



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 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 is een MKB-toets 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 is meerledig. Enerzijds richt dit wetsvoorstel zich op het tegengaan van schijnzelfstandigheid, anderzijds op de te grote onduidelijkheid voor zelfstandigen en

werkgevers rondom de wijze waarop zij zonder een arbeidsovereenkomst werk kunnen verrichten. Ook wordt voor werkenden met beperkte onderhandelingsmacht een rechtsvermoeden van werknemerschap geïntroduceerd, waarmee zij hun rechtspositie effectiever kunnen opeisen. Meer informatie hierover vindt u in hoofdstuk 1 van de toelichting.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Schijnzelfstandigheid komt zowel bewust als onbewust voor. Onbewust komt het voor als betrokkenen ten onrechte veronderstellen dat het werk als zelfstandige verricht kan of zelfs hoort te worden. De oorzaak van deze ervaren onduidelijkheid ligt in een onscherp begrensde wettelijke norm om werknemers van zelfstandigen te onderscheiden. Daarbij speelt de open norm "in dienst van" een centrale rol. Die is casuïstisch ingevuld door een veelheid aan jurisprudentie. Er is op dit moment geen overzichtelijk *wettelijk* toetsingskader voorhanden.

In die situaties waarin op basis van de huidige wetgeving en jurisprudentie voldoende duidelijk is dat sprake is van een arbeidsrelatie, weten werkenden en werkgevers (of zouden ze dit moeten weten) dat sprake is van schijnzelfstandigheid. Dergelijke vormen van bewuste schijnzelfstandigheid zijn aan de orde als werkgeverschap en werknemerschap en bijbehorende rechten en verplichtingen bewust worden ontlopen. Dit is het geval als bij het verrichten van arbeid het zwaartepunt ligt op een gezagsrelatie met de werknemer en er weinig zelfstandigheid en/of kenmerken van ondernemerschap in de arbeidsrelatie aanwezig zijn. Toch wordt dan bijvoorbeeld de afwezigheid van concrete instructies of de mogelijkheid van vervanging door een andere werkende gepresenteerd als elementen die beslissend zouden bepalen dat een arbeidsrelatie buiten dienstverband kan plaatsvinden. Dit speelt bijvoorbeeld bij bepaalde vormen van platformwerk, waar de werkende nadrukkelijk aangestuurd wordt door een algoritme of een app. Maar dit is evenzeer aan de orde bij bijvoorbeeld werk in sectoren als zorg, kinderopvang en onderwijs, indien de werkenden in deze sectoren in feite hetzelfde werk verrichten als werknemers en er geen sprake is van werk dat voor eigen rekening of risico (zelfstandig) wordt verricht.

c) Wat is de omvang van het probleem?

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

In hoofdstuk 1.4.2 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.

In hoofdstuk 1.4.2 is eveneens een schatting gegeven van de omvang van de onduidelijkheid over de wet- en regelgeving. Hoeveel zelfstandigen en hun opdrachtgevers afgeschrikt worden door de onzekerheid over de grens tussen werknemers en zelfstandigen is niet duidelijk. Tegelijkertijd maken gesprekken met veldpartijen duidelijk dat er veel behoefte is aan zoveel mogelijk duidelijkheid over de voorwaarden waaronder zij een arbeidsrelatie als of met (een) zelfstandige zo kunnen vormgeven dat (achteraf) geen onzekerheid hoeft te bestaan over eventuele naheffingen. In ruim 28% van de gevallen kon tijdens de pilot met de webmodule geen indicatie worden gegeven. Dat suggereert dat ook het aantal arbeidsrelaties in het grijze gebied dusdanig vaak voorkomen dat er behoefte is aan een toetsingskader dat meer houvast biedt. Ook in de evaluatie van de webmodule beoordeling arbeidsrelaties kwam dit als een breed gevoelde behoefte onder werkenden en werkgevers duidelijk naar voren.

In hoofdstuk 5.4.2 is een schatting gegeven van het aantal zzp'ers dat werkt onder een uurtarief van 32 euro. Circa 13% van de zzp'ers geeft aan onder dit tarief te werken. Van deze groep geeft 2% aan liever als werknemer te werken. Dat zou voor de gehele groep zzp'ers impliceren dat ca. 25 duizend personen de mogelijkheid hebben om het rechtsvermoeden in te roepen en hier ook behoefte aan kunnen hebben.

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.

Ten aanzien van lijn 3 wordt nu al ingezet op intensivering van handhaving door de Belastingdienst. De ambitie is om het handavingsmoratorium uiterlijk per 1 januari 2025 op te heffen.

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. De andere twee (wettelijke) maatregelen, te weten het minimumtarief en de zelfstandigenverklaring zijn echter ingetrokken. Omdat verdere verduidelijking wel noodzakelijk wordt geacht, wordt nu dit wetsvoorstel ingediend.

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

Schijnzelfstandigheid is om veel redenen onwenselijk. Ten eerste vanwege de kwetsbaarheid van werkenden aan de basis van de arbeidsmarkt die hiermee te maken krijgen. Dit zijn werkenden die in de regel een onzeker en vaak laag inkomen hebben, en vrijwel geen onderhandelingsmacht hebben om hun arbeidsvoorwaarden te verbeteren. Zelfstandigheid is in die gevallen vaak geen bewuste keuze vanuit deze werkenden zelf, maar één die min of meer wordt opgelegd door de opdrachtgever. Met andere woorden, de enige manier om het werk te verrichten is door dat als zelfstandige te doen. Het onzekere, lage inkomen maakt het moeilijk voor deze werkenden om iets op te bouwen binnen het werk, om zo hun productiviteit en kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Ook kan de onzekere aard van het werk als kwetsbare zelfstandige mogelijk gevolgen hebben voor het privéleven van mensen, waardoor zij bijvoorbeeld levensgebeurtenissen uitstellen zoals het kopen van een huis. Daarnaast genieten zelfstandigen geen bescherming tegen bepaalde risico's die bij het werk horen, zoals werkloosheid, ziekte en (afgezien van de AOW) ouderdom. Zeker voor kwetsbare zelfstandigen is het ook moeilijk om dit zelf te organiseren

Ten tweede is schijnzelfstandigheid niet goed voor de solidariteit binnen het sociale stelsel. Als teveel werknemers werken als schijnzelfstandigen en door belastingvoordelen in mindere mate meebetalen aan de algemene sociale voorzieningen als de zorg en de AOW ontstaat het risico dat er steeds minder werknemers zijn om de regelingen financieel gezond te houden en wordt het stelsel steeds duurder. Juist voor werknemersregelingen, zoals de WW en de WIA, is er een risico voor de betaalbaarheid van het stelsel, als met name mensen met relatief weinig kans op werkloosheid of arbeidsongeschiktheid het stelsel verlaten en als zelfstandige aan de slag gaan. De mensen met 'hogere risico's' blijven dan achter, waardoor het stelsel steeds duurder wordt. Ook voor de aanvullende pensioenopbouw (de pensioenopbouw in de tweede pijler) is dit van belang. Dit kan, zeker in sectoren waar relatief veel schijnzelfstandigen werken, de solidariteit binnen fondsen verzwakken en de houdbaarheid onder druk zetten.

Verder hebben zelfstandig ondernemers recht op fiscale faciliteiten, die bestaan om ondernemerschap te stimuleren. Het kabinet bouwt een deel van de fiscale voordelen voor zelfstandig ondernemers af, met oog op het gelijkertrekken van het speelveld tussen werknemers en zelfstandigen. Maar een aantal fiscale faciliteiten blijft bestaan. Als schijnzelfstandigen die geen echte ondernemer zijn hier ook aanspraak op maken, genieten zij oneigenlijke voordelen ten opzichte van werknemers, ten koste van de algemene middelen. Ook dat is slecht voor de onderlinge maatschappelijke solidariteit. Het draagt bovendien niet bij aan het doel van deze fiscale faciliteiten, namelijk het stimuleren van ondernemerschap.

Ten derde, en gerelateerd aan het hiervoor genoemde argument, is schijnzelfstandigheid ook een oneerlijke vorm van concurrentie, zowel tussen werkenden onderling (werknemers/opdrachtnemers) als tussen werkgevers onderling (werkgevers/opdrachtgevers). Immers, schijnzelfstandigen genieten fiscale voordelen die

voor ondernemers bedoeld zijn en betalen niet mee aan werknemersregelingen omdat zij de zekerheden die hier tegenover staan niet genieten. Voor anderen die onder dezelfde omstandigheden werken maar wel als werknemer worden behandeld, geldt dit niet. Afhankelijk van de marktmacht van de schijnzelfstandige slaan die voordelen neer bij de schijnzelfstandige, bij de werkgevende, of beide. Bij een schijnzelfstandige die prijsnemer is (met andere woorden, zelf weinig invloed heeft op zijn of haar tarieven), slaan de voordelen vooral neer bij de werkgevende. Daardoor kunnen deze bedrijven en organisaties die werken met schijnzelfstandigen tegen lagere kosten dezelfde arbeid inhuren, wat tot oneerlijke concurrentie leidt ten opzichte van andere bedrijven en organisaties die niet met schijnzelfstandigen werken. Een schijnzelfstandige die voldoende onderhandelingsmacht heeft, kan de financiële voordelen zelf te gelde maken, waardoor hij of zij meer verdient dan werknemers die hetzelfde werk doen. Dat vormt oneerlijke concurrentie ten opzichte van werknemers in die sectoren, en zorgt uiteraard voor een prikkel voor achterblijvende werknemers om óók de overstap naar zelfstandigheid te maken, waardoor de oneerlijke concurrentie steeds verder toeneemt. In kraptesectoren, zoals bijvoorbeeld maatschappelijke sectoren als zorg, onderwijs en kinderopvang, is deze problematiek voor zowel werkgevers als werkenden in de praktijk ook nadrukkelijk aan de orde. Daarbij geldt dat dit ook een verhogend effect heeft op de kosten van de (publieke) diensten. Werkgevers vragen - zeker in kraptesectoren - dan ook in toenemende mate om maatregelen van het kabinet om oneerlijke concurrentie tegen te gaan.

Ten vierde constateert het kabinet dat een groter aandeel van schijnzelfstandigheid in een bedrijf of organisatie gevolgen heeft voor de werkdruk, de mate van innovatie en de continuïteit binnen het bedrijf of de organisatie. De afgelopen jaren hebben, zeker in voornoemde maatschappelijke sectoren als de zorg, de kinderopvang en het onderwijs, steeds meer werkenden ervoor gekozen om zich als zelfstandige te laten inhuren, terwijl zij hetzelfde werk doen als werknemers waarmee zij zij-aan-zij werken en er van daadwerkelijk werken voor eigen rekening en risico niet of heel beperkt sprake is. Vaak is de drijfveer om meer autonomie in het werk te bereiken: onder andere meer zeggenschap over werktijden of een hogere vergoeding. Dat is een relevant signaal ook als het gaat om het belang van goed en modern werkgeverschap in organisaties. Hoe begrijpelijk ook vanuit individueel perspectief, gaan dergelijke keuzes echter ten koste van de 'overgebleven' werknemers, die als gevolg hiervan een hogere werkdruk overhouden, doordat zij bijvoorbeeld meer avond- en weekenddiensten moeten opvangen of de 'lastige' casussen moeten opvangen. Bij verdere toename van schijnzelfstandigheid zal de continuïteit van de maatschappelijke sectoren ook meer onder druk komen te staan

Ten slotte is relevant om te onderkennen dat de groei van (schijn)zelfstandigheid ook onderdeel is van de bredere ontwikkeling dat arbeidsrelaties de afgelopen decennia in toenemende mate flexibel zijn georganiseerd. Zowel de OESO als de Commissie Regulering van werk hebben gewaarschuwd dat deze flexibilisering van arbeidsrelaties het Nederlandse verdienvermogen kan ondermijnen. Onderliggende oorzaken zijn dat in vaste

arbeidsrelaties meer in menselijk en organisatiekapitaal geïnvesteerd wordt dan in flexibele arbeidsrelaties

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.

Rechtsvermoeden uurtarief

Het kabinet wil dat werkenden aan de basis van de arbeidsmarkt meer bescherming krijgen en dat schijnzelfstandigheid daarbij effectief bestreden wordt. De introductie van het rechtsvermoeden maakt het voor deze werkenden makkelijker om het recht op een arbeidsovereenkomst te claimen bij de werkgevende en indien nodig bij de rechter. Daarnaast zorgt het rechtsvermoeden voor een preventief effect doordat bij werken tegen een tarief onder norm beter dan nu beoordeeld wordt of de klus door een zzp' er gedaan ka worden, of dat er sprake moet zijn van een arbeidsovereenkomst.

- 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 hoofdstuk 1.4 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 werkenden 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. In de brief van 3 april jl. hebben vakbonden en werkgevers hun steun hebben uitgesproken voor deze uitwerking van de afspraken die in het SER MLT zijn gemaakt. 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 beleids optie. De maatregelen die zijn overwogen, maar die zijn afgefallen worden toegelicht in hoofdstuk 3.5 (voor verduidelijking) en hoofdstuk 4.3.5 (verduidelijking).

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 werkenden 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 werkenden en werkgevers om het 'vanzelf goed' te doen. In combinatie met maatregelen op het gebied van een gelijk spelveld 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 eventuele uitkering. Dit draagt in het algemeen bij aan de afname van schijnzelfstandigheid en het prikkelen van werkenden richting echt ondernemerschap, indien zij buiten dienstbetrekking willen werken. Bovendien zorgt de wettelijke verduidelijking voor een actuele vertaalslag van jurisprudentie.

Met betrekking tot het rechtsvermoeden geeft het kabinet werkenden met minder onderhandelingsmacht een extra instrument om een (recht op een) arbeidsovereenkomst op te eisen. Door hiervoor een uurtarief te hanteren wordt aangesloten bij wat gebruikelijk is in verkeer tussen het gros van de werkgevers en werkenden en op hoe zij doorgaans contracteren. Omdat een uurtarief eenvoudig te communiceren is, verwacht het kabinet dat er snel brede bekendheid van het rechtsvermoeden kan worden bereikt in de samenleving. Daardoor kunnen ook de meest kwetsbare werknemers het rechtsvermoeden inroepen, eventueel met behulp van bijvoorbeeld een vakbond die dat namens hen kunnen doen. Van de werking van het voorgestelde rechtsvermoeden wordt een groot preventief effect verwacht. Een uurtarief is in veel gevallen een relatief helder criterium om te beoordelen. Er gaat een normstellend effect vanuit en dit versterkt de herkenbaarheid van de maatregel. Hierdoor zal zowel bij werkgevers als bij de werkenden het besef van het bestaan van dit rechtsvermoeden groot zijn. Dit zal ertoe leiden dat werkgevers bij het aangaan van een arbeidsrelatie beter zullen toetsen hoe deze arbeidsrelatie vormgegeven wordt. Het kabinet verwacht dat het rechtsvermoeden een effectieve bijdrage kan leveren aan het verminderen van schijnzelfstandigheid.

- 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 afgerond. De uitkomst van deze toetsen is verwerkt in hoofdstuk 8 van de memorie van toelichting. Ook zijn er stakeholdergesprekken en expertsessies 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 zijn opgestart tijdens de internetconsultatie en dus nog niet afgerond. De resultaten van de uitvoeringstoetsen en adviezen worden meegenomen in het verdere proces naar de Raad van State en indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede en Eerste Kamer.

5. Wat is de voorkeursoptie?

Hulpvragen

- a) Wat is het voorstel?

Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties

Het kabinet wil de open norm 'werken in dienst van' (gezag) uit artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek verduidelijken. Oorspronkelijk ligt de nadruk daarbij op het geven van instructies en houden van toezicht (klassieke gezagsuitoefening). In de toekomst moet – in lijn met jurisprudentie en met het rapport van de Commissie Regulering van Werk – nadrukkelijker tot uitdrukking komen dat 'werken in dienst van' ook aan de orde is bij werk dat 'organisatorisch is ingebed' in de onderneming van de werkgevende. Ook kiest het kabinet ervoor om het werken voor eigen rekening en risico in de betreffende arbeidsrelatie een belangrijkere rol te laten spelen als contra hoofdelement wat wijst op het niet aanwezig zijn van 'werken in dienst van'. Naast klassieke gezagsuitoefening worden daarom de elementen 'inbedding van het werk in de organisatie' en de vraag of sprake is van zelfstandig ondernemerschap binnen een arbeidsrelatie nadrukkelijker als relevant element gemarkeerd. De nadere uitwerking van deze drie hoofdelementen wordt geregeld bij AMvB. Echter om alvast inzicht te geven in deze uitwerking wordt in hoofdstuk 3.3.4 al uitgebreid ingegaan op indicaties ter invulling van deze hoofdelementen. Hierbij heeft het kabinet gezocht naar een balans tussen de drie hoofdelementen waarmee in de praktijk goed gewerkt kan worden.

Rechtsvermoeden uurtarief

Het rechtsvermoeden zoals voorgesteld betreft een civielrechtelijk rechtsvermoeden gebaseerd op een uurtarief. Bij een tarief onder de € 32,24 (stand per 1 juli 2023) geldt het rechtsvermoeden van werknemerschap. Het rechtsvermoeden kan worden ingeroepen door de werkende (of diens 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 norm wel op het rechtsvermoeden beroepen. Een werkende die onder het tarief van € 32,24 per uur wordt betaald, en meent te werken op basis van een arbeidsovereenkomst, kan zich eerst bij de werkgevende beroepen op het rechtsvermoeden. Als de werkgevende hier niet aan tegemoet wil komen kan de werkende naar de rechter stappen. De werkende zal in dat geval moeten aantonen dat er sprake is van uurtarief onder de norm. Slechts dan kan een beroep op het rechtsvermoeden door de werkende succesvol zijn. Als de werkende hierin slaagt, wordt de arbeidsrelatie vermoed een arbeidsovereenkomst te zijn. Het is vervolgens aan de werkgever om voor de rechter 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 arbeid, loon en gezag.

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 dit wetsvoorstel, als ook een moderniseringsslag gemaakt door de elementen 'organisatorische inbedding' en 'werken voor eigen rekening en risico' toe te voegen. Hiermee is een duidelijk, eenvoudig en eigentijds 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 spelveld 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.

De doeltreffendheid en doelmatigheid van het rechtsvermoeden zit in het feit dat de maatregel uitsluitend civielrechtelijk wordt toegepast en van toepassing is op de minstverdienende zelfstandigen. Bij hen is het risico op gedwongen schijnzelfstandigheid, mede veroorzaakt door beperkte onderhandelingsmacht, het hoogst. Deze groep werkenden krijgt daarom een extra steun in de rug met het wetsvoorstel. Bovenal verwacht het kabinet dat het rechtsvermoeden mede dankzij de preventieve en normerende werking die ervan uitgaat een effectieve bijdrage kan leveren aan het verminderen van schijnzelfstandigheid. Daarbij is een uurtarief in de meeste gevallen relatief makkelijk vast te stellen of te berekenen en sluit ook aan bij wat gebruikelijk is in verkeer tussen het gros van de werkgevers en werkenden en op hoe zij doorgaans contracteren.

In hoofdstuk 2.3 wordt nader ingegaan op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregelen. In de afzonderlijke hoofdstukken wordt hier waar nodig ook aandacht aan geschonken. Verder wordt in hoofdstuk 5 aandacht geschonken aan de gevolgen voor betrokkenen, waaronder regeldruk en doenvermogen.

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

Het kabinet realiseert zich dat alleen dit wetsvoorstel 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 streven het handavingsmoratorium uiterlijk per 1 januari 2025 op te heffen.

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 werkt het kabinet aan een wetsvoorstel rondom flexibel werk, waarin de onderbrekingstermijn bij tijdelijk werk verhoogd wordt 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.