



Minis  
Werk

Opm  
↳ gesprek

15/3 2022



TER INFORMATIE



Datum  
8 februari 2022



Uiterlijk bij

Bijlage(n)  
4

Aan Minister van SZW

Dank! Hoge informatie-  
dichtheid.

Bespreken was jullie nu

# nota

Startinzet en planning kwalificatie ZP en handhaving.

pleus van mij vragen  
(15/3 v B0)

## Aanleiding

Het coalitieakkoord kondigt op het gebied van het onderwerp zpz een aantal plannen aan. Een aantal daarvan liggen op het terrein van de beoordeling van arbeidsrelaties (kwalificatievraagstuk) en de handhaving op schijnzelfstandigheid. Via deze verdiepingsnota informeren we u over deze onderwerpen, geven weer welke vragen en keuzes er voorliggen op dit dossier en vragen we naar uw gewenste inzet.

De teksten in het coalitieakkoord inzake bovengenoemde onderwerpen zijn relatief open en vergen nadere invulling. Om behulpzaam te zijn bij de gedachtevorming over gewenste inzet geven we in deze nota relatief veel contextuele informatie (zie ook bijlagen).

## Geadviseerd besluit

- Kennisname van het dossier. Zijn er onderdelen waar op dit moment behoefte is aan aanvullende informatie? Dan lichten we dit graag (schriftelijk of mondeling) toe.
- Deze nota bevat twee bespreekpunten, de startinzet op het dossier en de planning. Deze worden in de nota toegelicht. Wij horen graag of u het eens bent met de beoogde startinzet en planning.

## Kernpunten

- De toelichting in deze nota geeft een beeld van de huidige stand van zaken op het zpz-dossier voor wat betreft de kwalificatie van de arbeidsrelatie en welke vragen er voorliggen op basis van het coalitieakkoord.
- Naar verwachting zal dit dossier een van de meer complexe onderwerpen zijn in de gesprekken met sociale partners voor een breed arbeidsmarktpakket, gelet op de politieke gevoeligheid van concrete maatregelen en beperkte manoeuvreerruimte vanwege o.m. Europese kaders en randvoorwaarden vanuit de uitvoering.
- Voor uitwerking van de maatregelen uit het coalitieakkoord is het van belang dat de inzet van het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst snel duidelijk worden. Om een keuze te maken, wordt ook een gesprek met de staatssecretaris voor Fiscaliteit en Belastingdienst dhr. Van Rij ingepland. ja

## Leeswijzer

Hieronder wordt onder I eerst een korte analyse van de kwalificatie problematiek gegeven. In de factsheet (bijlage I) wordt de cijfermatige en juridische achtergrond hierbij geschetst, wordt het krachtenveld beschreven en wordt geschetst wat de afgelopen kabinetsperiode aan inzet is gepleegd. Onder II wordt uiteengezet welke mogelijkheden er voorliggen op basis van het coalitieakkoord en het SER MLT en wat de te adviseren inzet zou zijn voor de gesprekken over concretisering van het coalitieakkoord op dit onderwerp. Ten slotte wordt onder III een planning richting de hoofdlijnenbrief rond de zomer geschetst.

Datum

8 februari 2022

## I. Analyse en context kwalificatie problematiek

### a. Analyse oorzaken problematiek rondom kwalificatie

- Inmiddels zijn er relatief veel werkenden op de Nederlandse arbeidsmarkt waarvoor geldt dat zij als schijnzelfstandige werken.
- Ze werken derhalve buiten loondienst, terwijl ze op basis van het arbeidsrecht ("er is sprake van arbeid, loon en gezag") werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst (dus in loondienst).
- De opdrachtgever is dus eigenlijk werkgever en is loonbelastingen en premies verschuldigd, maar draagt die niet af. De werkende zou als werknemer beschermd moeten worden (volgens de wet) door arbeidsrecht en sociale zekerheid, maar wordt dat als schijnzelfstandige niet. In principe hebben ze recht op werknemersverzekeringen, maar in de praktijk doen ze hier weinig tot geen beroep op.
- Deze non-compliance ten aanzien van de kwalificatie van de arbeidsrelatie komt voor in alle geledingen van de arbeidsmarkt (onderkant, midden en bovenkant). Zie voor een uitgebreidere toelichting op de non-compliance de juridische context in bijlage I.
- De praktijk waarin wordt gewerkt en de (wettelijke) normen omtrent de beoordeling van de arbeidsrelatie zijn uiteen gaan lopen. Een drietal elementen in overheidsbeleid hebben er met name aan bijgedragen dat relatief veel werkenden inmiddels als schijnzelfstandige (kunnen) werken.

Schijn  
houw?

#### 1) Een ongelijk speelveld.

Er is een grote mate van ongelijkheid tussen werknemers en zelfstandigen als het gaat om rechten en plichten (in arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit). Zo is het werken met zelfstandigen vanuit de werkgever/opdrachtgever minder risicovol omdat er geen sprake is van werkgeversverplichtingen (o.a. loondoorbetaling bij ziekte, ontslagbescherming en transitievergoedingen). Daarnaast is het ongelijke speelveld onder anderen te zien in kostenverschillen (prijs van arbeid) tussen werknemer en zelfstandige. De hoedanigheid waarin arbeid verricht wordt (werknemer of zelfstandige) bepaalt dus in hoge mate de prijs van arbeid. Die verschillen in de prijs van arbeid komen voornamelijk voort uit twee elementen:

- Inkomensbescherming: zelfstandige ondernemers worden geacht zelf de inkomensgevolgen van ziekte, arbeidsongeschiktheid, leegloop, vakantie en pensioen te dragen en opdrachtgevers hoeven hier geen premies voor af te dragen (WW, WAO, Wet WIA en ZW)
- Belasting: IB-ondernemers hebben recht op fiscale ondernemersfaciliteiten wat leidt tot een lager belastbaar inkomen. Dit kan doorwerken naar collectieve voorzieningen zoals toeslagen.

Afhankelijk van de onderhandelingspositie van de werkende kan dit kostenverschil bij de werkende of opdrachtgever terecht komen. De verschillen in behandeling en kosten zijn ook in EU verband opmerkelijk groot (zie conclusie van de OECD).<sup>1</sup> Dit zet druk op de kwalificatievraag. In bijlage I onder onderdeel IV wordt het ongelijke speelveld als motief voor zowel werkende als werkgever/opdrachtgever nader toegelicht.

Datum  
8 februari 2022

2) *Onduidelijkheid rondom beoordeling van arbeidsrelaties.*

Zoals beschreven in het juridisch kader is er sprake van een arbeidsovereenkomst indien voldaan is aan "arbeid, loon en gezag". Daarbinnen speelt de relatief open norm "gezag" een cruciale rol bij het beoordelen van de vraag of een werkende al dan niet in loondienst werkt. Daardoor kan de rechtspraak meebewegen met maatschappelijke ontwikkelingen zonder dat wetgeving aangepast hoeft te worden. Dit betekent ook relatief veel casuïstiek; de omstandigheden van het geval spelen een belangrijke rol. Dit brengt een grijs gebied met zich mee voor arbeidsrelaties waarvoor geldt dat niet op voorhand met 100% duidelijkheid te zeggen valt of er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Dit is niet een typisch Nederlands probleem: overal in de EU wordt aan de hand van relatief open criteria (gezag, ondergeschiktheid) het onderscheid tussen werknemer en zelfstandige gemaakt.

Wel is de problematiek rond schijnzelfstandigheid groter in Nederland. In Nederland is de onduidelijkheid vergroot omdat politiek en ambtelijk aandacht voor naleving van het wettelijk kader lang beperkt is geweest.

Daarnaast zijn in Nederland relatief veel zelfstandigen door het stimuleren van ondernemerschap. De combinatie van het ongelijke speelveld en gebrek aan handhaving zorgt ervoor dat er op de criteria extra druk is komen te staan.

3) *Gebrekkige handhaving loonheffingen.*

In de afgelopen decennia is er slechts beperkt gehandhaafd op schijnzelfstandigheid. Voor 2005 werd er toegezien op de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie door het UWV. Daarvoor was een behoorlijke capaciteit nodig gelet op de relatief open normen rondom de beoordeling van de arbeidsrelatie. Van 2005 tot 2016 was er sprake van het systeem van de Verklaring arbeidsrelaties (VAR). Hierdoor gold een vrijwel ongeclausuleerde vrijwaring voor de opdrachtgever om het arbeidsrecht niet te volgen. Alle risico's werden gedragen door de opdrachtnemer (zzp'er). Handhaving was in de praktijk maar beperkt mogelijk bij opdrachtnemers.

In 2016 werd Wet DBA ingevoerd als vervanger van de VAR. Hiermee werd de onderliggende wetgeving niet aangepast maar enkel de optie tot vrijwaring via de VAR opgeheven en in plaats daarvan moesten opdrachtgever en opdrachtnemer samen bepalen of er sprake was van loondienst. In de eerste fase werd niet gehandhaafd om de markt (met name opdrachtgevers dus) te laten wennen aan de nieuwe situatie. Het niet handhaven (s steeds verlengd)

<sup>1</sup> OECD Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/20/oecd-input-to-the-netherlands-independent-commission-on-the-regulation-of-work>

gedurende de vorige kabinetsperiode. Zie voor aanvullende informatie onderdeel V 'toezicht en handhaving' in bijlage I.

Datum  
8 februari 2022

*b. Gevolgen collectief.*

Bovenstaande heeft naast repercussies voor de werkende en werkgever/opdrachtgever ook repercussies voor het collectief.)

- De toename van ZZP'ers (vanuit werknemerschap) leidt
  - Op het gebied van sociale zekerheid:
    - Minder uitgaven aan werknemersverzekeringen en impact op vraag naar sociale voorzieningen (o.a. bijstand).
    - Lagere inkomsten aan werknemerspremies.
  - Op pensioengebied
    - Lagere inkomsten en uitgaven van pensioenpremies.
  - Er kunnen ook effecten zijn voor de ontvangen inkomstenbelasting, aangezien zelfstandigen recht kunnen hebben op fiscale voordelen en werknemers inkomen krijgen op minimaal WML-niveau.
- Voor de groep schijnzelfstandigen worden geen premies betaald door opdrachtgevers (WW, A)
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- Over het effect van meer of minder zelfstandigen op de economie is weinig met zekerheid bekend. Normaal gesproken wordt aangenomen dat hoe veel mensen participeren belangrijk is voor de productie van goederen en diensten dan de contractvorm waarop wordt gewerkt.
  - Niettemin kan zelfstandig werk een verschil maken. Aan de ene kant kan zelfstandig werk ten koste gaan van de productiviteit. Bijvoorbeeld omdat schaalvoordelen die gepaard gaan met werk in een groter organisatorisch verband blijven liggen.
  - Aan de andere kant kan zelfstandig werk economisch juist beter uitpakken. Bijvoorbeeld doordat mensen die geen baan in loondienst kunnen vinden toch kunnen participeren. Doordat Nederland een aantrekkelijker land wordt om te ondernemen wanneer bedrijven relatief eenvoudig benodigde kennis en vaardigheden kunnen inhuren (Kamerstukken 32637, nr. 297). Of wanneer mensen als zelfstandige gemotiveerder zijn dan als werknemer.

*c. Dilemma's.*

Er zitten in het dossier een aantal ingewikkelde dilemma's die maken dat eenvoudige oplossingen in dit dossier niet voorhanden zijn. Deze dilemma's zijn in een voortgangsbrief zzp (september 2021) met de Tweede Kamer gewisseld.

- 1) Behoefte aan keuzevrijheid van werkenden, maar tegelijkertijd ook oog hebben voor de kwetsbaarheden en onzekerheden van individueel werkenden en collectieve stelsel.

- Bij de uitwerking van maatregelen zit er meestal spanning tussen het waarborgen van adequate bescherming en een duurzaam socialezekerheidsstelsel enerzijds en het bieden van keuzevrijheid aan werkenden om te werken op de manier zoals zij dat wensen anderzijds.
  - Het dwingendrechtelijke karakter van het arbeidsrecht (als gezag aanwezig is, dan is er een arbeidsovereenkomst) wordt soms als paternalistisch ervaren. Er wordt in de praktijk wel voor gepleit om ongeacht de aanwezigheid van gezag toch de mogelijkheid geboden zou moeten worden om als zelfstandige te werken.
  - Het Nederlandse en Europees arbeidsrecht laat echter op dit moment weinig ruimte voor het meewegen van de bedoeling of wil van de partijen of een afspraak dat er geen arbeidsovereenkomst is. Als er gelet op feiten en omstandigheden sprake is van gezag, dan is er sprake van werken in loondienst.
  - Keuzevrijheid bieden aan werkenden is ook lastig door de grote fiscale, socialezekerheids- en arbeidsrechtelijke gevolgen die dit heeft voor betrokkene. Zeker voor werkenden met beperkte onderhandelingsmacht zou het opgeven van de dwingendrechtelijke bescherming van de arbeidsovereenkomst kunnen leiden tot werkenden die gedwongen worden afstand te doen van hun bescherming in arbeids- en socialezekerheidsrecht.
  - Er wordt vaak een scheiding gemaakt tussen bescherming aan de onderkant en keuzevrijheid aan de bovenkant. De nationale en Europese arbeidsrechtelijke regels bieden echter weinig aanknopingspunten om dit onderscheid te maken.
- 2) *Er is in de praktijk behoefte aan duidelijkheid en hanteerbare regels over de kwalificatie van de arbeidsrelatie (een heldere afbakening in de wet door enkele criteria), terwijl tegelijk zzp-populatie divers is.*
- Door de grote fiscale, socialezekerheids- en arbeidsrechtelijke verschillen in behandeling tussen werknemers en zelfstandigen bestaat er grote behoefte aan zekerheid vooraf.
  - Tegelijkertijd doen eenduidige en overzichtelijke regels in de wet volgens de praktijk al snel te weinig recht aan de ervaren diversiteit en uniekheid van een specifieke sector.
  - Resultaat van dit dilemma is dat door zelfstandigen vaak enerzijds gezegd wordt dat regels veel te open zijn en te weinig zekerheid bieden, maar als gekeken wordt naar invulling deze al snel als te rigide en knellend worden gezien of juist te weinig bescherming bieden aan diegenen die het nodig hebben.
- 3) *Handhaving en toezicht op arbeidsrelatie wordt ervaren als ouderwets en paternalistisch door werkenden, tegelijkertijd leidt beperkte handhaving en toezicht tot oneerlijke concurrentie tussen compliantie en niet-compliantie opdrachtgevers.*
- Enerzijds wordt (o.a. door argumenten bij punt 1 en 2) de dwingendrechtelijke werking van het arbeidsrecht soms als ouderwets en achterhaald gezien. Het achteraf te maken krijgen met naheffingen en boetes wordt als oneerlijk gezien.
  - Anderzijds wordt het ongelijke speelveld dat ontstaat bij het beperkt handhaven op de kwalificatie van de arbeidsrelatie als nadelig ervaren vanwege oneerlijke concurrentie die ontstaat.
  - Afhankelijk van de vraag of werkenden in een bepaalde sector goede onderhandelingsmogelijkheden hebben kan een gebrek aan handhaving ofwel door de werkenden of wel de werkgever/opdrachtgever als

hoe groot?

problematisch gezien worden. Gelet op de krapte in steeds meer sectoren wordt door opdrachtgevers nadrukkelijker gevraagd om handhaving. De omvang van de groep schijnzelfstandigen is inmiddels zo groot, dat het niet meer goed mogelijk is om de problematiek alleen door de extra inzet van handhaving op te lossen.

Datum  
8 februari 2022

d. *Benodigde inzet.*

- De gelaagdheid van de problematiek en de dilemma's rondom de kwalificatie van de arbeidsrelatie zoals hiervoor beschreven, leiden ertoe dat er niet één perfecte oplossing is.
- Kijkend naar de gevoerde gesprekken met de praktijk, de rapporten van de Commissie Regulering van Werk, WRR en SER MLT, is samenhangend beleid gericht op onderstaande drie doelen van belang:
  - Een gelijker speelveld (minder verschillen in behandeling werknemer en zelfstandige).
  - De grens tussen werknemer en zelfstandige verduidelijken.
  - Toezicht intensiveren en handhaving (gefaseerd) uitbreiden.
- Politiek en maatschappelijk wordt deze analyse van problematiek steeds breder gedeeld. Maar inschatting is dat het politiek en met belangenbehartigers nog lastig is om overeenstemming te krijgen over concrete maatregelen.
- Daarnaast zullen zzp-maatregelen voor een grote groep werkenden en werkgevers/opdrachtgevers veel pijn doen omdat op een andere manier gewerkt moet worden of op basis van een arbeidscontract waardoor eerder benoemde kostenvoordelen wegvallen.
- Er is een duidelijke samenhang tussen maatregelen op gebied van vast, flex en zzp. Het is belangrijk om deze maatregelen in samenhang te bezien en waterbedeften te voorkomen. Waar regulering vaste of flexibele arbeidsovereenkomsten strikter reguleert of de werkgeverslasten verzwart, maakt dit het inhuren van zelfstandigen relatief aantrekkelijker en hierdoor kan de vraag naar zzp-maatregelen urgenter worden.

**II. Mogelijkheden deze kabinetsperiode**

- Positief is dat het coalitieakkoord langs onder I genoemde drie sporen maatregelen aankondigt: inzet op een gelijk speelveld (fiscale faciliteiten, AOV zzp), inzet op duidelijkheid en zekerheid (webmodule) en inzet op handhaving (publiekrechtelijke handhaving bij vermoeden van schijnzelfstandigheid).
  - Zie in bijlage II het overzicht van de zzp maatregelen uit het Coalitieakkoord, het SER MLT-advies en de Commissie Borstlap en de bijbehorende ambtelijke appreciatie.
- Wel laat het coalitieakkoord nog relatief open welke concrete invulling de inzet moet krijgen. Daarbij wordt er naar zowel het rapport Borstlap al de SER MLT verwezen, terwijl daartussen spanning bestaat op onderdelen althans op maatregelniveau.
- Onderstaande dient ertoe u te informeren over de opties en u te adviseren over welke invulling gekozen zou kunnen worden op de verschillende onderdelen en hoe het gesprek met sociale partners en het Ministerie van Financiën en Belastingdienst daarover aangegaan zou kunnen worden.

& platform wg

→ gaas en ligen EUC platform richtlijn Toek?

Datum  
8 februari 2022

- o Door een meer generiek rechtsvermoeden al (SER MLT) dan niet (Borstlap) aan de hand van een tarief (zie hierna onder 4)
- Duidelijkheid/zekerheid wanneer het werk door zelfstandig ondernemers verricht kan worden voor een ander (opdrachtgever) zonder dat sprake is van een arbeidsovereenkomst.
  - o Eigenstandige rechtspositie voor zelfstandigen/ ondernemersovereenkomst (zie hierna onder 5)
- Hieronder worden een aantal opties geschetst waarlangs stappen gezet kunnen worden om meer duidelijkheid/zekerheid te bieden over de grens tussen werknemers en zelfstandigen.
- Zoals beschreven bij de dilemma's (onder I) kan maar beperkt worden voldaan aan bepaalde maatschappelijke behoeften:
  - o aan het terzijde stellen van de dwingendrechtelijke bescherming van het arbeidsrecht (behoefte aan keuzevrijheid van zelfstandigen); en
  - o het met zekerheid uitsluiten van werknemerschap (en bijbehorende plichten als werkgever) voordat werk wordt verricht.

? Wat staat hier?

1) Het verduidelijken van de juridische grens tussen werknemers en zelfstandigen door aanpassing wettelijke definitie arbeidsovereenkomst

- Maatregel: In artikel 7:610 BW of in lagere regelgeving kan worden verduidelijkt wat onder "arbeid verrichten in dienst van" (werken in ondergeschiktheid, in de jurisprudentie aangeduid als "gezag") wordt verstaan. Dit biedt de mogelijkheid om meer te focussen op de inbedding van de organisatie dan de vraag of specifieke instructies worden gegeven. Borstlap noemt dit modernisering.
- Resultaat:
  - o Omdat "gezag" het voornaamste onderscheidende criterium tussen werken als zelfstandige en werken als werknemer is, geeft invulling ervan meer duidelijkheid wanneer als zelfstandigen gewerkt kan worden.
  - o Ordening aan brengen in rechtspraak [redacted]
  - o Discussie over wanneer als zelfstandige kan worden gewerkt kan binnen het Europese kader gevoerd worden.
- Wel geldt dat de normen, ook al worden ze nader ingevuld, altijd een zekere openheid zullen houden en onderling gewogen zullen moeten worden voordat 100% zekerheid bestaat over de kwalificatie van de arbeidsrelatie.
- De webmodule kan een hulpmiddel zijn om aan de voorkant zo goed mogelijk duidelijkheid te geven over die weging.

Risico: Het kost tijd voordat een nieuwe juridische grens tussen werknemers en zelfstandigen in jurisprudentie is uitgekristalliseerd (m.n. de uitleg en betekenis van elementen die een rol spelen). Door als wetgever een selectie te maken van een deel van de bestaande elementen bij de beoordeling van arbeidsrelaties, en die in de wet vast te leggen, kan dit risico worden beperkt en wordt de beoordeling van de arbeidsrelatie voor werkenden en opdrachtgevers/werknemers beter hanteerbaar.

} ?

2) Inzet van een webmodule; doorontwikkeling  
Pilotversie webmodule

dat zou een  
leefbaar zijn

- De huidige webmodule (pilotversie) is gericht op opdrachtgevers i.p.v. opdrachtnemers, zzp'ers. Daarin wijkt deze pilotversie af van wat het coalitieakkoord lijkt voor te stellen (gericht op zzp'ers).
- De tekst in het coalitieakkoord roept dan ook de volgende vraag op wordt hier een andere webmodule bedoeld dan degene die de afgelopen jaren is ontwikkeld?
- De huidige versie van de webmodule geeft de opdrachtgever (zoveel mogelijk) duidelijkheid over de vraag hoe een specifieke arbeidsrelatie gekwalificeerd moet worden, en of loonheffingen afgedragen moeten worden.
- Deze webmodule is gebaseerd op huidige wet- en regelgeving en jurisprudentie en probeert de holistische beoordeling<sup>2</sup> die daarbij wordt gehanteerd zo dicht mogelijk te benaderen. Hierdoor kent de webmodule een grote hoeveelheid vragen, hetgeen de uitkomsten betrouwbaarder maakt maar wat de gebruiksvriendelijkheid beperkt.
- De weging van de webmodule is zo opgesteld dat deze een zo klein mogelijke foutmarge kent (maar er blijft sprake van een foutmarge) en in zoveel mogelijk gevallen een uitkomst geeft.
- Mede door de wens om de foutmarge zo klein mogelijk te houden, geeft de webmodule desondanks nog in een substantieel deel van de gevallen geen uitkomst. Tijdens de pilotfase kon in 28,4% van de gevallen geen uitkomst worden gegeven. Door de weging en de grenzen anders af te stellen, kan het percentage geen uitkomst worden verlaagd, maar daarbij zal de foutmarge gaan toenemen.
- Op dit moment wordt door UWV, Belastingdienst en de Arbeidsinspectie een toets op uitvoeringsconsequenties gedaan op een webmodule die duidelijkheid geeft.

Datum  
8 februari 2022

#### Doorontwikkeling: inkorting en onzekerheidsmarge verkleinen

- De feedback van gebruikers over de webmodule richtte zich vooral op het flinke aandeel gevallen waarin geen indicatie gegeven wordt door de webmodule en de omvang van de vragenlijst.
- Als gekozen zou worden voor een verduidelijking van gezag (maatregel 1 hierboven) dan kan er naar verwachting een flinke reductie gemaakt worden voor zowel de lengte van de vragenlijst als de onzekerheidsmarge.
- Zonder een wettelijke aanpassing is het lastig voorstelbaar de (terechte) bezwaren tegen de webmodule fundamenteel te adresseren.

#### Doorontwikkeling: zekerheid geven

- Een webmodule die naast duidelijkheid ook de zekerheid biedt aan opdrachtgevers dat geen naheffingen (loonheffingen) worden opgelegd als men werkt conform de vragenlijst lijkt vooral nog voor uitvoering op bezwaren te stuiten.
- Deze bezwaren hebben onder meer te maken met de foutmarge in de webmodule. Hoe moet bijvoorbeeld worden gehandeld als de webmodule heeft geconcludeerd dat er buiten dienstbetrekking kan worden gewerkt, maar dit feitelijk onjuist is?
- [Redacted]



- Omdat nog niet duidelijk is hoe een doorontwikkelde webmodule (richting zekerheid) er precies uit gaat zien qua inhoud is ook lastig te voorspellen hoe politiek haalbaar het is.

### 3) Gerichte aanpak schijnzelfstandigheid via rechtsvermoedens

- Maatregel 1: Het rechtsvermoeden platformwerk wordt verder uitgewerkt. Hier bent u in het licht van de conceptrichtlijn van de Europese Commissie eerder apart over geïnformeerd.
- Maatregel 2: Een soortgelijk rechtsvermoeden kan ook op binnen andere sectoren worden ingezet. In specifieke risicosectoren (voor schijnzelfstandigheid) wordt een rechtsvermoeden geïntroduceerd, bij een concrete arbeidsverhouding (functie of binnen een sector) waar een nader te bepalen aantal indicaties voor gezagsuitoefening aanwezig zijn.
- Resultaat:
  - Preventief effect/signaal dat in betreffende sector niet langer schijnzelfstandigheid wordt geaccepteerd.
  - Geeft werknemers en sociale partners meer mogelijkheden om hun recht te halen.
  - Afhankelijk van vorm stelt het toezichthouders beter in staat te handhaven.
- N.B. 1. Het inzetten van rechtsvermoedens of verplichten van functies binnen dienstbetrekking leidt al snel tot inbreuk op het vrij verkeer van diensten.
- Rechtsvermoedens die gericht zijn op specifieke sectoren of bepaald werk (bijv. platformwerk) lijken echter te rechtvaardigen indien een kwalitatieve en kwantitatieve onderbouwing per sector/functie gegeven kan worden voor een vergroot risico op schijnzelfstandigheid/kwetsbare werkenden t.o.v. andere sectoren/functies.
- N.B. 2. Een goede afbakening van sectoren (en evt. specifieke functies daarbinnen) is ingewikkeld. De huidige sectorindeling is verouderd en er wordt nog gekeken naar een nieuwe indeling. Bedrijven of werkenden kunnen proberen het rechtsvermoeden te vermijden door uit te wijken naar andere sectoren. Hoe deze risico's gemitigeerd kunnen worden zal nader uitgezocht moeten worden.

gmaag

lms

### 4) Generieke rechtsvermoedens

- Maatregel 1: Werknemer, tenzij.
- In het rapport van de commissie Regulering van Werk is voorgesteld: "wanneer de arbeid persoonlijk en tegen beloning wordt verricht, is sprake van een werknemer, tenzij door de werkgever/opdrachtgever kan worden aangetoond dat de werkende een zelfstandige betreft. De bewijslast wordt dan in feite omgedraaid in vergelijking met de huidige situatie".
- Maatregel 2: Rechtsvermoeden werknemerschap bij maximumdagloon.
- In het SER MLT wordt voorgesteld: "Daarom dient altijd een rechtsvermoeden van werknemerschap te gelden bij een tarief onder het maximumdagloon (30,- á 35,- euro per uur). Indien de werkende meent dat hij/zij werknemer is, is het aan de opdrachtgever voor de rechter te bewijzen dat dit niet het geval is.
- Resultaat:

dit is Broomkop  
wilke  
maar voor alle  
situaties??

tbv?

is de inder dus allemaal en te veel  
of is dit een left oppus?

- o Preventief effect/signaal dat schijnzelfstandigheid niet langer wordt geaccepteerd.
- o Geeft werknemers en sociale partners meer mogelijkheden om hun recht te halen.
- o Afhankelijk van vorm stelt het toezichthouders beter in staat te handhaven.
- Maar zoals al aangegeven in het rapport van de commissie Borstlap zelf en onderschreven door het vorige kabinet, leidt een generiek rechtsvermoeden (niet begrensd tot sectoren/functions) tot een inbreuk op het vrije verkeer van diensten, die moeilijk te rechtvaardigen is.
- [Redacted]
- [Redacted]
  - o [Redacted]
  - o [Redacted]

Datum  
8 februari 2022

#### 5) Eigenstandige positie BW / ondernemersovereenkomst

- Zoals beschreven in de juridische context in de factsheet (bijlage I) heeft de term zelfstandigen op dit moment juridisch geen betekenis. Voor zowel de inkomstenbelasting als de omzetbelasting zijn er regels wanneer iemand als ondernemer wordt gezien, maar als het gaat om de kwalificatie van en een specifieke arbeidsrelatie dan kan ook een ondernemer werkzaam zijn op basis van arbeidsovereenkomst.
- Met de Motie Eerdmans (bijlage IV) roept de indiener op dat zelfstandigen in de wet een eigenstandige positie wordt gegeven. Dit kan bijvoorbeeld door middel van het toevoegen van een nieuwe overeenkomst: ondernemersovereenkomst. Het lijkt erop dat hiermee wordt bedoeld dat mensen die er bewust voor kiezen om als zelfstandige te werken meer zekerheid krijgen dat zij niet als werknemer werken.
- Deze motie is aangenomen met 113 stemmen voor (CDA, GL, PvdA, CU en Fractie Den Haan stemden tegen).
- Onze appreciatie is dat een eigenstandige rechtspositie voor zelfstandigen als geïsoleerde maatregel maar beperkt bijdraagt aan de oplossing van zzp-problematiek. Dit omdat de dwingendrechtelijke werking van het arbeidsrecht ertoe leidt dat geen 100% zekerheid gegeven kan worden dat in een specifiek arbeidsrelatie geen sprake is van gezag of van werknemerschap door het Europeesrechtelijke gezagscriterium.
- [Redacted]

*dus  
andernom*

#### c. Handhaving en toezicht

	BL	SER MLT	CA
--	----	---------	----

- Zie in bijlage III een schematisch overzicht van onderstaande mogelijkheden.

Datum  
8 februari 2022

a. Een gelijk spelveld (minder verschillen in behandeling werknemer en zelfstandige).

- U bent of wordt in separate nota's geïnformeerd over de keuzes rondom een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor ZZP'ers, pensioen voor zzp'ers en BBZ. ?
- Door het Ministerie van Financiën worden in vervolg op het vorige kabinet in ieder geval de zelfstandigenaftrek afgebouwd en wordt gekeken naar andere ondernemersfaciliteiten. Daarnaast zijn er concrete wensen van zzp belangenbehartigers om de opbouw van zzp reserves beter te faciliteren. Het is nog niet duidelijk wat Financiën hier mee gaat doen. —!
- Dit is positief. Over het algemeen wordt door deze maatregelen het spelveld gelijk. Een gelijk spelveld verlaagt de druk op de grens tussen werknemers en zelfstandige en handhaving.
- Maar het tijdschap van zowel de afbouw van de zelfstandigenaftrek als het instellen van AOV zzp is lang hoe lang?
- Ook na dit lange tijdschap blijven er verschillen tussen werknemers en zzp'ers aanwezig (gedeelte van ondernemersfaciliteiten, ontslagbescherming, transitievergoeding, WW-premies). Daarmee blijft een zekere druk op de kwalificatievraag bestaan.

b. De grens tussen werknemer en zelfstandige verduidelijken.

	BL	SER MLT	CA
<b>Maatregel</b>	Zorg voor een hanteerbare en eigentijdse afbakening tussen zelfstandigen en werknemers. Moderniseer daartoe het criterium gezag uit het Burgerlijk Wetboek.  <u>Rechtsvermoeden van werknemerschap bij persoonlijke arbeid.</u>	Rechtsvermoeden werknemerschap bij een tarief onder het max. dagloon (30 à 35 €/uur). Indien een werkende zich op dit vermoeden beroept, is het aan de opdrachtgever voor de rechter te bewijzen dat dit niet het geval is.  Verdere ontwikkeling van een webmodule kan bijdragen aan het verkrijgen van <u>duidelijkheid</u> vooraf over de aard van de arbeidsrelatie.	Helderheid voor zelfstandigen. Echte zelfstandigen worden ondersteund en ondernemerschap wordt gestimuleerd.  De verdere ontwikkeling van een <u>webmodule</u> kan bijdragen aan het vooraf verkrijgen van <u>zekerheid</u> voor zzp-ers over de aard van de arbeidsrelatie.

- Er zijn twee typen onduidelijkheid waarop gedoeld kan worden, die politiek en maatschappelijk nogal eens door elkaar lopen:
- Duidelijkheid over de (meer algemene vraag) wanneer sprake is van werken onder gezag en een arbeidsovereenkomst. Hier zijn verschillende voorstellen om een stap te zetten:
  - Door het verduidelijken en moderniseren van het gezagscriterium zoals het rapport Borstlap voorstelt; (zie hierna onder 1)
  - Door het invoeren van een webmodule die duidelijkheid of zekerheid biedt; (zie hierna onder 2)
  - Door een sectorgerichte aanpak van schijnzelfstandigheid via een rechtsvermoeden; (zie hierna onder 3)

<b>Maatregel</b>	Handhaaf (publiekrechtelijk) de afbakening tussen werknemers en zelfstandigen.	Opheffen moratorium publiekrechtelijke handhaving zelfstandigen.	Schijnzelfstandigheid wordt tegengegaan door de <u>publiekrechtelijke handhaving</u> <u>Onze referentie</u> van het vermoeden van werknemerschap.
------------------	--	--	---

- De tekst uit het regeerakkoord kan als volgt geïnterpreteerd worden:
  - a) Handhaving van de wet.
    - Indirect betekent dit het generiek afschaffen van het handhavingsmoratorium.
  - b) Handhaving in zetten daar waar vermoedelijk veel schijnzelfstandigheid voorkomt. Kortom: een meer sectorale benadering bij handhaving.

- [Redacted text block]

- Het is van belang te weten voor het vervolg hoe deze tekst gelezen moet worden. Om een keuze te maken, wordt ook een gesprek met de staatssecretaris voor Fiscaliteit en Belastingdienst ingepland.



- [Redacted text block]
- [Redacted text block]
- 1) [Redacted text block]
- 2) [Redacted text block]
- 3) [Redacted text block]
- 4) [Redacted text block]
- 5) [Redacted text block]



*De grens tussen werknemer en zelfstandige verduidelijken*

- Gezag te verduidelijken (moderniseren) in het BW. Dit zorgt ervoor dat verschillende sectoren en typen functies niet apart gereguleerd hoeven te worden (plus ten opzichte van sectorale aanpak); Uitvoering lijkt deze maatregel te steunen, met name voor werkgevers is de vraag of men deze duidelijkheid (generiek) wil. Immers dan zal extra duidelijk worden dat ook in het hogere segment schijnzelfstandigheid voorkomt;
- De webmodule in lijn met de aanpassing van wetgeving (vorige bullit) aanpassen en hanteerbaarder maken.
- In te zetten op een rechtsvermoeden voor platformwerk en actief deel te nemen aan de discussie over de conceptringlijn van de Europese Commissie eerder apart over geïnformeerd. Dit kan gebruikt worden om te onderzoeken of rechtsvermoedens ook sectoraal kunnen worden ingezet.

[Redacted text block]

BD?

?

**Bespreekpunt 1. Hoe kijkt u aan tegen de voorgestelde (start)inzet? Stemt u er mee in om in het gesprek met zowel sociale partners als met het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst de voorgestelde inzet als uitgangspunt te gebruiken?**

**III. Planning**

Planning	Stap
14 maart 2022	Gesprek ambtelijke interdepartementale stuurgroep invulling ambities CA op punt duidelijkheid en handhaving zzp.
15 maart 2022	Eerste gesprek met sociale partners over zzp maatregelen op ambtelijk niveau, aan de hand van ambtelijke appreciaties SER MLT – CA.
16 maart 2022 (nog in te plannen)	Gesprek MSZW met sociale partners op bestuurlijk niveau over proces om arbeidsmarktpakket tot stand te brengen (w.o. zzp). Hierbij wordt ook besproken op welke manier zzp-belangenbehartigers die geen onderdeel zijn van sociale partners worden betrokken.

Eind maart/ begin april 2022 (wordt ingepland)	Gesprek MSZW – stas FIN over invulling maatregelen duidelijkheid en handhaving zzp.
Medio april 2022	Vervolggesprek alternatieve invulling ambities zzp maatregelen sociale partners
April-mei 2022	Verdere uitwerking te kiezen richting en afstemming met uitvoering, interdepartementaal.
Mei 2022	Bespreking versie hoofdlijnen MSZW
Begin juni 2022	Hoofdlijnen maatregelen gereed voor hoofdlijnenbrief

**Datum**  
8 februari 2022

- Hierboven is gekozen alleen een planning op te nemen voor beleidsbepaling op hoofdlijnen tot de zomer (hoofdlijnenbrief). Uiteindelijk zullen de hoofdlijnen voor zzp ook in samenhang met andere maatregelen op arbeidsmarktterrein moeten worden gewogen, conform ook afspraken in routekaart met sociale partners. Ook zal er nog een rondje langs fracties gemaakt moeten worden voor politieke weging van het geheel.
- Invulling van de ambities op zzp gebied bepaald wat het verder bijbehorende tijdsplan na de zomer is.
  - Wordt er gekozen voor verduidelijking van gezag, invoering van (sectorale) rechtsvermoedens of introductie van een ondernemersovereenkomst dan vergt dat wetgeving. Van het uitwerken van de hoofdlijnen van de maatregelen tot aan plaatsing in staatsblad kost dat 24 maanden.
- Indien voor invoering van de webmodule wordt gekozen, is er niet perse wetgeving nodig. Dat kan dus – afhankelijk van de precieze eisen die aan de webmodule gesteld worden – sneller opgestart worden. Bij de planning in de tabel moet opgemerkt worden dat het tijdsplan voor de hoofdlijnenbrief krap is. Om te komen tot gedragen hoofdlijnen op zzp-gebied is er naar verwachting zowel een intensief traject met Belastingdienst en Ministerie van Financiën als met sociale partners nodig. Op dit moment is onzeker of dit traject voor de zomer gaat leiden tot gedragen hoofdlijnen.
- Het is hierbij van belang zzp-belangenbehartigers te betrekken die momenteel niet vertegenwoordigd zijn middels de sociale partners (VZN).

**Bespreekpunt 2. Bent u het eens met de voorgestelde planning tot aan de zomer?**

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

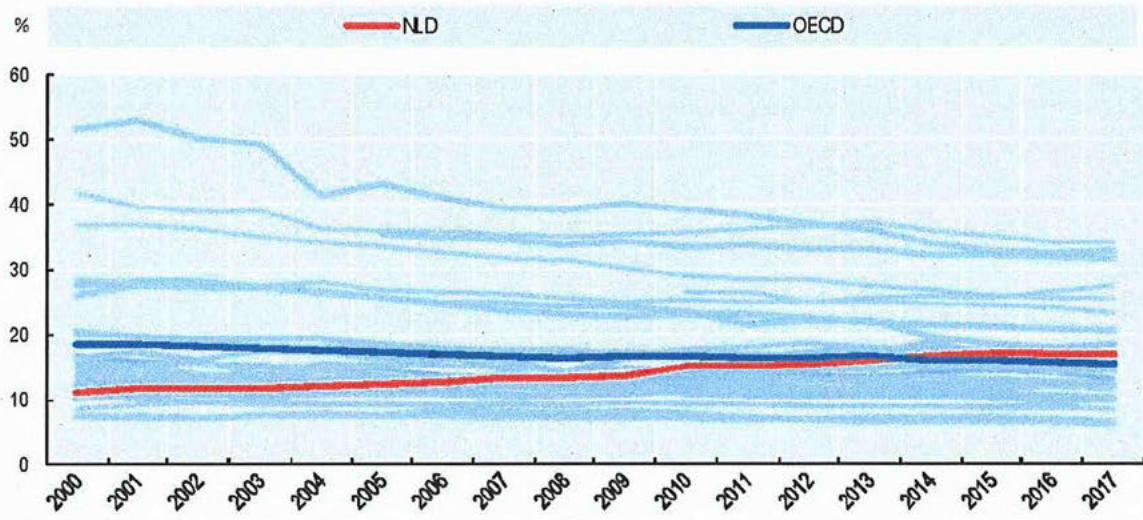
[Redacted]

- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]

[Redacted]

- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]





•	[Redacted]
•	[Redacted]
•	[Redacted]
○	[Redacted]
○	[Redacted]
○	[Redacted]
•	[Redacted]
•	[Redacted]

1 [Redacted]

[Redacted]

- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]

- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]

---

<sup>2</sup> De Hoge Raad heeft met een uitspraak van 6 november 2020 verduidelijkt dat de bedoeling van partijen geen rol speelt bij de kwalificatie van de arbeidsrelatie.



[Redacted]

[Redacted]

- 1.
- 2.
- 3.

- [Redacted]

- 1.

- 2.

- 3.

- [Redacted]

- [Redacted]

- 
- 
- 

- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]

- 
- 

- 
- 

- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]

- 
-

[Redacted]

• [Redacted]

• [Redacted]

○ [Redacted]

○ [Redacted]

○ [Redacted]

• [Redacted]

[Redacted]

• [Redacted]

• [Redacted]

• [Redacted]

• [Redacted]

• [Redacted]

• [Redacted]

• [Redacted]

○ [Redacted]

○ [Redacted]

• [Redacted]

[Redacted]

• [Redacted]

• [Redacted]

• [Redacted]

[REDACTED]

- [REDACTED]
  - [REDACTED]
  - [REDACTED]
  - [REDACTED]
  - [REDACTED]
- [REDACTED]
  - [REDACTED]
  - [REDACTED]
- [REDACTED]
  - [REDACTED]
  - [REDACTED]
  - [REDACTED]
  - [REDACTED]
- [REDACTED]
  - [REDACTED]
  - [REDACTED]
  - [REDACTED]
  - [REDACTED]
  - [REDACTED]
- [REDACTED]
  - [REDACTED]
  - [REDACTED]
  - [REDACTED]
  - [REDACTED]
  - [REDACTED]
  - [REDACTED]



○ [REDACTED]

○ [REDACTED]

○ [REDACTED]

• [REDACTED]

○ [REDACTED]

■ [REDACTED]

■ [REDACTED]

○ [REDACTED]

• [REDACTED]





		5.	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]

43

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]