

Vergaderjaar 2017–2018

31 311

Zelfstandig ondernemerschap

Nr. 207

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2018

Inleiding

Met de brief van 9 februari 2018¹ heeft het kabinet u geïnformeerd over de route naar inwerkingtreding van de wetgeving ter vervanging van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (Wet DBA). Met deze brief informeren de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, over de stand van zaken en de vervolgstappen.

Zelfstandigen zonder personeel (zzp) hebben een belangrijke plaats op onze arbeidsmarkt. Veel zelfstandigen hebben er welbewust voor gekozen om ondernemer te worden en leveren zo een belangrijke bijdrage aan de samenleving en de economie. Maar de sterke groei van het aantal mensen die als zelfstandige aan de slag gaat, heeft ook een andere kant. Er is een groeiende groep schijnzelfstandigen en kwetsbare zelfstandigen ontstaan waar het kabinet zich zorgen over maakt. Tegelijkertijd vinden veel zelfstandigen en hun opdrachtgevers de huidige regelgeving onduidelijk of onnodig ingewikkeld.

Het kabinet heeft daarom in het regeerakkoord maatregelen aangekondigd waarmee, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt, schijnzelfstandigheid en concurrentie op arbeidsvoorwaarden, wordt tegengegaan. Daarnaast beogen de maatregelen zekerheid te geven aan zelfstandigen en hun opdrachtgevers dat geen sprake is van een dienstbetrekking. Aan de bovenkant van de arbeidsmarkt is beoogd meer zekerheid te geven aan zelfstandige ondernemers die werken tegen een hoog uurtarief.

¹ Kamerstuk 34 036, nr. 68.

De afgelopen maanden is gestart met de uitwerking van deze maatregelen. Het kabinet is daarin stappen verder gekomen, maar heeft ook nog werk te verrichten. Het maken van nieuwe wetgeving rond zzp is geen eenvoudige opgave. Dat was duidelijk bij de invoering van de Wet DBA, bij het opstellen van het regeerakkoord en blijkt ook nu. Maar nieuwe wet- en regelgeving is onverminderd nodig. Het kabinet zet daarom de komende maanden in op een aantal vervolgstapen die het wetgevingsproces verder zullen brengen.

Het kabinet zet hierbij in op drie routes:

- Ten eerste blijft het tijdspad voor de verruiming van het toezicht op arbeidsrelaties onverminderd van kracht. De handhaving is opgeschort tot in ieder geval 1 januari 2020, met uitzondering van kwaadwillenden. Vanaf 1 juli aanstaande wordt de handhaving niet meer beperkt tot de meest ernstige gevallen van kwaadwillendheid, maar wordt de handhaving verbreed tot alle kwaadwillenden, zoals reeds is aangekondigd in de brief van 9 februari jl.
- Ten tweede neemt het kabinet een aantal vervolgstappen zodat er verder kan worden gegaan met een nadere uitwerking van het regeerakkoord. Zo loopt er een onderzoek naar de manier waarop zzp'ers hun tarief bepalen en gaat het kabinet in gesprek met de Europese Commissie over de bescherming van werkenden met lage tarieven. Uiterlijk per 1 januari 2019 zal het kabinet het criterium gezag hebben verduidelijkt, zoals gevraagd met de motie van de leden Wiersma en Van Weyenberg.² Het kabinet zal onderzoeken of en hoe met een webmodule in voldoende mate een optimum in randvoorwaarden kan worden gevonden. Ook gaat het kabinet verder met een goede en gedegen uitwerking van de maatregelen voor de boven- en de onderkant van de arbeidsmarkt. Hierbij zijn echter diverse knelpunten geconstateerd die de komende maanden worden geadresseerd. In het najaar komt het kabinet met een nader voorstel.
- Ten derde kijkt het kabinet ook naar de langere termijn. De arbeidsmarkt is immers nooit af en blijft in beweging. De opkomst van nieuwe vormen van arbeidsrelaties tussen opdrachtgever/werkgever en opdrachtnemer/werknemer zorgt voor fundamentele vragen over de arbeidsmarkt, het arbeidsrecht en de sociale zekerheid. Om voorbereid te zijn op de toekomst wordt een onafhankelijke commissie ingesteld die onderzoek doet naar deze vraagstukken, waaronder de mogelijkheid van de introductie van een ondernemersovereenkomst en de herziening van de definitie van de uitzendovereenkomst, zoals eerder geschetst in de brief «naar een nieuwe balans op de arbeidsmarkt» van 15 december 2017.³

In deze brief licht het kabinet de huidige stand van zaken nader toe. Allereerst geven we een toelichting op de kwalificatie van de arbeidsrelatie en het doel en de achtergrond van de aangekondigde maatregelen. Daarna wordt ingegaan op een de vormgeving van de drie afzonderlijke maatregelen en een aantal knelpunten die daarbij zijn geconstateerd. Vervolgens schetst het kabinet de concrete stappen die tot het najaar worden gezet. Ook gaan we hier in op het toezicht per 1 juli 2018. Tot slot gaat het kabinet in op de arbeidsmarkt op de langere termijn.

Het belang van de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie

In het fiscale recht en in het socialezekerheidsrecht wordt onderscheid gemaakt tussen zelfstandigen en werknemers. De vraag of iemand een

² Kamerstuk 34 775 XV, nr. 32.

³ Kamerstuk 29 544, nr. 813.

zelfstandige is of een werknemer, wordt beoordeeld op basis van de geldende wetgeving en de bijbehorende jurisprudentie. Het onderscheid tussen kwalificatie als zelfstandige en werknemer is van belang voor werkenden, opdrachtgevers, werkgevers en de overheid. Zo bepaalt het onderscheid of sprake is van inhoudingsplicht voor de loonheffing en voor het al dan niet verplicht verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen. Ook is het onderscheid van belang voor de fiscale behandeling van de inkomsten van de opdrachtnemer. Alleen zelfstandigen komen, wanneer zij fiscaal kwalificeren als ondernemer, in aanmerking voor ondernemersfaciliteiten zoals de zelfstandigenaftrek. Daarnaast is het civielrechtelijke onderscheid tussen de arbeidsovereenkomst en andere typen overeenkomsten op basis waarvan arbeid wordt verricht, van belang voor de rechten en bescherming van de werkende en voor risico's en kosten van degene die het werk aanbiedt (opdrachtgever of werkgever). Is er sprake van een arbeidsovereenkomst, dan heeft de werknemer onder meer recht op loondoorbetaling bij ziekte en gelden de regels inzake de ontslagbescherming. Andere belangrijke verschillen in kosten en bescherming bestaan bijvoorbeeld uit het al dan niet verplicht opbouwen van een pensioen, cao-verplichtingen en de verplichtingen en kosten omtrent sociale zekerheid. Er bestaat dus een groot verschil in fiscale en arbeidsrechtelijke behandeling tussen opdrachtnemers en werknemers⁴. De kwalificatie van de arbeidsrelatie – werknemer/werkgever of opdrachtnemer/opdrachtgever – heeft daardoor grote impact op beide partijen.

Zonder duidelijkheid over de kwalificatie leiden deze grote verschillen tot problemen op de arbeidsmarkt. Het leidt tot onrust onder zelfstandigen en hun opdrachtgevers omdat de gevolgen van een verkeerde inschatting van de arbeidsrelatie groot kunnen zijn. Tegelijkertijd is aan de onderkant van de arbeidsmarkt een groep ontstaan die buiten de bescherming van het arbeidsrecht en de sociale zekerheid valt, maar voor wie deze bescherming in de ogen van het kabinet wel wenselijk is. Sommige mensen werken als zelfstandige voor een tarief dat zo laag is dat zij zich niet kunnen verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid en geen pensioen kunnen opbouwen. Werknemers en zelfstandigen zijn zo onbedoeld concurrenten van elkaar geworden. Bedrijven kunnen daarnaast constructies gebruiken om lonen te drukken en risico's af te wentelen. Tot slot bestaat er een risico op schijnzelfstandigheid: werkenden die volgens de wet een arbeidsovereenkomst zouden moeten hebben en dus voor de fiscaliteit en sociale zekerheid als werknemer moeten worden behandeld, worden in de praktijk behandeld als zelfstandige.

Om bovenstaande problemen aan te pakken is een nieuwe vorm van afbakening nodig. De maatregelen uit het verleden hebben de problemen onvoldoende opgelost. Ten tijde van de VAR was er weliswaar duidelijkheid door de volledige vrijwaring voor opdrachtgevers, maar dit leidde tot een toename van schijnzelfstandigheid, waarop handhaving niet mogelijk was. Ook de Wet DBA heeft de gewenste duidelijkheid niet kunnen bieden en heeft tot onrust geleid bij opdrachtgevers als het gaat om de inhuur van zelfstandigen. De maatregelen moeten enerzijds (de opdrachtgever van) echte zelfstandigen zekerheid bieden dat er geen sprake is van een dienstbetrekking en anderzijds schijnzelfstandigheid en concurrentie op arbeidsvoorwaarden (vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt) voorkomen. Bij de uitwerking zijn zowel de handhaafbaarheid als de effecten op administratieve lasten van belang.

⁴ IBO ZZP, Kamerstuk 31 311, nr. 154.

Uitwerking maatregelen

De maatregelen in het kort

Het kabinet heeft zich tot doel gesteld om de arbeidsmarkt weer in balans te brengen. Daartoe zijn in het regeerakkoord op het terrein van werken als zelfstandige de volgende maatregelen voorgesteld:

- *Arbeidsovereenkomst bij laag tarief:* Om aan de onderkant van de arbeidsmarkt zelfstandigen vaker bescherming te bieden, wordt in bepaalde gevallen verplicht sprake van een arbeidsovereenkomst. Hiermee wordt aan de onderkant van de arbeidsmarkt schijnzelfstandigheid en concurrentie op arbeidsvoorwaarden voorkomen.
- *Opt-out:* Aan de bovenkant van de arbeidsmarkt komt er voor zelfstandig ondernemers een opt-out van de loonheffing en werknemersverzekeringen. Dit biedt ondernemers aan de bovenkant van de arbeidsmarkt extra zekerheid.
- *Opdrachtgeversverklaring:* Via een webmodule kunnen opdrachtgevers een verklaring verkrijgen waarvan de uitkomst kan zijn dat geen sprake is van een dienstbetrekking. Daarmee krijgen ze helderheid over de kwalificatie van de arbeidsrelatie.

De afbakening tussen de groepen voor de arbeidsovereenkomst bij laag tarief en voor de opt-out is gebaseerd op een uurtarief. Dit wordt vastgesteld op basis van het bedrag dat door de opdrachtnemer in rekening wordt gebracht in combinatie met hetzij de duur van de verrichte arbeid, hetzij in combinatie met het al dan niet verrichten van reguliere activiteiten. Deze afbakening levert echter bepaalde uitdagingen op, die worden beschreven onder het kopje afbakening en afruil tussen randvoorwaarden.

Zelfstandigen met een laag tarief: de «arbeidsovereenkomst bij laag tarief»

Aan de onderkant van de arbeidsmarkt is een groep ontstaan die buiten de bescherming van het arbeidsrecht en de sociale zekerheid valt, maar voor wie deze bescherming in de ogen van het kabinet wel wenselijk is. Het kabinet wil dat zelfstandigen aan de onderkant van de arbeidsmarkt meer bescherming krijgen en dat schijnzelfstandigheid effectief bestreden wordt. In het regeerakkoord is daarom afgesproken dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst als er een laag tarief is in combinatie met een langdurige werkperiode, of in combinatie met het verrichten van reguliere activiteiten. Hiervoor hoeft niet aan de voorwaarden van de definitie van de arbeidsovereenkomst – loon, de verplichting tot het verrichten van persoonlijke arbeid en gezag – voldaan te zijn. Indien aan de voorwaarden voor de arbeidsovereenkomst bij laag tarief wordt voldaan, ontstaat er een arbeidsovereenkomst tussen de vermeende opdrachtgever en de opdrachtnemer (dan werkgever/inhoudingsplichtige en werknemer) met dezelfde rechten en verplichtingen als bij de reguliere arbeidsovereenkomst.

Het aanmerken van een arbeidsrelatie als een arbeidsovereenkomst in deze situatie is een ingrijpende aanpassing in het arbeidsrecht. Het kabinet onderzoekt momenteel hoe een dergelijke arbeidsovereenkomst bij laag tarief zich verhoudt tot het Europees recht. De arbeidsovereenkomst bij laag tarief kan beschouwd worden als een beperking voor het vrij verkeer van diensten door het hanteren van minimumtarieven. Een werkende kan straks volgens Nederlands recht een arbeidsovereenkomst bij laag tarief hebben, maar kan volgens Europees recht nog steeds gezien worden als dienstverrichter (zelfstandige). Het kabinet stelt echter vast dat het onderwerp schijnzelfstandigheid hoog op de Europese agenda staat

en dat de Europese Commissie lidstaten heeft opgeroepen om meer zekerheid te bieden aan zelfstandigen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.⁵ Wetende dat deze problematiek in meer landen speelt, gaat het kabinet hierover het gesprek aan met de Europese Commissie.

Zelfstandigen met een hoog tarief: de «opt-out»

Aan de bovenkant van de arbeidsmarkt wordt voor zelfstandig ondernemers een opt-out voor de loonheffing en de premies voor de werknemersverzekeringen voorgesteld. Hiervan kan gebruik worden gemaakt indien sprake is van een hoog tarief in combinatie met een kortere duur van de overeenkomst of in combinatie met het niet verrichten van reguliere activiteiten. Het kabinet onderzoekt op welke manier afbakening van de groep opdrachtnemers voor wie de opt-out gaat gelden nodig is. Immers, als voor de opdrachtgever en de opdrachtnemer al vaststaat dat de opdrachtnemer de werkzaamheden als zelfstandige uitvoert, dan is een opt-out niet nodig. Het kabinet kijkt bij de uitwerking ook naar de gevolgen voor de rechten op werknemersverzekeringen.

Afbakening en randvoorwaarden

In het regeerakkoord is aangegeven dat (1) de maatregelen uitvoerbaar en handhaafbaar moeten zijn, (2) de maatregelen zekerheid moeten bieden aan ondernemers en hun opdrachtgevers en (3) de administratieve lasten beperkt moeten blijven. Bij de uitwerking van de maatregelen moet een optimum in deze randvoorwaarden worden gevonden:

- Een grote mate van handhaafbaarheid en zekerheid vooraf leiden tot hoge administratieve lasten. Opdrachtgevers worden bijvoorbeeld in het kader van de arbeidsovereenkomst bij laag tarief en de opt-out gevraagd om gegevens vast te leggen over tarief, duur en aard van de activiteiten, zodat zij kunnen aantonen dat ze terecht de arbeidsovereenkomst bij laag tarief niet toepassen, of de opt-out terecht wel toepassen.
- Lage administratieve lasten leiden tot onzekerheid en beperkte mogelijkheden voor handhaving. Bij een beperkte administratie en relatief algemene richtlijnen kan de opdrachtgever bijvoorbeeld niet goed beoordelen of hij terecht de arbeidsovereenkomst bij laag tarief niet toepast of de opt-out terecht toepast, waardoor hij risico's loopt bij een controle.
- Een grote mate van zekerheid vooraf en lage administratieve lasten leiden tot slechtere handhaafbaarheid. Als aan de opdrachtgever zekerheid geboden wordt, terwijl hij geen goede administratie hoeft te voeren, kan de toezichthouder in veel gevallen niet toetsen of de opdrachtgever de arbeidsovereenkomst bij laag tarief terecht niet toegepast heeft of de opt-out terecht toegepast heeft.

Het kabinet brengt de mogelijkheden verder in kaart om een optimaal evenwicht te vinden tussen de verschillende randvoorwaarden.

Daarnaast loopt er een extern onderzoek naar tarieven, tariefopbouw en kenmerken van zzp'ers en hun opdrachten. De uitkomsten van dit onderzoek worden gebruikt om te komen tot een afbakening van de groepen die onder de arbeidsovereenkomst bij laag tarief en de opt-out vallen. Ook worden effecten van een dergelijke afbakening op de arbeidsmarkt in kaart gebracht.

⁵ <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vknnhyoe8hzc>

Opdrachtgeversverklaring en verduidelijking van gezag

In het regeerakkoord is aangegeven dat voor zelfstandigen boven het «lage» tarief een opdrachtgeversverklaring wordt ingevoerd die opdrachtgevers kunnen krijgen via het invullen van een webmodule. Met de opdrachtgeversverklaring wordt beoogd vooraf zekerheid te bieden aan opdrachtgevers en opdrachtnemers over de aard van hun arbeidsrelatie, waarbij het wel mogelijk blijft te handhaven in het geval van schijnzelfstandigheid. Daarbij kan de uitkomst zijn dat opdrachtgevers door middel van een opdrachtgeversverklaring vrijwaring krijgen van inhouding van loonheffing en afdracht van premies voor de werknemersverzekeringen. Momenteel bestaat al de mogelijkheid voor opdrachtgevers om zekerheid te krijgen door middel van een zogenoemd vooroverleg met de Belastingdienst. Dit vooroverleg richt zich op een concrete (beoogde) arbeidsrelatie, inclusief de feiten en omstandigheden van het geval, die wordt voorgelegd. Uiteraard dient vervolgens wel overeenkomstig de afspraken in het vooroverleg te worden gewerkt. De webmodule komt dan naast de bestaande mogelijkheid voor een vooroverleg.

De balans in de randvoorwaarden zoals hiervoor geschetst, speelt een belangrijke rol bij de uitwerking van de webmodule. Bij de uitwerking wordt gekeken naar het evenwicht tussen het aantal vragen (administratieve lasten), de aanvaardbare foutenmarge (hoe vaak mag de webmodule onterecht een opdrachtgeversverklaring afgeven hetgeen pas achteraf blijkt) en het aanvaardbare aantal gevallen waarin de webmodule niet tot een uitkomst kan komen en om die reden tot een afwijzing van het verzoek om zekerheid vooraf komt. Bij de vormgeving van een webmodule is de door de Hoge Raad voorgestane holistische benadering (waarbij de rechters achteraf toetsen en alle omstandigheden van het specifieke geval meewegen) een belangrijk aandachtspunt. Dit maakt dat nog niet voldoende duidelijk is of, en zo ja, in hoeveel gevallen zekerheid kan worden gegeven met een webmodule. Om die reden wil het kabinet onderzoeken of en hoe met een webmodule in voldoende mate een optimum in randvoorwaarden kan worden gevonden.

Belangrijk criterium bij het bepalen of sprake is van wel of geen dienstbetrekking is of sprake is van gezag. Onder meer de uitleg van dit begrip heeft bij de invoering van de Wet DBA tot verwarring geleid en daarmee tot onrust onder zelfstandigen en hun opdrachtgevers. Daarom zal eerst werk gemaakt worden van het binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving verduidelijken van dit begrip. Omdat hiervoor geen wetswijziging nodig is, kan op korte termijn (per 1 januari 2019) al meer duidelijkheid worden geboden, zoals met de motie van de leden Wiersma en Van Weyenberg door uw Kamer gevraagd.⁶

Deze trajecten worden de komende maanden gezamenlijk opgepakt. Met wetenschappers en veldpartijen zal worden gekeken of en hoe door middel van een webmodule duidelijk kan worden gemaakt of sprake is van werken buiten dienstbetrekking, waarbij gestart zal worden met de vraag wanneer sprake is van gezag. Het kabinet beziet of het behulpzaam is deze verduidelijking van gezag vast te leggen in beleidsregels.

Vervolgbijeenkomst met veldpartijen

De doelstellingen van het kabinet en de daarbij voorgestelde maatregelen zijn hierboven toegelicht. Het kabinet hecht er daarbij ook aan dat er zoveel mogelijk draagvlak is voor de maatregelen. Tijdens de kick-offbijeenkomst van 24 januari 2018 is met veldpartijen besproken hoe

⁶ Kamerstuk 34 775 XV, nr. 32.

zij aankijken tegen de maatregelen uit het regeerakkoord. Het verslag van deze bijeenkomst is te vinden op www.rijksoverheid.nl.⁷

Op 3 september aanstaande organiseert het kabinet een vervolg op de kick-offbijeenkomst van januari. Tijdens deze bijeenkomst wil het kabinet graag verder in gesprek met veldpartijen om te bekijken hoe de hierboven beschreven maatregelen, binnen de randvoorwaarden van het regeerakkoord, zo goed mogelijk kunnen worden uitgewerkt zodat de doelstellingen bereikt worden.

Concrete stappen

Het kabinet gaat verder met de uitwerking van de maatregelen uit het regeerakkoord. De uitdagingen op het gebied van de kwalificatie van arbeidsrelaties zijn complex. Het belang om maatregelen te treffen is echter onverminderd groot. Het kabinet houdt daarbij oog voor een goede balans tussen de gestelde randvoorwaarden.

Het kabinet is voornemens om uw Kamer in het najaar nader te informeren over de uitwerking van de voorgestelde maatregelen. Om tot die uitwerking te komen, onderneemt het kabinet de volgende acties:

1. Het kabinet werkt verder aan verduidelijken van het gezagscriterium, zodat per 1 januari 2019 meer inzicht bestaat in de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Met wetenschappers en veldpartijen zal worden gekeken hoe inzichtelijk gemaakt kan worden wanneer sprake is van gezag.
2. Het kabinet zal onderzoeken of en hoe met een webmodule in voldoende mate een optimum in randvoorwaarden kan worden gevonden.
3. Het kabinet gaat het gesprek aan met de Europese Commissie over de verhouding van de arbeidsovereenkomst bij laag tarief met het Europees recht.
4. Het kabinet laat onderzoek doen naar tarieven, tariefopbouw en kenmerken van zelfstandigen en hun opdrachten.
5. Het kabinet gaat de keuzes in beeld brengen ten aanzien van de uitwerking van de criteria voor afbakening van de verschillende maatregelen, waarbij een balans wordt gezocht tussen de verschillende randvoorwaarden en gaat hierover in gesprek met veldpartijen.

Toezicht op de kwalificatie van de arbeidsrelatie

Los van bovenstaande acties zet het kabinet nu een aantal concrete stappen. Per 1 juli aanstaande wordt het toezicht aangescherpt. Zoals is aangegeven in de brief van 9 februari jl. is de handhaving van de Wet DBA opgeschort tot in ieder geval 1 januari 2020, met uitzondering van kwaadwillenden. In het Algemeen Overleg Arbeidsmarktbeleid van 14 februari 2018 heeft de Minister van SZW toegezegd uw Kamer te berichten over de aanpak van schijnzelfstandigheid door de Belastingdienst en de capaciteit die daarvoor wordt ingezet. De Staatssecretaris van Financiën is daar in de halfjaarsrapportage van de Belastingdienst op ingegaan.⁸ Er wordt vanaf 1 juli 2018 niet alleen meer gehandhaafd bij de ernstigste gevallen van kwaadwillenden, maar de handhaving wordt verbreed naar alle kwaadwillenden. De bewijslast dat een opdrachtgever als kwaadwillende moet worden aangemerkt, rust op de Belastingdienst. Het kabinet geeft hiermee gehoor aan de toenemende onvrede over mogelijke schijnzelfstandigheid.

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/03/30/kick-off-bijeenkomst-werken-als-zelfstandige>

⁸ 21^e Halfjaarsrapportage Belastingdienst, Kamerstuk 31 066, nr. 408.

De Belastingdienst publiceert op 1 juli een toezichtsplan dat invulling geeft aan het toezicht op arbeidsrelaties vanaf 1 juli. Dit toezichtsplan houdt het volgende in. De Belastingdienst selecteert minimaal 100 opdrachtgevers om te bezoeken. In deze selectie zijn zowel de opdrachtgevers betrokken die een modelovereenkomst hebben voorgelegd die al dan niet is goedgekeurd, als de opdrachtgevers die in dit kader nog niet in beeld zijn geweest bij de Belastingdienst. Van elke categorie wordt een aantal opdrachtgevers geselecteerd dat de Belastingdienst zal bezoeken. De selectie vindt dusdanig plaats dat diverse branches en sectoren bezocht worden en dat de focus ligt bij de opdrachtgevers die nog niet in beeld zijn geweest of die niet werken met een goedgekeurde (model)overeenkomst.

De Belastingdienst gaat met de geselecteerde opdrachtgevers in gesprek over hun werkwijze met hun opdrachtnemers. Dit gebeurt aan de hand van bedrijfsbezoeken. De Belastingdienst start in juli met deze bezoeken. De planning is om deze eind 2018 afgerond te hebben. Deze bezoeken vinden plaats naast het reguliere toezicht op de loonheffingen waarbij het beoordelen van de arbeidsrelatie ook al onderwerp van controle is. Indien de Belastingdienst tijdens zijn toezicht een vermoeden heeft dat sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking en kwaadwillendheid stelt hij een nader onderzoek in.

Afhankelijk van hetgeen de Belastingdienst vaststelt in zijn gesprekken met en bezoeken bij opdrachtgevers, wordt het toezichtsplan tussentijds aangepast. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat er andere of andersoortige opdrachtgevers worden geselecteerd. Toezicht vindt zo plaats waar de grootste risico's van schijnzelfstandigheid zijn.

Daarnaast gaan de Belastingdienst en de Inspectie SZW onderzoeken op welke wijze rapporten van de Belastingdienst en de Inspectie SZW, binnen de kaders van het bestaande samenwerkingsconvenant, structureel uitgewisseld kunnen worden. Op deze wijze kunnen door de Inspectie SZW geconstateerde overtredingen ook bij de Belastingdienst beoordeeld worden, zodat bepaald kan worden of nader onderzoek aan de orde is. Dit nader onderzoek is alleen nodig indien overtredingen aan de orde zijn die zien op arbeidsrelaties, niet zijnde dienstbetrekking. Ook kunnen op deze wijze signalen uit onderzoeken van de Belastingdienst die kunnen wijzen op illegale tewerkstelling, onderbetaling, en schijnconstructies aan de Inspectie SZW doorgegeven worden zodat de Inspectie SZW kan beoordelen of handhaving op arbeidswetgeving noodzakelijk is.

Verder wordt de landelijke stuurgroep interventieteams (LSI), waarin zowel de Belastingdienst als de Inspectie SZW partners zijn, gevraagd om het detecteren en tegengaan van schijnzelfstandigheid een belangrijke plaats te geven in de komende interventies. Bij deze interventies wordt vanuit handhavingsoogpunt gerapporteerd over vereiste randvoorwaarden voor het effectief tegengaan en bestrijden van schijnzelfstandigheid. Indien hier aanleiding toe is, zullen proefprocessen in de handhavingssketen van de Inspectie SZW worden geïnitieerd. De Inspectie SZW heeft in het jaarplan 2018 aangegeven de ondersteuning voor de LSI-thema's met 10 fte uit te breiden.⁹

De Inspectie SZW zet daarnaast nog een aantal andere stappen. Het overgrote deel van de uitbreiding van de Inspectie SZW wordt, in lijn met het Inspectie Control Framework (ICF), ingezet voor «Eerlijk werk». Dat betreft onderbetaling, te lange werkdagen, illegale tewerkstellingen en schijnconstructies. In al die gevallen kan schijnzelfstandigheid onderdeel

⁹ Kamerstuk 34 775 XV, nr. 12.

van de overtreding zijn en daarop worden gehandhaafd. De Inspectie SZW is verzocht om in het proces van de meerjarenprogrammering 2019–2022 dat momenteel plaatsvindt, expliciet aandacht aan schijnzelfstandigheid te schenken. Een nieuw en mogelijk groeiend vraagstuk daarbij is de platformeconomie, zoals ook uit het onderzoek naar platformwerk¹⁰ naar voren is gekomen, en de vraag welk type arbeidsrelatie daarbij aan de orde is of zou moeten zijn, inclusief vragen rond het ter beschikking stellen van arbeid en de toepassing van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi).

Arbeidsmarkt van de toekomst

De bovenstaande maatregelen hebben als doel de zekerheid voor opdrachtgevers en zelfstandigen te vergroten, schijnzelfstandigheid beter te bestrijden en concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan. Zij zijn daarmee onderdeel van de bredere ambitie van het kabinet om de balans op de arbeidsmarkt te herstellen, door hervorming van onder andere het ontslagrecht, payroll-wetgeving en invoering van premiedifferentiatie in de WW. Hiermee worden binnen deze kabinetsperiode belangrijke stappen vooruit gezet.

Zoals echter al geconstateerd in de brief van 15 december 2017¹¹, betekent dit vanzelfsprekend niet dat de arbeidsmarkt daarna helemaal af is. In aanvulling op de ambitieuze agenda voor wat nu nodig is, wil het kabinet ook de discussie aangaan over de uitdagingen van de toekomst. Het kabinet constateert dat de arbeidsmarkt verandert door globalisering en nieuwe technologie. De variëteit in contractvormen neemt toe; het aandeel zelfstandigen groeit evenals het aandeel arbeidsrelaties waarin intermediairs een rol spelen. Ook uit het onderzoek naar platformwerk blijkt dat de arbeidsmarkt voor nieuwe uitdagingen komt te staan, zoals bedrijven die hun bedrijfsvoering precies zo inrichten dat zij kunnen werken met zelfstandigen in plaats van werknemers. Dit alles roept de vraag op welke ontwikkelingen te verwachten zijn op de arbeidsmarkt en in arbeidsrelaties, en of dit consequenties zou moeten hebben voor de wijze waarop risico's worden verdeeld en bescherming wordt georganiseerd (via het arbeidsrecht, de sociale zekerheid en de fiscaliteit). Het gaat dan om het bereik van overheidsingrijpen (wie wordt beschermd en waarom), de mate van keuzevrijheid en solidariteit, en de optimale inrichting van publieke arrangementen.

In de brief van 15 december 2017 (Kamerstuk 29 544, nr. 809) heeft het kabinet in dat kader al enkele thema's benoemd waarover het verder wil nadenken, zoals de vraag of en hoe zelfstandig ondernemerschap via de invoering van een ondernemersovereenkomst een plaats zou kunnen krijgen in het Burgerlijk Wetboek en de vraag of via aanpassing van de definitie van de uitzendovereenkomst het formeel en materieel werkgeverschap bij payroll dichter bij elkaar kunnen worden gebracht. Uitzendwerk en detachering als zodanig staan niet ter discussie. Dit zijn grote en brede – en uiteindelijk ook politieke – vragen die raken aan fundamentele uitgangspunten van het arbeidsrecht en de sociale zekerheid. Dit is daarmee nadrukkelijk een traject voor de langere termijn waarbij een zorgvuldige analyse en breed draagvlak essentieel zijn. Naar het oordeel van het kabinet is het instellen van een onafhankelijke commissie een goede eerste stap voor het in kaart brengen van de relevante ontwikkelingen en de mogelijke beleidsimplicaties. In dit onderzoek worden ook de vragen uit de motie van de leden Wiersma en Van Weyenberg¹² meege-

¹⁰ Brief van de Minister van SZW, dd. 20 juni 2018, Kamerstuk 29 544, nr. 837.

¹¹ Kamerstuk 29 544, nr. 813.

¹² Kamerstuk 34 775 XV, nr. 33.

nomen. Ook de inbreng van sociale partners zal hierin uiteraard worden betrokken. In het najaar zal de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uw Kamer mede namens de overige betrokken bewindspersonen (Economische Zaken en Klimaat, Financiën en Rechtsbescherming) nader informeren over de opzet en taakopdracht voor deze commissie.

Tot slot

Het kabinet is ervan overtuigd dat nieuwe wet- en regelgeving rond de kwalificatie van de arbeidsrelatie noodzakelijk is en een belangrijke stap vooruit zal zijn. De problematiek op het gebied van werken als zelfstandigen is zeer complex. In de brief van 9 februari jl. heeft het kabinet al aangekondigd dat de uitdagingen groot zijn en de voornemens van het kabinet ambitieus.

Het kabinet is zich er echter van bewust dat niet iedereen tevreden kan worden gesteld. Ook als er meer duidelijkheid ontstaat over de aard van de arbeidsrelatie zullen er altijd opdrachtnemers en opdrachtgevers zijn die het niet eens zijn met de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Maatregelen zijn echter nodig om enerzijds zelfstandigen en hun opdrachtgevers zekerheid te bieden dat er geen sprake is van een dienstbetrekking en anderzijds schijnzelfstandigheid en concurrentie op arbeidsvoorwaarden aan te pakken. In deze brief heeft het kabinet zijn ambities verder uiteengezet en een aantal knelpunten toegelicht.

Het kabinet gaat de komende maanden een aantal concrete stappen zetten. Een nadere uitwerking van de maatregelen volgt in het najaar.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel