

Vergaderjaar 2015–2016

34 036

Wijziging van enkele belastingwetten en enkele andere wetten ten behoeve van het afschaffen van de Verklaring arbeidsrelatie (Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 25 september 2015

Inhoudsopgave

blz.

1. Inleiding	1
2. Voorstel voor alternatief voor de BGL en de VAR	2
3. Beoordeling overeenkomsten	8
4. Handhaving	16
5. Administratieve lasten voor het bedrijfsleven	20
6. Uitvoerbaarheid Belastingdienst	22
7. Overige	23

1. Inleiding

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, de SP, de PvdA en de ChristenUnie. Na het lezen van deze vragen ontstond bij mij de behoefte om, voordat ik overga tot concrete beantwoording van deze vragen, nog eens nadrukkelijk stil te staan bij nut, noodzaak en tempo van dit wetsvoorstel.

Dit wetsvoorstel is nodig om de balans in de verantwoordelijkheden van opdrachtgever en opdrachtnemer te herstellen en daarmee de handhavingsmogelijkheden te verbeteren. Evident daarbij is dat de huidige Verklaring arbeidsrelatie (VAR) hierin tekortschiet. Om te kunnen handhaven is het van belang de mogelijkheid te hebben consequenties te verbinden aan het overtreden van de wet. Daarnaast moet wetgeving ook duidelijkheid bieden. Bij de VAR-systematiek is beide niet het geval. Aan het overtreden van de wet kunnen op dit moment bij de opdrachtgever geen consequenties worden verbonden. Eventuele handhaving kan alleen plaatsvinden bij de opdrachtnemer, die alle risico's draagt, terwijl het vormgeven van een arbeidsrelatie een gezamenlijke verantwoordelijkheid van beide partijen is. Ook de gewenste duidelijkheid wordt niet geboden. Daar waar de VAR suggereert duidelijkheid te bieden over de fiscale status van de opdrachtnemer creëert de VAR slechts een schijnzekerheid. Bij de aanvraag van een VAR moet de opdrachtnemer inschatten hoe de

arbeidsrelaties die hij nog zal aangaan zullen worden vormgegeven, terwijl er in principe nog geen opdrachtgever in beeld is. In de praktijk blijkt dan ook dat de feiten en omstandigheden regelmatig afwijken van die in de aanvraag. Handhaving vindt uitsluitend plaats bij de opdrachtnemer door de VAR te herzien. Dat werd en wordt door vrijwel iedereen als uiterst onbevredigend ervaren.

Dat gevoel heeft in eerste instantie geleid tot het wetsvoorstel Wet invoering Beschikking geen loonheffingen (BGL). Een gezamenlijke inspanning van alle partijen in het veld heeft vervolgens geleid tot een alternatief dat ik in dank heb aanvaard. Ik was daardoor in de gelegenheid om het wetsvoorstel zodanig te wijzigen dat het voornaamste doel, het creëren van een gedeelde verantwoordelijkheid voor zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer voor de fiscale kwalificatie van de arbeidsrelatie die zij samen vormgeven, op een betere wijze werd bereikt. Met dit alternatief worden de echte zelfstandigen niet onnodig belast met papierwerk, verbetert de handhaving aanzienlijk, worden de voorwaarden voor het werken buiten dienstbetrekking helderder voor opdrachtgevers en opdrachtnemers terwijl de keuzevrijheid niet wordt beperkt, en dalen zowel de administratieve lasten als de uitvoeringskosten.

Het spreekt vanzelf dat de overgang naar een nieuwe systematiek niet zonder hobbels is. Het is zowel voor de Belastingdienst als voor marktpartijen zoeken naar een goede werkwijze. Voor een goede start is het van belang dat partijen voorbeeldovereenkomsten aanbieden. De Belastingdienst staat klaar om voorbeeldovereenkomsten te beoordelen. Over de (wijze van) beoordeling van de voorgelegde overeenkomsten vindt langs verschillende wegen overleg plaats tussen de Belastingdienst en de marktpartijen, niet alleen een-op-een met de indieners van de overeenkomsten, maar ook in een zogenoemde klankbordgroep waarin alle marktvertegenwoordigers aanwezig zijn. Dergelijke samenwerkingsverbanden maken het mogelijk dat de Belastingdienst en marktpartijen samen zoeken naar een goede manier om de wetgeving toe te passen. Hoewel een en ander op dit moment de schijn heeft dat er geen voortgang wordt geboekt, heb ik er alle vertrouwen in dat nog deze maand de eerste (voorbeeld)overeenkomsten kunnen worden gepubliceerd en dat de nieuwe systematiek op 1 januari 2016 kan draaien.

Bij de beantwoording van de vragen is zo veel mogelijk de volgorde van het voorlopige verslag aangehouden. Gelijkluidende of in elkaars verlengde liggende vragen zijn gebundeld beantwoord.

2. Voorstel voor alternatief voor de BGL en de VAR

De leden van de fractie van de VVD merken op dat onder de VAR-systematiek een naheffingsaanslag voor de loonheffingen kan worden opgelegd, indien bij nader onderzoek door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) of de Belastingdienst alsnog wordt vastgesteld dat toch sprake is van een werknemer-werkgeverrelatie. Deze leden vragen waar nu precies het verschil tussen de VAR en een modelovereenkomst onder het onderhavige wetsvoorstel zich manifesteert bij de heffing van belasting en premies in situaties dat de opdrachtnemer wel, en in situaties waarin de opdrachtnemer niet als werknemer wordt beschouwd.

Voor situaties waarin de opdrachtnemer niet als werknemer wordt beschouwd, is er bij de heffing van belasting en premies geen verschil tussen de situatie onder de VAR en de situatie na inwerkingtreding van het wetsvoorstel: als er geen sprake is van werknemerschap hoeven er geen loonheffingen te worden afgedragen of voldaan. Het wetsvoorstel brengt wel verandering in situaties waarin er wel sprake is van werknemerschap, omdat hier in de huidige VAR-systematiek een handhavingsprobleem zit.

Indien er wel sprake is van werknemerschap, dan kan de werkgever die in de huidige situatie beschikt over een VAR-wuo of VAR-dga van de werknemer in principe niet worden verplicht om loonheffingen af te dragen of te voldoen. De opmerking dat onder de VAR-systematiek een naheffingsaanslag voor de loonheffingen kan worden opgelegd, indien bij nader onderzoek door het UWV of de Belastingdienst alsnog wordt vastgesteld dat toch sprake is van een werknemer/werkgeverrelatie, moet ik tegenspreken. Het probleem van de huidige VAR-systematiek is juist dat het vrijwel onmogelijk is om een naheffingsaanslag voor de loonheffingen op te leggen, indien bij nader onderzoek blijkt dat er toch sprake is van een dienstbetrekking. Om een naheffingsaanslag te kunnen opleggen aan de opdrachtgever moet bewezen worden dat de opdrachtgever frauduleus heeft gehandeld en in de praktijk is het voor de Belastingdienst vrijwel onmogelijk om dit te bewijzen. De Belastingdienst moet namelijk bewijzen dat de opdrachtgever het oogmerk heeft gehad om de VAR te misbruiken met als doel de loonheffingen te ontlopen. Het is niet voldoende om aan te tonen dat de opdrachtgever had kunnen weten dat er sprake was van een dienstbetrekking. Handhaving vindt daardoor uitsluitend plaats bij de opdrachtnemer, terwijl een arbeidsrelatie door beide partijen gezamenlijk wordt vormgegeven. Met het wetsvoorstel wordt de balans in verantwoordelijkheden tussen opdrachtgever en opdrachtnemer hersteld. Na inwerkingtreding van de maatregelen uit het wetsvoorstel zal het wel mogelijk zijn om in situaties waarin feitelijk sprake is van werknemerschap een correctieverplichting of een naheffingsaanslag voor de loonheffingen op te leggen bij de opdrachtgever (feitelijk werkgever).

De leden van de fractie van de VVD stellen dat onder de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (Wet DBA) de werkgever gevrijwaard is van naheffing indien partijen bij de arbeidsrelatie gebruik hebben gemaakt van een van de circa 40 modelovereenkomsten die tussen de Belastingdienst en marktpartijen naar verwachting worden uitgewerkt. Hier zou ik aan toe willen voegen dat het ook mogelijk is voor opdrachtgevers en opdrachtnemers om zelf een overeenkomst voor te leggen aan de Belastingdienst als ze geen gebruik willen maken van een van de op de website van de Belastingdienst gepubliceerde (voorbeeld)overeenkomsten. Verder is het juist dat partijen vrijwaring kunnen ontlenen aan een beoordeelde overeenkomst, maar dit is alleen het geval indien partijen ook in de praktijk volgens de overeenkomst handelen.

De leden van de fractie van de VVD vragen waar onder de Wet DBA het voordeel voor de opdrachtgever ligt en waar het voordeel van de opdrachtnemer ligt.

Met dit voorstel worden de voorwaarden voor het werken buiten dienstbetrekking duidelijker voor zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers terwijl tegelijkertijd de keuzevrijheid niet wordt beperkt. Aan de door de Belastingdienst beoordeelde (voorbeeld)overeenkomsten kunnen opdrachtgevers en opdrachtnemers zien op welke wijze zij hun arbeidsrelatie kunnen vormgeven om buiten dienstbetrekking te kunnen werken. Er is geen enkele verplichting om van een beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst gebruik te maken: opdrachtgevers en opdrachtnemers kunnen ook zelf een overeenkomst voorleggen aan de Belastingdienst of zij kunnen zelf hun arbeidsrelatie beoordelen op de fiscale gevolgen. Voor veel situaties waarin er evident sprake is van zelfstandigheid, is het werken met een door de Belastingdienst beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst overbodig omdat partijen zelf goed kunnen beoordelen dat er geen sprake is van werknemerschap. Zo worden opdrachtgevers en opdrachtnemers niet onnodig belast met papierwerk. Doordat de handhaving aanzienlijk zal verbeteren, hoeven echte zelfstandigen niet meer te concurreren met opdrachtnemers die feitelijk werknemer zijn. Tot slot dalen voor zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers de administratieve lasten, doordat er

geen beschikkingen meer hoeven te worden aangevraagd of in de administratie hoeven te worden bewaard.

De leden van de fracties van de VVD en van de PvdA hebben vragen gesteld over de positie van de zelfstandige zonder personeel (zzp'er) in relatie tot de door hen te betalen belasting of de (al dan niet door de werkgever/opdrachtgever) te betalen premies voor de collectieve verzekeringen.

Deze vragen gaan verder dan de reikwijdte van het voorliggende wetsvoorstel en wat met het wetsvoorstel wordt beoogd. Naar verwachting zal op korte termijn de kabinetsreactie van het Interdepartementale Beleidsonderzoek inzake ZZP-ers (IBO zzp) aan de Tweede Kamer worden gezonden. In het debat dat ongetwijfeld daarop zal volgen zal ruimte zijn om deze suggesties te bespreken.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom de bestaande naar het oordeel van deze leden goed functionerende praktijk zou moeten worden gewijzigd, en of dat is gelegen in het feit dat de Belastingdienst niet in staat is om de controlefunctie ter zake van de VAR's goed te organiseren.

Ik bestrijd dat de huidige praktijk goed zou functioneren. Zoals ik ook al in de inleiding heb betoogd, is dit niet het geval. Dat ligt niet aan het organisatietalent van de Belastingdienst, maar aan ingebakken weeffouten en perverse prikkels in de VAR-systematiek. Voor zzp'ers geeft de VAR slechts een schijnzekerheid als het gaat om hun fiscale status (wel of geen ondernemer) en bovendien is de VAR-systematiek, door de vrijwel ongeclausuleerde vrijwaring voor de opdrachtgever, niet te handhaven. Hierna ga ik nader in op deze twee bestaande problemen. De VAR biedt een oordeel vooraf door de Belastingdienst op basis van gegevens verstrekt door de VAR-aanvrager (de opdrachtnemer) bij het verzoek om afgifte van een VAR. De rechtszekerheid die de Belastingdienst met de VAR kan bieden is echter inherent beperkt, omdat de afgifte geschiedt op basis van feiten en omstandigheden die zich nog voor moeten gaan doen. Bij de afgifte van een VAR is er, in tegenstelling tot bij het ondertekenen van een overeenkomst, nog niet altijd een opdrachtgever in beeld. De opdrachtnemer die de VAR aanvraagt, moet zelf inschatten op welke wijze de arbeidsrelaties zullen worden vormgegeven die hij in het komende jaar zal aangaan. Dit is niet alleen lastig omdat het gaat om het voorspellen van de toekomst, maar ook omdat een arbeidsrelatie door de opdrachtgever en opdrachtnemer samen wordt vormgegeven. In de praktijk blijkt dan ook dat de feiten en omstandigheden regelmatig afwijken van die in de aanvraag. De wettelijke meldingsplicht voor de opdrachtnemer om deze afwijkingen te melden bij de Belastingdienst, wordt vrijwel nooit nageleefd. De afgegeven VAR schept echter bij opdrachtnemers wel verwachtingen als het gaat om de fiscale kwalificatie van het arbeidsinkomen. Het feit dat de zekerheid die de VAR kan bieden inherent beperkt is, betekent niet dat opdrachtnemers zich altijd van deze beperkingen bewust zijn. Met deze beperkte rechtszekerheid worden zij geconfronteerd wanneer de Belastingdienst de VAR op basis van de werkelijke feiten en omstandigheden herzien of de aangifte inkomstenbelasting corrigeert. Met de VAR wordt zo dus feitelijk een schijnzekerheid gecreëerd. Indien uit de VAR blijkt dat de inkomsten van een opdrachtnemer kunnen worden geduid als winst uit onderneming (VAR-wuo) of als voordelen uit werkzaamheden verricht voor rekening en risico van een vennootschap waarin de belastingplichtige een aanmerkelijk belang heeft (VAR-dga), dan hoeft de opdrachtgever onder bepaalde administratieve voorwaarden geen loonbelasting en premie volksverzekeringen op de vergoeding in te houden en geen premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet over de vergoeding te betalen. De verantwoordelijkheid dat de VAR op goede gronden is afgegeven, ligt

volledig bij de opdrachtnemer; hij vult de aanvraag in en hij is verantwoordelijk voor de juistheid van de verstrekte gegevens. De opdrachtgever heeft niet de verantwoordelijkheid (en eigenlijk ook niet de mogelijkheid) om te controleren of de VAR op goede gronden is afgegeven. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat volgens de wet sprake is van een dienstbetrekking, terwijl de daarbij passende gevolgen voor de loonheffingen op grond van de wettelijke systematiek achterwege blijven. Vanwege de gevolgen voor de rechtspositie van de opdrachtnemer, de arbeidsmarkt en de overheidsfinanciën is dit onwenselijk. Of er al dan niet sprake is van een dienstbetrekking is het gevolg van de wijze waarop beide partijen samen hun arbeidsverhouding vormgeven. In het wetsvoorstel wordt daarom de balans in de verantwoordelijkheden tussen opdrachtgever en opdrachtnemer hersteld.

De leden van de fracties van het CDA en van D66 vragen waarom er niet gewacht kan worden op de uitkomsten van het zogenoemde IBO zzp. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de relatie tussen het wetsvoorstel en het IBO zzp. Laatstgenoemde leden vragen of de regering reeds zicht heeft op de contouren van het advies en hoe deze zich verhouden tot de inhoud en strekking van dit wetsvoorstel. Ook vragen zij of het niet beter was geweest om dit voorstel onderdeel te laten zijn van een meer integraal wetsvoorstel over de positie van zzp-ers en waarom de regering heeft gemeend hiervan te moeten afwijken. De leden van de fractie van de ChristenUnie begrijpen dat de nadere uitwerking van het zzp-beleid tot de primaire verantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid behoort. Zij vragen hoe wordt geborgd dat de fiscale aspecten daar onlosmakelijk deel van uitmaken. Een herijking van het onderscheid tussen werknemers en ondernemers staat niet in de taakopdracht van het IBO zzp. Ongeacht de uitkomsten van het IBO zzp zal er in de (fiscale) wetgeving onderscheid blijven bestaan tussen werknemers en ondernemers. Er is dan ook geen directe koppeling tussen het IBO zzp en het onderhavige wetsvoorstel. Het verbeteren van de handhavingspraktijk is hoe dan ook noodzakelijk, en het is niet wenselijk om dit uit te stellen. Over de fiscale aspecten van het zzp-beleid van dit kabinet onderhoud ik nauw contact met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom er zo'n grote haast is met dit wetsontwerp. De leden van de fractie van D66 vragen waarom niet gewacht kan worden op de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur (AMvB). Deze leden vragen welk urgent probleem door deze snelle afschaffing van de VAR opgelost zou moeten worden binnen het nieuwe systeem. Daarnaast vragen de leden van de fractie van D66 of de zzp-praktijk schade zou kunnen ondervinden van onzekerheden die optreden bij de overgang van het oude naar het nieuwe regime en of er een kwantitatieve analyse is van de risico's die daarbij kunnen optreden. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het tijdschema reëel is gezien het vervallen van de VAR per 1 januari 2016. Uiteraard deel ik de mening dat er sprake moet zijn van een zorgvuldig proces. Daarom is er begin dit jaar uitvoerig overleg geweest met zzp-organisaties, werkgeversorganisaties en vakbonden. Op basis van dit overleg is het wetsvoorstel Wet BGL bij nota van wijziging grondig aangepast tot het wetsvoorstel zoals het nu luidt. Dit wetsvoorstel vervangt de huidige slecht handhaafbare VAR-systematiek, waarop ik in de inleiding en in het hiervoor opgenomen antwoord uitgebreid ben ingegaan. Handhaafbaarheid van wetgeving is een prioriteit. Hoe sneller deze VAR-systematiek dan ook wordt vervangen, hoe beter. De zzp-organisaties (FNV zelfstandigen, PZO, Stichting ZZP Nederland en Zelfstandigen Bouw) hebben veel kritiek op de huidige systematiek. Vanuit deze organisaties is verzocht om de VAR-systematiek aan te passen en

mogelijk te maken dat handhaving bij (malafide) opdrachtgevers beter wordt aangepakt. Het onderhavige wetsvoorstel maakt dit mogelijk. De nog op te stellen AMvB heeft uitsluitend betrekking op de fictieve dienstbetrekkingen voor gelijkgestelden, thuiswerkers en artiesten en de artiestenregeling. Een concept van deze AMvB¹ is als bijlage bij deze memorie van antwoord gevoegd. De AMvB zal voor de inwerkingtreding van de maatregelen uit het wetsvoorstel worden vastgesteld.

Opdrachtgevers en opdrachtnemers en hun belangenorganisaties hebben reeds enkele maanden de tijd gehad om (voorbeeld)overeenkomsten aan de Belastingdienst voor te leggen. De Belastingdienst is hard aan het werk om de voorgelegde overeenkomsten te beoordelen en streeft ernaar om nog in september de eerste (voorbeeld)overeenkomsten op zijn website te publiceren. Het streven is dat, op basis van daadwerkelijk voorgelegde (sectorale) overeenkomsten, er in oktober een flink aantal (voorbeeld)-overeenkomsten op de website van de Belastingdienst komen te staan. Ook voor (voorbeeld)overeenkomsten die deze maand worden voorgelegd is het mogelijk om deze nog ruim voor 1 januari 2016 te beoordelen, uiteraard onder de voorwaarde dat de overeenkomsten voldoende informatie bevatten om een oordeel te kunnen geven. Dit betekent dat alle opdrachtgevers en opdrachtnemers die daar behoefte aan hebben per 1 januari 2016 met een beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst kunnen gaan werken en op deze wijze zekerheid kunnen hebben omtrent de loonheffingen. Mocht het zich in bepaalde gevallen voordoen dat een sector of branche in een vergevorderd stadium van overleg is met de Belastingdienst over een te beoordelen (voorbeeld)overeenkomst, maar dit overleg op 1 januari 2016 nog (net) niet is afgerond, dan kan hier in de handhaving rekening mee worden gehouden. In dat geval kan met de Belastingdienst worden afgesproken dat er lopende het beoordelings-traject van de (voorbeeld)overeenkomst gedurende enkele weken geen handhavingsmaatregelen met betrekking tot de bestaande overeenkomsten zullen worden getroffen. Door op deze wijze in de handhaving rekening te houden met de transitie zal de overgang naar het nieuwe regime soepel verlopen.

Het wetsvoorstel bewerkstelligt dat er voortaan op een andere wijze zekerheid wordt gegeven over het al dan niet moeten afdragen of voldoen van loonheffingen. Het blijft echter mogelijk om deze zekerheid te krijgen. Er is alle vertrouwen dat het nieuwe regime, waarbij goed geluisterd is naar wensen uit het veld, de mogelijkheden biedt om praktijk en regelgeving met elkaar in overeenstemming te brengen.

De leden van de fractie van de PvdA lezen dat de omvang van het probleem waarvoor het voorliggende wetsvoorstel een oplossing beoogt niet goed is vast te stellen, maar in de beoordeling van de regering substantieel genoeg is om hier maatregelen tegen te treffen. Deze leden vragen naar een cijfermatige onderbouwing van deze beoordeling en naar een cijfermatige analyse van de effecten van het voorliggende wetsvoorstel op de positie van zzp'ers. De leden van de fractie van D66 vragen hoe de handhavingspraktijk onder het nieuwe regime zich positief zal kunnen onderscheiden van de huidige. In dit kader vragen deze leden of schijnzelfstandigheid in het nieuwe regime effectiever bestreden zal kunnen worden dan in het huidige, en zo ja, waar deze verwachting op is gebaseerd en van welke inschatting van de huidige omvang van dit probleem daarbij wordt uitgegaan. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in het kader van de proportionaliteit naar de omvang van het geconstateerde probleem en of het voorliggende wetsvoorstel daar aanmerkelijke verbetering in zal brengen. Zij vragen tevens of de regering verschillen in proportionaliteit tussen het BGL-wetsvoorstel en het nu voorliggende voorstel ziet.

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 157783.04.

Het is voor de Belastingdienst vrijwel onuitvoerbaar om de huidige wetgeving op het gebied van de VAR-systematiek te handhaven. Juist doordat goede handhavingsmogelijkheden ontbreken, is de omvang van het probleem niet goed vast te stellen. Met dit wetsvoorstel kan – zonder extra maatschappelijke kosten – niet-handhaafbare wetgeving handhaafbaar worden gemaakt. Alleen al om deze reden is het een proportionele en nuttige maatregel. Overigens zijn er voldoende signalen uit de markt en uit de uitvoeringspraktijk dat hier behoefte is aan reparatie. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag is vermeld, zijn naar aanleiding van 1688 controles bij zzp'ers gericht op de VAR-wuo, tussen de 10% en 20% van deze VAR-wuo's herzien. Omdat ten behoeve van deze controles zowel aselekt als risicogericht is geselecteerd, is dit een indicatie over de omvang van de problematiek, maar zijn aan deze cijfers geen «harde» conclusies te verbinden.

Het wetsvoorstel zal op twee manieren een verbetering aanbrengen in de huidige handhavingsproblematiek. Ten eerste zorgt het wetsvoorstel ervoor dat niet alleen de opdrachtnemer maar ook de opdrachtgever verantwoordelijk wordt voor de fiscale kwalificatie van een arbeidsrelatie die de opdrachtnemer en opdrachtgever samen vormgeven. Dit betekent dat de opdrachtgever het niet langer zonder meer aan de opdrachtnemer kan overlaten om de fiscale gevolgen van een arbeidsverhouding te beoordelen. Aangezien de opdrachtgever belang krijgt bij een juiste fiscale kwalificatie van de arbeidsverhouding, zal hij er zorg voor dragen dat de juiste fiscale gevolgen aan de arbeidsverhouding worden verbonden. Het invoeren van deze verantwoordelijkheid voor de opdrachtgever heeft dan ook een preventief effect. Ten tweede maakt deze verantwoordelijkheid van de opdrachtgever het voor de Belastingdienst mogelijk om efficiënter te handhaven. Bij grotere aantallen is het efficiënter om één correctieverplichting of één naheffingsaanslag aan een opdrachtgever op te leggen dan om van alle individuele opdrachtnemers eerst op persoonsniveau de VAR te herzien en vervolgens per opdrachtnemer te corrigeren. Door een verbetering van de efficiëntie kunnen meer gevallen per controle worden bestreken. Vanwege deze verbeteringen in de handhavingspraktijk kan schijnzelfstandigheid worden teruggedrongen, in die zin dat het minder vaak zal voorkomen dat er ten onrechte geen loonheffingen worden afgedragen of voldaan. Naar het oordeel van het kabinet is zowel het huidige wetsvoorstel als het wetsvoorstel zoals dat luidde ten tijde van de indiening bij de Tweede Kamer proportioneel. Het voordeel van het huidige wetsvoorstel ten opzichte van de invoering van de Beschikking geen loonheffingen is dat op termijn de administratieve lasten voor het bedrijfsleven naar verwachting structureel afnemen met ongeveer € 10 miljoen, terwijl de Beschikking geen loonheffingen voor een toename van de administratieve lasten zou zorgen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het wetsvoorstel de terughoudendheid aan de zijde van opdrachtgevers daadwerkelijk zal verminderen en schijnzelfstandigheid zal dempen. Deze leden vragen tevens welke evidentie daarvoor bestaat. Ook vragen deze leden om een meer substantiële reflectie op het kernbegrip «schijnzelfstandigheid». Deze leden vragen in dit kader welke dimensies worden onderkend en wat de oorzaak en impact ervan is.

Het onderhavige wetsvoorstel draagt bij aan het voorkomen van schijnzelfstandigheid in de fiscaliteit en de sociale zekerheid. In het kader van dit wetsvoorstel is er sprake van schijnzelfstandigheid als er geen loonheffingen worden afgedragen of voldaan omdat een arbeidsrelatie naar de Belastingdienst wordt gepresenteerd alsof er geen sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking, terwijl dat naar de geldende wet- en regelgeving en jurisprudentie wel het geval is. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat de huidige VAR-systematiek, met een vrijwel ongeclausuleerde vrijwaring voor de opdrachtgever, niet handhaafbaar is. De impact

van de huidige VAR-systematiek is dan ook dat er ten onrechte geen belastingen en premies worden betaald en dat groepen werknemers onbedoeld niet onder de wettelijke werknemersverzekeringen vallen. Zoals hiervoor is aangegeven, zal het wetsvoorstel voor belangrijke verbeteringen in de handhaafbaarheid van de wetgeving zorgen. Een verbeterde handhaving vermindert het aantal gevallen waarin de wet wordt ontdoken.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het nieuwe regime van gedeelde verantwoordelijkheid het beroep op ondernemersfaciliteiten werkelijk zal reduceren.

Het reduceren van een beroep op de ondernemersfaciliteiten is niet een doel van dit wetsvoorstel. Wel is beoogd de handhaving te verbeteren en schijnzelfstandigheid terug te dringen. Het beroep op de ondernemersfaciliteiten kan als gevolg hiervan afnemen.

3. Beoordeling overeenkomsten

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de status van de lopende onderhandelingen tussen Belastingdienst en partijen en waar de belastingtechnische knelpunten liggen om tot een modelovereenkomst te komen. Ook willen deze leden weten of de onderhandelingen tijdig voor inwerkingtreding van de Wet DBA zullen zijn afgerond.

Aan de Belastingdienst zijn op het moment van het opstellen van deze memorie ongeveer 170 overeenkomsten voorgelegd. Verreweg de meeste daarvan zijn in augustus ingediend. Op een tiental na zijn dit overeenkomsten op individueel niveau, waarmee geen massa kan worden gecreëerd en die zich ook vanwege het specifieke karakter niet lenen om als voorbeeldovereenkomst gepubliceerd te worden. Van veel sectorale koepels en brancheorganisaties heeft de Belastingdienst nog geen voorstellen voor voorbeeldovereenkomsten ontvangen – deze kunnen daardoor ook niet worden beoordeeld en op de website worden geplaatst. Er zijn een paar overeenkomsten waarvan de beoordeling vergesond is en waarover is geconstateerd dat die zich naar alle waarschijnlijkheid lenen voor publicatie op de website van de Belastingdienst. Mogelijk wordt ook een enkele individuele overeenkomst (geanonimiseerd) gepubliceerd. De overeenkomsten die gereed zijn voor publicatie worden nog deze maand gepubliceerd. De indieners hebben dan al een bevestiging van de beoordeling ontvangen. De Belastingdienst is in gesprek met partijen en individuele opdrachtgevers uit een aantal sectoren, zoals intermediairs, filmproducenten, medisch specialisten, pakketdiensten, logopedisten, dirigenten, de bouwsector en de uitgeefsector. Aan hen is nadrukkelijk gevraagd om op zo kort mogelijke termijn voorbeeldovereenkomsten over te leggen. Zoals ik in de inleiding heb aangegeven, heb ik er alle vertrouwen in dat de nieuwe systematiek op 1 januari 2016 kan draaien. Het streven is dat er in oktober een flink aantal (voorbeeld)overeenkomsten op de website van de Belastingdienst zullen staan.

De leden van de fractie van de VVD constateren een gebrek aan rechtsbescherming voor de zzp'er en verzoeken mij te voorzien in een procedure van bezwaar en beroep. Ook de leden van de fractie van het CDA vragen naar de rechtspositie van de belastingplichtige en vragen daarbij specifiek aandacht voor de mogelijkheid dat er geen modelovereenkomsten beschikbaar is voor de situatie van een opdrachtnemer. Ook vragen deze leden waar de juridische rechtsgang voor de belastingplichtige in de nieuwe wettelijke regeling is geborgd.

Indien er nog geen voorbeeldovereenkomst beschikbaar is voor een bepaalde situatie, kan een opdrachtnemer de overeenkomst die hij gewend is om te gebruiken ter beoordeling voorleggen aan de Belastingdienst. Ook deze overeenkomsten kunnen met toestemming van de

opdrachtnemer op de website van de Belastingdienst gepubliceerd worden. Op deze wijze zal het aantal voorbeeldovereenkomsten blijven groeien en zullen er steeds minder situaties zijn waarvoor geen voorbeeldovereenkomst beschikbaar is. Bij het beoordelen van een overeenkomst wordt aangesloten bij de bestaande praktijk van vooroverleg. Dit is een gedejuridiseerde werkwijze waarin geen beschikking wordt afgegeven en er niet rechtstreeks bezwaar en beroep mogelijk is tegen het oordeel van de Belastingdienst over een voorgeregelde overeenkomst. Er bestaan echter allerlei mogelijkheden voor bezwaar en beroep. Indien partijen van oordeel zijn dat er geen sprake is van een dienstbetrekking, terwijl de Belastingdienst van oordeel is dat er wel sprake is van een dienstbetrekking, heeft de opdrachtgever twee mogelijkheden. Hij kan ervoor kiezen om toch loonheffingen in te houden en af te dragen of te voldoen. Vervolgens kunnen zowel de opdrachtnemer als de opdrachtgever in bezwaar en beroep gaan tegen het inhouden respectievelijk het afdragen of voldoen van de loonheffingen. Ook kan de opdrachtgever ervoor kiezen om geen loonheffingen af te dragen of te voldoen en de inspecteur verzoeken om een naheffingsaanslag op te leggen. Ook tegen deze naheffingsaanslag is bezwaar en beroep mogelijk. Er is uiteraard ook de gebruikelijke rechtsbescherming voor naheffingsaanslagen die worden opgelegd als de Belastingdienst van oordeel is dat partijen feitelijk anders hebben gehandeld dan volgens de beoordeelde overeenkomst.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom mijn beleid met betrekking tot de vraag in welke gevallen sprake is van ondernemerschap en wanneer sprake is van een dienstbetrekking, niet is opgenomen in een beleidsbesluit. Deze leden vragen daarbij of ik daartoe bereid ben en of ik een eventueel concept eerst met de Eerste en de Tweede Kamer wil delen voordat het wetsvoorstel verder wordt behandeld.

Het doel van het wetsvoorstel is het verbeteren van de balans in de verantwoordelijkheden tussen opdrachtgever en opdrachtnemer voor het beoordelen van de fiscale kwalificatie van hun arbeidsrelatie. Hierdoor wordt de wetgeving op het gebied van de loonheffingen beter handhaafbaar. Het voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe om voortaan op een andere wijze duidelijkheid vooraf te geven over de vraag of een arbeidsrelatie al dan niet kwalificeert als dienstbetrekking en over de vraag of er een verplichting bestaat tot het afdragen of voldoen van loonheffingen. Er is nadrukkelijk niet voorzien in het geven van uitsluitel over de vraag of de opdrachtnemer kwalificeert als ondernemer. Voor de beoordeling van de vraag of een arbeidsrelatie moet worden aangemerkt als een dienstbetrekking is al eerder een beleidsbesluit uitgebracht. Dit betreft de in samenwerking tussen de Belastingdienst en het UWV tot stand gekomen «Beleidsregels beoordeling dienstbetrekking».² In bijlage III bij dat besluit staat het juridische kader waarbinnen de privaatrechtelijke dienstbetrekking wordt vastgesteld.

De leden van de fractie van het CDA vragen of ik overleg wil voeren met alle betrokkenen teneinde zo veel mogelijk vragen met betrekking tot de uitvoering uit de wereld te helpen, waarbij deze leden met name denken aan vragen ter zake van het tussenkomstmodel.

Het wetsvoorstel is in overleg met alle partijen in het veld tot stand gekomen. Uiteraard is er de bereidheid om ook vragen uit de uitvoering te bespreken. De Belastingdienst is al sinds het begin van de zomer van 2015 in een zogenoemd klankbordoverleg in overleg met vertegenwoordigers van de markt, waaronder intermediairs, teneinde problemen in de uitvoering in een vroeg stadium te detecteren en zo goed mogelijk op te lossen. Naast het overleg in de klankbordgroep is de Belastingdienst ook

² Vindplaats: http://wetten.overheid.nl/BWBR0014311/geldigheidsdatum_12-09-2015.

in gesprek met een aantal sectoren en individuele (grote) bedrijven. Hoewel de besprekingen nog gaande zijn en nog niet alle vragen zijn opgelost, heb ik er vertrouwen in dat het overleg op een goede manier kan worden afgerond.

De leden van de fracties van het CDA, van D66, van de PvdA en van de ChristenUnie hebben vragen gesteld over de positie van de intermediair in het nieuwe regime. De leden van de fractie van het CDA vragen of artikel 2a van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 buiten werking kan worden gesteld. De leden van de fractie van D66 vragen of het ontbreken van standaardcontracten zeer nadelig zal uitpakken voor de groep zzp'ers die via intermediairs werken. Laatstgenoemde leden vragen ook of alles wat eerder wel of niet toegestaan was dat ook zal blijven. De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe haalbaar door de Belastingdienst beoordeelde (sector)overeenkomsten zijn voor de intermediaire sector. In dit kader vragen zij of een (sector)overeenkomst op basis van het tussenkomstmodel niet vooraf ter goedkeuring kan worden voorgelegd en of de regering het wenselijk acht het gebruik van dit model op deze wijze te ontmoedigen. De leden van de fractie van de PvdA vragen tevens of het juist is dat er nog geen beoordeelde modelovereenkomsten in de uitzendsector beschikbaar zijn, of er op 1 januari 2016 wel voldoende (sector)modelovereenkomsten beschikbaar zullen zijn en welke consequenties daaraan worden verbonden. De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering om een reactie op de visie van de ABU op het wetsvoorstel, met name waar het de positie van de intermediaire sector betreft.

De Belastingdienst is in gesprek met intermediairs, zowel op het niveau van de sector als op het niveau van individuele intermediairs. Ook voor de intermediaire sector is het vanzelfsprekend mogelijk om te gaan werken met door de Belastingdienst beoordeelde (voorbeeld)overeenkomsten, waardoor er zekerheid kan worden verkregen over de loonheffingen. Hierbij is het wel van belang om een onderscheid te maken tussen het zogenoemde bemiddelingsmodel en het zogenoemde tussenkomstmodel. Bij het bemiddelingsmodel legt de intermediair contact tussen beide partijen, in casu de zzp'er en de opdrachtgever. Vervolgens sluiten zzp'er en opdrachtgever een overeenkomst met elkaar. In het bemiddelingsmodel kan de intermediair zowel de zzp'er als de opdrachtgever ontzorgen door bijvoorbeeld administratieve handelingen voor hen te verrichten, waaronder facturering. Zolang de juridische verplichting om de zzp'er te betalen bij de opdrachtgever rust en niet bij de intermediair, zijn dergelijke handelingen geen belemmering voor het geven van het oordeel «buiten dienstbetrekking» over een (voorbeeld)overeenkomst tussen intermediair en zzp'er. Op dit moment is er constructief overleg over een individuele overeenkomst voor bemiddelingssituaties en ik heb er vertrouwen in dat dit overleg ruim voor 1 januari 2016 zal zijn afgerond. Bij de tussenkomstvariant sluit de zzp'er alleen een overeenkomst met de intermediair en niet met de feitelijk opdrachtgever. Dit betekent dat er geen enkele juridische band is tussen de feitelijk opdrachtgever en de zzp'er: de juridisch opdrachtgever is de intermediair die de arbeid van de zzp'er ter beschikking stelt aan een derde. In dit model is er maar een dunne scheidslijn tussen een zzp'er en de traditionele uitzendkracht die werknemer is bij de intermediair en waarvoor door de intermediair loonheffingen moeten worden afgedragen of voldaan. Het is daarom voor de Belastingdienst zeer lastig om bij het tussenkomstmodel vooraf op basis van een (voorbeeld)overeenkomst te beoordelen aan welke kant van de scheidslijn de intermediair zich bevindt. Bij deze beoordeling is onder andere relevant of de zzp'er een ondernemer is. In de visie van de ABU op het wetsvoorstel, waarnaar de leden van de fractie van de ChristenUnie verwijzen, wordt aangehaald wat ik hierover heb gezegd in het wetge-

vingsoverleg in de Tweede Kamer van 29 juni 2015. Ik heb toen inderdaad gezegd dat de Belastingdienst niet vooraf kan vaststellen of iemand in het komende jaar ondernemer zal zijn, als vooraf niet duidelijk is welke opdrachten hij gaat doen, hoe lang die duren en bij wie die worden uitgevoerd. De ABU schrijft dat zij het hier absoluut niet mee eens zijn, en dat de intermediaire sector wel degelijk in staat is om dit in zijn werkprocessen goed te regelen. Dat niet de Belastingdienst, maar wel de intermediair zelf in staat is om deze beoordeling te doen ben ik met de ABU eens. Waar de Belastingdienst alleen een (voorbeeld)overeenkomst ziet, hebben intermediairs veel kennis over de zzp'ers die zij inhuren. Juist vanwege deze kennis worden intermediairs vaak ingeschakeld. Dat is ook vaak hun toegevoegde waarde. Ik heb er dan ook alle vertrouwen in dat de intermediaire sector in zijn werkprocessen kan inregelen dat intermediairs zelf een goede beoordeling maken of een zzp'er een ondernemer is of een uitzendkracht. Hiervoor kunnen interne beheersmaatregelen worden getroffen. Ook zou de wijze waarop deze beoordeling wordt gedaan een plaats kunnen krijgen in een Tax Control Framework (TCF).³ De Belastingdienst is hierover met de intermediaire sector in overleg en is graag bereid om een ondersteunende rol te spelen bij het opstellen of aanpassen van interne beheersmaatregelen of een TCF op het punt van het tussenkomstmodel. Dat de ABU zelf ook van mening is dat de intermediaire sector dit goed kan regelen in zijn werkprocessen, sterkt mij in de overtuiging dat op deze manier een goede oplossing kan worden gevonden voor het tussenkomstmodel. Deze oplossing sluit aan bij de doelstelling van het wetsvoorstel, namelijk om ook opdrachtgevers verantwoordelijkheid te geven voor het beoordelen van de arbeidsrelatie die zij zelf met een zzp'er aangaan. De conclusie van het voorgaande is dat beide modellen die de intermediairs op dit moment hanteren mogelijk blijven, zowel het bemiddelingsmodel als het tussenkomstmodel, zij het dat er bij het tussenkomstmodel aanvullende maatregelen naast het hanteren van een (voorbeeld)overeenkomst nodig zullen zijn om als intermediair duidelijkheid omtrent de loonheffingen te hebben. Verder wordt de fictieve dienstbetrekking voor uitzendkrachten niet gewijzigd en kan ik de leden van de fractie van D66 dus geruststellen dat ook in de intermediaire sector wat eerder wel of niet toegestaan was dat ook zal blijven. Daarbij maak ik wel de kanttekening dat het vervallen van de VAR de mogelijkheid biedt om te handhaven. Het gaat dan om situaties waarin feitelijk sprake is van een dienstbetrekking en waarin een intermediair desondanks vrijwaring heeft voor de loonheffingen. In deze situaties zullen in de toekomst loonheffingen moeten worden betaald. Daardoor kan en wil ik de garantie niet geven dat iedereen die nu via een intermediair werkzaam is als zzp'er dat straks ook onder het nieuwe regime op dezelfde wijze kan doen. Een betere handhaving leidt nu eenmaal tot het wegnemen van situaties waarin niet overeenkomstig de wetgeving wordt gehandeld. In de situaties waarin op dit moment wel overeenkomstig wet- en regelgeving «buiten dienstbetrekking» wordt gewerkt zal dit uiteraard ook onder de nieuwe systematiek mogelijk blijven.

Overigens stelt de ABU in zijn visie voor om de fictieve dienstbetrekking voor uitzendkrachten (opgenomen in artikel 2a van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965) buiten werking te stellen, waardoor er iets zou worden toegestaan wat nu niet is toegestaan. Deze fictieve dienstbetrekking is ooit geïntroduceerd om de handhaafbaarheid van wetgeving te vergroten. Dit is ook een doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel. In de driehoeksrelatie die zich in de intermediaire sector voordoet tussen de opdrachtnemer, de intermediair en de feitelijk opdrachtgever, is het lastig om aan te tonen of er sprake is van een gezagsrelatie. Doordat gezag

³ Een *Tax Control Framework* is een risicobeheersing- en controlesysteem waarmee een onderneming kan voorkomen dat er fouten worden gemaakt op fiscaal gebied.

lastig is aan te tonen kan vaak niet worden bewezen dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst of een uitzendovereenkomst. De fictieve dienstbetrekking voor uitzendkrachten leidt ertoe dat er loonheffingen moeten worden afgedragen of voldaan, ongeacht of er feitelijk een gezagsrelatie is. Daarmee wordt voorkomen dat uitzendkrachten buiten het stelsel van de loonheffingen en de werknemersverzekeringen vallen, iets dat nauwelijks te realiseren is als de Belastingdienst elke keer een gezagsverhouding moet aantonen. Het afschaffen van deze fictieve dienstbetrekking is derhalve niet wenselijk omdat het de handhaafbaarheid van de bestaande wetgeving zal verslechteren. Het doel van het wetsvoorstel is juist om de handhaafbaarheid van de wetgeving te verbeteren.

De leden van de fractie van D66 vragen of de Belastingdienst bij zijn oordeel de contractueel in rekening te brengen tarieven zal betrekken. Dit is niet het geval. De tarieven die een opdrachtnemer hanteert zijn niet relevant voor de beoordeling of er al dan niet sprake is van een dienstbetrekking.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe de ambtelijke werkwijze zal zijn (en mogelijkserwijs dus veranderen ten opzichte van de huidige) als opdrachtgever en zzp'er in het geheel geen gebruik maken van de mogelijkheid voor een ruling vooraf, bijvoorbeeld bij sectoroverschrijdende contracten. Deze leden vragen tevens of er is voorzien in gedragsprikkel in de richting van beide partijen om mee te werken aan het nieuwe regime.

Net zoals de VAR niet verplicht was, is ook het gebruiken van een beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst niet verplicht. Het voorleggen van een overeenkomst of het gebruiken van een gepubliceerde (voorbeeld)overeenkomst is een keuze. Indien een opdrachtnemer en opdrachtgever twijfelen over de aard van hun arbeidsverhouding, kunnen zij een door de Belastingdienst beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst afsluiten en op deze manier zekerheid krijgen over de fiscale kwalificatie van hun arbeidsrelatie. Veel zelfstandigen zullen overigens geen beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst nodig hebben; vaak is het evident dat er geen sprake is van een dienstbetrekking. Zeker bij zelfstandigen die een grote hoeveelheid opdrachten hebben bij verschillende opdrachtgevers, zal er in het algemeen geen twijfel zijn over de aard van de arbeidsrelatie. In dit soort duidelijke situaties heeft een beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst geen toegevoegde waarde en er wordt vanuit de overheid dan ook niet gestimuleerd dat opdrachtnemers en opdrachtgevers die daar zelf geen behoefte aan hebben gebruikmaken van een beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst. Waar twijfel bestaat over de aard van de arbeidsrelatie, zullen opdrachtnemers en opdrachtgevers uit eigen beweging een beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst gebruiken om te voorkomen dat zij voor (fiscale) verrassingen komen te staan. Voor opdrachtgevers en opdrachtnemers die geen gebruik maken van een beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst geldt hetzelfde als op dit moment geldt voor degenen die zonder VAR werken: de Belastingdienst constateert bij een controle op basis van de feitelijk aangetroffen situatie of er sprake is van een dienstbetrekking en indien dit het geval is dan wordt er een naheffingsaanslag voor de loonheffingen opgelegd.

De leden van de fractie van de SP vragen of in sectoren waar een modelovereenkomst tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in een collectieve arbeidsovereenkomst (cao) is vastgelegd, de Belastingdienst bij de beoordeling van overeenkomsten uit zal gaan van deze modelovereenkomst. In dit verband vragen deze leden hoe de Belastingdienst zal omgaan met de looptijd van zijn «goedkeuring», die in de regel voor vijf jaar geldt, waar een cao doorgaans een veel kortere looptijd heeft.

De Belastingdienst beoordeelt de aan hem voorgelegde overeenkomsten. Ook als er in een bepaalde sector een cao bestaat waarin een modelovereenkomst is vastgelegd, blijft het voor opdrachtgevers en opdrachtnemers in die sector mogelijk om overeenkomsten aan de Belastingdienst voor te leggen. Bij de beoordeling van deze overeenkomst toetst de Belastingdienst uitsluitend aan de geldende wet- en regelgeving en jurisprudentie. Om deze reden hoeft een beoordeling van de Belastingdienst niet dezelfde looptijd te hebben als een cao.

De leden van de fractie van de SP vragen of ik de mening deel dat het de transparantie en het tot stand brengen van een gelijk speelveld voor alle opdrachtgevers en opdrachtnemers ten goede komt als niet alleen de voorbeeldovereenkomsten, maar alle door de Belastingdienst goedgekeurde overeenkomsten openbaar worden gemaakt.

Ik zie en onderken hier het belang van transparantie. Alle door belangenorganisaties aan de Belastingdienst voorgelegde voorbeeldovereenkomsten zullen openbaar worden gemaakt. Bij door individuele opdrachtgevers en opdrachtnemers aan de Belastingdienst voorgelegde overeenkomsten, kan de Belastingdienst aan de indiener voorstellen om de overeenkomst openbaar te maken. Openbaarmaking is echter niet mogelijk zonder diens toestemming. Een overeenkomst kan bijvoorbeeld zodanig verband houden met de bedrijfsvoering van een opdrachtnemer of opdrachtgever, dat zij uit oogpunt van bedrijfsvertrouwelijkheid geen toestemming geven voor bekendmaking.

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering om in te gaan op de inhoudelijke beoordeling van voorgelegde overeenkomsten en op het hebben van voldoende feitelijke informatie en context. Zij vragen daarbij welke belemmeringen de regering ziet voor het op functieniveau/ persoonsniveau opstellen van een (sector)(model)overeenkomst. In de toelichting op de nota van wijziging die uiteindelijk heeft geleid tot het wetsvoorstel zoals dat thans voorligt is uitgebreid ingegaan op de inhoudelijke toets van de voorgelegde overeenkomst. Deze overeenkomst moet het mogelijk maken om een uitspraak te kunnen doen over de eventuele plicht van de opdrachtgever tot het afdragen of voldoen van loonheffingen. Doorslaggevend daarvoor is de vraag of sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking. Bij het beoordelen of er sprake is van een dienstbetrekking moeten alle omstandigheden van het geval in onderlinge samenhang worden gezien. Het gaat daarbij zowel om intentie van partijen als de wijze waarop daaraan feitelijk uitvoering wordt gegeven. In de hiervoor genoemde toelichting is een (overigens niet uitputtend) overzicht gegeven van de factoren die voor die beoordeling van belang kunnen zijn.⁴ Een (snelle) beoordeling van een voorgelegde overeenkomst is dan ook slechts mogelijk als de voor die beoordeling noodzakelijke elementen ook zijn opgenomen in de voorgelegde overeenkomst. Het is aan de opdrachtgever, opdrachtnemer of sector zelf welke overeenkomsten zij ter beoordeling voorleggen. Dat kunnen ook overeenkomsten op functie- of eventueel persoonsniveau zijn. Wel dringt de vraag zich op of dergelijke mogelijk minutieus opgezette overeenkomsten recht doen aan de wens om efficiënt en effectief te zijn. Het uitgangspunt bij de beoordeling in het kader van het wetsvoorstel Wet DBA is dat arbeidsrelaties die niet of juist wel als echte of fictieve dienstbetrekking worden beoordeeld voor de loonheffingen ook zo worden behandeld. In heel specifieke situaties was altijd al overleg met de inspecteur mogelijk. Voorbeeldovereenkomsten beogen op efficiënte wijze zekerheid te bieden voor grotere groepen. Beoordeling van alle mogelijke functies of werkzame personen schiet haar doel voorbij. De Belastingdienst zou dan

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 34 036, nr. 11, blz. 7.

onevenredig veel tijd moeten besteden aan arbeidsrelaties waarvan de fiscale kwalificatie zeer waarschijnlijk niet ter discussie staat.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het klopt dat de (tussenkost)modelovereenkomst voor de thuiszorg in natura al wel is goedgekeurd door de Belastingdienst en waarom het tussenkomstmodel in de ene sector dan anders wordt behandeld dan hetzelfde model in een andere sector.

Er is een (voorbeeld)overeenkomst voor thuiszorg in natura beoordeeld en gepubliceerd. Naast uiteraard alle andere facetten die in deze overeenkomst worden geregeld is voor deze (voorbeeld)overeenkomst ook de zogenoemde tussenkomstbepaling (fictieve dienstbetrekking voor uitzendkrachten) relevant. De (voorbeeld)overeenkomst vindt zijn oorsprong in de discussie uit 2014 over palliatieve zorgverleners die de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Financiën raakte. Een voorgenomen aanpassing in de wetgeving van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, namelijk de invoering van de Wet kwaliteit klachten en geschillen zorg (Wkkgz) en het daarop kunnen anticiperen in contracten, gaf aanleiding om het standpunt in te nemen dat zorgverleners die op basis van deze (voorbeeld)overeenkomst werken hun werkzaamheden buiten dienstbetrekking verrichten. Dit is een standpunt dat afwijkt van het standpunt dat eerder was ingenomen onder de Kwaliteitswet, de voorloper van de Wkkgz. Onder de Kwaliteitswet was in deze casus volgens rechterlijke uitspraken slechts het standpunt «dienstbetrekking» mogelijk. Bij de beoordeling van de (voorbeeld)overeenkomst is ook beoordeeld of de fictieve dienstbetrekking voor uitzendkrachten (ook wel de «tussenkomstbepaling») van toepassing zou kunnen zijn. Deze fictieve dienstbetrekking is onder meer niet van toepassing als de opdrachtnemer zijn werkzaamheden verricht in de zelfstandige uitoefening van zijn bedrijf of beroep. In dit kader is de gewijzigde positie van «solistisch werkende zorgverlener» in de zin van de Wkkgz, vooruitlopend op de inwerkingtreding van die wet, meegewogen. De voorbeeldovereenkomst voor de thuiszorg in natura is namelijk alleen van toepassing op opdrachtnemers die een «solistisch werkende zorgverlener» zijn in de zin van de Wkkgz. Uit de definitie van «solistisch werkende zorgverlener» uit de Wkkgz blijkt al dat hier sprake is van een grote mate van zelfstandigheid. Een «solistisch werkende zorgverlener» wordt namelijk bijvoorbeeld niet als zodanig aangemerkt als hij slechts werkzaamheden verricht voor één zorginstelling. Alleen als die zorgverlener voor meerdere opdrachtgevers (zorginstellingen, zorgkantoren en/of zorgverzekeraars) werkzaamheden verricht, kan hij worden aangemerkt als «solistisch werkende zorgverlener»; aldan is de Wkkgz van toepassing met alle vereisten en verantwoordelijkheden die daar bij horen. Zo moet deze zorgverlener een eigen klachtenregeling hebben, zelfs als hij uitsluitend in opdracht van zorginstellingen werkt en hij aansluit bij de klachtenregeling van die zorginstellingen. In de sector zorg is het onder de vigerende wetgeving van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, door de gehanteerde begrippen en de uitleg daarvan, mogelijk dat een arbeidsrelatie buiten de reikwijdte van de tussenkomstbepaling valt. Daarmee kan een beoordeling als hier gedaan ook niet een-op-een van toepassing zijn in andere sectoren waar de context zoals hier bij de zorg niet aan de orde is.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de Raad van State geen inhoudelijke opmerkingen heeft bij het nieuwe voorstel. Naar hun mening blijft echter onduidelijk of de Raad van mening is dat anders dan bij de BGL-variant, er nu wel sprake is van proportionaliteit. Deze leden vragen of hier helderheid over kan worden verschaft.

Het nieuwe voorstel is in de vorm van een nota van wijziging voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Het advies

was zonder meer instemmend. Ik meen hieruit af te mogen leiden dat de door deze leden aangehaalde eerdere aarzelingen van de Afdeling advisering van de Raad van State niet langer gelden voor het gewijzigde wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie juichen het toe dat de regering kleinere opdrachtgevers tegemoetkomt en dat er keuzevrijheid geboden wordt. Wel vragen deze leden hoe een zekere uniformiteit – ondanks sectorale verschillen – zal worden geborgd.

Door een sectorale benadering kan er rekening worden gehouden met terminologie of afspraken die in een bepaalde sector gangbaar zijn. Bij het toetsen van sectorale (voorbeeld)overeenkomsten door de Belastingdienst geldt echter voor elke sector hetzelfde toetsingskader: of er sprake is van een plicht tot het afdragen of voldoen van loonheffingen wordt bepaald in fiscale regelgeving en socialezekerheidsregelgeving die voor elke sector geldt. Hierdoor wordt een zekere uniformiteit gewaarborgd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke aannames de geldigheidsduur van een (voorbeeld)overeenkomst van vijf jaar is gebaseerd.

De looptijd van een goedkeuring is in beginsel vijf jaar. Met deze termijn wordt aangesloten bij andere afspraken die in vooroverleg tussen de Belastingdienst en belastingplichtigen worden gemaakt. Deze termijn is overigens niet in beton gegoten. Als wijzigingen in wet- of regelgeving of jurisprudentie daartoe aanleiding geven zal de goedkeuring na overleg met de gebruikers vervallen met toepassing van een redelijke termijn om de gebruikers in staat te stellen de overeenkomst aan te passen. De leden van de fractie van de PvdA vragen in dit verband of een langere termijn niet misbruik in de hand werkt. Deze leden stellen daarbij dat een lange termijn bijdraagt aan efficiëntie maar niet noodzakelijk aan effectiviteit. De kans op misbruik wordt niet vergroot of verkleind door de lengte van de gebruiksduur van een beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst. Het voordeel van een kortere geldigheid dan vijf jaar is dat een (voorbeeld)-overeenkomst, indien daartoe overigens aanleiding zou bestaan, eerder geactualiseerd wordt dan bij de nu voorgestane geldigheid van vijf jaar. Een afweging tussen effectief en efficiënt heeft bij de keuze van de voorziene geldigheid een rol gespeeld. Wijzigingen in wet- en regelgeving en nieuwe jurisprudentie laten geen significante wijzigingen zien die een kortere geldigheid bij voorbaat noodzakelijk maken. De huidige praktijk van vooroverleg, waarbij doorgaans een termijn van vijf jaar wordt gehanteerd bij een breed scala aan onderwerpen bij de verschillende belastingmiddelen, geeft geen aanleiding om op voorhand van een kortere termijn dan vijf jaar uit te gaan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering een vergelijkende analyse kan presenteren van kosten en opbrengsten van de eerdere BGL-voorstellen en de nu overgenomen voorstellen. Zij vragen of er sprake is van aanmerkelijke winst. Deze leden vragen tevens waarom de regering kennelijk niet zelf de alternatieve optie van de sociale partners heeft overwogen bij het overdenken van dit wetsvoorstel.

De uitvoeringskosten voor de invoering van de Beschikking geen loonheffingen zijn weergegeven in de hierna opgenomen tabel 1.

Tabel 1: uitvoeringskosten BGL

	2014	2015	2016	2017 (struc)
Totaal (x € 1.000)	104	5.150	2.811	1.581

Voor het huidige voorstel zijn de uitvoeringskosten weergegeven in de hierna opgenomen tabel 2.

Tabel 2: uitvoeringskosten Wet DBA

	2015	2016	2017	2018 (struc)
Totaal (x € 1.000)	3.540	3.920	2.495	– 745

Uit deze tabellen kan worden afgeleid dat de uitvoeringskosten voor het huidige voorstel structureel lager zijn dan de uitvoeringskosten die waren ingeschat voor de invoering van de Beschikking geen loonheffingen. De administratieve lasten zouden als gevolg van de introductie van de Beschikking geen loonheffingen voor opdrachtgevers structureel toenemen met € 4,2 miljoen. Als gevolg van de introductie van de webmodule, die samenhangt met de Beschikking geen loonheffingen, zouden de administratieve lasten voor opdrachtnemers incidenteel in 2015 met € 4,4 miljoen stijgen. Vanaf 2016 zou de webmodule voor opdrachtnemers een verlichting van administratieve lasten meebrengen van € 1,9 miljoen structureel. Door het huidige wetsvoorstel zullen op termijn de administratieve lasten voor het bedrijfsleven naar verwachting structureel afnemen met ongeveer € 10 miljoen. Dit is een saldo van enerzijds een afname als gevolg van het vervallen van de VAR en anderzijds een toename, doordat er administratieve lasten zullen zijn die verband houden met het voorleggen aan de Belastingdienst van (voorbeeld)overeenkomsten. Deze laatste lasten zullen naar verwachting op termijn dalen. Ook wat betreft de administratieve lasten is het huidige voorstel dus een stuk gunstiger dan de invoering van de Beschikking geen loonheffingen zou zijn.

Met het voorstel voor de invoering van de Beschikking geen loonheffingen heeft het kabinet een aanzet gedaan om de balans in de verantwoordelijkheden van de opdrachtnemer en de opdrachtgever bij het beoordelen van hun arbeidsrelatie te herstellen en de opdrachtgever medeverantwoordelijk te maken voor het beoordelen van de (fiscale) kwalificatie van de arbeidsrelatie. De wens om genoemde balans te herstellen, wordt inmiddels breed gedragen en de belangenorganisaties van zzp'ers, werkgevers en werknemers waren bereid om over de vormgeving daarvan mee te denken. Dat aanbod heeft het kabinet in dank aanvaard en dat heeft vervolgens geleid tot een voorstel dat tegemoetkomt aan zowel de wensen van de zzp-organisaties en de vakbonden als aan de wensen van de werkgeversorganisaties en tegelijkertijd aan de doelstellingen van het wetsvoorstel Wet BGL, namelijk het vergroten van de mogelijkheden voor de Belastingdienst om handhavend op te treden en een herstel van het evenwicht in de verantwoordelijkheden van opdrachtgever en opdrachtnemer.

4. Handhaving

De leden van de fractie van D66 vragen of de Belastingdienst zich bij zijn toezicht op deze nieuwe regeling wel in voldoende mate gaat concentreren op de lastig traceerbare probleemgevallen in plaats van op de grote aantallen bonafide contractpartijen.

Deze vraag kan ik bevestigend beantwoorden. De Belastingdienst kent in zijn handhavingsstrategie een risicogerichte benadering. Keuzes met betrekking tot de inzet van toezichtscapaciteit vinden plaats op basis van fiscaal belang en fiscaal risico. Ontvangen signalen, bijvoorbeeld van het UWV maar ook van partijen uit de markt, helpen om de juiste keuzes te maken. De nieuwe regeling maakt het daarmee voor de Belastingdienst makkelijker dan de bestaande VAR-regeling om zich te kunnen concen-

teren op de malafide opdrachtgevers in plaats van de grote massa opdrachtnemers.

De leden van de fractie van D66 hebben vragen bij de consequenties bij onvoldoende naleving van een beoordeelde overeenkomst. Zo vragen zij bij wie de bewijslast ligt in geval van twijfel, wat er gebeurt indien tussentijds de contractomstandigheden wijzigen en of er dan een nieuwe gang naar de Belastingdienst noodzakelijk is. Ook vragen deze leden of de Belastingdienst voornemens is om alsdan een oordeel te vellen over wie aansprakelijk is voor de verandering en welke consequenties daaraan moeten worden verbonden en of het verschil maakt of het gaat om een niet-goedgekeurd contract.

Het is aan de Belastingdienst om aan te tonen dat er feitelijk sprake is van een dienstbetrekking en dat er niet volgens de beoordeelde (voorbeeld)-overeenkomst wordt gewerkt. Vervolgens kunnen de opdrachtgever of opdrachtnemer eventueel bewijzen dat er omstandigheden zijn waardoor er toch geen sprake is van een dienstbetrekking. Wordt een beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst vanwege veranderde omstandigheden onvoldoende nageleefd op punten die de fiscale beoordeling raken, dan beoordeelt de Belastingdienst de feitelijke omstandigheden afgezet tegen de beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst. Afhankelijk van de omvang en invloed van de veranderde omstandigheden op de fiscale duiding van de arbeidsrelatie hebben de veranderde omstandigheden gevolgen voor de verplichting om al dan niet loonheffingen af te dragen of te voldoen. De beoordeling van de overeenkomst door de Belastingdienst biedt alleen dan rechtszekerheid als er ook overeenkomstig deze overeenkomst wordt gewerkt. De verantwoordelijkheid voor het naleven van een overeenkomst ligt bij beide partijen. Zodra er niet (langer) overeenkomstig die overeenkomst wordt gewerkt heeft de opdrachtgever geen (of niet langer) rechtszekerheid dat hij geen loonheffingen hoeft af te dragen of te voldoen. Ook kan dit voor de opdrachtnemer tot gevolg hebben dat (een deel van) zijn inkomen wordt gekwalificeerd als loon. Opdrachtgevers en opdrachtnemers hebben er belang bij om bij veranderingen in de omstandigheden aan de Belastingdienst te vragen wat de invloed daarvan is op het eerder gegeven oordeel dat buiten dienstbetrekking wordt gewerkt. Ook kunnen de opdrachtgever en opdrachtnemer menen dat de gewijzigde omstandigheden geen invloed op het ingenomen oordeel hebben. Zij kunnen dan uiteraard besluiten de gewijzigde omstandigheden niet voor te leggen. Bij een niet-goedgekeurde overeenkomst is vooraf van de Belastingdienst geen zekerheid verkregen over de mogelijke plicht om loonheffingen af te dragen of te voldoen. Een wijziging in de omstandigheden brengt daarin geen verandering. De Belastingdienst beoordeelt bij controle de aangetroffen situatie. De Belastingdienst toetst de aangetroffen situatie dan rechtstreeks aan wet- en regelgeving en jurisprudentie. Indien er sprake blijkt te zijn van een dienstbetrekking dan zal de Belastingdienst een correctieverplichting of een naheffingsaanslag voor de loonheffingen opleggen.

De leden van de fractie van D66 vragen onder welke omstandigheden een opdrachtgever in de toekomst alsnog achteraf kan gedwongen worden tot een fiscale afdracht. Ook vragen deze leden hoe ik het wenselijke nieuwe risico-evenwicht tussen opdrachtgever en -nemer beoordeel, in het bijzonder wanneer de opdrachtnemer bij nader inzien toch de werknemersstatus toegewezen krijgt en de daarbij behorende rechten moet zien te verwerven. Zij vragen bovendien of dat perspectief wezenlijk verandert ten opzichte van de huidige situatie, en zo ja, of daarin ook een opzettelijk geïntroduceerde gedragsprikkel schuilt. De leden van de fractie van de PvdA vragen welke oplossing de regering voornemens is aan te dragen voor het probleem dat de werkende bij ontmaskering van de opdracht-

overeenkomst eenzijdig het risico van een rechtsgang over het werknemerschap draagt. Indien de opdrachtgever een beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst heeft afgesloten met zijn opdrachtnemers, maar in de praktijk niet volgens deze overeenkomst handelt, dan loopt hij het risico op een naheffingsaanslag. Bij een controle zal de Belastingdienst, nadat is geconstateerd dat er niet volgens de beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst is gehandeld, de feiten en omstandigheden beoordelen. Wanneer uit de feiten en omstandigheden van het geval blijkt dat er sprake is van een dienstbetrekking, dan wordt er een correctieverplichting of een naheffingsaanslag voor de loonheffingen opgelegd. Indien de werkgever het hier niet mee eens is, dan kan hij tegen zijn eigen aangifte of tegen de naheffingsaanslag in bezwaar en beroep. In dat geval volgt er een rechtsgang over het geschil tussen de werkgever en de Belastingdienst. Het feit dat de Belastingdienst een naheffingsaanslag voor de loonheffingen oplegt, dwingt de werknemer op geen enkele wijze tot een rechtsgang over het werknemerschap. Het is aan de werknemer om te beslissen of hij aanspraak wil maken op de privaatrechtelijke rechten die uit zijn arbeidsovereenkomst voortvloeien en of hij bereid is om hierover desnoods de gang naar de rechter te maken. Dit geldt voor elke werknemer en staat los van een standpunt, een correctieverplichting of een naheffingsaanslag van de Belastingdienst. Wanneer sprake is van een dienstbetrekking valt de opdrachtnemer (feitelijk werknemer) automatisch onder de wettelijke bescherming van de werknemersverzekeringen. Deze rechten hoeft hij niet te verwerven: hij krijgt ze zonder dat hij er iets voor hoeft te doen omdat gebleken is dat hij werknemer is. Hij is namelijk van rechtswege verzekerd. Dit is een verschil ten opzichte van de huidige situatie. Door in de huidige situatie een VAR-wuo of een VAR-dga te gebruiken, ziet een opdrachtnemer af van de bescherming van de wettelijke werknemersverzekeringen. Ook als later blijkt dat hij feitelijk werknemer is, kan hij geen aanspraak maken op een uitkering op grond van de werknemersverzekeringen. Dit verschil ten opzichte van de huidige situatie is geen «opzettelijk geïntroduceerde gedragsprikkel», zoals de leden van de fractie van D66 vermoeden. Het is een verschil dat is ingegeven vanuit het principe dat elke werknemer onder de wettelijke werknemersverzekeringen zou moeten kunnen vallen.

De leden van de fractie van de PvdA onderschrijven met de regering het belang van efficiënte en effectieve handhaving. Zij begrijpen dat collectief toetsen bijdraagt aan efficiëntie, maar zien niet in hoe dit een bijdrage levert aan effectiviteit. Zij vragen een analyse betreffende een mogelijke spanning tussen efficiëntie en effectiviteit behorende bij het voorliggende wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel verbetert zowel de efficiëntie als de effectiviteit, maar beide hebben verschillende oorzaken. De verbetering in de effectiviteit wordt inderdaad niet veroorzaakt door collectief toetsen. De handhaving wordt effectiever door een betere balans in de verantwoordelijkheden tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Doordat de opdrachtgever medeverantwoordelijk wordt voor het beoordelen van de fiscale kwalificatie van de arbeidsrelatie, kan er voortaan ook bij de opdrachtgever worden gehandhaafd. In de huidige situatie kan een opdrachtgever, wanneer de VAR-wuo van zijn opdrachtnemer wordt herzien in een VAR-loon, een nieuwe opdrachtnemer inhuren die nog wel een VAR-wuo heeft en daarmee opnieuw een arbeidsrelatie aangaan die feitelijk een dienstbetrekking is. Deze methode waarbij de opdrachtgever volledig buiten schot blijft en nooit loonheffingen betaalt, is in de nieuwe systematiek niet meer mogelijk.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het systeem van handhaving garandeert dat de individuele aanslag wordt gebaseerd op de

werkelijke uitvoering van het individuele contract en niet op de gezamenlijke (mogelijke schijn)toestand op de vloer. De controle of daadwerkelijk wordt gewerkt in overeenstemming met de beoordeelde voorbeeld(overeenkomsten) zal voortaan ook kunnen plaatsvinden op het niveau van de opdrachtgever. Wordt bij controle door de Belastingdienst vastgesteld dat de werkzaamheden feitelijk niet overeenkomstig die overeenkomst worden verricht, dan beoordeelt de Belastingdienst de aangetroffen situatie. Het kan aan de hand van de aangetroffen feiten en omstandigheden zijn dat de Belastingdienst een dienstbetrekking vaststelt. Daarbij wordt uiteraard ook gekeken in hoeverre een geconstateerde afwijking van de (voorbeeld)overeenkomst een incident betreft, of deze van toepassing is op alle opdrachtnemers of dat sprake is van een afwijking in individuele gevallen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen welke mogelijkheden de regering voornemens is te bieden om via een meldprocedure bezwaar te maken tegen een goedkeuring door de Belastingdienst. Er bestaat geen enkele verplichting om de door de Belastingdienst beoordeelde (voorbeeld)overeenkomsten te gebruiken. Indien een partij bezwaren heeft tegen een goedkeuring, zal hij geen gebruik maken van de betreffende overeenkomst en heeft hij geen nadeel van de goedkeuring. Een meldprocedure om bezwaar te maken tegen een goedkeuring is dan ook niet nodig.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering erkent dat de transitie van een opdrachtovereenkomst naar een arbeidsovereenkomst nimmer mag leiden tot schadeplichtigheid van de werknemer vanwege het ontstaan van de arbeidsovereenkomst. Indien er niet volgens de beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst wordt gewerkt en de Belastingdienst constateert dat er feitelijk sprake is van een arbeidsovereenkomst, vindt er geen transitie plaats van een opdrachtovereenkomst in een arbeidsovereenkomst. De zogenaamde opdrachtovereenkomst blijkt dan feitelijk een arbeidsovereenkomst te zijn en er is dus nooit een opdrachtovereenkomst geweest. Dit betekent dat er geen sprake is van een transitie die kan leiden tot schadeplichtigheid; de arbeidsovereenkomst ontstaat niet maar bestond feitelijk al. De arbeidsovereenkomst is een overeenkomst die de werkgever vrijwillig is aangegaan. Ook als de werkgever zich er niet van bewust was dat het feitelijk een arbeidsovereenkomst was, blijft het een feit dat hij zich vrijwillig aan de overeenkomst heeft verbonden. Het is niet mogelijk voor een werkgever om de werknemer aansprakelijk te stellen vanwege de juridische gevolgen van een overeenkomst die de werkgever zelf met deze werknemer heeft gesloten.

In het kader van de handhaafbaarheid en het tegengaan van oneigenlijk gebruik vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie of de definitie van verwijtbaar gedrag voldoende operationeel is. Met het wetsvoorstel wordt de balans hersteld in de verantwoordelijkheden van opdrachtgever en opdrachtnemer voor het beoordelen van de fiscale gevolgen van de arbeidsrelatie die zij samen vormgeven. Zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer zullen hiervoor verantwoordelijk worden. Deze verantwoordelijkheid betekent dat zij voor een goede beoordeling zullen moeten zorg dragen en dat zij de gevolgen zullen moeten dragen van een verkeerde beoordeling. Verwijtbaar gedrag hoeft hiervoor niet te worden aangetoond. Voor het opleggen van een naheffingsaanslag is het voldoende als de Belastingdienst aantoonbaar dat er ten onrechte geen belasting of premie is betaald. De Belastingdienst hoeft niet langer aan te tonen dat de opdrachtgever wel degelijk wist dat de belasting of premie moest worden betaald en om verwijtbare redenen ervoor koos om dit niet te doen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de wijze waarop de controle door de Belastingdienst zal worden vormgegeven en welk percentage van de toewijzingen dit betreft. Ook vragen deze leden hoe rekening wordt gehouden met sectorale verschillen, of de regering de middeleninzet voldoende acht en wat de pakkans is. Deze leden wijzen daarbij op het grote aantal VAR's waarvan een aanzienlijk percentage automatisch werd gecontinueerd.

De Wet DBA werkt anders dan de VAR en ook anders dan de eerder voorgestelde BGL. Grote aantallen zoals bij de VAR (en ook bij de BGL als deze zou zijn ingevoerd) zullen zich niet voordoen. Ook is geen sprake van automatische continuering zoals bij de VAR. Onder de Wet DBA kunnen overeenkomsten voor arbeidsrelaties worden aangeboden die door de Belastingdienst worden beoordeeld op de vraag of door de opdrachtnemer buiten dienstbetrekking wordt gewerkt. De groep opdrachtnemers die door één beoordeelde overeenkomst wordt geraakt kan in omvang variëren. Deze omvang is onder meer afhankelijk van de vraag of een dergelijke overeenkomst betrekking heeft op een sector of op een grote opdrachtgever; de overeenkomst kan dan ook een groot bereik hebben. Beoordeelde overeenkomsten die als model voor een grotere groep geschikt zijn zal de Belastingdienst zo veel mogelijk als voorbeeldovereenkomst publiceren op zijn website. Deze voorbeeldovereenkomsten kunnen daardoor ook door anderen worden gebruikt. Hoeveel opdrachtgevers en hoeveel opdrachtnemers uiteindelijk gebruik zullen maken van een beoordeelde overeenkomst is niet bekend. Het ontbreken van dergelijke informatie hoeft echter geen belemmering te zijn voor het effectief handhaven door de Belastingdienst. De systematiek van de DBA maakt het mogelijk om risicogericht te handhaven. Zo kunnen bepaalde sectoren het onderwerp van toezicht worden. Ook in het geval dat de Belastingdienst signalen ontvangt dat bepaalde opdrachtgevers en opdrachtnemers de beoordeelde overeenkomsten in praktijk anders uitvoeren, kan een gerichte controle worden uitgevoerd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie geven aan behoefte te hebben aan een betoog over de sanctiemechanismen die worden ingezet bij oneigenlijk gebruik van de voorgestelde maatregelen.

De voorgestelde wijze van handelen met door de Belastingdienst beoordeelde (voorbeeld)overeenkomsten kan niet oneigenlijk worden gebruikt. Partijen die ervoor kiezen om met een dergelijke (voorbeeld)overeenkomst te werken, kunnen hier alleen rechten aan ontleen indien zij ook daadwerkelijk volgens de overeenkomst werken. Indien partijen een dergelijke overeenkomst ondertekenen en vervolgens in de praktijk op een andere wijze werken waardoor er feitelijk sprake is van een dienstbetrekking, kan er een naheffingsaanslag voor de loonheffingen worden opgelegd.

5. Administratieve lasten voor het bedrijfsleven

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van D66 of de Belastingdienst zich in de nieuwe systematiek zal opstellen naar analogie van de huidige rullingpraktijk, merk ik op dat de Belastingdienst uiteraard gehouden is aan zijn afspraken die in het kader van vooroverleg worden gemaakt. Dat geldt ook voor afspraken die voortvloeien uit het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de fractie van D66 vragen of het toekomstige systeem tot veranderingen leidt in de risico's in werkwijze die ZZP-ers in het nieuwe regime onder ogen moeten zien, nu een en ander niet bij wet wordt geregeld. Deze leden vragen tevens of dat tot vertragingen en dus tot economisch nadeel kan leiden in de totstandkoming van zzp-contracten.

Een risico voor opdrachtnemers in de huidige VAR-systematiek is dat een VAR-wuo door de Belastingdienst wordt gewijzigd in een VAR-loon, omdat de gegevens uit de VAR-aanvraag niet (meer) blijken te kloppen met de praktijk. Dit heeft voor een opdrachtnemer vaak tot gevolg dat zijn opdrachtgever hem niet meer wil inhuren waardoor hij mogelijk werkloos wordt. Hij kan geen aanspraak maken op een werkloosheidsuitkering, omdat hij met een VAR-wuo werkte. Vanwege de vrijwarende werking van de VAR-wuo kan er aan de opdrachtgever geen naheffingsaanslag voor de loonheffingen worden opgelegd. Voor de opdrachtgever zijn er voldoende andere opdrachtnemers beschikbaar die nog wel over een VAR-wuo beschikken en die de opdrachtgever kan inhuren zonder loonheffingen af te dragen ondanks dat er feitelijk sprake is van een dienstbetrekking. Dergelijke risico's loopt de opdrachtnemer niet meer in de nieuwe systematiek. De beoordeelde (voorbeeld)overeenkomsten laten zien op welke wijze de arbeidsrelatie vormgegeven kan worden indien de opdrachtgever en opdrachtnemer buiten dienstbetrekking willen werken. Indien een malafide opdrachtgever een beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst gebruikt, maar in de praktijk anders handelt waardoor er feitelijk sprake is van een dienstbetrekking, dan kan de Belastingdienst een naheffingsaanslag voor de loonheffingen opleggen. In de nieuwe systematiek heeft het voor de opdrachtgever geen zin om een nieuwe opdrachtnemer in te huren met het oog op het ontlopen van het betalen van loonheffingen. De opgelegde naheffingsaanslag moet worden betaald en ook voor een nieuwe opdrachtnemer zullen loonheffingen moeten worden betaald indien de arbeidsrelatie op dezelfde wijze wordt vormgegeven en er feitelijk dus sprake is van een dienstbetrekking. Zou de opdrachtgever de opdrachtnemer desondanks ontslaan, dat kan hij vanwege zijn status als werknemer aanspraak maken op een werkloosheidsuitkering. De opdrachtnemer loopt in de nieuwe systematiek dus minder risico's dan in de huidige. Overigens is de voorgestelde nieuwe systematiek wel degelijk gebaseerd op wetgeving al wordt deze dan niet vastgelegd in het onderhavige wetsvoorstel. In de wetgeving is immers bepaald wanneer er sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking en wanneer er loonheffingen moeten worden afgedragen of voldaan. Partijen kunnen hun arbeidsrelatie vormgeven in een overeenkomst, waarna de Belastingdienst op basis van de geldende wetgeving en jurisprudentie kan oordelen of er een dienstbetrekking uit de overeenkomst voortvloeit. Vervolgens worden de beoordeelde (voorbeeld)overeenkomsten op de website van de Belastingdienst gepubliceerd (indien daar toestemming voor is). De totstandkoming van een nieuw contract kan zeer snel verlopen: partijen downloaden een contract van de website van de Belastingdienst, vullen de voor betrokkenen relevante gegevens in, zetten een handtekening en zijn klaar.

De leden van de fractie van de PvdA verwijzen naar de titel van het voorliggende wetsvoorstel die suggereert dat het een deregulering betreft en zij vragen een uiteenzetting van de regering op dit punt. Het wetsvoorstel dereguleert, omdat alle regels omtrent de VAR worden afgeschaft en hier geen nieuwe regels voor in de plaats komen. De voorgestelde wijze van zekerheid verschaffen omtrent de loonheffingen sluit aan bij de bestaande praktijk van vooroverleg: partijen kunnen in de vorm van een (voorbeeld)overeenkomst aan de Belastingdienst voorleggen hoe zij willen gaan werken en de Belastingdienst geeft vervolgens zekerheid over de fiscale gevolgen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen een reactie op de zorg dat het wetsvoorstel tot een verzwaring van de administratieve lasten zou kunnen leiden. Door het wetsvoorstel zullen op termijn de administratieve lasten voor het bedrijfsleven naar verwachting structureel afnemen met ongeveer € 10 miljoen. Het voorstel houdt in dat (belangenorganisaties

van) opdrachtgevers en opdrachtnemers overeenkomsten voorleggen aan de Belastingdienst, zodat die een oordeel kan geven over fiscale gevolgen. Dit kunnen overeenkomsten zijn waar nu al mee wordt gewerkt, of het kunnen overeenkomsten zijn waarin is vastgelegd hoe opdrachtgevers of opdrachtnemers willen gaan werken. Omdat de overeenkomsten worden opgesteld door degenen die ermee werken of moeten gaan werken, is gewaarborgd dat er (voorbeeld)overeenkomsten komen die in de praktijk werkbaar zijn. Het naleven van een dergelijke overeenkomst leidt dan ook niet tot extra nalevingskosten. Wanneer twee partijen samen een overeenkomst sluiten, zijn deze partijen ten opzichte van elkaar reeds verplicht zich aan deze overeenkomst te houden. Er wordt dus aangesloten bij het bestaande maatschappelijke economische verkeer. Dit is de reden dat het voorstel minder administratieve lasten met zich brengt dan de huidige VAR of de in eerste instantie voorziene BGL.

De leden van de fractie van de PvdA vragen in welk opzicht het voorliggende wetsvoorstel de rechtszekerheid bevordert.

Opdrachtgevers en opdrachtnemers die gaan werken met door de Belastingdienst beoordeelde (voorbeeld)overeenkomsten en in de praktijk ook overeenkomstig die overeenkomst werken hebben rechtszekerheid over de fiscale kwalificatie van hun arbeidsrelatie. Zij weten dat zij buiten dienstbetrekking werken en dat er geen loonheffingen hoeven te worden afgedragen of voldaan.

De leden van de fractie van de PvdA vragen om een reactie op de stelling dat het probleem eerder de handhaving dan de regelgeving betreft. Handhaving en regelgeving zijn niet los van elkaar te zien. Op welke wijze gehandhaafd kan worden is afhankelijk van de regelgeving en alle voorgenomen regelgeving wordt op handhaafbaarheid getoetst. De bestaande VAR-systematiek, met een vrijwel ongeclausuleerde vrijwaring voor de opdrachtgever, maakt effectieve handhaving onmogelijk. De huidige handhavingsproblemen kunnen dan ook alleen worden opgelost als deze systematiek wordt vervangen.

6. Uitvoerbaarheid Belastingdienst

De leden van de fractie van D66 vragen naar een nadere toelichting op de inschatting dat deze nieuwe regeling met 60 fte's door de Belastingdienst kan worden uitgevoerd.

Het aantal van 60 fte's is gebaseerd op de door de Belastingdienst ter zake uitgevoerde uitvoeringstoets. In deze toets is uiteraard een aantal vooronderstellingen gehanteerd met betrekking tot de wijze waarop deze nieuwe regeling, mede met inachtneming van de ingeschatte gedragseffecten van opdrachtgevers en -nemers, in de praktijk vorm zal krijgen. Deze inschatting en het hieruit voortvloeiende (extra) capaciteitsbeslag acht ik nog steeds valide. Zoals aangegeven in de toelichting op de nota van wijziging⁵ kent de uitvoering van deze nieuwe werkwijze op hoofdlijnen de volgende aanpak. Het uitgangspunt is en blijft dat marktpartijen gezamenlijk hun onderlinge contractuele arbeidsverhouding bepalen en de Belastingdienst desgewenst via vooroverleg de gevolgen ervan voor de loonheffingen beoordeelt. De marktpartijen worden actief uitgenodigd om hun overeenkomsten voor te leggen. De Belastingdienst geeft vervolgens een oordeel over de voorgelegde overeenkomsten binnen een termijn van gemiddeld zes weken. Primair richt de Belastingdienst zich op de beoordeling van generieke en sectorale (voorbeeld)overeenkomsten. Daarnaast is het reëel om te verwachten dat ook grote opdrachtgevers hun contracten ter beoordeling zullen voorleggen. Gezien het grote aantal achterliggende opdrachtnemers bij grote opdrachtgevers, is het efficiënt

⁵ Kamerstukken II 2014/15, 34 036, nr. 11, blz. 12–13.

om juist deze contracten vooraf te beoordelen. Dat geldt minder voor de kleinere opdrachtgevers, die zo veel mogelijk zullen worden gewezen op het gebruik van de eerder beoordeelde en gepubliceerde (sectorale) (voorbeeld)overeenkomsten. Daarom wordt ten behoeve van vooral de kleinere opdrachtgevers en ten behoeve van de opdrachtnemers geïnvesteerd in een gerichte communicatiestrategie waarbij ook door middel van een zogenoemde «aanlandpagina» op de website van de Belastingdienst alle relevante informatie geraadpleegd kan worden. Het is reëel te veronderstellen dat het vooroverleg – zeker in de eerste jaren – een groter capaciteitsbeslag vraagt dan onder de huidige VAR of onder de BGL. Op deze wijze geeft de Belastingdienst vanuit zijn positie, en mede rekening houdend met de ter zake ook bij de sociale partners liggende verantwoordelijkheid, invulling aan de invoering van dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van D66 vragen naar de bereidheid van zzp'ers om gebruik te maken van gestandaardiseerde contracten op sectorniveau en in welke aantallen die op korte termijn beschikbaar komen. Ook vragen deze leden of het toetsingskader helder is en niet zo gedetailleerd of gecompliceerd dat het nieuwe systeem daarom ingewikkeld is. Ik ga ervan uit dat zzp'ers gebruik zullen willen maken van de aangeboden gestandaardiseerde (voorbeeld)overeenkomsten, omdat deze overeenkomsten, mits ook daadwerkelijk overeenkomstig die overeenkomsten wordt gewerkt, aan zowel de zzp'ers als de opdrachtgevers vooraf zekerheid bieden over de aard van de arbeidsrelatie en de verplichtingen met betrekking tot de loonheffingen. Het toetsingskader van de te beoordelen overeenkomsten is het huidige wettelijke kader en de bestaande jurisprudentie op het gebied van de (fictieve) dienstbetrekking in relatie tot de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek waarin onder meer de overeenkomst tot opdracht is uitgewerkt. In grote lijnen is het toetsingskader ook al beschreven in de toelichting op de nota van wijziging die tot het voorliggende wetsvoorstel heeft geleid.⁶ De Belastingdienst vraagt zo nodig aan de indiener van een overeenkomst om de overeenkomst aan te vullen met informatie die behulpzaam is voor de beoordeling. In september zullen de eerste overeenkomsten op de website van de Belastingdienst worden geplaatst. Het streven is om op korte termijn een flink aantal beoordeelde (voorbeeld)overeenkomsten te publiceren.

7. Overige

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering de markt voldoende tijd biedt voor het informeren van opdrachtgevers en opdrachtnemers over de nieuwe situatie.

Daar ga ik voorshands wel van uit. De Belastingdienst is al enkele maanden actief met het geven van voorlichting en is zowel met individuele partijen in overleg als met een klankbordgroep waarin alle marktvertegenwoordigers aanwezig zijn. Daar komt bij dat er feitelijk niets wordt gewijzigd op het terrein van het arbeidsrecht. Hetgeen op dit moment kwalificeert als een dienstbetrekking (of als een overeenkomst tot opdracht) zal dat ook na 1 januari 2016 doen. Opdrachtgevers en opdrachtnemers hebben ook onder de systematiek van de VAR te maken met kwalificatieproblematiek van arbeidsrelaties, in en buiten het fiscale en socialezekerheidsrecht, dit is niet nieuw en derhalve ook niet voorbehouden aan het wetsvoorstel Wet DBA. Het zijn deze (veelal bestaande) overeenkomsten die partijen op vrijwillige basis aan de Belastingdienst kunnen voorleggen om op hun fiscale merites te worden beoordeeld. Partijen worden op dit moment door de Belastingdienst actief benaderd om hun overeenkomsten aan de Belastingdienst voor te leggen en een

⁶ Kamerstukken II 2014/15, 34 036, nr. 11, blz. 7.

aantal partijen heeft dat inmiddels al gedaan of toegezegd dit op korte termijn te doen. Als partijen hun overeenkomsten ter beoordeling aan de Belastingdienst voorleggen hebben zij in doorgaans zes weken het afgeronde oordeel over deze overeenkomsten. De Belastingdienst zal nog in september een aantal «goedgekeurde» voorbeeldovereenkomsten op zijn site bekendmaken.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de webmodule die in het kader van de BGL was ontwikkeld, nog een rol speelt in het nieuwe gewijzigde wetsvoorstel Wet DBA.

Dat is niet het geval. De webmodule was gebouwd om aan de opdrachtnemer aan de hand van een set interactieve vragen een Beschikking geen loonheffingen (of een afwijzing van een verzoek voor een dergelijk beschikking) af te geven. De in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen systematiek houdt in dat er gewerkt wordt met beoordeelde (voorbeeld)-overeenkomsten. Er is dus geen sprake meer van individuele beschikkingen zoals voorzien in het wetsvoorstel Wet BGL.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat de uitwerking van het eerdere BGL-wetsvoorstel nader werd geregeld bij AMvB en zij vragen of met het opnemen van de beoordelingscriteria in het nieuwe wetsvoorstel de noodzaak van een AMvB is komen te vervallen. Het eerdere wetsvoorstel waarin werd voorgesteld om de BGL in te voeren bevatte geen delegatiegrondslag om de uitwerking van de beoordelingscriteria bij AMvB nader te regelen. Ook bij het huidige voorstel is een dergelijke delegatiegrondslag niet nodig. De beoordelingscriteria die zijn opgesomd in de toelichting bij de nota van wijziging die op het onderhavige wetsvoorstel is ingediend, zijn gebaseerd op bestaande wet- en regelgeving en jurisprudentie over wanneer er sprake is van een dienstbetrekking. Hierin brengt het wetsvoorstel geen verandering.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes