

Vergaderjaar 2018–2019

**31 311**

## **Zelfstandig ondernemerschap**

**Nr. 212**

### **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, 26 november 2018

#### **Inleiding**

In de eerste voortgangsbrief van 22 juni 2018 heeft het kabinet u geïnformeerd over de start van de uitwerking van de wetgeving ter vervanging van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (Wet DBA)<sup>1</sup>. Met deze tweede voortgangsbrief 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 stappen die de afgelopen maanden zijn genomen en de stand van zaken.

Zelfstandigen zonder personeel (zzp) hebben een belangrijke plaats op onze arbeidsmarkt. Veel opdrachtnemers hebben er welbewust voor gekozen om als zelfstandige aan de slag te gaan en leveren zo een belangrijke bijdrage aan de samenleving en de economie. Maar de sterke groei van het aantal mensen dat 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.

<sup>1</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 207.

De opdracht in het regeerakkoord is helder en nieuwe wet- en regelgeving is onverminderd nodig. Samen met wetenschappers en veldpartijen, waar opnieuw een waardevolle sessie mee is geweest, werkt het kabinet aan de best passende uitwerking van de maatregelen.

Deze wetgeving is technisch en juridisch uiterst complex. Dit blijkt met name bij de uitwerking van de maatregelen ter bescherming van de onderkant en ruimte voor ondernemers aan de bovenkant. Dit vergt op onderdelen verdere verkenning.

Daarnaast zijn afgelopen maanden een aantal belangrijke stappen gezet met het uitwerken van de opdrachtgeversverklaring. Deze uitwerking ligt op schema en de verwachting is dat deze eind 2019 gereed is. Dit geldt ook voor de verduidelijking van het gezagscriterium in het handboek loonheffingen. Conform de motie Wiersma/Van Weyenberg<sup>2</sup> wordt het gezag versneld verduidelijkt, per 1 januari 2019.

In deze tweede voortgangsbrief bespreekt het kabinet per aangekondigde maatregel welke acties zijn ondernomen en afgerond, de huidige stand van zaken en de vervolgstappen die het kabinet wil nemen. Tot slot volgt de planning en een samenvatting van de vervolgstappen. In de bijlage bij deze brief zijn per maatregel de belangrijkste uitwerkingskeuzes weergegeven<sup>3</sup>. In het kort gaat het om de volgende vier maatregelen:

1. *Opdrachtgeversverklaring*: Via een webmodule kunnen opdrachtgevers een opdrachtgeversverklaring verkrijgen, als uit beantwoording van de vragen blijkt dat er geen sprake is van een dienstbetrekking. Daarmee wordt beoogd dat ze helderheid krijgen over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. De uitwerking van de webmodule ligt op schema en de verwachting is dat deze eind 2019 gereed is.
2. *Verduidelijking gezag*: Zoals afgesproken in het regeerakkoord wordt verduidelijkt wanneer er sprake is van een gezagsverhouding. Daarmee krijgen opdrachtgevers een handvat om zelf te beoordelen of er sprake zou moeten zijn van een dienstbetrekking. Conform de motie Wiersma/ Van Weyenberg<sup>4</sup> wordt dit versneld ingevoerd en wordt het gezagscriterium verduidelijkt per 1 januari 2019.
3. *Arbeidsovereenkomst bij laag tarief (ALT)*: Het is de bedoeling dat het straks niet meer mogelijk is om langdurig zelfstandigen in te huren tegen een laag tarief. Hiermee wordt beoogd aan de onderkant van de arbeidsmarkt schijnzelfstandigheid en concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan.
4. *Opt-out*: Aan de bovenkant van de arbeidsmarkt komt er voor zelfstandig ondernemers onder voorwaarden een opt-out van de loonheffing en premies werknemersverzekeringen. Dit biedt opdrachtgevers extra zekerheid. De ALT en opt-out worden momenteel verder uitgewerkt en zullen samen in wetgeving worden vormgegeven.

## 1. De opdrachtgeversverklaring en de webmodule

De huidige wetgeving geeft opdrachtgevers en hun opdrachtnemers, waaronder zzp'ers, onvoldoende duidelijkheid in welke gevallen er volgens de wet geen sprake is van een dienstbetrekking. Daarom werkt het kabinet aan een webmodule waarmee vooraf wordt bepaald of er geen sprake is van een dienstbetrekking («buiten dienstbetrekking»). In dat geval geeft de webmodule een zogeheten opdrachtgeversverklaring. Deze opdrachtgeversverklaring geeft de opdrachtgever vooraf zekerheid

<sup>2</sup> Kamerstuk 34 775 XV, nr. 32.

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

<sup>4</sup> Kamerstuk 34 775 XV, nr. 32.

dat geen loonheffing hoeft te worden ingehouden en geen premies werknemersverzekeringen hoeven te worden betaald. De opdrachtgeversverklaring is geldig voor zover de webmodule naar waarheid is ingevuld en er in de praktijk dienovereenkomstig wordt gewerkt. Als de webmodule niet de conclusie «buiten dienstbetrekking» kan trekken, wordt geen opdrachtgeversverklaring afgegeven. Opdrachtgevers kunnen daarnaast nog steeds gebruik maken van het vooroverleg met de Belastingdienst. De uitwerking van de webmodule ligt op schema en de verwachting is dat deze eind 2019 gereed is.

#### *Stand van zaken*

In de bijlage is opgenomen hoe de opdrachtgeversverklaring wordt uitgewerkt<sup>5</sup>. In de brief van 22 juni jl. (Kamerstuk 31 311, nr. 207) heeft het kabinet aangegeven dat er bij de webmodule een balans moet worden gevonden tussen het aantal vragen (administratieve lasten), de aanvaardbare foutenmarge en het aanvaardbare aantal gevallen waarin de webmodule niet tot een uitkomst kan komen en om die reden geen opdrachtgeversverklaring afgeeft. Het kabinet onderzoekt daarom of en hoe met een webmodule in voldoende mate een optimum in randvoorwaarden kan worden gevonden. Er is een vragenlijst ontwikkeld waarin zoveel mogelijk relevante vragen voor de beoordeling van de arbeidsrelatie worden gesteld. Deze vragenlijst is gebaseerd op de huidige jurisprudentie. De vragenlijst is getest op begrijpelijkheid voor degenen die deze gaan invullen (opdrachtgevers).

#### *Vervolg*

De komende maanden worden gebruikt om deze uitgebreide vragenlijst uit te werken tot een hanteerbare beslisboom, om te bezien of daarmee ook binnen de hiervoor genoemde balans tot een goed afgewogen oordeel kan worden gekomen.

Daartoe zet het kabinet de volgende stappen:

- Het kabinet onderzoekt, in samenwerking met wetenschappers, of en hoe met behulp van data-analyse de vragenlijst kan worden uitgewerkt in een beslisboom die met zo weinig mogelijk vragen tot een uitkomst kan komen. Daardoor hoeven opdrachtgevers niet de hele vragenlijst in te vullen en worden de administratieve lasten beperkt, maar kan de webmodule toch zo vaak mogelijk tot een oordeel komen. Voor deze data-analyse worden databestanden ontwikkeld op basis van concrete casussen en op basis van jurisprudentie. Hierover hebben gesprekken met wetenschappers plaatsgevonden. Deze gesprekken zijn positief verlopen en zijn aanleiding om de aanbesteding van dit onderzoek in gang te zetten.
- Tegelijkertijd onderzoekt het kabinet zelf de mogelijkheden om het aantal in te vullen vragen van de vragenlijst te beperken, voor het geval dat er – ondanks het optimisme uit de voorgesprekken – met de data-analyse onvoldoende resultaat wordt geboekt. Op die manier borgt het kabinet dat er in het voorjaar een beslisboom is ontwikkeld.
- Zowel de beslisboom op basis van de data-analyse als de beslisbomen op basis van de lange als ingekorte vragenlijst zullen vervolgens worden getest om vast te stellen wat de foutmarge is en in hoeveel gevallen geen opdrachtgeversverklaring kan worden afgegeven. Deze onderzoeken zullen een belangrijke basis vormen voor de beslissing of en in hoeverre, gegeven de benodigde balans tussen de randvoorwaarden, met de webmodule zekerheid kan worden gegeven.
- Betrokkenheid van veldpartijen bij de totstandkoming van de vragenlijst en de webmodule is van groot belang om zoveel als mogelijk

<sup>5</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

- draagvlak te creëren. Het kabinet zal daarom met veldpartijen in gesprek gaan over de (werking van de) vragenlijst en de webmodule.
- Ten slotte moet de beslisboom worden omgezet in een webmodule. Het testen van de ICT-infrastructuur is een wezenlijk onderdeel van de bouw van de ICT-applicatie. Hiervoor zijn de eerste stappen gezet. De beslisboom wordt openbaar gemaakt zodat transparant wordt hoe de webmodule de diverse elementen weegt bij de beoordeling van arbeidsrelaties.

Voor de zomer van 2019 zullen wij uw Kamer nader informeren over de voortgang en of en hoe met de webmodule een optimum is gevonden tussen de randvoorwaarden.

## **2. Verduidelijking van gezag**

Eén van de grote knelpunten die worden ervaren bij het beoordelen of er «buiten dienstbetrekking» wordt gewerkt is het gezagscriterium. Er leeft dan ook een brede wens om op korte termijn het gezagscriterium te verduidelijken, al voor dat de webmodule gereed is. Veel zelfstandigen en opdrachtgevers geven aan dat de huidige regelgeving op dit punt onduidelijk is. Het meest sprekende voorbeeld hiervan is de discussie over of het aanwezig zijn bij een teamoverleg automatisch resulteert in het bestaan van een gezagsverhouding. Conform de motie Wiersma/Van Weyenberg<sup>6</sup> wordt het gezag versneld verduidelijkt per 1 januari 2019.

### *Stand van zaken*

De afgelopen maanden is gewerkt aan het verduidelijken van dit gezagscriterium. Veldpartijen is gevraagd aan te geven waar de knelpunten zitten ten aanzien van het gezagscriterium, door middel van een enquête bij de uitnodiging voor de bijeenkomst op 3 september jl. Op de bijeenkomst is hierover doorgepraat. Deze gesprekken met veldpartijen gaven een wisselend beeld. Zo waren er partijen die het gezagscriterium helemaal niet onduidelijk vonden, en partijen die aangaven dat het veel te ingewikkeld is om het gezagscriterium te verduidelijken. Gedeeld werd echter dat het goed zou zijn om beter uit te leggen welke elementen een rol spelen bij het vaststellen van gezag en hiervan voorbeelden te geven. Dit is meegenomen in de verdere uitwerking.

Om het gezagscriterium te verduidelijken is een aantal wetenschappers gevraagd hierover een position paper te schrijven (zie hiervoor [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)). Uit deze papers blijkt dat het verduidelijken van gezag geen eenvoudige opgave is. Vele elementen spelen een rol. Veelal zijn de elementen op zichzelf niet onduidelijk. Echter, bij de holistische benadering (zoals deze door de rechter wordt gehanteerd) moeten alle feiten en omstandigheden van het individuele geval in onderlinge samenhang worden gewogen. Hierdoor zijn algemene regels moeilijk te geven. Wel is het mogelijk door met indicaties voor gezag, contra-indicaties voor gezag en voorbeelden te werken, het gezagscriterium te verduidelijken. Deze verduidelijking van het gezagscriterium wordt opgenomen in het Handboek loonheffingen van de Belastingdienst. Daarmee krijgen opdrachtgevers en -nemers meer handvatten om zelf te beoordelen of er sprake is van een gezagsrelatie.

### *Vervolg*

Uiterlijk per 1 januari 2019 wordt een uitgebreide toelichting in de vorm van een bijlage toegevoegd aan dit Handboek (dat de status heeft van een

<sup>6</sup> Kamerstuk 34 775 XV, nr. 32.

beleidsbesluit). De integrale tekst is opgenomen in de bijlage bij deze brief<sup>7</sup>. In dit stuk wordt zo goed mogelijk inzicht gegeven in de elementen die onder het huidige recht en de stand van de jurisprudentie een rol spelen in de beoordeling of sprake is van een gezagsverhouding.

Daarnaast heeft het kabinet een adviescommissie ingesteld om onderzoek te doen naar en advies te geven over de fundamentele vragen met betrekking tot de toekomst van de regulering van werk.<sup>8</sup> Deze commissie is ook gevraagd of, en zo ja hoe, het gezagscriterium moet worden herijkt en verduidelijkt.

### **3. De Arbeidsovereenkomst bij Laag Tarief (ALT)**

Het kabinet wil aan de onderkant van de arbeidsmarkt schijnzelfstandigheid en concurrentie op arbeidsvoorwaarden voorkomen. In het regeerakkoord is daarom afgesproken om meer bescherming te bieden aan zelfstandigen aan de onderkant van de arbeidsmarkt die onder een bepaald tarief werken. De criteria voor de afbakening zijn een laag tarief in combinatie met een lange duur (meer dan 3 maanden) of een laag tarief in combinatie met reguliere bedrijfsactiviteiten.

#### *Stand van zaken*

In de brief van 22 juni jl. heeft het kabinet twee sporen aangekondigd (Kamerstuk 31 311, nr. 207).

Ten eerste om nader te bestuderen hoe de maatregel zich verhoudt tot het EU-recht. Hierover zijn informele ambtelijke gesprekken gevoerd met de Europese Commissie. Op basis van eigen analyse van alle informatie komt het kabinet tot de conclusie dat het risico substantieel is dat de ALT-maatregel strijdig is met het EU-recht. Met name de omzetting van de overeenkomst van opdracht van de zelfstandige die onder de ALT valt naar een arbeidsovereenkomst levert spanning op, omdat dit waarschijnlijk inbreuk maakt op de vrijheid van vestiging (art. 49) en de vrijheid van dienstverrichting (art. 56) van zelfstandigen in het EU-Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Om deze reden zal het kabinet, naast de uitwerking van de ALT, ook alternatieve routes verkennen.

Ten tweede is nader onderzoek gedaan naar de uitwerking en vormgeving en afbakening van een maatregel voor de onderkant van de arbeidsmarkt, op basis van onderzoek en gesprekken met veldpartijen. Voor de nadere uitwerking is door onderzoeksbureau SEO onderzoek uitgevoerd naar de tarieven, tariefopbouw en kenmerken van zelfstandigen en hun opdrachten. Het onderzoek en de aanvulling over het effect van een samentelregeling (waarbij opeenvolgende opdrachten in bepaalde gevallen worden samengeteld) zijn te vinden in de bijlage. Ook is het kabinet met veldpartijen in gesprek gegaan over de criteria voor de afbakening van de maatregel. Uit deze gesprekken bleek dat het doel van de maatregel op breed draagvlak rekenen. Bij de afbakening door middel van het criterium «reguliere bedrijfsactiviteiten» zagen veldpartijen praktische problemen. Met name het feit dat het een nieuw criterium is, dat nog niet is ingevuld door jurisprudentie, en dat de betekenis ervan door de jaren heen steeds zal blijven veranderen roept de zorg op dat dit veel discussie gaat opleveren. Naar voren kwam dat dezelfde type werkzaamheden in het ene bedrijf wel reguliere activiteiten zullen zijn en bij een ander bedrijf niet (bijvoorbeeld de ICT'er bij een bank versus de

<sup>7</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

<sup>8</sup> Zie «Kamerbrief Commissie regulering van Werk» van 7 november 2018, Kamerstuk 29 544, nr. 847.

ICT'er die een kassasysteem installeert bij de bakker). Dit is voor het kabinet aanleiding om nader te kijken naar de verschillende criteria, waaronder tarief en duur. In de bijlage is meer opgenomen over de uitwerking<sup>9</sup>.

#### *Vervolg*

Het beschermen van kwetsbare zelfstandigen en het voorkomen van schijnzelfstandigheid en concurrentie op arbeidsvoorwaarden, staat voor het kabinet voorop. De ALT wordt de komende tijd op onderdelen nader uitgewerkt. Hierbij worden onder meer de criteria voor de afbakening van de onderkantmaatregel meegewogen. Vanwege mogelijke strijdigheid met het EU-recht worden parallel alternatieven (sectoraal en generiek) uitgewerkt, waarvan de inschatting is dat deze in overeenstemming zijn met het Europees recht. Het kabinet kijkt onder andere naar de uitwerking van een minimumtarief. Dit houdt in dat zelfstandigen niet minder dan een tarief tussen de 15 en 18 euro per uur betaald mogen krijgen. Deze variant sluit aan bij de doelen uit het regeerakkoord om kwetsbare zelfstandigen te beschermen en concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen, doordat het niet langer mogelijk zal zijn om zelfstandigen tegen een te laag tarief in te huren.

De maatregelen om zelfstandigen aan de onderkant meer bescherming te bieden worden de komende tijd nader uitgewerkt en (samen met de opt-out) in wetgeving vormgegeven. In het voorjaar zal het kabinet u hierover informeren. Dit heeft gevolgen voor de planning. Beoogd wordt de wetgeving voor de onder- en bovenkantmaatregelen in de eerste helft van 2019 uit te zetten voor internetconsultatie. In dat geval zal deze per 1 januari 2021 in werking kunnen treden.

