

Aan de Staatssecretaris van Financiën
De heer ir. E.D. Wiebes
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Datum
25 februari 2014

Onderwerp
Verklaring
arbeidsrelatie

Uw kenmerk
DB/2013/365M

Ons kenmerk
JtH/RvZ/HS/2014/014

Bijlage(n)

Geachte heer Wiebes,

Op 5 december 2013 heeft uw ambtsvoorganger ons gevraagd om te adviseren over de beleidsvoornemens van het Kabinet rond de Verklaring arbeidsrelatie (VAR). Twee belangrijke onderdelen van de beleidsvoornemens zijn de introductie van een internetmodule voor de VAR en de daaraan gekoppelde medeverantwoordelijkheid van opdrachtgevers (per 1 januari 2015). Wij hebben de gevolgen voor de regeldruk van deze twee beleidsvoornemens getoetst. Bij onze advisering gebruiken wij het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie: Is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met het oog op de dienstverlening?

Wij hebben ook signalen ontvangen over regeldruk die wordt veroorzaakt door de huidige VAR en die – naar verwachting van de signaalgevers – zal toenemen met de internetmodule voor het aanvragen van een VAR en het introduceren van medeverantwoordelijkheid voor opdrachtgevers. De regeldruk waar de signaalgevers op doelen, hebben wij ook onderzocht. Daartoe hebben wij verschillende partijen geraadpleegd die belang kunnen hebben bij de VAR.

1) *Nuloptie: Is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?*

Het belang om op flexibele wijze opdrachten te kunnen geven en aannemen neemt toe. In een deel van zulke flexibele opdrachten wordt alleen arbeid geleverd. Daarnaast zijn er ook arbeidsrelaties tussen werkgevers en werknemers. Arbeidsrelaties van opdrachtgevers met ondernemers die opdrachten aannemen, worden echter fiscaal en sociaal anders behandeld dan arbeidsrelaties die een dienstbetrekking vormen tussen werkgevers en werknemers. Gelet op het grote verschil in fiscale en sociale behandeling van beide vormen van arbeidsrelaties is het voor betrokkenen van belang om van tevoren inzicht te hebben in de aard van hun arbeidsrelatie. De Belastingdienst verschaft de door hen gewenste duidelijkheid door middel van onder andere de VAR.

Contact

Wijnhaven 26
2511 GA Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
F (070) 310 86 79

www.actal.nl
info@actal.nl

Het blijkt in de praktijk niet goed mogelijk om een scherpe scheidslijn te trekken tussen arbeidsrelaties die wel en die geen dienstbetrekking vormen. Hierdoor bestaat er een grijs gebied tussen de twee vormen van arbeidsrelaties. Als in dat grijze gebied opdrachtnemers en opdrachtgevers een overeenkomst aangaan die aan de kenmerken van een dienstbetrekking voldoet, maar waarbij voor die opdrachtnemer niet de bijbehorende fiscale en sociale consequenties gelden, noemt het Kabinet dat 'schijnzelfstandigheid'. Het is de wetgever tot nu toe niet gelukt om deze schijnzelfstandigheid scherp af te bakenen en in beeld te brengen. Een onderzoek dat in opdracht van het ministerie van Economische Zaken is uitgevoerd naar schijnzelfstandigheid, concludeert: "Het op structurele basis in een schijnconstructie werkzaam zijn, komt slechts incidenteel voor in onze onderzoekspopulatie. [...] De omvang van schijnzelfstandigheid is om die reden niet nauwkeurig vast te stellen."¹ De onderzoekers schatten deze omvang op 2% tot 14%, afhankelijk van de economische sector en van de criteria die worden gehanteerd. Daarmee blijft onduidelijk óf het probleem van de schijnzelfstandigheid zo groot is dat het een interventie door de overheid rechtvaardigt.

Het Kabinet heeft als voornemen om opdrachtgevers medeverantwoordelijk te maken voor de omstandigheden die zijn beschreven op een VAR bij het geven van opdrachten. Dit voornemen beoogt de schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Gelet op de bevindingen van het genoemde onderzoek is echter niet aangetoond dat schijnzelfstandigheid ook daadwerkelijk een probleem is.

Wij adviseren om de medeverantwoordelijkheid voor de opdrachtgever niet in te voeren.

Gelet op het verschil in fiscale en sociale behandeling tussen arbeidsrelaties die wel en die geen dienstbetrekking zijn, is het voor betrokken partijen van groot belang om van tevoren goed zicht te hebben op de aard van hun arbeidsrelatie. De wetgever heeft de grens tussen beide vormen van arbeidsrelatie afhankelijk gemaakt van de feitelijke omstandigheden van de arbeidsrelatie. Het is daarom ook een taak voor de wetgever om voor specifieke situaties duidelijkheid en zoveel mogelijk zekerheid te verschaffen over de aard van de arbeidsrelatie. Het document 'Beleidsregels voor de beoordeling van een dienstbetrekking' is bedoeld om die duidelijkheid te geven. Daarnaast fungeert de huidige VAR als (vrijwillig) hulpmiddel om dit inzicht te krijgen. De VAR geeft niet alleen duidelijkheid en zekerheid aan de opdrachtnemer, maar zij heeft ook rechtsgevolgen voor de opdrachtgever. Die heeft door de VAR zekerheid dat inhouding en afdracht van loonheffing achterwege kan blijven. De in te voeren internetmodule dient minstens zoveel zekerheid te geven over het oordeel van de Belastingdienst over de te ondernemen activiteiten en de omstandigheden als de huidige VAR. De internetmodule levert naar verwachting sneller duidelijkheid en meer zekerheid aan opdrachtgevers en opdrachtnemers dan de huidige schriftelijk aan te vragen VAR.

Wij adviseren om de internetmodule in te zetten om zo snel mogelijk duidelijkheid en zoveel mogelijk zekerheid over de arbeidsrelatie te geven aan opdrachtgevers en opdrachtnemers.

¹ SEOR (2013) "ZZP tussen werknemer en ondernemer" (p 51) Rapport in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, Rotterdam.

2) *Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?*

Bij het beantwoorden van deze toetsvraag zijn wij uitgegaan van het voorstel zoals uw ambtsvoorganger dat aan ons heeft voorgelegd. Dit betekent dat wij in ons antwoord niet hebben meegewogen wat het effect op de regeldruk is als onze adviespunten ten aanzien van de nuloptie zouden worden overgenomen.

De werking van de huidige VAR

Een VAR kan door een opdrachtnemer aan zijn opdrachtgever worden overhandigd. Daarmee kan de opdrachtgever bepalen wat de gevolgen zijn voor de loonbelasting en de sociale zekerheid van de opdrachtnemer. Het type VAR dat de Belastingdienst afgeeft, hangt af van de antwoorden van de aanvrager (i.c. de opdrachtnemer). De huidige aanvraag is een papieren formulier van 6 pagina's (incl. toelichting) of een online formulier, beide met circa 35 vragen.

De vier typen VAR zijn:

- VAR loon uit dienstbetrekking (VAR-loon);
- VAR resultaat uit overige werkzaamheden (VAR-row);
- VAR winst uit onderneming (VAR-wuo);
- VAR voor rekening en risico van de vennootschap (VAR-dga).

De huidige VAR bestaat uit niet veel meer dan de naam van de opdrachtnemer, de werkzaamheden waarvoor de VAR is afgegeven, en welk type VAR het betreft. Bij een VAR-wuo hoeft de opdrachtgever geen loonbelasting in te houden en af te dragen, bij een VAR-row en een VAR-loon moeten opdrachtgever en opdrachtnemer zelf bepalen of het werk wordt verricht in een (fictieve) dienstbetrekking. Bij een VAR-dga hoeft de opdrachtgever geen loonbelasting in te houden maar blijft hij wel aansprakelijk voor de wet Ketenaansprakelijkheid. De VAR is altijd een kalenderjaar geldig en geldt alleen voor de werkzaamheden die op de VAR staan vermeld. Als bij de huidige VAR drie opeenvolgende jaren eenzelfde VAR voor dezelfde soort werkzaamheden wordt afgegeven, wordt hij het daarop volgende jaar automatisch toegestuurd.

Administratieve lasten van de VAR

Het aanvragen, ontvangen, beschikbaar stellen van de VAR door de opdrachtnemer en het beoordelen en archiveren door de opdrachtgever wordt door betrokkenen voor lief genomen vanwege het voordeel dat de VAR geeft: meer zekerheid over de aard van de arbeidsrelatie. Een VAR wordt vaak gevraagd bij opdrachten. Daarom doen opdrachtnemers moeite om een VAR te krijgen van het goede type. In de praktijk heeft een deel van de startende ondernemers hier hulp bij nodig. De extra zekerheid die de VAR geeft over de al dan niet in te houden loonbelasting, leidt ertoe dat ook VAR's worden gevraagd en uitgewisseld bij overeenkomsten waar dat eigenlijk niet nodig is. Dit 'succes' van de huidige VAR leidt zo tot onnodige administratieve lasten.

De internetmodule vervangt de huidige manier om een VAR aan te vragen. De nieuwe VAR kan dan alleen nog online worden aangevraagd. De nieuwe aanvraag bevat 10 hoofdstukken en is uitgebreider en gedetailleerder dan het huidige aanvraagformulier. Een deel van de vragen wordt niet getoond als die op grond van eerdere antwoorden niet relevant zijn. Door de

uitbreiding van de vragenlijst wordt de afweging op grond waarvan de VAR wordt afgegeven gedetailleerder. De internetmodule vervangt ook de automatische toezending van de VAR voor ondernemers die drie opeenvolgende jaren dezelfde VAR hebben gekregen. Omdat de internetmodule gegevens onthoudt, is het niet nodig om eerder ingevulde gegevens in volgende jaren opnieuw op te geven. Daarvoor is een structurele administratieve-lastenreductie van 1,9 miljoen euro per jaar berekend. Als een opdrachtnemer verschillende verklaringen naast elkaar gebruikt, blijven de ingevulde gegevens van die verschillende verklaringen ook behouden voor de volgende jaren.

Bij de introductie van de internetmodule wordt geen gebruik gemaakt van de gegevens van de oude VAR omdat de betrouwbaarheid van een deel van die gegevens onvoldoende is. Minder belastend is het als gegevens worden hergebruikt die dat risico niet hebben. Dat betreft bijvoorbeeld identificerende gegevens zoals de naam en kenmerken van het bedrijf. Het éénmalig opnieuw invullen van alle gegevens heeft uw ministerie berekend op 4,4 miljoen euro.

Omdat in de nieuwe verklaring wordt omschreven waarvoor de verklaring geldig is en de opdrachtgever daarvoor medeverantwoordelijk wordt, zal een VAR minder vaak passen bij een volgende, potentiële opdracht. Dan moet de opdrachtnemer een andere VAR aanvragen die beter bij de opdracht past. De verwachting is dat hierdoor het aantal aanvragen zal toenemen.

Wij adviseren om bij de invoering van de internetmodule die gegevens van de VAR oude stijl te hergebruiken die geen risico op foutieve opgaven met zich mee brengen. Verder adviseren wij om de ontwikkeling van het aantal verklaringen te monitoren en bij onnodige groei maatregelen te treffen om die groei af te remmen.

Oprachtgevers moeten de VAR nieuwe stijl in hun administratie bewaren en kunnen tonen op het moment van controle door de overheid. Dat zijn administratieve lasten. Uw ministerie heeft deze administratieve lasten berekend als een structurele toename van 4,2 miljoen euro per jaar.

Daarnaast is het tonen en overleggen van de VAR door de opdrachtnemer aan de opdrachtgever een informatieverplichting aan een derde. Door de introductie van medeverantwoordelijkheid voor de opdrachtgever zijn de gevolgen van het akkoord gaan met een VAR voor de opdrachtgever groter dan momenteel het geval is. Naar verwachting zal hierdoor de interactie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever meer tijd gaan kosten. Als een opdrachtgever twijfelt of hij de vermelde verantwoordelijkheid wil aanvaarden, zullen opdrachtgever en opdrachtnemer immers samen méér tijd besteden aan het tonen, bespreken en beoordelen van de VAR dan in de huidige vorm. Dit leidt tot een toename van de inhoudelijke nalevingskosten ten opzichte van de huidige situatie.

De opdrachtgever moet bovendien organiseren wie in het bedrijf akkoord mag gaan met de medeverantwoordelijkheid, aangezien hier bedrijfsrisico's mee gemoeid zijn. Het organiseren van dit akkoord kan kosten met zich mee brengen. Dit zijn inhoudelijke nalevingskosten waarvan de omvang vooraf niet goed is in te schatten.

Wij adviseren om de inhoudelijke nalevingskosten die zijn gemoeid met de beslissing om akkoord te gaan met de medeverantwoordelijkheid, alsnog in beeld te brengen.

Merkbare regeldruk

Door de medeverantwoordelijkheid die opdrachtgevers krijgen, kunnen zij in situaties die zij zelf als een grensgeval ervaren, voorzichtiger worden bij het verlenen van opdrachten. Ze kunnen dan bijvoorbeeld extra informatie en waarborgen vragen aan potentiële opdrachtnemers. Opdrachtnemers én opdrachtgevers kunnen hierdoor meer onnodige bureaucratie ervaren omdat het geven en verkrijgen van opdrachten ingewikkelder wordt.

In de internetmodule worden vragen gesteld die geen invloed hebben op de inhoud van de af te geven verklaring. Bijvoorbeeld de reden waarom aan een aanvrager van een VAR een inschrijving is geweigerd door de Kamer van Koophandel, of hij een beroepsaansprakelijkheidsverzekering heeft, de naam en gegevens van intermediairs via welke de opdrachten zullen worden aangegaan, en de namen en gegevens van de opdrachtgevers die de opdrachtnemer gaat hebben. Ook worden vragen gesteld die niet over het kalenderjaar gaan waarvoor de VAR wordt aangevraagd. Zulke vragen kunnen bij de aanvrager als niet relevant voor de verklaring overkomen. Minder belastend is het als deze vragen achterwege blijven. De internetmodule vraagt naar gegevens die reeds bij de overheid bekend zijn, bijvoorbeeld een inschrijving in het handelsregister. Als het desondanks noodzakelijk wordt geacht dat de aanvrager deze gegevens bevestigt, is het minder belastend als deze gegevens vooraf worden ingevuld in het aanvraagformulier.

De opdrachtgever krijgt bij de nieuwe VAR ook medeverantwoordelijkheid voor de wijze waarop de opdracht wordt aangegaan en uitgevoerd. Bij de aanvraag van een VAR is voor de invuller van het aanvraagformulier niet meteen duidelijk voor welke antwoorden de opdrachtgever zijn medeverantwoordelijk moet aanvaarden. Minder belastend is het als tijdens het invullen van de aanvraag, direct bij het geven van de antwoorden wordt vermeld welke medeverantwoordelijkheid zal worden gevraagd. Dan is het voor de aanvrager gemakkelijker in te schatten of de VAR zal passen bij het soort werk dat hij wil aanbieden. Dit is ook minder belastend voor opdrachtgevers omdat dan minder vaak een nieuwe VAR moet worden aangevraagd.

Wij adviseren om de internetmodule te beperken tot vragen die invloed hebben op de inhoud van de VAR. Ook adviseren wij om de internetmodule zó vorm te geven dat bij het invullen direct duidelijk wordt waar de opdrachtgever medeverantwoordelijkheid voor moet aanvaarden. Verder adviseren wij om geen gegevens te vragen die reeds bij de overheid bekend zijn, dan wel deze vooraf in te vullen.

Als de omstandigheden, de voorwaarden of de werkzaamheden veranderen, is de VAR niet meer geldig. Dan moet een nieuwe verklaring worden aangevraagd en aan de opdrachtgever worden overlegd die daarmee akkoord moet gaan. Dit betekent een extra contactmoment met extra regeldruk als gevolg. Doordat de afweging op grond waarvan de nieuwe VAR wordt afgegeven gedetailleerder wordt, kan het vaker voorkomen dat een VAR niet past bij een bepaalde opdracht. Minder belastend is het als de verklaring breed inzetbaar is. Minder belastend voor opdrachtnemers is als zij één VAR kunnen gebruiken voor meerdere activiteiten en voor alle opdrachtgevers.

Wij adviseren om de internetmodule zó vorm te geven dat het mogelijk wordt om de verklaring voor meerdere activiteiten te gebruiken.

3) Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met het oog op de dienstverlening?

De beslisboom – welk combinatie van antwoorden leidt tot welk resultaat – in de internetmodule wordt bewust niet inzichtelijk gemaakt voor de invuller. Bij grensgevallen is dat verdedigbaar omdat het variëren van antwoorden het risico vergroot dat de VAR in feite niet correct is. Ongetwijfeld zullen adviseurs een studie maken van de consequenties van verschillende antwoorden. Dat om een gewenste VAR te kunnen krijgen. Als de werkzaamheden vervolgens ook zó worden vormgegeven is dat legaal. Maar omdat de beslisboom in de internetmodule voor de invuller niet transparant is, moet hij daar een studie van laten maken of advies inwinnen bij iemand die dat onderzoek al heeft gedaan. In gevallen waar geen grenzen in het geding zijn, is het met het oog op de dienstverlening passend om voor de aanvrager transparant te maken hoe de internetmodule tot een beslissing komt.

Wij adviseren om de internetmodule zó vorm te geven dat bij het geven van antwoorden zoveel mogelijk inzichtelijk wordt gemaakt welke conclusie de Belastingdienst zal trekken over het type VAR.

Resumé

Het beleidsvoornemen om opdrachtgevers medeverantwoordelijk te maken voor op de VAR vermelde beschrijvingen van werkzaamheden en omstandigheden achten wij geen goede bijdrage aan het verminderen van de regeldruk omdat niet is aangetoond dat er een aanzienlijk probleem met schijnzelfstandigheid is.

Het beleidsvoornemen om het aanvragen van de VAR met een internetmodule gemakkelijker te maken kan de opdrachtnemer meer zekerheid en flexibiliteit bieden. Daarnaast kan het een bijdrage leveren aan het verminderen van de regeldruk. Daartoe is het vooral van belang dat de module geen vragen bevat waarvan het antwoord niet direct van invloed is op de VAR, en dat de module zo veel mogelijk gebruik maakt van informatie die al bij de overheid aanwezig is. Verder brengt het voorstel de gevolgen voor de inhoudelijke nalevingskosten niet (volledig) in beeld.

Eindoordeel

Alles overwegende adviseren wij om de internetmodule voor het aanvragen van de VAR door opdrachtnemers in samenhang met medeverantwoordelijkheid voor opdrachtgevers voor de VAR, niet in deze vorm in te dienen.

Hoogachtend,



J. ten Hoopen
Voorzitter



R.W. van Zijp
Secretaris