

Vergaderjaar 2020–2021

**31 311**

## **Zelfstandig ondernemerschap**

**Nr. 236**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2020

#### **Inleiding**

Met deze zesde voortgangsbrief informeren de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, over de 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 voortgangsbrieven over de uitwerking van deze maatregelen op 22 juni 2018, 26 november 2018, 24 juni 2019, 22 november 2019 en 15 juni 2020.<sup>1</sup>

In deze voortgangsbrief wordt een update gegeven over de stand van zaken rondom de uitwerking van de webmodule en de eerder aangekondigde pilot van de webmodule (paragraaf 1). Vervolgens wordt nader ingegaan op het brede maatschappelijke gesprek. Daarbij wordt op hoofdlijnen een plan van aanpak geschetst (paragraaf 2). Voor zowel de pilot van de webmodule als het brede maatschappelijke gesprek geldt dat er sprake is van een aangepast tijdpad. De pilot start naar verwachting op 11 januari 2021 en zal in ieder geval zes maanden duren. Dit betekent dat de evaluatie van de pilot in de zomer van 2021 kan plaatsvinden en er een beslissing kan worden genomen over het verdere vervolg van de webmodule. Na afloop van de pilot webmodule, beslist het kabinet op welk moment de handhaving (gefaseerd) wordt opgestart, op z'n vroegst is dat 1 oktober 2021. Uw Kamer en de markt zullen tijdig hierover worden geïnformeerd. Het nieuwe tijdpad voor beide onderdelen wordt in deze brief nader toegelicht. Tot slot wordt in deze brief een update gegeven van de voortgang op het totaalpakket aan maatregelen ten aanzien van werken als zelfstandige (paragraaf 3). Hierbij wordt achtereenvolgens ingegaan op het handhavingsmoratorium, de maatregelen rondom

<sup>1</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 207, Kamerstuk 31 311, nr. 212, Kamerstuk 31 311, nr. 219, Kamerstuk 31 311, nr. 220 en Kamerstuk 31 311, nr. 235.

platformwerk, collectieve afspraken die zien op zelfstandigen en voorbeelden van hoe deze afspraken in CAO's zijn geland (conform de toezegging aan uw Kamer) en de stand van zaken rondom de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen.

## **Vooraf**

### *De coronacrisis*

Wat gold ten tijde van de voortgangsrapportage die uw Kamer deze zomer heeft ontvangen, geldt helaas nog steeds: het coronavirus heeft ons land nog steeds in zijn greep. Het kabinet heeft recent besloten tot een gedeeltelijke lockdown die opnieuw grote gevolgen heeft voor de bedrijvigheid in Nederland. De maatregelen om het virus onder controle te krijgen hebben een enorme impact op de samenleving in het algemeen en de arbeidsmarkt in het bijzonder, zeker ook op de groep zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). We realiseren ons dat dit voor veel zzp'ers een moeilijke tijd is. Dit wordt bevestigd door het grote beroep op de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo).<sup>2</sup>

### *Rapporten WRR en Commissie Regulering van werk*

De coronacrisis benadrukt de kwetsbaarheid van veel zelfstandigen. De Tozo vormt een tijdelijk vangnet voor zelfstandig ondernemers in deze uitzonderlijke tijd, maar is geen antwoord op onderliggende structurele problemen met betrekking tot het functioneren en inrichting van de arbeidsmarkt. Dat die problemen er wel zijn, werd reeds geconstateerd bij het opstellen van het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst»<sup>3</sup> en vorig jaar bevestigd door de rapporten «Het betere werk» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en «In wat voor land willen wij werken?» van de Commissie Regulering van werk.<sup>4</sup> Ten aanzien van het werken als zelfstandige dan wel als werknemer wordt met name gewezen op de onoverzichtelijkheid van het stelsel van contractvormen en het ongelijke fiscale, socialezekerheidsrechtelijke en arbeidsrechtelijke speelveld daartussen. De combinatie van een ongelijk speelveld, de onoverzichtelijkheid van (afbakening van) contractvormen en de beperkte handhaving maakt het gemakkelijk en aantrekkelijk om werk uit te laten voeren door zelfstandigen, ook wanneer dat gedaan wordt om andere redenen dan de aard van het werk.

De WRR en de Commissie Regulering van werk doen beide een aantal aanbevelingen om de problematiek rond zelfstandigen het hoofd te bieden. Zowel de probleemanalyse van de WRR en de Commissie Regulering van werk als de gedane aanbevelingen achten wij van belang bij de (verdere voortgang van) maatregelen «werken als zelfstandige». Via een separate brief is uw Kamer inmiddels geïnformeerd over de reactie van het kabinet op beide rapporten.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Voor meer informatie over het beroep op de noodpakketten en een monitor van de arbeidsmarkt verwijzen we u graag door naar de brieven inzake de monitoring arbeidsmarkt en beroep noodpakket waarmee we uw Kamer maandelijks informeren over het beroep op de SZW maatregelen uit het noodpakket en over het beeld op de arbeidsmarkt.

<sup>3</sup> Kamerstuk 34 700, nr. 34.

<sup>4</sup> Commissie Regulering van werk, In wat voor land willen wij werken? (2020), Kamerstuk 29 544, nr. 970; WRR-rapport nr. 102: Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht, te raadplegen op: [www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2020/01/15/het-betere-werk](http://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2020/01/15/het-betere-werk).

<sup>5</sup> Kabinetsreactie op de Commissie Regulering van Werk en het WRR-rapport «Het Betere Werk», Kamerstuk 29 544, nr. 1028.

In een voor het onderwerp van deze brief («werken als zelfstandige») relevante recente uitspraak heeft de Hoge Raad op 6 november jl. geoordeeld over onder meer de rol van de bedoeling van partijen bij de kwalificatie van een overeenkomst.<sup>6</sup> De precieze gevolgen van het arrest voor de beoordeling van arbeidsrelaties en de criteria die daarbij worden gehanteerd, worden nog bestudeerd.

## **1. Webmodule**

### *Belang van de kwalificatie van de arbeidsrelatie*

Het onderscheid tussen de kwalificatie als zelfstandige en werknemer is van belang voor werkgevers/opdrachtgevers, werkenden en de overheid. Zo bepaalt dit onderscheid of sprake is van een inhoudingsplicht voor de loonheffingen en een verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen. 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.<sup>7</sup> De kwalificatie van de arbeidsrelatie – werknemer/werkgever of opdrachtnemer/opdrachtgever – heeft daardoor een grote impact op beide partijen. Duidelijkheid over de aard van de arbeidsrelatie is daarom van belang.

### *Pilot webmodule*

Het kabinet ontwikkelt met de webmodule een instrument om opdrachtgevers die duidelijkheid en waar mogelijk zekerheid over de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen te geven. Met de brief van 15 juni 2020 heeft het kabinet u geïnformeerd over het voornemen om in het najaar van 2020 een pilot te starten met de webmodule, meer specifiek met de standaard vragenlijst. Met deze brief informeert het kabinet u over de nadere invulling van deze pilot.

De pilot start naar verwachting op 11 januari 2021 en duurt in ieder geval zes maanden. Na deze zes maanden zal de pilot worden geëvalueerd (in de zomer van 2021) en kan besluitvorming over een eventuele introductie van de webmodule plaatsvinden. Bij deze besluitvorming zijn overigens meer factoren relevant dan alleen de evaluatie van de pilot, zoals de uitkomsten van het brede maatschappelijk gesprek (zie hierna onder 2), de mogelijkheden voor misbruik en oneigenlijk gebruik, de mogelijkheden voor handhaving en de gevolgen voor de uitvoeringsinstanties. Alvorens besluitvorming kan plaatsvinden, zullen er dan ook uitvoeringstoetsen op de webmodule worden gedaan door de Belastingdienst, het UWV en ISZW. Tevens zal er een MKB-toets worden uitgevoerd.

Achtereenvolgens zal hierna worden ingegaan op de doelstelling van de pilot, de uitwerking van de pilot, de inrichting van de pilotomgeving, de inrichting van een helpdesk, de evaluatie en de vragenlijsten voor «aanneming van werk» en «tussenkomst».

<sup>6</sup> HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1746.

<sup>7</sup> IBO ZZP, Kamerstuk 31 311, nr. 154. Zie ook: Commissie Regulering van werk, In wat voor land willen wij werken? (2020), Kamerstuk 29 544, nr. 970.

### *Doelstelling pilot*

De pilot van de webmodule is bedoeld om zicht te krijgen op de werking van de webmodule en wat deze voor opdrachtgevers in de dagelijkse praktijk kan betekenen. Via de pilot kan worden getest of de webmodule in de praktijk behulpzaam is voor opdrachtgevers bij het verduidelijken van de aard van de arbeidsrelatie en – zo nodig – bij het vormgeven van de arbeidsrelatie. De webmodule geeft gedurende de pilotfase voor zover mogelijk een indicatie van de arbeidsrelatie, waarbij de volgende uitkomsten mogelijk zijn:

- Opdrachtgeversverklaring: de opdracht kan buiten dienstbetrekking worden verricht (bijvoorbeeld door een zzp'er).
- Indicatie dienstbetrekking: er zijn sterke aanwijzingen dat er sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking.
- Geen oordeel mogelijk: Op grond van de gegeven antwoorden is niet duidelijk of sprake is van werken buiten dienstbetrekking of van werken in dienstbetrekking.

Deze uitkomsten hebben tijdens de pilotfase geen juridische status. Opdrachtgevers kunnen in de pilotfase derhalve geen zekerheid ontlenen aan de uitkomst. Gelet hierop fungeert de pilot dan ook met name als voorlichtingsinstrument voor opdrachtgevers om duidelijkheid te krijgen over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Dit biedt opdrachtgevers de mogelijkheid om zich te beraden of, gelet op de huidige wet- en regelgeving en jurisprudentie, een bepaalde opdracht zich er voor leent om al dan niet buiten dienstbetrekking te worden uitgevoerd. Ook geeft dit de opdrachtgever de mogelijkheid te bezien hoe binnen de geldende wet- en regelgeving de opdracht vorm gegeven moet worden om wel buiten dienstbetrekking uitgevoerd te kunnen worden of om een dienstbetrekking aan te gaan.

De pilotfase kan tevens behulpzaam zijn bij het verbeteren van de webmodule voordat deze eventueel definitief wordt ingezet en mogelijk juridische consequenties krijgt. Daarnaast kan worden bezien of er andere onvoorziene zaken naar boven komen waar rekening mee gehouden moet worden bij besluitvorming over de definitieve inzet van de webmodule.

### *Uitwerking pilot*

Op [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl) wordt algemene informatie opgenomen over de beoordeling van arbeidsrelaties en hoe deze beoordeling gemaakt kan worden. De webmodule is daarbij een hulpmiddel om hier duidelijkheid over te krijgen. Aanvullend hierop wordt algemene informatie over de pilot webmodule opgesteld, zoals het doel van de pilot en de werking van de webmodule. Via een link naar de pilotomgeving wordt de vragenlijst gestart. Na het volledig invullen van de vragenlijst krijgt de opdrachtgever de uitkomst getoond (opdrachtgeversverklaring, indicatie dienstbetrekking of geen oordeel mogelijk).

### *Pilotomgeving*

De pilotomgeving van de webmodule wordt gebouwd door I&O Research. Via de link die is opgenomen op [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl) wordt een webpagina van I&O Research geopend. Op deze webpagina kan de vragenlijst worden ingevuld.

De vragenlijst wordt anoniem ingevuld. Dit betekent dat niet bekend is wie de webmodule heeft ingevuld. Om ervoor te zorgen dat niet op een andere manier de ingevulde webmodule naar een specifieke opdracht-

gever kan worden herleid, worden geen privacygevoelige gegevens (zoals het IP-adres) geregistreerd en/of opgeslagen.

Doordat er geen persoonlijke gegevens worden geregistreerd, is het tijdens de pilotfase niet mogelijk de vragenlijst tussentijds op te slaan. Een dergelijke functie vereist een koppeling met een tot de invuller herleidbaar gegeven. Bij een eventuele invoering van de webmodule zal naar mogelijkheden worden gezocht om wel een dergelijke functie in te bouwen.

#### *Helpdesk*

Het is van belang dat de vragen uit de vragenlijst en de bijbehorende antwoordopties zo duidelijk mogelijk zijn. Daarom worden de vragen zo goed mogelijk toegelicht. Ook wordt aanvullende informatie verstrekt om de opdrachtgever zoveel mogelijk te helpen. Omdat de webmodule is bedoeld voor opdrachtgevers, wordt deze informatie toegespitst op opdrachtgevers. Het is niet uit te sluiten dat opdrachtnemers ook de webmodule zullen invullen of vragen hebben naar aanleiding van de uitkomst van de webmodule zoals die door zijn opdrachtgever is ingevuld. Zij kunnen hierover in overleg gaan met de opdrachtgever. Daarnaast zal verwezen worden naar websites en instanties waar opdrachtnemers terecht kunnen.

Naast het beschikbaar stellen van zoveel mogelijk informatie wordt aanvullend een helpdesk ingericht. De mogelijkheid om aanvullende vragen te stellen staat open voor opdrachtgevers, omdat de webmodule is bedoeld voor opdrachtgevers.

De helpdesk is een aanvullende service die bedoeld is voor vragen over de interpretatie van de vragen en antwoorden in de webmodule, voor zover die nog niet beantwoord zijn in de toelichting op de vragen of in de aanvullende informatie die wordt verstrekt. De helpdesk kan geen advies geven over wat een opdrachtgever op grond van zijn individuele situatie bij een bepaalde vraag moet antwoorden. Er kan alleen uitleg gegeven worden over wat wordt bedoeld met de vraag en de antwoorden. Het is vervolgens aan de opdrachtgever om te bepalen welk antwoord in zijn individuele situatie van toepassing is.

Indien de vraag niet direct door de helpdesk beantwoord kan worden, zal deze worden doorgezet naar een tweedelijns helpdesk. De tweedelijns helpdesk streeft naar een reactietermijn van maximaal drie werkdagen.

#### *Evaluatie*

Voor besluitvorming over het al dan niet invoeren van de webmodule is een goede evaluatie van de pilot noodzakelijk. Het voornaamste doel van de pilot is om te bezien hoe de webmodule in de praktijk uitwerkt. Dat wil zeggen dat de pilot duidelijk moet maken of de webmodule in de praktijk behulpzaam is voor opdrachtgevers die behoefte hebben aan meer duidelijkheid over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Daarnaast wil het kabinet informatie ophalen over hoe andere partijen zoals brancheorganisaties de webmodule beoordelen en welke gevolgen er voor uitvoeringsinstanties zijn te verwachten. Voor de evaluatie van de pilot worden daarom meerdere gegevens gebruikt, welke hierna kort worden toegelicht. Gedurende de pilot en tijdens de evaluatie zullen deze gegevens worden verzameld en beoordeeld.

De informatie die ten behoeve van de evaluatie wordt verzameld, kan onderverdeeld worden in vier clusters: expliciete mate van tevredenheid van gebruikers, impliciete mate van tevredenheid van gebruikers,

beoordeling door externe of derde partijen en de gevolgen voor de uitvoeringsinstanties. De verzamelde informatie zal deels kwantitatief van aard zijn (bijvoorbeeld de antwoorden op enquêtevragen en de data vanuit I&O Research) en deels kwalitatief (bijvoorbeeld het beeld bij brancheorganisaties). Uiteindelijk zal een optelsom van de verzamelde informatie bij de verschillende clusters bepalen of de pilot al dan niet succesvol is. Het is op voorhand lastig om daar harde normen aan te verbinden.

Het doel van de webmodule is het (helpen bij het) verduidelijken van de arbeidsrelatie. Om deze reden wil het kabinet weten of de webmodule deze duidelijkheid heeft gegeven en wat een opdrachtgever/werkgever gaat doen naar aanleiding van de uitkomst: gaat hij de arbeidsrelatie bijvoorbeeld anders vormgeven en zou hij bereid zijn de webmodule te gebruiken indien deze zekerheid geeft? De antwoorden op deze vragen uit de enquête zijn daarom zwaarwegend in de bepaling of de pilot succesvol is gebleken en bij de besluitvorming over het definitieve inzetten van de webmodule.

#### *Vier informatieclusters ten behoeve van evaluatie*

##### Cluster 1: expliciete tevredenheid van gebruikers

Om te achterhalen wat de gebruikers van de webmodule vinden, zal aan het einde van de webmodule een (vrijwillige) enquête plaatsvinden. In de enquête is allereerst de gebruikerservaring van belang. Hierbij worden vragen gesteld over onder meer de duidelijkheid van de vragen. Het doel van de pilot is uiteindelijk om erachter te komen in hoeverre deze behulpzaam is geweest voor de opdrachtgever. Om deze reden wordt samen met de vragen over de gebruikerservaring de vraag gesteld of de webmodule heeft bijgedragen aan het geven van duidelijkheid over de arbeidsrelatie. Ook wordt gevraagd welke uitkomst de gebruiker verwacht. Het antwoord op deze vraag wordt vergeleken met de daadwerkelijke uitkomst. Mocht de uitkomst anders zijn dan verwacht, dan worden vervolgvragen gesteld over wat de gebruiker met de uitkomst van de webmodule gaat doen. Ook wordt de vraag gesteld of de gebruiker van plan is de webmodule te gaan gebruiken als deze wordt ingevoerd, afhankelijk van of deze zekerheid of duidelijkheid geeft, waarbij men de ruimte heeft om een toelichting te geven.

Een indicatie van de typen gebruikers is tevens van belang voor de evaluatie. Daarom wordt een aantal vragen opgenomen om hier meer inzicht in te krijgen: met welke reden wordt de webmodule gebruikt, in welke sector wordt gewerkt en wat is de grootte van het bedrijf? Deze informatie uit de antwoorden kan worden gebruikt om te onderzoeken of de tevredenheid afhangt van het type gebruiker.

##### Cluster 2: impliciete tevredenheid van gebruikers

De informatie uit de enquêtes kan worden aangevuld met meer technische informatie waaronder:

- Aantal afgeronde vragenlijsten en de verdeling van de uitkomsten;
- Aantal niet afgeronde vragenlijsten;
- Bij welke vragen stopt de gebruiker met invullen; en
- Verloop van deze statistieken gedurende de looptijd van de pilot.

Het aantal keer dat de toelichting wordt aangeklikt of de vragenlijst wordt afgebroken in verhouding tot het aantal keer dat de vraag wordt ingevuld, zegt bijvoorbeeld iets over de duidelijkheid van de vraag.

### Cluster 3: externe beoordeling

Berichten in de media en gesprekken met brancheorganisaties en andere stakeholders kunnen ook helpen om een beeld te krijgen in hoeverre gebruik wordt gemaakt van de webmodule en hoe deze in het algemeen wordt ervaren. Ook de vragen die gesteld worden aan de inhoudelijke helpdesk worden gebruikt voor de evaluatie. Daarbij is interessant te bezien of deze gegevens verschillen tussen sectoren. Het breed maatschappelijk gesprek, waarop hieronder wordt ingegaan in de paragraaf «maatschappelijk gesprek» biedt hiertoe mogelijkheden.

### Cluster 4: gevolgen voor de uitvoering

Wanneer de uitkomst van de webmodule afwijkt van de relatie die de opdrachtgever en opdrachtnemer met elkaar voor ogen hadden, kan dit veel onzekerheid opleveren. Ondernemers zullen in dit geval gaan zoeken naar zekerheid, waardoor bijvoorbeeld het aantal aanvragen tot vooroverleg met de Belastingdienst (waaronder het voorleggen van (model)overeenkomsten) kan toenemen. Ook bestaat de mogelijkheid dat opdrachtnemers naar aanleiding van de pilot aankloppen bij het UWV. Deze en andere gevolgen voor de uitvoeringsorganisaties zullen onderdeel zijn van de evaluatie.

### *Vragenlijst «aanneming van werk» en «tussenkost»*

Met de brief van 15 juni 2020 (Kamerstuk 31 311, nr. 235) heeft het kabinet u geïnformeerd over de werkwijze die is gehanteerd om de webmodule te ontwikkelen. Daarbij is aangegeven dat de vragenlijsten voor «aanneming van werk» en «tussenkost» nog niet waren afgerond. Inmiddels is de vragenlijst voor «aanneming van werk» en de bijbehorende weging ook afgerond. Deze vragenlijst zal dan ook worden toegevoegd aan de pilot webmodule (zie bijlage 1a voor de integrale vragenlijst<sup>8</sup>, inclusief de vragenlijst voor «aanneming van werk»). De weging is opgenomen in bijlage 1b en 1c<sup>9</sup>.

Ten aanzien van de vragenlijst «aanneming van werk» heeft een extra beoordelingsronde plaatsgevonden door de interne en externe deskundigen, gericht op die casuïstiek waarbij de opdrachtschrijving naar verwachting voldoet aan de kwalificatie «aanneming van werk». Aan de hand van deze nieuwe beoordelingsronde is, conform de werkwijze bij de standaard vragenlijst, de weging en puntengrens zo afgesteld dat de uitkomst van de webmodule zo goed mogelijk aansluit bij het oordeel van de deskundigen. Voor de verdere werkwijze wordt verwezen naar de eerdere brief van 15 juni 2020.

De vragenlijst voor «tussenkost» is nog niet afgerond. De komende maanden worden gebruikt om te onderzoeken of ook de situatie van «tussenkost» in de webmodule kan worden geïncorporeerd zodat ook voor deze situatie duidelijkheid kan worden gegeven over de aard van de arbeidsrelatie.

## **2. Breed maatschappelijk gesprek**

Zoals eerder aangegeven acht het kabinet het van belang dat een breed maatschappelijk gesprek wordt gevoerd over de wijze waarop wordt gewerkt en in hoeverre bepaalde werkwijzen (de vormgeving van de werkzaamheden binnen de arbeidsrelatie) zich al dan niet lenen om buiten dienstbetrekking te werken. In de brief van 15 juni 2020 is gemeld dat, na

<sup>8</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

<sup>9</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

de start in maart 2020, dit brede maatschappelijke gesprek is stil komen te liggen ten gevolge van de coronacrisis. Daarbij is eveneens aangegeven dat de pilotfase van de webmodule gebruikt zal worden om dit gesprek te hervatten.

Het kabinet realiseert zich dat de situatie binnen veel sectoren en branches ten gevolge van het coronavirus uitzonderlijk is en de komende maanden blijft. Dit kan ook invloed hebben op de manier waarop wordt gewerkt en de wijze waarop tegen de uitkomsten van de pilot van de webmodule wordt aangekeken. Ondanks het gegeven dat de situatie in veel sectoren zal afwijken van de «normaalsituatie», de situatie zonder invloed van de coronacrisis, acht het kabinet het weer oppakken van het breed maatschappelijk gesprek parallel aan de pilotfase van de webmodule van belang. Nu de pilot van de webmodule naar verwachting per 11 januari 2021 van start zal gaan, acht het kabinet het passend de inzet en opzet van het brede maatschappelijke gesprek te verduidelijken.

Zoals reeds eerder gemeld is het doel, van het brede maatschappelijke gesprek allereerst het vergroten van de bewustwording van en draagvlak voor (het werken binnen) het wettelijk kader bij opdrachtgevers en opdrachtnemers. Het belang daarvan wordt onderstreept door de in de vijfde voortgangsbrief gemelde testresultaten van de webmodule, die erop wezen dat in ongeveer de helft van de destijds genomen steekproef waarschijnlijk ten onrechte buiten dienstbetrekking wordt gewerkt. Verder maakt ook de huidige coronacrisis het belang zichtbaar van een adequate bescherming en ondersteuning voor werkenden: bescherming en ondersteuning die past bij het type werk dat wordt verricht, verkleint de kans dat groepen werkenden die in een afhankelijke positie verkeren plots geconfronteerd worden met risico's die zij gelet op hun positie niet op kunnen vangen.

Met het brede maatschappelijk gesprek wordt evenzeer beoogd meer zicht te krijgen op eventuele knelpunten die in de praktijk bestaan als gevolg van het wettelijk kader en op maatschappelijke opvattingen over de regels rondom de kwalificatie van de arbeidsrelatie. De pilot van de webmodule biedt een goede aanleiding om in gesprek te gaan over het belang van ruimte voor ondernemerschap, het 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. Naast deze meer algemene thema's biedt de webmodule ook concrete handvatten om door te spreken met partijen over de wijze waarop in de praktijk wordt gewerkt en hoe dat zich verhoudt tot de regels rondom de kwalificatie van de arbeidsrelatie.

Voor wat betreft de opzet van het maatschappelijk gesprek is het kabinet voornemens om na aanvang van de pilotfase vervolggesprekken met stakeholders te hebben. Daarnaast zet het kabinet in op sectorgerichte gesprekken. Daarbij zal het gesprek worden aangegaan over wat de webmodule kan betekenen voor het vergroten van duidelijkheid in de praktijk van een bepaalde sector en kunnen uitkomsten, knelpunten en/of onduidelijkheden in of rond de webmodule aan de orde worden gesteld. Eveneens kan doorgesproken worden over op welke wijze buiten dienstbetrekking gewerkt kan worden binnen sectoren en in hoeverre naast de webmodule eventueel aanvullende instrumenten wenselijk worden geacht voor de betreffende sector om de duidelijkheid van regels te vergroten. Het kabinet is voornemens zich bij de sectorgerichte gesprekken in eerste instantie met name te richten op de sectoren waar de kwalificatieproblematiek breed lijkt te spelen. Deze aanpak zal nauw worden afgestemd op de sectorgerichte activiteiten van de Belastingdienst. Ook de Inspectie SZW zal betrokken worden. Het kabinet gaat



graag eveneens in gesprek met sectoren of branches indien (een vertegenwoordiging van) bepaalde branches of sectoren daartoe het initiatief neemt. Ten slotte gaat het kabinet, uiteraard, ook graag met de Kamer in gesprek over de uitkomsten van de pilot webmodule.

### **3. Overige relevante maatregelen werken als zelfstandige**

#### *Toezicht en handhaving*

In het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» is de afbouw van het handhavingsmoratorium gekoppeld aan invoering van nieuwe wetgeving die meer duidelijkheid biedt over de aard van de arbeidsrelatie. Aangegeven is dat de markt de tijd krijgt om te wennen aan de nieuwe maatregelen en dat gefaseerde afbouw van het handhavingsmoratorium eerst na invoering van de maatregelen zal plaatsvinden. In de vijfde voortgangsbrief «werken als zelfstandige» is aangekondigd dat de wettelijke maatregelen niet verder worden uitgewerkt en is tegelijkertijd aangegeven dat – nu de pilot webmodule wel van start zal gaan – na een halfjaar pilot bezien zal worden in hoeverre (gefaseerd) met handhaving gestart kan worden. Zoals hiervoor aangegeven start de pilot naar verwachting op 11 januari 2021. Dit betekent dat de evaluatie van de pilot in de zomer van 2021 kan plaatsvinden en er een beslissing kan worden genomen over het verdere vervolg van de webmodule. Na afloop van de pilot webmodule, beslist het kabinet op welk moment de handhaving (gefaseerd) wordt opgestart, op z'n vroegst is dat 1 oktober 2021. Uw Kamer en de markt zullen tijdig hierover worden geïnformeerd. Overigens betekent het handhavingsmoratorium niet dat de Belastingdienst en de Inspectie SZW geen toezicht houden (zoals bedrijfsbezoeken afleggen, voorlichting geven, boekenonderzoeken doen). De Belastingdienst kan gedurende dit moratorium echter alleen handhaven (correcties aanbrengen en/of boetes opleggen) indien er sprake is van kwaadwillendheid of indien aanwijzingen niet binnen een redelijke termijn zijn opgevolgd.

#### *Platformwerk*

Het kabinet heeft in de vorige voortgangsbrief aangegeven zich zorgen te maken over de positie van platformwerkers en te onderzoeken hoe hun positie kan worden versterkt. In de reactie van het kabinet op het rapport van de Commissie Regulering van werk<sup>10</sup> is reeds geschetst dat de aanvankelijk onderzochte route om dit te realiseren, via de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi), niet voor de hand ligt. Tegelijkertijd is aangegeven dat het kabinet de komende maanden een start zal maken met de uitwerking van een rechtsvermoeden rondom platformwerk en zal onderzoeken of een dergelijk rechtsvermoeden in de praktijk inderdaad de rechtspositie van platformwerkers kan versterken. Het recent uitgebrachte SER-advies biedt veel inzicht in de werking van diverse soorten platforms en kan dan ook behulpzaam zijn bij de uitwerking van het rechtsvermoeden.<sup>11</sup> Het kabinet zal daarbij bezien of een rechtsvermoeden ook mogelijkheden biedt om de rechtspositie van andere, specifieke groepen werkenden te versterken. Ook zal het kabinet de uitwerking bespreken met de Europese Commissie om te zien hoe gekomen kan worden tot een rechtsvermoeden dat Europeesrechtelijk houdbaar is. Het huidige kabinet zal de eventuele implementatie hiervan niet ter hand kunnen nemen, maar op deze manier wil het kabinet eraan bijdragen dat een komend kabinet desgewenst snel stappen kan zetten

<sup>10</sup> Kabinetsreactie op de Commissie Regulering van Werk en het WRR-rapport «Het Betere Werk», Kamerstuk 29 544, nr. 1028.

<sup>11</sup> SER, Hoe werkt de platformeconomie?, Advies 20/09, te raadplegen op: <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2020/platformeconomie-hoe-werkt.pdf>.

om deze problematiek aan te pakken. Een dergelijk rechtsvermoeden sluit overigens ook aan bij een van de aanbevelingen uit de initiatiefnota *De herovering van de platformeconomie* van de Partij van de Arbeid. Het Kabinet zal op een later moment op de gehele initiatiefnota reageren.

#### *Collectieve afspraken*

In de vijfde voortgangsbrief «werken als zelfstandige» heeft het kabinet opgemerkt de initiatieven van sociale partners om in collectieve arbeids-overeenkomsten afspraken voor zelfstandigen te maken met interesse te volgen. Naar aanleiding van de motie van de leden Gijs van Dijk en Van Weyenberg<sup>12</sup> zal de Minister van SZW actief rapporteren over collectieve afspraken voor zelfstandigen en het onderwerp toevoegen aan de jaarlijkse rapportage cao-afspraken. De eerste rapportage wordt naar verwachting voor de zomer van 2021 aan uw Kamer aangeboden. Voor die tijd wordt een tussenstand gegeven in het onderzoek «Interne en externe arbeidsflexibiliteit 2020» dat begin 2021 opgeleverd wordt. In dat kader kan ik uw Kamer alvast melden dat de cao Toneel en Dans 2020–2021 een minimumtarief voor zzp'ers bevat en dat deze bepaling door de Minister van SZW algemeen verbindend is verklaard.

#### *Arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen*

In het pensioenakkoord is afgesproken dat er een wettelijke verzekeringsplicht tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico voor zelfstandigen komt. Een dergelijke verzekeringsplicht draagt bij aan het bredere kabinetsstreven om niet de instituties en kosten bepalend te laten zijn voor de vorm waarin arbeid wordt aangeboden, maar de aard van het werk zelf. De sociale partners hebben – in overleg met de zelfstandigenorganisaties FNV Zelfstandigen en PZO – in maart over de vormgeving van de verzekeringsplicht het advies «Keuze voor zekerheid» uitgebracht.<sup>13</sup> Dit advies heeft het kabinet deze zomer van een reactie voorzien en de adviezen van UWV en Belastingdienst daarbij gevoegd.<sup>14</sup> Het kabinet is voornemens het advies van de sociale partners over te nemen, maar heeft daarbij aandacht gevraagd voor de uitvoerbaarheid van dat advies. Het kabinet werkt uit hoe de door de Stichting van de Arbeid vormgegeven verzekeringsplicht op een uitvoerbare, uitlegbare en betaalbare wijze kan plaatsvinden.

Er is een werkgroepverband gestart (met onder andere vertegenwoordiging van UWV, de Belastingdienst en Verbond van Verzekeraars) met als doel het advies van de Stichting uit te werken tot een uitvoerbare, uitlegbare en betaalbare regeling. Een commissie met onder andere de sociale partners (FNV, CNV, VCP, LTO en VNO-NCW) en zelfstandigenorganisaties (PZO, FNV Zelfstandigen) begeleidt de uitwerking. Er wordt gestreefd naar een hoofdlijnenbrief aan het einde van dit jaar.

#### **4. Tot slot**

Met de brief van 15 juni 2020 is uw Kamer geïnformeerd over de alternatieve invulling van een tweetal tot het regeerakkoord te herleiden maatregelen, te weten het minimumtarief voor zelfstandigen en de zelfstandigenverklaring. Hierin is medegedeeld dat de uitwerking van deze maatregelen is beëindigd. Desondanks blijven we stappen zetten. Door middel van deze brief wordt een concrete invulling gegeven aan de pilot die op 11 januari 2021 van start zal gaan. Daarnaast is nadere duiding en

<sup>12</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 233.

<sup>13</sup> Te vinden via [www.stvda.nl](http://www.stvda.nl).

<sup>14</sup> Kamerstuk 32 043, nr. 520.

uitwerking gegeven aan het eerder aangekondigde brede maatschappelijke gesprek en wordt uitgewerkt hoe door middel van een rechtsvermoeden de positie van kwetsbare werkenden in de platformeconomie kan worden versterkt.

Ook de komende tijd blijft het kabinet inzetten op het verkleinen van de verschillen tussen zelfstandigen en werknemers om zo tot stelsel van contractvormen te komen dat beter in evenwicht is. Door de zelfstandigenaftrek te verlagen heeft het kabinet verschillen tussen zelfstandigen en werknemers verkleind. Daarnaast wordt verkend of het mogelijk is om zelfstandigen vrijwillig deel te laten nemen aan pensioenfondsen. Ook worden naar aanleiding van afspraken daarover in het pensioenakkoord stappen gezet om de verschillen tussen de 2<sup>e</sup> en de 3<sup>e</sup> pensioenpijler te harmoniseren. Bij de uitwerking van het pensioenakkoord zal worden voorgesteld om zelfstandigen een vergelijkbare fiscale ruimte te geven voor pensioenopbouw als werknemers.

Een meer gelijk speelveld tussen zelfstandigen en werknemers is ook een essentiële randvoorwaarde om de druk op de kwalificatie van de arbeidsrelatie te laten afnemen en het belang van een bepaalde uitkomst bij de kwalificatievraag te verminderen. Wanneer de gevolgen van het werken als zelfstandige dan wel als werknemer minder ver uit elkaar liggen, helpt dat werkenden en werkgevers om de aard van het werk leidend te laten zijn bij de keuze voor de contractvorm waarop dat werk wordt verricht. Het kabinet blijft dan ook inzetten op een integrale benadering van deze problematiek.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
W. Koolmees

De Staatssecretaris van Financiën,  
J.A. Vijlbrief