[redacted]

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

14/12 CG

TER BESLISSING

[redacted]

Aan Minister van SZW

Datum
9 december 2022

Onze referentie
[redacted]

Opgesteld door
[redacted]

Tweede contactpersoon

Bijlage(n)
0

nota

Nota voorstel te lakken passages openbaarmaking beslisnota's

→ let op naar overleggen vandaag nog doorschuiven
- myrna samenv.
- §4
- "the why"

Aanleiding
N.a.v. BWO PNIL afgelopen vrijdag is in de voortgangsbrief nog een korte tekst toegevoegd. Die sturen we hierbij toe (geel gearceerd).
Bij het verzenden van de voortgangsbrief zzp worden ook de onderliggende beslisnota's meegestuurd. De lakvoorstellen vindt u bijgevoegd.

Geadviseerd besluit
Bent u akkoord met de toegevoegde passages in de brief en het lakken van de gearceerde passages in de nota's?

Kernpunten
- Met de voortgangsbrief werken met en als zelfstandige(n) worden ook de vier vanuit SZW opgestelde beslisnota's die daaraan ten grondslag liggen, meegezonden aan de Tweede Kamer. Daarnaast is er nog een voorbereidende nota gemaakt voor het BWO op 19 oktober met de Staatssecretaris voor Financiën en Fiscaliteit en MEZK. Die wordt ook meegezonden, maar bevat geen te lakken informatie.
- Voor het onderwerp handhaving is een beslisnota met lakvoorstellen toegevoegd die vanuit het Ministerie van Financiën en Belastingdienst is voorbereid aan de Staatssecretaris voor Financiën en Fiscaliteit. De lakvoorstellen zijn daar intern gedaan en afgestemd. Een definitief gelakte versie volgt na akkoord van de Staatssecretaris voor Financiën en Fiscaliteit.
- Wij stellen voor de gearceerde passages te lakken. Deze passages betreffen, naast persoonsgegevens van de opstellers, teksten die we gelet op de lopende onderhandelingen met sociale partners nu niet in de openbaarheid kunnen brengen, juist ook vanwege de samenhang met het brede arbeidsmarktpakket en het onderwerp zzp. Op één punt (beslisnota 4) is nog een tekst gelakt over de besteding van de arbeidsmarktenveloppe. De indeling van die enveloppe is nog niet eerder gewisseld met de TK en zal richting voorjaar worden gedeeld.
- N.a.v. het BWO PNIL met de Minister van Langdurige Zorg en de Minister van OCW is nog een passage toegevoegd over een gezamenlijk werkprogramma. U vindt de laatste versie van de voortgangsbrief in de bijlage met in geel gearceerd te toegevoegde passage. Deze is afgestemd met de betrokken ministeries.

[redacted]

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

2/11 GF

TER BESLISSING

[redacted]

Aan Minister van SZW

Datum
28 oktober 2022

Onze referentie
[redacted]

nota

Voortgangsbrief ZZP

Opgesteld door
[redacted]

Tweede contactpersoon
[redacted]

Uiterlijk bij
31 oktober 2022

Bijlage(n)
0

Aanleiding

- Hierbij doen we u de concept-voortgangsbrief zzp toekomen, conform afspraak tijdens het BWO van 19 oktober met de staatssecretaris van Financiën en Fiscaliteit en het Ministerie van EZK (waargenomen door DG Bedrijfsleven en Innovatie).
- In dat overleg zijn de hoofdpunten van de inmiddels uitgewerkte (en bijgevoegde) brief aan de hand van een uitgebreide nota al gewisseld en geaccordeerd. Enige punt wat daar nog niet en-detail is gewisseld is het onderwerp toezicht en handhaving, waarvan in een presentatie de plannen zijn toegelicht.

Geadviseerd besluit

- Graag ontvangen we uw opmerkingen en commentaar op de bijgevoegde brief en horen we of u akkoord bent met verzending aan de CWIZO (uiterlijk 4 november).

Kernpunten

- Deze brief bevat de uitwerking van de zzp maatregelen langs de drie sporen waaronder de inzet waarover besloten is in het BWO. Het is door de hoeveelheid onderwerpen en de uitwerking een lange brief geworden, een managementsamenvatting volgt nog.

graag!

- De brief wordt parallel voorgelegd aan de Minister van EZK en Staatssecretaris van Financiën en Fiscaliteit;
- In het BWO beschikten we als SZW nog niet over de voorgestelde teksten op lijn 3 (toezicht en handhaving). De conceptteksten zijn nu toegevoegd in de bijlage. Deze teksten zijn nog in ontwikkeling en de stijl moet nog consistent worden gemaakt met de rest van de brief.
- Voor het onderwerp rechtsvermoeden gaf u in het BWO aan nader te willen bezien of en hoe de effectiviteit van het rechtsvermoeden vergroot kan worden. Hieraan besteden we onder het kopje toelichting (en in de brief zelf) extra aandacht.
- De brief wordt op 31/10 (werkgroep-niveau) en 2/11 (regiegroep-niveau) met sociale partners besproken. Inzet is om de input vanuit sociale partners ook te verwerken in de versie die uitgestuurd wordt richting de CWIZO.
- Volgens planning dient de brief op vrijdag 4 november aangeleverd te worden bij de CWIZO. Planning is dat bespreking in de ministerraad op 2 december plaatsvindt.

- Conform de toezegging aan de TK in de hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt (herhaald in het Commissiedebat van 20/10) dient de brief vervolgens zo snel mogelijk aan de TK gezonden te worden. Met een verzending van deze brief aan de TK in 2022, wordt ook de eerste mijlpaal uit het Herstel- en Veerkrachtplan voor de verduidelijking van de wetgeving rondom arbeidsrelaties behaald.
- Intussen wordt verder gewerkt aan de uitwerking van de verschillende maatregelen om in de zomer een wetsvoorstel gereed te kunnen hebben voor internetconsultatie en na de zomer aan de Raad van State te kunnen versturen.

Toelichting

Rechtsvermoeden

- Voor het onderwerp rechtsvermoeden hebt u in aanloop naar en tijdens het BWO aangegeven te willen bezien hoe de effectiviteit van het rechtsvermoeden werkt en of de werkzaamheid hiervan vergroot kan worden, met name voor kwetsbare werkenden.
- U vraagt terecht aandacht voor het belang van effectiviteit en de kwetsbaarheid van een rechtsvermoeden als het gaat om werkenden met een minder goede onderhandelingspositie. Zij zullen doorgaans hun rechtspositie gedurende de arbeidsrelatie niet op durven eisen, uit angst dat daarmee de werkzaamheden/arbeidsrelatie eindigt.
- Die kwetsbaarheid geldt niet alleen voor een vermoeden gekoppeld aan een uurtarief, maar geldt in algemene zin voor rechtsvermoedens. Tegelijkertijd gaat van een rechtsvermoeden ook een preventieve werking uit (werkgevenden zullen bij aanvang van de werkzaamheden beter nagaan hoe de arbeidsrelatie gekwalificeerd moet worden) en helpt het vermoeden, om de eigenlijke rechtspositie (en bijbehorende rechten) achteraf na beëindiging van de werkzaamheden succesvol te claimen.
- In aanvulling hierop is de meerwaarde van het rechtsvermoeden nadrukkelijk ook verknoopt met de bredere inzet op het thema zzp. In algemene zin wordt schijnzelfstandigheid in de toekomst gemakkelijker te herkennen en effectiever bestreden door de inzet op een gelijker speelveld, duidelijker regelgeving en het intensiveren van toezicht en handhaving door de Belastingdienst.
- In algemene zin zal dat pakket naar verwachting leiden tot een veel meer juist gekwalificeerde arbeidsrelaties (en afname schijnzelfstandigheid). Voor (economisch) kwetsbare werkenden met een minder goede onderhandelingspositie is het daarbij naar verwachting behulpzaam dat zij aan de hand van een eenvoudig hanteerbaar criterium zoals het uurtarief, een arbeidsovereenkomst kunnen claimen aan de hand van het rechtsvermoeden. Feit dat het één criterium betreft, maakt het naar verwachting gemakkelijker voor de werkende om te beoordelen wanneer dit vermoeden kan worden ingeroepen (bijv. ten opzichte van het vermoeden in de platformwerkrichtlijn, waar meerdere criteria van toepassing moeten zijn).
    - Als een werkgevende deze claim niet honoreert, zal een werkgevende naar de rechter moeten, maar daar geldt wel dat de werkgevende vervolgens moet bewijzen dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. De positie van werkenden in een meer kwetsbare (economische) positie, wordt daarmee versterkt.
    - De gang naar de rechter vormt voor werkenden een belemmering. Verwachting is wel dat ondersteuning door vakbonden en de initiatieven die we nu uitwerken om de opeisbaarheid van rechten

van werkenden te vergroten (hierover ontvangt u op korte termijn een separate nota) deze drempel evt. wel kunnen verkleinen.

Datum
28 oktober 2022

Onze referentie

[redacted]

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

TER BESLISSING

[redacted]

Datum
10 oktober 2022

Onze referentie
[redacted]

Opgesteld door
[redacted]

Tweede contactpersoon

Uiterlijk bij
14 oktober 2022

Bijlage(n)
1

Aan Minister van SZW

nota

Nota voortgangsbrief zzp / BWO

Aanleiding

- In de hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt zijn maatregelen aangekondigd voor werken met zzp'ers langs een drietal lijnen: een gelijker speelveld voor contractvormen (1), meer duidelijkheid over de vraag wanneer gewerkt wordt als werknemer dan wel als zelfstandige + het ondersteunen van werkenden om hun rechtspositie op te eisen (2) en het verbeteren van toezicht en handhaving op schijnzelfstandigheid (3).
- Via deze nota informeren we u, in aanvulling op de korte stand van zaken notitie van drie weken geleden, uitvoeriger over de stand van de uitwerking.
- Op woensdag 19 oktober heeft u een BWO met de staatssecretaris van Financiën en Fiscaliteit en de Minister van EZK over de stand van zaken richting de voortgangsbrief. Deze nota dient ook ter voorbereiding daarvan. Voor lijn 3 (toezicht en handhaving) verwachten wij vlak voor het BWO informatie vanuit de Belastingdienst/Financiën over de voorgenomen inzet op dit onderwerp in de voortgangsbrief.
- Op donderdag 20 oktober is er een CD arbeidsmarktbeleid. Dit biedt een gelegenheid om de stand van zaken op het onderwerp te schetsen, zij dat we op de inhoud van de voortgangsbrief niet teveel vooruit kunnen lopen omdat we veel punten nog aan het uitwerken zijn, en in gesprek zijn met sociale partners.

Geadviseerd besluit

Graag bespreken we voor de belangrijkste onderdelen de inzet in de voortgangsbrief zzp (die ook aan de orde kunnen komen in het BWO). Hieronder is onder toelichting op elk voor deze onderdelen de toelichting gegeven en van een beslispunt voorzien.

Kernpunten

- Graag leggen we u een aantal keuzes voor rondom inhoud van de voortgangsbrief, en proces om te komen tot een wetsvoorstel. Graag horen we of u zowel qua proces en inrichting van de voortgangsbrief als qua inhoud op de verschillende deelonderwerpen hiermee kunt instemmen. De planning blijft conform het door u eerder (zie bijlage 1) geaccordeerde tijdpad.
- De uitwerking van zowel verduidelijking criteria arbeidsovereenkomst en rechtsvermoeden is besproken met sociale partners[redacted]

[redacted]

Datum
10 oktober 2022

Onze referentie
[redacted]

Toelichting
De belangrijkste maatregelen uit de voortgangsbrief die we aan het schrijven zijn betreffen de uitwerking van de verduidelijking van criteria rond de arbeidsovereenkomst (I) en het rechtsvermoeden (II), daarnaast zal nog kort op de webmodule (III) worden ingegaan. Hieronder treft u de voorgestelde inzet op deze punten aan, voorzien van beslispunten.

I. Verduidelijking van de criteria van de arbeidsovereenkomst

a. Politieke context en voorgestelde proces uitwerking verduidelijking

- De afbakening van werknemerschap aan de hand van de criteria van de arbeidsovereenkomst in artikel 7:610 BW bestaat sinds 1907 en is vanuit de wetgever sindsdien vrijwel ongewijzigd: arbeid, loon, en in dienst van een ander (ook wel: gezag). Het verduidelijken van de vraag wanneer op basis van een arbeidsovereenkomst wordt gewerkt en daarmee of iemand werknemer is krijgt alleen hierdoor al (politieke) zwaarte.
- De discussie wie werknemer is en wie het kan stellen zonder arbeidsrechtelijke bescherming en de werknemersregelingen in de sociale zekerheid, is – naast een behoorlijk technisch juridische vraag - bij uitstek ook een (politieke) vraag waarover verschillend gedacht wordt in de samenleving.
- Tot nu toe konden politieke stromingen elkaar vinden in het idee dat *schijnzelfstandigen* werknemer moeten zijn en dat *echte zelfstandigen* als zelfstandige mogen werken. Het verduidelijken van 'in dienst van' impliceert dat de politiek gaat invullen en concretiseren wie dan echte zelfstandigen zijn, en wie niet. Daarom verwachten wij dat de politieke waarden *beschermen* en *vrij laten* opnieuw zullen botsen.
- Meer ter linkerzijde (en deel van het midden) van het politieke spectrum zal vanuit de beschermingsgedachte nadruk gelegd worden op het belang van kenmerken als inbedding van het werk in de organisatie. Voor deze kant van het politieke spectrum lijkt de grondgedachte dat als werk lijkt op werk dat werknemers doen, dit wijst op het bestaan van een arbeidsovereenkomst.
- Meer ter rechterzijde (en deel van het midden) is nadrukkelijker aandacht voor het op enigerlei wijze opnemen van criteria die wijzen op zelfstandig ondernemerschap, zodat voorkomen wordt dat zelfstandigen tegen hun wil in een bepaalde arbeidsrelatie als werknemer worden gekwalificeerd. Daarnaast bestaat maatschappelijke aandacht voor wat werkenden zelf willen, ook als ze wellicht zelf geen ondernemer zijn maar toch niet als werknemer willen werken.
- De botsende politieke waarden maken dat u op dit dossier alleen met een weloverwogen aanpak tot een succesvolle oplossing kunt komen. Onder succes verstaan we dat u nog deze kabinetsperiode een wetswijziging afrondt. Daarvoor is een aanpak nodig i) waar u politiek de handen voor op elkaar krijgt, ii) die praktisch mag en kan en iii) waar de Belastingdienst substantieel mee kan handhaven en ook UWV mee uit de voeten kan.

- Ter illustratie: het kabinet Rutte II voerde de wet DBA in. En besloot die niet te handhaven omdat deze voor (politieke) onrust zorgde.
- Het kabinet Rutte III bereikte een politiek compromis. Dit bleek vervolgens echter praktisch niet haalbaar. Het compromis bestond uit 3 onderdelen:
  - Schijnzelfstandigen met een laag tarief kregen automatisch een arbeidsovereenkomst (werden dus werknemer)
  - Zelfstandigen met een middelhoog tarief kregen middels een opdrachtgeversverklaring vooraf zekerheid over de aard van hun arbeidsrelatie
  - Zelfstandigen met een hoog tarief kregen een 'opt out' voor de loonbelasting en de werknemersverzekeringen.

- De verduidelijking door nadere invulling van het open begrip "werken in dienst van" zal de politieke verschillen hanteerbaar moeten maken en moeten overbruggen. Om het debat over de vormgeving van de maatregel van verduidelijking hanteerbaar te maken lijkt het goed om in de voortgangsbrief duidelijk aan te geven:
  - Welke (juridische) ruimte voor aanpassing er is (en welke niet);
  - Welke uitgangspunten en keuzes rondom de huidige definitie van de arbeidsovereenkomst en de gevolgen daarvan weliswaar in theorie verlaten kunnen worden, maar desalniettemin voor de toekomst van belang worden geacht; en
  - Op welke onderdelen van verduidelijking nadrukkelijk het gesprek met de TK gezocht wordt om te komen tot een gedragen verduidelijking van de definitie van de arbeidsovereenkomst.
    - Daarbij is het voorstel om bij de verduidelijking zowel aandacht te hebben voor het belang van de inbedding in de organisatie als voor criteria die wijzen op zelfstandig ondernemerschap en daarmee de afwezigheid van een arbeidsovereenkomst (zie hierna onder e de onderbouwing hiervoor).
    - Voorstel richting de voortgangsbrief is om niet de wil van partijen te benoemen als potentieel bruikbaar criterium. De inschatting is dat dit leidt tot meer onduidelijkheid in plaats van minder (zie hierna onder f de uitgebreidere onderbouwing van dat voorstel).

[redacted]

- Door in de voortgangsbrief te schetsen welk kader er geldt en welke keuze daarbinnen te maken zijn, willen we de discussie "trechteren".
- Concreet daarbij is het voorstel in de voortgangsbrief om de belangrijkste hoofdcriteria te benoemen aan de hand waarvan kan worden bepaald wanneer "in dienst van een ander" gewerkt wordt (zie hierna onder e). De invulling van die hoofdcriteria vergt in elk geval nog het selecteren en het comprimeren van in de jurisprudentie bestaande relevante elementen, tot elementen die deze hoofdcriteria zouden moeten inkleuren.
- De keuze voor die elementen die de hoofdcriteria inkleuren/concretiseren willen we nog niet in deze voortgangsbrief maken. Om tot een zoveel mogelijk gedragen inkleuring van hoofdcriteria te komen, gaan we de komende tijd graag verder het gesprek aan met experts, stakeholders, sociale partners en – naar aanleiding van de hoofdlijnenbrief – ook graag met de TK.

- Graag zouden we in februari met de TK in debat gaan naar aanleiding van de voortgangsbrief zzp zodat daar zowel duidelijk kan worden of de hoofdcriteria gedragen worden. In de tussentijd willen we dan ook duidelijkheid hebben welke elementen het meest voor de hand liggen ter inkleuring en die delen met de TK. Vraag is welke wijze daar het meest voor is aangewezen. Een technische briefing voorafgaand aan een debat zou geschikt kunnen zijn.
- De planning voor het wetsvoorstel blijft om een wetsvoorstel voor 1/1/2024 bij de Tweede Kamer in te dienen. Zodat (conform het HVP) de wetgeving per 1/1/25 kan zijn gepubliceerd.

Beslispunt: Kunt u instemmen met het bovenstaande voorgestelde proces voor (verdere) uitwerking van de verduidelijking van de criteria van de arbeidsovereenkomst en daaruit voortvloeiende keuzes voor de voortgangsbrief?

b. Aanleiding, context en doelen verduidelijking

- De combinatie van grote verschillen in fiscale behandeling en in de sociale zekerheid en het gebrek aan handhaving en toezicht de afgelopen jaren, maakt dat er relatief veel druk staat op het verschil tussen zelfstandigen en werknemers en het belang van meer duidelijkheid over het "grijze gebied" en de grenslijn toeneemt. Het geven van richting en meer duidelijkheid door de wetgever, om zo het "grijze gebied" te verkleinen, is daardoor van groot belang.
- Duidelijk is dat we – anders dan waar het gaat om de grote verschillen in fiscale behandeling en qua sociale zekerheid tussen werknemers en zelfstandigen - in Nederland niet uniek zijn in ons type wetgeving. Gezag of werken in dienst van is niet alleen in Nederland of Europese Unie onderscheidend criterium voor arbeidsrechtelijke bescherming (en vaak ook voor hoogte van sociale en fiscale afdrachten). Dit is wereldwijd in veel landen het doorslaggevende het doorslaggevende criterium in de afbakening tussen werknemers en zelfstandigen.
- In de meeste landen wordt dit ingevuld via jurisprudentie wat automatisch leidt tot een benadering die in meer of mindere mate casuïstisch is. Er zitten aan deze benadering voordelen (dynamiek van de arbeidsmarkt kan makkelijk geaccommodeerd worden) maar zeker in combinatie met het ongelijke speelveld in Nederland ook belangrijke nadelen.
- Verduidelijking van de criteria kan bijdragen aan duidelijkheid voor:
    - *Rechtspraak*: criteria waaraan wordt getoetst worden beperkt door wetgever.
      Dit geeft ordening en richting aan rechtspraak, waar deze nu (zeker op lager niveau) nogal eens uiteenloopt; wat in een deel van de arbeidsrelaties rechtsonzekerheid kan meebrengen.
        - Het nut en het belang van verduidelijking en richting geven wordt onderstreept in een vrij recent advies van de Advocaat-Generaal aan de Hoge Raad in de Deliveroo casus en al eerder door de Commissie Borstlap.[1]
    - Meer *rechtszekerheid voor werkgevenden en werkenden*. Ook kunnen die beter hun rol pakken in het uit zich zelf naleven van de regels.

[1] Conclusie van P-G De Bock van 17 juni 2022, (ECLI:NL:PHR:2022:578), in de zaak Deliveroo – FNV.

    - Het doel is daarnaast ook nadrukkelijk het *toezicht en handhaving op de arbeidsrelatie door de toezichthouder (BD) minder complex en arbeidsintensief* te maken.
- Op die manier draagt verduidelijking (indirect) ook bij aan een beter houdbaar sociaal stelsel en gaat het oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen.

Beslispunt: herkent u bovenstaande aanleiding en doelen en bent u het eens ze in de voortgangsbrief op te nemen als onderbouwing voor de verduidelijking van de normen rondom de beoordeling van arbeidsrelaties?

dus wél opnemen?

c. Juridisch kader

- Voorkomen moet worden dat Nederland zich beweegt buiten het Europeesrechtelijk juridisch kader.
- Arbeid, loon en gezag zijn – in de kern – ook de onderscheidende criteria voor werknemerschap in EU verband.
    - Daarbij kent de benadering van wat onder gezag wordt verstaan in Europese jurisprudentie drie belangrijke elementen:
        - het omvat "traditionele" elementen van ondergeschiktheid (aanwijzingen/instructies geven);
        - legt relatief veel nadruk op de organisatorische inbedding van het werk dat wordt verricht; en
        - beoordeelt of er niet sprake is van daadwerkelijk ondernemerschap. Gelet op onder meer het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van ondernemerschap moet er namelijk ook ruimte zijn en blijven om als zelfstandige ondernemer buiten dienstbetrekking te werken;
- Ook is de feitelijke uitvoering van een overeenkomst (feiten en omstandigheden) beslissend voor de vraag of aan die hiervoor genoemde criteria is voldaan en daarmee hoe een arbeidsrelatie kwalificeert. De wil van partijen of de benaming van de contractvorm kan dus nooit bepalend zijn voor de kwalificatie van een arbeidsrelatie.
- Belangrijk is dat de Europese jurisprudentie over het werknemersbegrip voor de invulling van dat begrip primair voor lidstaten van belang is voor onderwerpen die op EU-niveau zijn geharmoniseerd. Dit werkt direct door in de Nederlandse rechtsorde. Het staat lidstaten daarom niet vrij voor deze geharmoniseerde onderwerpen een eigen, afwijkende nationaalrechtelijke invulling aan te geven aan dat werknemersbegrip in het VWEU buiten de kaders van de Europese Unie om. Gelet op de (verdergaande) interactie tussen het Europese en nationale niveau is het echter ook van belang dat het Nederlandse werknemersbegrip, ook voor de niet geharmoniseerde delen, van het arbeidsrecht aansluit op het Europese kader.
    - Dit vloeit voor niet-geharmoniseerde onderwerpen dus niet dwingend voort uit Europees recht, maar om te voorkomen dat twee werknemersbegrippen ontstaan, een Europeesrechtelijke en een nationaalrechtelijke ligt het wel voor de hand. Op het belang van een goede aansluiting van nationale wetgeving op Europese wetgeving en jurisprudentie heeft ook de Commissie Borstlap gewezen.

Beslispunt: Bent u het eens om bovenstaand juridisch kader uit te werken in de brief en daarmee te starten om duidelijk te maken wat de ruimte voor de discussie/vormgeving is voor de verduidelijking van normen rondom de beoordeling van arbeidsrelaties?

dus [redacted] kader aangeven?

d. Uitgangspunten

Hieronder worden een aantal uitgangspunten beschreven die nuttig geacht worden om te hanteren bij de verdere uitwerking en vormgeving van de maatregel. Anders dan bij de beschrijving van het juridisch kader zijn dit uitgangspunten die we in theorie ook anders zouden kunnen kiezen en kunnen vormgeven. Maar het lijkt nuttig om het proces en de discussie hanteerbaar te maken om in de voortgangsbrief toe te lichten waarom we aan deze uitgangspunten willen vasthouden (zie hiervoor onder a).

1) De inzet is om de koppeling tussen arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit te behouden.
De arbeidsrechtelijke kwalificatie blijft daarmee ook leidend voor de kwalificatie in de zin van de sociale zekerheid en fiscaliteit. De Belastingdienst blijft daarmee ook handhaven op de juiste fiscale en premieafdrachten bij werkgevenden op basis van de vraag of op basis van een arbeidsovereenkomst (dienstbetrekking) wordt gewerkt hetgeen wordt bepaald aan de hand van de relevante criteria uit het arbeidsrecht.

ja

- In theorie zou dit ook anders kunnen, maar één toetsingskader voor verschillende rechtsgebieden zorgt voor overzichtelijkheid: de relevante norm is in alle drie de rechtsgebieden dezelfde en rechtspraak is ook gekoppeld.
- Een loskoppeling van de normen tussen rechtsgebieden zou bovendien gemakkelijk tot een derde categorie werkenden leiden. Grootste risico hierbij is dat iemand arbeidsrechtelijk een arbeidsovereenkomst heeft, maar voor de fiscaliteit/sociale zekerheid niet (of andersom).

← N

2) Ondanks de behoefte aan zoveel mogelijk duidelijkheid vooraf, zullen toekomstige normen de nodige openheid moeten houden.

ja
want dat is me een van de problemen nu

- Niet alle situaties kunnen door de wetgever van te voren worden voorzien; criteria moeten kunnen blijven meebewegen met de dynamische praktijk van de arbeidsmarkt. Anders ontstaat statische wetgeving die snel achterhaald kan raken en die ook niet voldoet aan de behoeften van de praktijk;
- De rechter moet de feiten en omstandigheden van een geval kunnen blijven wegen.

3) Uitgangspunt is dat toekomstige invulling van de criteria voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst of indicaties dat zo'n overeenkomst ontbreekt zoveel mogelijk voortbouwen op bestaande elementen en contra-indicaties uit de jurisprudentie. Maar dat we daarin wel ordening aanbrengen aan de praktijk door het comprimeren van de bestaande elementen en het selecteren van belangrijke elementen/contra-indicaties

Bespr / Toel

- Voorkomen moet worden dat een situatie ontstaat waarbij door wijziging van de wetgeving rondom beoordeling van de arbeidsrelatie bestaande jurisprudentie (invulling van de open normen) grotendeels achterhaald wordt. Geheel nieuwe normen zullen immers ook weer tijd nodig hebben om uit te kristalliseren. De onzekerheid/onduidelijkheid over de beoordeling van arbeidsrelaties kan dan – zeker op de korte en middellange termijn - eerder groter worden dan kleiner.

Beslispunt: Bent u het eens om deze uitgangspunten (1, 2 en 3) in de voortgangsbrief te noteren als richtsnoer voor de verdere uitwerking?

e. Te kiezen hoofdcriteria

- Het "werken in dienst van" uit artikel 7:610 BW wordt vertaald in het bestaan van een "gezagsrelatie" of "ondergeschiktheid" tussen werknemer en werkgever. Het voor rekening en risico komen van het economische resultaat van de door de werknemer verrichte arbeid brengt mee dat werkgever gezag moet (kunnen) houden over het werk.
- Verschillende ontwikkelingen hebben geleid tot een emancipatie van werkenden, die gemiddeld genomen meer autonomie bezitten en de afname van gezagsrelaties die gedomineerd worden door strikt toezicht en leiding (werkinstructies, toezicht houden etc.). Inmiddels wordt in de rechtspraak ook gekeken naar de organisatorische omstandigheden zoals het kunnen bepalen van eigen werktijden, het zelfde werk doen als werknemers, het verrichten van kernactiviteiten. Maar dit wordt in de praktijk wisselend toegepast en het is niet duidelijk welke elementen nu belangrijk/leidend zijn.
- In dit verband hebben de Commissie Borstlap en A-G De Bock in haar advies aan de Hoge Raad inzake Deliveroo gewezen op het belang om het belang van het element de inbedding van het werk in de organisatie van de werkverschaffer nadrukkelijker (wettelijk) te markeren als hedendaags criterium om te beoordelen of werk 'in dienst van de andere partij' wordt verricht, en (daarmee) wie het economisch risico van de werkzaamheden draagt. Ook in de Europese Unie speelt de organisatorische inbedding een belangrijke rol bij de vraag of er sprake is van werknemerschap.
- Daarbij wordt ook aandacht gevraagd voor het belang van daadwerkelijk zelfstandig ondernemerschap, in feite het spiegelbeeld van het bestaan van een ondergeschikte relatie. Waar in een arbeidsrelatie sprake is van een daadwerkelijk zelfstandig werkende dan dient deze niet onder de dwingende bescherming van het arbeidsrecht te vallen. Ook in de Europese jurisprudentie is dit een belangrijk element.
- Op basis van bovenstaande is het voorstel om in de voortgangsbrief te melden dat de inzet is om tot drie hoofdcriteria ter invulling van het begrip "werken in dienst van" (gezag) te komen. Naast de meer klassieke vormen van 1) feitelijk gezag en toezicht is daarbij ook relevant of 2) werk organisatorisch is ingebed in de onderneming van de werkgevende. Ook is de vraag van belang of er sprake is van een werkende die 3) daadwerkelijk als zelfstandig ondernemer werkt in de betreffende arbeidsrelatie. Hier kan naar gekeken worden aan de hand van contra-indicaties voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst.
- Bovenstaande vergt nadere uitwerking, zowel wat betreft de elementen die deze hoofdcriteria operationaliseren moeten (zie hieronder onder f) maar ook de onderlinge verhouding tussen deze hoofdcriteria. Daarbij is bijvoorbeeld de vraag van belang: kan – indien werk nadrukkelijk is ingebed in de organisatie – dat werk toch onder bepaalde omstandigheden door een zelfstandige worden verricht (bijv. voor kortdurende klussen, een werkende die meerdere opdrachtgevers heeft etc.)?

- **Ad inbedding)** Alhoewel dus in bestaande jurisprudentie wel aandacht is voor inbedding in de organisatie als relevante invulling van "gezag", geldt dat door in wetgeving dit element nadrukkelijker te verankeren in bepaalde werksituaties sneller geconcludeerd zal kunnen worden dat sprake is van een arbeidsovereenkomst.
- Dit criterium sluit aan bij de gedachte dat het arbeidsrecht dwingend beschermt en zal vooral op goedkeuring kunnen rekenen van vakbonden en linkse partijen.
- Dat sneller geconcludeerd kan worden tot een arbeidsovereenkomst geldt voor alle situaties waarbij wellicht geen strakke instructies zijn over de wijze waarop het werk precies moet worden gedaan etc., maar wel werkzaamheden zo zijn vormgegeven in een organisatie dat duidelijk is

dat het te verrichten werk voor economisch risico van de werkgever komt. Dat kan in alle sectoren het geval zijn en beperkt zich niet alleen tot sectoren met werkenden in een sociaaleconomisch kwetsbare positie. Ook in de zorg, onderwijs, kinderopvang, maar evenzeer bij (langdurige) ICT-opdrachten kan hier sprake van zijn.

- **Ad. zelfstandig ondernemerschap)** Zelfstandig ondernemers zullen dit criterium als een handreiking ervaren, omdat het de kans kan verkleinen dat zij als schijnzelfstandige c.q. werknemer zullen worden aangemerkt.
- Wel geldt dat operationaliseren hiervan geen sinecure is omdat zowel de eigenschappen van de werkende als de wijze waarop het werk is ingericht hierbij een rol kunnen spelen. Daarbij is ondernemerschap een ambigu begrip, waardoor niet vanzelfsprekend is dat dit criterium tot substantieel meer helderheid en handhaafbaarheid zal leiden. Daarnaast zullen zelfstandigen die graag als zelfstandige werken maar slechts een beperkt aantal ondernemerskenmerken bezitten moeite hebben met dit criterium.

Beslispunt: Bent u het eens om de richting in de voortgangsbrief te noemen dat inzet is om het werken "in dienst van" te verduidelijken door hoofdcriteria te formuleren gericht op drie hoofdelementen die van belang zijn: feitelijk gezag en toezicht, inbedding in de organisatie en (als contra-indicatie voor bestaan van een arbeidsovereenkomst) de vraag of er sprake is van daadwerkelijk werken als zelfstandige?

f. Keuzes bij verder invulling/uitwerking

1) Verdere invulling van hoofdcriteria

- Om richting te geven aan de rechtspraktijk ligt het voor de hand om naast het richting bieden door hoofdcriteria, aan te geven welke elementen bij de invulling van die hoofdcriteria van belang zijn.
- Onder deze hoofdcriteria kunnen relevante (in jurisprudentie) te onderscheiden sub-criteria worden gebruikt ter invulling van de vraag wat de wetgever de meest relevante elementen acht bij de verschillende hoofdcriteria en dus ook wat relevante contra-indicaties zijn voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst. Startpunt van een verdere invulling van die hiervoor genoemde hoofdcriteria zijn de elementen en contra-indicaties die nu ook al een rol spelen bij de beoordeling van de gezagsverhouding (daarvoor gebruiken we de webmodule en het hoofdstuk over de beoordeling gezagsverhouding uit het Handboek loonheffingen. Zie in bijlage 2).
- Vervolgens kan uit deze langere lijst gecomprimeerd en geselecteerd worden. Veel in de bijlage genoemde elementen zijn varianties op eenzelfde thema en kunnen gecomprimeerd worden. Dat vergroot de overzichtelijkheid en hanteerbaarheid (ook van de webmodule die dan doorontwikkeld kan worden op basis van wetgeving). Verder kan de wetgever door specifieke elementen uit de jurisprudentie als belangrijk aan te wijzen de weging van elementen in de rechtspraak richting geven.
- Dit comprimeren, selecteren, geven van onderlinge weging + het evt. aanvullen met nieuwe relevante elementen (bijv. welke omstandigheden contra-indicatie zijn voor een arbeidsovereenkomst omdat de werkende als zelfstandig ondernemer werkt) willen we de komende tijd verder uitwerken. Dit vergt nog gesprekken met experts, stakeholders, sociale partners en niet in de laatste plaats ook de Tweede Kamer.
- Daarbij kunnen de hoofdcriteria meer of minder open worden gelaten. Dit is een keuze. Hoe opener de elementen die de hoofdcriteria moeten

bijlages zie ik niet ?

dus balans vinden

operationaliseren, hoe minder houvast over de aard van de arbeidsrelatie aan de voorkant; andersom geldt hoe geslotener de norm, hoe lastiger de norm met de praktijk kan meebewegen.

bespr.

Beslispunt: Bent u het eens om de uitwerking van de hoofdcriteria in gesprek met experts, stakeholders en Tweede Kamer verder op te pakken en in de voortgangsbrief alleen de hoofdcriteria te noemen?

2) Rol van wil van de partijen / partijbedoeling

- Werkgevenden en werkenden zijn in Nederland in principe vrij om afspraken te maken over hoe ze hun werk onderling regelen en te kiezen hoe zij hun contractuele relatie vorm willen geven Dit moet wel gebeuren binnen de grenzen van de wet en een eventueel van toepassing zijnde cao, die de contractsvrijheid beperken. Deze feitelijke contractuele verhouding (hoe werkt men in de praktijk) bepaalt hoe deze vervolgens moet worden gekwalificeerd. Als in de feitelijke arbeidsverhouding sprake is van arbeid, loon en een gezagsrelatie, is er (dwingend) sprake van een arbeidsovereenkomst.
- In dat opzicht worden partijen dus begrensd in de contractvrijheid, met als onderbouwing dat bij werken in ondergeschiktheid voor een ander een ongelijke machtsverhouding/onderhandelingspositie besloten ligt, die het nodig maakt dat de werkende bepaalde bescherming ontvangt. Als iedereen zou kunnen kiezen hoeveel bescherming hij of zij geniet, zouden werkgevers diegenen met een zwakke onderhandelingspositie gemakkelijk kunnen dwingen om afstand te nemen van werknemersbescherming. Hetzelfde geldt voor sociale zekerheid: bij een vrije keuze of aan werknemersverzekeringen wordt deelgenomen, is een collectief stelsel moeilijk houdbaar.
- Alhoewel de feiten en omstandigheden van een contract om werk te verrichten dus doorslaggevend zijn, speelde de partijbedoeling sinds 1997 nadrukkelijker een rol bij de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Uit het arrest Groen/Schoevers van de Hoge Raad uit 1997 werd afgeleid dat of partijen zelf daadwerkelijk de bedoeling hadden gehad een arbeidsovereenkomst te sluiten (en daarmee dus hoe het contract gekwalificeerd werd) als element moest worden meegewogen bij de beoordeling van de arbeidsrelatie. In de praktijk gaf dit spanning / onduidelijkheid over wat nu te prevaleerde: de wil van partijen of de feiten en omstandigheden.
- De Commissie Borstlap adviseerde dan ook om de partijbedoeling nadrukkelijk niet als relevant te bestempelen en achtte de rol van de partijbedoeling in strijd met Europees recht, omdat niet de wil van partijen maar feiten en omstandigheden doorslaggevend zijn.

hoe

- Na het advies van de Commissie Borstlap, heeft de Hoge Raad met het arrest van 6 november 2020 (Participatieplaatsen-arrest) duidelijk gemaakt dat de partijbedoeling ten aanzien van de kwalificatie bij de beoordeling of sprake is van een arbeidsovereenkomst geen rol speelt. Hierdoor is de eerdergenoemde spanning weggenomen.

hoe

- Tegen de achtergrond van het advies van de Commissie Borstlap en de rechtsontwikkeling ligt voor de hand bij de verduidelijking van de normen rondom de kwalificatie van de arbeidsrelatie de rol van de partijbedoeling een zelfstandige rol te geven.

hoe

- In de praktijk (en mogelijk in de Tweede Kamer) zijn er wel partijen die de keuzevrijheid of de partijbedoeling graag in het toekomstig normenkader terugzien. In het licht daarvan zou ook voor gekozen

worden, om in de voortgangsbrief inhoudelijk niet voor te sorteren op een inhoudelijke appreciatie van het element van de partijbedoeling. Dan behoort dit nadrukkelijker tot de keuzes die nog ingevuld kunnen worden bij de verdere uitwerking, ook richting de Tweede Kamer.

- Voordeel van die benadering om een opening te bieden voor de rol van de partijbedoeling kan de politieke ruimte met name aan de rechterzijde van het politieke spectrum mogelijk vergroten.

In België speelt (weliswaar als uitzondering in de Europese Unie) de partijbedoeling een rol als zelfstandig criterium en vormt deze 1 van de 4 hoofdcriteria om de arbeidsrelatie te beoordelen. Al geldt ook in België dat als, ondanks dat partijen geen arbeidsovereenkomst willen sluiten, maar toch feitelijke sprake is van een gezagsrelatie dat dan de feiten en omstandigheden prevaleren boven de wil van partijen.

  - Die benadering lijkt daar gekozen om te bereiken dat de kwalificatie van de arbeidsrelatie vaker overeen komt met de contractvorm waarop werkenden willen werken. Dat kan ook maatschappelijk nuttig zijn en helpen voor draagvlak in de praktijk en in de TK (althans aan de rechterzijde van het politieke spectrum) voor de regels rondom de beoordeling van arbeidsrelaties.

- Nadeel, zoals hiervoor al genoemd, hiervan is dat het doel van het bereiken van meer duidelijkheid hierdoor ondermijnd wordt en dat dit als signaal wordt gezien dat (recente) jurisprudentie van de Hoge Raad (bedoeld om meer duidelijkheid te creëren), zou moeten worden teruggedraaid. Bovendien is hier het risico dat grenzen in Europees recht (feiten en omstandigheden zijn doorslaggevend) uit het oog worden verloren. Taxatie is dat een breed gedragen maatregel ook bereikt kan worden door zelfstandig ondernemerschap nadrukkelijk een rol te laten spelen als contra-indicatie voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst.

Beslispunt: Bent u het eens om in de voortgangsbrief aan te geven dat het kabinet voornemens is om de partijbedoeling niet op te nemen als element dat een rol speelt bij de beoordeling van de arbeidsrelatie?

II. Rechtsvermoeden

a. Inzet en doelen

- Het kabinet heeft in de hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt van 5 juli 2022 aangegeven, dat het 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), 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.
- Het maakt de positie van kwetsbare werkenden sterker doordat bij een beroep op het rechtsvermoeden de werkgevende moet aantonen dat er geen arbeidsovereenkomst is.
- 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 preventieve werking van uitgaan, doordat de bij het rechtsvermoeden gehanteerde criteria in de praktijk doorwerken en werkgevenden/werkenden hiermee rekening gaan houden bij de totstandkoming van arbeidsrelaties. Indien wordt voldaan aan het criterium voor het rechtsvermoeden gaan partijen bovendien mogelijk vooraf beter beoordelen hoe de arbeidskwalificatie kwalificeert.
- Er zijn wel vraagtekens te stellen bij de effectiviteit van rechtsvermoedens. Het is immers de vraag of werkenden er in de praktijk daadwerkelijk een beroep op gaan doen (zie verder onder 'effectiviteit').

b. Beoogde werking

- *In de voortgangsbrief zzp willen we* duidelijk maken dat het voorgestelde rechtsvermoeden kan worden ingeroepen door de werkende (of zijn vertegenwoordiger). Het gaat hierbij om een weerlegbaar rechtsvermoeden. Er ontstaat dus niet automatisch een arbeidsovereenkomst, maar de werkende kan zich in geval van een tarief onder de gehanteerde norm wel op het rechtsvermoeden beroepen. Als een werkende een beroep doet op het rechtsvermoeden, is het aan de werkgevende om aan te tonen dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst.
- Omdat het gaat om een puur civielrechtelijk rechtsvermoeden, geldt het rechtsvermoeden uitsluitend tussen werkende en werkgevende. Het instrument van een civielrechtelijk rechtsvermoeden geeft de werkende een eenvoudige toegang om een arbeidsovereenkomst op te eisen.
- Als de werkende ontvankelijk is (tarief onder tariefsgrens), wordt de arbeidsrelatie vermoed een arbeidsovereenkomst te zijn. Ervan uitgaande dat de werkgever het hier niet mee eens is, is het vervolgens aan de werkgever om aan te tonen dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. Het bewijsrisico ligt in dat geval bij de werkgever. De rechter zal toetsen of er sprake is van een arbeidsovereenkomst aan de geldende criteria voor de arbeidsovereenkomst.
- Het rechtsvermoeden werkt niet door naar de socialezekerheidswetgeving en de fiscaliteit. Dit betekent dat UWV en de Belastingdienst niet zelfstandig toetsen aan het rechtsvermoeden. UWV en Belastingdienst houden hun eigen onderzoeksplicht. De reden hiervoor is ook al (kort) in de hoofdlijnenbrief geschetst: uitvoerders kunnen onmogelijk het uurtarief van de werkende berekenen. Uitvoeringstechnisch is een doorwerking van het rechtsvermoeden dus niet haalbaar.

c. Effectiviteit

- Er zijn vraagtekens bij de effectiviteit van rechtsvermoedens in algemene zin en dus ook bij een rechtsvermoeden gebaseerd op een uurtarief.
- Het risico bestaat dat werkenden niet of nauwelijks gebruik maken van het rechtsvermoeden. Ook van bestaande rechtsvermoedens (zoals bijvoorbeeld opgenomen in art 7:610a BW) bestaat de indruk dat daar slechts beperkt gebruik van wordt gemaakt. Niet duidelijk is echter of van het rechtsvermoeden een preventief effect uitgaat: bieden werkgevenden sneller een arbeidsovereenkomst aan vanwege het rechtsvermoeden (spontaan of nadat de werkende een beroep doet op het rechtsvermoeden)?
- Bij het rechtsvermoeden uurtarief is daarbij van belang dat het vermoeden alleen civielrechtelijk werkt, en dat een eventuele stap naar de rechter als (als belemmering kan worden ervaren. Daarnaast gaat het vaak over werknemers in een slechte onderhandelingspositie waardoor zij niet de ruimte voelen om tegen hun werkgever in te gaan. Ook kan het

aantonen dat onder een bepaald uurtarief wordt gewerkt als lastig worden ervaren en daardoor een belemmering zijn om het rechtsvermoeden in te roepen.

- Kortom: op voorhand is niet gezegd dat in de praktijk kwetsbare werkenden een beroep zullen (durven) doen op een rechtsvermoeden (al dan niet via een gang naar de rechter). Tegelijkertijd is een uurtarief in veel gevallen een relatief helder criterium om te beoordelen en makkelijk om te onthouden. Dit kan bijdragen aan de bekendheid van het rechtsvermoeden. Hierdoor zal zowel bij werkgevende als bij de werkende het besef van het bestaan van dit rechtsvermoeden groter zijn, hetgeen ertoe kan leiden dat al bij aangaan van een arbeidsrelatie onder de tariefgrens beter wordt getoetst hoe deze arbeidsrelatie vormgegeven wordt.
- Daarnaast maakt het voorstel onderdeel uit van het SER-MLT advies. Er is daarom draagvlak onder werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties om werkenden die onder het geldende uurtarief worden betaald, meer rechtsbescherming te bieden via dit rechtsvermoeden. Dit maakt het aannemelijk dat werkgeversorganisaties hun achterban zullen oproepen om bij een lagere beloning goed te beoordelen of sprake moet zijn van een arbeidsovereenkomst. Anderzijds zullen vakbonden een belangrijke rol kunnen spelen om namens werkenden een beroep te doen op het rechtsvermoeden en hen daarbij te ondersteunen.
- Deze elementen vergroten naar verwachting het potentieel van het preventieve effect van het rechtsvermoeden gekoppeld aan een uurtarief. Idealiter leidt dit ertoe dat werkgevenden en werkenden vanwege het bestaan van dit rechtsvermoeden zorgvuldiger dan nu het geval is, beoordelen of er sprake zou moeten zijn van een arbeidsovereenkomst. Zeker als het tarief overduidelijk onder de afgesproken tariefgrens ligt.
- De voor- en tegens ten aanzien van de effectiviteit wegend, lijkt het rechtsvermoeden weldegelijk geschikt om de positie van (kwetsbare) werkenden in de praktijk te ondersteunen door de steun die dit vermoeden biedt om hun rechtspositie op te eisen.

Beslispunt: bent u het eens om bovenbeschreven beoogde werking en effectiviteit op te nemen in de voortgangsbrief?

d. Bijzondere aandachtspunten bij uitwerking

1) Uurtarief

- In de hoofdlijnenbrief is reeds opgemerkt dat bij de uitwerking van de maatregelen uit het vorige regeerakkoord is gebleken dat het onmogelijk is een sluitende beschrijving te maken van alle loonelementen en/of arbeidsuren die in de dagelijkse praktijk voor kunnen komen (directe/indirecte kosten, directe/indirecte uren, opdrachten waarbij gelijktijdig voor meerdere opdrachtgevers wordt gewerkt, etc.).
- Inzet is dan ook niet om in wetgeving op te nemen welke elementen moeten worden meegenomen bij de vaststelling van het uurtarief. Vanuit het oogpunt van eenvoud kiest het kabinet er daarom voor om het tussen werkgevende en werkende overeengekomen bruto uurtarief te hanteren, zonder verdere uitwerking wat daar allemaal precies valt.
- In de civiele rechtsgang dient dan door de werkende te worden aangetoond wat de hoogte is van het uurtarief. Nadeel hiervan kan zijn dat hier uitgebreide jurisprudentie op ontstaat, waarvan op voorhand niet is te voorspellen hoe die zich ontwikkelt.

- De administratieve lasten om het uurtarief te onderbouwen zijn daarbij alleen van toepassing in het geval de werkende een beroep op het rechtsvermoeden wil doen. Hij zal dan moeten zorgen dat inzichtelijk is welk tarief hij/zij heeft. In veel gevallen zal dat niet ingewikkeld zijn, met name als een werkende een tarief heeft dat duidelijk onder de te hanteren tariefgrens ligt. In die gevallen is het aannemelijk maken van een uurtarief onder de grens gemakkelijk en een beroep op het rechtsvermoeden relatief eenvoudig.
- Bij grensgevallen (rond de gekozen tariefgrens) wordt het voor de werkende lastiger om zonder uitgebreidere onderbouwing van het tarief een beroep te doen op het rechtsvermoeden.

Beslispunt: bent u het eens met het voorstel om in de voortgangsbrief als voornemen te presenteren om in wetgeving geen handvatten te bieden voor de wijze van berekening van het uurtarief maar dat wordt volstaan met het eenvoudige criterium "tussen werkenden en werkgevende overeengekomen bruto uurloon"? ✓

2) Hoogte van het uurtarief

- Beredeneerd vanuit de doelen van de maatregel wordt het van belang geacht dat werkenden die zich in een relatief kwetsbare positie bevinden met minder onderhandelingsmacht gemakkelijker de kwalificatievraag kunnen voorleggen bij de rechter en daarmee hun recht kunnen effectueren.
- Het is dan ook van belang de tariefgrens zo te kiezen dat de juiste groep werkenden een extra procedurele steun in de rug krijgt. In het SER-MLT is een tarief van 30-35 euro opgenomen, waarbij is aangegeven dat dit is afgeleid van het maximum dagloon voor de werknemersverzekeringen. Inmiddels hoger?
- Hoewel een tariefgrens altijd enigszins arbitrair zal zijn, is het belangrijk om de maatregel zo goed mogelijk te richten op de doelgroep die het meest gebaat is bij de steun van een rechtsvermoeden en voor wie het opeisen van hun rechten, qua onderhandelingspositie, relatief het meest ingewikkeld is. Om tot een zo goed mogelijke onderbouwing te komen willen we op korte termijn starten met een onderzoek om meer zicht te krijgen op de huidige tarieven waarvoor zzp'ers werken, alsmede meer zicht te krijgen op welke groepen zzp'ers een beroep op het rechtsvermoeden zouden kunnen doen, afhankelijk van de tariefgrens die wordt gehanteerd. Ja
- Een dergelijke onderbouwing lijkt ook Europeesrechtelijk van belang om noodzaak en proportionaliteit van een potentiële inbreuk op het vrij verkeer van diensten te kunnen rechtvaardigen.
- Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kan naar verwachting een beter onderbouwde beslissing worden genomen over het te hanteren uurtarief. Inzet is dat dit onderzoek in q2 van 2023 zal worden opgeleverd.

Beslispunt: bent u het eens om de hoogte van het te kiezen uurtarief nog open te laten in de voortgangsbrief? Bent u het eens om aan te kondigen dat wordt gewerkt aan meer inzicht in de groep werkenden die bij het rechtsvermoeden gebaat zijn om tot een betere onderbouwing van de hoogte van het tarief te komen? Ja Ja

III. Webmodule

- De huidige webmodule beoordeling arbeidsrelaties geeft de opdrachtgever (zoveel mogelijk) duidelijkheid over de vraag hoe een specifieke arbeidsrelatie gekwalificeerd moet worden, en of loonheffingen afgedragen moeten worden.

- Deze webmodule is gebaseerd op huidige wet- en regelgeving en jurisprudentie en "toetst" de relevante feiten en omstandigheden die in de jurisprudentie worden meegewogen. Dit om de weging in de praktijk door de rechter zo dicht mogelijk te benaderen. Hierdoor kent de webmodule een grote hoeveelheid vragen (bijna 40), hetgeen de uitkomsten betrouwbaarder maakt maar wat de gebruiksvriendelijkheid beperkt.
- De huidige webmodule kent de volgende uitkomsten:
    - Indicatie dat buiten dienstbetrekking kan worden gewerkt
    - Indicatie dat sprake zou moeten zijn van een (fictieve) dienstbetrekking
    - Er kan geen oordeel worden gegeven
- De weging van de webmodule is zo opgesteld dat deze een zo klein mogelijke foutmarge kent (maar er blijft sprake van een foutmarge) en in zoveel mogelijk gevallen een indicatie geeft.
- Mede door de wens om de foutmarge zo klein mogelijk te houden, geeft de webmodule desondanks nog in een substantieel deel van de gevallen geen oordeel. Tijdens de pilotfase kan in 28,4% de gevallen geen oordeel worden gegeven. Door de weging en de grenzen anders af te stellen, kan het percentage geen oordeel worden verlaagd, maar daarbij zal de foutmarge gaan toenemen.
- De feedback van gebruikers over de webmodule richtte zich vooral op het flinke aandeel gevallen waarin geen indicatie gegeven wordt door de webmodule en de omvang van de vragenlijst.
- Zonder een wettelijke aanpassing is het lastig voorstelbaar deze (terechte) bezwaren tegen de webmodule fundamenteel te adresseren. Als de wettelijke verduidelijking van de criteria rondom de beoordeling van arbeidsrelaties heeft plaatsgevonden, kan naar verwachting de lengte van de vragenlijst en de onzekerheidsmarge verkleind worden. Dat zal de bruikbaarheid van de webmodule vergroten en het instrument geschikter maken om duidelijkheid te bieden over de aard van de arbeidsrelatie.
- In de tussentijd kan overwogen worden om nog een slag te maken om de webmodule vaker indicaties te laten genereren, zonder de wetgeving aan te passen. Zoals in de zevende voortgangsbrief Werken als zelfstandigen (september 2021) is aangegeven kan het helpen om in de webmodule de mogelijkheid te geven om na een mogelijke uitkomst uit de webmodule, op 1 of 2 punten de vragen opnieuw te beantwoorden en de wijze waarop gewerkt net wat anders in te richten. Dit kan tot een verlaging van het percentage 'geen oordeel' leiden (van 28,4% naar 17%). Tegelijkertijd zou dan het percentage van mensen een indicatie krijgen dat buiten dienstbetrekking kan worden gewerkt stijgen (van 28% maar 39,4%).
- Voor spoor 3 wordt nagedacht over hoe de inzet van de webmodule de Belastingdienst kan helpen in de sfeer van toezicht en handhaving. We willen ambtelijk de komende tijd verkennen of een doorontwikkeling van de webmodule langs hierboven beschreven lijn (vorige bullit) nuttig kan zijn. In de voortgangsbrief willen we dit nog niet noemen (vergt nog tijd en uitwerking) en voor nu volstaan in de brief met het aangeven dat de webmodule in de huidige vorm raadpleegbaar blijft de komende tijd.
- Opgemerkt wordt dat hiervoor nog wel de opdracht aan de huidige dienstverlener moet worden verlengd, en dat dit vanwege eerdere aanbesteding een onrechtmatigheidsprocedure vergt (waarin we uitleggen waarom de opdracht wederom aan deze partij gegund moet worden).

Beslispunt: Kunt u ermee instemmen dat we in de voortgangsbrief beperkt ingaan op de webmodule en aangeven dat deze in de huidige vorm beschikbaar blijft en toekomstige wetgeving kan helpen effectiever te maken.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	Nota zzp richting hoofdlijnenbrief	Ter informatie (niet verzenden)	
2	Handboek Loonheffingen elementen beoordeling arbeidsrelaties	Ter informatie	

Datum
10 oktober 2022

Onze referentie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

[redacted]

21/10 OK?

- Inas adv m overleg
- Wanneer ik aan tafel met SoZaP?
- Hoe houden we momentum?
- In brief graag niet alleen (grote!) vragen, maar ook antwoorden
- Is handhaving BD voldoende en op schema?

TER INFORMATIE

[redacted]

Aan Minister van SZW

Datum
27 september 2022

Onze referentie
[redacted]

Ongesteld door
[redacted]

Bijlage(n)
0

nota

Voortgang zzp richting voortgangsbrief najaar

MOPM

Aanleiding

[redacted]atssecretaris van Financiën, mede namens de [redacted]e op de rapporten van de ARK en de ADR aan [redacted] juni 2022 heeft vervolgens het [redacted]ommissie voor SZW en de volgcommissie voor [redacted]eeft u op 5 juli 2022 de Hoofdlijnenbrief [redacted] gestuurd. In voornoemde brieven en tijdens [redacted]nen van het (voorgenomen) kabinetsbeleid

De in de hoofdlijnenbrief aangekondigde inzet van het kabinet richt zich op drie sporen:

1. De inzet op een gelijker speelveld voor contractvormen wat betreft sociale zekerheid en fiscaliteit;
2. Meer duidelijkheid 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.

welkchs als nr 1 noemen? anders lijkt het alsof eerst 1 en 2 moeten worden 3 dan...

U heeft toegezegd in het najaar samen met de staatssecretaris van FIN en de minister van EZK een gezamenlijke brief over 'werken als zelfstandige' te sturen. In deze nota informeren wij u over de stand van zaken van de inzet op het thema zzp langs de drie lijnen en de planning voor de voortgangsbrief zzp. De staatssecretaris FIN en de minister van EZK krijgen tegelijkertijd dezelfde update.

Beslispunten

- Bent u akkoord met de planning voor de voortgangsbrief? En: zijn er in de onderstaande stand van zaken onderwerpen die missen, extra nadruk vragen richting de uitwerking van de voortgangsbrief?

Kernpunten

- In de hoofdlijnenbrief en de kabinetsreactie op het ADR en ARK rapport is aangekondigd in het najaar met een voortgangsbrief zzp te komen. In deze voortgangsbrief zal met name de voortgang worden geschetst over de verduidelijking van normen, het rechtsvermoeden (spoor 2) en toezicht en handhaving (spoor 3). Nu de (voortgang rondom) maatregelen op

[1] Kamerstukken II 2021/22, 29544 en 31066, nr. 1094.

en obv aug → spoor 1 ook?

fiscaal gebied en voor AOV zzp en pensioen voor zzp (spoor 1) ofwel al eerder zijn aangekondigd, dan wel een meer eigen tempo volgen, zal voor spoor 1 de nieuwe informatie qua uitwerking gemeld worden.

- Hieronder treft u voor spoor 2 en 3 een korte doorkijk aan richting de voortgangsbrief zzp. De ruwe opzet voor spoor 2 vindt u in bijlage 1. Het Projectplan Handhaving DBA (spoor 3) vindt u in bijlage 2.
- Onder de toelichting treft u eveneens de planning aan voor de najaarsbrief, in bijlage 3 de planning voor het wetgevingstraject voor de verduidelijking van wetgeving (spoor 2).
- De zzp-maatregelen zullen onderdeel uitmaken van het bredere arbeidsmarktpakket waar de komende maanden nog over onderhandeld wordt met sociale partners. Tegelijkertijd wordt het van belang geacht op de inhoud voortgang te maken en deze ook te delen met de TK, zodat hier begin volgend jaar een debat over kan plaatsvinden.
- De inhoud van de najaarsbrief krijgt de komende weken verder vorm; het is onze inzet om een eerste versie van een conceptbrief tijdens een BWO in de derde week van oktober te bespreken, zodat nog dit jaar de voortgangsbrief verstuurd kan worden en er daarna met de Tweede Kamer over doorgesproken kan worden.
- Over het BWO met staatssecretaris FIN en minister EZK wordt u binnenkort nader geïnformeerd, daarvoor maken we een separate nota waarin we onze inhoudelijke denkrichting/uitwerking hoofdlijnenbrief delen evenals de inzet/strategie richting TK en sociale partners.
- Daarnaast wordt een gesprek tussen de staatssecretaris FIN en u ingepland met de FNV n.a.v. hun brief van Prinsjesdag waarin ze hun zorgen over o.a. de voortgang rondom toezicht en handhaving delen.

Toelichting

- In de voortgangsbrief zal aandacht besteed worden aan de in de hoofdlijnenbrief aangekondigde sporen voor zzp (waarbij de nadruk op spoor 2 en 3 zal liggen):

1. Gelijker speelveld voor contractvormen
   - Verlagen zelfstandigenaftrek. In het coalitieakkoord is afgesproken om de afbouw van de zelfstandigenaftrek, zoals geregeld in het Belastingplan 2020 en het Belastingplan 2021, te versnellen en verder door te trekken. In de augustusbesluitvorming is dit geconcretiseerd. Met de afbouw van de zelfstandigenaftrek wordt beoogd het verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zelfstandigen te verkleinen. De afbouw is zo vormgegeven dat de zelfstandigenaftrek met ingang van 2023 in verschillende stappen (inclusief de eerdere afbouw van de zelfstandigenaftrek op basis van het Belastingplan 2020 en het Belastingplan 2021) wordt verlaagd van € 6.310 in 2022 naar € 900 in 2027.
   - De verdere uitwerking van de verplichte AOV voor zelfstandigen vindt momenteel plaats. De stand van zaken hiervan zal kort worden gemeld in de voortgangsbrief, maar volgt zijn eigen traject. Ditzelfde geldt voor pensioenen en zzp (in relatie tot de Wet toekomst pensioenen).
2. Meer duidelijkheid rondom de beoordeling van arbeidsrelaties
   - SZW is, samen met collega's van FIN, EZK, J&V, BD, UWV en NLA bezig met de uitwerking van de maatregel gericht op het wettelijk bieden van meer duidelijkheid rondom de beoordeling van arbeidsrelaties en het uitwerken van een rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst onder een nader te bepalen uurtarief.

- *Verduidelijking*
  - Een hoofdroute voor verduidelijking kan zijn dat "werk dat is ingebed in een organisatie" een belangrijk criterium wordt voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst. Dit zou schijnzelfstandigheid op veel plekken (bijv. in de zorg en onderwijs, maar ook bijv. bij ICT-klussen) nog duidelijker naar voren brengen en om aanpassing vragen van hoe het werk wordt ingericht.
  - Het nadrukkelijker dan voorheen markeren dat daadwerkelijk ondernemerschap een aanwijzing vormt dat geen sprake is van een arbeidsovereenkomst, kan het draagvlak vergroten vanuit partijen die potentieel kritischer kijken naar het meer centraal stellen inbedding in de organisatie als criterium.
  - Verkend wordt ook of en hoe de wil van partijen – zoals in België – meegewogen kan worden bij de beoordeling van arbeidsrelaties. We zijn hierover in gesprek met Belgische deskundigen, maar ook met juridische experts om de houdbaarheid hiervan te verkennen.
  - Voor het onderwerp verduidelijking van normen rondom de beoordeling van arbeidsrelaties geldt dat naar verwachting politiek draagvlak nog een uitdaging zal zijn gelet op de potentiële impact.
  - Het is nog onduidelijk hoe zowel kabinetspartijen als de benodigde oppositie voor een Eerste Kamer meerderheid naar de balans binnen deze maatregel (en breder zzp-deel van arbeidsmarktpakket) kijken.
- *Rechtsvermoeden*
  - Voor het onderwerp rechtsvermoeden geldt dat er goede stappen gemaakt worden om de maatregel (ook praktisch) vorm te geven. De onderbouwing van het te kiezen tarief, waaraan het rechtsvermoeden van de arbeidsovereenkomst wordt gekoppeld, zal nog niet volgen in de voortgangsbrief. Daarvoor zal een onderzoek naar karakteristieken en kernmerken van zzp'ers (o.a. bezien per gemiddeld uurtarief) naar verwachting ondersteunend zijn. De resultaten van dat onderzoek moeten Q1/2 2023 voorhanden zijn.
- Bij de uitwerking van beide maatregelen worden sociale partners betrokken. De eerste week van september was een eerste bespreking. Begin oktober zal een tweede moment volgen waar de concretisering van maatregelen uit de hoofdlijnenbrief op het thema zzp verder uitgediept wordt.
- Daarnaast zijn er expertsessies gehouden, waar input van experts op fiscaal, arbeidsrechtelijk en op het terrein van sociale zekerheid is ingewonnen voor de verduidelijking van wettelijke normen. Een dergelijke sessie voor het rechtsvermoeden volgt.
- Tevens wordt in oktober met een aantal belangrijke stakeholders (zoals zzp-organisaties) gesproken.
- Om de discussie over de verduidelijking van wettelijke normen zo hanteerbaar mogelijk te maken (ook richting de TK) wordt in de voortgangsbrief zo duidelijk mogelijk het kader geschetst waarbinnen de verduidelijking zich (ook Europeesrechtelijk) zal moeten bewegen. De ruimte die resteert om keuzes te maken voor verduidelijking zal vervolgens ook in de brief worden opgenomen (zie voor ruwe opzet van de brief bijlage 1).
- Beoogd is om in de brief nog niet helemaal uit te werken hoe wetgeving er precies uit zou moeten zien, maar vooral te laten zien welke aanpassingen voor de hand liggen, welke minder en welke ruimte er is om keuzes te maken. Graag zouden we begin 2023 met

halen we HVP dan wel?

de Tweede Kamer naar aanleiding van deze brief van gedachten wisselen over deze plannen en vervolgens de concretisering richting een wetsvoorstel voorbereiden.

3. Toezicht en handhaving
   - De Belastingdienst heeft een Projectteam Handhaving DBA opgericht met de opdracht om met voorstellen te komen voor het herijken en intensiveren handhaving DBA en het opheffing van het handhavingsmoratorium. Bijgaand ontvangt u het Projectplan Handhaving DBA (bijlage 1).
   - De sturing op het project is belegd bij de Stuurgroep ZZP. De stuurgroep bestaat uit (vertegenwoordiging van) de DGBD, de DGFZ en de DG Werk SZW. Naast de directeuren-generaal zijn alle betrokken onderdelen van de Belastingdienst op het niveau van het managementteam van het onderdeel met mandaat vertegenwoordigd. Het project bestaat uit een kernteam en zeven werkgroepen. Zowel SZW als EZK zijn vertegenwoordigd in het kernteam en worden nauw betrokken bij de uitwerking van de voorstellen.
   - Op 19 september zijn de (eerste) contouren van de opbrengsten van de werkgroepen onderling gedeeld en besproken. De ideeën worden nu snel verder uitgewerkt en gedeeld met de stuurgroep op DG-niveau. De opbrengsten van de werkgroepen worden daarna samengevoegd tot voorstellen voor de scenario's en voorstellen voor herijking en intensivering van de handhaving.
   - De voorstellen moeten leiden tot notities en beschrijvingen die vervolgens dienen als input voor de voortgangsbrief zzp waarvan we een concept de derde week van oktober willen bespreken in een BWO. Verder zal de projectgroep komen met een opzet voor mogelijke vervolgstappen.
   - N.a.v. de brief van FNV met Prinsjesdag waarin ze hun zorgen over de voortgang rondom m.n. toezicht en handhaving rondom de beoordeling van de arbeidsrelatie delen wordt een overleg tussen de staatssecretaris FIN, de FNV en u ingepland.

klinkt als veel loopjes

! ja !

Planning
De (korte versie) van de planning voor de voortgangsbrief zzp in het najaar is als volgt:

Datum	**Actie**
Woensdag 19 oktober	BWO SFIN/MSZW/MEZK
Vrijdag 4 november	Aanleveren CWIZO
Maandag 11 november	CWIZO
Dinsdag 29 november	RWIZO
Vrijdag 2 december	MR

Communicatie
Er wordt gewerkt aan een communicatieplan rond de najaarsbrief. Hierbij zal zowel interne als externe communicatie worden meegenomen. De interdepartementale werkgroep communicatie werkt aan een overkoepelende boodschap. In aanloop naar de najaarsbrief zullen ook de belangrijkste stakeholders worden meegenomen.

Politiek/bestuurlijke context
Het dossier ligt politiek gevoelig. Dat is de reden voor het vormen van de stuurgroep ZZP op DG-niveau die wekelijks bij elkaar komt, die de tijdige oplevering in de gaten houdt en kan zorgen voor bijsturing.

Datum
27 september 2022

Onze referentie

Bijlage 1. Uit te werken onderdelen najaarsbrief verduidelijking en rechtsvermoeden

a. Verduidelijking normen kwalificatie arbeidsrelatie

Om in de voortgangsbrief zzp richting de TK concreter te kunnen schetsen wat de plannen van het kabinet op dit punt behelzen, welke mogelijke keuzes er voorliggen en wat randvoorwaarden zijn (evt. dilemma's) werken we onderstaande onderdelen uit:

- Analyse van de problematiek waar we een oplossing voor zoeken, mogelijkheden voor verduidelijking en weergave van opbrengsten van gesprekken experts en belanghebbenden.
    - Verdieping probleemanalyse hoofdlijnenbrief;
    - Analyse rapporten, adviezen en rechtspraak;
    - Sessies met wetenschappelijke experts / experts uit rechtspraktijk;
    - Weergave gesprekken met belanghebbenden.
- Schetsen van het kader waarbinnen we blijven / randvoorwaarden voor oplossingen.
    - In lijn met Europese wetgeving;
    - Vasthouden aan de koppeling tussen arbeidsrecht, sociale zekerheid, fiscaliteit voor wat betreft de kwalificatievraag en gevolgen;
    - Dwingend recht (als voldaan wordt aan criteria in de wet, is sprake van een arbeidsovereenkomst); en
    - Hanteerbaar voor de uitvoering want mogelijkheden toezicht / handhaving blijven van belang en uitlegbaar voor praktijk.
- Uitschrijven werking verduidelijking. Wat betekent dit voor de praktijk en hoe zou de verduidelijking eruit kunnen zien? Welke keuzes zijn er te maken?
    - Systematiek (waaronder overwegingen op wetsniveau of lagere regelgeving, open en gesloten karakter);
    - Connectie met BD trajecten op het gebied van toezicht en handhaving (spoor 3). Hoe kunnen deze sporen elkaar versterken?
    - Lijst mogelijke (nieuwe) criteria; welke criteria uit jurisprudentie zouden juist in de toekomst niet meer relevant moeten zijn?;
    - Contra criteria/indicaties; Zijn er criteria denkbaar waaronder indicaties voor zelfstandig ondernemerschap een aanwijzing vormen dat geen sprake is van een arbeidsovereenkomst? Hoe kunnen deze vorm krijgen?

Graag al heel concreter. Ik wil echt stappen zetten! Dus ook antwoorden!

b. Rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst onder nader te bepalen uurtarief

- Uitschrijven (algemeen) werking rechtsvermoeden:
    - Doenvermogen werkende: hoe zorgen we dat de werkende ook daadwerkelijk gebruik maakt van de mogelijkheid van een rechtsvermoeden (indien al mogelijk gelet op besluitvorming hierover: link arbeidscommissie?)
    - Effectiviteit van rechtsvermoeden (maakt werkende wel gebruik, wat als uiteindelijke toets door de rechter afwijkt van rechtsvermoeden, enz.)
    - Vergelijking België systematiek (motie Palland)
- Hoe uurloon opnemen in bepaling rechtsvermoeden?
    - Zo eenvoudig mogelijk, zodat het verder aan werkende en werkgevende is het uurtarief aannemelijk te maken? Geeft beperkte duidelijkheid vanuit de overheid. Sluit wel aan bij bedoeling SER-MLT omdat daarbij rechtsvermoeden alleen civielrechtelijk gebruikt moet worden.
- Welke groep valt onder het rechtsvermoeden c.q. wat moet hoogte van het tarief zijn?
    - Als een te grote groep onder rechtsvermoeden valt, dan stuiten we mogelijk op Europees rechtelijke bezwaren (beperking vrijheid van ondernemen)
    - Als een te kleine groep eronder valt, heeft het dan wel toegevoegde waarde?

Allen

12669 BH.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

29/11 CZ
• Echt hele goede brief geworden, zowel inhoud als leesbaarheid! Hulde!
• VNO?

TER BESLISSING

[redacted]

Aan Minister van SZW

Datum
16 november 2022

nota

Voortgangsbrief zzp RWIZO aanbieding

Onze referentie
[redacted]

Opgesteld door
[redacted]

Tweede contactpersoon
[redacted]

Uiterlijk bij
18 november 2022

Bijlage(n)
5

Aanleiding

De voortgangsbrief zzp is maandag 14 november in de CWIZO besproken en is gereed voor verzending aan de RWIZO (die 29/11 plaatsvindt). Naar aanleiding van eerder commentaar en vragen van u over deze brief, inbreng van sociale partners en interdepartementale inbreng, is de brief aangepast ten opzichte van de versie die voorlag in de CWIZO.
Graag leggen we u de brief nogmaals voor en gaan we in deze nota in op de vragen en commentaar die u bij de vorige versie van de brief hebt gegeven.

Geadviseerd besluit

Graag horen we of u akkoord bent met aanbieding van de brief en bijlagen bij de RWIZO. Als u akkoord bent zullen we dit in gang zetten.

Kernpunten

- De bijgevoegde versie is aangepast naar aanleiding van uw eerder ontvangen commentaar. Door de snelheid en de intensieve afstemming met andere departementen was de eerdere versie die u heeft ontvangen geen "pareltje" qua taal en opbouw.
    - Naar aanleiding hiervan is een managementsamenvatting toegevoegd (mede opgesteld met FIN en BD); ✓
    - Ook is door de brief heen gekozen voor actievere formuleringen, is de opbouw aangepast en is een deel van de juridische onderbouwing naar een bijlage verplaatst en is er meer aandacht voor de maatschappelijke impact van de aanpassingen; ✓
    - Verder heeft de Taalbrigade op veel punten suggesties gedaan om de leesbaarheid te vergroten waar dankbaar gebruik van is gemaakt. Fijn!
    - Op specifieke vragen die u gesteld heeft, wordt hieronder ingegaan bij "toelichting".
- Onze inschatting is dat de brief ten opzichte van de eerdere versie een stuk leesbaarder is. Tegelijkertijd is het nog steeds een brief van forse omvang waarbij het juridisch gehalte op onderdelen nog steeds prominent is. Ons inziens is dit op die punten nodig om relevante stappen te kunnen zetten richting de TK; door middel van het trechteren van de discussie, duidelijk te maken waar de (juridische) ruimte ligt (en waar niet) voor het vormgeven van de verschillende maatregelen en de richting die het kabinet op wil.

- Evt. aanvullend commentaar op deze versie van de voortgangsbrief zou, voor zover tekstueel, ook verwerkt kunnen worden parallel aan verzending naar RWIZO.

Inbreng sociale partners

[redacted]

- [redacted]
- [redacted]

Inbreng interdepartementaal

- Ook interdepartementaal is in (en voorafgaand aan) de CWIZO inbreng ontvangen. Dit ziet voornamelijk op tekstuele suggesties die zijn verwerkt in deze versie.
- Vanuit de IRF was er inbreng op het punt van de financiering van de ambities op het terrein van handhaving met name over de verdeelsleutel van de rekening. Eerder heeft u aangegeven, vanwege de gezamenlijke verantwoordelijkheid van Fin en SZW op dit dossier, financieel te willen bijdragen aan de extra kosten voor intensivering van toezicht en handhaving door de Belastingdienst. Op ambtelijk niveau loopt het gesprek over de extra kosten en de verdeling daarvan tussen SZW en FIN. [redacted]
- Planning is dat voortgangsbrief zzp voorligt in de RWIZO van 29/11. De brief stond aanvankelijk voor de MR van 2 december gepland. Omdat de Staatsecretaris op 2 december niet aanwezig kan zijn wordt de brief geagendeerd op de MR van 9 december.

Toelichting

Datum
16 november 2022

Onze referentie

[redacted]

b. Antwoorden op uw vragen n.a.v. eerdere versie van de voortgangsbrief

1. **Vragen bij onderdeel Verduidelijking van de beoordeling van arbeidsrelaties (3A)**

- U stelde bij de vorige versie van de brief de vraag bij Europees kader: *Waarom wordt dit nu niet gebruikt?*
  Op zichzelf geldt dat Europese kader ook nu al en speelt het in de praktijk een rol, maar de regels die uit de jurisprudentie afgeleid kunnen worden zijn casuïstisch en er zijn ook niet heel regelmatig uitspraken over de beoordeling van arbeidsrelaties. Door als wetgever de belangrijkste elementen bij die beoordeling wettelijk te verankeren en aan te sluiten bij de EU-jurisprudentie waar die er is wordt conformiteit met het EU-recht beter verzekerd.

- U merkt op bij paragraaf 3, onderdeel verduidelijking dat *deze passage te juridisch is ingestoken waardoor maatschappelijke impact op de achtergrond raakt.*
  Deze passage is aangepast en de inzet van het kabinet is duidelijker onderscheiden van de (juridische) randvoorwaarden. Het Europeesrechtelijk kader is grotendeels naar een bijlage verplaatst. De teksten over de aanleiding van deze maatregel zijn korter gemaakt. Ook is de juridische onderbouwing voor de inzet van het kabinet in een kader geplaatst om duidelijk te maken dat dit een stuk verdieping is ten opzichte van de hoofdtekst. Ten slotte is een alinea toegevoegd over de impact van de maatregel in de praktijk.

  Juist ook omdat het materie betreft waar politiek anders over gedacht kan worden, vinden we het wel belangrijk te starten met het juridisch kader en de gehanteerde uitgangspunten. Zo wordt eerst duidelijk gemaakt welke ruimte er is voor aanpassingen rondom de kwalificatie van de arbeidsrelatie en vervolgens de inzet van het kabinet die daarbinnen plaats moet vinden. Daarom is nu niet de tekst over de inzet van het kabinet helemaal naar voren van paragraaf 3 gehaald.

2. Vragen bij onderdeel rechtsvermoeden (3B)

- *U vroeg of het rechtsvermoeden geen groepswerking kent en of anderen het niet ook kunnen inroepen (bijvoorbeeld concurrenten of collega's).*
  In de brief is duidelijker opgenomen dat het een civielrechtelijk rechtsvermoeden betreft en dat dit betekent dat het uitsluitend werking heeft tussen de contractpartijen, zijnde de werkende en de werkgevende. Het rechtsvermoeden kan daarom worden ingeroepen door de werkende (of door zijn vertegenwoordiger; dit kan bijvoorbeeld een vakbond zijn). Een vakbond kan (net als nu al het geval is) wel namens meerdere werkenden die in eenzelfde situatie werkzaam zijn, een rechtsgang instellen. Dit geldt ook voor het beroep op het rechtsvermoeden.
  Een uitspraak van een rechter in een bepaalde situatie kan wel een bepaalde preventieve werking hebben in soortgelijke situaties, doordat werkgevenden rekening houden met de uitspraak.

- *U vroeg of het rechtsvermoeden wel kan werken als we in de wetgeving niet uitwerken welke elementen allemaal meetellen voor de vaststelling van de hoogte van het uurtarief.*
  In de brief hebben we beter uitgelegd waarom we dit niet uitwerken. Bij de wetsvoorstellen in de vorige kabinetsperiode is uitdrukkelijk gebleken dat het onmogelijk is om een sluitende beschrijving te maken van alle loonelementen en/of arbeidsuren die in de dagelijkse praktijk voor kunnen komen en die wel of niet mee zouden moeten tellen bij het uurtarief

(directe/indirecte kosten, directe/indirecte uren, opdrachten waarbij gelijktijdig voor meerdere opdrachtgevers wordt gewerkt, etc.). Die maatregelen hebben de eindstreep dan ook niet gehaald, onder meer vanwege de administratieve lasten die gepaard gaan met de vaststelling van het uurtarief op de voorgeschreven manier. Waarbij als extra punt van bezwaar is opgemerkt dat deze administratieve lasten van toepassing zouden zijn op elke opdracht die wordt aangegaan.
In de brief melden we dat die bezwaren bij dit voorstel niet spelen. Er is in dit voorstel immers alleen sprake van administratieve lasten in het geval de werkende een beroep op het rechtsvermoeden doet. Door geen beschrijving van alle elementen op te nemen, laten we het geheel aan de werkende of zijn vertegenwoordiger om aannemelijk te maken dat een uurtarief onder de tariefgrens van toepassing is. In veel gevallen waar een echt laag uurtarief wordt betaald, zal dit geen probleem zijn. Dit zal voor een belangrijk deel de groep relatief meest kwetsbare werkenden betreffen die het kabinet extra wil ondersteunen. In de brief onderkennen we echter ook het risico dat het voor grensgevallen lastig kan zijn om het uurtarief aannemelijk te maken.

- *U vroeg hoe het zit met werkenden met een hoger uurtarief.*
  Aan de brief is een voetnoot toegevoegd waarin we aangeven dat niet wordt geregeld dat bij een uurtarief boven de tariefgrens er een rechtsvermoeden van zelfstandig ondernemerschap geldt. En dat werkenden met een hoger uurtarief ook een arbeidsovereenkomst kunnen claimen, maar niet via het rechtsvermoeden gekoppeld aan een uurtarief. Zij zullen of een beroep moeten doen op het reeds bestaande rechtsvermoeden voor een arbeidsovereenkomst (op basis van omvang en duur werkzaamheden) of moeten aantonen dat er sprake is van arbeid, loon en werken in dienst van.

of obv gezag/ inbedding?
ook door anderen in te roepen?
bv PNIL in dorg?

3. Vragen bij onderdeel handhaving (4)

- *U vroeg bij de verdeling van de activiteiten van de Belastingdienst wat er tussen* 1. Activiteiten op de korte termijn en 2. Activiteiten t.b.v. afschaffen van het handhavingsmoratorium *gebeurt.*
  De inzet op de korte termijn start in 2023 maar loopt door in de jaren daarna en wordt op onderdelen geïntensiveerd. De activiteiten t.b.v. afschaffen van het handhavingsmoratorium moeten nog ontwikkeld worden maar dit proces wordt al in gang gezet. Deze activiteiten worden juist al gestart voorafgaand aan het afschaffen van het moratorium om te voorkomen dat de druk op de Belastingdienst processen en politiek te groot wordt.

- *U vroeg waarom het LSI project Aanpak schijnzelfstandigheid van de arbeidsinspectie en belastingdienst inmiddels gestopt en naar AVG problematiek.*
  De Arbeidsinspectie geeft hierover het volgende aan: de initiële opdracht voor het project was om dit 1 jaar te laten duren. Dit is verlengd met een half jaar. Het betreft een casustafel. Dit is onvoldoende van de grond gekomen vanwege de door de Belastingdienst ervaren AVG-problemen. Uit de evaluatie zal dit ook naar voren komen.
  De Belastingdienst heeft aangegeven dat ze er nu mee bezig zijn zodat dit in de toekomst kan worden opgelost.

welke problemen?
hoe oplossen?
wie nu in AVG discussie kabinet en Wetgeving

Bijlagen

Datum
16 november 2022

Onze referentie

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	RWIZO aanbiedingsformulier	Bijlage bij verzending	
2	Voortgangsbrief zzp RWIZO versie	Bijlage bij verzending	
3	Bijlage. Beschrijving Belgische arbeidsrelatiewet	Bijlage bij verzending	
4	Bijlage. Relevante Europeesrechtelijke context	Bijlage bij verzending	
5	Bijlage. Criteria kwalificatie arbeidsrelatie Handboek Loonheffingen	Bijlage bij verzending	

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
HEDEN
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
Lopende onderhandelingen
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Concerndirectie Uitvoerings- en Handhavingsbeleid

Persoonsgegevens

nota

voortgangsbrief zzp (RWIZO versie)

Datum
17 november 2022

Notanummer
2022-0000280865

Bijlagen
1) Nota stas 2022-2683772
2) Voortgangsbrief RWIZO Versie
3) Voortgangsbrief RWIZO met track changes
4) Nota stas 2022-00002808

Aanleiding
In vervolg op het regulier overleg zzp van 14 november jl. sturen wij u hierbij de aangepaste voortgangsbrief zzp inclusief managementsamenvatting.

Beslispunt

- Bent u akkoord met verzending van de concept Kamerbrief aan de RWIZO? Na uw akkoord zal de brief door de minister SZW aan de RWIZO worden aangeboden.

18.11.22
Akkoord

Kernpunten
- Via nota van 28 oktober jl. heeft u, staatssecretaris F&B, aangegeven akkoord te zijn met de eerdere concept voortgangsbrief zzp (zie bijlage 1).
- De concept voortgangsbrief zzp is naar aanleiding van opmerkingen van minister SZW, EZK en de Stichting van de Arbeid aangepast. Op verzoek van de minister SZW is een managementsamenvatting toegevoegd (bijlage 2).
- Bijgaand treft u, conform uw verzoek, tevens een versie met track changes aan (bijlage 3).

Toelichting

Inbreng op concept voortgangsbrief
- In de nota van 10 november jl. (2022-277089) hebben wij u geïnformeerd over de opmerkingen van minister SZW, EZK en Stichting van de Arbeid op de concept voortgangsbrief zzp.
- De voortgangsbrief is 14 november besproken in de CWIZO.
- Naar aanleiding van inbreng van sociale partners en interdepartementale inbreng, is de brief aangepast ten opzichte van de versie die voorlag in de CWIZO.

Lopende onderhandelingen

Lopende onderhandelingen

Financiering

- IRF heeft aangegeven dat voordat de brief uiteindelijk door kan naar de MR er duidelijkheid moet zijn over wie de opdrachtgever wordt, en vooral hoe de kosten verdeeld gaan worden.
- De minister SZW heeft eerder aangegeven, vanwege de gezamenlijke verantwoordelijkheid van Financiën en SZW op dit dossier, financieel te willen bijdragen aan de extra kosten voor intensivering van toezicht en handhaving door de Belastingdienst.
- Op ambtelijk niveau loopt het gesprek over de extra kosten en de verdeling daarvan tussen SZW en FIN.

Samenwerking Arbeidsinspectie en Belastingdienst

- In de brief is opgenomen de samenwerking tussen de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst te verstevigen.
- Daartoe zijn eerder al stappen ondernomen, maar die samenwerking is niet heel soepel verlopen (LSI project Aanpak schijnzelfstandigheid).
- Het uitwisselen van gegevens bleek bij de Belastingdienst lastig in te passen in de kaders van de AVG en de fiscale geheimhoudingsplicht (AWR).
- Momenteel wordt in kaart gebracht wat de (juridische) mogelijkheden zijn om de samenwerking in de toekomst te verstevigen.

Lopende onderhandelingen

Planning

De planning voor de voortgangsbrief zzp is als volgt:

Datum	**Actie**
Maandag 21 november	Aanleveren stukken RWIZO
Dinsdag 29 november	RWIZO
Vrijdag 2 december	MR

Wij zijn nog in overleg met SZW over een mogelijke agendering van de brief in de MR van 9 december vanwege uw afwezigheid op 2 december, staatssecretaris F&B. Dit dient voorafgaand aan de RWIZO van 29 november te worden besloten,

zodat in de RWIZO een eventuele aangepaste planningsafspraak gemaakt kan worden.

Communicatie
Er wordt gewerkt aan een communicatieplan rond de voortgangsbrief zzp. Hierbij zal zowel interne als externe communicatie worden meegenomen. De interdepartementale werkgroep communicatie werkt aan een overkoepelende boodschap.

Politiek/bestuurlijke context
Het dossier ligt politiek gevoelig. Dat is de reden voor het vormen van de stuurgroep zzp o[Persoonsgegevens]die wekelijks bij elkaar komt, tijdige oplevering bewaakt en kan zorgen voor bijsturing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Doc. nr.	Datum	Titel doc.	Toelichting
1	27-9-2022	Nota-Stas-voortgang 3 sporen zzp	
2	6-10-2022	Nota-stas-FB- Voorbereiden overleg bwo zzp d.d. 12 oktober 2022	
3	14-10-2022	Nota-stas-FB- Voorbereiding bwo 'werken als zelfstandige', 19 oktober 2022	
4	14-10-2022	Bijlage Bouwstenen najaarsbrief vs 1.0	
5	28-10-2022	Nota-stas-concept Kamerbrief voortgang zzp	
6	10-11-2022	Nota-regulier zzp-overleg 14 november 2022	
7	17-11-2022	Nota-stas-voortgangsbrief zzp (RWIZO versie)	

Ministerie van Financiën

wo 28-9
1400 u. CX/

HEDEN (IVM KENNISMAKINGSGESPREK FNV 28/9)
TER INFORMATIE/BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Directe Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Voortgang 3 sporen zzp

Datum
27 september 2022

Notanummer
2022-0000235014

Bijlagen
1. Opzet spoor 2
2. Projectplan handhaving DB
3. Planning wetstraject spoor 2
4. Brief FNV

Aanleiding

Op 24 juni 2022 is door u en de minister van SZW, mede namens de minister van EZK, de Kabinetsreactie op de rapporten van de ARK en de ADR aan de Tweede Kamer gestuurd. Op 30 juni 2022 is het Commissiedebat zzp met de vaste commissie voor SZW en de volgcommissie voor Financiën geweest waaraan u ook heeft deelgenomen. Verder heeft de minister van SZW op 5 juli 2022 de Hoofdlijnenbrief Arbeidsmarkt aan de Tweede Kamer gestuurd.

De inzet van het kabinet richt zich op drie sporen:

1. De inzet op een gelijker speelveld voor contractvormen wat betreft sociale zekerheid en fiscaliteit;
2. Meer duidelijkheid 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.

U heeft de Kamer toegezegd in het najaar samen met de ministers van SZW en EZK een gezamenlijke brief over 'werken als zelfstandige' te sturen waarin u aankondigt per wanneer u de ambitie heeft om het handhavingsmoratorium op te heffen, op welke wijze dat zal gaan en de afwegingen die daarbij een rol spelen. De minister van SZW heeft toegezegd in het najaar de Tweede Kamer te informeren over het verduidelijken van de normen rondom de beoordeling van de arbeidsrelatie, de uitwerking van het rechtsvermoeden en de webmodule. In deze nota informeren wij u over de stand van zaken van de inzet op de drie lijnen en de planning voor de brief. Deze nota wordt tegelijkertijd aan de ministers van SZW en EZK gestuurd.

Verder informeren we u over de laatste brief van de FNV. De brief is bijgevoegd (bijlage 4).

Beslispunt

Bent u akkoord om samen met de minister van SZW in gesprek te gaan met de FNV?

28.09.22
Dank.
Met e goed idee (Project handhaving DBA).
Kan het de tandje bijgewerkte planning?
Mw

graag hoor ik bijgewerkte d een voortgang à la bv 2 à 3 weken) geïnformeerd over de box 3 & FSV.

Kernpunten

- In de hoofdlijnenbrief en de kabinetsreactie is aangekondigd in het najaar met een voortgangsbrief zzp te komen. In deze voortgangsbrief zal met name op spoor 2 en 3 de voortgang worden geschetst nu de (voortgang rondom) maatregelen op fiscaal gebied en voor AOV-zzp en zzp-pensioen (spoor 1) ofwel al eerder zijn aangekondigd, dan wel een meer eigen tempo volgen. Waar voor spoor 1 nieuwe informatie te melden is qua uitwerking, zal ook deze gemeld worden.
- Hieronder treft u voor spoor 2 en 3 een korte doorkijk aan richting de voortgangsbrief zzp. De ruwe opzet voor spoor 2 vindt u in bijlage 1. Het Projectplan Handhaving DBA (spoor 3) vindt u in bijlage 2.
- Onder de toelichting treft u eveneens de planning aan voor de najaarsbrief, in bijlage 3 de planning voor het wetgevingstraject voor de verduidelijking van wetgeving (spoor 2).
- De inhoud van de najaarsbrief krijgt de komende weken verder vorm. Graag bespreken we een conceptbrief, die u in de week van 17 oktober zult ontvangen, tijdens een BWO later die week, zodat begin december dan de voortgangsbrief verstuurd kan worden. Over het BWO wordt u binnenkort nader geïnformeerd.
- De FNV heeft op 15 september jl. opnieuw een brief gestuurd aan de minister SZW en u met het verzoek tot onmiddellijke handhaving bij platformbedrijven. Hiervoor adviseren we u met hen in gesprek te gaan, samen met MinSZW. Ter voorbereiding op dat gesprek zullen we u een separate nota sturen.
- Woensdag 28 september heeft u een kennismakingsgesprek met de FNV. Het is te verwachten dat de FNV over de handhaving begint. U kunt daarbij de voortgang schetsen zoals in deze nota beschreven, en (mits akkoord) aangeven dat u voornemens bent in oktober met hen en MinSZW hierover nader in gesprek te gaan.

Toelichting

Voortgang 3 sporen
In de voortgangsbrief zal aandacht besteed worden aan alle drie de in de hoofdlijnenbrief aangekondigde sporen voor zzp:

1. Gelijker speelveld voor contractvormen
    - Verlagen zelfstandigenaftrek. In het coalitieakkoord is afgesproken om de afbouw van de zelfstandigenaftrek, zoals geregeld in het Belastingplan 2020 en het Belastingplan 2021, te versnellen en verder door te trekken. In de augustusbesluitvorming is besloten om versneld af te bouwen en het bedrag verder te verlagen. Met de afbouw van de zelfstandigenaftrek wordt beoogd het verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zelfstandigen te verkleinen. De afbouw is zo vormgegeven dat de zelfstandigenaftrek met ingang van 2023 in verschillende stappen (inclusief de eerdere afbouw van de zelfstandigenaftrek op basis van het Belastingplan 2020 en het

Belastingplan 2021) wordt verlaagd van € 6.310 in 2022 naar € 900 in 2027.

- De verdere uitwerking van de verplichte AOV voor zelfstandigen vindt momenteel plaats. De voortgang hiervan zal worden gemeld in de voortgangsbrief, maar volgt zijn eigen traject. Ditzelfde geldt voor pensioenen en zzp (in relatie tot de Wet toekomst pensioenen).

2. Meer duidelijkheid rondom de beoordeling van arbeidsrelaties

- SZW is, samen met collega's van FIN, EZK, J&V, BD, UWV en NLA bezig met de uitwerking van de maatregel gericht op het wettelijk bieden van meer duidelijkheid rondom de beoordeling van arbeidsrelaties en het uitwerken van een rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst onder een nader te bepalen uurtarief.
- Bij de uitwerking van beide maatregelen worden sociale partners betrokken. De eerste week van september was een eerste bespreking. Begin oktober zal een tweede moment volgen waar concretisering van de hoofdlijnenbrief op het thema zzp verder uitgediept wordt.
- Daarnaast zijn er expertsessies gehouden, waar input van experts op fiscaal, arbeidsrechtelijk en op het terrein van sociale zekerheid is ingewonnen voor de verduidelijking van wettelijke normen. Een dergelijke sessie voor het rechtsvermoeden volgt.
- Daarnaast wordt in oktober met een aantal belangrijke stakeholders (zoals zzp-organisaties) gesproken.
- Om de discussie over de verduidelijking van wettelijke normen zo hanteerbaar mogelijk te maken (ook richting de TK) wordt in de voortgangsbrief zo duidelijk mogelijk het kader geschetst waarbinnen de verduidelijking zich (ook Europeesrechtelijk) zal moeten bewegen. De ruimte die resteert om keuzes te maken voor verduidelijking zal vervolgens ook in de brief worden opgenomen (zie voor ruwe opzet van de brief bijlage 1).

3. Toezicht en handhaving

- De Belastingdienst heeft een Projectteam Handhaving DBA opgericht met de opdracht om met voorstellen te komen voor het herijken en intensiveren handhaving DBA en opheffing van het handhavingsmoratorium. Bijgaand ontvangt u het Projectplan Handhaving DBA (bijlage 2).
- De sturing op het project is belegd bij de Stuurgroep ZZP. De stuurgroep bestaat uit (vertegenwoordiging van) Persoonsgegevens Persoonsgegevens Naast Persoonsgegevens zijn alle betrokken onderdelen van de Belastingdienst op het niveau van het managementteam van het onderdeel met mandaat vertegenwoordigd. Het project bestaat uit een kernteam en zeven werkgroepen. Zowel SZW als EZK zijn vertegenwoordigd in het kernteam en worden nauw betrokken bij de uitwerking van de voorstellen.
- Op 19 september zijn de (eerste) contouren van de opbrengsten van de werkgroepen onderling gedeeld en besproken. De ideeën worden nu verder uitgewerkt en gedeeld met de stuurgroep op Persoonsgegevens De opbrengsten van de werkgroepen worden daarna samengevoegd tot

voorstellen voor de scenario's en voorstellen voor herijking en intensivering van de handhaving.
- De voorstellen moeten leiden tot notities en beschrijvingen die vervolgens dienen als input voor de voortgangsbrief zzp in het najaar. Verder zal de projectgroep komen met een opzet voor mogelijke vervolgstappen.

De planning voor de voortgangsrapportage zzp in het najaar is als volgt:

Datum	**Actie**
Week 17 oktober	BWO SFIN/MSZW/MEZK
Vrijdag 4 november	Aanleveren CWIZO
Maandag 11 november	CWIZO
Dinsdag 29 november	RWIZO
Vrijdag 2 december	MR

FNV-brief
- De FNV heeft op 15 september jl. een brief gestuurd aan de minister SZW en de staatssecretaris Fiscaliteit & Belastingdienst met het verzoek tot onmiddellijke handhaving bij platformbedrijven.
- Deze brief is een vervolg op de brieven van de FNV van 3 februari 2022 en 29 april 2022 en het gesprek op ambtelijk niveau met de FNV van 30 maart jl. en het gesprek tussen de bewindspersonen en de FNV van 28 juni jl. Ook in 2019 en 2020 heeft de FNV brieven gestuurd naar de Belastingdienst met het verzoek te gaan handhaven bij het bedrijf Deliveroo.
- De FNV vraagt om onmiddellijke handhaving bij platformbedrijven (Deliveroo, Uber, Helpling, Temper).
- Daarnaast heeft FNV veel prangende vragen over het voorziene tijdspad en het concrete plan van aanpak met betrekking tot de handhaving.
- FNV dreigt met een procedure tegen de Staat indien de gepresenteerde plannen inzake het opheffen van het moratorium en de intensivering van de handhaving nog steeds van te weinig urgentie getuigen en niet concreet genoeg of niet effectief zijn.
- De FNV stelt in de brief een groot aantal vragen. In aanloop naar de najaarsbrief kunnen veel vragen momenteel nog niet worden beantwoord.
- We adviseren u om niet schriftelijk te reageren, maar om samen met de minister van SZW eind oktober met de FNV in gesprek te gaan. Tegen die tijd zijn waarschijnlijk de contouren van het project Handhaving ook duidelijker. Ook kan dan worden toegelicht wat de Belastingdienst nu al wel kan en doet door middel van risicogericht toezicht.

Communicatie
Er wordt gewerkt aan een communicatieplan rond de najaarsbrief. Hierbij zal zowel interne als externe communicatie worden meegenomen. De interdepartementale werkgroep communicatie werkt aan een overkoepelende boodschap.

Politiek/bestuurlijke context

Het dossier ligt politiek gevoelig. Dat is de reden voor het vormen van de stuurgroep ZZP die wekelijks bij elkaar komt, tijdige oplevering in de gaten houdt en kan zorgen voor bijsturing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

wo 12/10 12.00 u
wo 19/10 14.15 u

TER BESPREKING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Concerndirectie Fiscale en Juridische Zaken

Persoonsgegevens

nota

Voorbereidend overleg bwo zzp d.d. 12 oktober 2022

Datum
6 oktober 2022

Notanummer
2022-0000245853

Bijlagen
1 Nota d.d. 27 september 2022
2 Projectplan Handhaving DBA
3 Voortgangsrapportage
4 Planning tot CWIZO

Aanleiding

Op woensdag 19 oktober van 14.15 – 15.00 uur spreekt u met de minister van SZW en de minister van EZK over het dossier 'Werken als zelfstandige'. Het gesprek is met ambtelijke ondersteuning. In dit overleg wordt het concept van de voortgangsbrief zzp besproken. Het voorbereidend overleg staat woensdag 12 oktober van 12.00 – 12.45 uur gepland.

Bespreekpunten

Graag bespreken wij de voortgang op het project Handhaving DBA en de bouwstenen voor de voortgangsbrief zzp die op vrijdag 4 november 2022 zal worden aangeboden aan de CWIZO.

10/10/2022

Bespreken

Pun

Kernpunten

- In de hoofdlijnenbrief en de kabinetsreactie is aangekondigd in het najaar met een voortgangsbrief zzp te komen. In de nota van 27 september 2022 (2022-235014) hebben wij u op hoofdlijnen geïnformeerd over de voortgangsbrief (bijlage 1). In deze voortgangsbrief zal naast de voortgang op het wetgevende spoor (spoor 1 en 2) ook de voortgang ten aanzien van spoor 3 worden geschetst.
- Ten aanzien van spoor 3 heeft de Belastingdienst een projectteam Handhaving DBA opgericht met de opdracht om met voorstellen te komen voor het verbeteren en versterken van toezicht en handhaving op schijnzelfstandigheid en opheffing van het handhavingsmoratorium. Bijgaand ontvangt u het projectplan Handhaving DBA (bijlage 2).
- In deze nota informeren wij u over de activiteiten van het projectteam Handhaving DBA richting de voortgangsbrief zzp (bijlage 3).
- De Belastingdienst houdt toezicht op de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen. In dit kader doet de Belastingdienst bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken. Een boekenonderzoek kan resulteren in een aanwijzing. Waar in de jaren 2020 en 2021 slechts een enkele aanwijzing kon worden gegeven, zijn dit er in de periode januari – mei 2022 reeds tien geweest. We verwachten dat deze lijn zich doorzet met het uitvoeren van meer bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken, uiteraard onder de voorwaarde dat er geen nieuwe lockdowns komen.
- De inhoud van de voortgangsbrief zzp krijgt de komende weken verder vorm. In de week van 17 oktober zult u een concept ontvangen om te

Wat is de stand per 1/10?

bespreken tijdens het BWO later die week, zodat begin december de voortgangsbrief verstuurd kan worden.
- Onder de toelichting treft u de planning aan voor de voorgangsbrief zzp.

Toelichting

Project Handhaving DBA

- Het project Handhaving DBA is ruim 2 maanden actief. De eerste maand heeft in het teken gestaan van inhoudelijke verkenning en organisatie.
- Eind augustus is gestart met 7 werkgroepen die bezig zijn met de uitwerking van de volgende thema's:
    1. De populatie zzp'ers
    2. Externe stakeholders en communicatie
    3. Interne stakeholders en samenwerken
    4. Toezicht versterken en verbeteren
    5. Duidelijkheid vooraf
    6. Framework/beheersing
    7. Out of the box
- De werkgroepen hebben een groslijst van acties/ideeën opgebracht. Deze zijn in de volgende thema's gebundeld:
    1. Communicatie extern
    2. Communicatie intern
    3. Externe inzet (bijvoorbeeld financieel dienstverleners en koepels)
    4. Framework
    5. Inzicht populatie
    6. Procesinbedding
    7. Regelgeving/besluiten.
- De thema's worden momenteel verder uitgewerkt en zullen daarna gedeeld worden met de stuurgroep op De soonsgegevens tijdens de bespreking op 12 oktober a.s. zullen wij u verder informeren over de groslijst van acties/ideeën.

Observaties projectteam

Vanuit de werkzaamheden tot nu toe heeft het projectteam een aantal algemene 'observaties' gedestilleerd. De observaties zijn een samensmelting van 'indrukken' en verkregen informatie (gesprekken en/of stukken) en benoemd op die onderwerpen waar uit verschillende bronnen een gedeeld beeld is ontstaan. In het vervolgproces wordt aandacht besteed aan deze aspecten. De observaties kunnen een belangrijke bijdrage leveren bij het bepalen van nadere oplossingsrichtingen (maar bevatten deze nadrukkelijk nog niet).

- Er is sprake van 900.000 inhoudingsplichtigen, 8 miljoen werknemers en 1,2 miljoen zzp'ers. De Belastingdienst is niet in staat een oordeel te geven over alle individuele arbeidsrelaties. Het betreft een potentieel van meer dan 10 miljoen arbeidsrelaties. Dat wil uiteraard niet per definitie zeggen dat controles op een deel van de arbeidsrelaties niet zinvol kunnen zijn. Mede ook gezien de uitstraling naar de andere partijen.
- De verantwoordelijkheid voor de duiding van de arbeidsrelatie ligt in eerste instantie bij de opdrachtgever en opdrachtnemer.
- De belangrijke rol van de BD staat buiten kijf. Echter het betreft een gedeelde verantwoordelijkheid. Het is daarnaast belangrijk dat ook de

markt haar verantwoordelijkheid te laten nemen. Voor de verdere uitwerking zal de Belastingdienst de samenwerking met de markt

- De verwachtingen zijn te veel gericht op de Belastingdienst ("hoeder van de arbeidsmarkt, verantwoordelijk voor gelijk speelveld").
- De duiding van de arbeidsrelatie vergt een holistische benadering dat wil zeggen dat alle feiten en omstandigheden in onderlinge samenhang van belang zijn. Dit maakt zekerheid vooraf lastig, omdat de feiten en omstandigheden gedurende de uitvoering van de werkzaamheden pas bekend worden. Daarom zou meer ingezet moeten worden op de beheersing van processen door opdrachtgevers en opdrachtnemers zodat zij de arbeidsrelatie juist kunnen kwalificeren. Hiervoor is ook duidelijke en eenvoudige wetgeving nodig.
- Het komt onvoldoende tot uitdrukking wat de Belastingdienst al doet op het zzp-dossier.
- Motivatie onder medewerkers is gering door gebrek aan perspectief op het dossier en gebrek aan uitvoerbare en handhaafbare regelgeving. Dit komt tot uitdrukking in bijvoorbeeld achterblijvende inzet van capaciteit.
- Vanuit de uitvoeringscoördinatie (waaronder CD-Vaktechniek) is er ten aanzien van een aantal voorstellen zorg over de uitvoerbaarheid, samenhang en consistentie in de handhavingsaanpak, wet- en regelgeving en het uiteindelijke doel van het project. Een aantal voorstellen wordt echter wel kansrijk geacht.

Bij de uitwerking van de thema's zullen bovenstaande observaties worden meegenomen en zal gezocht worden naar oplossingen hiervoor.

Opzet deel spoor 3 voortgangsbrief zzp

- Uiteenzetten wat de Belastingdienst momenteel al doet op het zzp-dossier.
- Versterken en verbeteren handhaving op korte en lange termijn.
- Adresseren handelingsperspectieven ADR en ARK-rapport.
- Samenwerking met de buitenwereld: financieel dienstverleners, koepels/brancheorganisatie, NLA en UWV.
- Duiden wettelijk kader: bijvoorbeeld door betrekken financieel dienstverleners, inzet webmodule, delen van 'best practices' en communicatie.

In het gesprek op 12 oktober zullen wij de opzet nader toelichten.

In de gezamenlijke nota SZW/FIN/EZK voor het BWO op 19 oktober zal ook de voortgang op het wetgevende spoor (trekker SZW) worden opgenomen. De nota ontvangt u in de week van 17 oktober.

Planning

De planning voor de voortgangsbrief zzp in het najaar is als volgt:

Datum	**Actie**
Maandag 17 oktober	Aanleveren concept voor voortgangsbrief zzp
Woensdag 19 oktober	BWO SFIN/MSZW/MEZK
Vrijdag 4 november	Aanleveren CWIZO
Vrijdag 11 november	CWIZO
Dinsdag 29 november	RWIZO

Vrijdag 2 december	MR

Voor een gedetailleerde planning verwijs ik u naar bijlage 4 'planning tot aan CWIZO 11 november 2022'.

Communicatie
Er wordt gewerkt aan een communicatieplan rond de voortgangsbrief zzp. Hierbij zal zowel interne als externe communicatie worden meegenomen. De interdepartementale werkgroep communicatie werkt aan een overkoepelende boodschap.

Politiek/bestuurlijke context
Het dossier ligt politiek gevoelig. Dat is de reden voor het vormen van de stuurgroep ZZP die Persoonsgegevens wekelijks bij elkaar komt, tijdige oplevering bewaakt en kan zorgen voor bijsturing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

woe 19/10, 14.15 - 15.00 uur

Ministerie van Financiën

TER BESPREKING
HEDEN
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directoraat-Generaal
Belastingdienst
Concerndirectie Fiscale en Juridische Zaken

Persoonsgegevens

nota

Voorbereiding bwo 'werken als zelfstandige', 19 oktober 2022

Datum
14 oktober 2022

Notanummer
2022-0000254499

Bijlagen
1. Nota DGBD 2002-245853
2. Bouwstenen spoor 3
3. SZW Nota bespreekpunten SZW
4. SZW nota voortgangsbrief
5. Beoordeling gezagsverhouc
6. Voortgang brede zzp dossie

19/10/22

Aanleiding

Op woensdag 19 oktober van 14:15-15:00 uur spreekt u met de Minister van SZW en de minister van EZK over het dossier 'Werken als zelfstandige'. Het bwo is met ambtelijke ondersteuning. Persoonsgegevens zal aansluiten namens DGFZ en Persoonsgegevens namens DGBD. In de hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt die op 5 juli jl. aan de Tweede Kamer is gestuurd is op het terrein van maatregelen voor werken met zzp'ers langs een drietal sporen maatregelen aangekondigd:

1. Inzetten op een gelijker speelveld voor contractvormen;
2. Meer duidelijkheid creëren over de vraag wanneer gewerkt wordt als werknemer dan wel als zelfstandige buiten dienstbetrekking en het ondersteunen van werkenden om hun rechtspositie op te eisen;
3. Het verbeteren van toezicht en handhaving op schijnzelfstandigheid.

In het bwo zal de stand van de uitwerking voor spoor 2 en spoor 3 worden besproken.

Beslis- en bespreekpunten

Tijdens het bwo zullen de contouren van de voortgangsbrief besproken worden. U wordt tijdens het overleg gevraagd akkoord te gaan met onderstaande twee beslispunten voor spoor 3. U wordt geadviseerd akkoord te gaan met beide beslispunten.

Beslispunten spoor 3 Handhaving

Beslispunt 1: voorgestelde denklijnen t.a.v. handhaving

Gaat u akkoord met de voorgestelde denklijnen en de daarop voorgestelde concretisering in relatie tot versterken en verbeteren van de handhaving[1] en afschaffing van het handhavingsmoratorium (bijlage 2)?

Akkoord

Beslispunt 2: samenwerking met de markt gezamenlijke verantwoordelijkheid ministeries

Akkoord

[1] De handhavingsactiviteiten van de Belastingdienst zijn gericht op het onderhouden en versterken van de compliance. Compliance is het zoveel mogelijk uit zichzelf nakomen van de regelgeving door belastingplichtigen. Het gaat hierbij om gedrag van zowel burgers als ondernemers. Om dat gedrag te beïnvloeden zet de Belastingdienst diverse middelen in zoals informatieverstrekking, voorlichting, boekenonderzoeken en opsporing.

Gaat u akkoord dat de ministeries (EZK, FIN, SZW) gezamenlijk optrekken en gesprekken aangaan met de markt (o.a. branches, financieel dienstverleners, sociale partners) in aanloop naar afschaffing van het handhavingsmoratorium?

Bespreekpunten spoor 2 Verduidelijking wet- en regelgeving

- De voorstellen zijn in de interdepartementale werkgroep wetgeving zzp (SZW, J&V, FIN, Belastingdienst, NLA, UWV en EZK) besproken.
- Het belangrijkste bespreekpunt bij spoor 2 is de verdere invulling van de open norm "in dienst van".
- De verdere invulling van de criteria zullen moeten bijdragen aan verduidelijking zodat de wetgeving uiteindelijk zal bijdragen aan een betere handhaving.
- U kunt richting SZW aangeven dat voor de belastingdienst de invulling van de open norm "in dienst van" essentieel is voor een goede uitvoering van de handhaving.

Een verdere toelichting op de door SZW uitgewerkte voorstellen t.a.v. spoor 2 is opgenomen in bijlage 3.

Kernpunten

- In de hoofdlijnenbrief en de kabinetsreactie op de rapporten van de Algemene Rekenkamer en de ADR is aangekondigd in het najaar met een voortgangsbrief zzp te komen.
- De aanpak van schijnzelfstandigheid is ook opgenomen in het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan (HVP)[2]. In het HVP is opgenomen dat uiterlijk Q4 2022 de Tweede Kamer zal worden geïnformeerd over verbetering en intensivering van de publieksrechtelijke handhaving.
- Het kabinet kiest conform het coalitieakkoord ervoor om de komende tijd maatregelen te nemen langs drie lijnen om (de regels rondom) het werken met en als zelfstandige(n) meer toekomstbestendig te krijgen. De urgentie en de aard van de problematiek maakt dat de inzet op een specifieke lijn niet afhankelijk kan zijn van één van de andere lijnen, maar vereist wel dat de onderlinge samenhang bewaakt wordt.
- In het bwo van 19 oktober zullen de contouren van de voortgangsbrief zzp worden besproken.
- De contouren van spoor 1 (gelijker speelveld) en 2 (duidelijkere wetgeving) worden opgesteld door SZW. De nota van SZW is ontvangen en als bijlage 3 toegevoegd.
- De contouren voor spoor 3 (verbetering toezicht en handhaving) zijn opgenomen in de bouwstenennotitie in bijlage 2. De kern van de voorgestelde aanpak leest u terug op slide 2 en 3, de voorgestelde activiteiten, onderscheiden naar versterken en verbetering (korte termijn) en afschaffen handhavingsmoratorium (wat langere termijn) op slide 7 respectievelijk 12.
- In de voortgangsbrief zal de samenhang tussen de 3 sporen tot uitdrukking komen.
- Op donderdag 20 oktober heeft minister SZW een CD arbeidsmarktbeleid. Dit biedt een gelegenheid om de stand van zaken op het onderwerp te schetsen, zij het dat op de inhoud van de voortgangsbrief niet te veel vooruit kan worden gelopen omdat veel punten momenteel nog worden uitgewerkt.

[2] Maatregel 4.1H4 van het Nederlandse Herstel en veerkrachtplan, oktober 2022

- Het tweeminutendebat zzp (CD 30/6) staat voorlopig gepland in week 44 (31 oktober).

Toelichting

Beslispunt 1: voorgestelde denklijnen t.a.v. handhaving (spoor 3)
- Er is sprake van een complex dossier en er zijn geen makkelijke oplossingen.
- De inzet is (1) het versterken en verbeteren van toezicht op de korte termijn en (2) scenario's geven voor het afschaffen van het handhavingsmoratorium uiterlijk per 1 januari 2025.
- Het versterken en verbeteren van het toezicht vindt plaats binnen de bestaande handhavingsstrategie van de Belastingdienst.
- Uit het ADR-rapport is gebleken dat de kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit op dit moment nog niet op het gewenste niveau is en de realisatie van uren achterblijft bij de planning. Reeds gedurende dit jaar is en zal de effectieve inzet van de beschikbare capaciteit worden vergroot. Het doel is dat zo snel mogelijk wordt toegewerkt naar een volledige inzet van de gereserveerde capaciteit (80 fte).
- Doel is om op 1 januari 2023 een werkbare situatie te creëren rekening houdend met de huidige wet- en regelgeving.
- Dit zal naarmate het moment dichterbij komt dat het handhavingsmoratorium wordt afgeschaft, zonder aanvullende maatregelen, naar verwachting leiden tot dezelfde problematiek als in 2016 (o.a. grote druk op vooroverleg).
- De uiteindelijke handhaafbaarheid is mede afhankelijk van de uitkomsten van spoor 1 en 2: dat maakt dat in de opzet van de handhaving zonder moratorium gestreefd wordt naar een werkbare situatie voor de Belastingdienst waarbij de vooronderstelling is dat door (op termijn) gewijzigde wet- en regelgeving, bij eenzelfde inzet vanuit de Belastingdienst de handhaafbaarheid toeneemt en daarmee de werkbaarheid van de situatie. Dit moet uit een toekomstige uitvoeringstoets blijken.
- Om de problematiek uit 2016 te voorkomen wordt voorgesteld samenwerking met de markt te zoeken en te komen tot het helpen duiden van het huidige wettelijke kader.

Beslispunt 2: samenwerking met de markt gezamenlijke verantwoordelijkheid ministeries (spoor 3)
- De voorgestelde mitigerende maatregelen[3] vragen medewerking vanuit de markt (inclusief het risico dat (een deel van) de markt dit niet (h)erkent).
- Het in beweging krijgen van de markt is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de 3 ministeries EZK, FIN en SZW.
- De markt moet invulling geven aan haar eigen verantwoordelijkheid; samenwerking met de buitenwereld is daarbij essentieel: opdrachtgevers, opdrachtnemers, maar ook koepels/brancheorganisatie, (financieel, fiscaal of anderszins) dienstverleners en andere toezichthouders (NLA en UWV);
- De Rijksverheid in de rol van grote opdrachtgever is ook een van de marktpartijen waarmee in overleg wordt getreden.

Communicatie
Er wordt gewerkt aan een communicatieplan rond de voortgangsbrief zzp. Hierbij zal zowel interne als externe communicatie worden meegenomen. De

[3] Mitigerende maatregelen zijn samenwerking met de markt en duiden van het huidige wettelijke kader

interdepartementale werkgroep communicatie werkt aan een overkoepelende boodschap.

Politiek/bestuurlijke context
Het dossier ligt politiek gevoelig. Dat is de reden voor het vormen van de stuurgroep ZZP die wekelijks bij elkaar komt, tijdige oplevering bewaakt en kan zorgen voor bijsturing. Spoor 1 (waar dit BWO niet over gaat) omvat o.a. de afbouw van de zelfstandigenaftrek en de verplichte AOV voor zzp'ers, waarover u eerder bent geïnformeerd.

Persoonsgegevens

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

DBA | Belastingdienst

Normalisering toezicht op kwalificatie arbeidsrelatie

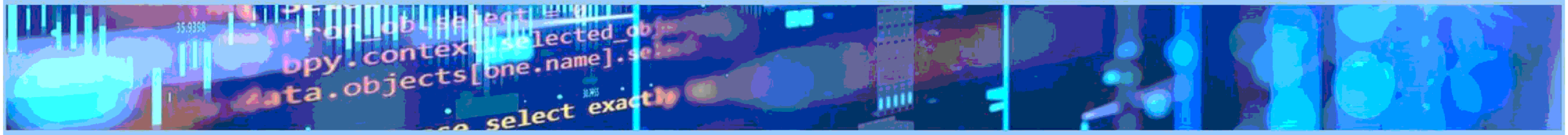
Bouwstenen voortgangsbrief zzp (najaarsbrief) spoor 3

Handhaving DBA Belastingdienst

(versie 1.0)

Project Handhaving DBA

14 oktober 2022



Inleiding

Voor u ligt het document: "Bouwstenen najaarsbrief spoor 3, Handhaving DBA Belastingdienst". In dit stuk geven wij een overzicht van de elementen (bouwstenen) die als input dienen voor de op te stellen najaarsbrief (in samenwerking met de ministeries van SZW en EZK) en voortkomen uit het project "Handhaving DBA" dat binnen de Belastingdienst is opgestart.

In dit document hebben wij de relevante elementen opgesomd die in aanloop naar de najaarsbrief in de komende weken nader worden uitgewerkt/geconcretiseerd zodat deze kunnen worden opgenomen in de eerdergenoemde brief.

In dit stuk gaan we achtereenvolgens in op de uitgangspunten en context, de voorgestelde denklijnen op de onderkende gebieden "Versterken en verbeteren van handhaving" en "Afschaffen handhavingsmoratorium". We sluiten af met een overzicht van nog te verrichten activiteiten;

Belangrijke noties:

- *De input ziet op spoor 3: de handhaving vanuit de Belastingdienst: dat krijgt vorm in de context dat spoor 1 en 2 nog lopen: voor een effectieve en efficiënte handhaving zijn wij afhankelijk van goed uitvoerbare wetgeving. Die sporen leiden pas later (volledig) tot resultaat. Hoewel uitdagend in die context kunnen we wel een aantal stappen zetten;*
- *Binnen het project hanteren wij de term handhaving in de huidige (brede) definitie.* Ten tijde van het afkondigen van het handhavingsmoratorium zag de term "handhaving" op een enge definitie van het begrip 'handhaving' (enkel gericht op corrigerende handelingen).*

Een belangrijke component in de voorgestelde denklijnen in relatie tot het afschaffen van het handhavingsmoratorium is de veronderstelde samenwerking met "de markt". Teruggaan naar "normalisering van de handhaving" betekent immers ook terug naar de redelijke verdeling van verantwoordelijkheden op het thema. Daarbij hoort het invulling geven aan verantwoordelijkheden door opdrachtgevers en opdrachtnemers, koepels, dienstverleners en andere betrokken partijen.

In die context is het belangrijk aan te geven dat hierbij ook naar de overheid in de rol van opdrachtgever zal worden gekeken en hoe die zelf invulling geeft aan die verantwoordelijkheden.

Hoe wij daar mee om gaan zal een belangrijk signaal kunnen (of moeten) zijn richting markt.

Het document als zodanig is geschreven vanuit het inzicht geven in de bouwstenen. Nadere uitwerking en concretisering volgt. Deze opzet maakt dat een uitgebreidere toelichting is opgenomen op de achterliggende slides.

Projectteam Handhaving DBA

**"Dienstverlening, toezicht en opsporing duidt de Belastingdienst in brede zin als handhaving, zijnde 'al hetgeen bijdraagt aan regelnaleving door belastingplichtigen'.*

Kansen en bedreigingen

Een korte toelichting op de kansen en bedreigingen op beide aandachtsgebieden:

“Versterken en verbeteren van handhaving”:

- De voorstellen dragen op korte termijn bij aan “een werkbare situatie”;
- Deze situatie zal, zonder mitigerende maatregelen in aanloop naar het moment van het afschaffen van het handhavingsmoratorium, onwerkbaar worden als gevolg van onhoudbare druk op “vooroverleg”.

“**Afschaffen handhavingsmoratorium”**

- De voorstellen moeten bijdragen aan een “enigszins werkbare situatie” gegeven de context dat sporen 1 en 2 nog niet volledig tot de gewenste aanpassingen en wet- en regelgeving hebben geleid: dit vergt een andere benadering en sturing;
- Het realiseren van de beoogde situatie is sterk afhankelijk van de mogelijkheden tot samenwerking met “de markt” en het gezamenlijk acteren op dit dossier vanuit de samenwerkende ministeries.

Een uitgebreidere toelichting is opgenomen op de achterliggende slides.

Uitgangspunten “Normalisering handhaving op kwalificatie arbeidsrelatie”

- Het aantal belastingplichtigen waarbij DBA problematiek speelt is zeer groot, de Belastingdienst kan geen uitspraak doen op alle individuele arbeidsrelaties;
- De verwachtingen zijn te veel gericht op de Belastingdienst (“hoeder van de arbeidsmarkt, verantwoordelijk voor gelijk speelveld”);
- De markt moet de eigen verantwoordelijkheid invulling geven: samenwerking met de buitenwereld is daarbij essentieel: opdrachtgevers, opdrachtnemers, maar ook koepels/brancheorganisatie, (financieel, fiscaal of anderszins) dienstverleners en andere partners (NLA en UWV);
- Daarbij helpt een nadere duiding van het wettelijk kader: bijvoorbeeld door het betrekken van fiscaal dienstverleners, het delen van ‘best practices’, communicatie en de inzet van de webmodule (met aanpassing/verbetering);
- De duiding van de arbeidsrelatie vergt een holistische benadering op de feiten en omstandigheden gedurende de uitvoering van de werkzaamheden. Dit maakt de **veronderstelde zekerheid vooraf** (modelovereenkomsten, individueel vooroverleg , gebruik webmodule als indicatie) lastig. Op basis van de ervaringen tot nu toe is er altijd sprake van een verschil tussen beschreven feiten en omstandigheden aan “de voorkant” en de concrete uitvoering van werkzaamheden. Er zou meer ingezet moeten worden op de beheersing van processen door opdrachtgevers en opdrachtnemers in relatie tot inhuur en daaraan te koppelen voorspelbaarheid in onze handhaving;
- Er is sprake van een mismatch tussen externe verwachtingen en de mogelijkheden die de Belastingdienst heeft en de concrete invulling/opvolging van door de Belastingdienst (toegezegde) externe verwachtingen;
- De Belastingdienst maakt onvoldoende concreet wat gedaan wordt op dit dossier: dat geldt in algemene zin, maar specifiek ook op de “politiek/maatschappelijke dossiers”;
- Dit is met name relevant omdat het (politieke) beeld hoofzakelijk wordt gevoed door een relatief kleine groep “politiek/maatschappelijke dossiers”;
- De motivatie om actief aan de slag te gaan met het onderwerp onder medewerkers lijkt tanende door gebrek aan perspectief op het dossier en gebrek aan uitvoerbare en handhaafbare regelgeving. Dit komt tot uiting in een (relatief) behoorlijk verloop onder de (ook nieuw geworven) medewerkers. Een actuele en onderbouwde analyse van onderliggende oorzaken op genoemde elementen is (nog) niet beschikbaar;
- Onder andere als gevolg van het handhavingsmoratorium heeft de Belastingdienst geen inzicht in de “compliance gap”. Zicht op omvang en aard van risico’s is daarom beperkt en gestoeld op individuele casussen. Daarnaast ontbreekt op dit moment een gestructureerd zicht op de omvang van de totaalpopulatie en de toedeling aan branches (wordt niet ondersteunt in de IV-voorzieningen). Gezien de strakke deadline van het project heeft geen data-analyse plaats kunnen vinden (dat zal vorm moeten krijgen in opvolging van het projecto.

Context “Normalisering handhaving op kwalificatie arbeidsrelatie”

- Er is sprake van een complex dossier en er zijn geen makkelijke oplossingen ,maar niets doen is geen optie;
- De samenhang in de 3 door het kabinet onderkende en in gang gezette sporen vormt het uitgangspunt voor dit project: sporen 1 en 2 moeten bijdragen aan beter handhaafbare wet- en regelgeving;
- Het project handhaving DBA is onder stoom en kokend water tot stand gekomen, waarbij er te veel te doen is/was in (te) weinig tijd;
- Samen met veel betrokken collega’s is gekeken naar activiteiten die ingezet kunnen worden op het “vlot” trekken van het dossier (waarbij in werkgroepen onderwerpen zijn uitgezocht en tot activiteiten zijn “vertaald”);
- Het gaat daarbij om het versterken en verbeteren van de handhaving op korte en wat langere termijn:
  - Versterken en verbeteren van handhaving op de korte termijn;
  - Scenario’s voor het afschaffen van het handhavingsmoratorium uiterlijk op 1 januari 2025.
- In de voorgestelde oplossingsrichtingen op bovenstaande onderwerpen worden de geïdentificeerde activiteiten in een mix benoemd;
- Hierbij worden de handelingsperspectieven vanuit het ADR- en ARK-rapport geadresseerd (voor zover van toepassing op “spoor 3”);
- Om echt te kunnen bewegen in dit dossier zal de samenhang in de geïdentificeerde activiteiten geborgd moeten worden, het geïsoleerd oppakken van een activiteit zal onvoldoende effect hebben om op het dossier daadwerkelijk stappen te kunnen zetten;
- Vanuit de uitvoeringscoördinatie is er ten aanzien van een aantal voorstellen zorg over de uitvoerbaarheid, samenhang en consistentie in de handhavingsaanpak, wet- en regelgeving en de bijdrage van het voorstel aan het uiteindelijke doel van het project. Een aantal voorstellen wordt echter wel kansrijk geacht;
- De uiteindelijke “handhaafbaarheid” op het onderwerp is sterk afhankelijk van de uitkomsten van spoor 1 en 2: dat maakt dat in de opzet van de handhaving zonder moratorium van de Belastingdienst gestreefd wordt naar een “enigszins werkbare situatie” waarbij de vooronderstelling is dat door (op termijn) gewijzigde wet- en regelgeving, bij eenzelfde inzet vanuit de Belastingdienst de handhaafbaarheid toeneemt en daarmee de “werkbaarheid” van de situatie. Daarbij worden de volgende gradaties onderscheiden:



Versterken en verbeteren van handhaving: in woorden

- Het versterken (en verbeteren) van de handhaving vindt plaats binnen de bestaande handhavingsstrategie van de Belastingdienst. Doel is om op 1 januari 2023 een, naar verwachting, "in redelijke mate" werkbare situatie te creëren. Dit zal naarmate het moment dat het handhavingsmoratorium wordt afgeschaft, zonder aanvullende maatregelen, echter donkerrood kleuren qua werkbaarheid;
- Dit is met name een gevolg van:
  - De toenemende behoefte aan "zekerheid" naarmate de afschaffing van het handhavingsmoratorium dichterbij komt: uit een eerdere analyse inzake de uitvoerbaarheid daarvan is gebleken dat dit feitelijk tot een onwerkbare situatie zal leiden;
  - De versterkte en verbeterde handhaving zal daarbij een extra aanzuigende werking hebben op de wens tot "zekerheid" (en dus vooroverleg);
  - Wet- en regelgeving zijn in deze fase nog niet aangepast: zonder "wenkend perspectief " zal de interne motivatie (en daarmee inzet) van personeel verder onder druk komen te staan;
  - Dit wordt versterkt door een toenemende (en uiteindelijk onthoudbare) druk op het vooroverleg.
- Vanuit de inventarisatie van activiteiten kan primair onderscheid gemaakt worden in direct inzetbare, te ontwikkelen en ondersteunende maatregelen:
  - De direct toepasbare activiteiten worden primair onderscheiden in activiteiten gericht op:
    - Realiseer wat je belooft en houdt daarbij rekening met externe verwachtingen (en het managen daarvan);
    - Zicht op de populatie en samenstellen mix van handhavingsinstrumenten vanuit handhaving;
    - Concretiseren handhavingscommunicatie gericht op nalevingsgedrag.
  - De te ontwikkelen activiteiten worden primair onderscheiden in activiteiten gericht op:
    - Het thema DBA onderdeel maken van de steekproefposten (zowel MKB als GO);
    - Concretiseren samenwerking partners (waaronder NLA en UWV, waarbij nadrukkelijk rekening moet worden gehouden met de rollen van genoemde partners);
    - "Doorontwikkeling" gebruik aanwijzingen.
  - De ondersteunende activiteiten worden primair onderscheiden in activiteiten gericht op:
    - Communicatie extern;
    - Communicatie intern.

Noot: Bij de nadere uitwerking van de voorstellen wordt aandacht besteed aan de uitvoeringsaspecten en onderkende uitdagingen voor de uitvoeringspraktijk.

Versterken en verbeteren van handhaving: in een compact overzicht

Het versterken (en verbeteren) van de handhaving vindt plaats binnen de bestaande handhavingsstrategie van de Belastingdienst. Doel is om op 1 januari 2023 een, naar verwachting, "in redelijke mate" werkbare situatie te creëren. Dit zal naarmate het moment dat het handhavingsmoratorium wordt afgeschaft, zonder aanvullende maatregelen, echter donkerrood kleuren qua werkbaarheid.

Direct toepasbare activiteiten

Realiseer wat je belooft:
- Leververplichting "gestickerde" capaciteit;
- Regie op brede dossier;
- Specifiek aandacht "politieke" dossiers.

Zicht op de populatie:
- Inzicht in populatie en gedrag;
- Concretiseren handhavingsaanpak;
- Plotten inzet instrumentarium in "de breedte".

Concretiseren handhavingscommunicatie
- "Vertalen" jurisprudentie;
- Delen "good practises"
- Delen zogenoemde "safe havens".

Te ontwikkelen activiteiten

Steekproefposten
- Onderscheid GO en MKB;
- Nulmeting compliance gap;
- Zicht op risico's.

Concretiseren samenwerking partners
- Processen informatie-uitwisseling;
- Samenwerking in uitvoering (gegeven de rollen);
- Verkennen mogelijkheden interventieteam (vanuit rollen).

Doorontwikkeling aanwijzingen
- Mogelijkheden gebruik op entiteitsniveau;
- Mogelijkheden gebruik op brancheniveau;
- Mogelijkheid koppeling aanwijzing aan opheffen handhavingsmoratorium.

Ondersteunende activiteiten

Externe communicatie
- Grote verhaal verteld door boegbeelden;
- Stakeholdermanagement (managen verwachtingen);
- "Toewerken" opheffing handhavingsmoratorium.

Interne communicatie
- Meenemen medewerkers in ontwikkelingen;
- Analyseren en adresseren "emoties";
- Bieden "wenkend" perspectief.

Werkbaarheid voorgestelde oplossing

1 januari 2023 — 1 januari 2025



Toelichting werkbaarheid voorgestelde oplossing

Extern perspectief
- Behoefte "zekerheid" neemt toe richting moment afschaffen moratorium;
- Extra aanzuigende werking op "zekerheid" vooraf door intensivering/herijking handhaving;
- Extra druk op processen om "zekerheid" te verschaffen.

Intern perspectief
- Zonder wenkend perspectief geen verbetering betrokkenheid; (zelfde wet- en regelgeving is nog van toepassing);
- Dit wordt versterkt door extra druk op processen om "zekerheid" te verschaffen.

Op weg naar het afschaffen van het handhavingsmoratorium: context en samenhang spoor 1 en 2

De verwachting is dat bij het opheffen van het handhavingsmoratorium de behoefte aan “zekerheid” vooraf in de arbeidsmarkt weer zal toenemen en de aanwezige capaciteit bij de Belastingdienst zal moeten worden ingezet op de beantwoording van een sterk toenemende hoeveelheid vragen aan de voorkant, zoals aanvragen vooroverleg, het beoordelen van modelovereenkomsten en verzoeken beschikking verzekeringsplicht. Dit heeft echter beperkt toegevoegde waarde gegeven de holistische benadering en de duiding van feiten en omstandigheden tijdens de uitvoering van de werkzaamheden. Om op termijn een werkbare situatie mogelijk te maken, zal op een andere benadering gestuurd moeten worden, immers het wettelijk kader is na afschaffing van het handhavingsmoratorium slechts in beperkte mate aangepast.

Een verdere aanpassing van het wettelijk kader zal op termijn bijdragen aan een betere handhaafbaarheid. Voor de periode tot aan dat moment is “het roeien met de riemen die we hebben”. Daarom is de “werkbaarheid” op moment van afschaffing van het handhavingsmoratorium op “oranje” ingeschat (”enigszins werkbaar”) hetgeen ondersteund wordt door de onderkende activiteiten. Overigens biedt dit uitgangspunt mogelijk ook ruimte in het vinden van oplossingen (keuze bij inzet instrumentarium).

Ambitie werkbaarheid voorgestelde scenario’s opheffen handhavingsmoratorium: geïsoleerd bezien



Handhaafbaarheid in context ambities aanpassingen wet- en regelgeving

Realisatie aanpassingen wet- en regelgeving (spoor 1 en 2)



Werkbaarheid/handhaafbaarheid (spoor 3)



Op weg naar het afschaffen van het handhavingsmoratorium: een andere benadering

Op weg naar het afschaffen van het handhavingsmoratorium blijven we handhaven conform het in gang gezette "versterkte en verbeterde handhaving". Om te voorkomen dat we na het opheffen van het moratorium in een onwerkbare situatie terechtkomen zullen we direct na 1 januari 2023 een traject moeten opstarten om een enigszins werkbare situatie te realiseren na afschaffing. Daarbij zijn 2 relevante aspecten onderkend:

- Samenwerking met de markt;
- Helpen duiden van het wettelijk kader.

Deze elementen kunnen ook in onderlinge samenhang worden bezien waardoor er feitelijk 3 denklijnen (scenario's) ontstaan in aanvulling op het basisscenario. Overigens lijkt een scenario waarbij alleen geholpen wordt de wettelijke kaders nader te duiden (voor zover als mogelijk) en dus geen actieve samenwerking met de markt wordt gezocht relatief kansloos. Dit omdat "het voorkomen van onrust" in de markt een belangrijk uitgangspunt is. Het lijkt onrealistisch dat deze veronderstelde "onrust" in voldoende mate wordt voorkomen zonder samenwerking met die markt.

Daarbij krijgt de samenwerking met UWV en de NLA nog specifieke aandacht. Samen met deze partners moet worden verkend hoe de samenwerking (ieder vanuit de eigen rol) geïntensiveerd kan worden. Te denken valt aan een vorm van samenwerking waar ieder vanuit eigen rol en (informatie)positie een bijdrage kan leveren (passend binnen AVG en AP). Ook een eventuele samenwerking binnen of bijdrage aan het te verkennen "interventieteam" kan worden bekeken. Vanuit de Belastingdienst kunnen "prangende" dossiers specifieke aandacht krijgen (denk aan dossiers waarbij maatschappelijk gezien de meeste onrust bestaat of waar opdrachtnemers in een "achterstandspositie" verkeren).

Rekening houdend met het bovenstaande zijn alsdan 3 "invalshoeken" te onderkennen:

- Actieve samenwerking markt: betrokken partijen willen en kunnen voldoen aan de fiscale verplichtingen;
- Specifieke aandacht: Dat deel van de markt dat extra aandacht nodig heeft van de Belastingdienst (en partners) om aan de (fiscale) verplichtingen te voldoen;
- Basisscenario: de klantbehandeling krijgt "regulier" vorm (waarbij geen sprake is van bijzondere voorinformatie).

De concrete inzet van capaciteit en inzet van handhavingsinstrumenten kan dan langs deze 3 invalshoeken vorm krijgen.

Op weg naar het afschaffen van het handhavingsmoratorium: een andere benadering

De genoemde elementen ("samenwerking met de markt" en "helpen duiden wettelijk kader") worden op de volgende slides nader toegelicht. De verdere uitwerking en concretisering hiervan krijgt de komende 2 weken vorm. Daarbij wordt een "over de hand" weging op de haalbaarheid/uitvoerbaarheid van de geplotte activiteiten toegepast. Het daarvoor (voorlopig) opgestelde beoordelingskader is op een latere slide opgenomen.

Indien de door de uitvoeringscoördinatie gesignaleerde zorg inzake een aantal van de opgenomen activiteiten zich concreet manifesteert, worden deze zorgen geëxpliciteerd. Als door de planning bepaalde noodzakelijke activiteiten niet (voldoende) kunnen worden uitgevoerd, zullen deze activiteiten worden toegelicht. Er wordt dus expliciet aangegeven wat wel en wat niet mogelijk is geweest in de beschikbare tijd.



Essentieel in dit denken is invulling kunnen geven aan de samenwerking met "de markt" (denk aan opdrachtgevers, opdrachtnemers, koepels, dienstverleners etc.) en de bereidheid vanuit "de markt" om hier op in te gaan. Hier ligt een gedeelde verantwoordelijkheid voor de ministeries SZW, EZK en Financiën. Stakeholdermanagent (waarbij gebruik gemaakt wordt van bestaande overlegstructuren) is daarbij essentieel. De looptijd van het project is te kort geweest om daar al concreet invulling aan te geven. Deze verkenning heeft dan ook hoge prioriteit indien ingestemd wordt met deze denkrichting.

Afschaffen van het handhavingsmoratorium: in woorden

- Ook in de situatie na afschaffing van het handhavingsmoratorium blijft handhaving plaatsvinden binnen de bestaande handhavingsstrategie van de Belastingdienst. Doel is om vanaf 1 januari 2025 (of zoveel eerder als mogelijk) een, naar verwachting, “enigszins” werkbare situatie te creëren. Dit in aanloop naar voltooiing van sporen 1 en 2;
- De geïnventariseerde activiteiten worden primair geplot op de 2 onderkende elementen:
  - Samenwerking met de markt;
  - Helpen duiden van het wettelijk kader.
- Bij het **samenwerken met de markt** wordt onderscheid gemaakt in te ontwikkelen en ondersteunende maatregelen:
  - De te ontwikkelen activiteiten worden primair onderscheiden in activiteiten gericht op:
    - Social responsibility als driver voor DBA;
    - Werken aan beheersing;
    - Zicht op schrijnende gevallen.
  - De ondersteunende activiteiten worden primair onderscheiden in activiteiten gericht op:
    - Communicatie extern;
    - Ondersteunende activiteiten.
- Bij het **helpen duiden van het wettelijk kader** wordt onderscheid gemaakt in te ontwikkelen en ondersteunende maatregelen:
  - De te ontwikkelen activiteiten worden primair onderscheiden in activiteiten gericht op:
    - Verkenning out of the box ideeën;
    - Uitingen inzake duiding wettelijk kader;
    - Actieve communicatie.
  - De ondersteunende activiteit richt zich primair op:
    - Communicatie strategie langere termijn.

Noot: Bij de nadere uitwerking van de voorstellen wordt aandacht besteed aan de uitvoeringsaspecten en onderkende uitdagingen voor de uitvoeringspraktijk.

Afschaffen handhavingsmoratorium: in een compact overzicht

Ook in de situatie na afschaffing van het handhavingsmoratorium blijft handhaving plaatsvinden binnen de bestaande handhavingsstrategie van de Belastingdienst. Doel is om vanaf 1 januari 2025 (of zoveel eerder als mogelijk) een, naar verwachting, "enigszins" werkbare situatie te creëren. Dit in aanloop naar voltooiing van sporen 1 en 2;

Samenwerking markt

Direct toepasbare activiteiten

Te ontwikkelen activiteiten



Social responsibility als driver voor DBA:
- Gezamenlijk statement opstellen (MinSZW/MinFin/MinEzk);
- Vooroverleg -en modelovereenkomsten- op brancheniveau;
- "De Rijksoverheid" als rolmodel voor social responsibility.



Werken aan beheersing :
- Realistische verdeling van verantwoordelijkheden markt – Belastingdienst;
- Gebruik maken van ontwikkelingen in de markt;
  - Bijdragen aan "zelfredzaamheid" van de markt;
  - Raamwerk beheersing, keurmerk;
  - Betrokkenheid dienstverleners;
- Voorspelbaarheid in onze handhaving.



Zicht op "prangende" gevallen
- Selecties (objectieve criteria);
- Signalen (samenwerking partners);
- Meldpunt DBA.

Ondersteunende activiteiten



Externe communicatie
- Concretiseren stakeholdersmanagement;
- Statement verwachtingen;
- Kenbaarheid impact "onze handhaving".



Ondersteunende activiteiten
- Verkennen inzet inkeerregeling;
- Altijd meer dan één opdrachtgever binnen een branche bezoeken

Duiden wettelijk kader

Direct toepasbare activiteiten

Te ontwikkelen activiteiten



Verkenning out of the box ideeën:
- Delegeren "afgeven beschikking verzekeringsplicht" FD;
- Inzet van subsidie betrokkenheid FD bij duiden arbeidsrelatie/flexibilisering;
- Goedkeuringsbesluit ten aanzien van gezag voor fiscale beoordeling.



Uitingen inzake duiding wettelijk kader :
- Game/app;
- Publicatie aanwijzingen;
- Situatiebeschrijvingen waarin zelfstandigheid acceptabel is.



Actieve communicatie
- Uitleg middels webinars recente jurisprudentie;
- Kennissessies FD's.

Ondersteunende activiteiten



Externe communicatie
- Communicatie strategie langere termijn:
  Uitgebreide communicatie duiden wettelijk kader

Nog te zetten stappen

Met betrekking tot de bouwstenen dienen de volgende stappen in ieder geval nog gezet te worden:

- Nader concretiseren voorgestelde activiteiten, inclusief (waar van toepassing) een analyse op budgettaire gevolgen;
- De haalbaarheid/uitvoerbaarheid van - met name de te ontwikkelen - activiteiten nader beschouwen;
  Vanuit de uitvoeringscoördinatie is ten aanzien van een aantal voorstellen zorg over de uitvoerbaarheid, samenhang en consistentie in de handhavingsaanpak, wet- en regelgeving en het uiteindelijke doel van het project, alsmede het tijdpad waarin de volgende stappen geconcretiseerd worden. Zie ook de eerdere opmerking op slide 7.
- De samenloop met andere middelen (OB en IH) moet nog nader geconcretiseerd worden.
- Bij de verdere uitwerking zullen de voorstellen ook "gewogen" worden waarbij onderstaande beoordelingscriteria vooralsnog het uitgangspunt vormen:
  Onderstaande teksten worden nog aangepast op basis van ontvangen reacties.

			Oordeel				
Criteria	Categorie	Toelichting	++	+	+/-	-	--
Politiek	Doelstelling	Draagt bij aan verstrekte of verbeterde handhaving, dan wel is ondersteunend aan het afschaffen van het handhavingsmoratorium.	In hoge mate	In redelijke mate	Enigszins	Niet	Negatief effect
	Snelheid implementatie	De termijn waarop de activiteit "inzetbaar" is.	Direct *(< 1 maand)*	Korte termijn *(< 2 maanden)*	Middellange termijn *(< 6 maanden)*	Lange termijn *(< 24 maanden)*	Na 01-01-2025 *(> 24 maanden)*
Extern	Draagvlak	De activiteit draagt bij aan het creëren van draagvlak bij opdrachtgevers en opdrachtnemers ("flankerende maatregel").	In hoge mate	In redelijke mate	Enigszins	Niet	Negatief effect
	Werkbare situatie	De activiteit draagt bij aan een voor opdrachtgevers en opdrachtnemers werkbare situatie (praktisch uitvoerbaar en concreet toepasbaar)	In hoge mate	In redelijke mate	Enigszins	Niet	Negatief effect
Intern	Uitvoerbaar	De activiteit is uitvoerbaar op basis van de uitgangspunten van de uitvoeringstoets ("weging op de hand")	Uitvoerbaar	-	Neutraal	-	Niet uitvoerbaar
	Werkbare situatie	De activiteit draagt bij aan een voor de belastingdienstmedewerker werkbare situatie en appelleert aan de intrinsieke motivatie	In hoge mate	In redelijke mate	Enigszins	Niet	Negatief effect
Overig	Strategie Belastingdienst	De activiteit ondersteunt de strategische uitgangspunten van de Belastingdienst	In hoge mate	In redelijke mate	Enigszins	Niet	Negatief effect
	Juridische juistheid	De activiteit draagt bij aan de juridische zuiverheid van de uitkomst	In hoge mate	In redelijke mate	Enigszins	Niet	Negatief effect
	Ondersteuning keuzeproces	De activiteit helpt binnen het keuzeproces capaciteit gericht in te zetten ("responsief handhaven")	In hoge mate	In redelijke mate	Enigszins	Niet	Negatief effect
	Realisatie	De "maakbaarheid" van de activiteit	Eenvoudig	Relatief eenvoudig	Neutraal	Enigszins lastig	Moeilijk

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

DG Belastingdienst

Persoonsgegevens

nota

concept Kamerbrief voortgang zzp

Datum
28 oktober 2022

Notanummer
2022-0000268377

Bijlagen
1. Nota 2022-254499
2. Concept voortgangsbrief

Aanleiding

In de kabinetsreactie op de rapporten van de ARK en ADR die op 24 juni jl. aan de Tweede Kamer is gestuurd, heeft u toegezegd de Tweede Kamer in het najaar samen met de ministers van SZW en EZK een gezamenlijke brief te sturen over 'werken als zelfstandige'.

In de hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt die op 5 juli jl. aan de Tweede Kamer is gestuurd zijn op het terrein van maatregelen voor werken met zzp'ers langs een drietal sporen maatregelen aangekondigd:

1. Inzetten op een gelijker speelveld voor contractvormen;
2. Meer duidelijkheid creëren over de vraag wanneer gewerkt wordt als werknemer dan wel als zelfstandige buiten dienstbetrekking en het ondersteunen van werkenden om hun rechtspositie op te eisen;
3. Het verbeteren van toezicht en handhaving op schijnzelfstandigheid.

02.11.22

Bijgaand treft u hiervoor de concept Kamerbrief aan. De hoofdlijnen van de conceptbrief zijn besproken tijdens het bewindspersonenoverleg op woensdag 19 oktober tussen u, de Minister van SZW en de Persoonsgegevens Persoonsgegevens van EZK. Deze versie betreft een conceptversie die nog verder wordt aangescherpt en waarover nog verdere afstemming plaatsvindt.

Beslispunten

Ten aanzien van het verbeteren van toezicht en handhaving op schijnzelfstandig (lijn 3) bestaat de brief uit 3 elementen:

1. Overzicht stand van zaken handhaving in de periode januari tot en met september 2022
2. Versterken en verbeteren handhaving op korte termijn
3. Voorbereiding afschaffing handhavingsmoratorium per uiterlijk 1 januari 2025

Hierbij leggen wij zes beslispunten aan u voor die bij de uitwerking van lijn 3 zijn opgekomen.

Beslispunt 1: concept Kamerbrief

- Kunt u zich vinden in de contouren van de concept Kamerbrief? Heeft u aanvullingen/wijzigingen op de conceptbrief?

Akkoord

Beslispunt 2: ambitie kabinet

- Straalt de Kamerbrief de juiste ambitie uit in relatie tot het verbeteren en versterken van handhaving op korte termijn?

Lopende onderhandelingen

Beslispunt 4: huidige activiteiten

- Geeft de Kamerbrief voldoende beeld van de activiteiten die momenteel door de Belastingdienst worden uitgevoerd op het dossier kwalificatie arbeidsrelaties?

Beslispunt 5: datum opheffing handhavingsmoratorium

- Gaat u akkoord om de ambitie het handhavingsmoratorium uiterlijk per 1 januari 2025 op te heffen ongewijzigd te laten?

Beslispunt 6: actieve openbaarmaking

- Gaat u akkoord voor het openbaar maken van bijgevoegde eerdere nota's en de nu voorliggende nota conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's op het moment dat de Kamerbrief ingediend wordt?

Kernpunten

- Bijgaande conceptbrief betreft de voortgangsbrief zzp zoals toegezegd in de kabinetsreactie op de rapporten van de Algemene Rekenkamer en de ADR en de hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt van SZW.
- De kernpunten van de brief zijn besproken in het bewindspersonenoverleg tussen SZW, FIN en EZK op 19 oktober jl.
- In de voortgangsbrief wordt de stand van zaken rondom de uitwerking van maatregelen op zzp terrein geschetst:
  1. Een (korte) update over maatregelen gericht op een gelijker speelveld tussen werknemers
     i) Afbouw zelfstandigenaftrek, afschaffing van de FOR;
     ii) AOV voor zelfstandigen;
     iii) Collectief onderhandelen voor zzp'ers; en
     iv) De positie van zzp'ers binnen de SER.
  2. Verduidelijking van de regels rondom de kwalificatie van de arbeidsrelatie
     i) Verduidelijking van criterium "werken in dienst van";
        - Uiteenzetten van doelen, (wettelijk) kader, uitgangspunten en de uitwerking hoofdelementen voor verduidelijking van het criterium "werken in dienst van" (gezag).
     ii) Rechtsvermoeden van arbeidsovereenkomst gekoppeld aan uurtarief;
        - Uitwerking van belangrijkste elementen binnen rechtsvermoeden en onderbouwing beoogde werking en effectiviteit van de maatregel.
     iii) Webmodule.
        - Korte update over instrument van de webmodule.

3. Inzet op handhaving (vormgeving versterking en verbetering handhaving en voorbereiding afschaffing handhavingsmoratorium per uiterlijk 1/1/25)
   i) uitvoering handhaving in periode januari tot en met september 2022
   ii) versterken en verbeteren handhaving op korte termijn
      - Met handhaving wordt gedoeld op alle instrumenten die de Belastingdienst in kan zetten om de compliance te bevorderen, lopend van het geven van voorlichting tot het doen van opsporing.
      - Focus op handhaving van situaties waar grote onzekerheid is over de juistheid.
   iii) voorbereiding afschaffing handhavingsmoratorium per uiterlijk 1 januari 2025
      - Samenwerking met de markt.
      - Scenario's zijn nog in ontwikkeling waardoor bijsturing in de toekomst mogelijk is.

- Er is op dit moment nog geen budgettaire dekking. Op hoofdlijnen dient hierover duidelijkheid te zijn voordat deze brief naar de CWIZO kan worden verstuurd. Het gesprek hierover tussen projectteam, C&F, FEZ en DGFZ loopt. Dit heeft tot gevolg dat in de brief alleen gesproken kan worden over een ambitie en nog geen toezeggingen kunnen worden gedaan.

Proces

- In afstemming met de stuurgroep zzp is afgelopen donderdag 27 oktober de conceptversie van de najaarsbrief inclusief lijn 3 handhaving gedeeld met SZW, EZK en de sociaal partners. Dit ter voorbereiding op het overleg dat maandag 31 oktober 2022 met de sociaal partners heeft plaatsgevonden;
- Algemene reflectie vanuit dit overleg is dat de geïdentificeerde activiteiten gewaardeerd worden, maar dat deze duidelijker gepositioneerd kunnen worden.

Lopende onderhandelingen

- Bijgaande versie betreft de naar aanleiding van het overleg aangepaste versie.
- Op 1 november wordt de concept-voortgangsbrief besproken in de interdepartementale stuurgroep zzp (SZW, BD, FIN, EZK, UWV en NLA). De inbreng die daar geleverd wordt zal voor zover mogelijk nog verwerkt worden.
- Beoogd is de brief op vrijdag 4 november te versturen voor bespreking in de CWIZO van vrijdag 11 november.
- Moment van bespreking in ministerraad staat gepland op vrijdag 2 december.
- Er zal de komende dagen nog gewerkt worden aan een consistente stijl van de brief.

Toelichting

Beslispunt 1: concept Kamerbrief

- De kernpunten van de brief zijn besproken in het bewindspersonenoverleg tussen SZW, FIN en EZK op 19 oktober jl.
- De inzet op lijn 3 is (1) het versterken en verbeteren van handhaving op de korte termijn en (2) scenario's geven voor het afschaffen van het handhavingsmoratorium uiterlijk per 1 januari 2025.
- Doel is om vanaf tweede kwartaal 2023 een "in redelijke mate werkbare situatie" te creëren rekening houdend met de huidige wet- en regelgeving.
- Dit zal naarmate het moment dichterbij komt dat het handhavingsmoratorium wordt afgeschaft, zonder aanvullende maatregelen, naar verwachting leiden tot dezelfde problematiek als in 2016 (o.a. grote druk op vooroverleg).
- De uiteindelijke (mate van) handhaafbaarheid is mede afhankelijk van de uitkomsten van lijn 1 en 2.
- Een uitgebreide toelichting is opgenomen in Nota 2022-254499 van 14 oktober jl.

Beslispunt 2: ambitie kabinet

- In het coalitieakkoord is opgenomen dat het kabinet schijnzelfstandigheid wil tegengaan.
- Voor lijn 3 is het de ambitie om de handhaving door de Belastingdienst te versterken en het handhavingsmoratorium volledig op te heffen per uiterlijk 1 januari 2025.
- Ten aanzien van lijn 3 is rekening gehouden met de complexe context (sporen 1 en 2 zijn nog in ontwikkeling), de verschillende belangen/invalshoeken en het doen van realistische toezeggingen.
- Vanuit de uitvoeringscoördinatie (waaronder CD-Vaktechniek) is er ten aanzien van een aantal voorstellen zorg over de uitvoerbaarheid, samenhang en consistentie in de handhavingsaanpak en wet- en regelgeving. De voorgestelde activiteiten kennen de nodige onzekerheden: er is geen garantie op succes en veel activiteiten moeten nog nader uitgewerkt en beoordeeld worden.
- De voorstellen zien nu nog op de kwalificatie van arbeidsrelaties voor wat betreft de loonheffingen en zien nog niet op de inkomensheffingen en de omzetbelasting, en de (ook capaciteits-)effecten daarvan op de Belastingdienst.
- Bij het opstellen van de voortgangsbrief is geprobeerd een balans te vinden tussen de ambitie van het kabinet en de zorgen ten aanzien van uitvoerbaarheid.

Lopende onderhandelingen

Beslispunt 4: huidige activiteiten

- In de concept voortgangsbrief is een overzicht opgenomen van de activiteiten die de Belastingdienst momenteel uitvoert op het dossier kwalificatie arbeidsrelaties.
- In het verleden is deze informatie opgenomen in de voortgangsrapportage toezicht arbeidsrelaties.
- In het bewindspersonenoverleg is besproken dat de activiteiten van de Belastingdienst meer zichtbaar gemaakt moeten worden. Daarom is gekozen het overzicht in de brief op te nemen.
- Om in de toekomst pro-actiever te kunnen sturen op de handhaving op de kwalificatie van arbeidsrelaties zal meer regie op het dossier genomen moeten worden. Daartoe is in de brief opgenomen dat een programmastructuur wordt opgezet onder centrale regie.

Beslispunt 5: datum opheffing handhavingsmoratorium

- In de kabinetsreactie op de rapporten van de ARK en ADR heeft u aangegeven dat u in de najaarsbrief zult aankondigen per wanneer u de ambitie heeft om het handhavingsmoratorium op te heffen.
- De uiteindelijke handhaafbaarheid is mede afhankelijk van de uitkomsten van lijn 1 en 2.
- Er zijn op dit moment geen objectieve aanwijzingen dat het handhavingsmoratorium eerder dan 1 januari 2025 kan worden afgeschaft.
- Geadviseerd wordt daarom vast te houden aan de ambitie per uiterlijk per 1 januari 2025 het handhavingsmoratorium op te heffen.

Communicatie

Er wordt gewerkt aan een communicatieplan rond de voortgangsbrief zzp. Hierbij zal zowel interne als externe communicatie worden meegenomen. De interdepartementale werkgroep communicatie werkt aan een overkoepelende boodschap.

Politiek/bestuurlijke context

Het dossier ligt politiek gevoelig. Dat is de reden voor het vormen van de stuurgroep ZZP onder Persoonsgegevens die wekelijks bij elkaar komt, tijdige oplevering bewaakt en kan zorgen voor bijsturing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

Ma 14/11 10.30 - 11.00

TER BESPREKING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Concerndirectie
Uitvoerings- en Handhavingsbeleid

Persoonsgegevens

nota

Regulier zzp-overleg 14 november 2022

Datum
10 november 2022

Notanummer
2022-0000277089

Bijlagen
1) Nota stas 2022-2683772
2) Reactie minister SZW op voortgangsbrief
3) Reactie EZK op voortgangsbrief
4) Reactie sociale partners op voortgangsbrief
5) Voortgangsrapportage
6) DBA dashboard
7) Brief FNV d.d. 15 september 2022
8) Lopende onderhandelingen
9) Lopende onderhandelingen
10) Eenheid van kabinetsbeleid
11) Artikel Telegraaf 10 november 2022
12) Lopende onderhandelingen

Aanleiding

Op 14 november vindt van 09.45 tot 10.15 uur het voortgangsoverleg zzp plaats.

Bespreekpunten

1. Stand van zaken voortgangsbrief zzp
2. Voortgang project Handhaving DBA
3. DBA dashboard
4. Gesprek FNV d.d. 14 december 2022

Lopende onderhandelingen

14/11/22
Besproken.
Vervolgacties:
(1) BZK - nog goedkeuring tweede overleg met SZW/FEZ
(2)

Kernpunten

Voortgangsbrief zzp

- Via nota van 28 oktober jl. heeft u aangegeven akkoord te zijn met de concept voortgangsbrief zzp (zie bijlage 1).
- Op vrijdag 4 november is de concept voortgangsbrief verstuurd aan de CWIZO ter bespreking op maandag 14 november 16.00 uur.
- Door SZW wordt gewerkt aan een nieuwe versie van de brief n.a.v. de opmerkingen van minister SZW, EZK en Stichting van de Arbeid. De 'taalbrigade' van SZW zal de brief ook nog op zijn geheel doorlopen op leesbaarheid op verzoek van Minister SZW.

Eenheid van kabinetsbeleid

- EZK heeft opmerkingen gemaakt op het onderdeel gelijker speelveld (bijlage 3). Deze zullen nog in overleg met DGFZ worden verwerkt.

Eenheid van kabinetsbeleid Wij zullen dit in Persoonsgegevens van maandag 14 november bespreken en verwachten tot een aangepaste tekst te komen die voor alle partijen acceptabel is.

Lopende onderhandelingen

- De toon van de brief is gezien de reacties erg belangrijk en kan bepalen hoe de brief gaat landen. Er is onzekerheid. Het versterken en verbeteren van de handhaving en het toewerken naar het afschaffen van het moratorium terwijl de lijnen 1 en 2 nog niet gerealiseerd zijn, vormt een risico.

Eenheid van kabinetsbeleid

- Op verzoek van de minister SZW wordt een managementsamenvatting gemaakt. Deze zullen we binnenkort aan u voorleggen evenals de versie van de gehele brief die uiteindelijk aan de RWIZO zal worden gestuurd.
- Het tweeminutendebat zzp (CD 30/6) staat voorlopig gepland in week 46 (14 november). Het debat is in aanwezigheid van de minister SZW.

Planning
De planning voor de voortgangsbrief zzp is als volgt:

Datum	**Actie**
Maandag 14 november	CWIZO
Dinsdag 29 november	RWIZO
Vrijdag 2 december	MR

Voortgang project Handhaving DBA
Bijgaand treft u de planning van het project handhaving DBA aan (bijlage 5). De planning is bijgewerkt tot en met week 45. Tijdens het gesprek kan – indien gewenst – een toelichting op de planning worden gegeven.

DBA-dashboard
Bijgaand ontvangt u het DBA-dashboard (bijlage 6). Dit dashboard wordt maandelijks bijgewerkt met kwalitatieve en kwantitatieve informatie over het DBA-dossier. Tijdens het gesprek kan een toelichting worden gegeven op het dashboard en kunnen eventuele aanpassingen/aanvullingen worden besproken.

FNV
- U bent eerder al in gesprek geweest met de FNV (28 juni jl.) over de handhaving van de Wet DBA.
- Op 15 september jl. heeft de FNV een brief gestuurd aan de minister SZW en u met het verzoek tot onmiddellijke handhaving bij platformbedrijven (bijlage 7).
- FNV dreigt met een procedure tegen de Staat als uit de plannen voor het opheffen van het moratorium en de intensivering van de handhaving nog te weinig urgentie blijkt en ze niet concreet genoeg of effectief zijn.
- De FNV stelt in hun laatste brief bovendien een groot aantal vragen, waarvan een deel zal worden beantwoord in de voortgangsbrief die 2 december in de MR ligt.
- Op 14 december a.s. is een gesprek met de minister SZW, u en FNV gepland over de brief van 15 september 2022.
- De voorbereiding daarvoor ontvangt u later.

Lopende onderhandelingen

Lopende onderhandelingen

Toelichting

Communicatie
Er wordt gewerkt aan een communicatieplan rond de voortgangsbrief zzp. Hierbij zal zowel interne als externe communicatie worden meegenomen. De interdepartementale werkgroep communicatie werkt aan een overkoepelende boodschap.

Politiek/bestuurlijke context
Het dossier ligt politiek gevoelig. Dat is de reden voor het vormen van de stuurgroep zzp die wekelijks bij elkaar komt, tijdige oplevering bewaakt en kan zorgen voor bijsturing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

10-11-2022

TER BESLISSING
HEDEN
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Lopende onderhandelingen

Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

nota

voortgangsbrief zzp (RWIZO versie)

Concerndirectie Uitvoerings- en Handhavingsbeleid

Persoonsgegevens

Datum
17 november 2022

Notanummer
2022-0000280865

Bijlagen
1) Nota stas 2022-2683772
2) Voortgangsbrief RWIZO Versie
3) Voortgangsbrief RWIZO met track changes
4) Nota stas 2022-00002808

Aanleiding

In vervolg op het regulier overleg zzp van 14 november jl. sturen wij u hierbij de aangepaste voortgangsbrief zzp inclusief managementsamenvatting.

Beslispunt

- Bent u akkoord met verzending van de concept Kamerbrief aan de RWIZO? Na uw akkoord zal de brief door de minister SZW aan de RWIZO worden aangeboden.

Kernpunten

- Via nota van 28 oktober jl. heeft u, staatssecretaris F&B, aangegeven akkoord te zijn met de eerdere concept voortgangsbrief zzp (zie bijlage 1).
- De concept voortgangsbrief zzp is naar aanleiding van opmerkingen van minister SZW, EZK en de Stichting van de Arbeid aangepast. Op verzoek van de minister SZW is een managementsamenvatting toegevoegd (bijlage 2).
- Bijgaand treft u, conform uw verzoek, tevens een versie met track changes aan (bijlage 3).

Toelichting

Inbreng op concept voortgangsbrief

- In de nota van 10 november jl. (2022-277089) hebben wij u geïnformeerd over de opmerkingen van minister SZW, EZK en Stichting van de Arbeid op de concept voortgangsbrief zzp.
- De voortgangsbrief is 14 november besproken in de CWIZO.
- Naar aanleiding van inbreng van sociale partners en interdepartementale inbreng, is de brief aangepast ten opzichte van de versie die voorlag in de CWIZO.
- Lopende onderhandelingen

Lopende onderhandelingen

Financiering

- IRF heeft aangegeven dat voordat de brief uiteindelijk door kan naar de MR er duidelijkheid moet zijn over wie de opdrachtgever wordt, en vooral hoe de kosten verdeeld gaan worden.
- De minister SZW heeft eerder aangegeven, vanwege de gezamenlijke verantwoordelijkheid van Financiën en SZW op dit dossier, financieel te willen bijdragen aan de extra kosten voor intensivering van toezicht en handhaving door de Belastingdienst.
- Op ambtelijk niveau loopt het gesprek over de extra kosten en de verdeling daarvan tussen SZW en FIN.

Samenwerking Arbeidsinspectie en Belastingdienst

- In de brief is opgenomen de samenwerking tussen de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst te verstevigen.
- Daartoe zijn eerder al stappen ondernomen, maar die samenwerking is niet heel soepel verlopen (LSI project Aanpak schijnzelfstandigheid).
- Het uitwisselen van gegevens bleek bij de Belastingdienst lastig in te passen in de kaders van de AVG en de fiscale geheimhoudingsplicht (AWR).
- Momenteel wordt in kaart gebracht wat de (juridische) mogelijkheden zijn om de samenwerking in de toekomst te verstevigen.

Lopende onderhandelingen

Planning

De planning voor de voortgangsbrief zzp is als volgt:

Datum	**Actie**
Maandag 21 november	Aanleveren stukken RWIZO
Dinsdag 29 november	RWIZO
Vrijdag 2 december	MR

Wij zijn nog in overleg met SZW over een mogelijke agendering van de brief in de MR van 9 december vanwege uw afwezigheid op 2 december, staatssecretaris F&B. Dit dient voorafgaand aan de RWIZO van 29 november te worden besloten,

zodat in de RWIZO een eventuele aangepaste planningsafspraak gemaakt kan worden.

Communicatie
Er wordt gewerkt aan een communicatieplan rond de voortgangsbrief zzp. Hierbij zal zowel interne als externe communicatie worden meegenomen. De interdepartementale werkgroep communicatie werkt aan een overkoepelende boodschap.

Politiek/bestuurlijke context
Het dossier ligt politiek gevoelig. Dat is de reden voor het vormen van de stuurgroep zzp die wekelijks bij elkaar komt, tijdige oplevering bewaakt en kan zorgen voor bijsturing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.