving die ziet op driehoeksrelaties nodig is. De Kamer wordt hierover na de zomer in de kabinetsreactie op het advies van de Commissie Regulering van werk nader geïnformeerd.

In aanloop naar de kabinetsreactie op het advies van de Commissie Regulering van werk onderzoekt het kabinet hoe de voorstellen van deze commissie kunnen bijdragen aan het verder verkleinen van de verschillen en aan meer verduidelijking en modernisering, door in gesprek te gaan met sectoren en experts. In het kader van de maatregelen ten aanzien van het werken als zelfstandige voerde het kabinet al dergelijke gesprekken. Er

²⁰ Kamerstukken II 2019–2020, 35 358, nr. 20.

²¹ Kamerstukken II 2018–2019, 35 000 XV, nr. 66.

²² Kamerstukken II 2018–2019, 29 544, nr. 888.

heeft reeds een aantal stakeholdersbijeenkomsten plaatsgevonden waarbij eenieder de gelegenheid heeft gekregen om in gesprek te gaan over maatregelen. Daarnaast is gestart met een breed gesprek over de wijze waarop gewerkt wordt en in hoeverre bepaalde werkwijzen zich al dan niet lenen om buiten dienstbetrekking te werken. Dit brede maatschappelijke gesprek is door de coronacrisis stil komen te staan. De komende periode zal benut worden om aan dit gesprek – mede gezien de huidige situatie op arbeidsmarkt – een verdere invulling te geven. Deze bredere aanpak wordt tevens afgestemd op de sectorale benadering van de Belastingdienst. Het kabinet streeft immers een integrale aanpak na. De problematiek kent namelijk verschillende kanten zoals ook in eerdere brieven toegelicht, waarbij verschillende actoren een rol spelen. Het kabinet blijft daarover in gesprek met experts, verschillende handhavings- en uitvoeringsinstanties en in het bijzonder veldpartijen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,
J.A. Vijlbrief