

Vergaderjaar 2014–2015

31 311

Zelfstandig ondernemerschap

Nr. 138

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 september 2014

In de brief van 23 april 2014 heb ik aangekondigd om het met die brief meegestuurde advies van Actal met betrekking tot de beleidsvoornemens van het kabinet rond de Verklaring arbeidsrelaties (VAR) van een meer uitgebreide reactie te voorzien.¹ In deze brief zal ik daartoe op de aanbevelingen uit het advies van Actal ingaan². De aanbevelingen richten zich zowel op de wijze waarop de internetmodule wordt vormgegeven als op de invoering van de medeverantwoordelijkheid voor de opdrachtgever. Bij haar advies heeft Actal nog geen rekening kunnen houden met de vervanging van de VAR door de BGL zoals opgenomen in het wetsvoorstel dat uw Kamer gelijktijdig heeft ontvangen.

Het advies van Actal bestaat uit drie onderdelen. Ten eerste heeft Actal gezien of er, gezien de problematiek waar het kabinetsbeleid zich op richt, een taak voor de overheid is en of regelgeving daarbij het meest aangewezen instrument is. Naar aanleiding daarvan komt Actal met de aanbeveling de medeverantwoordelijkheid voor de opdrachtgever niet in te voeren. De onderbouwing van deze aanbeveling is, dat naar het oordeel van Actal niet (voldoende) is aangetoond dat schijnzelfstandigheid een probleem is. Actal concludeert dit op grond van de uitkomsten van een recent in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken uitgevoerd onderzoek van SEOR omtrent schijnzelfstandigheid, waarbij wordt geconcludeerd dat de omvang van schijnzelfstandigheid niet nauwkeurig valt vast te stellen.³

Het oordeel van Actal dat het bestaan van schijnzelfstandigheid en de daardoor veroorzaakte problematiek onvoldoende onderbouwd zou zijn, onderschrijf ik niet.

De huidige systematiek, met een vrijwel ongeclausuleerde vrijwaring voor de opdrachtgever, maakt effectieve handhaving vrijwel onmogelijk. Los

¹ Kamerstuk 31 311, nr. 107, blz. 4.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ SEOR (2013), ZZP tussen werknemer en ondernemer.

van de exacte omvang van de problematiek is dit op zichzelf een afdoende reden om het systeem te hervormen.

Bij het kabinet bestaat geen twijfel over het feit dat schijnzelfstandigheid in de praktijk voorkomt. Zowel in uw Kamer als bij maatschappelijke organisaties wordt schijnzelfstandigheid als een reëel probleem gezien. Het kabinet wordt ook geregeld door maatschappelijke organisaties, waaronder zzp-organisaties, werkgeversorganisaties en vakbonden, opgeroepen om maatregelen te treffen om de misstanden als gevolg van schijnzelfstandigheid aan te pakken. Het gaat dan onder andere om het ontwijken van het moeten aanvragen van een tewerkstellingsvergunning voor ingezetenen van EU-lidstaten waarvoor beperkingen ten aanzien van het vrije verkeer van werknemers gelden, ontduiking van de Wet minimumloon, het ontwijken en daarmee onder druk zetten van cao-afspraken en ontslag van werknemers om hen vervolgens in te huren als «zelfstandige» zonder dat de arbeidsrelatie inhoudelijk wijzigt. Ook de conclusies die Actal aan het SEOR-onderzoek verbindt, kan ik niet plaatsen. Dat weliswaar de omvang van schijnzelfstandigheid moeilijk is vast te stellen en is te bewijzen – een probleem waar ook de Belastingdienst bij de handhaving geregeld tegenaan loopt – betekent geenszins dat schijnzelfstandigheid niet zou bestaan, danwel niet tot problemen zou leiden. De onderzoekers erkennen dan ook dat de omvang van schijnzelfstandigheid alleen nauwkeurig is vast te stellen op het niveau van de individuele overeenkomst tot arbeid.⁴ Bovendien worden zelfs volgens de laagste schatting van het SEOR 15.000 tot 20.000 belastingplichtigen ten onrechte als ondernemer in plaats van als werknemer aangemerkt. Tot slot ligt het voor de hand dat schijnzelfstandigen zelf niet snel geneigd zullen zijn deel te nemen aan een onderzoek naar schijnzelfstandigheid. De invoering van medeverantwoordelijkheid dient daarnaast meer doelen dan uitsluitend het bestrijden van schijnzelfstandigheid. Naar het oordeel van het kabinet dienen opdrachtgevers, die mede (en vaak grotendeels) verantwoordelijk zijn voor het inrichten van de arbeidsrelatie, ten principale ook te kunnen worden aangesproken op deze verantwoordelijkheid. De huidige situatie, waarbij uitsluitend de zelfstandige de gevolgen draagt van correcties achteraf, is naar de mening van het kabinet onrechtvaardig. De balans dient dan ook te worden hersteld. Zoals reeds aangegeven in de brief van 23 april 2014 zal deze aanbeveling dan ook niet worden overgenomen.

Vervolgens adviseert Actal om de internetmodule zo te gebruiken dat deze voor zowel opdrachtnemer als opdrachtgever zo snel mogelijk duidelijkheid en zoveel mogelijk (rechts)zekerheid geeft over de aard van hun arbeidsrelatie. Uitgangspunt van het kabinetsbeleid is om beide partijen rechtszekerheid te geven en te laten behouden over de aan- of afwezigheid van de verplichting of er loonheffingen moeten worden ingehouden en afgedragen. Partijen hebben dat zelf in de hand. Daarnaast kiest het kabinet ervoor om de schijnzekerheid die de VAR voor opdrachtnemers vaak met zich meebrengt over de fiscale kwalificatie voor de inkomstenbelasting met afschaffing van de VAR en de invoering van de BGL tegen te gaan.

In het tweede deel van haar advies gaat Actal in op de vraag of de voorgenomen maatregelen proportioneel zijn ten opzichte van het beleidsdoel, gezien vanuit het oogpunt van regeldruk. Daarbij doet Actal ten eerste de aanbeveling om de gegevens te hergebruiken die niet het risico op een foutieve opgave met zich meebrengen. In de toelichting op deze aanbeveling wordt daarbij gewezen op met name de persoonsgegevens van de aanvrager en zijn onderneming. Deze aanbeveling hangt nauw samen met de aanbeveling van Actal om geen gegevens uit te

⁴ SEOR (2013), ZZP tussen werknemer en ondernemer, blz. 51.

vragen die reeds bij de (gehele) overheid bekend zijn. Het kabinet onderschrijft het belang om bekende gegevens waar mogelijk te hergebruiken. De webmodule is gericht op het opslaan van reeds ingevulde gegevens zodat deze bij nieuwe aanvragen kunnen worden hergebruikt. De Belastingdienst zal zich er voor blijven inzetten om het gebruiksgemak van de webmodule zoveel mogelijk te optimaliseren. Hieraan zijn technische beperkingen verbonden. Behalve dat het qua ICT ingewikkeld is om alle bij de Belastingdienst bekende informatie te koppelen aan de webmodule is het zo dat niet alle bestanden van alle overheidsorganisaties aan elkaar zijn gekoppeld. Dit beperkt de mogelijkheid voor automatische gegevensuitwisseling.

Ook adviseert Actal om het aantal VAR-aanvragen te monitoren en maatregelen te treffen tegen een eventuele onnodige groei hiervan. Wanneer sprake is van een onnodige groei wordt niet geheel duidelijk uit het advies. Als Actal hier doelt op het feit dat de VAR vanwege de gevolgen voor de inhoudingsplicht ook wordt gebruikt voor situaties waarin de VAR eigenlijk niet nodig is, dan onderschrijf ik dat hier sprake is van onnodig en dus ongewenst gebruik van de VAR. Dat wordt echter in de hand gewerkt door het in de huidige situatie ontbreken van de verantwoordelijkheid voor de controle op de juistheid van de VAR-aanvraag door de opdrachtgever. De voordelen van de vrijwaring van de inhoudingsplicht van bepaalde VAR's zijn immers zodanig dat in verhouding tot de (relatief) zeer geringe moeite die hier tegenover staat, automatisch wordt gekozen om de opdrachtnemer te vragen zo'n VAR te overleggen, zonder de noodzaak daartoe te onderzoeken. De medeverantwoordelijkheid van de opdrachtgever draagt er dan ook aan bij dat opdrachtgevers bewuster na gaan denken of ze de BGL (die de VAR vervangt) daadwerkelijk nodig hebben, omdat door de medeverantwoordelijkheid extra eisen worden verbonden aan het verkrijgen van rechtszekerheid ten aanzien van de loonheffingen. Het valt te verwachten dat opdrachtgevers gaan afwegen of zij liever de extra verplichtingen die de BGL met zich meebrengt om rechtszekerheid te verkrijgen voor hun rekening nemen dan zelf na te gaan of zij de BGL wel nodig hebben. In het merendeel van de arbeidsrelaties zal immers geen twijfel bestaan over de kwalificatie van de arbeidsrelatie en het bestaan van loonheffingen daarbij.

Mogelijk doelt Actal erop dat opdrachtnemers vaker meer dan één VAR (BGL) nodig zullen hebben. Actal heeft in het derde deel van haar advies de aanbeveling opgenomen om mogelijk te maken dat de VAR (BGL) voor meerdere activiteiten gebruikt kan worden. Het zal inderdaad mogelijk zijn om de BGL voor meerdere activiteiten te gebruiken. Zoals hiervoor reeds aangegeven beoordeelt de Belastingdienst het door de BGL-aanvrager gepresenteerde feitencomplex en betreft dat oordeel alleen dat feitencomplex. Opdrachtnemer en opdrachtgever kunnen slechts dan rechten aan de BGL ontleen als hun arbeidsrelatie ook overeenkomt met dat feitencomplex. Indien dit feitencomplex in meerdere arbeidsrelaties gelijkluidend is, kan daarvoor – net als nu het geval is – telkens dezelfde BGL worden gebruikt. Is dat niet het geval dan zal de Belastingdienst dit andere feitencomplex moeten beoordelen om hierover een oordeel te kunnen vellen. Daarbij merk ik ten overvloede op dat er vele werkenden zijn die een (of meerdere) dienstbetrekking(en) hebben en daarnaast een (of meer) onderneming(en) drijven. Het zou niet terecht zijn als al deze arbeidsrelaties als onderneming danwel als dienstbetrekking zouden worden aangemerkt.

Vervolgens adviseert Actal om de nalevingskosten van de opdrachtgever in kaart te brengen als gevolg van zijn verplichting om de VAR (BGL) te controleren met betrekking tot het deel waarvoor hij medeverantwoordelijk wordt voor de juistheid. Daarbij valt op dat Actal zelf aangeeft dat de

omvang van deze nalevingskosten vooraf niet goed is in te schatten. In de berekende en door Actal aangehaalde toename van administratieve lasten voor opdrachtgevers van € 4,2 mln. is tevens rekening gehouden met deze administratieve verplichtingen. De (overige) administratieve handelingen zoals het bewaren van de VAR en het moeten tonen daarvan bij controle, wijzigen niet ten opzichte van de bestaande situatie omdat die verplichtingen nu ook reeds bestaan.

Tot slot van het tweede deel van het advies komt Actal met een dubbele aanbeveling. Ten eerste adviseert zij om geen vragen te stellen die geen invloed hebben op de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Met betrekking tot deze aanbeveling merk ik ten eerste op dat de voorbeelden van vragen die Actal noemt, deels wel degelijk (ook in de jurisprudentie) worden gebruikt voor de kwalificatie van de arbeidsrelatie bij de VAR-aanvraag. Wel is juist dat ook vragen worden gesteld met het oog op de handhaving. De huidige problematiek rondom schijnzelfstandigheid heeft aangetoond dat alleen met een geloofwaardige handhaving schijnzelfstandigheid bestreden kan worden. Het is daarbij cruciaal dat de Belastingdienst beter in beeld krijgt hoe BGL-houders in de praktijk werken zodat efficiënter kan worden gehandhaafd. De invoering van de BGL kan echter aanleiding zijn om, nadat wat ervaring met de (handhaving op de) BGL is opgedaan, de noodzaak van bepaalde vragen opnieuw te bezien. Waar mogelijk zal het aantal vragen dat aanvragers moeten beantwoorden in de toekomst zoveel mogelijk (verder) beperkt worden.

Het tweede deel van de aanbeveling die Actal doet om bij de VAR-aanvraag direct aan de aanvrager duidelijk te maken waarvoor de opdrachtgever medeverantwoordelijkheid moet aanvaarden, is in lijn met mijn wens om de kans dat opdrachtnemers de VAR naar juistheid invullen zoveel mogelijk te vergroten. Als opdrachtnemers weten dat de opdrachtgever hen niet zal inhuren als de antwoorden op de vragen waar de opdrachtgever medeverantwoordelijk voor is onjuist zijn, zullen zij eerder geneigd zijn die vragen altijd naar waarheid in te vullen. Dat is zowel wenselijk vanuit een oogpunt van naleving als het beperken van administratieve lasten. De Belastingdienst heeft mij echter laten weten dat het in de webmodule tonen voor welke vragen de medeverantwoordelijkheid geldt niet meer te realiseren is zonder dat de oplevering van de webmodule vertraging oploopt. In plaats daarvan zal de Belastingdienst daarom op allerlei wijzen, waaronder op de website en in het handboek loonheffingen, kenbaar maken wat de vragen in de webmodule zijn, de antwoorden op welke vragen leiden tot medeverantwoordelijkheid van de opdrachtgever en de wijze waarop die medeverantwoordelijkheid op de BGL tot uitdrukking wordt gebracht. Deze communicatie zal gereed zijn op het moment dat de aanvraag van een BGL mogelijk is.

Tot slot heeft Actal nog één aanbeveling met betrekking tot de vraag of bij de beleidsvoornemens rond de VAR is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met het oog op dienstverlening. Actal adviseert de internetmodule zo vorm te geven dat bij de beantwoording zoveel mogelijk inzicht wordt gegeven welke conclusies de Belastingdienst hieraan zal verbinden met betrekking tot het type VAR. Deze aanbeveling is door de vervanging van de VAR door de BGL enigszins achterhaald. Wel verdient het opmerking dat aan een enkel antwoord geen conclusies kunnen worden verbonden of de BGL wel of niet zal worden afgegeven. Het gaat immers om de beoordeling van de antwoorden in onderlinge samenhang. Wel overweeg ik om mogelijk te maken dat nadat alle vragen van de internetmodule zijn beantwoord en er een kwalificatie van die antwoorden wordt gegeven in de vorm van een VAR, de internetmodule globaal te laten toelichten waarom tot een bepaald oordeel wordt gekomen. Dit is technisch ingewikkeld en vergt extra tijd om te kunnen

realiseren. Ook is nog niet duidelijk met welke kosten dit gepaard gaat. Wel kan het begrip kweken waarom tot een bepaald oordeel is gekomen. Hoewel ik dit vanuit een oogpunt van dienstverlening dus wenselijk acht, moet ik de voor- en nadelen van een dergelijke exercitie nog tegen elkaar afwegen. Een dergelijke uitleg zal daarom bij de introductie van de internetmodule nog niet beschikbaar zijn.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes