

Vergaderjaar 2013–2014

31 311

Zelfstandig ondernemerschap

Nr. 107

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN DE STAATSCRE- TARISSEN VAN FINANCIËN EN VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 april 2014

Naar aanleiding van de recente berichtgeving over de handhaving op schijnzelfstandigheid in de zorg en in het onderwijs heeft het kabinet geconcludeerd dat hierover veel vragen leven en dat een nadere toelichting gewenst is. In deze brief gaan wij nader in op de achtergronden van het beleid. Het kabinet is tevens van mening dat deze problematiek breder moet worden gezien en zal per direct een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) door een ambtelijke taskforce instellen. Dit IBO zal alle aspecten die samenhangen met zzp'ers in hun onderlinge samenhang bezien, en zal ook kijken naar het al dan niet gelijke speelveld tussen zzp'ers enerzijds en werknemers anderzijds. De taskforce zal voor het einde van het jaar rapporteren. Uiteraard zal het kabinet de Kamer hier nader over informeren.

Een fatsoenlijke en rechtvaardige arbeidsmarkt is een belangrijke uitgangswaarde van dit kabinet. Kabinet en sociale partners hebben in het sociaal akkoord afgesproken flexwerk en vaste contracten dicht bij elkaar te brengen. Via onder meer het wetsvoorstel Werk en zekerheid zijn maatregelen in voorbereiding om de balans te herstellen. Ook worden schijnconstructies aangepakt. Hiermee wordt gedoeld op situaties die formeel anders worden gepresenteerd dan waarvan feitelijk sprake is¹.

Ook schijnzelfstandigheid is een schijnconstructie. Hiervan is sprake wanneer er formeel als zelfstandige wordt gewerkt terwijl er feitelijk sprake is van werknemerschap. De gevolgen van schijnzelfstandigheid zijn ernstig. Uiteraard voor de schijnzelfstandigen die geen vrije keus worden geboden, maar ook voor echte zzp'ers, die te maken hebben met negatieve beeldvorming over álle zzp'ers. Voor werkgevers die wel personeel in dienst hebben, die niet meer kunnen concurreren en daarom

¹ Kamerstuk 17 050, nr. 428.

hun mensen moeten ontslaan. Voor de werknemers die daardoor hun baan kwijtraken. Voor het draagvlak voor collectief gefinancierde regelingen voor werknemers, omdat de daarvoor benodigde solidariteit onder druk komt te staan. En voor de overheid, die wordt geconfronteerd met onterecht toegekende fiscale ondernemersfaciliteiten. Schijnzelfstandigheid is een zeer schadelijke ontwikkeling die de fundamenteën van ons stelsel aantast. Het kabinet kan niet anders dan hier met kracht tegen optreden.

De grens tussen zelfstandige arbeid en werknemerschap kan soms diffuus zijn, zoals aangegeven in de brief van de Staatssecretaris van Financiën van 17 september 2012². Wat een werknemer is en wat een zelfstandige is, volgt uit de wet- en regelgeving. Deze begrippen zijn in de loop der tijd door de jurisprudentie nader ingevuld. De feiten en omstandigheden zijn hierbij doorslaggevend.

In bovengenoemde brief is aangegeven dat een wettelijke definitie van beide begrippen niet wenselijk is omdat daarmee geen recht wordt gedaan aan de maatschappelijke realiteit. De invoering van de in diezelfde brief aangekondigde VAR-webmodule per 1 januari 2015 zal de transparantie van de kwalificatie verbeteren.

Ook zal de nieuwe VAR-systematiek de balans in verantwoordelijkheden herstellen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Momenteel slaan de gevolgen van de handhaving uitsluitend neer bij de zzp'ers, terwijl de opdrachtgevers vaak buiten schot blijven. Het kabinet acht dit onwenselijk. Door de vrijwaring die verbonden is aan de VAR-Wuo is voor opdrachtgevers geen enkel risico verbonden aan het werken met zzp'ers die in het bezit zijn van een onjuiste VAR. Dit werkt misbruik in de hand. Het kabinet gaat hier dan ook tegen optreden. De opdrachtgever wordt per 1 januari 2015 medeverantwoordelijk voor de juistheid van de VAR-aanvraag en kan hier bij gebleken onjuistheid door de Belastingdienst op worden aangesproken via naheffingen loonbelasting en premies werknemersverzekeringen, al dan niet in combinatie met een boete. Deze maatregel wordt zodanig vormgegeven dat bonafide opdrachtgevers en zzp'ers hiervan geen onnodige belemmeringen ondervinden en er geen onbedoelde arbeidsmarkteffecten optreden. Een en ander zal op korte termijn worden opgenomen in het wetsvoorstel Fiscale Verzamelwet 2014.

Een oordeel van de Belastingdienst dat met terugwerkende kracht een dienstverband is geconstateerd, zou de schijnzelfstandige, afhankelijk van de overige omstandigheden van het geval, een basis kunnen bieden om zich bij de rechter te beroepen op de civiele arbeidsrechtelijke bescherming (zoals bijvoorbeeld ontslagbescherming). Tevens kan betrokkene – mits hij aan de voorwaarden voldoet – een beroep doen op de werknemersverzekeringen, waaronder WW. Daarbij is van belang dat het kabinet via het wetsvoorstel Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI) per 2015 een laagdrempeliger toegang tot de rechter wil realiseren, zodat onder meer het rechtsvermoeden van het bestaan van een arbeidsovereenkomst beter kan worden benut³. Ook wordt de voorlichting over de rechten en plichten behorend bij ondernemerschap verbeterd, onder meer via de ondernemerspleinen.

Veel zzp'ers kiezen bewust voor ondernemerschap en zijn ook echt zelfstandig. Zij moeten vooral hun werk kunnen blijven doen en worden ook niet geraakt door handhaving. Voor mensen die werken als schijnzelfstandige kan handhaving op korte termijn betekenen dat zij hun werk verliezen. Zij krijgen echter perspectief om hun werk op andere wijze voort

² Kamerstuk 31 311 nr. 91

³ Kamerstuk 17 050 nr. 447

te zetten, in overeenstemming met wet- en regelgeving. In de zorg is het vraagstuk ook naar voren gekomen. Het kabinet onderneemt in de zorg op korte termijn concreet actie, die is aangekondigd in de begeleidende brief naar aanleiding van de Kamervragen hierover.

Zo zal de bestaande pilot bij de zorgkantoren in de langdurige zorg op zo kort mogelijke termijn met 1.500 extra plekken worden opengesteld voor zzp'ers waarvan de VAR-Wuo is ingetrokken en die als zelfstandige zorg willen verlenen.

De pilot is toegankelijk voor zzp'ers die zich kwalificeren en een ondernemersprofiel hebben (zowel bestaande als nieuwe instroom). Dat houdt onder meer in: een BIG registratie of een keurmerk thuiszorg (Kiwa), het zelf verantwoordelijk zijn voor het aantal cliënten en het zelfstandig voeren van een administratie «van indicatie tot facturatie». Ook dient de zzp'er voor eigen (bij)scholing te zorgen. Diegenen in de zorg die recentelijk zijn geconfronteerd met het intrekken van de VAR-Wuo zullen op zo kort mogelijke termijn worden geïnformeerd over deze verdere openstelling van de genoemde pilot. Wellicht ten overvloede merken wij op dat niet alle zzp'ers bij wijze van spreke «automatisch» zullen worden toegelaten, de contractsvrijheid speelt daarbij bijvoorbeeld ook een rol. Het kabinet staat daarnaast in beginsel positief tegenover het idee van ZZP Nederland om te komen tot service-organisaties voor en door zzp'ers om rechtstreekse contractering, zoals ook binnen de pilot gebeurt, te faciliteren. Het kabinet roept op dit idee nader uit te werken. Het kabinet staat open voor meer ideeën vanuit de branche.

Deze extra instroom van zzp'ers vergt ook de medewerking van de zorgkantoren en een nieuwe aanbestedingsprocedure. De mogelijke inzet van extra middelen zal worden gezien bij de reactie van het kabinet op het mei-advies van de NZa. Extra middelen kunnen dan met een verschuiving van de contracteerruimte naar de geoormerkte middelen voor zzp'ers vrijgemaakt worden.

Aan Zorgverzekeraars Nederland is gevraagd om hun inzet om bovenstaande problematiek op te lossen. VWS zal samen met de zorgkantoren op zo kortst mogelijke termijn (medio mei) de mogelijkheden onderzoeken. Alle ZZP'ers die hun VAR-wuo zijn kwijtgeraakt zullen persoonlijk door de Belastingdienst op de mogelijkheden van de pilot worden gewezen. Tevens zal de Belastingdienst hen in overleg met het Ministerie van VWS wijzen op mogelijkheden om al dan niet in dienstbetrekking werkzaam te zijn in (andere onderdelen van) de zorg. Na invoering van de medeverantwoordelijkheid van de opdrachtgever kan de Belastingdienst de handhaving op de VAR bovendien effectief op zorgbemiddelaars richten.

Daarnaast vindt het kabinet het van belang dat er wordt toegewerkt naar een duurzaam systeem van arbeidsrelaties in de zorg dat in lijn is met wet- en regelgeving en bijdraagt aan betaalbare en toegankelijke zorg. Naast genoemde uitbreiding van de pilot zal het kabinet dan ook nader onderzoek doen naar de vraag wat de gevolgen daarvan zijn voor medewerkers, de (continuïteit en kwaliteit van) zorgverlening aan cliënten, zorginstellingen en de financiële effecten. Hierbij zullen ondermeer de (on)mogelijkheden in kaart worden gebracht hoe binnen deze vorm van zorgverlening kan worden gewerkt met zzp'ers op een wijze die in overeenstemming is met wetgeving en jurisprudentie. Ook zullen Belastingdienst en het Ministerie van VWS in gesprek gaan met zorgbemiddelaars die voor hen werkende zorgverleners niet in dienst wensen te nemen.

Loondienst moet een reële optie kunnen zijn. Vaak wordt gezegd dat een dienstbetrekking niet haalbaar is, omdat werknemers te duur zijn. Los van het feit dat dit nooit een argument kan zijn om schijnconstructies toe te

staan, gaat dit ook voorbij aan het feit dat ook binnen de arbeidsovereenkomst veel flexibiliteit mogelijk is. Hiervan zijn veel goede voorbeelden te vinden. Ook kan een bestaan als zzp'er worden gecombineerd met bijverdiensten in dienstbetrekking (bijvoorbeeld als docent).

De recente discussie wijst er tevens op dat breder moet worden gekeken naar het stelsel. Zzp'ers worden anders behandeld dan werknemers. Dit gebeurt met een reden: zzp'ers ondernemen voor eigen rekening en risico. De vraag is wel of het instrumentarium, gelet op onder andere de problematiek van schijnzelfstandigheid, thans goed is ingericht. Dit vraagstuk komt reeds aan de orde in het kader van de taakstellende lastenverzwaring van € 100 miljoen door «het aanpakken van oneigenlijk gebruik van ondernemersfaciliteiten (waaronder schijnconstructies)» die is opgenomen in de Begrotingsafspraken 2014.⁴

Aanvullend hierop zal het kabinet per direct een ambtelijke taskforce (IBO) instellen. De taskforce zal een gedegen analytische basis bieden voor een publieke discussie over de positie van zzp'ers op de arbeidsmarkt, de voor- en nadelen van hun fiscale behandeling en de relatie tot het arbeidsrecht en het stelsel van sociale voorzieningen en verzekeringen. Onderdeel hiervan is tevens te bezien of zich momenteel binnen bepaalde sectoren zoals de zorg, belemmeringen voordoen in bijvoorbeeld de arbeidstijdenwet en/of cao's om voldoende flexibiliteit te realiseren binnen het kader van de arbeidsovereenkomst. Het kabinet zal de Kamer dit jaar de (voorlopige) uitkomsten toesturen.

Tot slot treft u als bijlage⁵ bij deze brief het advies van Actal aan met betrekking tot de beleidsvoornemens van het kabinet rond de VAR. De Staatssecretaris van Financiën verontschuldigt zich voor het feit dat het advies enige tijd is blijven liggen op zijn ministerie voordat dit is toegestuurd aan uw Kamer. Gezien de inhoud van het advies is een inhoudelijke reactie daarop op zijn plaats. Deze reactie vergt echter meer tijd dan oorspronkelijk gepland, mede als gevolg van de recente discussie rond de VAR. Het advies van Actal om de medeverantwoordelijkheid voor de opdrachtgever niet in te voeren staat haaks op het voorgestelde kabinetsbeleid. Als het kabinet dit advies zou volgen zou de geschetste problematiek rond de VAR onverminderd voortduren en daarom zal het kabinet dit deel van het advies naast zich neerleggen. De Staatssecretaris van Financiën zal uw Kamer binnenkort alsnog in een afzonderlijke brief van een meer uitgebreide reactie voorzien.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn

⁴ Kamerstuk 33 750, nr. 19, blz. 3 en 5.

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer