

Vergaderjaar 2020–2021

**31 311**

## **Zelfstandig ondernemerschap**

**Nr. 240**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2021

#### **Inleiding**

Met deze zevende voortgangsbrief informeren de demissionaire Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de demissionaire Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst uw Kamer, mede namens de demissionaire 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, 15 juni 2020 en 16 november 2020.<sup>1</sup>

In deze brief komt een aantal onderwerpen aan de orde. Allereerst geeft de brief een update over de stand van zaken rondom de pilot van de Webmodule Beoordeling Arbeidsrelatie (paragraaf 1). In deze paragraaf worden de resultaten van de pilot gedeeld en zal aandacht worden besteed aan de vraag welk vervolg zal worden gegeven. In paragraaf 2 worden vervolgens de opbrengsten beschreven van het brede maatschappelijke gesprek met sectoren over de beoordeling van arbeidsrelaties. In paragraaf 3 wordt ingegaan op toezicht en het handhavingsmoratorium. In de zesde voortgangsbrief is aangegeven dat na afloop van de evaluatie van de pilot webmodule besluitvorming plaatsvindt over de definitieve invoering van de webmodule en op welk moment de handhaving (gefaseerd) wordt opgestart. In deze paragraaf wordt u hierover geïnformeerd. Daarnaast wordt in deze paragraaf ingegaan op een aantal relevantie moties bij dit thema en tot slot wordt (in paragraaf 4) ingegaan op overige relevante maatregelen die raken aan het werken als zelfstandige.

<sup>1</sup> Kamerstuk 31 311, nrs. 207, 212, 219, 220 en 235 en Kamerstuk 29 544, nr. 1028.

## **Vooraf**

Met deze brief informeren we uw Kamer over de stand van zaken ten aanzien van de regeerakkoordmaatregelen op het thema «werken als zelfstandige», voor de eerste keer in de demissionaire periode van het huidige kabinet. Deze demissionaire status vraagt terughoudendheid als het gaat om het nemen van beleidsmatige besluiten. Zoals verderop in deze brief aan de orde komt, heeft dit ook gevolgen voor de besluitvorming over zowel het vervolg dat aan de (pilot) Webmodule Beoordeling Arbeidsrelatie wordt gegeven, alsmede voor de besluitvorming over het handhavingsmoratorium. Het uitgangspunt hierbij is dat besluitvorming is aan een volgend kabinet.

### *Stakeholdersbijeenkomst*

Op 3 juni jongstleden heeft een brede stakeholderbijeenkomst plaatsgevonden rondom het onderwerp «werken als zelfstandige». In verband met de maatregelen rondom het coronavirus heeft deze bijeenkomst ditmaal digitaal plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomst zijn met een groot aantal stakeholders de eerste (toen nog voorlopige) uitkomsten en cijfers van de pilot webmodule gedeeld evenals de voorlopige conclusies uit de eerste gesprekken die zijn gevoerd in het kader van het breed maatschappelijk gesprek. Ook hebben we deze bijeenkomst willen aangrijpen om stakeholders te betrekken bij en te bevragen over dilemma's die op dit dossier hebben gespeeld de afgelopen jaren en die ook de komende tijd relevant zullen blijven. We zijn de stakeholders, die zich de afgelopen jaren meermaals bereid hebben gevonden om (kritisch) met ons mee te denken, zeer erkentelijk.

## **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. Er bestaat een groot verschil in fiscale en arbeidsrechtelijke behandeling tussen opdrachtnemers en werknemers.<sup>2</sup> Daardoor bepaalt het onderscheid tussen opdrachtnemers en werknemers of sprake is van een inhoudingsplicht voor de loonheffingen en een verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen. Eveneens is het onderscheid tussen de arbeidsovereenkomst en andere typen overeenkomsten op basis waarvan arbeid wordt verricht, van belang voor de rechten en bescherming van de werkende (zelfstandige of werknemer) en de risico's en kosten van degene die het werk aanbiedt (opdrachtgever of werkgever). De kwalificatie van de arbeidsrelatie – is iemand werknemer/werkgever of opdrachtnemer/opdrachtgever? – heeft daardoor een grote impact op beide partijen. Duidelijkheid over de aard van de arbeidsrelatie is zodoende van groot belang. Met de zesde voortgangsbrief «werken als zelfstandige» bent u geïnformeerd over het voornemen om per 11 januari 2021 een pilot met de webmodule te starten om meer duidelijkheid te kunnen bieden aan opdrachtgevers. In de voorliggende brief informeren wij u over de stand van zaken rondom deze pilot.

---

<sup>2</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.

## *Algemene informatie over de pilot*

De pilot is gestart op 11 januari 2021. De webmodule bestaat uit een digitale vragenlijst die opdrachtgevers anoniem kunnen invullen. De uitkomst van de vragenlijst geeft meer duidelijkheid over of voor bepaalde werkzaamheden een zelfstandige mag worden ingehuurd of dat die werkzaamheden, mede gelet op de organisatorische inbedding van die werkzaamheden, binnen dienstbetrekking moeten worden verricht. Daarbij is de webmodule gericht op zakelijke opdrachtgevers die een zelfstandige inhuren om arbeid te verrichten. De testresultaten hebben dus geen betrekking op zelfstandige die producten verkopen en ook niet op klussen die voor particulieren worden verricht of op de bredere bedrijfsvoering van een zelfstandige.

Het doel van deze pilot is 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 daadwerkelijk opdrachtgevers helpt bij het verduidelijken van de aard van de arbeidsrelatie en – zo nodig – bij het vormgeven van de arbeidsrelatie. Tijdens de pilotfase fungeerde de webmodule als een voorlichtingsinstrument en hebben de uitkomsten geen juridische status. Op ondernemersplein.kvk.nl is algemene informatie over de webmodule en de pilot opgenomen. Ook is daar de link naar de pilotomgeving te vinden. De pilotomgeving start met een introductiepagina met een uitleg over de mogelijke uitkomsten, een invulinstructie en een uitleg in welke situaties de webmodule niet gebruikt kan worden. Tevens is een link opgenomen naar de vragenlijst en de bijbehorende weging. En er is een enquêteformulier in de vragenlijst van de webmodule opgenomen dat deelnemers vrijwillig kunnen invullen.

Zoals in de zesde voortgangsbrief was aangekondigd, duurde de pilot zes maanden. De pilot is op 10 juli 2021 afgelopen maar de online pilotomgeving van de webmodule is nog steeds actief. Data die gebruikers hierop invullen na 10 juli worden ook verzameld. Eventuele opvallende verschillen met de hier aan uw Kamer gepresenteerde data over de pilotfase kunnen alsnog worden meegenomen bij de verdere besluitvorming over het vervolg van de webmodule. Op het moment van schrijven van deze brief zijn er nog geen opvallende verschillen geconstateerd.

Ten behoeve van de evaluatie van de pilot zijn meerdere gegevens verzameld. Deze zijn, zoals opgenomen in de zesde voortgangsbrief, onder te verdelen in vier clusters: impliciete mate van tevredenheid van gebruikers (hierna onder a), expliciete mate van tevredenheid van gebruikers (hierna onder b), beoordeling door externe of derde partijen (hierna onder c) en de gevolgen voor de uitvoeringsinstanties (hierna onder d). De informatie over de eerste twee clusters is meer kwantitatief van aard, hieronder vindt u een samenvatting; een uitgebreide beschrijving hiervan vindt u in de bijlage bij deze brief.

### *a. Impliciete tevredenheid van gebruikers*

Bij dit cluster van informatie gaat het om hoe vaak de webmodule is ingevuld, welke uitkomsten daarbij (per sector) zijn gegenereerd en hoe lang het deelnemers aan de pilot duurde om de vragenlijst in te vullen.

Er is ruime belangstelling geweest voor de pilot met de webmodule. De pilotomgeving is ruim 22.000 keer geopend en 6600 deelnemers hebben daarbij de vragenlijst volledig ingevuld. Dat betekent ook dat veel data zijn verkregen vanuit diverse sectoren. Hierdoor is meer zicht ontstaan op de

beoordeling van arbeidsrelaties in de praktijk ten opzichte van het huidige wettelijk kader. Het geheel van de uitkomsten uit de webmodule over de aard van de arbeidsrelatie is als volgt verdeeld. In 33,9% van de gevallen is aan de hand van de ingevulde vragenlijst een indicatie van een dienstbetrekking gegeven, in 9,7% van de gevallen een indicatie van een fictieve dienstbetrekking en in 28% van de gevallen een indicatie buiten dienstbetrekking. In 28,4% van de gevallen kon geen indicatie worden gegeven. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat een relatief groot aandeel van de uitkomsten in die categorie net boven de grens ligt om buiten dienstbetrekking te kunnen werken. In deze gevallen zou een aanpassing van de werkwijze die leidt tot een andere beantwoording van één of enkele vragen alsnog kunnen leiden tot een «indicatie buiten dienstbetrekking» (naar een totaal van 39,4%) en zou het percentage voor «geen indicatie» verlaagd kunnen worden (naar 17%). Binnen sectoren zijn overigens flinke verschillen in de (verhoudingen tussen) uitkomsten zichtbaar, zie hiervoor verder de informatie in de bijlage<sup>3</sup>. Ten slotte moet bij deze gegevens opgemerkt worden dat het percentage met de uitkomst «indicatie dienstbetrekking» lager ligt dan in de testfase (waar dit percentage bijna 50% bedroeg).

#### *b. Expliciete mate van tevredenheid van gebruikers*

Deze informatie is uitgevraagd middels de enquête die is toegevoegd aan de webmodule en die vrijwillig kon worden ingevuld. Deelnemers aan de webmodule hebben relatief weinig de enquête in de webmodule ingevuld. In totaal hebben 725 gebruikers meegewerkt aan de enquête. Dit betreft 689 gebruikers die de standaard vragenlijst hebben ingevuld en 36 gebruikers die de vragenlijst Aanneming van Werk hebben ingevuld. Van de 725 gebruikers hebben 492 gebruikers de enquête volledig ingevuld. Het merendeel van de gebruikers beoordeelt zowel de gebruiksvriendelijkheid als de duidelijkheid van de webmodule positief. Voor de gebruiksvriendelijkheid van de webmodule geeft circa 74% een 6 of hoger. In de enquête is ook gevraagd of de webmodule de gebruiker meer duidelijkheid geeft over de criteria die een rol spelen bij de beoordeling van de arbeidsrelatie. Ruim 57% van de deelnemers geeft aan dat dit het geval is, tegen 43% die aangeeft dat dat niet het geval is.<sup>4</sup> Via de enquête is ook uitgevraagd of de feitelijke uitkomst van de webmodule overeenkomt met de verwachting van de gebruiker. In 194 keer heeft de webmodule als uitkomst een indicatie dienstbetrekking gegeven, terwijl de gebruikers hadden verwacht dat de webmodule als uitkomst zou geven dat buiten dienstbetrekking kon worden gewerkt dan wel dat geen oordeel gegeven kon worden. Slechts vijf gebruikers geven vervolgens aan in die situatie de opdracht in dienstbetrekking te gaan laten uitvoeren.

In de enquête is, ten slotte, gevraagd of de deelnemer de webmodule zou gebruiken nadat deze definitief is ingevoerd. Iets minder dan 50% van de deelnemers geeft aan de standaardvragenlijst van de webmodule te zullen gebruiken als de uitkomst geen zekerheid geeft, maar een indicatie betreft. Als de uitkomst wel zekerheid zou geven, dan stijgt dit percentage naar 86%. Voor de vragenlijst voor deelnemers aan de pilot in het kader van «Aanneming van werk» geeft 52% van de gebruikers aan de webmodule te willen gebruiken als de uitkomst een indicatie is; en 100% als de uitkomst zekerheid geeft.

<sup>3</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>4</sup> Daarbij moet aangetekend worden dat van de groep die aangeeft dat de webmodule geen extra duidelijkheid geeft, bijna een kwart aangeeft dat dit komt doordat op het moment van het stellen van deze enquêtevraag de uitkomst van de webmodule nog niet is gegeven.

### *c. Externe beoordeling*

Ook is geïnventariseerd hoe de (sociale) media hebben bericht over de pilot webmodule. Er is beperkte media-aandacht geweest voor de pilot. Brancheverenigingen en kennisplatforms voor zelfstandigen nemen in de discussies veelal het voortouw. Reacties gingen vooral in op de lengte en begrijpelijkheid van de vragenlijst, de (totstandkoming van de) uitkomsten, de mogelijke rol van de webmodule in de handhaving en op welke manier een vervolg gegeven zal worden aan de webmodule. Hierin is een weerspiegeling te zien van de bredere maatschappelijke discussie. Opgemerkt moet worden dat de reacties over het algemeen kritischer waren dan de reactie van deelnemers aan de enquête bij de pilot. Ook via de stakeholdersbijeenkomst en het breed maatschappelijk gesprek met sectoren is discussie gevoerd over de werking van de webmodule, zie hiervoor de paragraaf 2 over het breed maatschappelijk gesprek.

Tijdens de pilot is een helpdesk ingericht voor vragen over de inhoud van de webmodule. Gebruikers van de webmodule konden met hun vragen of inhoudelijke reacties terecht bij een speciaal daarvoor geopend email-adres. Hiervan is in de periode van 11 januari 2021 tot en met 10 juli 2021 zeer beperkt gebruik gemaakt: in totaal 13 keer, waarvan twee keer om een meer inhoudelijke reactie te geven op de vragen in de webmodule. Deze reacties worden meegenomen bij de verdere doorontwikkeling van de webmodule.

### *d. Gevolgen voor de uitvoering gedurende pilot*

Gedurende de pilotfase hebben de uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst, UWV) en de Inspectie SZW geen extra vragen gekregen over de uitkomsten van de webmodule en in het verlengde daarvan de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Dit is mogelijk het gevolg van het feit dat gedurende de pilot de uitkomsten geen juridische status hebben. Ten behoeve van de besluitvorming over het vervolg van de webmodule (waarbij er mogelijk wel juridische gevolgen aan de uitkomst worden verbonden) zullen de uitvoeringsorganisaties gevraagd worden een toets naar de uitvoeringsgevolgen te doen voor zowel een variant waarin de webmodule duidelijkheid biedt (een indicatie geeft) als een variant waarin zekerheid zou worden geboden.

### *e. Vragenlijst voor tussenkomst*

Eerder is aangekondigd in het kader van de pilot webmodule ook een vragenlijst te ontwikkelen die specifiek is bedoeld voor situaties van tussenkomst. In dergelijke driehoeksrelaties, waarbij een tussenpersoon als opdrachtgever een overeenkomst sluit met een opdrachtnemer en deze «plaatst» bij een derde voor wie de werkzaamheden worden verricht, hangt de kwalificatie van de arbeidsrelatie ook af van de wijze waarop het werk wordt verricht bij de feitelijke werkverschaffer. Dit maakt de webmodule voor situaties van tussenkomst extra complex. Het is de afgelopen tijd lastig gebleken om de vragenlijst voor deze situaties zo op te stellen dat recht wordt gedaan aan de driehoeksrelatie tussen de tussenpersoon (feitelijke opdrachtgever), de derde (feitelijke werkverschaffer) en de werkende. De vragenlijst voor tussenkomst is daardoor nog niet afgerond.

Met vertegenwoordigers van de tussenkomstbranche is tijdens een bijeenkomst in het kader van het breed maatschappelijk gesprek (zie verder onder 2) afgesproken om verder door te spreken over de mogelijkheid van een webmodule voor tussenkomst omdat een webmodule voor tussenkomst waardevol zou kunnen zijn.

Er is veel werk verzet om de pilot operationeel te krijgen. Die inzet heeft zich nu, dankzij diegenen die aan de pilot hebben meegedaan, terugverdiend met bruikbare informatie. Deze informatie verschaft meer zicht op de beoordeling van arbeidsrelaties in de praktijk ten opzichte van het huidige wettelijk kader. Deze informatie helpt ook om meer zicht te krijgen op de wijze waarop de huidige kwalificatiecriteria uitwerken in en voor de praktijk. Deze inzichten acht het kabinet waardevol. Gebruikers die de enquête hebben ingevuld, hebben daarnaast de gelegenheid gehad om opmerkingen te plaatsen en suggesties mee te geven voor verbetering. Deze opmerkingen en suggesties kunnen worden meegenomen bij de eventuele verdere doorontwikkeling van de webmodule. Eventuele relevante data die via de webmodule wordt verkregen na 11 juli, wordt betrokken bij besluitvorming.

Zoals eerder aangegeven zal een volgend kabinet moeten besluiten of (een vorm van) de webmodule wordt ingevoerd en wat de status van de uitkomst is (wel of geen juridische zekerheid). De uitvoeringsorganisaties zal daarbij gevraagd worden om een uitvoeringstoets en er zal een MKB-toets worden gedaan. Voorafgaand aan besluitvorming zal, zoals hiervoor gemeld, een toets op de uitvoeringsgevolgen worden gedaan voor zowel een variant waarin de webmodule ingezet wordt als voorlichtingsinstrument (duidelijkheid biedt) als voor de variant waarin deze (meer) zekerheid moet bieden aan opdrachtgevers. De uitkomsten van deze toetsen zullen belangrijke input zijn voor de uiteindelijke besluitvorming over de webmodule.

## **2. Breed maatschappelijk gesprek**

In eerdere voortgangsbrieven is aan uw Kamer het breed maatschappelijk gesprek met sectoren aangekondigd. Het kabinet heeft daarbij aangegeven het van belang te vinden dat een breed 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. Het doel van dit brede maatschappelijke gesprek was tweeledig:

- Allereerst was het doel het vergroten van de bewustwording van en draagvlak voor (het werken binnen) het wettelijk kader bij opdrachtgevers en opdrachtnemers. Dit vanwege het grote belang van adequate en bij de contractvorm behorende bescherming en ondersteuning voor werkenden. Tijdens de Coronacrisis is het belang hiervan des te meer aan het licht getreden. Hierbij is ook aandacht geweest voor de maatschappelijke opvattingen over de regels rondom de kwalificatie van de arbeidsrelatie.
- Inzet van de gesprekken was eveneens om beter zicht te krijgen op knelpunten die in de praktijk bestaan als gevolg van het wettelijk kader en op evt. oplossingen hiervoor. Doordat de gesprekken plaatsvonden tijdens de pilotfase van de webmodule, bood dit ook een goede aanleiding om de bovengenoemde thema's te bespreken met sectoren.

Als uitgangspunt voor de keuze voor de sectoren voor het gesprek heeft het kabinet gesteld dat het zich in eerste instantie richt op de sectoren waarin de kwalificatieproblematiek breed lijkt te spelen. De keuze voor de sectoren is afgestemd met de Belastingdienst mede in relatie tot de sectorspecifieke benadering van de Belastingdienst. Daarnaast is er een aantal sectoren toegevoegd waarvan een deel zich op eigen initiatief heeft gemeld (de culturele en creatieve sector, de technische installatie en schoonmaak). Er zijn uiteindelijk met zes sectoren gesprekken gevoerd. Dit zijn de zorg, onderwijs, culturele en creatieve sector, bouw, technische

installatie en een gesprek met de intermediaire sector (zzp-bemiddeling en tussenkomst). Het zevende gesprek met de schoonmaaksector zal eind september plaatsvinden. De sectorgesprekken zijn gevoerd met een combinatie van grotere en kleinere opdrachtgevers/werkgevers, zelfstandigen en enkele vertegenwoordigers van de desbetreffende branchepar-tijen. In het gesprek met de intermediaire sector is gesproken met zzp-intermediairs en opdrachtgevers die veel gebruik maken van diensten van deze intermediairs. Om ook breder signalen te kunnen ophalen hebben er daarnaast op individueel niveau ook gesprekken plaatsge-vonden met partijen en/of opdrachtgevers werkzaam in de ICT-sector, metaalsector en pakketbezorging. Het kabinet is alle deelnemers aan de verschillende sectorgesprekken zeer erkentelijk voor hun deelname en bijdrage aan het brede maatschappelijke gesprek over arbeidsrelaties.

De gesprekken hebben plaatsgevonden tussen maart en augustus 2021, in digitale vorm vanwege de coronamaatregelen. In alle gesprekken is een tweedeling aangebracht, waarin in het eerste gespreksdeel het wettelijk kader rondom het werken met en als zelfstandige aan de orde is geweest en is gewisseld waar dat wettelijk kader (in de sector) tot knelpunten leidt of onduidelijk is. Vervolgens is in het tweede gespreksdeel steeds besproken op welke wijze het wettelijk kader aangepast zou moeten worden om die knelpunten weg te nemen of het werken conform het wettelijk kader verbeterd en vergemakkelijkt zou kunnen worden. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat veel signalen over het huidige wettelijk kader en aanbevelingen voor aanpassingen van dat kader breed gedragen worden. Een aantal van deze signalen werd in vrijwel alle gesprekken genoemd en herkend.

#### *a. Belang van gesprek en aandacht voor eigenheid sector*

Het eerste signaal dat binnen het breed maatschappelijk gesprek met sectoren vaak terugkwam is dat de betreffende sectoren het prettig en belangrijk vinden om in gesprek te kunnen over het thema. De proble-matiek van het juist kwalificeren van werkenden werd breed herkend en ook gevoeld als een thema waar men graag over in gesprek gaat. In de beleving van veel deelnemers betreft het urgente problematiek, waarvoor het belangrijk is dat er stappen gezet worden om deze te adresseren. Het feit dat deze gesprekken de mogelijkheid bieden om concrete casussen en vragen in te brengen gelieerd aan de specifieke sector, is door deelnemers waardevol genoemd. Daarbij is in elk gesprek dat is gevoerd door de betreffende sector aangegeven dat de specifieke situatie en omstandig-heden in die sector zodanig anders zijn dan in andere sectoren dat een (meer) sectorspecifieke aanpak goed zou zijn. Ondanks de terechte observatie dat elke sector zijn eigenheid heeft – die doorwerkt in het kwalificatievraagstuk – zijn er tegelijkertijd door de deelnemers aan de gesprekken maar zeer beperkt knelpunten naar voren gebracht die nadrukkelijk verbonden zijn met één specifieke sector.

#### *b. Knelpunten wettelijk kader en aanbevelingen*

In alle gesprekken met sectoren is verder benoemd dat onder de huidige wet- en regelgeving naar verwachting een deel van diegenen die als zelfstandige werken of waarmee wordt gewerkt volgens de juridische definitie, eigenlijk als werknemer zou kwalificeren. De omvang van die populatie wordt zowel per sector als per type gesprekspartner (opdracht-gever, opdrachtnemer, brancheorganisatie) anders ingeschat. Wel is breed naar voren gekomen dat deze situatie door gesprekspartners ronduit ongemakkelijk wordt gevonden. Veel partijen (zowel uit de groep zelfstandigen als opdrachtgevers en brancheorganisaties) geven aan graag conform het wettelijk kader te willen werken.

De knelpunten en aanbevelingen die frequent naar voren zijn gebracht worden hieronder weergegeven.

i. ongelijkheid speelveld werkenden

Zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers in de verschillende sectoren benoemen dat de verschillen tussen het werken in loondienst en als zelfstandigen (te) groot zijn. De ongelijke behandeling per type arbeidsrelatie vormt in veel gevallen een oneigenlijke prikkel om werk buiten loondienst te (laten) verrichten. Daarbij is nadrukkelijk ook genoemd dat het ook afhankelijk is van de onderhandelingsmacht van de werkende of de (korte termijn) voordelen van de fiscale behandeling en lagere sociale afdrachten toevallen aan de werkende, of dat dit voordeel toevalt aan de werkgevende partij.

Breed lijkt echter te worden onderschreven dat de behandeling van werkenden, ongeacht de contractvorm, gelijk zou moeten worden. Dit is tevens de eerste aanbeveling die uit de gesprekken naar voren is gekomen. Daarbij worden in vrijwel alle sectoren, met name door opdrachtgevers, de fiscale voordelen voor zelfstandigen genoemd als een overweging om als zzp'er te werken in plaats van in loondienst. Naast de fiscale verschillen, zijn ook de verschillen in behandeling in de sociale zekerheid en de al dan niet toepasselijkheid van het arbeidsrecht genoemd als relevante verschillen. Zo is ook het voordeel dat (op korte termijn) behaald kan worden met het ontbreken van een verplichte verzekering tegen arbeidsongeschiktheid, in een flink aantal sectoren genoemd als relevant verschil in behandeling tussen zelfstandigen en werknemers. Een aantal keer is daarbij de suggestie gedaan om zelfstandigen (meer) te laten bijdragen aan de collectieve sociale zekerheid en hen daarmee ook basisbescherming te bieden bij arbeidsongeschiktheid en/of vraaguitval.

Met name opdrachtgevers en brancheorganisaties uit sectoren waar personeelskrapte heerst, gaven in de gesprekken aan soms zorgen te hebben over de keuze voor het zelfstandig ondernemerschap onder werkenden. Volgens hen worden de lange termijngevolgen door werkenden niet altijd goed overzien en ondermijnen die potentieel de houdbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid. De verwachting van met name opdrachtgevers en brancheorganisaties in deze sectoren is dat het terugbrengen van de verschillen tussen het werken binnen en buiten dienstbetrekking ertoe zal leiden dat meer mensen om de juiste redenen zullen kiezen voor het werken als zelfstandige en het «de druk» op de kwalificatievraag zal wegnemen. Ook hiervoor geldt dat het per sector en type gesprekspartner verschilt in welke mate men het terugbrengen van deze verschillen van belang acht. Waar het bijvoorbeeld om situaties gaat waarin de onderhandelingsmacht van de werkende beperkt is, geldt juist dat die werkende in veel gevallen graag werknemersbescherming geniet, maar dit niet kan «afdwingen» bij de werkgevende.

Overigens ligt de motivatie om niet conform het wettelijk kader te werken niet uitsluitend bij het ongelijke speelveld maar in een aantal gevallen ook aan de (gepercipieerde) ruimte die de verschillende contractvormen bieden voor flexibiliteit en de autonomie van werkenden om hun werk zo in te richten zoals dat past bij hun leven en voorkeuren. Er zijn sectoren waarin de grote behoefte aan flexibiliteit en inspraak in roostering de meest genoemde reden is om als (of met) zelfstandige(n) te werken. Met name brancheorganisaties en zelfstandigen in die sectoren geven aan dat een tekort aan goed werkgeverschap en adequaat HR-beleid een belangrijke factor is om te werken als zelfstandige in plaats van als werknemer. Dit geldt ook in gevallen waarin dat volgens het wettelijk

kader in feite niet mogelijk is. In veel sectoren overheerst veelal het beeld dat de arbeidsovereenkomst niet het geschikte instrument is wanneer het gaat om (verschillende) kortdurende opdrachten, zeker als het meerdere opdrachtgevers betreft. Opvallend is dat tijdens de gesprekken vaak een achterhaald beeld van de arbeidsovereenkomst lijkt te heersen. Er wordt veel gedacht aan vaste dienstverbanden die weinig tot geen mogelijkheden bieden voor flexibiliteit of meerdere klussen gedurende eenzelfde periode. Er lijkt kortom beperkte bekendheid te zijn met vormen van flexibiliteit en manieren om autonomie te bieden aan de werkende, die ook binnen de arbeidsovereenkomst kunnen worden ingepast.

Een andere aanbeveling die vaak is genoemd in het kader van de mismatch tussen wettelijk kader en het werken in de praktijk, is dat er meer ruimte geboden zou moeten worden voor de keuzevrijheid van werkenden om, ongeacht de aanwezigheid van een gezagsrelatie, buiten dienstbetrekking te werken. Daarbij is telkens duidelijk gemaakt dat, zoals onder meer ook bij de reactie op het rapport van de Commissie Regulering van Werk naar voren is gebracht, er een spanning zit tussen het waarborgen van bescherming en een duurzaam houdbaar socialezekerheidsstelsel enerzijds en het bieden van keuzevrijheid anderzijds. Het risico op uitholling van het stelsel is daarbij aanwezig. Daarbij komt dat het Nederlandse arbeidsrecht en ook het Europese recht weinig ruimte laten voor het meewegen van de bedoeling van partijen of een afspraak over werkzaamheden een arbeidsovereenkomst is.<sup>5</sup> Uiteraard nemen deze overwegingen de gevoelde behoefte aan keuzevrijheid, ook indien onder gezag wordt gewerkt, niet weg.

#### ii. belang van meer duidelijkheid en zekerheid

Een tweede signaal dat in vrijwel alle sectorgesprekken terugkwam, is de behoefte aan duidelijkheid en zekerheid vooraf. De behoefte aan duidelijkheid ziet vooral op het gezagscriterium waarvan veel partijen aangeven deze als onduidelijk te ervaren. Tegelijkertijd blijft bij doorvragen abstract waar de onduidelijkheid precies zit. Veel gesprekspartners lijken relatief goed op de hoogte van de relevante criteria voor de beoordeling van arbeidsrelaties, wellicht ook mede door presentaties hierover.<sup>6</sup> In de praktijk lijkt dan ook met name de (holistische) weging van de verschillende indicaties/contra-indicaties voor een arbeidsrelatie lastig. Een aantal gesprekspartners gaf daarbij aan dat verduidelijking van de wet op dit punt meerwaarde zou kunnen hebben: wat zijn doorslaggevende elementen bij de beoordeling van gezag? Ook werd door veel gesprekspartners aangegeven dat de webmodule ook al meerwaarde biedt in het inzichtelijk maken welke relevante aspecten een rol spelen bij de beoordeling van arbeidsrelaties. Echter, in een aantal gesprekken is tegelijkertijd ook aangegeven dat de pilotversie van de webmodule in veel gevallen geen uitsluitsel geeft over de kwalificatie van de arbeidsrelatie.

In gesprekken over duidelijkheid van het wettelijk kader, is ook veelvuldig naar voren gekomen dat behoefte bestaat aan zekerheid. Het gebrek aan zekerheid vooraf wordt vooral ervaren door opdrachtgevers/werkgevers, terwijl zij aangeven hier grote behoefte aan te hebben. Omdat alle feiten en omstandigheden in ogenschouw moeten worden genomen kan pas achteraf op basis van de feitelijke situatie beoordeeld worden of sprake is van een dienstbetrekking. Dit is begrijpelijk omdat zo zoveel mogelijk recht gedaan kan worden aan een concrete casus. Anderzijds brengt dit

<sup>5</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 1028, p11.

<sup>6</sup> Al betekent dat uiteraard niet dat dit voor iedere opdrachtgever of werkende op de werkvloer zo is.

voor opdrachtgevers echter grote onzekerheden met zich mee, met name vanwege een risico op boetes en/of naheffingen.

#### *Motie Palland<sup>7</sup>*

Eind vorig jaar heeft het lid Palland (CDA) middels een motie verzocht om als onderdeel van het breed maatschappelijk gesprek te bezien of de huidige wet- en regelgeving nadere aanscherping behoeft ter actualisering en verduidelijking van de definitie of kwalificatie van «zelfstandige». In de gesprekken die zijn gevoerd is dit aan de orde gesteld. De uitkomsten staan hierboven genoemd. Samengevat kan worden gezegd dat de gesprekspartners over het algemeen goed bekend bleken met de meest relevante criteria die bij de beoordeling van arbeidsrelaties gelden, al geldt dat de weging en het onderling belang van die criteria ondoorzichtig wordt gevonden. In een aantal gesprekken is bijvoorbeeld aan de orde geweest dat de inbedding in de organisatie een belangrijke aanwijzing is voor gezag, terwijl in de praktijk soms verondersteld wordt dat het zwaartepunt voor de vraag of onder gezag wordt gewerkt meer ligt bij de instructiebevoegdheid van de opdrachtgever/werkgever. Een aantal gesprekspartners gaf daarbij aan dat verduidelijking van de wetgeving op het punt van de kwalificatiecriteria meerwaarde zou kunnen hebben: wat zijn (bij de beoordeling van gezag) anno 2021 doorslaggevende elementen?

Naast de behoefte aan meer duidelijkheid, valt in gesprekken ook op dat met onduidelijkheid over de kwalificatie van de arbeidsrelatie vaak ook de onzekerheid wordt bedoeld die samenhangt met de vraag of men werkt conform het wettelijke kader. Opdrachtgevers en opdrachtnemers geven aan in een concrete casus nog geen zekerheid te hebben of ze conform de regelgeving werken en hebben die behoefte (logischerwijs) wel. Echt 100% zekerheid vooraf zal naar verwachting ook niet mogelijk zijn door een (eventuele) aanscherping van de wetgeving op het punt van de kwalificatiecriteria.

#### *c. Belang van handhaving*

Een ander breed gedragen signaal is de oproep van opdrachtgevers in verschillende sectoren tot (meer) handhaving om onder meer een gelijk spelveld te krijgen. Vooral in sectoren met een groot tekort aan gekwalificeerde arbeidskrachten – wat voor veel van de bij het brede maatschappelijk gesprek betrokken sectoren aan de orde is – willen opdrachtgevers werkenden graag duurzaam aan zich binden door het aanbieden van een arbeidsovereenkomst. Vanwege de schaarste en de voorkeur van veel werkenden om in die sectoren als zelfstandige te werken, zien opdrachtgevers zich gedwongen om zelfstandigen in te huren, omdat ze anders hun roosters niet kunnen vullen of uit angst om klanten te verliezen. Ook in situaties waarin er eigenlijk sprake is van een arbeidsovereenkomst. Daarnaast speelt ook dat werkgevers zich oneerlijk beconcurrereerd voelen door opdrachtgevers die zelfstandigen inhuren, terwijl het feitelijk om werknemers gaat. De verwachting bestaat bij deelnemers aan het breed maatschappelijk gesprek is dat het opstarten van de handhaving het zal vergemakkelijken om werkenden in dienstbetrekking te laten werken. De verwachting is dat het verkleinen van de verschillen daarnaast ook kan bijdragen aan een omslag.

<sup>7</sup> (Motie van het lid Palland over de definitie van «zelfstandige» actualiseren en verduidelijken, Kamerstuk 35 570 XV, nr. 42) Voor het tweede onderdeel van de motie van het lid Palland, die ziet op het rechtsvermoeden voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst, conform het Belgische systeem, zie verderop in deze brief onder «Platformwerk».

#### *d. Samenvatting breed maatschappelijk gesprek.*

De afgelopen periode is met diverse sectoren gesproken. Tijdens deze gesprekken is door een aantal signalen vooral het beeld bevestigd dat er een aantal lastig ontwarbare knopen op dit dossier aan de orde zijn. Het gaat om een complex krachtenveld waarbij iedere partij logischerwijs zijn eigen wensen en belangen heeft, en eventuele (wettelijke) voorstellen/mogelijkheden wat betreft (aanpassing van) de kwalificatievraag de Europeesrechtelijke kaders dienen te respecteren. Desalniettemin stemmen de gesprekken hoopvol. In gesprekken worden uitgangspunten gedeeld als adequate bescherming van (kwetsbare) werkenden, de wens tot het verkleinen van verschillen in behandeling tussen werkenden en de noodzaak tot meer duidelijkheid. Dit zijn belangrijke thema's waarbij een nauwe samenwerking met de praktijk ook in de toekomst van doorslaggevend belang blijft om vooruitgang te boeken op dit dossier. Ten aanzien van (semi-)publieke sectoren zal daarom worden verkend of in deze sectoren op basis van goed opdrachtgeverschap (verdere) afspraken over het werken met en als zelfstandige(n) behulpzaam zijn. Voor wat betreft het onderwerp meer duidelijkheid over de afbakening tussen arbeidsrelaties, zal op korte termijn nog een onderzoek van SEO aan uw Kamer worden aangeboden waarin meer inzicht wordt gegeven in potentiële criteria (en de samenhang daartussen) voor het beoordelen van de gezagsverhouding tussen werkverschaffer en werkende.

### **3. Toezicht en handhaving**

Met deze brief wordt ook uitvoering gegeven aan het verzoek in de motie van het lid Grinwis<sup>8</sup> om uit te werken hoe knelpunten in de uitvoering van de Wet DBA aan te pakken, zodat geleidelijk stappen kunnen worden gezet richting het uitoefenen van regulier toezicht. Tot slot van dit onderdeel zal nog worden ingegaan op de motie van het lid Mei Li Vos die is ingediend bij de parlementaire behandeling van de Wet DBA.<sup>9</sup>

#### *Handhavingsmoratorium, naar aanleiding van motie van het lid Grinwis*

De Belastingdienst houdt *toezicht* op de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen. Dit toezicht bestaat onder andere uit het geven van voorlichting, het voeren van vooroverleg, het beoordelen van modelovereenkomsten, het afleggen van bedrijfsbezoeken, het doen van boekenonderzoeken, het vormgeven van een sectorgerichte benadering en indien mogelijk het geven van aanwijzingen ten aanzien van de inhoudingsverplichting indien volgens de Belastingdienst sprake is van een dienstbetrekking. Naast het houden van toezicht, mag de Belastingdienst onder het geldende moratorium *handhaven* (correcties/naheffingen en eventueel boetes opleggen) wanneer aangetoond kan worden dat sprake is van kwaadwillendheid of wanneer aanwijzingen van de Belastingdienst niet binnen een redelijke termijn worden opgevolgd.

Het kabinet heeft in de afgelopen kabinetsperiode al stappen in lijn met de motie gezet door het toezicht op de arbeidsrelaties te intensiveren via het Toezichtplan arbeidsrelaties 2020–2021 waarvoor (incidenteel) extra financiering is toegekend. De uitvoering hiervan is gedurende deze periode wel sterk belemmerd geweest door het niet kunnen doen van buitentoezicht vanwege de coronabeperkingen. Weliswaar is het handhavingsmoratorium nog van toepassing, maar daarbinnen heeft het kabinet de mogelijkheid tot handhaving verruimd, zodanig dat handhaving inmiddels niet meer alleen kan plaatsvinden wanneer er

<sup>8</sup> Kamerstuk 32 140, nr. 96.

<sup>9</sup> Kamerstuk 34 036, nr. 34.

sprake is van kwaadwillendheid, maar daarnaast ook wanneer aanwijzingen van de Belastingdienst niet zijn opgevolgd binnen de gegeven redelijke termijn. Op dit moment zijn (afgezien van de coronasituatie) daarom verschillende toezichtactiviteiten mogelijk en zijn de handhavingsmogelijkheden voor de Belastingdienst al uitgebreid. Over de uitvoering hiervan wordt uw Kamer via de voortgangsrapportage toezicht arbeidsrelaties geïnformeerd.

Dat neemt niet weg dat er, zoals de motie adresseert, sprake is van knelpunten in de praktijk van de uitvoering. Het toezicht op arbeidsrelaties is, zoals aangegeven in de voortgangsrapportages toezicht arbeidsrelaties, binnen het huidige wettelijk kader een complexe en bewerkelijke aangelegenheid. Voor een effectieve handhaving is, zoals de Commissie Regulering van Werk in haar rapport heeft geadviseerd, wijziging van wet- en regelgeving nodig. Meer concreet betekent dit het verkleinen van de verschillen tussen werknemers en zelfstandigen (voor het arbeidsrecht, de sociale zekerheid en fiscaliteit) en het geven van meer duidelijkheid over de kwalificatie van de arbeidsrelatie.

In de vorige voortgangsbrief «werken als zelfstandige» is aangekondigd dat besluitvorming over het verder (gefaseerd) afbouwen van het handhavingsmoratorium in elk geval niet voor 1 oktober 2021 zou plaatsvinden. In mijn mondelinge reactie op deze motie in het tweeminutendebat van 8 juli (Handelingen II 2020/21, nr. 99, Tweeminutendebat Belastingen) heb ik om misverstanden te voorkomen duidelijk gemaakt dat het moratorium niet afloopt per 1 oktober, maar dat het minimaal tot 1 oktober loopt. In afwachting van verdere besluitvorming blijft dit zo.

#### *Motie Vos*

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet DBA (Handelingen II 2016/17, nr. 6, item 10) is een verzoek gedaan door het Kamerlid Vos (PvdA) aan de toenmalige Staatssecretaris van Financiën om, na de transitieperiode van de Wet DBA, stapsgewijs met de handhaving aan te te vangen en daarbij voorrang te geven aan de pakketbezorgingssector en medisch specialisten.<sup>10</sup> Hieraan is tot op heden geen gevolg gegeven, omdat deze betrekking hadden op de uitwerking van de Wet DBA in zijn oorspronkelijke vorm. Vervolgens is er de afgelopen jaren hard gewerkt aan maatregelen ter vervanging van de Wet DBA zoals voorgesteld in het regeerakkoord van het kabinet, waarna de toezeggingen zouden kunnen worden afgedaan.

Inmiddels is mede op verzoek van de Tweede Kamer de mogelijkheid voor handhaving verruimd zodanig dat handhaving niet meer alleen kan plaatsvinden wanneer er sprake is van kwaadwillendheid, maar daarnaast ook wanneer aanwijzingen van de Belastingdienst niet zijn opgevolgd binnen de gegeven redelijke termijn. Zoals hierboven aangegeven blijft dit zo tot er besluitvorming over nieuwe maatregelen met betrekking tot het thema «werken als zelfstandigen» en het (stapsgewijs) verder opstarten van de handhaving heeft plaatsgevonden. In dat kader is het niet gewenst om de handhaving stapsgewijs alleen in bepaalde sectoren te verruimen zoals voorgesteld in de motie. Het sectorgewijs afbouwen van het handhavingsmoratorium kan namelijk leiden tot meer onduidelijkheid, (rechts)onzekerheid en rechtsongelijkheid. De afbakening tussen sectoren is bovendien nooit (volledig) eenduidig. Hierdoor ontstaat een grijs gebied, dat aanleiding geeft tot juridische conflicten en bezwaar- en beroepzaken. Daarnaast is een risico dat de complexiteit van het stelsel (verder) wordt vergroot wanneer een bepaalde wet alleen voor een

<sup>10</sup> Kamerstuk 34 036, nr. 34.

bepaalde sector zou gelden. Een beslissing ten aanzien van het handhavingsmoratorium zou de arbeidsmarkt daarom in zijn geheel moeten betreffen. Wanneer overigens naar voren komt dat zich in bepaalde sectoren meer risico's op niet naleving voordoen dan in andere sectoren, kan de Belastingdienst dat wel betrekken in de keuze waar toezicht/controle zal plaatsvinden.

Wel is met de zorg (in de volle breedte) en met individuele partijen uit de pakketbezorgingssector gesproken in het kader van het brede gesprek dat is gevoerd, zoals toegelicht in paragraaf 2. Daarnaast is op 8 juli jl. (Handelingen II 2020/21, nr. 99, Stemmingen) een motie aangenomen van het lid Hijink (SP) om alle medisch specialisten in dienst te brengen. Het is aan een volgend kabinet om hier desgewenst invulling aan te geven.<sup>11</sup>

#### **4. Overige maatregelen werken als zelfstandige**

In deze paragraaf besteden we aandacht aan een aantal overige relevante onderwerpen rondom het thema «werken als zelfstandige». Achtereenvolgens besteden we aandacht aan platformwerk, collectieve afspraken van zelfstandigen, werkende coöperaties en de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen.

##### *Platformwerk*

Uw Kamer is recentelijk geïnformeerd over de stand van zaken rondom de uitwerking van het rechtsvermoeden bij platformwerk.<sup>12</sup> Daarbij is aangegeven dat het kabinet de eventuele implementatie van een dergelijke maatregel niet ter hand zal nemen.

Ook is in het kader van voorbereidingen voor een toekomstige kabinetsformatie een aantal maanden geleden gestart met het onderzoeken van de mogelijkheden tot een breder (dus niet alleen voor platformwerk) rechtsvermoeden voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst. Hierbij is, conform de motie van het lid Palland, onder meer gekeken naar het huidige Belgische systeem.<sup>13</sup> De inventarisatie of een dergelijke maatregel behulpzaam zou kunnen zijn, heeft de nodige informatie opgeleverd. Een belangrijke openstaande vraag is echter, net zoals bij een eventueel rechtsvermoeden voor platformwerk, of en in hoeverre een dergelijke maatregel effectief de positie van kwetsbare zelfstandigen kan versterken en of en in hoeverre bestuursrechtelijke handhaving daarbij het effect van zo'n vermoeden kan versterken. Dit zal de komende periode nader worden uitgezocht.

##### *Collectieve afspraken*

Naar aanleiding van de gewijzigde motie van het lid Gijs van Dijk en Van Weyenberg<sup>14</sup> waarin wordt verzocht om jaarlijks te rapporteren over sectorale minimumtarieven voor zelfstandigen zonder personeel, is een onderzoek uitgevoerd naar afspraken in cao's voor en over zelfstandigen. Anders dan in de zesde voortgangsbrief «werken als zelfstandige» is aangegeven<sup>15</sup>, zijn de bevindingen eenmalig opgenomen in het rapport «Interne en externe arbeidsflexibiliteit 2020». Vanaf volgend jaar zal dit

<sup>11</sup> Kamerstuk 31 765, nr. 589.

<sup>12</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 1075

<sup>13</sup> Motie van het lid Palland over de definitie van «zelfstandige» actualiseren en verduidelijken, Kamerstuk 35 570 XV, nr. 42.

<sup>14</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 224.

<sup>15</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 236.

onderwerp een vaste plek in de jaarlijkse rapportage cao-afspraken krijgen.<sup>16</sup>

Ten aanzien van de tariefafspraken wijst het onderzoek uit dat in drie cao's en in één Fair Practice Code concrete afspraken zijn gemaakt over tarieven voor zelfstandigen zonder personeel. Het gaat om de cao Nederlandse Poppodia en -Festivals, de cao Toneel en Dans, de cao voor Architectenbureaus en de Fair Practice Code Goed Opdrachtgeverschap Publieke Omroep. Voor de volledige bevindingen verwijs ik u naar de website waar het onderzoek is gepubliceerd.<sup>17</sup>

*Motie van het lid Palland (Kamerstuk 35 240, nr. 8) over onderzoek naar de toepassing van werkerscoöperaties*

Tijdens de behandeling (Kamerstuk 35 240, nr. 9) van de initiatiefnota «Samen de baas: een pleidooi voor meer zeggenschap in de zorg, in het onderwijs en bij de politie» van GroenLinks<sup>18</sup> d.d. 1 februari 2021 is door het lid Palland een motie<sup>19</sup> ingediend. In die motie wordt verzocht om de toepassing van werkerscoöperaties voor het versterken van zeggenschap van zelfstandigen en/of platformwerkers nader te onderzoeken. Ook in het WRR-rapport «Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht»<sup>20</sup> wordt gerefereerd aan de werkerscoöperatie als interessante mogelijkheid om zelfstandigen zonder personeel en platformwerkers te helpen collectieve afspraken te maken.<sup>21</sup> Met onderstaande informatie ga ik in op het verzoek in bovengenoemde motie.

Tijdens het debat d.d. 1 februari 2021 is reeds aangegeven dat de werkerscoöperatie een interessante vorm is waarin werkenden – ook zelfstandigen – zich kunnen verenigen. Het betreft hier een bestaande rechtsvorm, namelijk de coöperatie. In een werkerscoöperatie hebben de leden een arbeidsovereenkomst of een overeenkomst van opdracht met de coöperatie, die deze werknemers of opdrachtnemers inzet ter uitvoering van het bedrijf. Een werkerscoöperatie kan vervolgens één overeenkomst van opdracht sluiten met een platform ter uitvoering van bepaalde werkzaamheden.<sup>22</sup> Platformwerkers kunnen zich in samenwerking met en met ondersteuning van het platform verenigen in een dergelijke coöperatie. Die werkerscoöperatie kan diverse belangen van de platformwerkers behartigen zoals het collectief afsluiten van voorwaarden waartegen de werkers de opdracht uitvoeren of fungeren als medezeggenschapsorgaan voor de werkers ten opzichte van het platform. De verenigingsvrijheid en onafhankelijkheid van de werkerscoöperatie ten opzichte van het platform zijn daarbij wel aandachtspunten.<sup>23</sup>

Zoals aangegeven is de coöperatie een rechtsvorm die reeds bestaat en waar in principe nu al desgewenst gebruik van zou kunnen worden gemaakt. De toezichthouder Autoriteit Consument en Markt (ACM) beschrijft in haar Leidraad voor zelfstandigen zonder personeel dat het kartelverbod onder het mededingingsrecht namelijk niet van toepassing is op samenwerkingsvormen zoals een coöperatie, zolang zelfstandigen zich duurzaam in een economische eenheid verenigen en een gezamenlijk economisch doel nastreven. Zij geven dan wel een deel van hun zelfstandigheid uit handen aan het samenwerkingsverband. Om binnen zo'n eenheid bijvoorbeeld uniforme tarieven te kunnen hanteren, geldt als

<sup>16</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 1071.

<sup>17</sup> <https://www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl/mozard/document/docnr/1020776>

<sup>18</sup> Kamerstuk 35 240, nr. 2.

<sup>19</sup> Kamerstuk 35 240, nr. 8.

<sup>20</sup> WRR rapport «Het betere werk, De nieuwe maatschappelijke opdracht», p. 124.

<sup>21</sup> Een volgend kabinet zal nader in gesprek gaan met uw Kamer over dit rapport.

<sup>22</sup> Artikel «de werkerscoöperatie» Van Slooten/Holscher

<sup>23</sup> Artikel «de werkerscoöperatie» Van Slooten/Holscher

voorwaarde dat de coöperatie beslissende invloed moet kunnen uitoefenen op het marktgedrag van de afzonderlijke leden en er geen mogelijkheid tot onderlinge concurrentie meer mag bestaan.<sup>24</sup> Het is aan werkenden en hun werkverschaffers om in deze vorm een samenwerking aan te gaan en afspraken te maken en op die manier de zeggenschap te versterken.

#### *Voortgang arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen*

In de hoofdlijnennotitie van 26 maart 2021<sup>25</sup> heeft het kabinet aangegeven het voorstel van de Stichting van de Arbeid, voor een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen, te omarmen mits dit op een uitvoerbare, uitlegbare en betaalbare wijze kan worden vormgegeven. In de hoofdlijnennotitie is ingegaan op de complexiteit van een verplichte verzekering. De complexiteit noopt tot verdere verkenning en uitwerking. Samen met de Belastingdienst, UWV, Verbond van Verzekeraars en sociale partners werken wij aan de verdere uitwerking van een dergelijke verzekering, met in achtneming van de controversieel-verklaring van dit onderwerp door uw Kamer. Met mijn brieven van 26 mei 2021<sup>26</sup> en 12 juli 2021<sup>27</sup> heb ik de vragen beantwoord die de leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben gesteld naar aanleiding van het ontvangen afschrift van deze hoofdlijnennotitie.

#### **Tot slot**

De inzet van het kabinet op het onderwerp «werken als zelfstandige» is er de afgelopen jaren op gericht geweest om zelfstandigen zoveel mogelijk de ruimte te geven om te ondernemen en tegelijkertijd zelfstandigen die dat nodig hebben te beschermen. Belangrijke doelstellingen daarbij waren steeds dat het kabinet een gelijk speelveld voor werkenden wil creëren, meer duidelijkheid wil geven wanneer sprake is van een dienstbetrekking en schijnzelfstandigheid wil aanpakken. De concrete invulling van de bovengenoemde doelstellingen van het kabinet zijn de afgelopen periode soms een zoektocht gebleken, met name als het gaat om de doelstelling om zelfstandigen aan de onderkant te beschermen en ruimte te geven aan zelfstandigen aan de bovenkant. Zoals eerder gemeld aan uw Kamer bleken de voorstellen van een wettelijk minimumtarief voor zelfstandigen en een zelfstandigenverklaring niet haalbaar en wenselijk.

Toch kan een toekomstig kabinet voortbouwen op de stappen die dit kabinet heeft gezet en de rapporten die de afgelopen tijd zijn verschenen. Het kabinet heeft stappen gezet richting een gelijk speelveld en meer duidelijkheid omtrent de beoordeling van arbeidsrelaties. Deze doelstellingen liggen nadrukkelijk in het verlengde van de aanbevelingen door de Commissie Regulering van Werk en de WRR. Dit zijn belangrijke rapporten die veel bouwstenen bevatten waar een toekomstig kabinet mee aan de slag kan.

Ten behoeve van een gelijk speelveld is onder meer in het pensioenakkoord afgesproken dat er een wettelijke verzekeringsplicht komt voor het arbeidsongeschiktheidsrisico voor zelfstandigen. Ook wordt voor het nieuwe pensioenstelsel al experimenteerwetgeving uitgewerkt om pensioenfondsen en verzekeraars de ruimte te geven nieuwe producten te ontwikkelen voor zelfstandigen, en ook wordt de fiscale behandeling van de tweede en derde pijler gestroomlijnd. Verder is ook de toegankelijkheid

<sup>24</sup> ACM Leidraad tariefafspraken zzp'ers, p. 14.

<sup>25</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 1044.

<sup>26</sup> Kamerstuk 35 074, W.

<sup>27</sup> Kamerstuk 35 074, X.

van scholing en ontwikkelingsmogelijkheden voor zelfstandigen van belang voor een gelijk speelveld. De afgelopen periode is hierop ingezet doordat zowel de regeling NL Leert door als STAP ook toegankelijk zijn voor zelfstandig ondernemers die zich willen scholen. Ook de ingezette geleidelijke afbouw van de zelfstandigenaftrek past bij een gelijk speelveld. Een meer gelijk speelveld tussen zelfstandigen en werknemers is daarnaast 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. Meer duidelijkheid over de aard van de arbeidsrelatie kan daarbij helpen; dit is de reden waarom het kabinet de pilot met de webmodule heeft laten plaatsvinden, waarover u in deze brief bent geïnformeerd.

Het kabinet heeft er, met al het werk dat de afgelopen periode is verzet en de voorhanden zijnde rapporten en adviezen, alle vertrouwen in dat een toekomstig kabinet de op het onderwerp «werken als zelfstandige» benodigde vervolgstappen zal zetten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
W. Koolmees

De Staatssecretaris van Financiën,  
J.A. Vijlbrief