



Rijksoverheid

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie



 **Beleidskompas**

Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Werkenden, werkgevers, intermediairs, uitvoerders en toezichthouders en de rechtspraak zijn de belanghebbenden bij dit wetsvoorstel.

Werkenden die willen weten of zij in een bepaalde arbeidsrelatie kwalificeren als zelfstandige dan wel als werknemer. Werkgevers die iemand nodig hebben om voor hen te werken en die moeten beoordelen of dit op basis van een arbeidsovereenkomst moet, of dat dit via een overeenkomst van opdracht kan. Intermediairs die werkenden uitlenen en daarbij ook de arbeidsrelatie moeten kwalificeren. Verder zijn ook vakbonden, werkgeversorganisaties, zzp-organisaties, brancheverenigingen en overige juridische bijstandsverleners belanghebbend bij het wetsvoorstel.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Werkgevers, werkenden en werknemers, fiscaal en arbeidsrechtsspecialisten, vakbonden en werkgeversorganisaties, brancheverenigingen, uitvoerders en anderen (waaronder juridische vertegenwoordigers).

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Het wetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (Vbar) en deze AMvB is een uitvoering van het pakket aan maatregelen voor hervorming van de arbeidsmarkt dat op 3 april jl. is gepresenteerd (Kamerstukken 2022/2023, 29544, nr. 1176). Dit pakket is een uitwerking van onder andere de adviezen van de SER in het MLT en aldus in nauw overleg met vakbonden en werkgeversorganisaties tot stand gekomen. Daarnaast heeft er uitvoerig afstemming plaatsgevonden met zzp organisaties, zijn er verschillende gesprekken met sectororganisaties gevoerd, hebben meerdere stakeholdergesprekken plaatsgevonden en zijn twee MKB-toetsen uitgevoerd. Uitvoeringsorganisaties (UWV, Belastingdienst, Nederlandse Arbeidsinspectie) zijn niet alleen uitvoerig betrokken maar ook onderdeel van het team wat het beleid heeft voorbereid en uitgewerkt.

1. Wat is het probleem?

Hulpvragen

- a) Wat is het probleem?

De problematiek die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel en deze AMvB wordt beschreven in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Vbar. Deze AMvB geeft nadere invulling aan de twee hoofdelementen waarmee in Vbar het “werken in dienst van” is verduidelijkt. Per hoofdelement zijn vijf indicaties opgenomen die het hoofdelement nader inkleuren. Daarmee draagt de AMvB bij aan de verdere verduidelijking van de beoordeling van arbeidsrelaties.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

De oorzaken van het probleem zijn beschreven in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Vbar en het daarbij behoren beleidskompas.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Er zijn geen exacte cijfers van de omvang van het probleem.

In hoofdstuk 1.4.2 van de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Vbar is een schatting gemaakt van de omvang van schijnzelfstandigheid. Daarin is opgenomen dat het op basis van de beschikbare informatie een aantal schijnzelfstandigen van rond de 200 duizend een logische ruwe inschatting is. Dit getal is, zoals in dat hoofdstuk duidelijk gemaakt, wel omgeven met de nodige onzekerheid en moet dus met de nodige voorzichtigheid worden gehanteerd en geïnterpreteerd. Het maakt in elk geval duidelijk dat de omvang van schijnzelfstandigheid geen marginaal probleem is.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

De bestrijding van schijnzelfstandigheid vindt plaats langs 3 lijnen:

1. Verkleinen van de verschillen tussen werknemers en zelfstandigen
2. Verduidelijking van wet- en regelgeving;
3. Versterken en verbeteren van de handhaving

Op al deze lijnen zijn maatregelen getroffen. Ten aanzien van lijn 1 wordt de zelfstandigenaftrek versneld afgebouwd en wordt de Fiscale oudedagsreserve (FOR) uitgefaseerd. Parallel aan dit wetsvoorstel wordt gewerkt aan een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Ook hebben zelfstandigen een stevigere positie gekregen in de SER met de uitbreiding van het aantal zetels.

Ten aanzien van lijn 2 is door het vorige kabinet het handboek Loonheffingen uitgebreid met een toelichting op de beoordeling van het gezagscriterium. Ook is de webmodule beoordeling arbeidsrelaties beschikbaar gesteld en wordt ingezet op goede communicatie en voorlichting. Om de wet- en regelgeving verder te verduidelijken is het wetsvoorstel Vbar ingediend. Deze AMvB bevat een nadere uitwerking van de hoofdelementen die in Vbar zijn opgenomen.

Ten aanzien van lijn 3 wordt al ingezet op intensivering van handhaving door de Belastingdienst. Zo is sinds 1 januari 2025 het handhavingsmoratorium van de Belastingdienst voor de loonheffingen opgeheven.

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Vbar is uitgebreid toegelicht waarom het noodzakelijk is schijnzelfstandigheid aan te pakken. Daarbij is ook toegelicht dat het kabinet kiest voor een integrale aanpak langs drie lijnen: 1) verkleinen verschillen tussen werknemers en zelfstandigen, 2) verduidelijking van het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen door wet- en regelgeving en 3) versterken toezicht en handhaving.

Het wetsvoorstel Vbar is de uitwerking van lijn 2, waarmee verduidelijkt wordt wanneer sprake is van "werken in dienst van (gezag)". Deze AMvB stelt hierbij nadere regels.

2. Wat is het beoogde doel?

Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Verduidelijking beoordeling arbeidsrelatie

Het kabinet wil de regelgeving rondom de beoordeling van arbeidsrelaties verduidelijken en het grijze gebied tussen werknemers en zelfstandigen verkleinen. Het doel van deze maatregel is de duidelijkheid te vergroten voor werkenden, werkgevers en opdrachtgevers, uitvoeringsorganisaties (zoals het UWV, de Belastingdienst en de Nederlandse Arbeidsinspectie) en rechtspraak en bevorderen dat de wijze van beoordeling van arbeidsrelaties consistent is. Een verduidelijking moet het voor de markt, de uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak inzichtelijker maken wanneer als zelfstandige of werknemer kan worden gewerkt. Daarmee draagt dit bij aan het bestrijden van schijnzelfstandigheid.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\) en brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

De doelen dragen bij aan het streven van de SDG's en brede welvaartsuitkomsten om het welzijn van mensen te verbeteren en niet enkel financiële welvaart. Zoals in onderdeel 1,2 van de nota van toelichting bij deze AMvB en uitgebreider in hoofdstuk 1.4 van de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Vbar is beschreven, heeft de huidige toename van schijnzelfstandigheid negatieve effecten op de financiële welvaart van individuen, maar ook op andere aspecten van het persoonlijk leven, heeft het negatieve effecten op het Nederlandse verdienvermogen en zorgt het voor oneerlijke concurrentie tussen

werkgevers en werknemers onderling. Hierdoor heeft (de toename van) schijnzelfstandigheid een negatieve impact op de samenleving. Daarom draagt dit wetsvoorstel bij aan de brede welvaartsuitkomsten in Nederland.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Deze maatregelen zijn gebaseerd op het coalitieakkoord en de adviezen uit het SER MLT-advies. In de voorbereiding van de brieven die hebben geleid tot dit wetsvoorstel en de andere wetgevende trajecten is intensief en constructief overleg gevoerd met sociale partners. Sociale partners steunen de uitwerking van de verschillende maatregelen in het arbeidsmarktpakket. Dit wetsvoorstel is een uitvloeisel van deze afspraken.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Het kabinet acht de huidige uitwerking zoals opgenomen onder punt 5 in dit document de meest kansrijke beleidsoptie. De maatregelen die zijn overwogen, maar die zijn afgefallen zijn toegelicht in hoofdstuk 3.5 van de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Vbar.

De verduidelijking van de beoordeling van de arbeidsrelatie, waarbij het kabinet relevante elementen uit de jurisprudentie heeft geselecteerd en gecompriëerd, draagt bij aan herkenbare wet- en regelgeving. Hiermee is een duidelijk, eenvoudig en eigentijds toetsingskader geschapen, wat naar verwachting leidt tot een kleiner grijs gebied, meer handvatten om arbeidsrelaties conform het wettelijk kader vorm te geven en daarmee ook minder mogelijkheden om het grijze gebied op te zoeken. Dit maakt het voor goedwillende werkgevers en werknemers eenvoudiger om de juiste arbeidsrelatie aan te gaan en de arbeidsrelatie zo vorm te geven dat deze past bij de contractvorm waarin werkgevers en werkende willen werken. Hierdoor wordt het makkelijker voor werknemers en werkgevers om het 'vanzelf goed' te doen.

In combinatie met maatregelen op het gebied van een gelijk speelveld en adequate handhaving verwacht het kabinet daarom dat schijnzelfstandigheid afneemt.

- c) Wat is de beleidstheorie per kansrijke beleidsoptie?

Zie bij 3 onder b.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Zie bij 3 onder b.

- b) Welke verplichte toetsen zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten?

De MKB-toets en doenvermogenstoets zijn uitgevoerd in het kader van het wetsvoorstel Vbar. Daarin is de inhoud van de AMvB al opgenomen, juist om ervoor te zorgen dat hierover al afstemming mogelijk was en input kon worden meegenomen. De uitkomst van deze toetsen is verwerkt in hoofdstuk 8 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Vbar. Ook zijn in dat kader stakeholdergesprekken, expertsessies en focusgroepen gehouden. Waar relevant is daar in de memorie van toelichting aandacht aan besteed.

Er worden verschillende uitvoeringstoetsen en adviezen (ATR, Raad voor de Rechtspraak) gevraagd. Deze worden gelijktijdig met de internetconsultatie uitgevoerd en zijn dus nog niet afgerond. De resultaten van de uitvoeringstoetsen en adviezen worden meegenomen in het verdere proces.

5. Wat is de voorkeursoptie?

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

In het wetsvoorstel Vbar is het werken in dienst van (gezag) verduidelijkt door op te nemen dat hierbij twee hoofdelementen tegen elkaar afgewogen moeten worden. Het eerste hoofdelement "werkinhoudelijke en organisatorische sturing" ziet op werken als werknemer. Het tweede hoofdelement "werken voor eigen rekening en risico" ziet op werken als zelfstandige.

In deze AMvB worden deze twee hoofdelementen nader uitgewerkt middels elk vijf indicaties. Bij de beoordeling van een arbeidsrelatie dienen deze tegen elkaar afgewogen te worden. Welk hoofdelement zwaarwegender aanwezig is in de betreffende arbeidsrelatie bepaalt of sprake is van een arbeidsovereenkomst of niet (en er bijvoorbeeld als zelfstandige gewerkt kan worden).

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [Doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- Uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- Brede maatschappelijke impact?

Bij de uitwerking van de maatregelen is rekening gehouden met de vereisten van doelmatigheid en doeltreffendheid. Wat de verduidelijking betreft, heeft het kabinet zowel de wetgeving en de jurisprudentie geordend en samengevat in het wetsvoorstel en de AMvB, als ook een moderniseringsslag gemaakt door de elementen 'organisatorische sturing' en 'werken voor eigen rekening en risico' toe te voegen. Hiermee is een duidelijk, eenvoudig en eigentijdser toetsingskader geschapen, wat naar verwachting leidt tot een kleiner grijs gebied in de wetgeving, meer handvatten biedt om arbeidsrelaties conform het wettelijk kader vorm te geven en daarmee ook minder mogelijkheden om het grijze gebied op te zoeken. Hierdoor wordt het makkelijker voor werkenden en werkgevers om het 'vanzelf goed' te doen. In combinatie met maatregelen op het gebied van een gelijk speelveld en adequate handhaving verwacht het kabinet daarom dat schijnzelfstandigheid afneemt. Bovendien is de verwachting van uitvoeringsorganisaties als UWV, de Belastingdienst en de NLA dat verduidelijking hen gaat helpen om beter (uitlegbaar) toezicht te houden (Belastingdienst en NLA) en efficiënter beslissingen te nemen in situaties die zich in het grijze gebied bevinden (UWV) bij het vaststellen van recht op een evt. uitkering.

In hoofdstuk 2.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Vbar is nader ingegaan op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregelen. Verder is in hoofdstuk 5 a van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Vbar aandacht geschonken aan de gevolgen voor betrokken, waaronder regeldruk en doenvermogen. In deze AMvB is hiervan een korte samenvatting opgenomen in hoofdstuk 6.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Het kabinet realiseert zich dat alleen het wetsvoorstel en deze AMvB onvoldoende is om schijnzelfstandigheid significant te laten nemen. Daarom wordt de aanpak van schijnzelfstandigheid vormgegeven langs 3 sporen. Naast dit wetsvoorstel (lijn 2) wordt gewerkt aan het verkleinen van de verschillen tussen werknemers en zelfstandigen (lijn 1) en wordt toezicht en handhaving geïntensiveerd, met als belangrijke mijlpaal de opheffing van het handhavingsmoratorium met ingang van 1 januari 2025.

Het beleid rondom werken met zelfstandigen en als zelfstandige hangt daarnaast ook samen met het bredere arbeidsmarktbeleid. Zoals geschetst in de voortgangsbrief uitwerking arbeidsmarktpakket van 3 april 2023 is het hoofddoel van het ingezette arbeidsmarktbeleid om werkenden meer zekerheid te geven en wendbaarheid van werkgevers te vergroten. Het is mogelijk dat een deel van de schijnzelfstandigen die naar aanleiding van deze wetgeving een arbeidsovereenkomst aangaan, in flexibel werk terechtkomen. Het kabinet wil voorkomen dat zij van de ene vorm van onzeker werk, als schijnzelfstandige, in een andere vorm van onzeker werk terecht komen. Mede daarom is tevens het wetsvoorstel meer zekerheid flexwerkers bij de Tweede Kamer ingediend. In dit wetsvoorstel wordt onder meer de onderbrekingstermijn bij tijdelijk werk verhoogd van zes maanden naar vijf jaar, nulurencontracten worden verboden en vervangen worden voor een basiscontract met meer rooster- en inkomenszekerheid, en de meest onzekere fasen binnen uitzendwerk worden verkort van maximaal 5,5 jaar naar maximaal 3 jaar. Hiermee wordt de inkomens- en roosterzekerheid van flexibel werk ook voor deze werkenden vergroot.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het wetsvoorstel te kunnen meten, wordt het wetsvoorstel vijf jaar na de inwerkingtreding van de onderdelen van het wetsvoorstel, in zijn geheel geëvalueerd. Hierbij zal tevens ook oog zijn voor eventuele waterbedeffecten. In aanloop naar de evaluatie wordt een evaluatiekader opgesteld en een nulmeting uitgevoerd. Aan de hand van het evaluatiekader wordt bepaald welke indicatoren relevant zijn voor de evaluatie (inclusief nulmeting). Ook wordt per indicator bepaald wie over gegevens beschikt en of het nodig is om aanvullende gegevens te verzamelen. Dit zal zowel kwantitatieve gegevens betreffen, zoals aantallen flexibele werknemers, verschuivingen tussen soorten flexibele contracten en verschuivingen naar

vaste contracten, als kwalitatieve data, zoals enquêtes, interviews met werknemers, werkgevers en inleners, en jurisprudentie.