

---

Vergaderjaar 2021–2022

---

**29 544**

**Arbeidsmarktbeleid**

**F**

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2022

Hierbij bied ik u een afschrift aan van de hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt die op 5 juli jl. aan de Tweede Kamer is verstuurd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
C.E.G. van Gennip

# BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2022

## 1. Inleiding

Het kabinet beoogt een samenleving waarin mensen het beste uit zichzelf halen. Waarin mensen tot hun recht komen en zich deel voelen van een gezamenlijke toekomst. En waarin mensen een eigen toekomst kunnen opbouwen. Gelijkwaardige kansen, beloning van inzet en prestaties en een vangnet voor wie dat nodig heeft, vormen belangrijke pijlers van het fundament dat deze samenleving mogelijk maakt. Samen met ruimte voor innovatie zorgt dit fundament voor bestaans- en inkomenszekerheid en een goed draaiende economie. Werk vormt daarbij een cruciale draaischijf in de samenleving.

De arbeidsmarkt is aan fundamenteel onderhoud toe om deze toekomstbestendig te maken. Het belang en de urgentie hiervan worden onder meer aangegeven door het rapport van de Commissie Regulering van Werk en het SER middellangetermijnadvies 2021–2025 (vanaf hier: MLT-advies). Deze brief bevat de plannen van dit kabinet om de arbeidsmarkt toekomstbestendig te maken. Eerder heeft u van ons een planningsbrief<sup>1</sup> ontvangen, waar wij op 17 februari jl. over van gedachten hebben gewisseld. De planningsbrief zag op de volledige breedte van het SZW-beleidsterrein, de voorliggende brief richt zich op de voornemens en prioriteiten op het gebied van de arbeidsmarkt.

Bij de hervorming van de arbeidsmarkt wordt gezocht naar een goede balans tussen de verschillende maatregelen in een breed arbeidsmarktpakket. Zoals het coalitieakkoord aangeeft, vormen het rapport van de Commissie Regulering van Werk en het MLT-advies van de SER daarbij een belangrijke leidraad. Het kabinet maakt bij het uitwerken van de voorstellen om te komen tot een brede en integrale aanpak gebruik van de voorstellen uit de verschillende rapporten en adviezen die ook het brede arbeidsmarktterrein bestrijken. Bij de uitwerking speelt ook de uitvoering en uitvoerbaarheid van maatregelen evenals de mate waarin zij aansluiten op het doenvermogen voor burgers en bedrijven een grote rol. Beleid moet niet alleen goed lijken op papier, maar het moet vooral werken in de praktijk.<sup>2</sup>

We voeren, met het oog op een brede en integrale hervorming, intensief overleg met sociale partners en zullen gezamenlijk in de gaten houden of we tot een effectief en gebalanceerd pakket komen. Ook al geldt dat de uitwerking op het ene thema meer tijd en inzet zal vergen dan het andere thema, het kabinet waardeert de inzet en het vertrouwen dat er uit het sociaal overleg spreekt om te komen tot een geheel aan arbeidsmarktmaatregelen dat in staat is de arbeidsmarkt toekomstbestendig te maken. Gelet op het belang van een evenwichtig arbeidsmarktpakket, streeft het kabinet ernaar om uiterlijk begin 2023 besluiten te nemen over de invulling van maatregelen die werkgeverschap aantrekkelijker maken en wendbaarheid van ondernemingen vergroot. In diezelfde periode verwacht het kabinet met concrete wetsvoorstellen te kunnen komen voor

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 925-XV, nr. 88

<sup>2</sup> In het Interdepartementale Beleidsonderzoek Vereenvoudiging Sociale Zekerheid wordt momenteel al onderzocht hoe vereenvoudiging vanuit het burgerperspectief de werking en doelmatigheid van het socialezekerheidsstelsel kan verbeteren.

het beter reguleren van flexibele contractvormen. De samenhang binnen het gehele pakket aan maatregelen zal, kortom, in het oog worden gehouden bij de uitwerking en data van inwerkingtreding van de verschillende onderdelen ervan.

In deze brief zal vooral ingegaan worden op het stimuleren van duurzame arbeidsrelaties en het reguleren van flexibele arbeid waaronder het werken met of als zzp'er(s). Deze brief gaat, omwille van het duidelijk maken van de samenhang, ook kort in op andere voor de arbeidsmarkt relevante thema's, hierover zullen (ook) separate brieven worden gestuurd. U ontvangt aan het eind van de zomer een brief over de voorgenomen maatregelen op korte, middellange en lange termijn ten aanzien van de arbeidsongeschiktheidswetgeving. Ik verwacht in de zomer een hoofdlijnenbrief te kunnen sturen over de arbeidsmarktinfrastructuur, in samenhang met een actieplan Leven Lang Ontwikkelen.

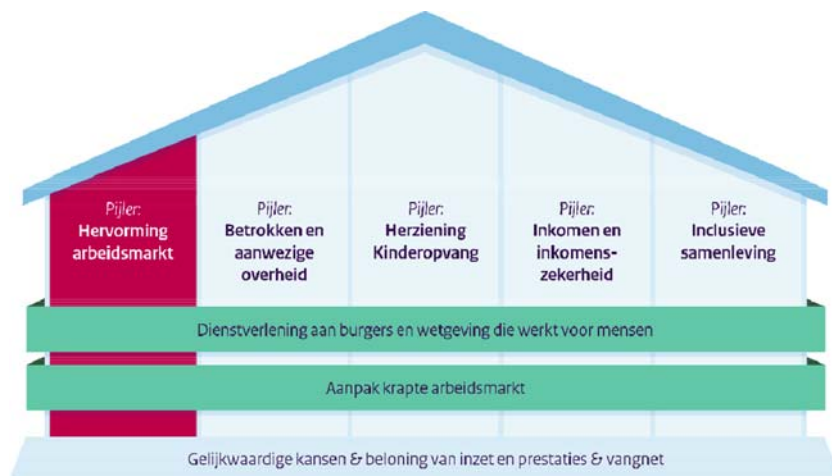
#### Leeswijzer

Paragraaf 2 van deze brief bevat de algemene visie van het kabinet op de arbeidsmarkt. En gaat in op de samenhang met andere brieven van het kabinet. Paragraaf 3 gaat over de richting die dit kabinet voorstaat voor de hervorming van de arbeidsmarkt zoals aangekondigd in het coalitieakkoord. Vervolgens geeft paragraaf 4 toelichting over de acties van het kabinet voor de uitwerking van die hervorming. De kern van de brief bestaat uit de hoofdlijnen van de uitwerking per thema. Daarbij wordt waar mogelijk ook al een planning geschetst. Tot slot wordt in paragraaf 5 ingegaan op de vervolgstappen voor de periode na de zomer.

## **2. Algemene visie op de arbeidsmarkt en samenhang met andere brieven**

Werk vormt een cruciale schakel in het fundament van de samenleving. Werk zorgt ervoor dat mensen zelf in hun bestaan kunnen voorzien, biedt kansen tot zelfontplooiing, draagt bij aan sociale interactie en individueel welbevinden. Daarnaast worden mensen via hun werk betrokken bij de samenleving waarin ze leven en kunnen zij daaraan een bijdrage leveren. Ook vanuit een meer collectief perspectief is werk cruciaal: voor het verdienvermogen van Nederland, voor het in stand houden van onze sociale verzekeringen en voorzieningen en sociale cohesie. Ook de kwaliteit van het werk, de voorwaarden waaronder gewerkt wordt, zijn daarbij van belang.

Het kabinet zet zich vanuit meerdere pijlers in om deze cruciale schakel – werk – te verbeteren. Deze pijlers zijn weergegeven in onderstaande figuur.



### *Hervorming arbeidsmarkt*

Zoals hiervoor al kort aangegeven: de voorliggende brief heeft primair betrekking op de hervorming van de arbeidsmarkt. Het gaat hier om voornemens van het kabinet om een aantal grote verbeteringen aan te brengen in de regels rond werk. Met het MLT-advies en het advies van de Commissie Regulering van Werk als leidraden. Tot deze pijler behoren thema's op deelterreinen van de regels rond werk, die in paragraaf 4 van deze brief worden beschreven. Uw Kamer heeft op dit gebied reeds een brief over handhaving op schijnzelfstandigheid<sup>3</sup> en een reactie op een initiatiefnota over de platformeconomie ontvangen.<sup>4</sup> In de zomer volgen brieven over het Actieplan leven lang ontwikkelen, over de infrastructuur voor arbeidsmarktdienstverlening en over het certificeringsstelsel voor uitzendwerk.

### *Betrokken en aanwezige overheid*

De tweede pijler in bovenstaande figuur bestaat uit een overheid die betrokken en aanwezig is. Dat betekent een overheid die zich uitspreekt. Om maatschappelijke normen te stellen en ongewenste ontwikkelingen in de arbeidsmarkt te corrigeren. Dat gebeurt vaak via andere instrumenten dan wijzigingen in wet- en regelgeving, die in de eerste pijler een centrale rol spelen. Reeds ontvangen heeft uw Kamer een update over de stand van zaken van de uitwerking van het advies van de Commissie Roemer.<sup>5</sup>

### *Herziening kinderopvang*

Het kinderopvangstelsel staat aan de vooravond van een grote herziening. Het kabinet ziet de vergoeding voor kinderopvang als een belangrijk instrument om arbeidsparticipatie te stimuleren. Een goede start op de kinderopvang draagt ook bij aan de ontwikkeling van kinderen. De kinderopvangtoeslagaffaire heeft pijnlijk duidelijk gemaakt dat het stelsel veel eenvoudiger moet en dat er meer zekerheid voor ouders nodig is. Het kabinet zet in op een nieuw stelsel en investeert € 2,2 miljard extra om een hoge, inkomensafhankelijke vergoeding van 95% voor alle werkende ouders mogelijk te maken, direct gefinancierd aan kinderop-

<sup>3</sup> Kamerbrief «Kabinetsreactie op de rapporten van de Algemene Rekenkamer (ARK): Focus op handhaving Belastingdienst bij schijnzelfstandigheid en de Auditdienst Rijk (ADR): Onderzoeksrapport evaluatie uitvoering toezichtplan arbeidsrelaties», 24 juni 2022

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 230, nr. 4.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2021/22, 29 861, nr. 78.

vangorganisaties. Ook wordt de koppeling gewerkte uren<sup>6</sup> losgelaten, waardoor het aantal uren kinderopvang waarop werkende ouders recht hebben niet meer afhangt van het aantal gewerkte uren. Dit draagt bij aan betaalbare kinderopvang en een eenvoudigere financiering. Op 15 april jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over deze stelselherziening, de aandachtspunten en dilemma's en de planning.<sup>7</sup> In het najaar wordt uw Kamer nader over de uitwerking geïnformeerd.

#### *Inkomen en inkomenszekerheid*

De vierde pijler bestaat uit inkomen en inkomenszekerheid. Het kabinet verstevigt de basis van het inkomensgebouw door het minimumloon met daaraan gekoppelde minimumuitkeringen en de AOW, stapsgewijs met 7,5% te verhogen. De AMvB die de verhoging in de eerste stap regelt is samen met de hoofdlijnenbrief over het minimumloon op 17 juni jl. naar uw Kamer gestuurd. Voor de zomer wordt het instellingsbesluit en de taakopdracht van de commissie sociaal minimum gepubliceerd. Verder is uw Kamer geïnformeerd over het in balans brengen van de Participatiewet.<sup>8</sup> Het kabinet heeft structureel 3 miljard euro vrijgemaakt voor lastenverlichting op arbeid. In augustus wordt besloten over de concrete inzet van deze middelen. Tijdens de voorjaarsbesluitvorming is afgesproken dat in augustus wordt bezien hoe de lasten op arbeid verder kunnen worden verlaagd door de lasten op vermogen te verhogen.<sup>9</sup> Daarbij worden ook maatregelen onderzocht om gericht de marginale belastingdruk te verlagen. Eind van de zomer wordt uw Kamer nader geïnformeerd over de plannen ten aanzien van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Relevant hier is ook het onderwerp armoede en schulden. Voor de zomer wordt de Aanpak geldzorgen, armoede en zorgen door de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen aan uw Kamer aangeboden.

#### *Inclusieve samenleving*

De vijfde pijler bestaat uit de inclusieve samenleving. Meedoen in de samenleving, het liefst via (betaald) werk, is van groot belang. Werk is voor iedereen een ticket naar economische zelfstandigheid en naar meedoen in de samenleving. Voor nieuwkomers is werk dé manier om de taal snel te leren en te integreren. Via de nieuwe Wet Inburgering staat meedoen vanaf dag één centraal. Over de uitvoering van de inburgering zal uw Kamer op verschillende momenten dit jaar worden geïnformeerd. Gelijkwaardige kansen voor mensen met een migratierachtergrond op de arbeidsmarkt zijn essentieel. Hiertoe is de Werkagenda Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA) opgesteld. Over de uitwerking van deze Werkagenda zal uw Kamer in het najaar worden geïnformeerd. Ook zal uw Kamer rond de zomer geïnformeerd worden over de Motie Ceder<sup>10</sup> ten aanzien van praktische belemmeringen in bij de arbeidsparticipatie van statushouders. Ten aanzien van het onderwerp samenleven zal uw Kamer na de zomer nader worden geïnformeerd over onder meer de Agenda Veerkracht en Weerbaarheid, de Taskforce Problematisch Gedrag en de inzet op Zelfbeschikking.

<sup>6</sup> De verhouding tussen het aantal gewerkte uren en het aantal uren kinderopvang dat voor kinderopvangtoeslag in aanmerking komt.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2021/22, 31 322, nr. 443.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2021/22, 34 352, nr. 253.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2021/22, 36 120, nr. 1

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2020/21, 32 824 nr. 341

Tot slot is het kabinet actief rond twee onderwerpen die dwars door genoemde pijlers heen lopen. Ten eerste werkt het kabinet aan verbeteringen in de dienstverlening aan burgers, met aandacht voor wet- en regelgeving die werkt voor mensen. Op dit terrein wordt uw Kamer nog voor de zomer geïnformeerd over de prioriteiten en mijlpalen van het programma Werk aan uitvoering. Dit programma bevat onderzoeken naar hardvochtige effecten in wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan. En onderzoek over de herijking van het handhavingsinstrumentarium en de Fraudewet. Over de ontwikkelingen in de dienstverlening door UWV en de SVB is uw Kamer op 23 juni geïnformeerd middels de Stand van de uitvoering en de knelpuntenbrieven.<sup>11</sup>

Krapte op de arbeidsmarkt is een tweede horizontale thema. Ik heb uw Kamer op 24 juni jl. geïnformeerd over de acties die kabinet op dit terrein neemt.<sup>12</sup> Eerder informeerde ik uw Kamer al over het actieplan Dichterbij dan je denkt.<sup>13</sup>

### **3. Visie op hervorming arbeidsmarkt**

Het kabinet signaleert dat een arbeidsmarkt die positief bijdraagt aan bovengenoemde pijlers voor een goed functionerende samenleving en economie, geen vanzelfsprekendheid is; de brede welvaart staat onder druk. Mede als gevolg van trends als technologische ontwikkeling, veranderende preferenties van mensen rondom werk, globalisering, vergrijzing en de energietransitie leidt de huidige inrichting en vormgeving van de arbeidsmarkt niet meer automatisch tot de maatschappelijk gewenste resultaten. Deze ontwikkelingen brengen onder meer verschuivingen in werkgelegenheid tussen sectoren en veranderingen in de aard en inhoud van het werk met zich mee.

De veranderende arbeidsmarkt en het verkrijgen van inzicht in de effecten daarvan op werkenden, heeft de afgelopen jaren niet voor niets de nodige (politieke) aandacht gehad; ook vanuit de zijde van de Tweede Kamer zijn hierbij nuttige inzichten over de veranderende arbeidsmarkt samengebracht.<sup>14</sup> Steeds duidelijker blijkt dat het noodzakelijk is om de arbeidsmarkt echt anders vorm te geven en deze meer toekomstbestendig te maken. Hierbij realiseert het kabinet zich dat het functioneren van de arbeidsmarkt niet alleen een gevolg is van deze ontwikkelingen, maar dat knelpunten mede het gevolg zijn van beleidskeuzes en regels rondom werk. Die keuzes en regels die het ongewenst gebruik van flexibele arbeidscontracten hebben gestimuleerd, zijn evenwel geen vast gegeven maar kunnen door aanpassingen geadresseerd worden.<sup>15</sup>

De WRR, de Commissie Regulering van Werk en de SER wijzen allemaal op de noodzaak om toe te werken naar een toekomstbestendiger

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2021/22, 26 448, nr. 682.

<sup>12</sup> Kamerbrief «Aanpak arbeidsmarktkrapte», 24 juni 2022.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2021/22, 29 544, nr. 1094.

<sup>14</sup> Daarbij is er ook vanuit de zijde van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer werk gemaakt van het vergaren van inzichten in de (effecten van) de veranderende arbeidsmarkt alsmede de rol van het thema leven lang leren en ontwikkelen daarbinnen. Zie: Eindverslag van de bevindingen van het kennisprogramma «Veranderende arbeidsmarkt» van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 18 januari 2022.

<sup>15</sup> Zo maakt ook de Europese Commissie duidelijk met de laatste landenspecifieke aanbevelingen om de prikkels voor de inzet van flexibele en tijdelijke contracten te verminderen en schijnzelfstandigheid te bestrijden. Zie: Recommendation for a council recommendation on the economic policies of the Netherlands and delivering a Council opinion on the 2022 Stability Programme of the Netherlands, COM(2022) 621 final.

arbeidsmarkt en doen daarvoor voorstellen.<sup>16</sup> Een eerste belangrijke gemene deler uit de voornoemde rapporten en adviezen is, kort samengevat, om te komen tot regels rondom werk die zowel meer zekerheid bieden voor mensen en tegelijk blijven zorgen voor voldoende wendbaarheid voor ondernemingen. In de woorden van de SER gaat het erom de regels rondom werk zo te wijzigen dat «bedrijven wendbaar kunnen zijn zonder de werk- en inkomenszekerheid van werknemers aan te tasten.»<sup>17</sup>

Een tweede belangrijke gemene deler is de signalering dat zonder hervorming van de arbeidsmarkt toenemende spanningen in de samenleving ontstaan. De SER signaleert in haar MLT-advies dat kansenongelijkheid toeneemt en veel mensen minder grip, zekerheid en perspectief ervaren op hun toekomst en leefomgeving. Daarbij speelt de vormgeving van de arbeidsmarkt een belangrijke rol, mede doordat de negatieve gevolgen van onzeker werk en flexibele arbeidscontracten te eenzijdig neerslaan bij kwetsbaren. De Commissie Regulering van Werk en de WRR wijzen er in andere bewoordingen eveneens op dat de huidige vormgeving van de arbeidsmarkt niet adequaat is om de scheidslijnen in de samenleving tegen te gaan, en deze zelfs versterkt langs de lijnen van de contractvorm.<sup>18</sup>

Het kabinet ziet dat bovenbeschreven ontwikkelingen niet vanzelf gekeerd worden. De veranderende arbeidsmarkt vergt aanpassingen en beleidsinterventies van overheidswege. De markt en samenleving kunnen dit niet zelf oplossen en zijn gebaat bij verdere normering van de arbeidsmarkt. Het kabinet vindt het onwenselijk dat regels rondom werk de toch al bestaande tweedeling versterken tussen diegenen die gemakkelijk meekunnen in de dynamiek van de huidige arbeidsmarkt en diegenen die lastig kunnen aanklampen of zelfs dreigen af te haken.

Het is dan ook van het grootste belang dat de overheid en de maatschappij actief aan de slag gaan met de vormgeving van de arbeidsmarkt van de toekomst. Dat is geen geringe opgave; tegelijkertijd: een groot deel van de knelpunten op de arbeidsmarkt wordt veroorzaakt door beleidskeuzes en regels rondom werk. Dus kunnen we ook zelf het tij keren en kunnen we de arbeidsmarkt beter toesnijden op waar mensen, ondernemingen en de samenleving behoefte aan hebben. Dit vergt een brede en integrale aanpak. De verschillende contractvormen waarop wordt gewerkt en regelingen rondom werk, scholing, toerusting en activering hangen nauw met elkaar samen. Maatregelen die één contractvorm raken, kunnen onbedoelde gevolgen hebben voor andere contractvormen: het zogenoemde waterbedeffect. Aanpassingen tussen verschillende contractvormen moeten dan ook in samenhang met elkaar worden gezien.

Daarbij is een belangrijke notie wel dat de arbeidsmarkt verre van homogeen is. De arbeidsmarkt kent een aanzienlijke mate van diversiteit aan sectorspecifieke omstandigheden, voorkeuren, afspraken en verschillen in (ervaren) onderhandelingsmarktmacht. Hoewel de beschreven maatregelen in deze brief een algemeen toepasbaar karakter hebben, erkent het kabinet de heterogeniteit van de arbeidsmarkt en zal er in de verdere uitwerking van de verschillende maatregelen ook expliciet aandacht worden besteed aan verschillen in behoeftes en voorwaarden van verschillende beroepssectoren en -groepen.

---

<sup>16</sup> Sociaaleconomische Raad (2021). Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving.

<sup>17</sup> Sociaaleconomische Raad (2021). Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving, p. 17.

<sup>18</sup> Zie ook (al eerder) SCP, De sociale staat van Nederland, 2017.



Het kabinet onderscheidt vijf belangrijke thema's bij de uitwerking van het coalitieakkoord waar deze brief vervolgens (in paragraaf 4) nader op in gaat:

- 1) *Het aangaan van duurzame arbeidsrelaties stimuleren binnen wendbare ondernemingen en het beter reguleren van tijdelijke contracten en driehoeksrelaties*  
Arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd vormen in beginsel de werkvorm voor het organiseren van structureel werk. Andere contractvormen worden beter gereguleerd ten behoeve van inzet waar dat nodig is, en worden niet meer gebruikt om te concurreren op arbeidsvoorwaarden. Op deze manier gaan werkenden meer werk- en inkomenszekerheid ervaren. Daarbij dient werkgeverschap aantrekkelijk te zijn en behouden ondernemingen wendbaarheid om te anticiperen op veranderende omstandigheden.
- 2) *Een gelijker speelveld tussen werknemer en zelfstandige, meer duidelijke en opeisbare regels en handhaving*  
Het kabinet wil echte zelfstandigen de ruimte geven en ondersteunen en schijnzelfstandigheid tegengaan. Dat vereist allereerst dat het speelveld tussen werkenden gelijker wordt, zowel qua fiscale behandeling als sociale zekerheid. Prikkel in de fiscaliteit en sociale zekerheid die zelfstandig werken op opdrachtbasis nu aantrekkelijker maken dan arbeidsovereenkomsten worden aangepast. Meer duidelijkheid rondom de beoordeling van arbeidsrelaties en maatregelen die het effectief opeisen van de rechtspositie vergemakkelijken, dragen eveneens bij aan het tegengaan van schijnzelfstandigheid. Ook (het intensiveren van de) handhaving speelt bij de naleving van het wettelijk kader een belangrijke rol.
- 3) *Altijd uitzicht op nieuw werk*  
We willen aan mensen, die geen werk hebben of van baan moeten veranderen, de zekerheid geven dat er altijd uitzicht is op nieuw werk. Hiertoe stimuleren we leven lang ontwikkelen (LLO) en gaan we samen met sociale partners, gemeenten en het UWV, meer mensen naar werk begeleiden.
- 4) Het kabinet en haar maatschappelijke partners werken toe naar een arbeidsmarktinfrastructuur die werkenden, werkzoekenden en werkgevers toegang biedt tot integrale, herkenbare en laagdrempelige dienstverlening.
- 5) *Aanpassingen in de arbeidsongeschiktheidswetgeving (WIA)*  
Het kabinet heeft de ambitie uitgesproken om arbeidsparticipatie en positie van arbeidsongeschikten te verbeteren. Daartoe gaat het kabinet samen met sociale partners kijken naar mogelijke hervormingen in de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Met expliciete aandacht voor de uitvoerbaarheid, betaalbaarheid en uitlegbaarheid van het stelsel en het aanpakken van hardheden.
- 6) *Meedoen aan de basis van de arbeidsmarkt*  
Iedereen in Nederland verdient een goed bestaan en moet mee kunnen doen. Samen met gemeenten zorgen we dat mensen die langdurig in de bijstand zitten actief worden benaderd. Met oog voor ieders talenten en beperkingen en met een eigen actieve rol van uitkeringsgerechtigden ondersteunen en stimuleren we hen naar werk. Voor werkzoekenden die vanwege een kwetsbare arbeidsmarktpositie extra ondersteuning nodig hebben bij Van-Uitkering-Naar-Werk (VUNW) is er de arbeidsmarktinfrastructuur. De banenafpraak is een belangrijk instrument om mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen bij reguliere werkgevers. Voor mensen die niet terecht kunnen bij een reguliere werkgever wordt het budget voor beschutte werkplekken uitgebreid.



#### 4. Hoofdpijnen van de maatregelen

In lijn met de rapporten en het MLT-advies van de SER, zijn er in het coalitieakkoord over de volle breedte van de arbeidsmarkt aanpassingen voorgesteld. In deze brief wordt per pijler geschetst hoe de uitwerking van die maatregelen er uit ziet.

##### *4.1 Maatregelen om het aangaan van duurzame arbeidsrelaties te stimuleren binnen wendbare ondernemingen en het reguleren van tijdelijke contracten en driehoeksrelaties*

###### 4.1.1 Reguleren van tijdelijke contracten en driehoeksrelaties

Om meer zekerheid te bieden aan werknemers met flexibele contracten neemt het kabinet het uitgangspunt van de SER over dat structureel werk in principe wordt georganiseerd op basis van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd.

Het kabinet werkt toe naar een nieuwe balans. Naast werk voor onbepaalde tijd, vervult flexibele arbeid een nuttige rol op de arbeidsmarkt. Ook op de arbeidsmarkt van de toekomst is er ruimte voor flexibiliteit. Flexibiliteit maakt ondernemerschap mogelijk en geeft bedrijven de mogelijkheid om in te spelen op veranderingen in de economie. Daarnaast moeten ondernemers kunnen inspelen op fluctuaties in het werkaanbod zoals die zich in de praktijk van iedere dag aandienen, of vanwege natuurlijke en klimatologische omstandigheden. Flexibele arbeid kan zo aansluiten bij de behoeften van werkgevers en ze benodigde wendbaarheid bieden om in te spelen op veranderende omstandigheden. Ook kan flexibele arbeid kansen bieden aan werkzoekenden of aansluiten bij de voorkeuren die werkenden hebben. Van groot belang is dat de wendbaarheid die werkgever zoekt, niet ten koste gaat van de door de werknemer benodigde zekerheid. Vormen van interne wendbaarheid waarbij wendbaarheid voor bedrijven en zekerheid voor werknemers hand in hand gaan, verdienen (ook binnen de sectoren) de ruimte. Het kabinet ziet dat daar nu nog niet voldoende sprake van is.

De afgelopen decennia zijn werkgevers werkenden steeds meer gaan inzetten op basis van een flexibel contract. In 2021 werkte ca. 28 procent van de werkenden in een flexibele arbeidsrelatie, 2,6 miljoen werknemers. In 2003 ging het om ca. 14 procent van alle werkenden (1,1 miljoen werknemers).<sup>19</sup> Onderzoek laat zien dat we hiermee internationaal uit de pas lopen. De Commissie Regulering van Werk heeft daarbij opgemerkt dat excessieve (externe) flexibilisering het Nederlandse verdienvermogen bedreigt, omdat werkenden en organisaties als gevolg van die flexibilisering minder investeren in elkaars menselijk kapitaal en organisatiekapitaal.<sup>20</sup> Werknemers met een flexibel contract hebben bovendien te maken met meer risico's en minder zekerheden dan werknemers met een contract voor onbepaalde tijd.<sup>21</sup> Dit zorgt voor een tweedeling op de arbeidsmarkt tussen «insiders» met een contract voor onbepaalde tijd en «outsiders» die op flexibele basis werken. Daarbij komt dat juist de werkenden met een flexibel contract vaak ook een minder sterke positie op de arbeidsmarkt hebben en langdurig in de «flexibele schil» vast blijven zitten.

<sup>19</sup> CBS Statline; Werkzame beroepsbevolking; positie in de werkkring

<sup>20</sup> Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Kamerstukken II 2019/20, 29 544, nr. 960, p. 37.

<sup>21</sup> Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work, OESO (2019).

Een centrale doelstelling voor het kabinet binnen het reguleren van vormen van flexibele arbeid is om de economische zelfstandigheid van de werknemer te bevorderen, zodat de werknemer meer grip op werk ervaart, stappen in levensloopfasen kan zetten, en werk en privé beter kan combineren. Het kabinet wil daarom de verschillen tussen flexibele contracten en contracten voor onbepaalde tijd verkleinen. Flexibele arbeidsrelaties moeten niet gebruikt worden om te concurreren op arbeidsvoorwaarden. In het kader van overzichtelijkheid is daarbij van belang dat binnen (nieuwe) wetgeving het aantal uitzonderingsposities beperkt blijft.

Binnen een verdere regulering van flexibele arbeid is het van belang dat de verbeterde rechten in de praktijk ook tot uiting komen. Het kabinet vindt het belangrijk dat flexibele werknemers hun rechten kunnen verwezenlijken en dat ze niet alleen op papier over meer zekerheid beschikken, terwijl er in de praktijk niet veel verandert. De Commissie Regulering van Werk en het aanjaagteam Roemer hebben ook aandacht gevraagd voor een betere effectuering van rechten. Dit is daarom een belangrijk aandachtspunt bij de verdere uitwerking van het coalitieakkoord. Dit geldt met name voor kwetsbare werknemers, zoals sommige flexibele werknemers en arbeidsmigranten.

Concreet werkt het kabinet aan hervormingen rond oproepcontracten, uitzendcontracten en de ketenbepaling. En aan een laagdrempelige vorm van conflictbeslechting (arbeidscommissie). Deze maatregelen worden hieronder toegelicht.

#### *Oproepcontracten*

Oproepcontracten (zoals nulurencontracten en min-maxcontracten) bieden werknemers weinig zekerheid. De onzekerheid binnen het oproepcontract heeft twee verschillende onderdelen: inkomensonzekerheid en roosteronzekerheid. In de vorige kabinetsperiode zijn op deze onderdelen stappen gezet via de Wet Arbeidsmarkt in balans (WAB), zoals de verplichting om tot een aanbod voor een vaste arbeidsomvang te komen na 1 jaar, en een minimale oproeptermijn van 4 dagen. Tegelijkertijd constateert de SER dat de zekerheid van deze werknemers nog onvoldoende is.

Het MLT-advies adviseert een afschaffing van oproepcontracten, waarbij deze (met uitzondering van scholieren en studenten) vervangen worden door een basiscontract, met tenminste een kwartaalurennorm, waardoor het loon van een werknemer voorspelbaar is. Van belang is ook dat de SER voorstelt dat uitsluiting van de loondoorbetalingsverplichting in haar huidige vorm komt te vervallen, maar wil dat o.a. de uitzondering voor scholieren en studenten en uitzenden (fase A) opnieuw wettelijk wordt vormgegeven. Daarnaast stelt de SER in het MLT-advies voor te komen tot regels ten aanzien van een evenwichtige verhouding tussen het aantal uren werk en de beschikbaarheid van de werknemer.

Het kabinet onderschrijft op dit onderdeel de uitgangspunten van het MLT-advies en kiest ervoor om oproepcontracten in hun huidige vorm af te schaffen, waarbij conform het MLT-advies de uitzondering voor scholieren en studenten nader uitgewerkt wordt. Afschaffing van oproepcontracten betekent dat nulurencontracten en min-maxcontracten in de huidige vorm niet langer toegestaan zijn. Deze contracten worden vervangen door een (nader met sociale partners uit te werken) basiscontract. Het kabinet wil hiermee bewerkstelligen dat de inkomenszekerheid van werknemers toeneemt.

Ook op het gebied van roosteronzekerheid werkt het kabinet, naast de door sociale partners voorgestelde evenwichtige verhouding tussen

beschikbaarheid en het aantal contracturen, voornemens uit om werknemers meer duidelijkheid te verschaffen over wanneer zij opgeroepen kunnen worden. Dit sluit aan bij de motie Van Beukering-Huijbregts c.s.<sup>22</sup> In het geval van een laag aantal basisuren (de uren die in het contract zijn vermeld) is het voor de economische zelfstandigheid van een werknemer van belang te weten wanneer hij/zij wel of niet beschikbaar voor werk dient te zijn. Alleen als werknemers die zekerheid hebben is er voor hen de mogelijkheid om bijvoorbeeld een tweede baan te nemen die bij kan dragen aan economische zelfstandigheid. Ook voor kinderopvang of mantelzorg is een toename van de roosterzekerheid positief. Dit kan bijdragen aan de doelstellingen die zowel in het WRR-rapport als bij de Commissie Regulering van Werk genoemd zijn: meer grip op het werkende leven, het kunnen zetten van stappen in levenslooppfasen en het combineren van werk en privé.

#### *Uitzendcontracten/Terbeschikkingstelling van arbeidskrachten*

Uitzendkrachten hebben, naast oproepkrachten en werknemers met een kort tijdelijk dienstverband, het grootste risico om werkloos of inactief te raken.<sup>23</sup> Daarnaast hebben ze, naast oproepkrachten, de minste kans om door te stromen naar een dienstverband voor onbepaalde tijd. Ruim 41 procent van de uitzendkrachten stroomt door naar een uitkering.<sup>24</sup> Uitzendkrachten zijn het vaakst ontevreden over hun werkzekerheid, in 2019 gaf 35 procent aan hier ontevreden over te zijn. Het is dus van belang om de positie van uitzendkrachten te verbeteren. Daarbij blijkt dat bij uitzendkrachten de periode waarop ze op een tijdelijk contract (in fase A of B) werken tijdens de Wwz is toegenomen<sup>25</sup> en dat signalen zijn dat in de uitzendsector een «strategische herstart» in Fase A of B lijkt voor te komen. Het MLT-advies heeft ook voor het verbeteren van de positie van uitzendkrachten adviezen gedaan. Tegelijkertijd is het van belang om te vermelden dat uitzenden een allocatieve functie op de arbeidsmarkt heeft, en dat hierdoor ook ruimte is voor een verlicht regime ten opzichte van andere contractvormen, zoals ook is opgemerkt door de Commissie Regulering van Werk.

Ten eerste stelt het MLT-advies voor om de werkzekerheid van uitzendkrachten te verbeteren. Concreet wordt in het MLT-advies voorgesteld om de onzekere fasen binnen uitzend te verkorten, door de zogeheten fase A (nu via CAO te verlengen van de wettelijke 26 weken naar 78 weken) wettelijk vast te leggen op 52 weken, waarbij geen afwijkingen per CAO meer mogelijk zijn. Fase B wordt verkort naar 2 jaar. Tevens wordt voorgesteld om ook bij uitzenden (in zowel fase A als fase B) de onderbrekingstermijn te laten vervallen, behalve voor scholieren en studenten (voor hen blijft een onderbrekingstermijn van 6 maanden gelden). Het kabinet ziet, gezien de allocatiefunctie die uitzend vervult, ruimte voor het verlicht regime ten opzichte van andere contractvormen – zoals ook opgemerkt door de Commissie Regulering van Werk. Het kabinet is voornemens deze richting, die overigens in het rapport van de Commissie in stringenter vorm werd gesuggereerd, over te nemen en verder technisch uit te werken.

Hierbij is het wel van belang dat concurrentie op arbeidsvoorwaarden moet worden voorkomen. Uit onderzoek is gebleken dat uitzendkrachten niet alleen minder verdienen dan werknemers met een dienstverband voor onbepaalde tijd, maar ook dat het verschil in uurloon maar in

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2021/22, 29 544, nr. 1104.

<sup>23</sup> CBS 2021; profiel van flexwerkers in Nederland.

<sup>24</sup> De duur van de uitkering is gemiddeld korter dan bij andere werknemers die werkloos worden.

<sup>25</sup> Evaluatie Wet werk en zekerheid.

bepaalde mate samenhangt met kenmerken als leeftijd, onderwijsniveau en beroep.<sup>26</sup> Ook als gecontroleerd wordt voor deze kenmerken blijft er een loonverschil bestaan van 13 procent.<sup>27</sup> In het MLT-advies wordt voorgesteld dat er niet langer sprake kan zijn van concurrentie op arbeidsvoorwaarden, door te stellen dat er sprake moet zijn van tenminste gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden ten opzichte van werknemers die direct werken bij de inlener. Het kabinet neemt dit advies ter harte en werkt dit advies verder uit met inachtneming van de Europeesrechtelijke kaders.

In dit kader is het ook relevant om te noemen dat er inmiddels twee uitspraken van het Europees Hof van Justitie zijn geweest inzake de tijdelijkheid van het uitzenden in het licht van de uitzendrichtlijn. In de meest recente uitspraak van 17 maart 2022 heeft het Hof van Justitie geoordeeld «dat lidstaten verplicht zijn om te waarborgen dat uitzendkrachten niet ter beschikking zouden worden gesteld [aan één inlener] voor een dusdanig lange periode dat deze niet meer als «tijdelijk» kan worden aangemerkt.»<sup>28</sup> Nederland heeft tot nu toe geen expliciete waarborgen om te voorkomen dat uitzendkrachten permanent aan een inlener ter beschikking worden gesteld. De komende periode zal in overleg met sociale partners worden bezien welke stappen de Nederlandse regering moet nemen om deze waarborgen te bieden.

Verder is rondom het onderwerp uitzendarbeid relevant dat het kabinet toewerkt naar een certificeringsstelsel voor terbeschikkingstelling op de arbeidsmarkt. Het is van groot belang dat werkenden niet alleen de juiste rechten hebben, maar dat ze deze in de praktijk ook krijgen. Het aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten en de SER hebben geconcludeerd dat dit bij ter beschikking gestelde arbeidskrachten te vaak misgaat en heeft aanbevolen hier een stelsel van verplichte certificering voor in te richten. Het kabinet is, met brede steun van uw Kamer<sup>29</sup> en in nauwe samenwerking met sociale partners, al ver gevorderd in de uitwerking daarvan. Uw Kamer zal medio dit jaar een brief ontvangen over de hoofdlijnen van de concrete uitwerking van dat stelsel. Het kabinet streeft er naar om parallel daaraan een wetsvoorstel te publiceren voor internetconsultatie.

### *Ketenbepaling*

Het kabinet wil voorkomen dat structureel werk in permanente tijdelijkheid wordt ingevuld. Het kabinet vindt het daarom van belang om draaideurconstructies bij tijdelijk werk te voorkomen en zo voor werknemers het perspectief op een contract voor onbepaalde tijd te vergroten.

Een van de doelstellingen zoals genoemd in het MLT-advies is om permanente tijdelijkheid van werk bij dezelfde werkgever niet meer mogelijk te maken, behoudens uitzonderingen. Uit de evaluatie van de Wet werk en zekerheid (Wwz) blijkt dat 14 procent van de werkgevers aangeeft gebruik te maken van periodes tussen tijdelijke contracten van minimaal zes maanden.

Bij dergelijke tussenpozen begint weer een nieuwe keten van tijdelijke contracten (bij seizoenswerk geldt bij cao een tussenpoos van ten minste 3 maanden). Dit betekent dat bij deze groep werkgevers toch kans is op

<sup>26</sup> Smits & de Vries, 2019, Skriabikova & Smits, 2019.

<sup>27</sup> Zie: Loonverschil tussen flexibele en vaste werknemers (www.cbs.nl)

<sup>28</sup> HvJ EU, 17 maart 2022, zaak C-232/20, ECLI:EU:C:2022:196. Zie o.a. ro. 72.

<sup>29</sup> Zie de motie Van Weyenberg c.s. (Kamerstukken II 2020/21, 29 861 nr. 58) en de motie Van Kent c.s. (Kamerstukken II 2020/21, 29 861 nr. 71).

een zogenaamde «draaideurconstructie» waarbij een werknemer na de tussenpoos weer opnieuw op een tijdelijk contract aan het werk komt bij dezelfde werkgever, al dan niet via opvolgend werkgeverschap.<sup>30</sup> Het kabinet vindt dit ongewenst. En beoogt daarom te regelen dat een «keten» van contracten niet opnieuw begint na een tussenperiode, maar dat al het voorgaande werk onderdeel is van de «keten». Wel zal het kabinet een administratieve vervaltermijn uitwerken.

In lijn met het MLT-advies wil de regering deze vorm van draaideurconstructies tegengaan, en zal dit, in overleg met sociale partners, nader technisch vormgeven. Het kabinet onderzoekt nog een aparte regeling voor de onderbrekingstermijn voor seizoenswerk. Hierbij is van belang dat in de uitwerking aandacht moet zijn voor het risico dat onzekerheid voor werknemers in stand blijft via andere constructies, zoals opvolgend werkgeverschap, of dat er ongewenst een afwenteling van risico's en kosten op het collectief plaatsvindt. Deze neveneffecten moeten worden voorkomen. Voor scholieren en studenten met een bijbaan blijft wel een onderbrekingstermijn van 6 maanden bestaan, om hun toegang tot de arbeidsmarkt niet te beperken, aangezien het hier (zoals ook bij de uitzondering voor oproepcontracten) om bijbanen gaat.

#### *Uitwerking aanbeveling aanjaagteam Roemer: arbeidscommissie*

In het coalitieakkoord is de ambitie opgenomen de aanbevelingen uit het rapport van het aanjaagteam Roemer uit te voeren. In het rapport van het aanjaagteam is aanbevolen om een arbeidscommissie in het leven te roepen om de toegang tot het recht te verbeteren. Het MLT-advies adviseert om de aanbevelingen van het aanjaagteam Roemer onverkort uit te voeren. Eerder pleitten ook de Commissie Regulering van Werk en de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH) «Eerlijk Werk» voor een publiek loket ter verbetering van de mogelijkheden om de toegang tot het recht en naleving van arbeidswetten te vergroten.

Het arbeidsrecht, zoals de rechten voor flexibele werknemers, is namelijk grotendeels civielrechtelijk. Werknemers moeten zelf in actie komen als werkgevers de regels niet naleven. Uitkomst van de eerdere rapporten is dat het niet-realistisch is om te verwachten dat kwetsbare werknemers, zoals arbeidsmigranten, zelf naar de rechter zullen stappen. Ze worden dan namelijk onder andere met (hoge) kosten geconfronteerd (bijvoorbeeld het betalen van griffiegeld, een proceskostenveroordeling als ze verliezen, kosten voor advocaat en noodzakelijke ondersteuning, tijdelijk verblijf arbeidsmigranten).

Het aanjaagteam Roemer pleit daarom voor een laagdrempelige vorm van conflictbeslechting (arbeidscommissie) waar kwetsbare werknemers, waaronder arbeidsmigranten naar toe kunnen, om te zorgen voor een betere effectuering van arbeidsrechten. Deze arbeidscommissie zou volgens het aanjaagteam Roemer qua opzet en werkwijze vergelijkbaar kunnen zijn met de Huurcommissie.<sup>31</sup> Het lijkt wenselijk dat de arbeidscommissie zich richt op kwetsbare werknemers, niet enkel op arbeidsmigranten.

Het enkel richten op arbeidsmigranten kan verboden onderscheid naar nationaliteit opleveren, hetgeen in strijd is met (Europese) gelijke behandelingsbepalingen. Een verbreding van de doelgroep sluit ook aan

<sup>30</sup> Evaluatie Wet werk en zekerheid, p. 9.

<sup>31</sup> Rapport van de Commissie Roemer, Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29 861, nr. 51.

bij de constatering van het aanjaagteam Roemer, de Commissie Regulering van Werk en BMH over kwetsbare werknemers in algemene zin.

Er vindt momenteel een onderzoek plaats naar waar op de arbeidsmarkt de precieze problematiek zit en welke inrichting van de aanbevolen arbeidscommissie het meest effectief is. Los daarvan zal de hierboven genoemde verbreding van de doelgroep worden onderzocht. Sociale partners erkennen de problemen met de toegang tot de rechter en zullen zelf ook voorstellen doen om de toegang te verbeteren. Politieke besluitvorming tot oprichting van de arbeidscommissie vindt dit najaar plaats. In het coalitieakkoord zijn structurele middelen gereserveerd voor de uitwerking van de aanbevelingen van het aanjaagteam Roemer, waaronder de arbeidscommissie. Uw Kamer heeft over de stand van zaken van de andere onderdelen van de uitwerking van het advies Roemer recent een update ontvangen.<sup>32</sup>

#### 4.1.2 Maatregelen om het aangaan van duurzame arbeidsrelaties te stimuleren binnen wendbare ondernemingen

Het is van belang dat de Nederlandse economie veerkrachtig is. De omstandigheden waarin bedrijven opereren, veranderen voortdurend. De voorkeuren van consumenten ontwikkelen zich, grondstoffen worden meer of juist minder beschikbaar, innovatie zorgt voor andere toepassingen van bestaande middelen en de wensen van werkenden veranderen. Voortdurende aanpassing daaraan is noodzakelijk om vernieuwend te blijven opereren. En zo ons welvaartsniveau in stand te houden en te verhogen.

De Nederlandse economie heeft laten zien die veerkrachtigheid in hoge mate te hebben. Waar sommige sectoren langzaam verdwijnen, bloeien andere op. De werkenden van nu hebben een heel andere opleiding en vaardigheden dan de werkenden van een halve eeuw geleden. De bedrijven van nu zien er heel anders uit dan bedrijven uit de afgelopen decennia. Nederland is vanwege die veerkrachtigheid al jaren één van de meest welvarende landen ter wereld.

Tegelijkertijd is de conclusie óók dat veel bedrijven zich om wendbaar te zijn de afgelopen jaren op steeds grotere schaal hebben gewend tot brede vormen van flexibele arbeid.<sup>33</sup> Dat heeft, zoals ook hiervoor al beschreven, nadelige effecten op de zekerheid van werkenden en is bovendien schadelijk voor de Nederlandse concurrentiekracht op lange termijn: in duurzame arbeidsrelaties zit meerwaarde voor zowel werknemer als werkgever omdat het loont om in elkaar te investeren.<sup>34</sup> Zoals de SER constateert dragen contracten voor onbepaalde tijd positief bij aan duurzame inzetbaarheid en zekerheid van mensen, de ontwikkeling van menselijk kapitaal en de verhoging van de arbeidsproductiviteit.

Het is wenselijk om tot een andere vorm van wendbaarheid te komen. Eén waarin het contract voor onbepaalde tijd het uitgangspunt is, en waarin bedrijven zich wel snel (kunnen) aanpassen aan veranderende omstandigheden. Het kabinet neemt maatregelen die bijdragen aan die ambitie: het

<sup>32</sup> Kamerbrief «Inzet kabinet met betrekking tot EU-arbeidsmigratie», 11-5-2022.

<sup>33</sup> Al moet daarbij opgemerkt worden dat – zeker in een krappe arbeidsmarkt – in bepaalde sectoren zoals de zorg ook werkenden zelf hun onderhandelingsmacht inzetten en kiezen voor flexibele vormen van arbeid (bijv. als zelfstandige).

<sup>34</sup> Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Kamerstukken II 2019/20, 29 544, nr. 960, p. 10.



gaat bevorderen dat van-werk-naar-werktrajecten worden ingezet bij het beëindigen van een arbeidsovereenkomst. Daarnaast wordt er een deeltijd-WW uitgewerkt. En wordt de re-integratie in het tweede ziektejaar in lijn met de MLT-advies in principe gericht op re-integratie bij een andere werkgever.

In het vervolg van deze paragraaf vindt u de stand van zaken van de uitwerking van de diverse trajecten. Tot slot gaat deze paragraaf in op de wijze waarop bedrijven de mogelijkheden voor wendbaarheid met behoud van de duurzame arbeidsrelatie beter kunnen benutten.

#### *Van-werk-naar-werk bij beëindigen arbeidsovereenkomst*

Veel bedrijven anticiperen op de toekomst, richten hun bedrijf hierop in en passen de koers van het bedrijf zo nodig aan. Dit is in het belang van het bedrijf, en onderdeel van goed ondernemerschap. Bedrijven, ook die waar duurzame arbeidsrelaties de norm zijn, zijn hierdoor goed in staat in te spelen op relatief geleidelijke ontwikkelingen als de noodzaak duurzamer te gaan werken, gebruik te maken van digitale mogelijkheden en een toenemende of afnemende vraag naar producten. Ook werkenden kunnen anticiperen op ontwikkelingen in de maatschappij. Werkenden die hun vaardigheden aanpassen aan wat er in de toekomst gevraagd wordt, zien zich ook bij veranderingen in de arbeidsmarkt verzekerd van werk en inkomen. Werkgevers en werknemers die tijdig met elkaar in gesprek gaan over toekomstige ontwikkelingen zijn in staat wendbaarheid voor het bedrijf te combineren met zekerheid voor de werknemer, waardoor zij in elkaar durven investeren en gezamenlijk in staat zijn de kansen van de toekomst te verzilveren.

Ook wanneer werkgever en werknemer tijdig stilstaan bij toekomstige ontwikkelingen, kunnen zich desondanks situaties voordoen waarop de koers van het bedrijf niet gecombineerd kan worden met de wensen of mogelijkheden van de werknemer. In dat geval is het in het belang van de wendbaarheid van het bedrijf, en de werkzekerheid van de werknemer, tijdig te bezien op welke wijze de werknemer het werkende leven elders kan voortzetten. Ook de samenleving als geheel heeft hier baat bij. Verschillend overheidsbeleid is er hierom op gericht dat werkgevers en werknemers hier over nadenken en actie op ondernemen. Het STAP-budget kan hiervoor bijvoorbeeld worden ingezet, en werkgevers en werknemers hebben de mogelijkheid om scholingskosten in mindering te brengen op de transitievergoeding.

Een drietal maatregelen die in het MLT-advies zijn opgenomen en waaraan in het coalitieakkoord wordt gerefereerd beogen van werk-naar-werktrajecten verder te stimuleren, specifiek bij een naderend einde van de arbeidsovereenkomst. Wanneer een werkgever en werknemer bij dreigend ontslag kiezen voor beëindiging van de arbeidsovereenkomst met inbegrip van een van-werk-naar-werk-route kan 1) de transitievergoeding bij een beëindiging met wederzijds goedvinden achterwege blijven, 2) de flex-opslag op de WW-premie met terugwerkende kracht worden gerestitueerd (indien relevant) en 3) de werknemer een hogere WW-uitkering ontvangen wanneer tijdens het traject sprake is van een tijdelijk beroep op de WW.

Deze drie voorgestelde maatregelen uit het MLT-advies blijken in de uitwerking tegen drempels aan te lopen die een significante bijdrage aan het beoogde doel compliceren. Bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst met wederzijds goedvinden kunnen partijen nu al afspraken maken over de voorwaarden, met inbegrip van eventueel een ontslagvergoeding en een van-werk-naar-werkroute. Ook bij een beëindigingswijze waarbij de



werkgever verplicht is aan de werknemer een transitievergoeding te betalen kunnen partijen, indien gewenst, afspraken maken over een van-werk-naar-werk-traject. De transitievergoeding kan in die afspraken een rol spelen. Zij kunnen daarbij bijvoorbeeld een van-werk-naar-werktraject overeenkomen. De restitutie van de flexopslag in de WW-premie en de tijdelijk hogere WW-uitkering lijken op basis van een eerste appreciatie uitvoeringstechnisch uiterst ingewikkeld vanwege de ingrijpende aanpassingen in de geautomatiseerde WW-systemen die deze voorstellen vereisen. Het is daarmee zeer de vraag of deze gerealiseerd kunnen worden, en zo ja, of dat binnen afzienbare termijn kan. Daarnaast is het de vraag of het mogelijk is om een tijdelijk hogere WW-uitkering te introduceren voor deze specifieke gevallen omdat dit mogelijk tot een onderscheid tussen vaste en flexibele arbeidsrelaties leidt dat niet te rechtvaardigen is en omdat dit complex is in de uitvoering.

De komende periode zal met sociale partners en uitvoeringsorganisaties worden onderzocht of bovenstaande uitvoeringsproblemen te overkomen zijn. Indien dat niet het geval is, of de bijdrage van deze maatregelen aan de beoogde doelen te beperkt zal blijken te zijn, zal het kabinet zich met sociale partners bezinnen op alternatieven. Het kabinet streeft ernaar om uiterlijk begin 2023 besluiten te nemen over de invulling van maatregelen die werkgeverschap aantrekkelijker maken en wendbaarheid van ondernemingen vergroten.

### *Deeltijd-WW*

In het coalitieakkoord staat dat er in overleg met sociale partners een budget-neutrale deeltijd-WW zal worden uitgewerkt met oog voor uitvoerbaarheid en betaalbaarheid. Dit draagt bij aan de wendbaarheid van bedrijven met behoud van de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Bij de deeltijd-WW regeling krijgen werkgevers de mogelijkheid om werknemers tijdelijk minder te laten werken. Voor de uren dat er minder gewerkt wordt, kan gebruik gemaakt worden van de deeltijd-WW uitkering. De uitkering zorgt ervoor dat werkgevers die tijdelijk minder werk hebben niet de volledige loonkosten zelf hoeven te dragen, en daardoor geen personeel hoeven te ontslaan. Tegelijkertijd zorgt de deeltijd-WW ervoor dat werknemers geen of slechts beperkt inkomensverlies hebben, en hun baan kunnen behouden.

Afgelopen jaar heeft het kabinet naar aanleiding van de motie Palland een verkenning gedaan naar de mogelijkheden om een deeltijd-WW in te voeren. De insteek was daarbij om een regeling te maken die geschikt is om toekomstige crises op te vangen. Bij de verkenning kwam naar voren dat er bij de vormgeving van de regeling ingewikkelde vraagstukken komen kijken die te maken hebben met de afbakening, de prikkels en de financiering. In welke situaties kan gebruik worden gemaakt van de regeling? En hoe moet er worden getoetst of de regeling gericht kan worden op werkgevers die de steun daadwerkelijk nodig hebben? Uiteraard moet er ook rekening worden gehouden met juridische- en uitvoeringsvraagstukken.

Op dit moment is het kabinet die vraagstukken aan het uitwerken in overleg met sociale partners. Hierbij maakt de gekozen doelstelling uit voor de keuzes in de uitwerking van een regeling. Het kabinet vindt het belangrijk dat er een vangnet komt voor omstandigheden die buiten het reguliere ondernemersrisico liggen, waarbij werkgevers een tijdelijke crisis kunnen overbruggen en werknemers hun baan kunnen behouden. Hierbij wil het kabinet vasthouden aan de budgetneutraliteit die in het coalitieakkoord wordt genoemd. Er zal dus goed moeten worden gekeken hoe een dergelijke regeling kan worden gefinancierd. Het doel is om in de

tweede helft van dit jaar een uitvoerbare variant uitgewerkt te hebben, zodat daarna het wetgevingstraject in gang kan worden gezet.

#### *Loondoorbetaling bij ziekte*

In het coalitieakkoord is afgesproken om loondoorbetaling bij ziekte te verbeteren door de re-integratie in het tweede ziektejaar in principe te richten op terugkeer naar werk bij een andere werkgever (het tweede spoor). Dit is in lijn met het MLT-advies. Daarbij zou de instroom in de WIA zoveel mogelijk beperkt worden. Sociale partners zijn nog onderling in gesprek over de uitwerking van deze maatregel uit het MLT-advies. Voor deze maatregel heeft het kabinet structureel € 310 miljoen euro gereserveerd.

#### *Beter benutten wendbaarheid met behoud duurzame arbeidsrelatie*

Bedrijven hebben op dit moment al vele mogelijkheden om wendbaar te zijn, en tegelijkertijd duurzame arbeidsrelaties aan te gaan. De maatregelen zoals hierboven geschetst breiden deze mogelijkheden voor wendbaarheid uit. Dat betekent evenwel niet dat bedrijven automatisch naar een bedrijfsmodel met meer contracten voor onbepaalde tijd zullen toegroeien. Veel bedrijven zijn gericht op een grote flexibele schil. Het contract voor onbepaalde tijd biedt evenwel, óók dankzij hervormingen van het vorige kabinet, steeds meer ruimte voor wendbaarheid. Het kabinet zal samen met onder andere sociale partners bezien of werkgevers de bestaande mogelijkheden om wendbaar te zijn middels een duurzame arbeidsrelatie voldoende op het netvlies hebben.<sup>35</sup> En hoe bedrijven in de praktijk verder gestimuleerd kunnen worden tot de inzet van een bedrijfsmodel dat voor zowel werknemer, als voor de Nederlandse economie en het bedrijf zelf meer toekomstbestendig is.

#### *4.2 Een gelijk speelveld tussen werknemer en zelfstandige, meer duidelijke en opeisbare regels en handhaving*

Het werken als zelfstandige wordt vaak ingegeven door de motivatie van ondernemerschap, het zien van kansen en de behoefte om zelf regie te hebben over hoe, met wie, waar en wanneer wordt gewerkt. Deze vormen van zelfstandig ondernemerschap leveren een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie en kunnen het werkgeluk vergroten. Het werken als zelfstandige biedt zelfstandig ondernemers mogelijkheden die werkenden in loondienstverband niet hebben of niet ervaren. De ruimte die de Nederlandse arbeidsmarkt biedt om als zelfstandige te ondernemen en werk te verrichten is dan ook belangrijk. Ook werkgevers die, bijvoorbeeld vanwege kosten of risico's verbonden aan de arbeidsovereenkomst, liever geen personeel in dienst nemen, kunnen zo als opdrachtgever werk laten verrichten. Tegelijkertijd geldt dat werknemerschap en het werken als zelfstandige minder van elkaar verschillen dan voorheen. Steeds vaker wisselen werkenden van contractvorm en status als werkende.

Naast aandacht voor deze positieve kanten van het zelfstandig ondernemerschap, is er de afgelopen jaren steeds duidelijker gebleken dat er ook negatieve aspecten en effecten van het werken als zelfstandige en de groei van deze groep werkenden zijn. Het is bekend dat Nederland internationaal gezien een relatief hoog aandeel zzp'ers op de arbeidsmarkt kent. Dit heeft een keerzijde. Vanuit een (macro-) economisch perspectief wijst de Commissie Regulering van Werk erop dat de productiviteit en

<sup>35</sup> Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan inzet van een door meerdere organisaties gedeelde flexpool, waarbij zekerheid voor de werkende en wendbaarheid voor de organisatie hand in hand gaan.

innovatie gemiddeld genomen meegroeien met de bedrijfsomvang, waardoor een toename van het aandeel zzp'ers dus een remmende factor kan zijn op economische groei. Zowel de WRR als de Commissie Regulering van Werk vragen daarnaast ook aandacht voor de beperkte bescherming tegen sociale risico's zoals arbeidsongeschiktheid en (een ontoereikend) aanvullend pensioen van zelfstandigen. Dit kan een negatief effect hebben op de individuele wendbaarheid en weerbaarheid van zelfstandig werkenden. Daarmee hangt samen dat zelfstandigen relatief beperkter bijdragen aan de financiering van de sociale zekerheid en de fiscale behandeling tussen werknemers en zelfstandig ondernemers ongelijk is. Deze kostenverschillen vormen een prikkel richting schijnzelfstandigheid en dit ongelijke speelveld kan (op lange termijn) de houdbaarheid van ons sociale stelsel ondermijnen. Ook investeren zelfstandigen relatief minder in scholing en ontwikkeling en hebben zij daar minder toegang toe.

Door het ongelijke speelveld loont het voor individuele werkgevers en werkenden in sommige gevallen (op de korte termijn) als zelfstandige aan de slag te gaan of om zelfstandigen in te huren. Dit zorgt voor veel druk op de zogenoemde kwalificatievraag (de beoordeling van de arbeidsrelatie). Door kostenoverwegingen, zoals de fiscale voordelen voor zelfstandigen en minder verplichte uitgaven aan sociale zekerheid, kan men geneigd zijn om zelfstandigen in te huren voor werk dat door werknemers in dienstbetrekking zou moeten worden verricht. Dit is onwenselijk zowel vanuit het perspectief van oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen werkenden als vanuit het perspectief van oneerlijke concurrentie op kosten tussen werkgevers. Daarnaast kan de solidariteit binnen het sociale en fiscale stelsel op deze manier onvoldoende geborgd worden. Werkenden met een goed inkomen en een laag risico op bijvoorbeeld werkloosheid en arbeidsongeschiktheid betalen, als ze werken als (schijn)zelfstandige, minder mee aan collectieve regelingen dan als werknemer.

Het publiekrechtelijk toezicht en handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelatie is daarom belangrijk. Dit heeft mede door het bestaan van het handhavingsmoratorium (en daarvoor de Verklaring Arbeidsrelaties) bij de Belastingdienst de afgelopen jaren zeer beperkt plaatsgevonden. Dit gebeurde alleen in gevallen van kwaadwillendheid of in situaties waarbij de Belastingdienst aanwijzingen heeft gegeven. Bovendien is de Belastingdienst bij de beoordeling van de arbeidsrelatie, bij gebrek aan goede contra-informatie, vaak aangewezen op de informatie die wordt verstrekt door de werkgever en de werkende. Dit terwijl deze partijen een gezamenlijk belang kunnen hebben bij de kwalificatie waarbij de gezamenlijke kosten het laagste zijn.

Uit het bovenstaande blijkt dat de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie van groot belang is gelet op de consequenties die daaraan verbonden zijn voor werkenden, werkgevers en de overheid (vanwege onder meer verschuldigde belastingen, premies, evt. werkgeversverplichtingen en het recht op werknemersverzekeringen).

In veel gevallen is voor werkenden en werkgevers duidelijk of men als werknemer/werkgever of zelfstandige/opdrachtgever werkt of kan dit duidelijk zijn.<sup>36</sup> Tegelijkertijd gelden er voor het antwoord op die vraag

<sup>36</sup> Via de webmodule beoordeling arbeidsrelaties kan in ongeveer 2/3 van de gevallen een duidelijke indicatie van de arbeidsrelatie worden verkregen. In ongeveer 1/3 van de casussen waarvoor de webmodule is geraadpleegd tijdens de pilootfase van de webmodule, wordt geen indicatie gegeven. Verder is van belang dat in het breed maatschappelijk gesprek veel partijen hebben aangegeven dat voor hen vaak duidelijk is welke criteria van belang zijn bij de vraag of als werknemer of zelfstandige gewerkt wordt, dan wel gewerkt zou moeten worden, maar dat de onderlinge weging daarvan nog wel vragen op kan roepen, zie ook de zevende voortgangsbrief «Werken als zelfstandige», Kamerstukken II 2020/21, 31 311, nr. 240.

veel – aan jurisprudentie ontleende – criteria en is de onderlinge weging van die criteria niet altijd op voorhand duidelijk. Kortom: het antwoord op de vraag of gewerkt wordt als of met een werknemer of zelfstandige is op basis van de huidige regelgeving niet in alle gevallen duidelijk genoeg. Dat is onwenselijk, regelgeving dient zoveel mogelijk duidelijkheid te bieden. Ook de Commissie Regulering van Werk vraagt hiervoor aandacht. Dat er een grijs gebied is tussen gevallen van evident werknemerschap en gevallen waarin evident buiten dienstbetrekking als zelfstandige wordt gewerkt, dient zoveel mogelijk te worden beperkt.

Bovenstaande factoren hebben allemaal bijgedragen aan de situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt waarin steeds meer werkenden zijn gaan werken buiten dienstbetrekking, terwijl zij volgens de geldende regels een arbeidsovereenkomst behoren te hebben. Het kabinet vindt dit zeer ongewenst. Zij heeft de ambitie dit tegen te gaan via beleid, regelgeving en handhaving, gericht op de volgende doelen:

- Voorzien in een adequaat beschermingsniveau tegen sociale risico's voor alle werkenden;
- Tegengaan van oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden door ervoor te zorgen dat de juiste arbeidsrelatie wordt aangegaan om de juiste redenen (conform regelgeving), handhaving daarop en deze ook opgeëist kan worden door de werkende;
- Solidariteit binnen het sociale en fiscale stelsel borgen; en
- Verduidelijken van wet- en regelgeving rondom de kwalificatie van de arbeidsrelatie.

Het kabinet kiest hierbij een aanpak langs drie lijnen om (de regels rondom) het werken met en als zelfstandigen toekomstbestendiger te maken.<sup>37</sup> Langs deze drie lijnen zullen de komende tijd maatregelen genomen worden. De aard van de problematiek en de urgentie ervan maakt dat de inzet op een specifieke lijn niet afhankelijk kan zijn van een andere. De voortgang op de ene lijn kan met andere woorden niet wachten op de andere; elk van de drie is urgent om stappen op te zetten.

1. Inzetten op een gelijkjer speelveld voor contractvormen met betrekking tot de sociale zekerheid en fiscaliteit;
2. Meer duidelijkheid creëren over de vraag wanneer gewerkt wordt als werknemer dan wel als zelfstandige buiten dienstbetrekking (beoordeling van arbeidsrelaties) alsmede het ondersteunen van werkenden om hun rechtspositie op te eisen; en
3. Het verbeteren van toezicht en handhaving op schijnzelfstandigheid.

#### 4.2.1. Naar een gelijkjer speelveld

De ongelijke behandeling van verschillende contractvormen in arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit vormt in bepaalde gevallen een oneigenlijke prikkel om werk buiten loondienst te (laten) verrichten en resulteert in verschillen in bijdrages aan sociale zekerheid en belastingdruk. Het is daarbij afhankelijk van de onderhandelingsmacht van partijen 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. Het kabinet vindt het daarom belangrijk dat de behandeling van werkenden, ongeacht de contractvorm, gelijkjer wordt.

<sup>37</sup> Deze inzet langs drie lijnen (gelijkjer speelveld, duidelijkheid en tegengaan schijnzelfstandigheid) komt overeen met de aanbevelingen van de Europese Commissie in het kader van het Europese Semester. Zie: Recommendation for a council recommendation on the economic policies of the Netherlands and delivering a Council opinion on the 2022 Stability Programme of the Netherlands, COM(2022) 621 final.

Hieraan wordt langs verschillende trajecten gewerkt. Allereerst bereidt dit kabinet een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen voor. De arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen vormt dus nadrukkelijk onderdeel van het pakket maatregelen om tot een gelijk speelveld te komen. De stand hiervan wordt hieronder in paragraaf 4.2.4 geschetst. Een ander onderdeel van een gelijk speelveld is de fiscaliteit. De SER en het advies van de Commissie Regulering van Werk pleiten voor volledige afbouw van de zelfstandigenaftrek. De Commissie Regulering van Werk pleit daarnaast voor de afbouw van andere huidige ondernemersfaciliteiten en voor het richten van faciliteiten voor ondernemers op het in de onderneming aangewende kapitaal. De Commissie adviseert hiervoor de vorm van een vermogens- of een (algemene) investeringsaftrek. In beide adviezen wordt aandacht gevraagd voor een getemporeerd pad en voor mogelijk verlies van koopkracht in gevallen waar de afbouw van de zelfstandigenaftrek niet volledig doorwerkt in de tarieven die zelfstandigen in rekening kunnen brengen. Het kabinet bouwt de maximale zelfstandigenaftrek verder af tot € 1.200 in 2030.<sup>38</sup> Deze afbouw gaat verder en verloopt sneller dan in het door het vorige kabinet ingezette pad. Daarnaast worden zelfstandigen gedurende de kabinetsperiode gecompenseerd via de verhoging van de arbeidskorting. Ook de fiscale oudedagsreserve (FOR) wordt afgeschaft.

Daarnaast worden in het wetsvoorstel Wet toekomst pensioenen maatregelen voorgesteld om zelfstandigen beter te faciliteren in het opbouwen van pensioen. Op dit moment hebben zelfstandigen toegang tot de tweede pijler (het arbeidsvoorwaardelijk pensioen) door vrijwillige voortzetting van hun pensioenregeling of als zij vallen onder een verplichte beroeps- of bedrijfstakpensioenregeling vallen. Via experimenteerwetgeving wordt de mogelijkheid geboden om pensioenregelingen in de tweede pijler open te stellen voor vrijwillige aansluiting door zelfstandigen. Het kabinet creëert hiervoor de mogelijkheid. Het benutten van deze mogelijkheid is aan de pensioenuitvoerders. Daarnaast wordt de fiscale ruimte voor pensioensparen in de derde pijler fors verruimd. Dit is positief voor de zelfstandigen waarvoor de huidige fiscale ruimte als knellend wordt ervaren. Op deze manier wordt zelfstandigen dezelfde fiscale ruimte voor pensioenopbouw geboden als werknemers.

Daarnaast heeft de Minister van Sociale Zaken de Stichting van de Arbeid in juni 2020 verzocht te onderzoeken of en hoe bestaande mogelijkheden van een verplichtstelling, of automatische deelname (al dan niet met opt-out mogelijkheid voor zelfstandigen) en/of variabele inleg voor zelfstandigen kunnen worden gerealiseerd. De Stichting van de Arbeid buigt zich daar nu over. Onder andere op basis van deze analyse kan worden gezien welke nieuwe mogelijkheden er kunnen zijn in het nieuwe pensioenstelsel voor het vrijwillige aansluiten van zelfstandigen in de tweede pijler. De verwachting is dat de Stichting van de Arbeid komend najaar de uitkomsten van haar onderzoek gereed zal hebben.

Pensioenopbouw blijft een eigen verantwoordelijkheid voor zelfstandigen die niet onder een verplichte pensioenregeling vallen. Ondanks dat hiermee de mogelijkheden voor zelfstandigen om een pensioenvoorziening te treffen beter gefaciliteerd worden, blijft er ook hierna een verschil in behandeling tussen zelfstandigen en werknemers. Voor de meeste werknemers is pensioenopbouw via de werkgever immers een arbeidsvoorwaarde en daarmee verplicht. Zoals onderstaand wordt beschreven, blijft er door dergelijke verschillen in behandeling tussen categorieën werkenden druk staan op de kwalificatie van de arbeidsrelatie

---

<sup>38</sup> De Staatssecretaris van Financiën zal deze wijziging verwerken in het Belastingplan 2023, dat uw Kamer met Prinsjesdag zal ontvangen.

die een prikkel kan vormen tot oneigenlijk gebruik van contractvormen (schijnzelfstandigheid). Maatregelen zoals meer duidelijkheid in regelgeving, inzet van een rechtsvermoeden en handhaving, (die hieronder genoemd worden), dragen o.a. ook bij aan het voorkomen dat de verplichting om voor werknemers bij te dragen aan een pensioenfonds wordt ontweken.

Ten slotte erkent het kabinet dat bepaalde groepen (kwetsbare) zelfstandigen en platformwerkers gebaat kunnen zijn bij collectief onderhandelen, zoals reeds aan uw Kamer gemeld.<sup>39</sup> Collectief onderhandelen kan helpen om de positie van deze groepen te versterken en tot betere arbeidsvoorwaarden te komen. De Leidraad «tariefafspraken zzp'ers» van de ACM maakt het sinds 2019 mogelijk dat zzp'ers die zij-aan-zij werken met werknemers collectief mogen onderhandelen over bijvoorbeeld tarieven. Eind vorig jaar heeft de Europese Commissie ontwerpricht snoeren opgesteld waarmee meer ruimte geboden wordt aan een bredere groep zzp'ers om collectief te onderhandelen. De definitieve richtsnoeren worden naar verwachting in de zomer van 2022 vastgesteld. De ACM Leidraad zal in lijn worden gebracht met de definitieve richtsnoeren van de Europese Commissie. Na vaststelling van de richtsnoeren en aanpassing van de leidraad wordt u hier nader over geïnformeerd.

De verschillende maatregelen gericht op een gelijk spelveld zorgen ervoor dat de regels rondom werk voor wat betreft werknemers en zelfstandigen gelijk worden en de prikkels in de regelgeving (stapsgewijs) meer gebalanceerd worden. De druk op de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie neemt daardoor af.

Zoals de Commissie Regulering van Werk terecht in haar rapport onderkent, betekent een gelijk spelveld tussen werknemers en zelfstandigen niet dat de vraag naar de contractvorm irrelevant wordt. Er zullen blijvend (kosten)verschillen bestaan tussen het werken als werknemer en als zelfstandige. Waarmee een zekere druk op de beoordeling van de arbeidsrelatie zal blijven bestaan en duidelijke regelgeving (zie onder 2) en handhaving daarop (zie onder 3) van belang blijft. Daarbij hecht het kabinet eraan dat de komende periode op langs beide lijnen – ook los van elkaar – tegelijkertijd stappen worden gezet, naast dus het bovenbeschreven verkleinen van de verschillen in behandeling tussen werknemer en zelfstandige.

Werkenden en werkgevers zijn er vrij in de inrichting van de arbeidsrelatie op een dusdanige manier dat op basis van een overeenkomst van opdracht of aanneming van werk gewerkt kan worden. Dat is een vrije keuze. Maar hierbij mag de feitelijke invulling niet afwijken van hoe de overeenkomst is ingeregeld. Als in de feitelijke arbeidsverhouding sprake is van arbeid, loon en gezag, dan is er sprake van een arbeidsovereenkomst. Zowel op nationaal als Europees niveau geldt hierbij de regel: wezen gaat voor schijn. Kortom, werkenden en werkgevers zijn in dat geval niet vrij om te kiezen tussen een dienstverband of opdrachtgeverschap. Het kabinet wil erop inzetten dat de bewustwording hierover toeneemt, wet- en regelgeving wordt nageleefd en er middels handhaving wordt ingegrepen als dit niet het geval is (zie hierna onder 4.2.3).

---

<sup>39</sup> Zie ook de kabinetsreactie op de initiatiefnota «Herovering van de platformeconomie» van het lid Gijs van Dijk, Kamerstukken II 2021/22, 35 230, nr. 4.



#### 4.2.2. Meer duidelijkheid over de beoordeling van arbeidsrelaties; ondersteuning rondom opeisen rechtspositie

##### **a. Verduidelijking van regelgeving**

Zoals hiervoor al opgemerkt: voor de meeste situaties waarin werk wordt verricht, geldt dat over de status van de werkende en aard van de arbeidsrelatie geen misverstand kan bestaan. In die gevallen is het voor werkende en werkgevend helder dat als werknemer, dan wel (als zelfstandige) buiten dienstbetrekking wordt gewerkt. Tegelijkertijd geldt wel dat er een «grijs gebied» bestaat waarin niet duidelijk is of een werkende als werknemer dan wel als zelfstandige werkt.

De afgelopen jaren zijn er al stappen gezet door verduidelijking van de beoordeling van arbeidsrelatie in het Handboek Loonheffingen en de pilot met de webmodule beoordeling arbeidsrelaties. Deze pilot heeft geleid tot een webmodule die ook na de pilotfase nog operationeel is en kan helpen om voorafgaand aan of tijdens een arbeidsverhouding duidelijkheid te krijgen over de aard ervan.

Ondanks de stappen die de vorige kabinetsperiode zijn gezet om werkenden en werkgevendenden meer duidelijkheid omtrent de relevante regels te geven, zijn verdere stappen op dit onderwerp gewenst. Ingezet wordt op het verder verduidelijken van het begrip «gezag». Dit omdat gezag (het werken in dienst van een ander) het voornaamste criterium is waarover onduidelijkheid kan bestaan rondom de beoordeling van arbeidsrelaties.

De verwachting is dat deze verduidelijking ertoe zal leiden dat het grijze gebied tussen werknemers en zelfstandigen verder zal worden verkleind. Dat een dergelijke stap kan bijdragen aan het verminderen van de onduidelijkheid die kan bestaan bij de beoordeling van arbeidsrelaties, wordt onderstreept in een recent advies aan de Hoge Raad.<sup>40</sup> Deze stap kan bijdragen aan de naleving van wet- en regelgeving omtrent de arbeidsrelatie, en is erop gericht het toezicht en handhaving op de arbeidsrelatie door toezichthouders minder complex en arbeidsintensief te maken.

Verduidelijking van gezag kan eveneens leiden tot een verhoging van de spontane naleving door werkgevendenden en werkenden (compliant gedrag). Ten slotte kan het helpen de webmodule verder door te ontwikkelen als hulpmiddel om duidelijkheid te verkrijgen over de van toepassing zijnde contractvorm voorafgaand aan het aangaan van een arbeidsrelatie. Als regels verduidelijkt worden en meer specifiek aangeven welke criteria van belang zijn bij de beoordeling van gezag, kan de webmodule naar verwachting worden ingekort. Met een aangepaste webmodule zal naar verwachting in meer gevallen een indicatie over de arbeidsrelatie kunnen worden gegeven.

Uw Kamer wordt in het najaar nader geïnformeerd over het verduidelijken van de normen rondom de beoordeling van de arbeidsrelatie. Het kabinet is zich ervan bewust dat dit een zorgvuldig proces vergt, waarbij onder meer gekeken moet worden naar welke elementen rondom arbeidsrelaties bij uitstek relevant mogen worden geacht voor de vraag of als werknemer of zelfstandige wordt gewerkt.<sup>41</sup> Dat is een complexe vraag, waarbij de

<sup>40</sup> Conclusie van P-G De Bock van 17 juni 2022, (ECLI:NL:PHR:2022:578), in de zaak Deliveroo – FNV.

<sup>41</sup> Een voorbeeld: waar voorheen de instructiebevoegdheid van werkgevers een belangrijk element was om werknemerschap vast te stellen, geldt dat veel werknemers inmiddels een hoge mate van autonomie hebben om hun werk te doen. Zie ook de conclusie van A-G De Bock (ECLI:NL:PHR:2020:698) in de zaak X – gemeente Amsterdam, ECLI:NL:HR:2020:1746 waar voorbeelden worden genoemd van criteria rondom de beoordeling van arbeidsrelaties die in de loop der tijd meer of minder relevant geworden zijn. Zie ook: Conclusie van P-G De Bock van 17 juni 2022, (ECLI:NL:PHR:2022:578), in de zaak Deliveroo – FNV.



antwoorden die daarop kunnen worden gegeven bovendien ook door Europese regelgeving en jurisprudentie wordt begrensd. De uitwerking vergt dan ook de nodige voorbereiding. Bij het verder uitwerken van regels gericht op verduidelijking van de beoordeling van de arbeidsrelatie zal, conform de motie-Palland,<sup>42</sup> onder meer ook aandacht geschonken worden aan de Belgische wet- en regelgeving rondom de kwalificatie van arbeidsrelaties. Bij het nader uitwerken van de verduidelijking van regels rondom de beoordeling van gezag zal ook aandacht besteed worden aan de motie-Eerdmans<sup>43</sup> en de overwegingen die daaraan ten grondslag (lijken) te liggen.<sup>44</sup>

Bij het verduidelijken van regelgeving rondom de beoordeling van de arbeidsrelatie geldt wel dat normen in het arbeidsrecht (civiele recht) altijd een zekere openheid zullen houden. Dit is ook wenselijk – niet alle situaties zijn immers door de wetgever te voorzien en regels moeten kunnen meebewegen met de dynamische praktijk op de arbeidsmarkt. Maar het grijze gebied kan wel worden verkleind. Daarnaast dragen werkenden en werkgevers een eigen verantwoordelijkheid voor de vormgeving van hun contractuele relatie en kunnen zij er in veel gevallen ook voor kiezen bij het grijze gebied «weg te blijven» door het werk juist zo vorm te geven dat er wel in dienstbetrekking wordt gewerkt (evt. met behulp van de webmodule) en de bij het grijze gebied behorende risico's (op naheffingen) te voorkomen.

### **b. Rechtsvermoeden**

Naast bovenstaande verduidelijking van regels rondom de beoordeling van arbeidsrelaties is het van belang om met name werkenden met beperkte onderhandelingsmacht te helpen om hun rechtspositie (als werknemer) op te kunnen eisen. Het kabinet is in lijn met de Commissie Regulering van Werk en de SER van oordeel dat de inzet van rechtsvermoedens, het omdraaien van de bewijslast voor de vraag of een arbeidsovereenkomst bestaat, voor (kwetsbare) werkenden kan bijdragen aan het effectief en juist kwalificeren van arbeidsrelaties. Dit in aanvulling op de andere maatregelen uit deze brief die ook beogen het effectueren van de sociale rechten te vergroten.

Het kabinet zet daarom in Europees verband in op het verder effectief uitwerken van een rechtsvermoeden bij platformwerk. De Europese Commissie heeft specifiek voor platformwerk een richtlijnvoorstel gedaan betreffende de verbetering van arbeidsvoorwaarden bij platformwerk. Een weerlegbaar rechtsvermoeden is een belangrijk onderdeel van dat voorstel. Eerder is hierover richting uw Kamer aangegeven dat het kabinet positief tegenover dit voorstel staat, mede gelet op de tendens in de jurisprudentie, en inzet op een (ook voor publiekrechtelijke instanties) zo effectief mogelijke uitwerking ervan.

Naast de inzet op dit rechtsvermoeden bij (digitaal) platformwerk,<sup>45</sup> vindt het kabinet het van belang om andere werkenden met een kwetsbare positie te ondersteunen bij het effectief opeisen van hun rechten. Het kabinet wil daarom inzetten op een breder rechtsvermoeden om schijnzelfstandigheid ook op andere plekken dan binnen de platformsector tegen te gaan. De problematiek van kwetsbare werkenden die hun rechtspositie niet effectief op kunnen eisen speelt immers niet alleen bij

<sup>42</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 570 XV, nr. 42.

<sup>43</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 925 nr. 47.

<sup>44</sup> Zo zal bij de uitwerking van de verduidelijking van regels rondom de beoordeling van arbeidsrelaties aandacht worden besteed aan de wens die uit de motie spreekt om meer duidelijkheid te geven over de criteria waaronder een opdracht door een zelfstandige kan worden uitgevoerd.

<sup>45</sup> Zie hierover ook de kabinetsreactie op de initiatiefnota van het lid Gijs van Dijk over platformwerk, Kamerstukken II 2021/22, 35 230, nr. 4.

platformwerk. De voordelen die bij een dergelijk rechtsvermoeden horen, zijn als volgt:

- Het maakt de positie van kwetsbare werkenden sterker doordat bij een beroep op het rechtsvermoeden de werkgevende moet aantonen dat er geen arbeidsovereenkomst is (omkering van de bewijslast).
- Het geeft sneller duidelijkheid voor werkende en werkgevende over de kwalificatie van de arbeidsrelatie doordat aan de hand van een beperkt aantal criteria het rechtsvermoeden kan worden ingeroepen.
- Er kan een normerende werking van uitgaan, doordat de bij het rechtsvermoeden gehanteerde criteria in de praktijk doorwerken en werkgegenden/werkenden hiermee rekening gaan houden bij de totstandkoming van arbeidsrelaties. Ook rechters kunnen de criteria van het rechtsvermoeden betrekken bij hun uitspraken.

De werking van een rechtsvermoeden rondom de beoordeling van arbeidsrelaties, betekent in de praktijk dat als de werkende kan bewijzen bij de groep te horen voor wie het rechtsvermoeden geldt, die werkende het rechtsvermoeden kan inroepen en een arbeidsovereenkomst kan opeisen.

Het is vervolgens aan de werkgevende om te bewijzen (evt. in het recht) dat geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. Het introduceren van een rechtsvermoeden vergemakkelijkt voor de werkende de weg naar de rechter om zijn rechten op te eisen en verlaagt (door de omkering van de bewijslast) de drempel voor de werkende om dat te doen en heeft naar verwachting een preventieve normerende werking (zie hiervoor).

Juist werkenden die (economisch) kwetsbaarder zijn, kunnen via een rechtsvermoeden manier een (procedurele) steun in de rug krijgen. De in het SER MLT-advies voorgestelde benadering, waarbij een rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst gekoppeld wordt aan een uurtarief (voorgesteld wordt een uurtarief onder de 30–35 euro), acht het kabinet een goede stap om diegenen voor wie het opeisen van hun rechtspositie het meest ingewikkeld kan zijn te ondersteunen. De werkende die minder dan een bepaald uurtarief verdient, kan de kwalificatievraag gemakkelijker en laagdrempeliger voorleggen aan de rechter. Daarbij keert de bewijslast om en dient de werkgevende te bewijzen dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. Of sprake is van een arbeidsovereenkomst kan uiteindelijk door de rechter worden getoetst aan de criteria arbeid, loon en gezag als een werkende een uurtarief onder de aan het rechtsvermoeden gekoppelde grens aantoot. Ook uitvoeringsorganisaties en publieke instanties die een taak hebben rondom de beoordeling van de arbeidsrelatie gebruiken die toets. De feitelijke beoordeling van de arbeidsrelatie zal, indien ingezet wordt op weerlegging van het rechtsvermoeden door bijv. de werkgevende, dus door de rechter nog steeds getoetst moeten worden aan die criteria om uiteindelijk zekerheid over de arbeidsrelatie te geven.

Uw Kamer wordt over de uitwerking van het rechtsvermoeden in het najaar verder geïnformeerd. De komende maanden zal de vormgeving van een rechtsvermoeden om werkenden te ondersteunen bij het effectief opeisen van hun rechtspositie verder worden uitgewerkt. Hierbij wordt ook onderzocht welke gevolgen een dergelijk rechtsvermoeden heeft voor de processen van uitvoeringsorganisaties. Daarbij zal in het bijzonder aandacht worden geschonken aan de vraag hoe de doorwerking van een rechtsvermoeden gekoppeld aan een uurtarief richting publieke instanties die een taak hebben rondom de beoordeling van arbeidsrelaties (zoals UWV en de Belastingdienst) voorkomen kan worden. Voor deze autoriteiten is het berekenen en vaststellen van uurtarieven niet uitvoerbaar en leidt dit tot een hoge administratieve belasting, zo is duidelijk geworden

rondom het wetsvoorstel minimumtarief zelfstandigen.<sup>46</sup> Wel wordt bezien of een laag uurtarief bij werkenden of in een bepaalde sector een signaalfunctie kan hebben.

#### 4.2.3. Het vergroten van de effectiviteit van toezicht en handhaving

Ten slotte is handhaving van het wettelijk kader een belangrijk onderdeel van de drie lijnen van beleid waarlangs de komende jaren stappen worden gezet om (de regels rondom) het werken met en als zelfstandigen weer toekomstbestendig te krijgen. In het coalitieakkoord is hierover in algemene zin aangegeven dat schijnzelfstandigheid wordt tegengegaan door betere publiekrechtelijke handhaving. Met de brief van 24 juni jl. heeft het kabinet inmiddels gereageerd op het rapport van de Algemene Rekenkamer (ARK) en Auditdienst Rijk (ADR) en is uw Kamer geïnformeerd over inzet op toezicht en handhaving door de werkgever.

Daarbij is aangegeven dat de komende tijd toegewerkt wordt naar een situatie waarin de regels rondom werk en de beoordeling van arbeidsrelaties weer nageleefd worden. Het is niet duurzaam houdbaar om regels te hebben die niet gehandhaafd worden. De beoordeling van arbeidsrelaties en de daarbij behorende correcte bijdragen/afdrachten zijn van belang voor de houdbaarheid van ons sociale stelsel. In navolging van de conclusies uit de voornoemde rapporten en een maatschappelijke en politieke wens gevolgd is aangekondigd de handhaving van de Belastingdienst te versterken en het handhavingsmoratorium volledig op te heffen uiterlijk per 1 januari 2025 en indien mogelijk eerder. Reeds gedurende dit jaar zal de effectieve inzet van de beschikbare capaciteit worden vergroot waarbij toegewerkt wordt naar een volledige inzet van de gereserveerde capaciteit. In het najaar 2022 zal verder door de Belastingdienst de wijze van uitvoering van het toezicht worden herijkt op basis van de aanbevelingen van ADR.

Het opheffen van het handhavingsmoratorium moet er toe leiden dat opdrachtgevers en zelfstandigen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen en hun arbeidsrelaties tegen het licht gaan houden om te bezien of deze wel voldoen aan het wettelijk kader. Om een soortgelijke maatschappelijke onrust als in 2016 te voorkomen, zal worden bezien op welke manier het handhavingsmoratorium op een zorgvuldige manier kan worden opgeheven. Hierbij bestaat niet de verwachting dat het mogelijk is om het handhavingsmoratorium op te heffen zonder enige vorm van onrust. Na een handhavingsmoratorium van meer dan zes jaar, waarin onvoldoende aandacht was voor het juist kwalificeren van arbeidsrelaties, waarin vrijwel niet is gehandhaafd en werkenden bijna geen risico liepen op een correctie, zal dit een grote verandering zijn. Deze verandering wordt echter noodzakelijk geacht.

Zoals in voornoemde brief aangegeven, worden de mogelijkheden voor de wijze van uitfasering van het handhavingsmoratorium in nauw overleg met de Belastingdienst onderzocht. Bij besluitvorming hierover zullen onder andere ook uitvoeringstoetsen van de Belastingdienst en het UWV van belang zijn en zal er een MKB-toets plaatsvinden. Tevens worden sociale partners en stakeholders in sectoren zoals onderwijs, zorg en bouw geraadpleegd om onevenredige gevolgen voor burgers en bedrijven te voorkomen.

Naast het afschaffen van het handhavingsmoratorium onderzoekt het Kabinet ook stappen om de kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit van de Belastingdienst om de arbeidsrelaties te beoordelen te versterken. Dit wordt in samenhang met het afschaffen van het handhavingsmoratorium

<sup>46</sup> Zie: vijfde voortgangsbrief Werken als zelfstandige, Kamerstukken II 2019/20, 31 311, nr. 235.

bekeken. In het najaar stuur ik samen met de Minister van EZK een gezamenlijke brief over «werken als zelfstandige», waarin ik aankondig per wanneer ik de ambitie heb om handhavingsmoratorium op te heffen, op welke wijze dat zal gaan en de afwegingen die daarbij een rol spelen, waaronder de maatschappelijke gevolgen, uitvoerbaarheid en begroting. Deze brief zal ook flankerende maatregelen bevatten die zullen worden genomen om eventuele onrust te mitigeren. Door de lange duur van het handhavingsmoratorium hebben sommige opdrachtgevers een afwachende houding aangenomen wat betreft regelgeving. Hoewel het in veel situaties duidelijk is hoe de arbeidsrelatie kwalificeert, kan er een groep opdrachtgevers en opdrachtnemers zijn die naar aanleiding van de aankondiging een overgangperiode nodig hebben om na te gaan of zij wel aan de wet- en regelgeving voldoen. Door de datum van tevoren aan te kondigen, kunnen partijen deze overgangperiode gebruiken om indien nodig hun arbeidsrelatie anders in te richten.

#### 4.2.4. Arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen (AOV)

Een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering zorgt voor bescherming van alle zelfstandigen tegen het risico op inkomensdaling bij arbeidsongeschiktheid. Zelfstandigen kunnen momenteel hiervoor zelf buffers opbouwen of zich hiervoor verzekeren. Een deel van de zelfstandigen is momenteel echter niet of niet volledig beschermd tegen arbeidsongeschiktheid (zo'n 20% van de zelfstandigen heeft een private AOV). Daarnaast draagt een verplichte AOV bij aan een gelijkjer speelveld wat betreft sociale zekerheid rondom het verrichten van werk, zoals beschreven onder paragraaf 4.2.1. Ten slotte zorgt een dergelijke verzekering dat arbeidsongeschikte zelfstandigen minder vaak een beroep doen op de bijstand, wat afwenteling op het collectief voorkomt.

Dit kabinet is daarom voornemens om de reeds ingeslagen weg, voortvloeiende uit het Pensioenakkoord, te vervolgen. Het kabinet heeft in het Coalitieakkoord afgesproken dat er een verplichte verzekering voor zelfstandigen komt, die zo wordt vormgegeven dat oneerlijke concurrentie en te grote inkomensrisico's voor individuen worden voorkomen. Sociale partners hebben over de vormgeving geadviseerd in het advies «Keuze voor zekerheid». Ook in rapporten van de WRR en de Commissie Regulering van Werk is geadviseerd om zelfstandigen verplicht te verzekeren tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. Vanwege de diversiteit van de zelfstandigenpopulatie hecht de Stichting aan keuzemogelijkheden zodat zelfstandigen zelf kunnen bepalen welke verzekering passend is. Het kabinet neemt hiervoor het advies van de Stichting van de Arbeid als leidraad, met als aandachtspunten: betaalbaarheid, uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid.

Voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen heeft het vorige kabinet de uitwerking ter hand genomen. Het uitkeringsregime is op hoofdlijnen uitgewerkt.<sup>47</sup> Tevens is in verschillende fases aan de beoogde publieke uitvoerders – UWV als beoogde uitkeringsverstrekker en re-integratiebegeleider en de Belastingdienst als beoogde premie-inner en heffer – gevraagd om de uitwerking van het Stichtingsadvies te toetsen op uitvoerbaarheid.<sup>48</sup> Vanwege de gesignaleerde (uitvoerings)problematiek rondom de kring van verzekerden is er door het vorige kabinet voor gekozen om vanuit het startpunt van een verzekering voor alleen de zogeheten IB-ondernemers zonder personeel, zonder uitzonderingen of

<sup>47</sup> Kamerstukken II 2020/21, 29 544, nr. 1044.

<sup>48</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 32 043, nr. 520, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29 544, nr. 1044.

keuzemogelijkheden, toe te werken naar een variant die zoveel mogelijk recht doet aan het advies van de Stichting.<sup>49</sup>

#### **a. Verdere stappen in de uitwerking**

Het kabinet komt het komende jaar met een invulling van een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Er dient nog verdere uitwerking plaats te vinden op twee onderdelen (zie «Uitwerking opt-out en Onderling Waarborgfonds»). Ten opzichte van het startpunt is gebleken dat er meer mogelijk is dan een verzekering alleen voor de hiervoor genoemde IB-ondernemers. Ook resultaatgenieters, meewerkend partners en directeur-groootaandeelhouders kunnen worden opgenomen in de kring van verzekerden, conform het advies van de Stichting. Hiermee wordt een grote stap gezet richting de kring van verzekerden zoals de Stichting deze voor zich zag.

Op twee punten ziet het kabinet geen mogelijkheden om het Stichtingsadvies te volgen. De Stichting heeft geadviseerd om zelfstandigen met personeel en directeur-groootaandeelhouders met personeel uit te sluiten van de verzekeringsplicht. Tevens heeft de Stichting geadviseerd om de zelfstandigen de keuze te geven tussen verschillende wachttijden voordat de uitkering start (eigenrisicoperiode): 6 maanden, 12 maanden (default) of 24 maanden. In de bijlage wordt dieper ingegaan op de overwegingen daarbij. Nadere keuzes moeten worden gemaakt voor de verdere vormgeving van de kring van verzekerden en de wachttijd.

#### **b. Uitwerking opt-out en Onderling Waarborgfonds**

Op twee andere onderdelen van het advies van de Stichting is verdere uitwerking noodzakelijk alvorens kan worden geconcludeerd of deze onderdelen wenselijk, uitlegbaar, uitvoerbaar en betaalbaar zijn. Dit betreft ten eerste de geclausuleerde mogelijkheid om uit de publieke verzekering te stappen (*opt-out*), als in plaats daarvan een private verzekering afgesloten wordt. Het doel van de opt-out is dat zelfstandigen de keuze hebben om zelf te bepalen welke verzekering voor hen passend is, zodat de verzekering tegemoet komt aan de verzekeringsbehoefte die de zelfstandige heeft.

Daarnaast heeft de Stichting als uitgangspunt gesteld dat de aanvullende (private) verzekering toegankelijk en betaalbaar is voor alle zelfstandigen. De Stichting heeft in dat verband overleg gevoerd met het Verbond van verzekeraars. Het Verbond heeft aangegeven in het nieuwe stelsel mogelijkheden te zien voor het verbeteren van de toegankelijkheid. De Stichting ziet als mogelijkheid complementair hieraan de uitwerking van de mogelijkheid om een Onderling Waarborgfonds op te richten met een publiekrechtelijke basis, privaatrechtelijke uitvoering en acceptatieplicht. Daarmee moet worden geborgd dat iedere zelfstandige zich aanvullend doch betaalbaar moet kunnen bijverzekeren.

#### **c. Opt-out**

In de brief van 26 maart 2021 gaf het toenmalige kabinet aan twee vraagstukken te zien bij de wens om ontheven te worden van de publieke verzekeringsplicht als in plaats daarvan een aan voorwaarden verbonden private verzekering wordt afgesloten.<sup>50</sup>

Dat was ten eerste vanwege de mogelijkheid dat voornamelijk zelfstandigen met een laag arbeidsongeschiktheidsrisico zich privaat zouden verzekeren, waardoor de betaalbaarheid van de publieke verzekering onder druk zal komen te staan. Om te achterhalen hoe groot dit risico is, is

<sup>49</sup> Kamerstukken II 2020/21, 29 544, nr. 1044.

<sup>50</sup> Kamerstukken II 2020/21, 29 544, nr. 1044.

SEO economisch onderzoek gevraagd om te inventariseren op welke wijze gedragseffecten in het voorgestelde duale stelsel zich manifesteren. Daarnaast is samen met het Verbond van Verzekeraars (kwantitatief) gesimuleerd op wat voor wijze dergelijke gedragseffecten effect hebben op de publieke premie. De conclusie daarvan is dat de gedragseffecten in het duale stelsel houdbaar zijn indien extra solidariteitswaarborgen in het stelsel worden opgenomen.

Ik ben in gesprek met het Verbond van Verzekeraars over hoe deze solidariteitswaarborgen in een duaal stelsel kunnen worden vormgeven, waarbij ook de sociale partners en de beoogde publieke uitvoerders worden betrokken. Ditzelfde geldt voor de wijze waarop getoetst wordt of de private verzekering voldoet aan de voorwaarden die door de Stichting zijn gesteld aan een opt-out, namelijk ten minste een aan de publieke verzekering gelijke dekking (inclusief dekking tot de AOW-gerechtigde leeftijd) en gelijke premie.

Bij de uitvoerbaarheid van de opt-out wordt samengewerkt met de Belastingdienst en het Verbond van Verzekeraars aan het realiseren van een extra gegevensstroom naast de bestaande renseignering<sup>51</sup> om een sluitend stelsel te bewerkstelligen waarbij de zelfstandige ofwel publiek ofwel privaats is verzekerd. Dit is nodig, omdat op deze manier kan worden bewerkstelligd dat de zelfstandige verzekerd is tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico en deze verzekeringsplicht ook niet kan ontlopen.

#### **d. Onderling Waarborgfonds**

Voor het Onderling Waarborgfonds geldt dat dit onderdeel nog bespreking met sociale partners vergt, om te beoordelen of en zo ja in welke vorm dit ingericht kan worden. Aspecten die aandacht behoeven zijn wat voor verzekering(en) deze waarborg/vangnetverzekeraar moet aanbieden en hoe dit zich verhoudt tot de verplichte publieke verzekering, wie een beroep kan doen op deze verzekering(en), hoe de premie wordt begrensd en wie moet bijdragen aan het tekort dat ontstaat door de maximering van die premie.

#### **e. Vervolg**

Er zijn grote stappen gezet bij de uitwerking van de verplichte verzekering, maar op belangrijke onderdelen is nog nader denkwerk noodzakelijk. Samen met de sociale partners en uitvoerders is de verwachting dat dit denkwerk aan het slot van dit kalenderjaar zal zijn afgerond. Op dat moment kan de vormgeving van de verplichte verzekering worden gewogen, waarbij ook de positie van de agrarische sector kan worden bepaald. Het kabinet verwacht vervolgens voortvarend de uitwerking in een wetsvoorstel op te kunnen nemen.

Hierbij geldt dat een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering in welke vorm dan ook veel vraagt van de beoogde publieke uitvoerders. Voor het UWV geldt daarbij dat er sprake is van een mismatch tussen de vraag naar sociaal medische beoordelingen, en het aanbod dat UWV kan leveren.<sup>52</sup> Zonder een oplossing voor dat vraagstuk is een verplichte verzekering voor UWV ook niet uitvoerbaar. Dit probleem staat overigens los van een verplichte AOV en er wordt samen met UWV hard gewerkt aan een oplossing hiervoor. Voor de Belastingdienst geldt dat de verandercapaciteit beperkt is, met name op het gebied van het IT-landschap. Daar komt bij dat samenloop met andere maatregelen uit het Coalitieakkoord – primair hervormingen van Box 3 en toeslagen –

<sup>51</sup> Op dit moment renseigneren verzekeraars al gegevens richting de Belastingdienst, die deze gegevens gebruikt voor het aftrekken van de premie voor de verschuldigde inkomstenbelasting.

<sup>52</sup> Kamerstukken II 2020/21, 26 448, Nr. 645



noopt tot prioritering. Hoewel het kabinet nadrukkelijk wenst om een verplichte verzekering zo spoedig mogelijk in de praktijk te implementeren, voorziet het kabinet dat, los van voorgaande knelpunten, uitvoering van de verplichtstelling door de Belastingdienst op zijn vroegst kan aanvangen tussen 2027 en 2029, afhankelijk van de vormgeving. Hierbij geldt dat elke variant van een verzekering voor zelfstandigen met dermate veel complexiteit vergezeld gaat, dat uitvoering door de Belastingdienst voor 2027 niet voor de hand liggend is.

#### *4.3 Altijd uitzicht op nieuw werk*

We willen aan mensen, die geen werk hebben of van baan moeten veranderen, de zekerheid geven dat er altijd uitzicht is op nieuw werk. Hiertoe stimuleren we leven lang ontwikkelen (LLO) en gaan we samen met sociale partners, gemeenten en het UWV, meer mensen naar werk begeleiden. Het kabinet en haar maatschappelijke partners werken toe naar een arbeidsmarktinfrastructuur die werkenden, werkzoekenden en werkgevers toegang biedt tot integrale, herkenbare en laagdrempelige dienstverlening.

##### 4.3.1 Van-werk-naar-werk

Zoals in de inleiding van deze brief is geschetst, is het hebben van betaald werk goed voor economische zelfstandigheid en heeft werk tal van andere voordelen als zingeving en sociale ontwikkeling. Er is echter een groep werkzoekenden die (langdurig) langs de kant staat, ook in de huidige krappe arbeidsmarkt. Daarnaast is er een groep werkenden die op de korte of langere termijn risico loopt op (langdurige) werkloosheid. Op dit moment hebben (werkende) werkzoekenden alleen toegang tot dienstverlening die is gekoppeld aan hun dienstverband of inkomenssituatie (WW, WIA, Wajong, bijstand of geen inkomen). Hierdoor kan niet bij iedere werkzoekende worden voorzien in alle ondersteuning die nodig kan zijn. Daarnaast is de huidige arbeidsmarktdienstverlening versnipperd. Er zijn veel verschillende loketten en regelingen. Vooral mensen die extra ondersteuning nodig hebben raken daardoor het overzicht kwijt en krijgen niet altijd op tijd toegang tot de dienstverlening die zij nodig hebben. De arbeidsmarktinfrastructuur moet werkzoekenden vroegtijdig dienstverlening bieden die zij nodig hebben om (ander) werk te vinden of werk te houden. Dat is ook in het belang van werkgevers omdat zij beter zicht krijgen op werkzoekenden.

In het coalitieakkoord is de maatregel uitbreiding arbeidsmarktinfrastructuur opgenomen om de overgang van werk-naar-werk en van (geen) uitkering-naar-werk te stimuleren. Onderdeel hiervan zijn instrumenten voor om- en bijscholing die de overstap naar tekortberoepen ondersteunen. Het doel is om mensen duurzaam inzetbaarder te maken op de arbeidsmarkt en daarmee meer zekerheid te bieden op werk en inkomen. En om werkgevers te voorzien van personeel. Mensen moeten zoveel mogelijk eigen regie kunnen nemen op hun loopbaan en eigen ontwikkeling. De ambitie is om toe te werken naar een publiek-private arbeidsmarktinfrastructuur die werkenden, werkzoekenden en werkgevers toegang biedt tot integrale, herkenbare en laagdrempelige dienstverlening die aansluit bij wat in hun situatie nodig is. Daarin houden private en publieke partijen ieder hun eigen verantwoordelijkheid. Met de crisisdienstverlening door regionale mobiliteitsteams is daarmee al ervaring opgedaan. We willen van deze aanpak behouden wat goed blijkt te werken.



### 4.3.2 Leven lang leren en ontwikkelen

Tegelijkertijd is ook extra inzet nodig op het stimuleren van een leven lang ontwikkelen (LLO). Het is belangrijk om mensen tijdig toe te rusten om beter om te kunnen gaan met de vele en snelle veranderingen op de arbeidsmarkt.

Leven lang ontwikkelen draagt bij aan het versterken van de duurzame inzetbaarheid en participatie van werkenden en werkzoekenden, het helpt werkloosheid door veroudering van kennis en vaardigheden te voorkomen, het stimuleert doorgroeien in de loopbaan, het geeft meer voldoening en werkplezier en meer inkomen. LLO draagt daarmee vanuit sociaal en economisch perspectief bij aan het goed functioneren van de arbeidsmarkt, het beter matchen van vraag en aanbod en het kunnen realiseren van ambities op het gebied van transitie, innovatie en groei. Een sterke ontwikkelcultuur is daarvoor cruciaal, waarin het voor mensen en voor bedrijven vanzelfsprekend is om zich te blijven ontwikkelen. Dit vraagt gezamenlijke inzet vanuit de overheid en de betrokkenen, zoals sociale partners, opleiders, intermediairs, uitvoeringsorganisaties en regionale arbeidsmarktpartijen.

Het streven is rond de zomer uw Kamer een brief te sturen met het Actieplan LLO, waarin het kabinet verder uitwerkt wat de uitdagingen zijn en hoe deze worden opgepakt. Daarin komt tevens de afspraak uit het coalitieakkoord aan de orde over de inzet van 4 x € 125 miljoen voor leven lang ontwikkelen.

#### *4.4 Aanpassingen in arbeidsongeschiktheidswetgeving*

Eerder is namens dit kabinet de ambitie uitgesproken om samen met sociale partners te gaan kijken naar mogelijke hervormingen in de WIA-wetgeving met expliciete aandacht voor de uitvoerbaarheid, betaalbaarheid en uitlegbaarheid van het stelsel. Via een aparte brief zal uw Kamer verder worden geïnformeerd over de uitwerking van dit traject, alsmede een toelichting over de voortgang rondom het sociaal-medisch beoordelen. Deze brief komt niet zoals eerder toegezegd voor de zomer naar uw Kamer. De brief is in de afrondende fase, maar ik heb nog enkele weken nodig voor de afronding en zal de brief aan het eind van de zomer aan uw Kamer doen toekomen.

#### *4.5 Mee doen aan de basis van de arbeidsmarkt*

Iedereen in Nederland verdient een goed bestaan en moet mee kunnen doen. In de planningsbrief van februari jl. heeft het kabinet enkele aandachtspunten genoemd met betrekking tot maatregelen gericht op de basis van de arbeidsmarkt. Hieronder wordt kort de voortgang op deze punten vermeld.

De afgelopen tijd is er door de Minister voor Armoede, Participatie en Pensioenen gewerkt aan een traject om de Participatiewet in balans te brengen. Om dit te bewerkstelligen heeft uw Kamer onlangs een rapport met beleidsvoorstellen, waaronder het aanpassen van de bijverdiengrenzen in de Participatiewet, ontvangen.<sup>53</sup>

De kostendelersnorm wordt gewijzigd zodat inwonende jongvolwassenen tot 27 jaar niet langer meetellen als kostendeler voor de uitkering van huisgenoten. De inwerkingtreding van deze wijziging is beoogd per 1 januari 2023 na instemming door Tweede en Eerste Kamer. Deze

<sup>53</sup> Kamerstukken II 2021/22, 34 352, nr. 253.

wijziging wordt met een nota van wijziging bij het Wetsvoorstel Breed Offensief meegenomen. Nu de uitvoeringstoetsen en Internetconsultatie hebben plaatsgevonden, heeft de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen deze nota van wijziging op 13 juni 2022 aan uw Kamer aangeboden.<sup>54</sup>

Samen met sociale partners, gemeenten, UWV en het onderwijsveld, willen we de komende jaren meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werk begeleiden. Een belangrijke stap om dat mogelijk te maken is het wetsvoorstel Wijziging van de Participatiewet Uitvoeren Breed offensief. Op 27 juni is dit wetsvoorstel behandeld in de Tweede Kamer.

Daarbij is de banenafpraak een belangrijk instrument om mensen die met een steuntje in de rug bij een reguliere werkgever aan de slag kunnen, aan het werk te helpen. De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen is met betrokkenen in gesprek over de banenafpraak. Op basis hiervan zal zij ook het wetsvoorstel voor een vereenvoudigde banenafpraak wegen, dat door het vorige kabinet is voorbereid om de systematiek te vereenvoudigen en administratieve belemmeringen weg te nemen. Over de uitkomsten wordt de Kamer nog voor het zomerreces geïnformeerd. Dit in combinatie met de gerealiseerde aantallen in 2021.

Daarnaast willen we er samen met gemeenten en werkgevers voor zorgen dat mensen die langdurig in de bijstand zitten actief worden benaderd, ondersteund en gestimuleerd naar werk. De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen verkent op korte termijn met partijen in de arbeidsmarktregio's welke mogelijkheden er zijn om inzet op dit gebied te versterken. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de motie De Kort.<sup>55</sup>

Ook stimuleren we de inzet van beschermt werk voor mensen die wel kunnen werken maar dit alleen in een beschutte en aangepaste omgeving kunnen doen. Concreet werkt het kabinet op dit moment uit of de ambitie en beschikbare middelen voldoende met elkaar in balans zijn, heroverweegt het kabinet de verdeling van de begeleidingsmiddelen beschermt werk en heeft het kabinet een wijziging van het Besluit beschermt werk in gang gezet, zodat mensen makkelijker terug kunnen vallen op beschermt werk als blijkt dat een baan in het kader van de banenafpraak toch niet lukt.

Tot slot wordt gewerkt aan een toekomstgerichte ontwikkeling van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. Deze bedrijven spelen een belangrijke rol om de inclusieve arbeidsmarkt te bereiken en zijn voor veel mensen een belangrijke opstap naar werk, een plek waar je in een beschutte omgeving kan werken en een plek waar je kunt terugvallen als het even niet lukt bij het bedrijf waar je werkt. Zoals de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen onlangs met de Kamer communiceerde, wordt de komende tijd in samenwerking met sociaal ontwikkelbedrijven, gemeenten, vakbonden, werkgeversorganisaties en andere maatschappelijke partners verkend welke maatregelen er nodig zijn voor een toekomstbestendige sociale infrastructuur.<sup>56</sup> Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie van het lid Ceder, die uw Kamer recent heeft aangenomen.<sup>57</sup> Voor het zomerreces wordt uw Kamer nader

<sup>54</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 394, nr. 22.

<sup>55</sup> Kamerstukken II 2021/22, 34 352, nr. 250.

<sup>56</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 644, nr. 15.

<sup>57</sup> Kamerstuk II 2021/22, 34 352, nr. 245.

geïnfomeerd over de wijze waarop deze verkenning wordt uitgevoerd en wanneer de uitkomsten kunnen worden verwacht.

## **5. Afsluiting en vervolgstappen**

De arbeidsmarkt is dringend toe aan een hervorming om te borgen dat iedereen ook in de toekomst kan meedoen via kwalitatief goed werk en het verdienvermogen van Nederland op peil blijft. Het kabinet erkent de relevantie en noodzaak van deze missie volledig en ziet de maatregelen uiteengezet in deze brief als een belangrijke stap in het meer toekomstbestendig maken van de arbeidsmarkt en vindt het belangrijk om daarmee tegelijkertijd (sociale) scheidslijnen tegen te gaan. Deze missie wordt ondersteund door de adviezen van de Commissie Regulering van Werk en het MLT-advies van de SER. Het kabinet ziet de hierboven beschreven maatregelen als een samenhangend pakket dat in haar totaliteit de arbeidsmarkt aanzienlijk en structureel zal verbeteren, met een evenwicht tussen de belangen van alle partijen en groepen die deelnemen aan de arbeidsmarkt.

De gepresenteerde plannen en denkrichtingen zullen de komende tijd worden omgezet naar verder uitgewerkte beleidsvoornemens, wetteksten en regelingen. Het kabinet zal uw Kamer blijven informeren over de voortgang op de verschillende deelonderwerpen uit deze brief en nodigt uw Kamer uit om in gesprek te gaan over de precieze maatregelen en de grote lijnen van het arbeidsmarktbeleid.

Het kabinet zal zich inspannen om deze verdere uitwerking zo snel en zorgvuldig mogelijk te realiseren en zal hierbij nauw optrekken met sociale partners, uitvoeringsorganisaties en andere maatschappelijke partijen. Gelet op het belang van een evenwichtig arbeidsmarktpakket, streeft het kabinet ernaar om uiterlijk begin 2023 besluiten te nemen over de invulling van maatregelen die werkgeverschap aantrekkelijker maken en wendbaarheid van ondernemingen vergroten. In diezelfde periode verwacht het kabinet met concrete wetsvoorstellen te kunnen komen voor het beter reguleren van flexibele contractvormen. De samenhang binnen het gehele pakket aan maatregelen zal, kortom, in het oog worden gehouden bij de uitwerking en datum van inwerkingtreding van de verschillende onderdelen ervan.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
C.E.G. van Gennip

## OVERZICHT VOORSTELLEN

Thema	Maatregel	Stand van Zaken
1) Het aangaan van duurzame arbeidsrelaties stimuleren binnen wendbare ondernemingen en het beter reguleren van tijdelijke contracten en driehoeksrelaties	Vervangen oproepcontract door basiscontract (met meer inkomens- en roosterzekerheid)	Dit voorstel wordt nader uitgewerkt.
	Uitzendcontracten: aanpassingen fase A (52 weken), fase B (2 jaar) en vervallen onderbrekingstermijn	Dit voorstel wordt nader uitgewerkt.
	Uitzendcontracten: ten minste gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden ten opzichte van werknemers die direct werken bij de inlener	Dit voorstel wordt nader uitgewerkt.
	Invoering certificeringsstelsel terbeschikkingstelling	Medio 2022 volgt een kamerbrief met hoofdlijnen van het voorstel en volgt een consultatie voor het wetsvoorstel.
	Ketenbepaling: vervallen onderbrekingstermijn in de keten	Deze maatregel wordt nader uitgewerkt.
	Inrichten van een arbeidscommissie	Dit voorstel wordt nader uitgewerkt.
	Van-werk-naar-werk bij beëindiging arbeidsovereenkomst vormgeven	Het kabinet beziet – in overleg met sociale partners – invulling te geven aan deze maatregel.
	Deeltijd-WW	Het kabinet werkt aan een uitvoerbare variant met als doel die in de tweede helft van het jaar te presenteren.
	Loondoorbetaling bij ziekte	Het kabinet werkt dit – in overleg met sociale partners – nader uit.
	2) Een gelijk spelveld tussen werknemer en zelfstandige, meer duidelijke en opeisbare regels en handhaving	Beter benutten wendbaarheid met behoud duurzame arbeidsrelaties
Wijzigingen in fiscaliteit: afbouw zelfstandigenaftrek en afschaffing fiscale oudedagsreserve (FOR)		Voorstellen uit het coalitieakkoord worden uitgevoerd.
Experimenteerwetgeving voor vrijwillige aansluiting door zelfstandigen in pensioenregelingen tweede pijler		Dit voorstel wordt opgenomen in Wet toekomst pensioenen.
In lijn brengen van ACM leidraad «tariefafspraken zzp'ers» met richtsnoeren Europese Commissie		Na deze zomer wordt de Kamer hier nader over geïnformeerd.
In regelgeving verder verduidelijken «in dienst van een ander» (gezag)		In het najaar wordt Kamer hier nader over geïnformeerd.
Webmodule als voorlichtingsinstrument en verkennen doorontwikkeling		In het najaar wordt Kamer hier nader over geïnformeerd.
Inzet van een rechtsvermoe-den bij platformwerk.		In het najaar wordt Kamer hier nader over geïnformeerd.
Het vergroten van de effectiviteit van toezicht en handhaving		De Kamer heeft hierover een aparte brief ontvangen.
Arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen		De uitwerking van dit voorstel uit het Pensioenakkoord loopt. Het komende jaar komt het kabinet met een invulling van het voorstel.

Thema	Maatregel	Stand van Zaken
3) Altijd uitzicht op nieuw werk	<p>Integrale, herkenbare en laagdrempelige van-werk-naar-werk dienstverlening</p> <p>Actieplan leven lang ontwikkelen (LLO)</p>	<p>Het kabinet werkt dit voorstel uit het coalitieakkoord uit in samenwerking met betrokken partijen.</p> <p>Het kabinet stuurt rond de zomer een brief met de uitwerking van het actieplan naar de Kamer.</p>
4) Aanpassingen in de arbeidsongeschiktheidswetgeving (WIA)	Aanpassingen in de arbeidsongeschiktheidswetgeving	Eind van de zomer informeert het kabinet de Kamer over de uitwerking van dit traject.
5) Mee doen aan de basis van de arbeidsmarkt	Traject Participatiewet in balans	Voor de zomer stuurt het kabinet een rapport met beleidsvoorstellen.
	Wijziging kostendelersnorm	Inwerkingtreding beoogd voor 1 januari 2023. Deze wijziging wordt meegenomen met een nota van wijziging bij het Wetsvoorstel Breed Offensief.
	Hardvochtige effecten Bbz en IOAZ	Dit loopt mee in het bredere traject over hardvochtige effecten in SZW-wet- en regelgeving. In het najaar van 2022 zal hierover een brief naar de Kamer gestuurd worden.
	Wetsvoorstel Wijziging van de Participatiewet Uitvoeren Breed Offensief	Dit wetsvoorstel ligt voor in de Kamer.
	Voorstellen rond de Banenafpraak	Voor de zomer ontvangt de Kamer een brief.
	Actief benaderen van mensen die langdurig in de bijstand zitten	Het kabinet verkent op korte termijn de mogelijkheden op dit gebied en informeert de TK hierover in Q3 (cf. Motie De Kort).
	Stimuleren inzet beschut werk	Het kabinet is bezig met de uitwerking. Ook in samenhang met de ambities uit het coalitieakkoord.
	Sociaal ontwikkelbedrijven	Er wordt een onderzoek ingesteld. Voor de zomer ontvangt de Kamer hierover een brief.

*Onderscheid zelfstandigen/DGA met en zonder personeel*

Samen met de Belastingdienst is er nagegaan op welke wijze er een onderscheid gemaakt kan worden tussen zelfstandigen met- en zonder personeel. Omdat voor de kring van verzekerden aansluiting wordt gezocht bij wettelijk gedefinieerde doelgroepen in de Wet Inkomstenbelasting 2001, is gekeken naar mogelijkheden in de inkomstenbelasting en de koppeling met de loonheffingen. Bij de aangifte voor de inkomstenbelasting kan aan de belastingplichtige worden gevraagd of er sprake is van personeelskosten. Deze informatie heeft geen fiscaal belang voor de inkomstenbelasting en het onjuiste invullen van deze vraag heeft dan ook geen gevolgen. Onderscheid maken op basis van deze verstrekte gegevens zal, wanneer zij niet overeenkomen met de werkelijkheid, er mogelijk toe kunnen leiden dat zelfstandigen in strijd met het doel van de regeling niet verzekerd zijn voor arbeidsongeschiktheid.

Verder geldt dat een fijnmazige definitie van personeel noodzakelijk is om misbruik te voorkomen en het doel van de regeling in het oog te houden. Hierbij spelen vraagstukken als:

- de minimale duur van de dienstbetrekking;
- een eventueel toetsmoment;
- het minimum aan loon;
- de aard van de werkzaamheden.

Er is gekeken of door middel van een koppeling met de loonheffingen inzicht kan worden verschaft in deze doelgroep. Uit de aangifte voor de loonheffingen volgt immers of iemand personeel in dienst heeft. De groep zelfstandigen die inhoudingsplichtig is voor de loonheffingen kan dan uitgezonderd worden van de verzekeringsplicht. Deze route is niet waterdicht. Ten eerste kan het zijn dat de inhoudingsplichtige bijvoorbeeld alleen een nabetaling heeft gedaan, waardoor het niet in de rede ligt om deze zelfstandige uit te sluiten. Ten tweede gelden de vraagstukken rondom de definitie van personeel net zo goed als er een koppeling wordt gemaakt met de loonheffingen. Ten derde is een koppeling tussen systemen van de inkomstenbelasting en de systemen voor de loonheffingen zeer complex en maakt de systemen minder wendbaar.

Het bovenstaande noopt het kabinet tot de conclusie dat het maken van onderscheid tussen zelfstandigen met- en zonder personeel tot dermate veel complexiteit leidt, dat dit niet wenselijk wordt geacht.

*Gedifferentieerde wachttijd*

Een gedifferentieerde wachttijd zou verzekerden de mogelijkheid geven om te kiezen hoe lang het duurt tot de uitkering start, nadat de verzekerde ziek raakt. Een langere wachttijd gaat gepaard met een lagere premie en kan bijvoorbeeld aantrekkelijk zijn voor zelfstandigen met een andere voorziening (eigen buffer, schenkring). Voor een kortere wachttijd geldt het omgekeerde.

Een combinatie van uitvoeringstechnische, beleidsmatige en gedrags-economische redenen zorgen ervoor dat het kabinet geen mogelijkheden ziet om dit effectief te volgen. Zo leidt de keuzemogelijkheid tot risicoselectie. Zelfstandigen die al ziek zijn, een slechte gezondheid hebben of een zwaar beroep hebben, zullen naar verwachting vaker voor een korte wachttijd kiezen waardoor de premie voor deze wachttijd relatief hoog wordt. Hierdoor wordt kiezen voor de korte wachttijd duurder totdat er enkel nog slechte

risico's en zelfstandigen met zeer sterke preferenties voor de kortste wachttijd kiezen. De hoge prijs voor de publieke verzekering met een korte wachttijd geeft goede risico's die graag een korte wachttijd hebben bovendien een extra prikkel om voor een private verzekering te kiezen.

De Stichting wil risicoselectie beperken door eenmalig de keuze qua wachttijd toe te staan namelijk bij de aanvang van de verzekering. Zodoende kan de premiestijging relatief worden beperkt.

Het kabinet acht de meerwaarde van de keuzemogelijkheid echter beperkt, als deze keuzemogelijkheid er maar één keer is. Dat komt omdat de verzekeringsbehoefte van een zelfstandige gedurende het werkzame leven kan veranderen, net als het werk dat de zelfstandige verricht.

Deze optie compliceert daarnaast de uitvoering sterk door de veelvoud aan data die ontstaat als wordt gewerkt met verschillende wachttijden en dus verschillende premies.

Daar komt bij dat de kortere wachttijd van zes maanden compli- cerend werkt. Zo zorgt het ervoor dat meer uitkeringen op basis van niet-definitief vastgestelde gegevens moeten worden verstrekt. De inkomens van de zelfstandige zullen vaker dan bij een wachttijd van een jaar of twee jaren nog niet voor de inkomstenbelasting definitief zijn vastgesteld, waardoor nabetalingen en terugvorderingen vaker kunnen voorkomen.