#### **4. Opt-out**

Voor de bovenkant van de arbeidsmarkt wordt beoogd meer zekerheid te geven aan zelfstandig ondernemers die bewust kiezen voor ondernemerschap. In het regeerakkoord is daarom een opt-out voor de loonheffing en de premies werknemersverzekeringen voorgesteld voor zelfstandigen die werken tegen een hoog uurtarief. Opdrachtgevers krijgen daarmee zekerheid dat ze achteraf niet worden geconfronteerd met naheffingen.

#### *Stand van zaken*

In de brief van 22 juni jl. is aangegeven dat het kabinet zal onderzoeken op welke manier de groep zelfstandig ondernemers wordt afgebakend voor wie de opt-out van toepassing is en dat bij de nadere uitwerking ook gekeken wordt naar de gevolgen voor de rechten op werknemersverzekeringen (Kamerstuk 31 311, nr. 207). De opt-out is bedoeld voor opdrachtnemers, die samen met hun opdrachtgever schriftelijk moeten verklaren er gebruik van te willen maken. Als er toch sprake blijkt te zijn van een arbeidsovereenkomst heeft de werkende achteraf geen recht op werknemersverzekeringen en is er sprake van een verlicht arbeidsrechtelijk regime. Meer details over de uitwerking zijn te vinden in de bijlage.

#### *Vervolg*

Bovenstaande uitwerking zal gezamenlijk met de uitwerking van de onderkantmaatregel, in wetgeving worden omgezet.

---

<sup>9</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

## **Toezicht op de kwalificatie van de arbeidsrelatie**

De handhaving van de Wet DBA door de Belastingdienst is opgeschort tot in ieder geval 1 januari 2020, met uitzondering van kwaadwillenden. Tot dat de nieuwe maatregelen zijn ingevoerd, streeft het kabinet naar een balans tussen enerzijds het vermijden van onnodige onzekerheid onder opdrachtnemers en hun opdrachtgevers en anderzijds handhaving op kwaadwillendheid.

### *Stand van zaken*

In de brief van 22 juni jl. heeft het kabinet aangegeven dat de Belastingdienst op 1 juli een toezichtsplan publiceert dat invulling geeft aan het toezicht op arbeidsrelaties vanaf die datum (Kamerstuk 31 311, nr. 207). Dit is ondertussen gebeurd en houdt in dat de Belastingdienst minimaal 100 opdrachtgevers selecteert om te bezoeken en met hen in gesprek gaat over hun werkwijze met hun opdrachtnemers. Dit gebeurt aan de hand van bedrijfsbezoeken. Zoals vermeld in de 22e halfjaarsrapportage<sup>10</sup> is de Belastingdienst gestart met de bedrijfsbezoeken bij opdrachtgevers zoals opgenomen in het Toezichtsplan Arbeidsrelaties. De opdrachtgevers zijn inmiddels geselecteerd en het merendeel van de bedrijfsbezoeken is gestart. Aan de eerste terugkoppelingen over de bezoeken zijn nog geen conclusies te verbinden.

Daarnaast houdt de Belastingdienst – in het licht van de kwalificatie van de arbeidsrelatie – toezicht op de juiste toepassing van de loonheffingen. Dit toezicht vindt plaats binnen de bestaande capaciteit tijdens reguliere controles loonheffingen. De Inspectie SZW houdt risicogericht toezicht op de naleving van de arbeidswetgeving, zoals de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml), de Arbeidstijdenwet (Atw) en de Arbeidsomstandighedenwet. Bij toezicht op de arbeidswetgeving kan schijnzelfstandigheid onderdeel zijn van de overtreding en kan daarop worden gehandhaafd.

### *Vervolg*

Op het moment dat de uitwerking van de maatregelen verder gevorderd is en er zicht is op of en hoe met de webmodule een optimum tussen de randvoorwaarden is gevonden, zal u worden geïnformeerd over de uitfasering van het handhavingsmoratorium.

## **Betrokkenheid veldpartijen en uitvoeringsorganisaties**

Het kabinet vindt het van groot belang dat de voorgenomen maatregelen in de praktijk hun doel bereiken en dat betrokken partijen niet worden overvallen. Daarom is het kabinet zo transparant mogelijk in de uitwerking van de maatregelen. Zo is op 3 september jl. voor de tweede keer met veldpartijen gesproken over de vormgeving van de maatregelen en de afwegingen met betrekking tot de randvoorwaarden. Het verslag van deze bijeenkomst is gelijktijdig met deze brief gepubliceerd op [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl).

Het kabinet heeft veel waardering voor het kritisch meedenken van de veldpartijen. Dit heeft waardevolle inzichten opgeleverd waarmee waar mogelijk in de uitwerking rekening is gehouden. In de gesprekken werd breed de mening gedeeld dat er geen eenvoudige oplossingen zijn. Deelnemers gaven aan dat ze in deze bijeenkomst meer inzicht kregen in de bestaande uitdagingen. Breed werd het gevoel gedeeld dat zekerheid vooraf belangrijk is als keuzes moeten worden gemaakt binnen de

<sup>10</sup> Kamerstuk 31 066, nr. 438, bijlage.



maatregelen die het kabinet voorstelt. Ook werd de noodzaak van handhaving benadrukt, ter voorkoming van oneerlijke concurrentie. Het kabinet heeft in de nadere uitwerking oog voor de praktische aanpassingen die voorgesteld werden, bijvoorbeeld ten aanzien van het criterium reguliere activiteiten als onderscheidend criterium bij bijvoorbeeld de maatregel die meer bescherming moet bieden voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en het feit dat een webmodule recht moet doen aan verschillen tussen sectoren. Eerder in deze brief is bij de afzonderlijke maatregelen aandacht besteed aan de inbreng van de veldpartijen. Het kabinet zal veldpartijen ook in de komende periode blijven betrekken bij de verdere uitwerking.

Ook de uitvoering van de maatregelen door de Belastingdienst en UWV is van groot belang. Beide organisaties zijn intensief betrokken bij het uitwerken van de maatregelen en zullen uiteindelijk, als de plannen in wet- en regelgeving zijn vastgelegd, een uitvoeringstoets doen voordat de wet- en regelgeving aan uw Kamer wordt aangeboden.

### **Vervolg en planning**

In deze brief is de voorgenomen uitwerking van de maatregelen geschetst. Het Handboek Loonheffingen met de verduidelijking van gezag wordt uiterlijk per 1 januari 2019 gepubliceerd en de webmodule is naar verwachting eind 2019 gereed.

De uitwerking van de maatregel ter bescherming van de onderkant van de zzp-markt loopt vertraging op, mede vanwege de geconstateerde spanning met het Europees Recht. Beoogd wordt de wetgeving voor de onder- en bovenkantmaatregelen in de eerste helft van 2019 uit te zetten voor internetconsultatie. In dat geval zal deze per 1 januari 2021 in werking kunnen treden.

Voor de zomer zal ik u nader informeren over de keuzes die het kabinet maakt ten aanzien van de maatregel voor de onderkant en over de uitkomsten van de testfase van de webmodule. Op dat moment zal ik u ook nader informeren over de afbouw van het handhavingsmoratorium en de ingebruikname van de webmodule.

Het invoeren van extra bescherming van zelfstandigen aan de onderkant van de arbeidsmarkt is voor het kabinet aanleiding om daarnaast ook de rol van fictieve dienstbetrekkingen nader te bezien. Het doel van fictieve dienstbetrekkingen, veelal het beschermen van bepaalde kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt, overlapt immers deels met het doel van een maatregel voor de onderkant. Dit roept de vraag op of bepaalde fictieve dienstbetrekkingen nog nodig zijn op het moment dat de nieuwe maatregelen zijn ingevoerd. Het kabinet gaat daarom in gesprek met sociale partners om te verkennen of fictieve dienstbetrekkingen kunnen worden aangepast of kunnen vervallen.

Tot slot hecht het kabinet eraan op te merken dat deze maatregelen niet op zichzelf staan. Met de Wet Arbeidsmarkt in Balans, de maatregelen met betrekking tot loondoorbetaling bij ziekte en deze maatregelen worden urgente knelpunten op de arbeidsmarkt aangepakt. Daarnaast ziet het kabinet dat er op langere termijn wellicht grotere en fundamentele aanpassingen in de wet- en regelgeving nodig zijn. Daarom heeft het kabinet de eerdergenoemde adviescommissie ingesteld om onderzoek te doen naar en advies te geven over de fundamentele vragen met betrekking tot de toekomst van de regulering van werk. Hierin komt ook



de positie van zelfstandigen in brede zin – arbeidsrecht, ondernemersovereenkomst, sociale zekerheid, fiscaliteit – aan de orde.<sup>11</sup>

Mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
W. Koolmees

De Staatssecretaris van Financiën,  
M. Snel

---

<sup>11</sup> Zie «Kamerbrief Commissie regulering van Werk» van 7 november 2018, Kamerstuk 29 544, nr. 847.