

Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (Vbar)

Impact: beperkt / **middelgroot** / ingrijpend

			
Interactie burgers/bedrijven	x		
Maakbaarheid systemen			x
Handhaafbaarheid		x	
Fraudebestendigheid		nvt	
Complexiteitsgevolgen		x	

Risico procesverstoringen: groot / **gemiddeld** / klein

	<i>incidenteel</i>	<i>structureel</i>
Uitvoeringskosten		
• Dienstverlening	€ 1,62 mln.	€ 0
• Handhaving/toezicht	€ 10,38 mln.	€ 0,58 mln.
• Automatisering	€ 0,87 mln.	€ 0,13 mln.

Personele gevolgen: 105 fte incidenteel
4,5 fte structureel

Invoering mogelijk per: 1 – 1 – 2026

Beslag portfolio: beperkt

Eindoordeel: uitvoerbaar met inachtneming van de genoemde risico's, waaronder de mogelijkheid dat de Belastingdienst andere handhavingskeuzes moet maken. Zie verder onderaan deze uitvoeringstoets.

Beschrijving voorstel/regeling

Het voorstel bevat twee aanpassingen van artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek (BW):

- 1) Het definieert wanneer sprake is van het verrichten van arbeid 'in dienst' van een werkgever aan de hand van de onderlinge verhouding van twee hoofdelementen:
 - werkinhoudelijke en organisatorische sturing (W van werknemerschap);

- werken voor eigen rekening en risico (Z van zelfstandige)

In het geval W zwaarder weegt dan Z is er sprake van een arbeidsovereenkomst. In het geval Z zwaarder weegt dan W is er geen sprake van een arbeidsovereenkomst. In het geval dat de elementen W en Z in evenwicht zijn, wordt gekeken of de werkende zich doorgaans als ondernemer in het economisch verkeer gedraagt (OP).

- 2) Het introduceert een arbeidsrechtelijk rechtsvermoeden van het bestaan van een arbeidsovereenkomst. Indien tegen een beloning van ten hoogste € 32,24 per uur arbeid voor een ander wordt verricht, wordt vermoed dat deze arbeid wordt verricht krachtens arbeidsovereenkomst. Het rechtsvermoeden is niet van toepassing als arbeid voor een natuurlijk persoon wordt verricht. Alleen de werknemer kan een beroep doen op het rechtsvermoeden. Uitvoeringsorganisaties kunnen er geen beroep op doen.

Artikel 7:610 BW definieert de arbeidsovereenkomst en werkt rechtstreeks door naar de Wet op de loonbelasting 1964 en de werknemersverzekeringswetten, en is daarmee van groot belang voor de loonbelasting en premieheffing.

De twee hoofdelementen en element OP worden verder uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur (AMvB). Een herijking van deze toets is mogelijk nodig op het moment dat de AMvB is gepubliceerd.

Interactie burgers/bedrijven

Het wetsvoorstel is van toepassing op een grote groep opdrachtgevers en opdrachtnemers. Om hen goed mee te nemen en uitleg te geven over deze nieuwe wetgeving is een intensief communicatietraject essentieel. De primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij SZW. In overleg met SZW zal ook de Belastingdienst een communicatieplan en -strategie opstellen voor de fiscale naleving. Door de Belastingdienst zullen aanvullende communicatiemiddelen worden ontwikkeld om het wetsvoorstel en het daarin opgenomen toetsingskader duidelijk te communiceren met burgers en bedrijven ten behoeve van de naleving van fiscale wetgeving.

Daarnaast wordt de website van de Belastingdienst aangepast, moeten nieuwe (systeem)brieven en nieuwsberichten worden opgesteld en verwacht de BelastingTelefoon extra vragen van burgers en bedrijven. Dit betekent dat voor een goede communicatie er minimaal een jaar voorafgaand aan de invoeringsdatum duidelijkheid moet zijn over deze nieuwe wetgeving.

Maakbaarheid systemen

Het beoordelen van de kwalificatie van de arbeidsrelatie is een verantwoordelijkheid van de werkgevende en werkende. Zij verwerken dit in hun aangifte. Er wordt daarom geen impact verwacht op de massale processen. Wel zal het bestaande detectiemodel moeten worden aangepast aan de nieuwe wetgeving.

Handhaafbaarheid

Het wetsvoorstel betreft voornamelijk een codificatie van de bestaande jurisprudentie met een nieuw element. Het wetsvoorstel bevat een duidelijker en hanteerbaarder toetsingskader dat als behulpzaam is gewaardeerd door de Belastingdienst. Dit levert een bijdrage aan de beoordeling die gedaan wordt door opdrachtgevers en opdrachtnemers waardoor verwacht wordt dat dat tot een grotere regelnaleving en een hogere compliance leidt. Dit komt de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie van de Belastingdienst ten goede. Die strategie gaat ervan uit dat burgers en bedrijven "zoveel mogelijk uit zichzelf regels naleven, zonder dwingende en kostbare acties van de zijde van de Belastingdienst." Of deze bijdrage aan de regelnaleving inderdaad zal plaatsvinden en hoe groot deze bijdrage zal zijn, moet nog blijken.

Omdat het wetsvoorstel voornamelijk een codificatie is van bestaande jurisprudentie, concludeert de Belastingdienst dat het wetsvoorstel in gelijke mate uitvoerbaar is als de bestaande wet- en regelgeving. Het beoordelen van een dienstbetrekking kan deels eenvoudiger worden doordat de categorieën overzichtelijker zijn weergegeven. De handhaafbaarheid kan daarentegen juist lastiger worden omdat in voorkomende gevallen het ondernemerschap van de werkende beoordeeld moet worden (element OP). De Belastingdienst verwacht dat door het element OP het maken van groepen van vergelijkbare werkenden wordt bemoeilijkt. Dit zal enkel nog kunnen plaatsvinden wanneer er duidelijk overwicht

is van element W. Ook verwacht de Belastingdienst meer discussie over wat een vergelijkbare groep is en bestaat er een risico dat burgers en bedrijven verwachten dat als voldaan wordt aan het element OP er sprake is van werken buiten dienstbetrekking en er dus aan voorbijgegaan wordt dat eerst aan W moet worden getoetst.

Een ander risico is dat er een verschuiving gaat plaatsvinden naar het tussenschuiven van een vennootschap voor het uitvoeren van de werkzaamheden waarmee wordt geprobeerd een dienstbetrekking te voorkomen. Het is erg lastig om een dergelijke opzet te bestrijden.

Het feit dat de weging tussen de hoofdelementen niet is ingevuld in het wetsvoorstel leidt waarschijnlijk tot discussies. Dit is gelijk aan de huidige situatie. De Belastingdienst verwacht daarnaast extra signalen te ontvangen naar aanleiding van het rechtsvermoeden.

Samengevat bevat het wetsvoorstel een duidelijker en hanteerbaarder toetsingskader dat als behulpzaam is gewaardeerd door de Belastingdienst. Ondanks dat het wellicht voor een (grote) groep duidelijker wordt om te beoordelen of er sprake is van een dienstbetrekking, is het proces van het vaststellen van een arbeidsrelatie voor de Belastingdienst nog steeds arbeidsintensief. De doelgroep is dusdanig groot dat de Belastingdienst de naleving van de wet- en regelgeving niet bij iedereen kan afdwingen, niet in de huidige situatie, niet onder de nieuwe wetgeving en ook niet als het handhavingsmoratorium is komen te vervallen. De Belastingdienst is ook niet de hoeder van de arbeidsmarkt.

Fraudebestendigheid

Niet van toepassing.

Complexiteitsgevolgen

Het wetsvoorstel ordent de jurisprudentie en bevat een duidelijker en hanteerbaarder toetsingskader. Het bevat echter ook een nieuw element (OP) en de weging tussen de hoofdelementen is niet ingevuld. Er blijft sprake van open normen. Daarnaast verwacht de Belastingdienst een toename van het aantal vragen, verzoeken om informatie en vooroverleg. De complexiteit zal derhalve vooralsnog ongeveer hetzelfde blijven. Op termijn, als de regelgeving duidelijker is geworden door

bijvoorbeeld nieuwe jurisprudentie en als het wetsvoorstel leidt tot minder schijnzelfstandigen, zal de complexiteit verminderen.

Risico procesverstoringen

Het grootste risico is dat er eenzelfde situatie ontstaat als bij de invoering van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelatie (DBA) in 2016. De Belastingdienst is destijds overstelpt met verzoeken voor vooroverleg en modelovereenkomsten die de Belastingdienst niet aankon.

De reacties uit de markt lijken erop te duiden dat de markt de wet percipieert als een verandering in plaats van een codificatie van bestaande wet- en regelgeving. Daarnaast zijn de reacties van de markt op het wetsvoorstel overwegend negatief. De Belastingdienst verwacht daarom dat de invoering van het wetsvoorstel tot meer vragen en verzoeken voor vooroverleg, modelovereenkomsten en beschikkingen verzekeringsplicht zal leiden en tot mogelijke onrust. Hoeveel vragen zullen worden gesteld, hoe groot die onrust is en of die ontstaat als gevolg van dit wetsvoorstel en/of van het afschaffen van het handhavingsmoratorium is moeilijk te duiden. Er zijn twee scenario's gemaakt: een scenario waarin er weinig onrust op de arbeidsmarkt ontstaat en een scenario waarin er wel onrust ontstaat.

De Belastingdienst verwacht ook een extra werkstroom in de omzetbelasting omdat zzp-ers naar aanleiding van het wetsvoorstel (al dan niet vrijwillig) in loondienst gaan en zich niet correct afmelden voor de omzetbelasting. Zij komen dan terecht in de verzuimbehandeling. De gevolgen voor de inkomensheffing en de dienstverlening zijn in beide scenario's nog niet in beeld gebracht.

Het is de vraag of de benodigde capaciteit tijdig kan worden geworven. Indien de Belastingdienst de capaciteit niet kan werven, opleiden en behouden, moet de Belastingdienst keuzes maken. Dit kan betekenen dat de uitvoering van andere wetgeving onder druk komt te staan, voorgeschreven termijnen niet worden gerealiseerd of bepaalde werkzaamheden niet meer kunnen worden uitgevoerd.

Uitvoeringskosten

De incidentele uitvoeringskosten bedragen € 12,87 mln., de structurele uitvoeringskosten bedragen € 0,71 mln. Hierbij is ervan uitgegaan dat er weinig onrust op de arbeidsmarkt ontstaat.

Personele gevolgen

Het voorstel vergt 105 fte incidenteel en 4,5 fte structureel. Hierbij is ervan uitgegaan dat er weinig onrust op de arbeidsmarkt ontstaat.

Invoeringsmoment

Invoering is mogelijk per 1 januari 2026. Voor een goede implementatie is er minimaal een jaar voorafgaand aan de invoeringsdatum duidelijkheid nodig over deze nieuwe wetgeving.

Eindoordeel

Het voorstel is uitvoerbaar met inachtneming van de genoemde risico's, waaronder de mogelijkheid dat de Belastingdienst andere handhavingskeuzes moet maken. Een herijking van deze toets is mogelijk nodig op het moment dat de AMvB is gepubliceerd.

Onrust in de arbeidsmarkt leidt mogelijk tot verzoeken om vooroverleg, modelovereenkomsten en beschikkingen verzekeringsplicht die de Belastingdienst niet aankon. Het afschaffen van de mogelijkheid van het indienen van verzoeken voor modelovereenkomsten geeft mogelijk verlichting en zal worden onderzocht op haalbaarheid. Daarnaast wordt verkend of met maatregelen, zoals explicieter communiceren over de voorwaarden van vooroverleg, de stroom verzoeken tot vooroverleg beter kan worden beheerst.

Indien de Belastingdienst de benodigde capaciteit voor dit wetsvoorstel niet kan werven, opleiden en behouden, moet de Belastingdienst keuzes maken hetgeen kan betekenen dat de uitvoering van andere wetgeving onder druk komt te staan, voorgeschreven termijnen niet worden gerealiseerd of bepaalde werkzaamheden niet meer kunnen worden uitgevoerd.