

Vergaderjaar 2014–2015

**34 036**

## **Wijziging van enkele belastingwetten en enkele andere wetten ten behoeve van het vervangen van de Verklaring arbeidsrelatie door de Beschikking geen loonheffingen (Wet invoering Beschikking geen loonheffingen)**

**Nr. 7**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 19 december 2014

#### **Inhoudsopgave**

	<b>blz.</b>
1. Inleiding	1
2. Algemeen	6
3. Noodzaak aanpassing VAR-systematiek	10
4. Beschikking geen loonheffingen	12
5. Herstel evenwicht tussen verantwoordelijkheid van opdrachtgevers en verantwoordelijkheid van opdrachtnemers	12
6. Webmodule	17
7. Handhaving	22
8. Budgettaire aspecten	23
9. Administratieve lasten	23
10. Artikelsgewijze toelichting	26
11. Overig	26

#### **1. Inleiding**

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, de SP, het CDA, de PVV, D66, de ChristenUnie en de SGP. Ik ben blij dat de leden van de fractie van de PvdA mijn mening delen dat de handhaving van de Verklaring arbeidsrelatie (VAR) moet worden verbeterd. Ik ben het met de leden van de fractie van D66 eens dat zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) een belangrijke bijdrage leveren aan de Nederlandse economie.

Verschillende fracties hebben vragen gesteld over de medeverantwoordelijkheid, de vrijwaring en de handhaving. Ik hecht eraan deze vragen in onderlinge samenhang te beantwoorden en zal daarom in deze inleiding eerst op deze thema's ingaan. Vervolgens worden de andere vragen beantwoord, waarbij zo veel mogelijk de volgorde van het verslag wordt aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

De leden van de fracties van de VVD, de PvdA, de SP, het CDA, de PVV, D66, de ChristenUnie en de SGP hebben vragen gesteld over een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel, namelijk het beter in balans brengen van de verantwoordelijkheden van de opdrachtnemer en de opdrachtgever. De leden van de fractie van D66 vragen naar de noodzaak hiervan. De leden van de fracties van de VVD, de PvdA, de SP, het CDA en D66 vragen naar de gevolgen voor bonafide opdrachtgevers. De leden van de fractie van de SGP vragen of precies duidelijk is voor welke condities de opdrachtgever verantwoordelijk is en voor welke de opdrachtnemer. Het zwaartepunt van die vragen lijkt te liggen bij de veronderstelling dat de opdrachtgever zijn «vrijwaring voor de loonheffingen», zoals hij die thans geniet onder de systematiek van de VAR, kwijt zou raken. Die veronderstelling is niet juist. De vrijwaring blijft bestaan zolang de opdrachtgever er zorg voor draagt dat de vormgeving van zijn arbeidsrelatie met de opdrachtnemer – voor zover hij hierop invloed heeft – overeenkomt met de Beschikking geen loonheffingen (BGL). Anders dan in de systematiek van de VAR wordt hij medeverantwoordelijk voor de beoordeling of de BGL van toepassing is op de arbeidsrelatie, voor zover het aspecten betreft waar de opdrachtgever invloed op heeft. Aangezien opdrachtgever en opdrachtnemer hun arbeidsrelatie samen vormgeven en hierover ook afspraken maken, is het logisch dat zij ook samen verantwoordelijk zijn voor het beoordelen van de aard van hun arbeidsrelatie. In de huidige VAR-systematiek heeft de opdrachtgever geen verantwoordelijkheid (en overigens ook niet de mogelijkheid) om na te gaan of de VAR op goede gronden is afgegeven en correct weergeeft hoe de arbeidsrelatie is vormgegeven. Die verantwoordelijkheid ligt bij de VAR volledig bij de opdrachtnemer; hij vult de aanvraag in en hij is verantwoordelijk voor de juistheid van de verstrekte gegevens. Omdat daarnaast de gevolgen van een VAR die niet aansluit bij de werkelijke situatie, in het geval van een VAR-wuo (winst uit onderneming) of VAR-dga (directeur-grotaandeelhouder) eenzijdig neerslaan bij de opdrachtnemer, hebben opdrachtgevers ook geen aanleiding om na te gaan of de aan hem overgelegde VAR-wuo of VAR-dga overeenstemt met de feitelijke arbeidsrelatie en dus op goede gronden is afgegeven. De BGL bevat een aantal zogenoemde stellingen die de gronden weergeven op basis waarvan de BGL is afgegeven. Die stellingen vormen de weergave van de arbeidsrelatie zoals de aanvrager deze ziet. De stellingen hebben expliciet betrekking op de elementen die binnen de invloedssfeer van de opdrachtgever vallen en die dus relatief eenvoudig door de opdrachtgever kunnen worden gecontroleerd. Dit betekent bijvoorbeeld dat de in de BGL opgenomen stellingen geen betrekking zullen hebben op het aantal opdrachtgevers dat de opdrachtnemer heeft. Een dergelijk gegeven valt buiten de invloedssfeer van de opdrachtgever en hij kan de juistheid daarvan dan ook niet beoordelen. Doordat de opdrachtgever bij de BGL eenvoudig kan controleren of die overeenstemt met de feitelijke vormgeving van de arbeidsrelatie, kan ook de vrijwaring voor de loonheffingen hieraan worden verbonden. Het is dus juist dat de opdrachtgever medeverantwoordelijk kan worden voor de afdracht of voldoening van de verschuldigde loonheffingen ingeval de BGL niet in overeenstemming blijkt met de werkelijke feiten en omstandigheden en sprake blijkt te zijn van een dienstbetrekking. Maar het is evenzeer juist dat de opdrachtgever er zelf voor kan zorgen dat die feiten en omstandigheden wel overeenkomen met die zoals in de BGL vermeld. Op deze wijze wordt de balans, die onder de VAR (bij de VAR-wuo en de VAR-dga) wel heel eenzijdig ten nadele van de opdrachtnemer uitslaat, meer in evenwicht gebracht. Beide partijen zijn verantwoordelijk voor de vormgeving van hun arbeidsrelatie en beiden moeten dus ook een vorm van verantwoordelijkheid hebben voor de juiste fiscale kwalificatie daarvan. Hiervan gaat tevens een preventief effect uit.

Voor opdrachtnemers (zzp'ers) heeft het invoeren van de BGL een aantal voordelen, dit mede in reactie op de vraag van de leden van de fractie van de VVD naar de voordelen van een BGL voor een zelfstandige ten opzichte van de huidige VAR en de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie hoe met de nieuwe systematiek voorkomen wordt dat opdrachtgevers misbruik maken van de positie van zzp'ers.

1. Met het wetsvoorstel wordt een nieuwe systematiek ingevoerd die een preventieve werking heeft. Opdrachtgever en opdrachtnemer kunnen samen controleren of de BGL van toepassing is op hun arbeidsrelatie. De verantwoordelijkheid voor de naleving van de wetgeving over de BGL (nu nog: VAR), en de gevolgen bij niet-naleving, komen niet meer eenzijdig bij de zzp'er terecht. De opdrachtgever wordt medeverantwoordelijk.
2. Door de webmodule die de papieren VAR vervangt, wordt het gebruiksgemak voor de zzp'er groter en de doorlooptijd korter. De webmodule geeft al meteen na afronding van de aanvraag een oordeel aan de aanvrager waardoor de zzp'er direct weet waar hij aan toe is.
3. De webmodule geeft niet alleen een oordeel, maar geeft ook inzicht in de argumentatie waarop dat oordeel is gebaseerd. Met dat inzicht kunnen zzp'er en opdrachtgever desgewenst de inrichting van hun arbeidsrelatie aanpassen. Hierdoor wordt de naleving bevorderd en schijnzelfstandigheid voorkomen.
4. Met de in het wetsvoorstel geïntroduceerde BGL wordt daarnaast geen onderscheid meer gemaakt tussen houders van de huidige VAR-wuo en VAR-dga enerzijds en houders van de huidige VAR-row (resultaat overige werkzaamheden) anderzijds. Een opdrachtgever komt immers alleen bij een VAR-wuo en een VAR-dga in aanmerking voor de vrijwaring voor de loonheffingen, en niet bij de VAR-row. Met de invoering van de BGL kunnen ook de houders van de huidige VAR-row een beschikking krijgen waarmee hun opdrachtgever in aanmerking komt voor de vrijwaring voor de loonheffingen.

De opdrachtnemer houdt onder de BGL dezelfde verantwoordelijkheid als nu bij de VAR. Hij is degene die de aanvraag doet en hij is verantwoordelijk voor de juistheid van alle informatie die hij invult bij het doen van de aanvraag. De verdeling van de verantwoordelijkheid is dus als volgt: staat de stelling op de BGL dan zijn beide partijen verantwoordelijk, staat de stelling niet op de BGL dan is alleen de opdrachtnemer verantwoordelijk. Door de rechtszekerheid die ook de BGL onder omstandigheden brengt, gaat het kabinet er niet van uit dat opdrachtgevers huiverig zullen worden om zzp'ers in te huren. Ook het recent afgeronde onderzoek naar de te verwachten arbeidsmarkteffecten geeft daartoe geen aanleiding.<sup>1</sup> Opdrachtgevers en opdrachtnemers maken samen afspraken die terugkomen in de BGL en die daarmee voor beiden duidelijkheid biedt over die afspraken en de kwalificatie daarvan. Dat geeft meer zekerheid dan voorheen, waar slechts één partij, de opdrachtnemer, was betrokken bij de VAR. De NOB stelt in dit verband dat op de opdrachtgever met de BGL de naar haar mening zware taak rust om continu te monitoren of de op de BGL vermelde feiten en omstandigheden niet veranderen. De leden van de fractie van de VVD vragen naar een reactie op deze kritiek. De leden van de fractie van het CDA stellen een vergelijkbare vraag. Ik deel niet de mening van de NOB. Juist omdat opdrachtgever en opdrachtnemer zelf de vormgeving van de arbeidsrelatie bepalen, kan zorgdragen van een continuering naar mijn mening niet als een zware taak worden gezien. Voor veel werkzaamheden zal bovendien geen BGL nodig zijn, nu de BGL alleen bedoeld is voor twijfelgevallen; voor overeenkomsten die ook veel kenmerken hebben van een dienstbetrekking waardoor er bij een

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2014/15, 31 311, nr. 137.

opdrachtgever onzekerheid kan bestaan over het moeten afdragen of voldoen van de loonheffingen. Indien een zzp'er met een BGL wil werken, zal hij vaak met één BGL kunnen volstaan, tenzij hij verschillende soorten werkzaamheden verricht. Daarnaast zal een groep opdrachtnemers twee of hooguit drie BGL's nodig hebben. De eerste aanvraag van een BGL kost ongeveer 20 minuten. Bij een volgende BGL worden alle al eerder ingevulde gegevens overgenomen. De opdrachtnemer wijzigt slechts de vraag die afwijkt of de vragen die afwijken. Daarom neemt een tweede of derde aanvraag gemiddeld genomen veel minder tijd in beslag dan de eerste aanvraag.

De leden van de fracties van de VVD, de PvdA, de SP, het CDA, D66 en de SGP hebben vragen gesteld over de handhaving van de wetgeving over de BGL. De leden van de fractie van de PvdA vragen of aan de hand van een voorbeeld kan worden geschetst hoe handhaving met de BGL zal plaatsvinden en hoe de handhavingspraktijk gaat veranderen ten opzichte van de huidige praktijk onder de VAR. Ook de leden van de fracties van de VVD en D66 vragen op welke manier de invoering van de BGL bijdraagt aan betere mogelijkheden tot handhaving bij de Belastingdienst. De leden van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA en D66 vragen naar de mogelijkheden om nu al, onder de VAR, opdrachtgevers aan te pakken die een verkeerde voorstelling van zaken geven. Zoals hiervoor ook al aangegeven ontbreekt op dit moment een juridische verantwoordelijkheid van de opdrachtgever. Bij een onjuiste VAR-wuo of VAR-dga kan de Belastingdienst daarom in beginsel niet handhaven bij de opdrachtgever en is alleen handhaving bij de opdrachtnemer mogelijk. Door in dit wetsvoorstel de verantwoordelijkheid mede bij de opdrachtgever te leggen wordt deze beperking in de handhavingsmogelijkheden van de Belastingdienst weggenomen. Handhaving bij de opdrachtgever is overigens alleen mogelijk, indien een onjuiste toepassing van de BGL zijn medeverantwoordelijkheid raakt. Er kan dan bij hem een zogenoemde correctieverplichting of een naheffingsaanslag worden opgelegd. Indien de onjuiste toepassing van de BGL niet de medeverantwoordelijkheid van de opdrachtgever raakt, kan uitsluitend bij de opdrachtnemer worden gehandhaafd. In dat geval kan die handhaving plaatsvinden in de vorm van een correctie bij de aanslag inkomstenbelasting.

Ter verduidelijking schets ik hierna een voorbeeld van de voorziene praktijk onder de BGL. Stel dat de Belastingdienst een opdrachtgever controleert en de opdrachtgever heeft BGL's in zijn administratie. De opdrachtgever werkt volgens vaste overeenkomsten met al zijn opdrachtnemers en de Belastingdienst stelt vast dat in de praktijk in overeenstemming met die overeenkomsten wordt gewerkt. De Belastingdienst kan deze overeenkomsten dan naast de BGL's leggen en beoordelen of de BGL's daarmee in overeenstemming zijn en dus van toepassing zijn. Op de BGL staat de soort werkzaamheden en de wijze waarop en de condities waaronder die werkzaamheden worden verricht. Als overeenkomstig de BGL wordt gewerkt, is de opdrachtgever gevrijwaard voor de loonheffingen. Komen de omstandigheden die vermeld staan op de BGL niet overeen met de feitelijk aangetroffen situatie, dan komt de vrijwaring te vervallen. Als vervolgens zou blijken dat er sprake is van een dienstbetrekking kan de Belastingdienst een correctieverplichting of een naheffingsaanslag loonheffingen opleggen. Hiernaast blijft het mogelijk om te handhaven bij de opdrachtnemer door een correctie bij de aanslag inkomstenbelasting.

Er zijn verschillende vragen gesteld over de wijze waarop op dit moment toezicht wordt gehouden op de wetgeving omtrent de VAR. De Belastingdienst heeft de wettelijke taak om te controleren of er sprake is van inhoudings- en premieplicht. Hierin heeft de Belastingdienst geen eigen beleidsruimte, maar volgt hij de wet- en regelgeving en jurisprudentie. In

de uitvoering van deze wettelijke taak maakt de Belastingdienst gebruik van de verschillende instrumenten van handhavingsregie. Dit varieert van communicatie, dienstverlening, voorlichting, afspraken met bedrijven/intermediairs/koepels, controles en boekenonderzoeken. Al deze instrumenten van handhavingsregie zijn ook van toepassing op de doelgroep zzp'ers. In het toezicht op de VAR wordt zowel steekproefsgewijs (aselect) als risicogericht toezicht toegepast. Bij risicogericht toezicht wordt op basis van profielen en signalen van binnen- en buiten de Belastingdienst bepaald welke sectoren/branches/ondernemingen een verhoogd risico hebben. Niet zelden komen signalen van marktpartijen, die vrezen dat het gelijke speelveld wordt aangetast door een verkeerde toepassing van de VAR bij hun concurrenten. Specifiek gericht op de VAR van de zzp'er zijn er twee momenten waar de Belastingdienst toezicht uitoefent, namelijk:

- tijdens het afgifteproces van de VAR door zzp'ers, en
- achteraf via controles/bezoeken bij zzp'ers.

Door de toepassing van instrumenten zoals risicoselectie in de handhaving verschilt de kans op controle per zzp'er. Uiteraard is de handhavingscapaciteit van de Belastingdienst niet onbeperkt. Gelet op het feit dat er ongeveer 500.000 VAR's per jaar worden afgegeven, is de kans op een controle beperkt. Om deze reden wordt er met de BGL een systematiek voorgesteld die een meer preventieve werking heeft.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet wil ingaan op de kritiek van de zzp-organisaties dat malafide opdrachtgevers de BGL gaan mijden. Ook de leden van de fractie van D66 vragen naar de gevolgen van de BGL voor malafide opdrachtgevers. Doordat de opdrachtgever medeverantwoordelijk wordt voor de juiste toepassing van de BGL, wordt het mogelijk om bij opdrachtgevers te handhaven. Indien een opdrachtgever ervoor kiest om geen gebruik te maken van de BGL, is deze opdrachtgever niet *medeverantwoordelijk* maar *volledig* verantwoordelijk voor het beoordelen van zijn arbeidsrelaties. Bij onderzoek wordt gekeken of de afweging die de opdrachtgever heeft gemaakt aansluit bij de feitelijke situatie.

Handhaving door de Belastingdienst zal overigens gevarieerd worden ingezet, zowel bij opdrachtgevers die BGL's in hun administratie hebben als bij opdrachtgevers die dat om verschillende redenen niet hebben. Met de komst van de BGL zet de Belastingdienst zijn toezicht efficiënter in nu bij één loket, de opdrachtgever, met betrekking tot meerdere arbeidsrelaties toezicht kan worden uitgeoefend en zo nodig kan worden geëffectueerd. De verwachting is overigens dat de systematiek van de BGL meer dan de huidige VAR-systematiek een preventieve werking zal hebben, mede doordat de BGL en de bijbehorende webmodule de zzp'er en zijn opdrachtgever inzicht geven op basis van welke voorwaarden een BGL wordt afgegeven in combinatie met de vrijwaring indien aan die voorwaarden wordt voldaan.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet kan ingaan op de stelling van de NOB dat alleen werkgevers die te kwader trouw hebben gehandeld een naheffing kunnen krijgen. Deze stelling van de NOB was juist bij de VAR-wuo en VAR-dga, zij is niet correct bij de BGL. Als de Belastingdienst constateert dat er niet overeenkomstig de BGL wordt gewerkt en het omstandigheden betreft waarop de opdrachtgever invloed heeft, is er geen vrijwaring voor de opdrachtgever en kan er een naheffing worden opgelegd mits er feitelijk sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking. Kwade trouw hoeft hierbij niet te worden aangetoond. Overigens is het in het algemeen in het fiscale recht gebruikelijk dat te weinig betaalde belasting kan worden nageheven zonder dat kwade trouw hoeft te worden bewezen.

In reactie op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA over de samenwerking met de Inspectie SZW is van belang om op te merken dat het onderhavige wetsvoorstel geen wijziging brengt in de samenwerking met andere handhavingsinstellingen, dus ook niet met de Inspectie SZW.

Hierna wordt ingegaan op de vragen die in de inleiding nog niet zijn beantwoord.

## **2. Algemeen**

De leden van de fractie van het CDA vragen in hoeverre het systeem is getest voordat het wetsvoorstel naar de Kamer is gestuurd. In oktober 2014 is de webmodule op begrijpelijkheid en gebruiksgemak getest door een aantal zzp'ers van verschillende leeftijden en verschillend opleidingsniveau en met een verschillend beroep aan de hand van vier casussen. Hier is een aantal verbeterpunten uit voortgekomen die in een volgende versie van de webmodule worden verwerkt.

De leden van de fractie van de SP vragen of de zzp-intermediair als opdrachtnemer of als opdrachtgever wordt gezien in het wetsvoorstel. Deze leden vragen tevens naar de reactie van het kabinet op de bewering van de Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU) dat definities hieromtrent inconsequent worden gebruikt. De leden van de fractie van de PvdA vragen of het kabinet wil ingaan op de kritiek dat het wetsvoorstel geen rekening houdt met het feit dat er bij het afsluiten van een overeenkomst tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vaak een intermediair betrokken is. Ook vragen de leden van de fractie van de PvdA wie er in dergelijke situaties wordt aangemerkt als opdrachtgever. Er zijn in het wetsvoorstel geen definities opgenomen van opdrachtgever of van opdrachtnemer. Hier is bewust voor gekozen om te waarborgen dat er geen beperkingen zijn in de kring van personen die een BGL mogen aanvragen of in de kring van personen die vrijwaring mogen ontlenen aan een BGL. In dit opzicht worden intermediairs dus net zo behandeld als alle andere bedrijven. In de praktijk zal niet vaak voorkomen dat een intermediair twijfelt of hij de status van werknemer heeft. Het zal vaker voorkomen dat een intermediair denkt dat hij mogelijk inhoudingsplichtige is, omdat intermediairs soms overeenkomsten sluiten met zzp-er's die veel kenmerken hebben van een arbeidsovereenkomst (bijvoorbeeld omdat de intermediair de werktijden van de zzp-er bepaalt, de zzp-er zich niet mag laten vervangen van de intermediair en de intermediair toezicht uitoefent op het werk van de zzp-er). In dat geval kan de intermediair die een zzp-er met een BGL inhuurt profiteren van de vrijwaring voor de loonheffingen die onder voorwaarden aan een BGL kan worden ontleend.

De leden van de fractie van de SP vragen in hoeverre de administratieve lasten toenemen voor zzp-intermediairs, wanneer deze bemiddelen voor veel zzp'ers. Ook vragen deze leden of er met intermediairs is gesproken over voorliggend wetsvoorstel. Als een intermediair uitsluitend bemiddelt tussen een zzp'er en een onderneming die de zzp'er wil inhuren, is er duidelijk geen sprake van een dienstbetrekking tussen de zzp'er en de intermediair. De intermediair legt dan het contact tussen de twee partijen en treedt daarna terug. In dat geval ligt het niet in de rede voor intermediairs om gebruik te maken van een BGL en zullen er dus ook geen administratieve lasten toenemen. Indien de intermediair afspraken maakt met een zzp'er en die afspraken kenmerken hebben van een arbeidsovereenkomst, dan kan het wel in de rede liggen voor de zzp'er om een BGL aan te vragen. Indien de BGL wordt verstrekt kan de intermediair onder bepaalde voorwaarden vrijwaring voor de loonheffingen ontlenen aan deze BGL. Hierbij gelden voor intermediairs dezelfde administratieve

lasten als voor andere ondernemingen. Er zijn meerdere branches van ondernemingen die veel werken met zzp'ers. Aangezien de intermediairs net zo worden behandeld als opdrachtgevers in andere branches is er geen afzonderlijk overleg gevoerd met belangenorganisaties van intermediairs. Er is wel regelmatig overleg geweest met FNV Zelfstandigen, PZO, Stichting ZZP Nederland, Zelfstandigen Bouw, VNO-NCW en MKB-Nederland.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet het wetsvoorstel wil heroverwegen, aangezien het geen budgettaire doelstelling heeft, het naar hun mening de administratieve lasten verzwaart en volgens Actal de alternatieven niet goed zijn onderzocht. Dat niet evident is welke positieve gevolgen voor de schatkist het wetsvoorstel precies heeft (zie ook paragraaf 8), is naar het oordeel van het kabinet geen reden om het wetsvoorstel niet in te dienen of in een later stadium te heroverwegen. Op termijn betekent het wetsvoorstel in combinatie met de webmodule een administratieve lasten *verlichting* voor opdrachtnemers. Voor opdrachtgevers betekent het invoeren van de BGL dat ze voortaan op de afgegeven BGL een aantal stellingen moeten bekijken (maximaal een A4) om te controleren of wat daar staat overeenkomt met de afspraken die ze met de opdrachtnemer hebben gemaakt. Naar het oordeel van het kabinet is deze toename van administratieve lasten voor opdrachtgevers te overzien. Het is van belang om te waarborgen dat de vrijwaring voor het afdragen of verschuldigd zijn van loonheffingen alleen wordt verstrekt in die gevallen dat er ook daadwerkelijk geen sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking. Gelet op dit belang is het niet onredelijk dat van de opdrachtgever wordt gevraagd dat hij zich enige moeite getroost. Tegenover de beperkte hoeveelheid administratieve lasten staat immers dat de opdrachtgever volledige vrijwaring voor alle loonheffingen heeft. Het is voor het kabinet onduidelijk welke passage uit het advies van Actal wordt bedoeld. Het kabinet leest in het advies van Actal geen aanbeveling om alternatieven te onderzoeken. Actal adviseert om de medeverantwoordelijkheid voor de opdrachtgever niet in te voeren, aangezien de omvang van schijnzelfstandigheid niet goed is vast te stellen. De omstandigheid dat een probleem lastig te becijferen is, betekent niet dat het probleem niet bestaat. Bovendien maakt de huidige systematiek, met een vrijwel ongeclausuleerde vrijwaring voor de opdrachtgever, effectieve handhaving vrijwel onmogelijk. Los van de exacte omvang van de problematiek is dit op zichzelf een afdoende reden om het systeem te hervormen. Verder adviseert Actal om de webmodule wel in te voeren, waarbij er enkele opmerkingen worden gemaakt ten behoeve van het zo veel mogelijk beperken van de administratieve lasten bij de invoering van de webmodule. Voor een bespreking van deze opmerkingen verwijst het kabinet naar de reactie op het advies van Actal.<sup>2</sup>

De leden van de fractie van het CDA vragen het kabinet om een advies aan Actal te vragen over het wetsvoorstel. Ik ben van mening dat het niet nodig is om het wetsvoorstel aan Actal voor te leggen. Actal heeft advies uitgebracht over het beleidsvoornemen dat tot het wetsvoorstel heeft geleid. Actal heeft er geen rekening mee kunnen houden dat de vier varianten van de VAR zouden worden vervangen door een variant (de BGL). Dit heeft echter geen invloed op de administratieve lasten. Andere wijzigingen ten opzichte van het beleidsvoornemen dat aan Actal is voorgelegd zijn er niet.

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2014/15, 31 311, nr. 138.

De leden van de fractie van D66 vragen het kabinet om schijnzelfstandigheid te definiëren en de mate waarin sprake is van schijnzelfstandigheid te kwantificeren. Ook de leden van de fractie van de VVD vragen in welke mate schijnzelfstandigheid een probleem is. Zij vragen tevens in welke mate het kabinet schijnzelfstandigheid tracht terug te dringen met dit wetsvoorstel. Als er geen loonheffingen (loonbelasting, premie volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet) 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, is er sprake van schijnzelfstandigheid. Voor het kwantificeren van schijnzelfstandigheid verwijst het kabinet naar het onderzoek «ZZP tussen werknemer en ondernemer».<sup>3</sup> Helaas concludeert dit rapport dat de omvang van schijnzelfstandigheid niet nauwkeurig is vast te stellen. Aangezien met het wetsvoorstel de handhavingmogelijkheden van de Belastingdienst worden verbeterd, verwacht het kabinet dat het door de invoering van de BGL minder vaak zal voorkomen dat er ten onrechte geen loonheffingen worden afgedragen of voldaan. Daarbij verwacht het kabinet de teruggang van schijnzelfstandigheid vooral door de preventieve werking; evidente schijnconstructies zullen door de gezamenlijke verantwoordelijkheid worden vermeden, terwijl in andere gevallen de arbeidsrelatie zo kan worden vormgegeven dat deze voldoet aan de voorwaarden van de BGL.

De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet met hen van mening is dat het, voor het invoeren van de systematiek van de BGL en de webmodule, noodzakelijk is om een helder onderscheid te maken tussen dienstbetrekkingen en niet-dienstbetrekkingen, waardoor bij individuele toetsing sprake is van een grote mate van rechtszekerheid en gelijke behandeling. Zij vragen of het kabinet daarbij een heldere lijst met criteria kan verstrekken op basis waarvan iedere opdrachtgever en opdrachtnemer ook zonder webmodule kan beoordelen of er in zijn arbeidsrelatie sprake is van een dienstbetrekking. Voor de belastingheffing is een helder onderscheid tussen de verschillende inkomensbronnen noodzakelijk. Dat onderscheid volgt uit de wet- en regelgeving en jurisprudentie zoals die zich in decennia hebben ontwikkeld. In de wet- en regelgeving en jurisprudentie zijn criteria ontwikkeld voor de beoordeling van het ondernemerschap. Ook voor het antwoord op de vraag wanneer sprake is van een dienstbetrekking geven wet- en regelgeving en jurisprudentie criteria. Zo bestaat sinds jaren een beleidsbesluit van de Belastingdienst en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) waarin de criteria voor een dienstbetrekking en de wijze waarop daaraan getoetst wordt, zijn opgenomen<sup>4</sup>. Dit beleidsbesluit kan door opdrachtgever en opdrachtnemers worden gebruikt om te beoordelen of hun arbeidsrelatie kwalificeert als dienstbetrekking. Er is sprake van een dienstbetrekking wanneer een arbeidsverhouding de volgende drie kenmerken bevat, te weten:

- het persoonlijk verrichten van arbeid;
- een verplichting tot het betalen van een loon;
- een gezagsverhouding.

<sup>3</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/04/12/eindrapport-zzp-tussen-werknemer-en-ondernemer.html>.

<sup>4</sup> In het besluit Beleidsregels beoordeling dienstbetrekking (kenmerk: DGB2006-0857M) geven de Belastingdienst en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) aan hoe zij omgaan met beoordelingen op het aanwezig zijn van een dienstbetrekking in het kader van inhoudingsplicht voor de loonheffing en verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen.



Het kabinet is het met de leden van de fractie van D66 eens dat opdrachtgevers en opdrachtnemers in staat moeten worden gesteld om in elk individueel geval vast te stellen of sprake is van een dienstbetrekking. Die duidelijkheid biedt de huidige VAR niet. Precies daarom is de webmodule ontwikkeld. Deze brengt geen verandering in het onderscheid tussen ondernemerschap en dienstbetrekking, maar geeft voor ieder individueel geval aan hoe de arbeidsrelatie op basis van de geldende wet- en regelgeving en jurisprudentie moet worden beoordeeld. Zowel het beleidsbesluit als de webmodule en de BGL zijn daarmee hulpmiddelen voor de opdrachtgever en opdrachtnemer die twijfelen over de kwalificatie van hun arbeidsrelatie.

De leden van de fractie van D66 vragen het kabinet te reageren op het alternatief dat CNV, FNV en een aantal zzp-organisaties gezamenlijk hebben geformuleerd. Ook de leden van de fractie van de PvdA vragen een oordeel van het kabinet over de voorstellen van FNV, CNV Vakmensen, Stichting ZZZ Nederland, Zelfstandigen Bouw en FNV Zelfstandigen. De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet wil ingaan op de suggesties en opmerkingen uit het positionpaper van VNO-NCW en MKB Nederland.

Het kabinet waardeert het constructieve meedenken van de vakbonden, zzp-organisaties, VNO-NCW en MKB Nederland. Een oordeel over de door hen geschetste alternatieven kan pas worden gegeven nadat met hen is overlegd om te bekijken hoe deze nader kunnen worden uitgewerkt. Ook wil het kabinet graag het oordeel van VNO-NCW en MKB Nederland over het alternatief van de vakbonden en de zzp-organisaties en omgekeerd. De Belastingdienst zal zich eveneens over de alternatieven moeten buigen om te beoordelen of deze haalbaar zijn. Het kabinet gaat hierover de komende periode met de betrokken organisaties in gesprek. De Belastingdienst is al met enkele branches aan de slag om langs andere wegen (het beoordelen van modelcontracten die tot doel hebben om zekerheid te verkrijgen dat het werken onder die contracten geen dienstbetrekking en dus geen inhoudingsplicht of verschuldigdheid van loonheffingen oplevert) werkafspraken te maken waardoor een BGL voor die situaties niet nodig is. Een gedegen beoordeling van de alternatieven zou enige vertraging van de verdere parlementaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel kunnen veroorzaken.

Verschillende fracties hebben vragen gesteld over de relatie met het lopende IBO zzp. Zo vragen de leden van de fractie van D66 waarom het kabinet de uitkomsten van het IBO zzp niet afwacht en het wetsvoorstel nu al heeft ingediend. De leden van de fracties van de VVD, PvdA en de ChristenUnie stellen vergelijkbare vragen.

Het IBO zzp richt zich op de vraag of de huidige verhouding in rechten en plichten tussen verschillende werkenden nog passend is mede in het licht van de toegenomen variëteit in economische activiteiten en flexibele arbeid. Met het onderhavige wetsvoorstel worden de verantwoordelijkheden van de opdrachtnemer en de opdrachtgever bij het beoordelen of sprake is van een dienstbetrekking beter in balans gebracht, waardoor de mogelijkheden om te handhaven worden verbeterd. Aangezien ook na het IBO zzp fiscaal van belang zal blijven of sprake is van een dienstbetrekking, ziet het kabinet geen directe koppeling tussen het IBO zzp en het onderhavige wetsvoorstel. Daarom heeft het kabinet het niet noodzakelijk geacht om met het indienen van het wetsvoorstel te wachten op de resultaten van het IBO zzp.

Het is uiteraard aan uw Kamer om het moment van behandeling van het onderhavige wetsvoorstel te bepalen.

### 3. Noodzaak aanpassing VAR-systematiek

De leden van de fractie van de VVD vragen bij hoeveel mensen die een VAR-verklaring vooraf krijgen, er later toch sprake blijkt te zijn van een dienstbetrekking. In dat kader vragen zij voorts wat de voornaamste reden is als er toch sprake is van een dienstbetrekking en of er problemen of onduidelijkheden in de huidige VAR zijn die op te lossen zijn met een betere handhavingstrategie. De Belastingdienst heeft geen totaaloverzicht over de hoeveelheid mensen aan wie een VAR is afgegeven waarbij later blijkt dat sprake is van een dienstbetrekking. Ook bestaat er geen zicht op de voornaamste reden dat uiteindelijk van een dienstbetrekking sprake is. Naar aanleiding van de 1688 controles bij de zzp'ers gericht op de VAR-wuo, zijn 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. Naar de mening van het kabinet zijn de bestaande problemen in de handhaving niet op te lossen met een betere handhavingstrategie. Zoals hiervoor ook al aangegeven, is een belangrijk knelpunt in de huidige handhavingstrategie dat de opdrachtgever geen verantwoordelijkheid heeft bij de juiste toepassing van de VAR. Dit belemmert een effectieve handhaving bij de opdrachtgevers. Dit knelpunt is zonder wetwijziging niet op te lossen. Bovendien is de VAR te grofmazig om betrouwbaar uitsluitel te geven over de arbeidsrelatie.

De leden van de fractie van de VVD vragen in hoeverre een BGL voor alleen sectoren met verhoogd risico op schijnzelfstandigheid een meer gerichte oplossing zou zijn. De leden van de fractie van het CDA wijzen ook op een sectorspecifieke aanpak. Zij vragen of het kabinet het eens is met de constatering van de Raad van State en Actal dat schijnzelfstandigheid een sectorspecifiek probleem is en zo ja, waarom dan niet voor een sectorspecifieke oplossing is gekozen. Schijnzelfstandigheid kan over de volle breedte van de economie voorkomen. In die zin onderschrijft het kabinet de uitspraken van ACTAL en de Raad van State niet. Wel is het natuurlijk zo dat het verschijnsel zich in sommige sectoren sterker voordoet dan in andere. Handhaving geschiedt daarom op basis van risico-analyses. Dit veronderstelt dat de Belastingdienst de mogelijkheid heeft effectief te kunnen handhaven. De huidige systematiek, met een vrijwel ongeclausuleerde vrijwaring voor opdrachtgevers, staat effectieve handhaving in de weg. Voor een gerichte aanpak is het dan ook nodig dat de verantwoordelijkheid voor de juistheid van de kwalificatie van de arbeidsrelatie beter in balans wordt gebracht. Naar het oordeel van het kabinet zou het onlogisch en onrechtvaardig zijn een dergelijk principe uitsluitend toe te passen op enkele sectoren.

De leden van de fractie van de PvdA vragen wat nu uiteindelijk doorslaggevend is geweest in de beslissing om de VAR niet aan te passen maar te vervangen door de BGL. De leden van de fractie van D66 vragen waarom het kabinet geen meerwaarde meer ziet in de vier verschillende varianten van de VAR. Ook vragen de leden van de fractie van D66 waarom deze afweging nu anders uitvalt dan bij de oorspronkelijke invoering van de VAR. De huidige VAR kent vier varianten: VAR-loon, VAR-row, VAR-wuo en VAR-dga. De VAR-beschikking wordt gebaseerd op de door de belastingplichtige bij het verzoek gepresenteerde omstandigheden. Indien de feitelijke omstandigheden wijzigen ten opzichte van hetgeen eerder is gepresenteerd, is de belastingplichtige verplicht daarvan melding te maken bij de inspecteur zodra de wijzigingen zich voordoen. Helaas worden deze meldingen in de praktijk vaak niet gedaan. Door de vier varianten scheidt de VAR bij de opdrachtnemers verwachtingen over de fiscale kwalificatie van hun arbeidsinkomen. De rechtszekerheid die de

Belastingdienst met de VAR kan bieden is echter inherent beperkt; de afgifte van de VAR geschiedt namelijk op basis van feiten en omstandigheden die zich nog voor moeten gaan doen. Opdrachtnemers zijn zich echter niet altijd van deze beperkingen bewust. Hierdoor kan het als een verrassing komen voor opdrachtnemers als de Belastingdienst bij de afhandeling van de aangifte inkomstenbelasting tot een ander oordeel komt dan bij de afgifte van de VAR. Om dit te voorkomen wordt bij het afgeven van de BGL alleen het oordeel gegeven over of er wel of geen loonheffingen moeten worden afgedragen of voldaan. Bij de oorspronkelijke invoering van de VAR is niet voorzien dat de meldingsplicht die de wet kent voor de belastingplichtige om afwijkingen te melden bij de Belastingdienst, in de praktijk vrijwel nooit wordt nageleefd waardoor er bij de aangifte inkomstenbelasting vaker gecorrigeerd moet worden dan verwacht. Daarmee is de BGL een logische doorontwikkeling van de VAR.

De leden van de fractie van het CDA stellen dat van de ongeveer 500.000 VAR-verklaringen er maar 1500 kunnen worden gecontroleerd en of het kabinet deze getallen kan bevestigen. Zij vragen daarnaast of het klopt dat in 2013 ruim 500.000 VAR-verklaringen in omloop waren, waarvan 50% automatisch was gecontinueerd en aan hoeveel personen deze VAR-verklaringen zijn verleend. Zij vragen voorts hoeveel belastingplichtigen in Nederland een VAR-wuo hebben, hoeveel een VAR-dga, hoeveel een VAR-row en hoeveel een VAR-loon. Tot slot vragen deze leden hoeveel IB-ondernemers geen VAR aanvragen, hoeveel daarvan ondernemers zijn met personeel, hoeveel daarvan zzp'er zijn en welk deel van de totale zelfstandigenaftrek van € 1,7 miljard naar zzp'ers gaat en welk deel naar ondernemers met personeel.

Hoeveel VAR's worden gecontroleerd verschilt per jaar. Het klopt dat er in 2013 ruim 500.000 VAR's zijn afgegeven, waarvan ongeveer 50% via automatisch continueren is afgegeven. Hiervan heeft (afgerond) 73% betrekking op VAR-wuo, 6% op VAR-dga, 2% op VAR-loon en 19% op VAR-row. Een inschatting van het aantal belastingplichtigen dat in 2013 over een VAR beschikt, komt op ongeveer 430.000. Het is niet bekend hoeveel IB-ondernemers geen VAR aanvragen, evenmin zijn er cijfers bekend over de verdeling van de zelfstandigenaftrek over ondernemers met personeel en zzp-ers.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom het kabinet denkt dat in de voorgestelde systematiek het een uitzonderlijke situatie zal zijn dat er op grond van alle werkelijke feiten en omstandigheden sprake is van een dienstbetrekking, terwijl dit vooraf op basis van de aangeleverde gegevens niet zo bleek te zijn. Zij vragen in welke mate dit dan verschilt met de huidige VAR-situatie en of dit betekent dat de BGL een soort VAR met disclaimer is in de praktijk. Ook de leden van de fractie van de PvdA vragen in hoeverre de BGL in dit opzicht verschilt van de VAR. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat het een uitzonderlijke situatie zal zijn dat op grond van een afgegeven BGL geen loonheffingen verschuldigd zouden zijn en het inkomen wel als loon wordt gekwalificeerd bij de aanslag inkomstenbelasting. Bij een VAR-wuo of een VAR-dga komt het geregeld voor dat op grond van de vrijwaring geen loonheffingen zijn verschuldigd, maar dat toch sprake is van een dienstbetrekking. Ook als de feitelijke omstandigheden niet meer overeenkomen met hetgeen bij het doen van de VAR-aanvraag is ingevuld, blijft bij een VAR-wuo of een VAR-dga de vrijwaring van toepassing en is de opdrachtgever geen loonheffingen verschuldigd. Bij een BGL is dit anders. Een BGL is niet meer van toepassing, indien de stellingen op de BGL niet meer overeenkomen met de feitelijke omstandigheden. Daarom is het de verwachting van het kabinet dat het bij een BGL veel minder vaak zal voorkomen dat er geen loonheffingen zijn verschuldigd terwijl er toch sprake is van een dienstbetrekking.

#### **4. Beschikking geen loonheffingen**

De leden van de fractie van D66 vragen waarom het kabinet van mening is dat de huidige VAR-verklaring de indruk wekt dat de Belastingdienst zijn handen niet vrij heeft. Zij verwijzen hierbij naar bijvoorbeeld de brochure «De Verklaring arbeidsrelatie, Zekerheid voor uw opdrachtgevers over het inhouden en betalen van loonheffingen», waarin is gemeld: «Als wij uw aangifte inkomstenbelasting behandelen, beoordelen wij uw situatie. Het kan zijn dat uw situatie anders is dan in uw aanvraag van de VAR. (...) Wij kunnen dan tot een ander oordeel komen, waardoor wij uw inkomsten anders aanmerken.» Het is juist dat de Belastingdienst de vrijheid heeft om zijn standpunt over de juistheid van de VAR in het kader van de vaststelling van de verschuldigde inkomstenbelasting te bepalen. Ondanks de voorlichting van de Belastingdienst op zijn website blijkt in de praktijk dat opdrachtnemers vaak verrast zijn en erop rekenen dat de VAR wordt gevolgd bij de aanslag inkomstenbelasting. Dit wordt voorkomen door met de BGL niet langer een (voorlopige) kwalificatie te geven van het inkomen voor de inkomstenbelasting, dit naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de D66 waarom bij de BGL dat risico niet bestaat. De BGL geeft namelijk slechts een oordeel over de loonheffingen en spreekt zich niet uit over de kwalificatie van het inkomen voor de inkomstenbelasting voor de opdrachtnemer. Daarnaast wordt met de BGL een evenwichtige verdeling van de verantwoordelijkheden en financiële gevolgen over opdrachtgever en opdrachtnemer bereikt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het voldoende duidelijk is voor zelfstandigen wanneer een BGL-aanvraag zinvol is, aangezien een BGL niet verplicht is en voor veel zelfstandigen een BGL overbodig is. Onder de huidige VAR-systematiek is het voor zelfstandigen niet altijd duidelijk wanneer en waarom ze een VAR nodig hebben. Opdrachtgevers vragen ernaar en daarom zorgen zelfstandigen dat ze een VAR hebben. Sommige zelfstandigen denken dat een VAR verplicht is, terwijl de VAR vrijwillig is, net zoals overigens de BGL. Nu zijn er ook signalen dat het voor sommigen onduidelijk is wanneer een BGL wel of niet nodig is. Dit betekent dat het van belang is om hierover goede voorlichting te geven. Een eerste stap is gezet met het veranderen van de naam. Door de beschikking voortaan «Beschikking geen loonheffingen» te noemen, is alvast duidelijk waarvoor de beschikking relevant is. Voordat de BGL wordt ingevoerd zal er uitgebreid voorlichting worden gegeven aan zelfstandigen, zowel via internet als door middel van voorlichtingsbijeenkomsten.

#### **5. Herstel evenwicht tussen verantwoordelijkheid van opdrachtgevers en verantwoordelijkheid van opdrachtnemers**

De leden van de fractie van de VVD vragen waarop de aanname is gebaseerd dat in geval van constatering van een dienstbetrekking, de Belastingdienst ervan uitgaat dat deze er vanaf het begin is geweest. De leden van de fractie van de SGP vragen wat de gevolgen zijn van het met terugwerkende kracht vervallen van de BGL voor de opdrachtgever en opdrachtnemer en of deze gevolgen verschillen als opdrachtgever dan wel opdrachtnemer verantwoordelijk is voor de onjuiste feiten en/of omstandigheden. Zij vragen in dit verband hoe gecorrigeerd wordt als overwegend de opdrachtnemer onjuiste feiten en omstandigheden heeft opgegeven en of het klopt dat de opdrachtgever in dat geval wordt gevrijwaard van naheffing loonheffing als hij de normale zorgvuldigheid heeft betracht. Deze vragen gaan over de situatie dat de Belastingdienst bij zijn onderzoek vaststelt dat de werkelijke feiten en omstandigheden afwijken van de stellingen zoals vermeld op de BGL. De opdrachtgever heeft dan geen vrijwaring. De Belastingdienst beoordeelt vervolgens de

feiten en omstandigheden en kan tot het oordeel komen dat sprake is van een dienstbetrekking. Het is dan niet onredelijk om te stellen dat deze dienstbetrekking is ontstaan bij de start van de werkzaamheden. In beginsel zal de correctieverplichting of naheffingsaanslag zien op het tijdvak vanaf de start van de werkzaamheden. Dit leidt uitzondering voor de tijdvakken die liggen vóór de invoering van de BGL en uiteraard ook voor de situatie dat de opdrachtgever aannemelijk maakt dat de omstandigheden na de start van de werkzaamheden zijn gewijzigd en tot die wijziging geen sprake was van een dienstbetrekking. Ook onder de huidige VAR-systematiek gaat de Belastingdienst ervan uit dat een dienstbetrekking reeds bij de start van de werkzaamheden is ontstaan, wanneer de Belastingdienst bij een controle constateert dat sprake is van een dienstbetrekking terwijl er geen vrijwaring kan worden ontleend aan een VAR (bijvoorbeeld omdat de soort werkzaamheden of het tijdvak niet klopt).

Het opgeven van onjuiste feiten en omstandigheden bij de aanvraag van de BGL door de opdrachtnemer heeft alleen gevolgen voor de opdrachtgever indien het feiten en omstandigheden betreft waarvoor de opdrachtgever medeverantwoordelijk is. De feiten en omstandigheden waarvoor deze medeverantwoordelijkheid geldt, staan op de BGL vermeld in de vorm van stellingen. Het betreft feiten en omstandigheden waarop de opdrachtgever zelf ook invloed heeft. Als de stellingen op de BGL kloppen dan heeft de opdrachtgever vrijwaring voor de loonheffingen en kan eventuele handhaving alleen bij de opdrachtnemer plaatsvinden.

De leden van de fractie van de PvdA vragen toelichting op de verdeling van financiële lasten achteraf, wanneer bijvoorbeeld de inspecteur op grond van de werkelijke feiten en omstandigheden tot het oordeel komt dat er sprake is van een dienstbetrekking en de opdrachtgever wordt aangeslagen voor loonheffingen die hij anders niet verschuldigd was geweest. In het bijzonder vragen zij waarom de eventueel verschuldigde loonbelasting en premie volksverzekeringen niet bij de opdrachtnemer wordt gecorrigeerd via de inkomstenbelasting.

Indien de inspecteur tot het oordeel komt dat er sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking en de opdrachtgever kan zich niet beroepen op de vrijwaring op basis van een BGL (bijvoorbeeld omdat er geen BGL is of omdat de feitelijke situatie niet overeenkomt met de stellingen op de BGL), kan de inspecteur een correctieverplichting opleggen of een naheffing voor de loonheffingen. Deze zien niet alleen op de loonbelasting en de premie volksverzekeringen, maar ook op de premies werknemersverzekeringen en op de inkomensafhankelijke bijdrage voor de zorgverzekeringswet. Voor wat betreft de loonbelasting en de premie volksverzekeringen is het inderdaad ook mogelijk dat deze worden gecorrigeerd via de aanslag inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen; dit is niet het geval voor de premies werknemersverzekeringen of voor de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet. Uit het systeem van de Wet op de loonbelasting 1964 vloeit voort dat de loonbelasting en de premie volksverzekeringen bij een naheffingsaanslag worden geheven van de inhoudingsplichtige (de opdrachtgever), tenzij hij verzoekt om het loon niet als eindheffingsbestanddeel aan te wijzen. In de laatstgenoemde situatie wordt de verschuldigde loonbelasting en premie volksverzekeringen ingehouden op het loon en voor zover nodig verhaald op de werknemer. Als de inhoudingsplichtige er in die situatie alsnog voor kiest om de heffing voor zijn rekening te nemen wordt het daaruit voor de werknemer voortvloeiende voordeel eveneens in de heffing betrokken. Het wetsvoorstel brengt op dit punt geen wijzigingen aan in de bestaande wetgeving.

De leden van de fractie van de SP vragen of, ingeval de feiten en omstandigheden nopen tot het opleggen van een correctieverplichting of

het opleggen van een naheffingsaanslag bij de opdrachtgever, dit de enige opties zijn voor de Belastingdienst. In de in de memorie van toelichting beschreven situatie vervalt de vrijwaring van de opdrachtgever omdat niet alle omstandigheden overeenkomen met de stellingen op de BGL. De Belastingdienst gaat dan over tot het beoordelen van de aangetroffen arbeidsrelatie. In het geval er sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking legt hij een correctieverplichting of een naheffingsaanslag op. Als de aangetroffen arbeidsrelatie geen (fictieve) dienstbetrekking is, kan hij de opdrachtgever verzoeken om nieuwe BGL's in zijn administratie op te nemen die wel overeenkomen met de feiten. De mogelijkheid om te handhaven bij de opdrachtnemer blijft bij de invoering van de BGL ook bestaan: de Belastingdienst kan zo nodig corrigeren bij de aanslag inkomstenbelasting.

Verschillende fracties hebben vragen gesteld naar de beoordelingsvrijheid van de inspecteur ingeval deze een situatie aantreft waarin de feiten en omstandigheden afwijken van hetgeen in de BGL is beschreven. De leden van de fractie van het CDA dragen daarbij twee specifieke voorbeelden aan. Het eerste voorbeeld betreft een bedrijf dat een klusjesman (zzp'er) inhuurt. De klusjesman heeft een BGL en het bedrijf heeft de BGL gecontroleerd. Tijdens de werkzaamheden breekt de hamer van de klusjesman en de opdrachtgever had nog een hamer liggen en stelt deze ter beschikking, zodat de klusjesman per direct weer verder kan met zijn werkzaamheden. Ook de leden van de fractie van D66 noemen het voorbeeld waarin een zelfstandig bouwvakker al vijf jaren met enige regelmaat wordt ingehuurd door een aannemer en in tegenstelling tot hetgeen is vermeld in de BGL incidenteel gebruikmaakt van gereedschappen van opdrachtgever, omdat zijn eigen gereedschap kapot is. Genoemde leden stellen de vraag of de opdrachtgever nu medeverantwoordelijk is omdat op de BGL vermeld stond dat de opdrachtnemer met eigen materiaal werkt, en of dit ertoe kan leiden, dat over de voorgaande vijf jaren de opdrachtgever alsnog loonheffingen verschuldigd is. Een tweede voorbeeld van de leden van de fractie van het CDA heeft betrekking op een ICT'er (zzp'er) die door een bedrijf wordt ingehuurd voor het ontwerpen en implementeren van een nieuw softwaresysteem. De ICT'er heeft een BGL en het bedrijf heeft de BGL gecontroleerd. Op een dag is sprake van een storing in het oude systeem en vindt er een reparatie plaats aan het oude systeem. De ICT'er mag van de opdrachtgever die dag daarom niet werken. Deze leden stellen daarbij de vraag of de opdrachtgever nu medeverantwoordelijk is, omdat op de BGL vermeld stond dat de opdrachtnemer zijn eigen werktijden bepaalt. In het eerste en het tweede voorbeeld moet aannemelijk worden gemaakt dat de situatie tijdelijk is of een incident betreft. Dat kan bijvoorbeeld blijken als het gereedschap van de opdrachtnemer bij een reparateur ligt of als de opdrachtnemer nieuw gereedschap heeft besteld dat nog niet geleverd is. In zulke gevallen vervalt de vrijwaring niet, ook al komen de stellingen niet overeen met de feitelijke praktijk van dat moment. De in het derde voorbeeld beschreven situatie waarin sprake is van een storing van het systeem en die storing verholpen wordt waardoor de ICT'er niet mag werken, staat er niet aan in de weg dat de opdrachtnemer zelf zijn werktijden bepaalt. In de situatie dat het meer dan incidenteel is dat de opdrachtgever bepaalt wanneer de ICT'er mag komen werken, dan dient de opdrachtnemer een nieuwe BGL aan te vragen waarbij de stelling overeenkomt met de feiten. In beginsel kan de correctieverplichting of naheffingsaanslag zien op alle tijdvakken vanaf de start van de werkzaamheden. Dit leidt uitzondering voor de tijdvakken die liggen vóór de invoering van de BGL en voor de situatie dat de opdrachtgever aannemelijk maakt dat de gewijzigde omstandigheden pas na de start van de werkzaamheden zijn opgetreden. In de geschetste situatie zou een correctieverplichting of naheffings-

aanslag niet verder kunnen teruggaan dan de hiervoor geschetste momenten.

De leden van de fractie van D66 vragen nog hoe groot de beoordelingsvrijheid is van de inspecteur bij het uiteindelijk bepalen of er is afgeweken van de wijze en condities die op de BGL vermeld staan, bijvoorbeeld in het geval er zes condities vermeld zijn op de BGL en er wordt incidenteel of in beperkte mate van één van de zes condities afgeweken. Deze leden geven aan hierin een spanning te zien. Zij stellen dat hoe kleiner de ruimte voor eigen afwegingen van de inspecteur, des te strikter is de BGL terwijl, als de ruimte voor de inspecteur groot is, de BGL minder zekerheid vooraf biedt. Zij vragen hoe het kabinet deze spanning ziet. Voor een volledige zekerheid over de vrijwaring van de opdrachtgever moeten alle feiten en omstandigheden uit de stellingen op de BGL overeenkomen met de feitelijke wijze waarop de werkzaamheden worden uitgevoerd. Dat houdt in dat de inspecteur de aangetroffen situatie moet beoordelen. Daarbij heeft hij uiteraard een zekere beoordelingsvrijheid. Zijn oordeel moet passen binnen wet- en regelgeving. Hij is daarbij gehouden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de grenzen die de wet- en regelgeving hem geven. De spanning die de leden van de fractie van D66 zien, is overigens niet uniek aan de beoordeling van een arbeidsrelatie. Deze bestaat bij alle toezichtsituaties waarin een feitelijke situatie met een meervoudige norm moet worden vergeleken.

De leden van de fractie van D66 vragen of er een onderscheid kan worden gemaakt tussen opdrachtgevers die onbedoeld, incidenteel en in lichte mate afwijken van de wijze en condities in de BGL en opdrachtgevers die dit structureel, evident en doelbewust doen. Door omstandigheden kan het uiteraard voorkomen dat er incidenteel in lichte mate wordt afgeweken van de stellingen op de BGL. Dit hoeft niet te leiden tot het vervallen van de vrijwaring. De opdrachtgever moet in dat geval aannemelijk maken dat er in het algemeen wel in overeenstemming met de BGL wordt gewerkt.

De leden van de fractie van het CDA vragen of er naast de reeds genoemde omstandigheden zoals het feit dat de opdrachtnemer met eigen materialen werkt en zijn eigen werktijden bepaalt, nog meer voorbeelden te geven zijn van omstandigheden die vermeld kunnen zijn op de BGL. Deze leden vragen voorts of op de BGL omstandigheden staan die de opdrachtgever wel kan controleren, maar waar hij geen invloed op heeft. De leden van de fractie van D66 vragen of er een uitputtende lijst is van de wijze waarop en condities waaronder werkzaamheden moeten worden uitgevoerd, zoals die op een BGL kunnen komen te staan en of deze lijst kan worden verstrekt. Er zijn inderdaad nog andere stellingen mogelijk op de BGL. Een limitatieve lijst van die stellingen is als bijlage<sup>5</sup> bij deze nota gevoegd. Op de BGL komen alleen de stellingen te staan over de onderwerpen waarop de opdrachtgever invloed kan uitoefenen.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat de precieze gevolgen zijn van de medeverantwoordelijkheid van de opdrachtgever. Zo vragen zij of het klopt dat de opdrachtgever in overtreding is omdat hij niet bij aanvang van de dienstbetrekking aan allerlei administratieve eisen heeft voldaan en of de na te heffen loonbelasting en premie volksverzekeringen berekend worden tegen het eindheffingsstarief, zonder rekening te houden met heffingskortingen. Zij vragen voorts of het klopt dat de Belastingdienst in dat geval bovendien moeiteloos een boete van 50% kan opleggen en rente kan rekenen. De opdrachtgever kan door controle van de BGL en het bewaren van een kopie van de BGL in zijn administratie

<sup>5</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

volledige vrijwaring voor de loonheffingen krijgen. Deze vrijwaring houdt in dat er geen loonheffingen kunnen worden geheven als de Belastingdienst achteraf constateert dat er sprake was van een (fictieve) dienstbetrekking. Indien de opdrachtgever de BGL niet controleert of geen kopie bewaart, is hij niet in overtreding. Het heeft wel tot gevolg dat de opdrachtgever geen vrijwaring heeft. Dit betekent dat de opdrachtgever zelf moet beoordelen of er sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking. Bij twijfel kan hij overleggen met zijn inspecteur. Als een opdrachtgever wettelijk verplicht is om loonheffingen af te dragen, maar dit ten onrechte niet doet, kan er een correctieverplichting of een naheffingsaanslag worden opgelegd. Indien de opdrachtgever verzoekt dat het loon niet als eindheffingsbestanddeel wordt aangemerkt, wordt gekeken naar het enkelvoudige belastingtarief (bijvoorbeeld 42% of 52%) van degene over wiens beloning een correctieverplichting of naheffingsaanslag wordt opgelegd. De loonbelasting en premie volksverzekeringen kunnen bij de werknemer worden verhaald. Er kan niet altijd rekening gehouden worden met de heffingskortingen, bijvoorbeeld als niet uit de administratie van de werkgever is af te leiden in hoeverre deze van toepassing zijn. Indien de werkgever ervoor kiest om de loonbelasting en premie volksverzekeringen niet op zijn werknemer te verhalen, kan het eindheffingstarief oplopen tot maximaal 108,3%. De werknemer geniet dan immers een voordeel van de werkgever in de vorm van de belasting die de werkgever voor zijn rekening heeft genomen. Over dit extra loon is belasting verschuldigd. Of de Belastingdienst een boete kan opleggen, is afhankelijk van de omstandigheden. Als de werkgever te laat betaalt, kan een verzuimboete worden opgelegd. Afhankelijk van de mate van schuld van de werkgever, kan er een vergrijpboete worden opgelegd. Over de naheffingsaanslag wordt belastingrente berekend.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe bij de BGL en de bijbehorende webmodule rekening wordt gehouden met de verschillende factoren die in verschillende sectoren een rol kunnen spelen bij het bepalen of sprake is van een dienstbetrekking. Zij vergelijken daarbij een auteur van columns in een dagblad waarvoor het contractueel bepalen van zijn werktijden weinig van belang lijkt, met een huisschilder waarvan mag worden verlangd dat hij niet de slaapkamer gaat schilderen terwijl de bewoners in bed liggen. Zij maken ook een vergelijking tussen een vrachtwagenchauffeur of postbode waarvoor vervanging in de regel geen probleem is terwijl daarentegen ter zake van het geven van een voorstelling door een artiest, of het geven van een gastcollege, de opdrachtgever wel eisen mag stellen aan de persoonlijke uitvoering van de opdracht door de opdrachtnemer. Deze leden vragen voorts hoe het wetsvoorstel omgaat met verschillen binnen een sector. Daarbij verwijzen zij naar het voorbeeld van een zelfstandig fluitist waarvoor het gebruikelijk kan zijn dat hij zijn eigen instrument bespeelt, terwijl het bij een pianist buitengewoon onpraktisch is te verlangen dat hij bij elk concert zijn eigen vleugel meeneemt. De webmodule is zo ingericht dat het antwoord op één vraag in het algemeen niet doorslaggevend is voor de weging. Er zijn maar weinig vragen die direct kunnen leiden tot een afwijzing, zonder dat de antwoorden op de andere vragen worden meegewogen. In de door deze leden genoemde voorbeelden gaat het over het kunnen bepalen van de werktijden, het zich kunnen laten vervangen en het gebruiken van eigen gereedschap. Deze factoren zijn wel relevant, maar niet doorslaggevend voor het wel of niet toekennen van een BGL. Iemand die niet zijn eigen gereedschap gebruikt, kan immers wel degelijk een zelfstandige zijn. Overigens worden deze criteria niet met de webmodule geïntroduceerd. De criteria volgen nu al uit de bestaande regelgeving en jurisprudentie, en de webmodule is hiervan afgeleid.



## 6. Webmodule

De leden van de fractie van de VVD vragen of de mogelijkheid dat met de webmodule op elk gewenst moment de (verwachte) feiten en omstandigheden van de arbeidsrelatie kunnen worden beoordeeld, inhoudt dat er rechten aan kunnen worden ontleend en dat achteraf niet alsnog kan worden bepaald dat er sprake is van een dienstbetrekking. Deze leden vragen ook in hoeverre het voor zelfstandigen duidelijk genoeg is wanneer zij de webmodule niet hoeven in te vullen en of kan worden toegelicht welk deel van de ondernemers wel de webmodule zal moeten doorlopen. Een BGL is net als een VAR een faciliteit. Of een zelfstandige een BGL wil aanvragen is een eigen keuze. Een afgegeven BGL geeft aan dat voor de arbeidsrelatie(s) waar de BGL betrekking op heeft, geen loonheffingen hoeven te worden afgedragen of voldaan als de voorwaarden die zijn afgedrukt op de BGL overeenkomen met de feitelijke omstandigheden waaronder wordt gewerkt. Zolang de feitelijke omstandigheden overeenkomen met de BGL, is de opdrachtgever gevrijwaard. In veel situaties is er duidelijk geen sprake van een dienstbetrekking en is een BGL dus overbodig. Ook is het mogelijk dat een opdrachtgever die gebruikmaakt van «standaardcontracten» deze op hun fiscale merites laat beoordelen door zijn inspecteur. Hierdoor kan hij rechtszekerheid krijgen omtrent de loonheffingen zonder dat zijn opdrachtnemers BGL's hoeven aan te vragen.

In de regel zullen de meeste opdrachtnemers met één BGL kunnen volstaan, tenzij zij verschillende soorten werkzaamheden verrichten. Daarnaast zal een groep opdrachtnemers twee of hooguit drie BGL's nodig hebben. Dit laatste doet zich bijvoorbeeld voor als de opdrachtnemer rechtstreeks contracteert met zijn opdrachtgever(s), maar hij ook via een derde bemiddeld wordt.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de aan de webmodule ten grondslag liggende beslisboom aan de Kamer kan worden gezonden. Zij vragen in dit verband welke vragen in de webmodule in welke situaties worden gesteld en tot welke vervolgvragen deze leiden. Zij vragen ook hoe feiten en omstandigheden worden gewogen en hoe de te verwachten jurisprudentie in de webmodule zal worden verwerkt. De vragen en de antwoorden met bijbehorende weging zullen openbaar worden gemaakt. Er wordt gewerkt aan een communicatief toegankelijke manier om deze informatie inzichtelijk te maken. Ook jurisprudentie die een nieuwe benadering van onderdelen van de beoordeling inhoudt zal in de webmodule worden verwerkt. Periodiek zal bekeken worden wat de invloed is van de jurisprudentie op de verschillende onderdelen van de webmodule. Dit kan leiden tot een aanpassing in de vragenset of in de weging van de antwoorden.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe een ogenschijnlijk generieke webmodule kan tegemoetkomen aan verschillen in typen schijnzelfstandigheid in verschillende sectoren. De leden van de fracties van de VVD en de PvdA vragen of en zo ja, de wijze waarop de webmodule wordt getest om volledig te kunnen overzien hoeveel administratieve lastenverzwaring of -verlichting de webmodule in de praktijk biedt. De leden van de fractie van de PvdA vragen ook welke belanghebbenden op welk moment en op welke wijze zijn betrokken bij de inhoudelijke én technische totstandkoming van de webmodule en wat op het moment van beantwoording van deze vragen het oordeel van deze belanghebbenden is over de voortgang. Zij vragen voorts wanneer de webmodule online zal zijn. Ook de leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd of de module al werkt en of er personen of organisaties zijn die de module hebben getest. De webmodule maakt geen onderscheid naar sectoren omdat dat onderscheid ook niet wordt gemaakt in de

wet- en regelgeving en jurisprudentie over wanneer er sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking. Artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek, waarin staat wanneer er sprake is van een arbeidsovereenkomst, is voor elke sector op dezelfde wijze van toepassing. Hetzelfde geldt voor de Wet op de loonbelasting 1964. Gelet op het gelijkheidsbeginsel is het ook niet mogelijk of wenselijk om per sector verschillende regels te laten gelden. De nieuwe webmodule is in staat om in te spelen op de specifieke situatie van een opdrachtnemer. In die webmodule wordt namelijk aan de hand van de gegeven antwoorden bepaald welke vervolgvragen er worden gesteld.

De webmodule wordt extern voor de Belastingdienst gebouwd. Bij de technische totstandkoming van de webmodule zijn verder geen partijen betrokken. Belangenorganisaties zijn in twee sessies uitgebreid voorgelicht over de webmodule en de bijbehorende vragenlijst. Hun opmerkingen zijn voor zover mogelijk verwerkt.

De webmodule is inmiddels getest door een aantal zzp'ers van onder meer verschillende leeftijden, beroepen en opleidingsniveaus. Zij hebben de webmodule getest op gebruiksgemak, leesbaarheid en begrijpelijkheid. Hieruit zijn verbeterpunten voortgekomen die in een volgende versie van de webmodule moeten worden verwerkt. Belangenorganisaties en Kamerleden kunnen de webmodule dus nog niet beproeven, dit mede naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van D66 om inzicht te krijgen in een werkende webmodule. De webmodule is nog niet klaar en kan nog niet worden beoordeeld. Zodra duidelijk is wanneer dit wel mogelijk is zal de Kamer hierover worden geïnformeerd.

De leden van de fractie van de SP vragen het kabinet uit te leggen of het voor kwaadwillenden mogelijk is om de webmodule onbepaald in te vullen, net zo lang tot de aanvraag wordt gehonoreerd. De leden van de fractie van D66 vragen hoe manipulatie van de webmodule voorkomen kan worden. Deze leden vragen of opdrachtnemers en opdrachtgevers bij het aanvragen van de BGL via de webmodule net zolang hun antwoorden kunnen aanpassen, tot er als resultaat volautomatisch een BGL uit het systeem komt rollen. Zij vragen ook hoe de Belastingdienst bij gelijkblijvende capaciteit vaker kan controleren of de feitelijke situatie overeenkomt met de voorwaarden in de BGL. De leden van de fractie van de SGP vragen hoe het kabinet aankijkt tegen de stelling dat de webmodule ook een tegenovergesteld effect kan hebben, namelijk een uitbreiding van het aantal zelfstandigen. Deze leden maken zich zorgen over de mogelijkheid om bij het invullen via trial and error te bepalen welke condities er aangepast moeten worden om wel een BGL te verkrijgen. De webmodule bepaalt niet zelf wie buiten dienstbetrekking werkt en wie niet. In de webmodule is wet- en regelgeving en jurisprudentie ingebouwd. Een opdrachtnemer die door uitproberen weet welke voorwaarde(n) moeten worden aangepast om toch een BGL te ontvangen zal inderdaad een BGL ontvangen. Vervolgens zal dan wel bij de opdrachtgever moeten worden getoetst of ook feitelijk onder die condities – te toetsen via de stellingen op de afgegeven BGL – zal worden gewerkt. Pas als dat het geval is zal de BGL succesvol kunnen worden ingezet. Partijen hebben dus in de nieuwe situatie geen belang bij een uitkomst die afwijkt van de feitelijke situatie. Door in de communicatie rond de webmodule onder meer «prijs te geven» wat de weging is, wordt transparantie beoogd. Deze transparantie bevordert de compliance en voorkomt daarmee schijnzelfstandigheid. Partijen kunnen nu zien welke voorwaarde(n) in hun arbeidsrelatie moeten worden aangepast om een BGL te krijgen. Het kabinet ziet niet in waarom het hier om «kwaadwillenden» zou gaan. Als zij feitelijk overeenkomstig de BGL werken heeft een en ander ondersteunend gewerkt en kan ook met recht die situatie gerespecteerd worden. Verwacht wordt dat de handhavingsactiviteiten bij

opdrachtgevers efficiënter zullen zijn, omdat een onderzoek bij één opdrachtgever vaak een veelheid aan BGL's raakt.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoeveel BGL's naar verwachting zullen worden afgegeven in het eerste jaar. De leden van de fractie van D66 vragen hoeveel BGL-aanvragen het kabinet jaarlijks verwacht en hoeveel VAR-aanvragen er nu jaarlijks zijn. In 2013 zijn in totaal 509.095 VAR's afgegeven. Hiervan is ongeveer 50% via automatisch continueren afgegeven en 50% via een aanvraag.

Als elke huidige VAR-bezitter een BGL aanvraagt zullen er in theorie ongeveer 500.000 BGL's worden afgegeven. Hierbij is van belang dat de Belastingdienst in toenemende mate modelcontracten en convenanten beoordeelt op hun fiscale merites. Opdrachtnemers die via vooraf beoordeelde modelcontracten of convenanten aan het werk gaan, zullen geen BGL aanvragen omdat er al zekerheid is over de kwalificatie van de arbeidsrelatie op basis van de beoordeling van de Belastingdienst.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de invuller van de webmodule willekeurige vragen uit het geheel aan vragen krijgt of dat hij, afhankelijk van het vorige antwoord, altijd dezelfde vervolgvraag krijgt. Zij vragen voorts of, ingeval een opdrachtnemer voor dezelfde opdracht een nieuwe beschikking aanvraagt omdat er in de feitelijke situatie één zaak gewijzigd is, er dan een andere uitkomst uit kan komen omdat hij geheel andere vragen krijgt. De opdrachtnemer krijgt afhankelijk van het vorige antwoord altijd dezelfde vervolgvraag. Er is geen sprake van willekeurige vragen uit het gehele palet van vragen. Als er ten opzichte van een eerder afgegeven BGL één element wijzigt en de opdrachtnemer vraagt een nieuwe BGL aan, kan dat betekenen dat hij andere vervolgvragen krijgt. Dat hangt af van de vraag die anders moet worden beantwoord en van het pad dat aan dat gewijzigde antwoord is gekoppeld. Dat pad kan uiteindelijk ook tot een andere uitkomst leiden, bijvoorbeeld tot andere stellingen op de BGL of tot een afwijzing.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat er gebeurt als de webmodule van de BGL op enig moment niet werkt of de website niet beschikbaar is en of er dan een alternatief is waar zzp'ers op dat moment gebruik van kunnen maken of dat zij in dat geval werkloos thuis op de bank moeten wachten tot de webmodule weer werkt. Een BGL is net zoals de VAR geldig voor een kalenderjaar. Het is mogelijk om een nieuwe BGL voor het nieuwe kalenderjaar al ruim van tevoren aan te vragen. Voor het grootste deel van de gevallen zal er dus geen direct probleem zijn als de webmodule gedurende korte tijd niet werkt. Indien een zzp'er pas op het laatste moment een BGL aanvraagt, kan het uiteraard wel lastig zijn voor de zzp'er als de webmodule tijdelijk niet beschikbaar is. Hierbij moet worden opgemerkt dat een zzp'er op dit moment vijf werkdagen moet wachten voordat hij een VAR heeft. Ten opzichte van de huidige VAR-webmodule is het voordeel van de nieuwe webmodule dat er meteen na het invullen van de aanvraag te zien is of de BGL wordt toegekend. Indien de webmodule op enig moment niet zou werken, kan de zzp'er niet direct te weten komen of hij een BGL krijgt. Hij kan echter gewoon aan de slag, een BGL is immers nooit verplicht. De conclusie dat een zzp'er werkloos op de bank zit als de webmodule niet werkt of de website niet beschikbaar is, ligt dus niet voor de hand. Als er sprake is van technische uitval zijn er standaardprocedures om het incident zo snel mogelijk te herstellen, zoals gebruikelijk bij alle online diensten.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe in de nieuwe webmodule wordt omgegaan met omstandigheden die in de ene branche een aanwijzing vormen voor werknemerschap en in de andere branche een aanwijzing vormen voor zelfstandigheid, bijvoorbeeld bij de vraag of de

opdrachtnemer zich mag laten vervangen. Indien een opdrachtnemer zich niet mag laten vervangen, is dat altijd een aanwijzing (doch geen doorslaggevend criterium) voor werknemerschap. Hierin zit geen verschil tussen sectoren. Van belang is wel dat er meerdere factoren worden meegewogen voor de beoordeling of er sprake is van een dienstbetrekking. De kunstenaar die zich niet kan laten vervangen kan wel degelijk een zelfstandige zijn, maar dit blijkt dan niet uit het feit dat hij zich niet kan laten vervangen. Het kan echter wel blijken uit de andere omstandigheden waarin deze kunstenaar werkt.

De leden van de fractie van D66 vragen of de regels ten aanzien van de webmodule worden vastgelegd in de ministeriële regeling op grond van het voorgestelde artikel 8b, derde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 en of het concept van die regeling, voorafgaand aan verdere behandeling van het voorliggende wetsvoorstel, aan de Kamer kan worden gestuurd.

Er worden geen regels over de webmodule opgenomen in de ministeriële regeling. De ministeriële regeling zal uitsluitend bepalingen bevatten over de wijze waarop het verzoek wordt gedaan en de beschikking wordt gegeven, waarbij in ieder geval bepaald zal worden dat dit uitsluitend elektronisch kan geschieden.

De leden van de fractie van D66 merken op dat de Belastingdienst zich bij het vaststellen van de aard van de arbeidsverhouding baseert op een geconstateerd complex van feiten en omstandigheden, in samenhang gewogen. Deze leden vragen hoe deze afweging plaatsvindt in een digitale webmodule. Ook de leden van de fractie van de SGP uiten de zorg dat de webmodule in een aantal gevallen geen recht doet aan de complexe werkelijkheid.

De webmodule introduceert geen nieuw afwegingskader voor de beoordeling van een arbeidsrelatie; de module doet niets anders dan het op individuele gevallen toepassen van de bestaande wet- en regelgeving en jurisprudentie. Bij de invulling van de webmodule wordt aan elk antwoord een puntenaantal toegekend. Aan antwoorden die de criteria van het ondernemerschap raken wordt een hoger aantal punten toegekend dan aan antwoorden die betrekking hebben op de criteria van (fictieve) dienstbetrekking. Het aldus verkregen puntentotaal leidt doorgaans tot het eindoordeel. Dat kan anders zijn als het aantal punten zich tussen grenswaarden bevindt. In dat geval worden er nog aanvullende vragen gesteld. Daarnaast zijn er nog een paar vragen die niet samenhangen met een puntenaantal, maar waarbij een antwoord meteen tot een afwijzing of tot een BGL kan leiden. Zoals hiervoor is vermeld, is een directe afwijzing een uitzondering. Eén van die uitzonderingen is als de aanvrager aangeeft dat hij stagiair is. In dat geval komen er geen vervolgvragen meer en volgt er direct een afwijzing. De wet bepaalt namelijk dat de arbeidsverhouding van een stagiair als fictieve dienstbetrekking wordt aangemerkt.

De leden van de fractie van D66 vragen of het juist is dat in de webmodule onder meer de vraag wordt gesteld of de aanvrager van de BGL opdrachten uitvoert voor een opdrachtgever bij wie hij eerder werknemer was en, indien die vraag bevestigend wordt beantwoord, op welke manier de aard van een vroegere arbeidsverhouding relevant is voor het bepalen van de aard van een huidige arbeidsverhouding. De door deze leden genoemde vraag wordt inderdaad gesteld. De exacte vraag luidt: «Hebt u in de afgelopen 6 maanden soortgelijk werk in loondienst gedaan bij uw opdrachtgever?» Ingeval het antwoord op die vraag ja is, dan volgt er één vraag. Afhankelijk van het antwoord op die vraag kunnen er meerdere vervolgvragen komen. De vraag in samenhang met de vervolgvragen (bijvoorbeeld de vraag of er afspraken of voorschriften gelden die

vergelijkbaar zijn met de afspraken of voorschriften die golden toen de opdrachtnemer in dienst was bij de opdrachtgever) kunnen – afhankelijk van de gegeven antwoorden – tot een afwijzing of tot een BGL leiden. In zoverre is de door de leden van de fractie van D66 aangehaalde vraag dus relevant voor het bepalen van de arbeidsverhouding waarvoor een BGL wordt aangevraagd.

De leden van de fractie van D66 vragen in hoeverre het relevant is of een opdrachtnemer zelf zijn werktijden kan bepalen. Zij vragen dit omdat steeds meer mensen die in een dienstbetrekking werken, ook de mogelijkheid hebben om zelf hun werktijden en werkplek te bepalen. Het is juist dat het antwoord op de vraag of de opdrachtnemer vrij is om zelf zijn tijden te bepalen, aan belang verliest door de toenemende mogelijkheden om onafhankelijk van tijd en plaats te werken. Hierbij is van belang dat het gegeven antwoord op de vraag over werktijden, net als de meeste andere individuele vragen en antwoorden, op zichzelf en geïsoleerd bezien niet doorslaggevend zijn voor het uiteindelijke eindoordeel.

De leden van de fractie van D66 vragen of een schilder nog zelfstandig kan zijn, als zijn opdrachtgever de verf inkoopst of dat een zelfstandig programmeur op een computer van zijn opdrachtgever kan werken of dat hij verplicht is dit op eigen apparatuur te doen. In deze gevallen kunnen de schilder en de programmeur inderdaad nog steeds een zelfstandige zijn, ook als ze niet hun eigen gereedschap gebruiken. De webmodule is dan ook zo ingericht dat bij de meeste vragen het antwoord op één vraag voor de weging niet doorslaggevend is. Ook het antwoord op de vraag of de opdrachtnemer zijn eigen gereedschap gebruikt is niet doorslaggevend.

De leden van de fractie van D66 vragen of, gelet op het feit dat de BGL zich richt op de kwalificatie van de arbeidsrelatie, het juist is dat de webmodule geen vragen bevat die louter gaan over de fiscale positie van de aanvrager. In de webmodule zijn een paar vragen opgenomen over de fiscale positie van de opdrachtnemer. Deze vragen zien uitsluitend op de overeenkomst van aanneming van werk in de zin van artikel 7:750 van het Burgerlijk Wetboek. Bij een dergelijke overeenkomst is sprake van een fictieve dienstbetrekking, tenzij de opdrachtnemer de werkzaamheden verricht in de uitoefening van een bedrijf of in de zelfstandige uitoefening van een beroep. Om te kunnen beoordelen of dit het geval is, wordt onder andere gevraagd naar een eventuele eerdere fiscale kwalificatie van het inkomen door de Belastingdienst. Indien de Belastingdienst in het kader van het vaststellen van de verschuldigde inkomstenbelasting het inkomen in het verleden als winst heeft aangemerkt, is dit een aanwijzing dat de werkzaamheden worden verricht in de uitoefening van een bedrijf of in de zelfstandige uitoefening van een beroep en dat er dus geen sprake is van een fictieve dienstbetrekking.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in hoeverre de webmodule inderdaad meer zekerheid gaat bieden voor opdrachtnemers, aangezien zij naar de mening van deze leden voor een groot deel afhankelijk zijn van opdrachtgevers voor zover het informatie betreft over de feiten en omstandigheden van de arbeidsverhouding. Zij vragen in dit verband waarom er niet voor is gekozen om de BGL-aanvraag gezamenlijk door opdrachtgever en opdrachtnemer te laten invullen, waarbij beiden verantwoordelijk zijn voor en aanspreekbaar zijn op hun deel van de aanvraag. Opdrachtnemers en werknemers sluiten een privaatrechtelijke overeenkomst met hun opdrachtgever of werkgever. Bij een dergelijke overeenkomst zullen beide partijen op de hoogte zijn van wat zij samen hebben afgesproken. Het is dus niet zo dat een opdrachtnemer afhankelijk

is van zijn opdrachtgever voor de informatie die hij nodig heeft bij het doen van een aanvraag voor een BGL. Een BGL kan worden aangevraagd door een opdrachtnemer voor al zijn opdrachtgevers waar de werkzaamheden en de voorwaarden waaronder wordt gewerkt gelijk zijn. Als een opdrachtnemer voor elke opdracht samen met zijn (potentiële) opdrachtgever een vragenset moet invullen, is dat een grote administratieve last voor zowel opdrachtnemer als opdrachtgever. Het staat de opdrachtgever uiteraard vrij om de vragen mee te helpen invullen.

## 7. Handhaving

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de betekenis van de passage uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Uitbreiding rechtsgevolgen VAR, waarin staat dat de vrijwaring niet geldt als de opdrachtgever frauduleus handelt.<sup>6</sup> De leden van de fractie van de SGP vragen of de Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR is geëvalueerd. De bewijslast om aan te tonen dat de opdrachtgever frauduleus heeft gehandeld, ligt bij de Belastingdienst. In de praktijk is het onmogelijk om hieraan te voldoen. De Belastingdienst moet namelijk bewijzen dat de opdrachtgever het oogmerk heeft gehad om de VAR-wuo of VAR-dga te misbruiken. Het is niet voldoende om aan te tonen dat de opdrachtgever had kunnen weten dat er sprake was van een dienstbetrekking. Een opdrachtgever hoeft namelijk in de VAR-systematiek geen oordeel of voorstelling van zaken te geven over een arbeidsrelatie. Hij hoeft ook niet na te gaan wat de opdrachtnemer heeft ingevuld bij de VAR-aanvraag. De opdrachtgever mag rechtszekerheid ontlenen aan de VAR-wuo of VAR-dga en kan zo het recht krijgen om geen loonheffingen af te dragen of te voldoen. Dit is het gevolg van de VAR-systematiek waarin de opdrachtgever geen enkele verantwoordelijkheid heeft voor het beoordelen van een arbeidsrelatie die hij zelf mede vorm geeft. De Belastingdienst heeft dan ook geen zaken kunnen afronden waarbij hij aan de op hem rustende bewijslast ten aanzien van de kwade trouw van de opdrachtgever kan voldoen. Intern zijn mogelijke zaken wel daarop beoordeeld, maar het bewijs schoot in die gevallen tekort. Er kan slechts indicatief worden aangegeven in hoeveel gevallen er mogelijk sprake zou kunnen zijn van «te kwader trouw» door de opdrachtgever, zulks op basis van het aantal situaties waarin de Belastingdienst is overgegaan tot herziening van die VAR-wuo, te weten zo'n 10 tot 20% van de afgegeven VAR-wuo's. Dit is tevens een indicatie voor hoe vaak de definitieve fiscale kwalificatie van het inkomen voor de inkomstenbelasting afwijkt van de kwalificatie in de verstrekte VAR, waar de leden van de fractie van D66 naar vragen. Gegevens over het aantal personen bij wie de definitieve fiscale kwalificatie van het inkomen voor de inkomstenbelasting in de periode 2008–2013 afweek van de kwalificatie in de verstrekte VAR zijn niet beschikbaar. De Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR is inderdaad geëvalueerd. De evaluatie is aan uw Kamer aangeboden bij brief van 7 februari 2008 door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.<sup>7</sup>

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of onderscheid wordt gemaakt tussen het handhavend toezien op opdrachtnemer-opdrachtgever-relaties met en zonder BGL en of de controledruk op opdrachtnemer-opdrachtgever-relaties met BGL groter is dan die zonder BGL. Handhaving kan op veel manieren. Op welke wijze de Belastingdienst na invoering van de BGL handhaaft hangt van vele factoren af. Er zijn straks opdrachtgevers met en zonder BGL's in hun administratie. Opdrachtgevers zonder BGL kunnen zelf de arbeidsrelatie hebben beoordeeld, of zij maken gebruik van modelcontracten, of zij maken

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 677, nr. 3, p. 4.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 348, nr. 1.

gebruik van een convenant dat in hun sector is gesloten, of zij houden geen rekening met fiscale regels. Afhankelijk van beschikbare capaciteit zal de Belastingdienst keuzes in de handhaving maken.

## **8. Budgettaire aspecten**

De leden van de fractie van D66 vragen waarom het wetsvoorstel geen positieve budgettaire gevolgen heeft. Tevens vragen de leden van de fractie van D66 waarom het niet mogelijk bleek om de taakstellende besparing van € 100 miljoen uit de Begrotingsafspraken 2014 door middel van het aanpakken van oneigenlijk gebruik van de ondernemersfaciliteiten (waaronder schijnconstructies) te realiseren. Ook het kabinet verwacht in principe positieve gevolgen voor de schatkist, maar er kan helaas niet worden becijferd hoe groot die zullen zijn. Er is geen informatie beschikbaar over hoe vaak het voorkomt dat er geen loonheffingen worden afgedragen of voldaan, terwijl er wel sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking. Er kan dus geen onderbouwde budgettaire opbrengst aan het wetsvoorstel worden toegerekend en daarmee kan het wetsvoorstel niet bijdragen aan de taakstellende besparing van € 100 miljoen uit de Begrotingsafspraken 2014.

## **9. Administratieve lasten**

De leden van de fractie van de VVD vragen of er alternatieven voor de BGL zijn die minder administratieve lasten tot gevolg hebben voor zowel zelfstandigen als werkgevers. De huidige VAR-systematiek waarin de opdrachtgever geen verantwoordelijkheid heeft, is niet goed te handhaven. Om dit probleem op te lossen is ervoor gekozen om de oorzaak van dat probleem weg te nemen en de opdrachtgever medeverantwoordelijk te maken voor het beoordelen van de arbeidsrelatie die hij zelf mede vorm geeft. Het invoeren van verantwoordelijkheid voor de opdrachtgever is niet mogelijk zonder enige administratieve lasten. Met het opnemen van de informatie die de opdrachtgever nodig heeft op de BGL, is gekozen voor een oplossing waarbij de opdrachtgever niet zelf op zoek hoeft naar de informatie, maar deze krijgt aangereikt door zijn opdrachtnemer. Op welke wijze de opdrachtgever nagaat of de stellingen op de BGL overeenkomen met de afspraken die hij met de opdrachtnemer heeft gemaakt, is aan de opdrachtgever om te beslissen. Zo kan de opdrachtgever zelf bepalen hoe hij dit op efficiënte wijze vorm geeft. Er is dus gekozen voor een systeem waarin de toename van de administratieve lasten voor opdrachtgevers zo veel mogelijk is beperkt. Voor zelfstandigen betekent de invoering van de BGL op termijn een vermindering van de administratieve lasten.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet kan ingaan op de kritiek van de NOB dat, als er achteraf toch sprake is van een dienstverband, de werkgever de omzetbelasting onterecht niet in aftrek heeft kunnen brengen. De mogelijkheid tot herziening van te veel of ten onrechte gefactureerde btw is opgenomen in onderdeel 3.5 van het besluit van 27 juni 2012, nr. BLKB 2012 477m.<sup>8</sup> Indien een arbeidsverhouding achteraf toch een dienstbetrekking blijkt te zijn en aan de werkgever ten onrechte btw is berekend, heeft dit inderdaad gevolgen voor de btw-heffing. Deze gevolgen kunnen in de praktijk op twee manieren worden ondervangen:

1. De btw-aftrek bij de werkgever blijft in stand. De werknemer die ten onrechte btw heeft berekend krijgt die btw niet terug van de Belastingdienst, omdat hij de verstuurde factuur niet crediteert voor het btw-bedrag dat ten onrechte is berekend.

<sup>8</sup> Stcrt. 2012, nr. 12999.

2. De btw-aftrek bij de werkgever blijft niet in stand. De werknemer crediteert de factuur voor het ten onrechte berekende btw-bedrag en betaalt dit bedrag terug aan de werkgever. De werknemer krijgt ditzelfde bedrag op verzoek terug van de Belastingdienst.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe vaak een zelfstandig journalist een BGL moet aanvragen, indien zij zestig opdrachten per jaar doet, voor tien verschillende opdrachtgevers werkt, waarbij zij soms een onderzoeksjournalistiekartikel schrijft, soms een videoreportage maakt, een reeks maandelijkse columns levert aan een magazine en reclame teksten bedenkt en inspreekt. Voor zover het mogelijk is om dit te beoordelen aan de hand van de beperkte hoeveelheid gegevens, ligt het niet voor de hand dat de journalist een BGL aanvraagt. De BGL is bedoeld voor arbeidsrelaties die veel lijken op een (fictieve) dienstbetrekking, waardoor er bij opdrachtgever en opdrachtnemer twijfel kan zijn over de aard van de arbeidsrelatie. In het door deze leden beschreven geval zal er in het algemeen duidelijk sprake zijn van zelfstandigheid en is een BGL waarschijnlijk niet nodig. Stel dat de journalist desondanks een BGL wil aanvragen: de werkzaamheden van de zelfstandige zijn in twee soorten werkzaamheden onder te verdelen: journalistiek en het maken van reclameteksten. Indien de zelfstandige met de tien opdrachtgevers dezelfde voorwaarden hanteert met betrekking tot de wijze waarop en de condities waaronder de werkzaamheden worden verricht, kan zij twee BGL's aanvragen. Indien de wijze waarop en de condities waaronder de werkzaamheden worden verricht telkens heel verschillend zijn, zal de journalist meer dan twee BGL's nodig hebben. Ervan uitgaande dat de journalist per opdrachtgever dezelfde werkwijze en voorwaarden hanteert, zijn dat er maximaal tien. Bij het aanvragen van meer dan één BGL kunnen de gegevens worden gebruikt die bij een eerdere aanvraag zijn ingevoerd, waardoor het aanvragen van een tweede BGL minder tijd in beslag neemt dan de eerste aanvraag van een BGL. Overigens zou deze journalist in de huidige VAR-systematiek ook tussen de twee en de tien beschikkingen moeten aanvragen. Vanwege de twee soorten werkzaamheden zullen minimaal twee VAR's nodig zijn. De journalist zal moeten nagaan of de informatie die zij invult bij het doen van een VAR-aanvraag op al haar opdrachtgevers van toepassing is. Indien de journalist met elke opdrachtgever verschillende afspraken heeft gemaakt, kan de journalist meer dan twee VAR's nodig hebben, met een maximum van tien.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe vaak een mediabedrijf een BGL moet beoordelen indien het bedrijf opdrachten verleent aan 25 journalisten zoals hiervoor beschreven. Ook hier wordt vooropgesteld dat het aanvragen van een BGL waarschijnlijk overbodig is. Maar stel dat er toch met een BGL wordt gewerkt, en ervan uitgaande dat het mediabedrijf met zijn journalisten vaste afspraken heeft over werkwijze en voorwaarden, zullen dat 25 beschikkingen zijn. Dit zijn net zoveel beschikkingen als in de huidige VAR-systematiek.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe vaak een zelfstandige met een allround klusbedrijf een BGL moet aanvragen indien hij per jaar voor twintig particulieren werkt en via onderaanneming werkt voor vijf aannemersbedrijven. Bij de werkzaamheden die de zelfstandige voor de twintig particulieren verricht, zal een BGL in het algemeen overbodig zijn. Of het aanvragen van een BGL bij het werken voor de aannemersbedrijven voor de hand ligt, kan niet beoordeeld worden aan de hand van de gegeven informatie. Indien de zelfstandige met de vijf aannemersbedrijven dezelfde werkwijze en voorwaarden heeft afgesproken, kan hij één BGL aanvragen en deze vijf keer gebruiken. Indien de zelfstandige telkens andere werkwijzen en voorwaarden afsprekt, kan hij ook vijf beschikkingen aanvragen. Ook onder de huidige wetgeving zou deze zelfstandige



tussen de één en de vijf beschikkingen aanvragen. Indien de informatie die de zelfstandige zou invullen bij het doen van de VAR-aanvraag overeenkomt met de afspraken die hij met de vijf aannemersbedrijven heeft gemaakt, heeft hij aan één VAR genoeg. Zo niet dan zou hij meerdere VAR's moeten aanvragen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoeveel BGL's een bouwvakker moet aanvragen die klussen voor particulieren aanneemt en vier keer per jaar op vier verschillende scholen vakonderwijs verzorgt als zelfstandige. Bij de klussen voor de particulieren zal een BGL in het algemeen overbodig zijn. De bouwvakker kan een BGL aanvragen voor zijn werkzaamheden voor de vier scholen. Indien hij met de vier scholen dezelfde werkwijze en voorwaarden heeft afgesproken, kan hij één BGL aanvragen en deze vier keer gebruiken. Indien met elke school andere werkwijzen en voorwaarden zijn afgesproken, kan hij ook vier beschikkingen aanvragen. Op dit moment zou deze bouwvakker tussen de één en de vier VAR's moeten aanvragen, afhankelijk van de omstandigheid of eventuele verschillen in de afspraken met de scholen van invloed zijn op de informatie die hij moet invullen bij het doen van de aanvraag.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe vaak een school voor beroepsonderwijs een BGL moet beoordelen als de school twintig zelfstandigen inhuurt die elk twee keer per jaar een module van een week verzorgen. Het ligt voor de hand dat de school met een zelfstandige voor beide keren per jaar dezelfde afspraken maakt wat betreft de wijze waarop en de condities waaronder de werkzaamheden worden verricht. Hiervan uitgaande zal de school, om voor de vrijwaring voor de loonheffingen in aanmerking te komen, 20 beschikkingen moeten beoordelen. Indien de school met elke zelfstandige dezelfde afspraken maakt, zullen deze 20 beschikkingen gelijklopend zijn hetgeen de tijd die het beoordelen in beslag neemt zal verkorten. In de huidige systematiek zou deze school 20 VAR's moeten controleren.

De leden van de fractie van D66 vragen waarop het kabinet zijn verwachting baseert dat veel zelfstandigen geen BGL nodig zullen hebben. De BGL is bedoeld voor twijfelgevallen, voor overeenkomsten die op de rand zitten van een dienstbetrekking, waardoor er bij een opdrachtgever onzekerheid bestaat over het moeten afdragen of voldoen van de loonheffingen. Met de BGL kan die onzekerheid worden weggenomen. Bij veel overeenkomsten is er duidelijk geen sprake van een plicht om loonheffingen af te dragen. Bijvoorbeeld de particulier die een lekkage ontdekt in zijn woonhuis en een loodgieter belt om deze te verhelpen: geen enkele loodgieter zal in dat geval een VAR aan die particulier laten zien en hij zal ook geen BGL nodig hebben.

De leden van de fractie van de SGP vragen of het juist is dat de uitkomsten van de webmodule daadwerkelijk zijn samen te vatten in een beperkt lijstje van één A4 aan feiten en omstandigheden en of bij de minste of geringste wijziging in de feiten en omstandigheden een verplichting bestaat tot het aanvragen van een nieuwe BGL. De stellingen waarin de medeverantwoordelijkheid van de opdrachtgever in een specifieke arbeidsrelatie is vervat kunnen inderdaad worden weergegeven op één A4. Als feiten of omstandigheden wijzigen die invloed hebben op één van de stellingen, dan zorgt een nieuwe BGL waarin deze feiten en omstandigheden overeenkomen met de (nieuwe) feitelijke situatie ervoor dat de opdrachtgever gevrijwaard blijft. Het is dus aan te raden om in dat geval een nieuwe BGL aan te vragen.

## 10. Artikelsgewijze toelichting

De leden van de fractie van de PvdA vragen om de kaders waarbinnen de vrijwaring kan worden teruggenomen op te nemen in een uitvoeringsbesluit. Er is geen sprake van het «terugnemen» van vrijwaring; indien niet is voldaan aan de wettelijke voorwaarden voor de vrijwaring zal de vrijwaring niet ontstaan. De voorwaarden om vrijwaring voor de loonheffingen te krijgen zijn helder en duidelijk in de wet geformuleerd, waarmee naar het oordeel van het kabinet goed is afgebakend wanneer deze vrijwaring geldt en wanneer de vrijwaring niet geldt. Het kabinet ziet dan ook geen noodzaak voor nadere uitvoeringsregels op dit punt.

De leden van fractie van D66 vragen of het niet in strijd is met de Wet bescherming persoonsgegevens dat de opdrachtgever een afschrift van het ID-bewijs dient te bewaren bij zijn administratie. Zij wijzen daarbij op de NOB die schrijft dat het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) eerder dit jaar heeft bepaald dat het een opdrachtgever uitsluitend in relatie tot de eigen werknemers is toegestaan om een kopie van het ID-bewijs te bewaren. Het bewaren van een afschrift van het identiteitsbewijs is niet in strijd met de Wet bescherming persoonsgegevens. In het wetsvoorstel wordt net zoals in het huidige artikel 6a van de Wet op de loonbelasting 1964 de wettelijke verplichting opgenomen om een afschrift van een identiteitsbewijs te bewaren. In de Cbp Richtsnoeren «Identificatie en verificatie van persoonsgegevens»<sup>9</sup> is inderdaad opgenomen dat het kopiëren van een identiteitsbewijs in principe niet is toegestaan. Zoals ook in deze richtsnoeren is opgenomen, is het bestaan van een wettelijke verplichting een uitzondering op deze regel (zie ook artikel 8, onderdeel c, van de Wet bescherming persoonsgegevens).

## 11. Overig

De leden van de fractie van D66 vragen welke partijen geconsulteerd zijn, wat de reactie van deze partijen was op het wetsvoorstel en de webmodule en op welke wijze de reacties van geconsulteerde partijen verwerkt zijn in het wetsvoorstel en de webmodule.

Er heeft de afgelopen jaren regelmatig overleg plaatsgevonden over de problematiek rond de VAR met VNO-NCW, MKB Nederland en met de vier zzp-organisaties FNV zelfstandigen, PZO, Stichting ZZP Nederland en Zelfstandigen Bouw. Vanuit VNO-NCW en MKB Nederland is steeds benadrukt dat de vrijwaring voor de loonheffingen van groot belang is. Zoals eerder is aangegeven blijft deze vrijwaring bestaan met de invoering van de BGL. Een van de wensen van de zzp-organisaties is en was dat (malafide) opdrachtgevers beter worden aangepakt; de handhaving zou zich meer op opdrachtgevers moeten richten. Tevens zou, indien door de Belastingdienst wordt vastgesteld dat sprake is van een dienstbetrekking, de betreffende VAR-houder (de opdrachtnemer) ook als zodanig moeten worden behandeld. Hiernaast was het ook een wens van de zzp-organisaties dat de VAR-row dezelfde rechtsgevolgen zou hebben als de VAR-wuo en de VAR-dga wat betreft de vrijwaring voor de loonheffingen. Aan deze wensen van de zzp-organisaties wordt met dit wetsvoorstel tegemoetgekomen. De stellingen op de BGL maken het voor opdrachtgevers mogelijk om te zien op grond waarvan een BGL is afgegeven. Hierdoor worden opdrachtgevers medeverantwoordelijk gemaakt voor de juiste toepassing van de BGL en zijn de risico's voor onjuiste toepassing niet meer uitsluitend voor rekening van de opdrachtnemer. Het wetsvoorstel maakt een effectieve handhaving bij opdrachtgevers mogelijk conform de wens van de zzp-organisaties. Tevens regelt het wetsvoorstel dat als handhaving bij de opdrachtgever plaatsvindt dit

<sup>9</sup> [http://www.cbweb.nl/downloads\\_rs/rs\\_kopie-identiteitsbewijs.pdf](http://www.cbweb.nl/downloads_rs/rs_kopie-identiteitsbewijs.pdf).

zal leiden tot naheffing van premies voor de werknemersverzekeringen. De betreffende BGL-houder is voor de betreffende arbeidsverhouding dan ook verzekerd als werknemer. In die gevallen valt de BGL-houder dus niet tussen wal en het schip zoals dit bij de houder van de VAR-wuo of de VAR-dga wel het geval kan zijn. De houder van de VAR-wuo of VAR-dga blijft immers onverzekerd voor de werknemersverzekeringen, ook als de Belastingdienst achteraf constateert dat er wel degelijk sprake was van een dienstbetrekking. Verder wordt met het wetsvoorstel geregeld dat degenen die nu in aanmerking komen voor een VAR-row dezelfde positie krijgen als degenen die in het bezit zijn van een VAR-wuo of een VAR-dga: deze drie groepen kunnen een BGL krijgen waarmee hun opdrachtgevers in aanmerking kunnen komen voor de vrijwaring voor de loonheffingen. Bij de vraagstelling in de webmodule zijn de zzp-organisaties ook nauw betrokken geweest. Hoewel de zzp-organisaties vraagtekens houden bij de webmodule zijn zij zeer uitgebreid gehoord en voorgelicht. Daarbij is de achtergrond van iedere vraag toegelicht. De invloed van de zzp-organisaties op de wijze waarop het oordeel van de webmodule tot stand komt, is uit de aard der zaak beperkt geweest. Dit oordeel is immers gebaseerd op de geldende wet- en regelgeving en jurisprudentie als het gaat om het beantwoorden van de vraag wanneer sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking. De Belastingdienst bepaalt aan de hand daarvan in welke situaties er een recht op een BGL bestaat en wanneer niet.

Leden van verschillende fracties hebben gevraagd in te gaan op de vragen en opmerkingen van de NOB in haar commentaar op onderhavig wetsvoorstel. De vragen en opmerkingen van de NOB worden grotendeels beantwoord in de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties. Hierna wordt ingegaan op de vragen van de NOB die nog niet volledig aan de orde zijn geweest.

De NOB vraagt wat de gevolgen zijn voor de rechten op uitkeringen ingevolge de werknemersverzekeringen, indien achteraf komt vast te staan dat de arbeidsverhouding een dienstbetrekking behelst. Indien de Belastingdienst een dienstbetrekking constateert en de opdrachtgever zich niet kan beroepen op de vrijwaring voor de loonheffingen, bijvoorbeeld omdat niet overeenkomstig de stellingen op de BGL werd gewerkt, dan kunnen de premies voor de werknemersverzekeringen bij de opdrachtgever worden nageheven. De opdrachtnemer is dan verzekerd voor de werknemersverzekeringen en kan, als ook overigens aan de voorwaarden is voldaan, een uitkering op basis van deze verzekeringen ontvangen. Indien de opdrachtgever aan de voorwaarden voor de vrijwaring heeft voldaan (en dus ook conform de stellingen op de BGL heeft gehandeld), maar de Belastingdienst desondanks constateert dat er sprake is van een dienstbetrekking, kunnen er geen premies voor de werknemersverzekeringen bij de opdrachtgever worden nageheven. De opdrachtnemer is in dat geval niet verzekerd voor de werknemersverzekeringen. Deze situatie kan zich alleen voordoen als de informatie die de opdrachtnemer heeft ingevuld bij de aanvraag voor de BGL en die niet terugkomt in de stellingen op de BGL, niet (meer) juist is. Het gaat dan om informatie waarbij er geen verantwoordelijkheid ligt bij de opdrachtgever, bijvoorbeeld over de investeringen die de opdrachtnemer heeft gedaan, of de opdrachtnemer reclame heeft gemaakt en over hoeveel ander opdrachtgevers de opdrachtnemer heeft.

Volgens de NOB blijkt uit de memorie van toelichting dat een van de doelstellingen van het wetsvoorstel is om een betere balans te creëren tussen de positie van de Belastingdienst en de positie van de opdrachtgever. De NOB vindt dat de risico's volledig worden afgewenteld op de opdrachtgever en vraagt waar de verantwoordelijkheid van de Belasting-

dienst ligt voor de afgifte van een juiste BGL. In de memorie van toelichting staat dat het doel van het wetsvoorstel is de verantwoordelijkheden van opdrachtgevers en opdrachtnemers beter in balans te brengen. Het creëren van een andere balans tussen de positie van de Belastingdienst en de positie van de opdrachtgever is geen doel van het wetsvoorstel. Ik neem afstand van de stelling van de NOB dat de risico's volledig worden afgewenteld op de opdrachtgever. De opdrachtgever wordt samen met de opdrachtnemer verantwoordelijk gemaakt voor het beoordelen van de arbeidsrelatie die hij zelf mede vorm geeft. Bij het afgeven van de BGL gaat de Belastingdienst uit van de feiten zoals die in de aanvraag voor de BGL worden opgegeven. Hiermee wordt de verdeling van verantwoordelijkheden als volgt: de opdrachtnemer zorgt ervoor dat hij een juiste aanvraag doet, de Belastingdienst geeft op basis van die aanvraag een juiste beschikking en de opdrachtgever zorgt mede voor de juiste toepassing van de beschikking. Hiermee zijn de verantwoordelijkheden evenwichtig verdeeld.

De NOB verzoekt toe te lichten op welke wijze gewaarborgd wordt dat de inhoud van de webmodule een volstrekt objectieve vertaling vormt van de zich doorlopend nader ontwikkelende wet- en regelgeving alsmede jurisprudentie. De Belastingdienst heeft op dit punt volgens de NOB een dubbele positie: hij verzorgt volgens de NOB niet alleen de inhoud van de webmodule, maar is ook belanghebbende bij de duiding van de arbeidsverhouding.

De Belastingdienst is geen belanghebbende bij de duiding van de arbeidsverhouding. De Belastingdienst heeft tot taak de bestaande fiscale wetgeving op een juiste manier uit te voeren en streeft er dus naar dat de arbeidsverhouding op een juiste manier geduid wordt.

De NOB merkt op dat het in de praktijk denkbaar is dat zowel het UWV als de Belastingdienst een beoordeling moeten doen van één en dezelfde arbeidsverhouding. Daar waar het UWV zich primair baseert op de Beleidsregels beoordeling dienstbetrekking, zal de Belastingdienst in de BGL-context de webmodule hanteren als beoordelingsinstrument. De Orde vreest dat de beoordeling van het UWV om die reden kan afwijken van de beoordeling door de Belastingdienst. Het door de NOB vermeende verschil in beoordeling tussen de beleidsregels waarop het UWV zich baseert en de webmodule doet zich niet voor, omdat de webmodule is gebouwd op de wet- en regelgeving en jurisprudentie die als bijlage bij de beleidsregels worden genoemd.

De Staatssecretaris van Financiën,  
E.D. Wiebes