

Vergaderjaar 2014–2015

**34 036**

## **Wijziging van enkele belastingwetten en enkele andere wetten ten behoeve van het afschaffen van de Verklaring arbeidsrelatie (Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties)**

**Nr. 14**

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

Ontvangen 17 juni 2015

#### **Inhoudsopgave**

1. Algemeen	1
2. Voorstel voor alternatief voor de BGL en de VAR	2
2.1. Procedurele aspecten	6
2.2. Beoordeling overeenkomsten	7
2.3. Ondernemersfaciliteiten	17
3. Handhaving	18
4. Administratieve lasten voor het bedrijfsleven	20
5. Uitvoerbaarheid Belastingdienst	21
6. Overige	21
6.1. Reorganisatie	22

#### **1. Algemeen**

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 en van het lid Van Vliet. Het kabinet is deze leden erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee zij dit nader verslag hebben opgesteld.

Ik ben blij dat verschillende fracties met mij van mening zijn dat het gewijzigde voorstel van wet een verbetering is ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel, mede als gevolg van het door de meeste fracties aangehaalde meedenken van de verschillende organisaties.

Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord. Voor zover de vraag in een andere paragraaf is beantwoord, is op de oorspronkelijke plaats van de vraag in het verslag een verwijzing opgenomen naar het onderdeel waar die vraag is beantwoord.

## 2. Voorstel voor alternatief voor de BGL en de VAR

De leden van de fractie van de VVD vragen in hoeverre het huidige voorstel een oplossing biedt voor de problemen zoals geconstateerd bij de VAR-problematiek. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke wijze het voorgestelde alternatief in de praktijk zal bijdragen aan het eenvoudiger opsporen en terugdringen van schijnzelfstandigheid. Het alternatief zal op twee manieren zorgen dat de bestaande regels omtrent de loonheffingen beter worden nageleefd. Ten eerste zorgt het alternatief ervoor dat niet alleen de opdrachtnemer maar ook de opdrachtgever verantwoordelijk is voor de fiscale kwalificatie van een arbeidsrelatie die de opdrachtnemer en opdrachtgever samen vormgeven. Dit betekent dat de opdrachtgever het niet langer zonder meer aan de opdrachtnemer kan overlaten om de fiscale gevolgen van een arbeidsverhouding te beoordelen. Aangezien de opdrachtgever belang krijgt bij een juiste fiscale kwalificatie van de arbeidsverhouding, zal hij er zorg voor dragen dat de juiste fiscale gevolgen aan de arbeidsverhouding worden verbonden. Het invoeren van deze verantwoordelijkheid voor de opdrachtgever heeft dan ook een preventief effect. Ten tweede maakt deze verantwoordelijkheid van de opdrachtgever het voor de Belastingdienst mogelijk om efficiënter te handhaven. Bij grotere aantallen is het efficiënter om één correctieverplichting of één naheffingsaanslag aan een opdrachtgever op te leggen dan om van alle individuele opdrachtnemers eerst op persoonsniveau de Verklaring arbeidsrelatie (VAR) te herzien en vervolgens per opdrachtnemer correcties op te leggen. Door een verbetering van de efficiëntie kunnen meer gevallen per controle worden bestreken. Deze verbeteringen zorgen ervoor dat de wetgeving omtrent de loonheffingen beter handhaafbaar wordt, terwijl de huidige VAR-systematiek, met een vrijwel ongeclausuleerde vrijwaring voor de opdrachtgever, effectieve handhaving vrijwel onmogelijk maakt.

De leden van de fractie van de VVD vragen of ook dit nieuwe voorstel een mogelijkheid voor een naheffing bij de werkgever creëert. In de huidige wetgeving bestaat al een mogelijkheid voor het opleggen van een naheffingsaanslag voor de loonheffingen bij de werkgever. Dit is dus niet nieuw. Ook na het afschaffen van de VAR en het invoeren van de gedereguleerde beoordeling van arbeidsrelaties, kan een opdrachtgever nog steeds zekerheid krijgen omtrent de loonheffingen en – mits volgens de door de Belastingdienst beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst wordt gewerkt – zo een correctieverplichting of naheffingsaanslag voorkomen. De opdrachtgever krijgt wel een grotere verantwoordelijkheid dan hij nu heeft bij de huidige VAR-systematiek, omdat hij voortaan samen met de opdrachtnemer moet waarborgen dat er daadwerkelijk volgens de door de Belastingdienst beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst wordt gewerkt.

De leden van de fractie van de VVD vragen of intermediairs hun dienstverlenende rol kunnen blijven uitvoeren voor zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) en hoe dit gewaarborgd is. De leden van de fractie van de SGP vragen in dit verband of het nieuwe wetsvoorstel drempels opwerpt om met intermediairs te werken.

Het wetsvoorstel maakt geen inbreuk op de wijze waarop partijen hun arbeidsrelaties kunnen vormgeven. De wettelijke scheidslijn tussen dienstbetrekking en zelfstandigheid verandert niet. Dienstverlening voor zzp'ers door intermediairs blijft tot de mogelijkheden behoren, hier worden geen drempels voor opgeworpen. Intermediairs die zekerheid willen krijgen over de loonheffingen, kunnen een (voorbeeld)overeenkomst aan de Belastingdienst ter beoordeling aanbieden. Als een intermediair uitsluitend bemiddelt tussen een zzp'er en een onderneming die de zzp'er wil inhuren, is er 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. Indien er zowel tussen opdrachtgever en opdrachtnemer als tussen intermediair en opdrachtnemer een overeenkomst wordt afgesloten, kan de overeenkomst tussen intermediair en opdrachtnemer worden gezien als een aanvullende overeenkomst, die «bovenop» de overeenkomst tussen opdrachtgever en opdrachtnemer komt. In dat geval kunnen beide overeenkomsten aan de Belastingdienst worden voorgelegd ter beoordeling. Met de beoordeling van de Belastingdienst dat er uit de overeenkomsten geen plicht tot het afdragen of voldoen van loonheffingen voortvloeit, hebben de opdrachtgever en de intermediair allebei zekerheid over de loonheffingen. De verhoudingen tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en intermediair moeten in samenhang beoordeeld worden. Als een intermediair meer doet dan alleen bemiddelen, kan er onder omstandigheden sprake zijn van een dienstbetrekking of een fictieve dienstbetrekking. Met name de omstandigheid dat de zzp'er zijn arbeidsbeloning niet van zijn opdrachtgever ontvangt, maar van zijn intermediair, maakt het lastig om het oordeel te geven dat er geen sprake is van een dienstbetrekking of van de fictieve dienstbetrekking voor uitzendkrachten. Partijen uit deze sector hebben inmiddels overeenkomsten voorgelegd aan de Belastingdienst. Over deze overeenkomsten is nog niet of slechts zeer summier inhoudelijk gesproken met de partijen die ze hebben voorgelegd, waardoor het nog niet mogelijk is om hierover uitspraken te doen. De overeenkomsten moeten passen binnen de bestaande kaders van wet- en regelgeving en jurisprudentie, hetgeen een gedegen en grondige beoordeling vergt en een zuivere formulering.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de gevolgen zijn voor zzp'ers die een loondienstbetrekking combineren met het ondernemerschap en naar de mogelijkheid om een parttime loondienstbetrekking bij een instelling (bijvoorbeeld een universiteit) te combineren met een opdrachtovereenkomst bij een andere tak van diezelfde instelling. Hier verandert het onderhavige wetsvoorstel niets aan. Een parttime dienstverband kan worden gecombineerd met een overeenkomst van opdracht, zowel bij dezelfde instelling als bij een andere instelling. De gevolgen voor een zzp'er die zijn ondernemerschap combineert met een dienstbetrekking zijn als volgt. Voor de arbeidsrelatie die als dienstbetrekking wordt aangemerkt houdt het in dat de werkgever loonbelasting, premie volksverzekeringen op het loon inhoudt en premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet verschuldigd is. Voor de inkomstenbelasting van de zzp'er leidt dit ertoe dat als de zzp'er overigens kan worden aangemerkt als ondernemer, de inkomsten uit de dienstbetrekking onder omstandigheden worden meegetrokken in zijn winst. Dit laatste is het geval als er sprake is van een inhoudelijke samenhang van de werkzaamheden en een bijkomstig belang van de dienstbetrekking. De ingehouden en door de werkgever afgedragen loonbelasting en premie volksverzekeringen worden als voorheffing op de aanslag inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen verrekend. De door de werkgever verschuldigde premies werknemersverzekeringen zorgen ervoor als overigens aan de voorwaarden wordt voldaan dat de zzp'er voor de activiteiten die hij in dienstbetrekking verricht sociaal verzekerd is. Een parttime dienstverband kan worden gecombineerd met een overeenkomst van opdracht, zowel bij dezelfde instelling als bij een andere instelling. Afhankelijk van de context van de voorgelegde overeenkomsten kunnen beide overeenkomsten naast elkaar bestaan en met de beoogde gevolgen werking hebben.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de gevolgen zijn van het voorgestelde plan voor samenwerkingsverbanden van ondernemers die werken met een overeenkomst tot maatschap en of er voor deze groep

ruimte is voor convenanten met de Belastingdienst, waarin ook rekening wordt gehouden met het zo beperkt mogelijk houden van de administratieve lasten.

Het onderhavige wetsvoorstel verhindert of verandert deze bestaande praktijk niet. De reeds bestaande mogelijkheden van vooroverleg blijven ongewijzigd. Dit betreft bijvoorbeeld vooroverleg waarbij (complexe) casuïstiek aan de Belastingdienst wordt voorgelegd teneinde bijvoorbeeld duidelijkheid over de fiscale kwalificatie te krijgen. In dat vooroverleg kunnen uiteraard ook aspecten over het beperken van de administratieve lasten aan de orde komen.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe na 1 januari 2016 zal worden voorkomen dat er negatieve effecten van bestaande situaties ontstaan.

Mij is niet duidelijk welke negatieve effecten worden bedoeld. Ter geruststelling merk ik op dat er niets verandert in de bestaande wetgeving als het gaat om de vraag of er wel of niet sprake is van werknemerschap of dat er sprake is van ondernemerschap. Als op dit moment sprake is van werknemerschap of van ondernemerschap dan is dat (indien de omstandigheden niet veranderen) ook na 1 januari 2016 het geval. Het wetsvoorstel zoals dat nu luidt heeft uitsluitend tot doel om binnen die reeds bestaande wetgeving op een andere wijze dan thans duidelijkheid vooraf te bieden over de vraag of sprake is van een plicht tot het afdragen of voldoen van loonheffingen.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom het Interdepartementaal beleidsonderzoek naar zzp'ers (IBO zzp) niet is afgewacht, alvorens met een voorstel te komen. Zij vragen of het IBO zzp niet mede gestart is om te kunnen komen tot wetgeving die recht doet aan de verschillende typen zzp'ers. Ook de leden van de fractie van de SGP vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het IBO zzp.

Het kabinet ziet geen directe koppeling tussen het IBO zzp en het onderhavige wetsvoorstel. Ongeacht de uitkomsten van het onderzoek zal er ook in de (fiscale) wetgeving altijd onderscheid blijven bestaan tussen ondernemers en werknemers. Een herijking van het onderscheid tussen ondernemers en werknemers staat immers niet in de taakopdracht van het IBO zzp. Het verbeteren van de handhavingspraktijk is hoe dan ook noodzakelijk, en het is niet wenselijk om dit uit te stellen.

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. Ook buiten het kader van het IBO zzp is het van belang om te komen tot wetgeving die recht doet aan de verschillende typen zzp'ers. Bij de deregulering van de beoordeling van arbeidsrelaties wordt hiermee rekening gehouden, doordat er verschillende beoordeelde (voorbeeld-)overeenkomsten beschikbaar komen op de website van de Belastingdienst. Zo kan een zzp'er een (voorbeeld)overeenkomst gebruiken die het beste bij zijn eigen situatie aansluit. Dit kan bijvoorbeeld een sectorale (voorbeeld)overeenkomst zijn die rekening houdt met terminologie of afspraken die gangbaar zijn in de sector waar de zzp'er werkt. Ook kan een zzp'er zelf een overeenkomst ter beoordeling voorleggen aan de Belastingdienst.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat het wetsvoorstel betekent voor de volgorde waarin voor de inkomstenbelasting gekwalificeerd wordt van welk soort inkomen (winst uit onderneming, resultaat uit overige werkzaamheden of loon uit dienstbetrekking) sprake is. Zij vragen of het wetsvoorstel tot gevolg heeft dat loon uit dienstbetrekking eerder beoordeeld wordt, terwijl winst uit onderneming eerder in de wet genoemd wordt.

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de rangorderegeling uit de Wet inkomstenbelasting 2001 voor het beoordelen van het inkomen. Loonbelasting is een voorheffing op de inkomstenbelasting, dus het is ook op dit moment al zo dat gedurende het jaar moet worden beoordeeld of er loonbelasting verschuldigd is, terwijl na afloop van het kalenderjaar in de inkomstenbelasting wordt beoordeeld van welke inkomensbron sprake is. Het kan voorkomen dat in de loonbelasting het inkomen wordt gekwalificeerd als loon, terwijl er vervolgens in de inkomstenbelasting wordt geoordeeld dat het inkomen moet worden gekwalificeerd als winst uit onderneming. In dat geval wordt de eventueel te veel betaalde loonbelasting verrekend met de aanslag voor de inkomstenbelasting. De reden dat het oordeel over de kwalificatie van het inkomen in de loonbelasting en de inkomstenbelasting kan verschillen, is dat in de loonbelasting een arbeidsrelatie wordt beoordeeld, terwijl in de inkomstenbelasting per belastingplichtige alle arbeidsrelaties en andere wijzen waarop inkomsten worden verworven in hun onderlinge samenhang worden beoordeeld.

De leden van de fractie van de PVV vragen of alle organisaties unaniem achter dit voorstel staan.

Zoals ik ook in de paragraaf «Overleg met de organisaties» in mijn brief van 20 april 2015<sup>1</sup> heb gemeld, constateer ik dat vanuit de verschillende organisatie waar overleg mee is geweest, brede steun bestaat voor dit voorstel.

De leden van de fractie van de SGP halen een passage aan uit mijn hiervoor genoemde brief van 20 april 2015 waarin ik heb aangegeven dat het alternatief de echte zelfstandigen niet onnodig belast met papierwerk, de handhaving aanzienlijk verbetert, de voorwaarden voor het werken buiten dienstbetrekking verheldert voor opdrachtgevers en opdrachtnemers zonder de keuzevrijheid te beperken, en zowel de administratieve lasten als de uitvoeringskosten doet dalen. Deze leden vragen of hier de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties wordt vergeleken met het voorstel Beschikking geen loonheffingen (BGL) of met de status quo. Zij vragen daarbij of, indien de vergelijking met de BGL plaatsvindt, in hoeverre er sprake is van een verbetering op genoemde punten als vergeleken wordt met de status quo.

In mijn brief heb ik de vergelijking gemaakt met het oorspronkelijke wetsvoorstel Wet invoering Beschikking geen loonheffingen. Die vergelijking gaat zonder meer ook op als deze zou worden gemaakt met de huidige VAR-systematiek. Zelfstandigen hebben ten opzichte van die status quo niet langer de «verplichting» een VAR aan te vragen waardoor onnodige aanvraagprocessen en papierwerk worden voorkomen en de handhaving verbetert. Bovendien ontstaat er ook ten opzichte van de VAR meer duidelijkheid over wanneer er sprake is van werken buiten dienstbetrekking.

De leden van de fractie van de SGP vragen op welk bedrag de inhoudelijke nalevingskosten die dit wetsvoorstel met zich meebrengt zijn geraamd.

In het advies van Actal is ook aandacht gevraagd voor de nalevingskosten. In mijn reactie op dat advies heb ik aangegeven dat dit wetsvoorstel naar mijn mening geen extra nalevingskosten meebrengt. Overeenkomsten worden opgesteld door degenen die er ook daadwerkelijk mee werken of moeten gaan werken. Daarmee is mijns inziens gewaarborgd dat er (voorbeeld)overeenkomsten komen die in de praktijk werkbaar zijn. Het naleven van een dergelijke overeenkomst leidt dan ook niet tot extra nalevingskosten.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 036, nr. 9.

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. Ook vragen zij of hier een harde scheiding is te maken of dat er ook condities zijn waarvoor beide partijen verantwoordelijk zijn. Ook de leden van de fractie van de PvdA vragen om wat meer detail bij de manier waarop de gezamenlijke verantwoordelijkheid van opdrachtgever en opdrachtnemer in de praktijk wordt vormgegeven. Zij vragen tevens wie bepaalt wie verantwoordelijk is voor welke aspecten indien er sprake is van een foute beschikking.

Allereerst wil ik benadrukken dat er in het huidige wetsvoorstel geen sprake meer is van een beschikking. De beoordeling van arbeidsrelaties wordt gedereguleerd. Het oordeel van de Belastingdienst zal wel op schrift worden gesteld en partijen kunnen hier zekerheid aan ontleen, maar het oordeel wordt niet langer in de vorm van een beschikking gegoten.

De gezamenlijke verantwoordelijkheid van opdrachtgever en opdrachtnemer houdt in dat zij beiden verantwoordelijk zijn voor de juiste naleving van hun overeenkomst. Indien zij de overeenkomst naleven, hebben zij allebei de zekerheid dat er geen sprake is van een dienstbetrekking en er geen loonheffingen hoeven te worden afgedragen of voldaan. Indien in de praktijk op een andere manier wordt gewerkt dan in de overeenkomst is vastgelegd, is er voor beiden geen zekerheid meer over de wijze waarop de Belastingdienst hun arbeidsrelatie fiscaal zal duiden. Zij hebben dus beiden belang bij het naleven van de overeenkomst en ze zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor alle condities die in de overeenkomst zijn opgenomen. Beiden zijn overigens door het sluiten van de overeenkomst ten opzichte van elkaar verplicht om deze overeenkomst na te komen en zij kunnen de ander aanspreken indien die ander zijn verplichtingen uit de overeenkomst niet nakomt. De Belastingdienst zal de overeenkomsten op zorgvuldige wijze beoordelen. Uiteraard blijft het mensenwerk en kan nooit volledig worden uitgesloten dat er een (deels) onjuiste beoordeling wordt gegeven. Indien de opdrachtnemer feitelijk een werknemer is, heeft dit tot gevolg dat hij verzekerd is voor de werknemersverzekeringen. De opdrachtgever houdt zijn rechtszekerheid: hij heeft vertrouwd op het oordeel van de Belastingdienst en er kan – ingeval volgens de (voorbeeld-)overeenkomst is gewerkt – geen naheffing worden opgelegd. Wel moet de betreffende (voorbeeld)overeenkomst met inachtneming van een redelijke termijn door de indiener(s) worden aangepast. Voor lopende gevallen zullen uiteraard de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht worden genomen.

### *2.1. Procedurele aspecten*

De leden van de fractie van de VVD vragen waar de gemiddelde duur van zes weken op is gebaseerd om een aanvraag te beoordelen. Zij vragen of er een snellere route mogelijk is voor opdrachten met omstandigheden die nog niet zijn vervat in een gepubliceerde standaardovereenkomst. De Belastingdienst beoordeelt ook nu zaken in vooroverleg. De ervaring is dat een oordeel over een voorgelegd feitencomplex een doorlooptijd heeft van gemiddeld zes weken. Deze doorlooptijd kan dus zowel korter of langer zijn. Dit hangt van diverse factoren af, waaronder de complexiteit van de voorgelegde overeenkomst. Verder is het voor de doorlooptijd van belang hoe volledig de indieners van een overeenkomst de te beoordelen feiten en hun context hebben geschetst. Als dit niet volledig is, moet er een nadere uitvraag naar de ontbrekende elementen plaatsvinden hetgeen uiteraard vertragend kan werken. Zoals gezegd zijn genoemde zes weken een gemiddelde en wordt een snellere doorlooptijd niet uitgesloten. Zekerheid daarover kan echter niet worden gegeven. Een beoordeling van een overeenkomst vergt namelijk een zorgvuldige aanpak gelet op de uitstralende werking van een beoordeelde overeen-

komst, maar ook om de belangen van contractpartijen voldoende te kunnen borgen.

## 2.2. Beoordeling overeenkomsten

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering kan bevestigen dat de beoordeling van bestaande contracten of de voorbeeldovereenkomsten er niet toe mag leiden dat de Belastingdienst andere, strengere criteria gaat toepassen zodat ondernemerschap/zelfstandigheid wordt ontmoedigd.

De criteria waaraan de Belastingdienst de overeenkomsten zal beoordelen liggen vast in de vigerende wet- en regelgeving en jurisprudentie. Die criteria wijzigen niet als gevolg van dit wetsvoorstel. Er kunnen dan ook als gevolg van deze nieuwe werkwijze geen strengere criteria worden toegepast.

De leden van de fractie van de VVD vragen in hoeverre het mogelijk is om standaardovereenkomsten voor een sector te maken als deze erg specifiek worden gevuld aan de hand van de factoren uit de jurisprudentie genoemd in de toelichting bij de nota van wijziging.

Sectorale (voorbeeld)overeenkomsten worden in beginsel gemaakt door de sectoren of belangengroeperingen zelf. Sectoren en partijen die sectoren vertegenwoordigen weten veelal tot in detail op welke wijze en onder welke voorwaarden contractspartijen hun arbeidsrelaties regelen of willen regelen. Het zijn die overeenkomsten die worden beoordeeld aan de hiervoor genoemde wet- en regelgeving en jurisprudentie. De in de toelichting bij de nota van wijziging genoemde factoren uit de jurisprudentie kunnen daarbij een rol spelen. Overigens is het niet zo dat al deze factoren in de overeenkomst tot uitdrukking moeten komen. Met de opsomming in de toelichting op de nota van wijziging heb ik beoogd een opsomming te geven van de factoren die een rol *kunnen* spelen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering kan bevestigen dat (a) er nooit een verplichting tot het gebruik van «modellen» ontstaat en (b) de «modellen» slechts tot voorbeeld dienen. Tevens vragen deze leden of de regering kan bevestigen dat partijen altijd hun contractsvrijheid behouden en dus niet gebonden kunnen worden aan één model. Het kabinet wil op dit punt niet treden in de contractsvrijheid van partijen en met het wetsvoorstel wordt geen enkele verplichting gecreëerd om van een bepaalde (voorbeeld)overeenkomst gebruik te maken.

Zowel de leden van de fractie van de VVD als de leden van de fractie van D66 hebben vragen gesteld over cao's, in het bijzonder of opname van een modelovereenkomst in een cao mogelijk is en of een dergelijke bepaling dan algemeen verbindend kan worden verklaard.

In dit wetsvoorstel wordt in beginsel alleen geregeld dat de VAR wordt afgeschaft. In de plaats daarvan wordt een wijze van vooroverleg aangekondigd om te komen tot voorbeeldovereenkomsten die door de Belastingdienst worden gepubliceerd en die door eenieder, zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers, kunnen worden gebruikt om vooraf zekerheid te krijgen over de fiscale kwalificatie van de arbeidsrelatie. Verder brengt dit wetsvoorstel geen wijziging in andere wetgeving. Dat geldt derhalve ook voor de wetgeving op het gebied van cao's en het algemeen verbindend verklaren van cao's.

De leden van de fractie van de VVD vragen of partijen een probleem hebben als een arbeidsrelatie niet voldoet aan de voorwaarden van het modelcontract maar wel aan de wet. Zij vragen tevens of in alle gevallen de wet leidend is voor toetsing door de Belastingdienst, en niet onderliggende overeenkomst.

De Belastingdienst is vanzelfsprekend gebonden aan de geldende wet- en regelgeving; de wet blijft dus altijd leidend. Indien er volgens de wet uit een arbeidsrelatie geen plicht tot het afdragen of voldoen van loonheffingen voortvloeit, kan er geen naheffingsaanslag voor de loonheffingen worden opgelegd.

De vraag van de leden van de fractie van de PvdA naar wat meer detail bij de manier waarop de gezamenlijke verantwoordelijkheid van opdrachtgever en opdrachtnemer in de praktijk wordt vormgegeven en wie bepaalt wie verantwoordelijk is voor welke aspecten indien er sprake is van een foute beschikking, is beantwoord bij de soortgelijke vragen van de leden van de fractie van de SGP in paragraaf 2.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering de mening deelt dat modelakkoorden voldoende kenmerken over de relatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever moeten bevatten om een reëel beeld te kunnen vormen van deze relatie. Ook merken deze leden op dat in de jurisprudentie enkele indicatoren zijn ontwikkeld die de basis vormen van de beoordeling of sprake is van een dienstbetrekking, en zij vragen of de regering de mening deelt dat deze indicatoren ook de doorslag moeten geven bij de beoordeling van modelovereenkomsten.

Beide vragen kan ik bevestigend beantwoorden. Indien een aan de Belastingdienst voorgelegde overeenkomst onvoldoende kenmerken bevat over de arbeidsrelatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever, kan de Belastingdienst geen oordeel geven over deze arbeidsrelatie. De Belastingdienst zal in dat geval de partij die de overeenkomst voorlegt in overweging geven om de overeenkomst aan te vullen met bepalingen inzake de arbeidsrelatie. Diegene is hier uiteraard niet toe verplicht, omdat de vormgeving van de overeenkomst valt binnen de contractsvrijheid en de Belastingdienst slechts suggesties doet. Wel is het zo dat, indien de overeenkomst niet wordt aangevuld, de Belastingdienst geen oordeel kan geven en er dus geen zekerheid kan worden gegeven over een verplichting tot afdracht of voldoening van loonheffingen.

Er is veel jurisprudentie over wanneer er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Uit deze jurisprudentie blijkt dat alle relevante indicatoren in onderlinge samenhang moeten worden afgewogen. Het is dus in het algemeen niet zo dat één indicator een doorslaggevende rol speelt bij de beantwoording van de vraag of er al dan niet sprake is van een arbeidsovereenkomst. De Belastingdienst is een uitvoeringsorganisatie en voert de geldende wet- en regelgeving uit. Ook de wijze waarop de rechter deze wet- en regelgeving uitlegt, is bindend voor de Belastingdienst. Dit betekent dat de Belastingdienst ook de in de jurisprudentie ontwikkelde indicatoren gebruikt bij het beoordelen van overeenkomsten. Al deze indicatoren in onderling verband en samenhang bezien, geven samen de doorslag of er al dan niet wordt geoordeeld dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de modelovereenkomst voor zzp'ers in de zorg bezien moet worden, die naar de mening van de leden weinig elementen bevat waardoor veel verschillende contracts- en omgangsvormen mogelijk worden gemaakt. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of in de voorbeeldovereenkomst voor de zorg alleen het criterium van de aansprakelijkheidsverzekering is opgenomen en vraagt om een toelichting. Ook vragen de leden hoe wordt voorkomen dat een deel van de betrokkenen ten onrechte als zzp'er wordt aange-merkt.

Bij het beoordelen of er sprake is van een arbeidsovereenkomst moeten alle omstandigheden van het geval in onderlinge samenhang worden bezien. Het gaat daarbij zowel om intentie van partijen als de wijze waarop daaraan feitelijk uitvoering wordt gegeven. Uit de beoordeelde



modelovereenkomst voor zzp'ers in de zorg blijkt duidelijk dat de wil en bedoeling van partijen erop is gericht een overeenkomst van opdracht aan te gaan en geen arbeidsovereenkomst. Dat staat daarom ook vermeld op diverse plaatsen in deze modelovereenkomst. Daarnaast is de vrijheid van de opdrachtnemer om zich al dan niet te laten vervangen een factor die een belangrijke rol heeft gespeeld in de beoordeling van de modelovereenkomst voor zzp'ers in de zorg. Dat een vervanger moet voldoen aan de beroepseisen (zoals opleidingsniveau, BIG-registratie) die het werk vraagt, doet daaraan niet af. Datzelfde geldt als een zorginstelling een vervanger kan weigeren door gemotiveerd aan te geven dat die vervanger ongeschikt is voor het verlenen van de zorg (bijvoorbeeld op basis van een gegronde klacht). Als de bemoeienis van de zorginstelling zich hiertoe beperkt, dan heeft de zorgverlener voldoende vrijheid om zelf een vervanger te kiezen. Artikel 4.6 van de modelovereenkomst is in deze lijn geformuleerd. Ook is de modelovereenkomst zodanig opgesteld, dat er geen gezagsverhouding ontstaat tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Weliswaar is de zorginstelling eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van de zorg en moet de zorgverlener verplicht gebruikmaken van de voor verlening van zorg in natura vereiste onderdelen uit het door de zorginstelling gehanteerde kwaliteitssysteem; dit neemt niet weg dat de zorgverlener een eigen verantwoordelijkheid heeft op basis van de Wet kwaliteit klachten en geschillen zorg (Wkkgz). Zoals in artikel 4.1 van de modelovereenkomst is te lezen, is de opdrachtnemer rechtstreeks en volledig verantwoordelijk en zo nodig aansprakelijk (zie ook artikel 8.1) voor de kwaliteit van de verleende zorg. De zorginstelling kan alleen aanwijzingen geven die horen bij een overeenkomst van opdracht (artikel 2.2) en toetst alleen of de afgesproken doelen zijn gerealiseerd (artikel 4.3). Het criterium van de aansprakelijkheidsverzekering, waar de leden van de fractie van de ChristenUnie aan refereren, is dus zeker niet het enige criterium uit de modelovereenkomst dat relevant is geweest voor het gegeven oordeel dat er geen dienstbetrekking uit de modelovereenkomst voortvloeit. Nu er voldoende elementen in de modelovereenkomst zijn opgenomen, die in onderlinge samenhang bezien garanderen dat er geen sprake is van een dienstbetrekking, is gewaarborgd dat iemand die ook daadwerkelijk volgens deze overeenkomst werkt terecht als zzp'er kan worden aangemerkt.

De leden van de fractie van de PvdA vragen voor welke onderdelen van deze modelovereenkomst de opdrachtgever verantwoordelijk is en of ik de mening deel dat indien summier modelovereenkomsten goedgekeurd worden, de balans tussen de verantwoordelijkheden van de opdrachtnemer en de opdrachtgever richting de opdrachtnemer verschuift. Zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer zijn beiden volledig verantwoordelijk voor alle onderdelen van de modelovereenkomst. Zij zijn ten opzichte van elkaar verplicht om de overeenkomst die zij hebben afgesloten na te leven en zij kunnen elkaar erop aanspreken als dit niet gebeurt. Onder het onderhavige wetsvoorstel ontstaat er een evenwicht in verantwoordelijkheden. Blijkt de papieren werkelijkheid niet overeen te komen met de feitelijke wijze waarop wordt gewerkt dan heeft dit gevolgen voor opdrachtgever en opdrachtnemer.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen een nadere toelichting waarom de regering niet sterker inzet op breder gedragen (model)overeenkomsten, bijvoorbeeld door sectorale criteria te stellen. Zij vragen tevens hoe het kabinet de voordelen van sectorale (model)overeenkomsten hierin meeweegt, zoals het bredere draagvlak en de mogelijkheid om criteria op te stellen die aansluiten bij de sector en zo bijdragen aan een beter onderscheid tussen zzp'ers en werknemers. Het kabinet is het met deze leden eens dat een sectorale (voorbeeld)overeenkomst voordelen heeft. Uit het overleg met zzp-organisaties,

vakbonden en werkgeversorganisaties is bereidheid gebleken om tot sectorale (voorbeeld)overeenkomsten te komen, zoals dat ook in de zorgsector is gebeurd. Het kabinet wil op dit punt echter niet treden in de contractsvrijheid van partijen en met het wetsvoorstel wordt dus geen verplichting gecreëerd om van een sectorale (voorbeeld)overeenkomst gebruik te maken. Ook wil het kabinet geen beperkingen aanbrengen in de mogelijkheid die elke belastingplichtige op dit moment al heeft om zijn eigen overeenkomst aan de Belastingdienst voor te leggen. Deze situatie zal voor de individuele opdrachtnemer met name aantrekkelijk zijn als hij bij al zijn opdrachtgevers met dezelfde (voorbeeld)overeenkomst zijn werkzaamheden verricht.

De leden van de fractie van de SP vragen naar een reactie op de opmerking dat de modelcontracten juist schijnconstructies in de hand kunnen werken door deze te legitimeren. Zij vragen ook hoe de regering tegenover het idee staat om per sector een minimumloon in te stellen en personen die minder dan dat minimumloon verdienen, automatisch als werknemer te bestempelen. In dit verband vragen deze leden ook in hoeverre dit schijnzelfstandigheid zou kunnen tegengaan. De opmerking dat modelcontracten schijnconstructies in de hand zouden kunnen werken door deze te legitimeren, kan ik eerlijk gezegd niet plaatsen. Het wetsvoorstel heeft een tweeledig doel, te weten het vergroten van de mogelijkheden voor de Belastingdienst om handhavend op te treden en het herstel van het evenwicht in de verantwoordelijkheden van opdrachtgever en opdrachtnemer. Daarnaast draagt het wetsvoorstel eraan bij dat de voorwaarden voor het werken buiten dienstbetrekking duidelijker worden voor opdrachtgevers en opdrachtnemers. Dit gebeurt door aan opdrachtgevers en opdrachtnemers vooraf duidelijkheid te bieden over de aard van de arbeidsrelatie die zij aangaan en vastleggen in een door de Belastingdienst te beoordelen overeenkomst. Die beoordeling vindt plaats op basis van bestaande (fiscale en socialeverzekerings-) wetgeving en jurisprudentie. Naar mijn mening dragen deze maatregelen dan ook bij aan het tegengaan van schijnconstructies. De contracten worden beoordeeld op de vraag of op basis van het geldende recht sprake is van een mogelijke verplichting voor de opdrachtgever tot het afdragen en voldoen van de loonheffingen. Binnen die bestaande wetgeving is de hoogte van het honorarium geen onderscheidend element. Het onderhavige wetsvoorstel strekt er niet toe om wijzigingen aan te brengen in wanneer er sprake is van ondernemerschap of van werknemerschap.

De leden van de fractie van het CDA vragen in hoeverre het wetsvoorstel een wijziging is van de huidige situatie, en of het klopt dat nu ook al grote bedrijven, zoals Post NL, een ruling kunnen krijgen waarbij een standaardovereenkomst voor alle gecontracteerden als VAR wordt aangemerkt. Elke belastingplichtige kan zich ook op dit moment al tot de Belastingdienst wenden met de vraag om zijn situatie te beoordelen. De door het kabinet voorgestelde deregulering van de beoordeling van arbeidsrelaties is dus niet geheel nieuw ten opzichte van de huidige situatie. Het verschil ten opzichte van de huidige situatie is dat de Belastingdienst beoordeelde (voorbeeld)overeenkomsten (voor zover mogelijk) zal publiceren op de website van de Belastingdienst, zodat ze door iedereen kunnen worden gebruikt.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de Belastingdienst, als goedgekeurde contracten gepubliceerd gaan worden, ook het contract van Post NL openbaar maakt. Dat zal niet het geval zijn. Artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen verbiedt namelijk een bekendmaking van individuele belastingaangelegenheden die verder gaat dan noodzakelijk voor de

uitvoering van de belastingwet. Verder vragen deze leden of een vergelijkbare werkwijze bij meerdere werkgevers is toegepast. Ik draag daar geen kennis van omdat het hier gaat om wetstoepassing in individuele gevallen waar de inspecteur van de Belastingdienst toe bevoegd is. Wel kunnen, in aanvullende reactie op deze vraag, ook andere belastingplichtigen in vergelijkbare gevallen bij de inspecteur om een gelijke behandeling hebben gevraagd.

De leden van de fractie van het CDA vragen of er in de praktijk niet vaak sprake zal zijn van een afwijking van de papieren overeenkomst. In dit kader vragen zij of bij een incidentele afwijking al gelijk de vrijwaring vervalt. Zij noemen als voorbeeld dat de hamer van een zelfstandige timmerman breekt en hij een nieuwe ter beschikking krijgt van zijn opdrachtgever. Zij vragen of dan direct de vrijwaring vervalt omdat de opdrachtgever gezorgd heeft voor het gereedschap. Partijen zijn ten opzichte van elkaar verplicht om een afgesloten overeenkomst na te komen. Indien partijen in de praktijk afwijken van de overeenkomst, is er sprake van contractbreuk. Zij kunnen elkaar daar op aanspreken en nakoming van de overeenkomst vorderen. Dit vloeit voort uit het burgerlijk recht en draagt ertoe bij dat een afgesloten overeenkomst in het algemeen in de praktijk wordt nageleefd. Uiteraard kan een incidentele afwijking van de overeenkomst in goed overleg tussen partijen worden opgelost. Als het gaat om een incidentele afwijking heeft deze geen gevolgen voor de vrijwaring voor de loonheffingen, indien de opdrachtgever of opdrachtnemer aannemelijk maakt dat de situatie slechts een incident betreft. Dat zal vrijwel zeker aannemelijk kunnen worden gemaakt in het door deze leden aangehaalde voorbeeld.

De leden van de fractie van het CDA vragen of een zzp'er die het einde van zijn contract ziet aankomen, van de overeenkomst kan afwijken en vervolgens een ww-uitkering kan aanvragen. Indien van een beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst wordt afgeweken, hoeft dat niet onmiddellijk te betekenen dat er sprake is van een dienstbetrekking. Het anders dan incidenteel afwijken van een beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst heeft tot gevolg dat de daaruit voortvloeiende vrijwaring vervalt, en dat vervolgens, als de zzp'er een aanvraag voor een uitkering indient, door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) de feitelijke situatie beoordeeld wordt. De feiten en omstandigheden van het geval bepalen dan of er een dienstbetrekking is en of daadwerkelijk afdracht of voldoening van de loonheffingen moet plaatsvinden. Indien er sprake zou zijn van een dienstbetrekking, betekent dat niet altijd dat er recht is op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (ww-uitkering). De Werkloosheidswet kent immers een aantal voorwaarden waaraan moet worden voldaan voordat een recht op een uitkering ontstaat. Een zzp'er kan dus niet zijn recht op een ww-uitkering zekerstellen door van de overeenkomst af te wijken. Verder zal een opdrachtgever niet zomaar accepteren dat een zzp'er de overeenkomst die zij hebben afgesloten niet nakomt. De opdrachtgever kan in dat geval nakoming van de overeenkomst vorderen.

De leden van de fractie van het CDA vragen voor wiens rekening de premies komen, de opdrachtgever of de opdrachtnemer, indien na controle van de Belastingdienst blijkt dat toch sprake is van inhoudingsplicht voor de loonbelasting. Voor wiens rekening de premies komen, is afhankelijk van welke premies worden bedoeld. De premies voor de werknemersverzekeringen zijn verschuldigd door de werkgever. Indien na een controle van de Belastingdienst blijkt dat sprake is van een dienstbetrekking, zal de werkgever deze premies moeten betalen. De premie voor de volksverzekeringen wordt geheven van de werknemer. De werkgever is verplicht om deze premie in

te houden op het loon van de werknemer. Indien de werkgever dit niet heeft gedaan, kan een correctieverplichting of een naheffingsaanslag worden opgelegd aan de werkgever. Vervolgens kan de werkgever de premie voor de volksverzekeringen alsnog inhouden op het loon van de werknemer of op de werknemer verhalen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het werkbaar is, vooral in de beginperiode, dat slechts veertig voorbeeldovereenkomsten per jaar beoordeeld kunnen worden, terwijl er zeer veel partijen zijn die een voorbeeldovereenkomst aan willen leveren.

Ik denk dat hier sprake is van een misverstand. De Belastingdienst is uiteraard in staat om meer dan veertig (voorbeeld)overeenkomsten per jaar te beoordelen en te publiceren. Eerder heb ik wel aangegeven dat ik ernaar streef dat de Belastingdienst in de aanloop naar de inwerking-treding van dit wetsvoorstel per 1 januari 2016 medio oktober 2015 al ongeveer veertig (voorbeeld)overeenkomsten heeft beoordeeld en gepubliceerd. De Belastingdienst is daarbij wel afhankelijk van de sectoren en belangengroepen die de overeenkomsten moeten voorleggen. De Belastingdienst heeft voor het beoordelen inmiddels medewerkers voorgelicht, leidt bestaande medewerkers op en werft daarnaast nieuwe medewerkers. Inmiddels is er een postbus bij de Belastingdienst ingericht, is de website van de Belastingdienst vernieuwd met dit onderwerp en wordt deze doorlopend aangepast aan de ontwikkelingen. Verder is er een vaktechnisch specialistenteam opgesteld om de vaktechnische borging en eenheid van beleid en uitvoering te garanderen. De verwerkingsnelheid van de beoordelingen en het produceren van te publiceren teksten is overigens sterk afhankelijk van de mate waarin adequate en realistische verzoeken worden ingediend. Opdrachtgevers die veel opdrachtnemers contracteren doen er goed aan, dit in reactie op een vraag van deze leden, om de gebruikte of te gebruiken overeenkomst(en) zo snel mogelijk aan de Belastingdienst voor te leggen om zeker te stellen dat voor 1 januari 2016 de beoordeling kan zijn afgerond.

De leden van de fractie van de PVV wijzen erop dat Actal constateert dat er wel een zekere mate van proportionaliteit moet zijn. Zij vragen of de regering daar nog eens nader op in kan gaan.

Ik ben in mijn reactie op het advies van Actal<sup>2</sup> ingegaan op de vraagtekens die Actal plaatst bij de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel. Ik heb aangegeven dat ik die vraagtekens om twee redenen moeilijk kan begrijpen. Het huidige voorstel leidt immers tot minder administratieve lasten dan in de huidige situatie en ook tot minder administratieve lasten dan voorzien bij de invoering van de BGL in het oorspronkelijke wetsvoorstel. Een dergelijke vermindering van administratieve lasten kan naar mijn mening onmogelijk disproportioneel zijn. Ten tweede is het voor de Belastingdienst vrijwel onuitvoerbaar om de huidige wetgeving op het gebied van de VAR-systematiek te handhaven. Ongeacht de precieze aantallen van gevallen waarin de wet op dit moment niet wordt nageleefd, is een verbeterd handhavingsproces naar mijn mening niet gauw disproportioneel te noemen. Daar komt bij dat het advies van Actal ook niet duidelijk maakt in welke richting naar de mening van Actal dan wel gezocht zou moeten worden naar een proportionele maatregel.

De leden van de fractie van de PVV merken op dat de belastingdienst twee lijsten zou kunnen maken van bepalingen, een groene lijst voor bepalingen die gevolg hebben dat er geen sprake is van een inhoudingsverplichting voor de loonheffing en een blauwe lijst van bepalingen die tot gevolg hebben dat er wel sprake is van een inhoudingsverplichting voor

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 036, nr. 10.

de loonheffing. Deze leden vragen naar een oordeel over de wenselijkheid van het verwijzen naar standaardvoorwaarden in een (voorbeeld)overeenkomst. Tevens vragen zij of er voor de overeenkomst sprake moet zijn van schriftelijke vastlegging, zoals dat thans het geval is bij het concurrentiebeding.

Het is denkbaar om van (voorbeeld)overeenkomsten aan te geven welke bepalingen daarvan invloed hebben op het wel of niet buiten dienstbetrekking kunnen werken en daarmee over het al dan niet bestaan van inhoudingsplicht en verschuldigdheid van loonheffingen. Het zijn echter niet alleen de bepalingen zelf die het antwoord geven of er buiten dienstbetrekking kan worden gewerkt. Minstens zo belangrijk als de bepalingen zoals die in de (voorbeeld)overeenkomst zijn vastgelegd is de context waarbinnen de (voorbeeld)overeenkomst wordt gebruikt. Het zal namelijk in een aantal sectoren of beroepen moeilijker zijn dan in andere sectoren en beroepen om buiten dienstbetrekking te werken. Een voorbeeld is de zorgverlening in de extra- en in de intramurale zorg. Een palliatieve zorgverlener kan buiten dienstbetrekking werken bij zijn eigen patiënten thuis door gebruik te maken van de gepubliceerde (voorbeeld)overeenkomsten voor de zorg, wanneer feitelijk overeenkomstig de (voorbeeld)overeenkomsten wordt gewerkt. Als er sprake is van intramurale zorgverlening (dus zorgverlening in een instelling zoals een verpleeghuis of ziekenhuis) ligt het buiten dienstbetrekking werken minder snel voor de hand. In deze situatie is er eerder sprake van gezag, toezicht en aanwijzingsbevoegdheid vanuit de instelling. Een lijst waarop staat aangegeven welke bepalingen voldoende zijn om een overeenkomst op te stellen waarmee buiten dienstbetrekking kan worden gewerkt of een lijst van bepalingen die zonder meer belemmerend zijn voor het oordeel dat buiten dienstbetrekking wordt gewerkt, werkt schijnzekerheid in de hand die juist met dit wetsvoorstel moet worden weggenomen. De bepalingen van een overeenkomst moeten altijd in onderlinge samenhang met hun context gewogen worden voor de situatie waarin een aldus samengestelde overeenkomst wordt gebruikt en daarin passen geen lijsten.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden of een schriftelijke overeenkomst noodzakelijk is, merk ik op dat een mondelinge overeenkomst in de regel een rechtsgeldige overeenkomst is. Echter, voor de bewijskracht dat een beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst door een opdrachtgever en opdrachtnemer is gebruikt als hierover op enig moment onduidelijkheid tussen partijen of met de Belastingdienst bestaat, biedt een schriftelijk stuk in de administratie van de opdrachtgever meer zekerheid dan een mondelinge overeenkomst. Bij een mondelinge overeenkomst heeft de opdrachtgever immers geen (vooraf) aan de Belastingdienst ter beoordeling voorgelegde (voorbeeld)overeenkomst.

De leden van de fractie van D66 vragen op welke wijze wordt gecontroleerd of er volgens de overeenkomst wordt gewerkt en of het aan de Belastingdienst of aan de opdrachtgever is om aan te tonen dat er niet conform de overeenkomst wordt gewerkt en welk bewijs dan voldoende is om aan die bewijslast te voldoen. Deze leden vragen ook of de feitelijke situatie wordt getoetst aan de wet of dat het enkele feit dat niet conform het modelcontract wordt gewerkt al voldoende is om aan te nemen dat loonheffingen verplicht zijn.

De Belastingdienst controleert bij de opdrachtgever op welke wijze de arbeidsrelatie feitelijk wordt ingevuld. Dit maakt deel uit van het reguliere werkproces van de Belastingdienst. Daarnaast zal de Belastingdienst risicogericht controleren aan de hand van ontvangen signalen, bijvoorbeeld van het UWV. Dergelijke controles vinden plaats aan de hand van de gebruikte (voorbeeld)overeenkomst(en) die de opdrachtgever in zijn administratie heeft. De elementen uit de overeenkomst, zoals de verrichte werkzaamheden, het al dan niet ontbreken van gezagsmomenten en de

realiteit van de mogelijkheid om het werk door een vervanger te laten doen worden getoetst aan de feitelijk aangetroffen situatie. Komen de aangetroffen feiten niet overeen met de vastleggingen volgens de gehanteerde (voorbeeld)overeenkomsten dan wordt de opdrachtgever daarover geïnformeerd. Overigens leiden niet alle afwijkingen tot het oordeel dat er sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking. De Belastingdienst toetst namelijk niet alleen aan de (voorbeeld)overeenkomst die gehanteerd is, maar zal bij alle afwijkingen daarvan de aangetroffen situatie beoordelen aan de hand van wet- en regelgeving en jurisprudentie. Stelt de Belastingdienst bij controle vast dat de aangetroffen situatie zodanig afwijkt van hetgeen is gesteld in de overeenkomst dat er op grond van wet- en regelgeving en jurisprudentie sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking, dan wordt de opdrachtgever in de gelegenheid gesteld om gemotiveerd toe te lichten wat de reden van de afwijking is. De overtuigingskracht en de bewijswaarde van de motieven van de opdrachtgever zijn uiteraard niet voor alle gevallen gelijk. Dat de opdrachtnemer incidenteel met het gereedschap van de opdrachtgever werkt omdat zijn eigen gereedschap kapot is, is eenvoudiger aannemelijk te maken dan bijvoorbeeld de situatie waarin aan een opdrachtnemer na afloop van de opdracht nog een groot aantal periodieke beloningen wordt meegegeven. Afhankelijk van de motivering van de opdrachtgever kan bij het onderzoek tot de conclusie worden gekomen dat er sprake is van een incidentele afwijking, waaraan geen fiscale en sociaalrechtelijke consequenties worden verbonden. Structurele afwijkingen kunnen dergelijke consequenties wel hebben. De Belastingdienst kan in voorkomende gevallen een correctieverplichting of een naheffingsaanslag opleggen, die de opdrachtgever in rechte kan betwisten.

De leden van de fractie van de D66 vragen in het verlengde hiervan of de Belastingdienst ervan uitgaat dat als bij één opdrachtnemer wordt geconstateerd dat niet conform de modelovereenkomst is gewerkt, dit voor alle andere opdrachtnemers van de betreffende opdrachtgever ook zo is.

De opdrachtgever zal in de regel voor al zijn opdrachtnemers dezelfde (voorbeeld)overeenkomst gebruiken. De controle van de Belastingdienst richt zich in de eerste plaats op de gebruikte overeenkomst door de opdrachtgever en de aangetroffen situatie. Afhankelijk van het aantal opdrachtnemers waarmee wordt gewerkt zal de Belastingdienst steekproefsgewijs controleren of feitelijk conform de overeenkomst wordt gewerkt. Daarbij kan de conclusie zijn dat er ten aanzien van een of meerdere opdrachtnemers afwijkingen ten opzichte van de (voorbeeld)overeenkomst bestaan die mogelijk door de opdrachtgever verklaard kunnen worden. De conclusie kan ook zijn dat er sprake is van een structurele afwijking ten opzichte van de overeenkomst én er tevens sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking op grond van wet- en regelgeving en jurisprudentie. In dat geval kan die conclusie doorgetrokken worden naar de arbeidsrelatie van alle opdrachtnemers van de opdrachtgever.

De leden van de fractie van D66 vragen wat het voor de opdrachtnemer betekent wanneer de Belastingdienst concludeert dat de opdrachtgever loonheffingen verschuldigd is. Zij vragen of dit, bijvoorbeeld wanneer het een omvangrijke opdracht betreft, kan betekenen dat een zelfstandige zijn recht op fiscale ondernemersfaciliteiten verliest. Ook vragen deze leden of zelfstandigen die conform een modelovereenkomst voor een bepaalde opdrachtgever werken, hun fiscale ondernemersfaciliteiten verliezen, omdat een andere opdrachtnemer bij die bepaalde opdrachtgever feitelijk in loondienst bleek te zijn.

Voordat ik op deze vragen in ga, wil ik benadrukken dat er in het onderhavige wetsvoorstel niets wordt geregeld omtrent de ondernemersfacili-

teiten en dat het werken op grond van een beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst op geen enkele wijze uitsluitel geeft over de fiscale status van de opdrachtnemer in de inkomstenbelasting. Er kunnen dus ook geen gevolgen aan worden verbonden wat betreft de fiscale ondernemersfaciliteiten.

De gevolgen voor een opdrachtnemer, indien de Belastingdienst een naheffingsaanslag voor de loonheffingen aan de opdrachtgever oplegt, zijn dat de opdrachtgever de loonbelasting en premie volksverzekeringen alsnog op het loon van de opdrachtnemer kan inhouden of op een andere wijze op hem kan verhalen. Indien blijkt dat een opdrachtnemer feitelijk een werknemer is, kan dit uiteraard gevolgen hebben voor de kwalificatie van zijn inkomen in de inkomstenbelasting en dus (indirect) ook voor de ondernemersfaciliteiten. Deze gevolgen worden dan veroorzaakt door het feit dat er sprake is van werknemerschap; werknemers hebben immers geen recht op ondernemersfaciliteiten. De constatering dat een opdrachtnemer feitelijk in loondienst werkt, heeft geen gevolgen voor een andere opdrachtnemer, mits die laatste wel conform de (voorbeeld)overeenkomst werkt. Een dergelijke constatering zal uiteraard wel aanleiding zijn om te onderzoeken of er bij andere opdrachtnemers van dezelfde opdrachtgever ook van de (voorbeeld)overeenkomst is afgeweken en er dus ook sprake van een dienstbetrekking zou kunnen zijn. De ervaring leert immers dat een aantal opdrachtgevers voor al hun opdrachtnemers (grotendeels) dezelfde werkwijze hanteren.

De leden van de fractie van D66 vragen of een eventuele naheffing door de Belastingdienst wordt opgelegd over het betreffende jaar van de opdracht, of ook over eventuele voorgaande jaren. In aanvulling daarop vragen deze leden tot hoeveel jaar met terugwerkende kracht kan worden nageheven.

De Belastingdienst kan een correctieverplichting of een naheffingsaanslag opleggen als bij controle blijkt dat er sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking en er geen loonheffingen zijn afgedragen of voldaan. De correctieverplichting of naheffingsaanslag ziet op het loontijdvak of de loontijdvakken waarover is vastgesteld dat sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking. De Belastingdienst kan tot vijf jaar na afloop van het kalenderjaar waarin de belasting- of premieschuld is ontstaan een correctieverplichting of een naheffingsaanslag opleggen. Hierbij moet wel worden aangetekend dat er over de afgelopen jaren en tot en met 31 december van dit jaar nog gewerkt kan zijn met een VAR-wuo of een VAR-dga waar de opdrachtgevers vrijwaring aan kunnen ontleen.

De leden van de fractie van D66 hebben in mijn brief van 20 april 2015<sup>3</sup> gelezen dat er bij de rechter een beroep kan worden gedaan op het rechtsvermoeden van het bestaan van een arbeidsovereenkomst. Deze leden vragen wie hierop een beroep kan doen bij de rechter en of ook de Belastingdienst hier een beroep op kan doen. Ook vragen deze leden of de Belastingdienst dat kan doen wanneer opdrachtgever en opdrachtnemer gebruikmaken van een goedgekeurde modelovereenkomst. Daarnaast vragen deze leden op welke wijze opdrachtgevers kunnen aantonen dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst.

Het beroep kunnen doen op het rechtsvermoeden van het bestaan van een arbeidsovereenkomst is primair bedoeld voor werknemers, maar ook de Belastingdienst kan zich hierop beroepen. Indien opdrachtgever en opdrachtnemer gebruikmaken van een beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst en ook daadwerkelijk volgens deze (voorbeeld)overeenkomst werken, is de Belastingdienst in ieder geval voor het verleden gebonden aan de beoordeling die over de (voorbeeld)overeenkomst is gegeven. De Belastingdienst kan dan niet, in strijd met zijn eerdere oordeel, met

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 036, nr. 9.

terugwerkende kracht stellen dat de overeenkomst een arbeidsovereenkomst is, ook niet met behulp van het hiervoor bedoelde rechtsvermoeden. Indien opdrachtgever en opdrachtnemer gebruikmaken van een beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst, maar zij handelen in de praktijk *niet* volgens deze overeenkomst, dan kan de Belastingdienst de feiten beoordelen aan de hand van de wet- en regelgeving en jurisprudentie en concluderen dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst waarbij hij zich eventueel op het rechtsvermoeden beroept. Opdrachtgevers kunnen aan de hand van feiten en omstandigheden aannemelijk maken dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. Welke feiten en omstandigheden hierbij relevant zijn, heb ik toegelicht in de paragraaf «Beoordeling overeenkomsten» van mijn hiervoor genoemde brief van 20 april 2015.

De leden van de fractie van D66 geven aan het op prijs te stellen dat, ingeval de Belastingdienst bij het constateren van strijdigheid van een overeenkomst met (niet-fiscale) wetgeving de verantwoordelijke overheidsinstantie zal informeren, daaraan voorafgaand de indiener van de overeenkomst op de betreffende strijdigheid wordt geattendeerd. Zij vragen of dat ook het geval zal zijn.

Bij een dergelijke constatering door de Belastingdienst kan deze de opdrachtgever op de strijdigheid wijzen alvorens dit door te geven aan de betreffende overheidsinstantie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen van welke afwegingen de termijn van vijf jaar als geldigheidsduur van een voorbeeldovereenkomst nog afhankelijk is.

De termijn van vijf jaar kan in het algemeen als een harde termijn worden gezien. Er kunnen echter situaties voorkomen waarin (enige) onduidelijkheid over de feiten bestaat. In zo'n geval wordt een standpunt met een kortere looptijd afgegeven. Uiteraard wordt deze kortere looptijd kenbaar gemaakt ten behoeve van alle gebruikers van deze (voorbeeld)overeenkomst(en). Verder kan er sprake zijn van mogelijke aanstaande wijzigingen van bijvoorbeeld niet-fiscale regelgeving. Met het maken van een voorbehoud voor dergelijke bijzondere of specifieke situaties ontstaat er voldoende flexibiliteit die voor de Belastingdienst en partijen bijdraagt aan het adequaat inspelen op ontwikkelingen en die de beoordelingen voldoende realiteitswaarde laat houden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in hoeverre er momenteel al positief beoordeelde modelovereenkomsten zijn. Zij vragen tevens of aan de hand van voorbeelden kan worden toegelicht hoe de in de memorie van toelichting genoemde factoren voor de beoordeling hierin zijn meegenomen.

In het kader van dit wetsvoorstel zijn nog geen overeenkomsten afgehandeld. Het is dan op dit moment ook niet mogelijk om aan de hand van voorbeelden toe te lichten hoe de in de toelichting bij de nota van wijziging genoemde factoren daarin zijn meegenomen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het voor de toekomst intrekken van een overeenkomst als gevolg van bijvoorbeeld nieuwe jurisprudentie, inhoudt dat de betreffende (voorbeeld)overeenkomst op dat moment direct komt te vervallen. Deze leden vragen ook op welke wijze andere opdrachtgevers en opdrachtnemers die dezelfde of een vergelijkbare voorbeeldovereenkomst gebruiken dan worden geïnformeerd over de intrekking van de (voorbeeld)overeenkomst. Het kan voorkomen dat het in stand houden van een beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst op enig moment door jurisprudentie of voortschrijdend inzicht strijdig is met de nieuw ontwikkelde uitgangspunten. De Belastingdienst zal de indiener van de overeenkomst verzoeken om de overeenkomst aan te passen. Voor een dergelijke



aanpassing zal de indiener een redelijke termijn worden geboden. Die redelijke termijn is onder meer afhankelijk van de omvang van de gevraagde aanpassingen.

Voor andere partijen dan de indieners die ook gebruikmaken van de beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst, onderneemt de Belastingdienst actie in de communicatieve sfeer. Dat kan via de website van de Belastingdienst en het informeren van sector- en brancheorganisaties. Ook voor deze groep wordt rekening gehouden met een redelijke termijn voor de overstap naar een aangepaste overeenkomst.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om een toelichting op de mogelijkheden die opdrachtgevers en opdrachtnemers hebben om bezwaar te maken als zij het niet eens zijn met de beoordeling van een (voorbeeld)overeenkomst.

Bij het beoordelen van een overeenkomst wordt aangesloten bij de bestaande praktijk van vooroverleg. Dit betekent dat er geen beschikking wordt afgegeven en er niet rechtstreeks bezwaar en beroep mogelijk is tegen het oordeel van de Belastingdienst over een voorgelegde overeenkomst. Indien partijen van oordeel zijn dat er geen sprake is van een dienstbetrekking, terwijl de Belastingdienst van oordeel is dat er wel sprake is van een dienstbetrekking, kan de opdrachtgever ervoor kiezen om toch loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen in te houden en af te dragen. Vervolgens kunnen zowel de opdrachtnemer als de opdrachtgever in bezwaar en beroep gaan tegen het inhouden respectievelijk het afdragen van de loonbelasting en de premie voor de volksverzekeringen. Ook kan de opdrachtgever tot niet-inhouden overgaan en de inspecteur verzoeken om een naheffingsaanslag op te leggen. De opdrachtgever kan tegen deze naheffingsaanslag in bezwaar en beroep komen. Er is uiteraard ook de gebruikelijke rechtsbescherming voor naheffingsaanslagen die worden opgelegd als de Belastingdienst van oordeel is dat partijen feitelijk anders hebben gehandeld dan volgens de beoordeelde overeenkomst.

### *2.3. Ondernemersfaciliteiten*

De leden van de fractie van de VVD vragen of zzp'ers die chronisch ziek zijn en fysiek niet in staat zijn om 1.225 uren per jaar te werken gebruik kunnen maken van de modelovereenkomsten. Deze leden vragen of hier mogelijkheden voor zijn.

Alle zzp'ers kunnen gebruikmaken van de beoordeelde (voorbeeld)overeenkomsten. Hier gelden geen beperkingen voor. Ook een zzp'er die (om wat voor reden dan ook) minder dan 1.225 uren werkt, kan dus een beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst gebruiken. Met een beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst hebben de zzp'er en zijn opdrachtgever de zekerheid dat de Belastingdienst hun arbeidsrelatie niet ziet als een dienstbetrekking. De opdrachtgever heeft dan dus geen verplichting tot het afdragen of voldoen van loonheffingen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het werken met een beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst op geen enkele wijze uitsluitel geeft over de fiscale status van de opdrachtnemer in de inkomstenbelasting. Er kunnen dus ook geen gevolgen aan worden verbonden wat betreft de fiscale ondernemersfaciliteiten.

De leden van de fractie van de SP vragen hoe een zzp'er vooraf zekerheid kan krijgen over de vraag hoe zijn inkomsten worden gekwalificeerd en of hij recht heeft op bijvoorbeeld bepaalde ondernemersfaciliteiten.

Het is niet mogelijk om een zzp'er vooraf zekerheid te bieden over de kwalificatie van zijn inkomsten in de inkomstenbelasting, of over de ondernemersfaciliteiten. Dat is op dit moment, op basis van de huidige wetgeving, ook al zo. De zekerheid die met de VAR wordt verondersteld

omtrent de kwalificatie van de inkomsten in de inkomstenbelasting, is in de praktijk een schijnzekerheid. Met de VAR geeft de Belastingdienst een oordeel vooraf op grond van gegevens verstrekt door de opdrachtnemer bij een VAR-aanvraag. De afgifte van een VAR geschiedt op basis van feiten en omstandigheden die zich nog voor moeten gaan doen. Het ligt dan ook voor de hand dat de feiten en omstandigheden in de praktijk regelmatig afwijken van die in de aanvraag. De meldingsplicht die in de huidige wetgeving bestaat voor de belastingplichtige om deze afwijkingen te melden bij de Belastingdienst, wordt in de praktijk vrijwel nooit nageleefd. De VAR scheidt echter bij opdrachtnemers wel verwachtingen als het gaat om de fiscale kwalificatie van het arbeidsinkomen. Het feit dat de zekerheid die de VAR kan bieden maar zeer beperkt is, betekent niet dat opdrachtnemers zich hiervan bewust zijn. Met deze beperkingen worden zij geconfronteerd wanneer de Belastingdienst de VAR op basis van de werkelijke feiten en omstandigheden herziet of de aangifte inkomstenbelasting corrigeert. De fiscale kwalificatie van het inkomen voor de inkomstenbelasting vindt pas plaats bij de afhandeling van de aangifte inkomstenbelasting op basis van zowel de VAR als de dan bekende gegevens over de feitelijke arbeidsrelatie(s) met de opdrachtgever(s).

### **3. Handhaving**

De leden van de fractie van de SP vragen hoe de Belastingdienst zal omgaan met opdrachtgevers die overeenkomsten opstellen die dicht tegen een dienstbetrekking aanzitten en hoe wordt voorkomen dat er constructies worden goedgekeurd die feitelijk een dienstbetrekking inhouden.

Ook overeenkomsten die dicht tegen een dienstbetrekking aanzitten worden beoordeeld. Alleen als met zekerheid te zeggen is op basis van de overeenkomst, dat daar geen dienstbetrekking uit voortvloeit, zal de Belastingdienst het oordeel geven dat er geen plicht tot het afdragen of voldoen van loonheffingen is. Als telkens nieuwe verzoeken met minieme verschillen voorgelegd worden, dus om de grens van de dienstbetrekking te verkennen, dan is er sprake van fiscale grensverkenning en wordt er geen oordeel gegeven. Ook in het huidige vooroverleg tussen bedrijven en de Belastingdienst wordt fiscale grensverkenning niet geaccepteerd.

De vraag van de leden van de fractie van D66 naar de wijze waarop de Belastingdienst gaat controleren of er in de praktijk ook daadwerkelijk conform de goedgekeurde (model)overeenkomst wordt gewerkt is beantwoord bij de soortgelijke vragen van deze leden in paragraaf 2.2.

De leden van de fractie van D66 vragen op welke wijze de regering de Kamer gaat informeren over de ontwikkelingen ingeval zelfstandigen die onder de huidige VAR-systematiek als zelfstandig ondernemer functioneren, in de nieuwe systematiek een (fictief) dienstverband hebben. Ik ga er zonder meer van uit dat voor mensen die op dit moment onder de VAR-systematiek daadwerkelijk en terecht als zelfstandig ondernemer functioneren, de beoordeling van de aan de Belastingdienst voorgelegde overeenkomst tot de conclusie zal leiden dat geen sprake is van een dienstbetrekking. Tegelijkertijd kan ik niet uitsluiten dat bij de beoordeling van een overeenkomst blijkt dat de voor die arbeidsrelatie afgegeven VAR geen juiste weergave bevat van de feitelijke werkzaamheden. In dat geval zal mogelijk moeten worden geconstateerd dat feitelijk sprake is van een dienstbetrekking. Zoals hierna ook wordt aangegeven in reactie op de vraag van de leden van de fractie van de VVD over een mogelijke evaluatie, zal ook dit mogelijke gevolg van deze herziening worden meegenomen in de monitoring.

De vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie naar de wijze waarop het alternatief zal bijdragen aan het eenvoudiger opsporen en terugdringen van schijnzelfstandigheid is beantwoord bij de soortgelijke vraag van de leden van de fractie van de VVD in paragraaf 2.

De leden van de fractie van de SGP vragen of wordt verondersteld dat de arbeidsrelatie vanaf het begin niet voldeed aan de eisen, indien er sprake is van een naheffing door correctie. Deze leden vragen ook hoe zich dat verhoudt tot het eerdere wetsvoorstel. Ook vragen zij wat de gevolgen zijn van het met terugwerkende kracht vervallen van een goedgekeurde overeenkomst voor de opdrachtgever en opdrachtnemer. In dit kader vragen zij of deze gevolgen verschillend zijn als de opdrachtgever dan wel de opdrachtnemer verantwoordelijk is voor afwijking van de in de modelovereenkomst vermelde feiten en/of omstandigheden.

Deze vragen gaan over de situatie dat de Belastingdienst bij zijn onderzoek vaststelt dat de werkelijke feiten en omstandigheden afwijken van de beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst. Er is 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 de periode vanaf de start van de werkzaamheden. Dit leidt uiteraard uitzondering voor de situatie dat de opdrachtgever of de opdrachtnemer aannemelijk maakt dat de omstandigheden na de start van de werkzaamheden zijn gewijzigd en dat totdat die wijziging ontstond geen sprake was van een dienstbetrekking. Ook in het wetsvoorstel zoals het luidde voordat de nota van wijziging was ingediend, was het uitgangspunt dat de Belastingdienst er in principe van uit zou gaan dat de dienstbetrekking was ontstaan bij de start van de werkzaamheden. In het alternatief zijn de opdrachtgever en de opdrachtnemer er beiden verantwoordelijk voor dat er in de praktijk daadwerkelijk volgens de beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst wordt gewerkt. Indien er feitelijk sprake is van een dienstbetrekking, is het voor de gevolgen van het niet-werken volgens de beoordeelde (voorbeeld)overeenkomst, niet van belang van welke bepalingen in de overeenkomst is afgeweken. De premies voor de werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet komen voor rekening van de werkgever en de premie volksverzekeringen en de loonbelasting komen in principe voor rekening van de werknemer.

Het lid Van Vliet vraagt of het voor de Belastingdienst niet welhaast onmogelijk is om de daadwerkelijke situatie goed te beoordelen als tijdelijke situaties en incidenten in principe zijn toegestaan.

Het lid Van Vliet verwijst in het kader van deze vraag naar de passage in de toelichting op de nota van wijziging waarin wordt aangegeven dat een incidentele afwijking van de overeenkomst «vanzelfsprekend geen gevolgen heeft voor de vrijwaring, indien de opdrachtgever of opdrachtnemer aannemelijk maakt dat de situatie tijdelijk is of een incident betreft». De beoordeling van (voorbeeld)overeenkomsten is in eerste instantie een beoordeling van een papieren werkelijkheid, vandaar de aanvulling dat er ook daadwerkelijk conform deze overeenkomsten moet worden gewerkt om de rechtsgevolgen te laten intreden (het niet verschuldigd zijn van loonheffingen). Wordt er bij onderzoek vastgesteld dat er (deels) niet conform de (voorbeeld)overeenkomst wordt gewerkt, dan beoordeelt de Belastingdienst de aangetroffen situatie. Het kan daarbij zijn dat er in de aangetroffen situatie toch sprake is van het buiten dienstbetrekking werken, waardoor er ook geen loonheffingen verschuldigd zijn. De aangetroffen situatie kan echter ook worden beoordeeld als een dienstbetrekking, omdat er in afwijking van de (voorbeeld)overeenkomst wordt gewerkt. Hoe zwaar die afwijkingen

worden gewogen, zal afhangen van de aard van de afwijkingen. Bij tijdelijke of incidentele afwijkingen speelt de mate van geloofwaardigheid of de bewijsmogelijkheden van de afwijking door de opdrachtgever een rol.

Het lid Van Vliet vraagt of het aangepaste voorstel meer dan het oorspronkelijke wetsvoorstel noodzaakt tot fysieke controles en of de controleactiviteiten vooral in de beginfase intensief moeten zijn om kennis en inzicht bij de Belastingdienst over alle denkbare praktische gevolgen (en risico's) snel scherp te krijgen. Het aantal fysieke controles is bij het huidige voorstel niet anders dan het aantal onder het oorspronkelijke wetsvoorstel. Het accent van een controle ligt in beide situaties op de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de werkzaamheden worden verricht. Het beoordelen van overeenkomsten die een arbeidsrelatie duiden is geen nieuw werkproces en behoort tot de reguliere werkzaamheden van vooroverleg en handhaving van de Belastingdienst. Door het huidige voorstel wordt deze werkstroom meer manifest en door de beoogde afschaffing van de VAR zal het aantal te beoordelen (voorbeeld)overeenkomsten toenemen. Het accent zal aanvankelijk op het beoordelingsproces van overeenkomsten liggen teneinde de door het kabinet gedane toezeggingen gestand te doen. In een later stadium zal het accent verschuiven van het beoordelen van overeenkomsten naar onder meer het reageren op signalen over de toepassing van de (voorbeeld)overeenkomsten.

Het lid Van Vliet merkt op dat het voor veel (ex)-opdrachtnemers financieel interessant zal zijn om te proberen aan te tonen dat er is afgeweken van de overeenkomst, ook als dit niet (of alleen incidenteel) is voorgekomen. Hij vraagt of ook sancties worden overwogen voor de opdrachtnemers, van wie achteraf blijkt dat ze ten onrechte bij het UWV hebben aangegeven dat er sprake was van afwijking van de overeenkomst.

Ingeval een persoon meent en stelt dat hij werkzaam is geweest in een arbeidsrelatie die leidt tot verzekering voor de werknemersverzekeringen, maar dit niet door feiten en omstandigheden wordt gestaafd, is er geen grond voor het opleggen van een sanctie. In dat geval wordt er uiteraard geen uitkering verstrekt. Indien een opdrachtnemer bij het UWV aangeeft dat is afgeweken van de overeenkomst en dat hij als werknemer recht heeft op uitkering, zal het UWV een onderzoek moeten instellen naar de feitelijke gang van zaken binnen de arbeidsrelatie. Het UWV zal de Belastingdienst daarvan op de hoogte stellen. Blijkt dat niet is afgeweken van de overeenkomst of niet op zodanige wijze dat sprake is van een verzekeringsplichtige dienstbetrekking, dan zal het UWV een beslissing nemen dat geen verzekeringsplicht bestaat en geen recht op een uitkering en ook de Belastingdienst daarvan op de hoogte stellen.

Overigens wordt in door de Belastingdienst beoordeelde overeenkomsten (zowel de sectorale als de individuele overeenkomsten) opgenomen dat de overeenkomst is beoordeeld door de Belastingdienst en dat er uit de overeenkomst geen voor de werknemersverzekeringen verzekerde arbeidsrelatie voortvloeit. Hiermee wordt gewaarborgd dat een opdrachtnemer ervan op de hoogte is dat hij niet verzekerd is voor de werknemersverzekeringen.

#### **4. Administratieve lasten voor het bedrijfsleven**

De leden van de fractie van de VVD waarderen de voorziene structurele afname van administratieve lasten door deze wetswijziging. Zij vragen of de regering goed vinger aan de pols kan houden dat dit nieuwe wetsvoorstel ook daadwerkelijk tot lastenverlichting leidt en niet toch leidt

tot een extra stijging van administratieve lasten voor zzp'ers en werkgevers.

Doordat in dit wetsvoorstel de procedure voor het aanvragen van een VAR vervalt, ontstaat als gevolg hiervan een structurele afname van de administratieve lasten. Anderzijds ontstaan er administratieve lasten die verband houden met het voorleggen aan de Belastingdienst van (voorbeeld)overeenkomsten en het mogelijke overleg daarover met de Belastingdienst om te komen tot de beoordeling dat er uit die (voorbeeld-)overeenkomst geen verplichting tot het afdragen of voldoen van loonheffingen voortvloeit. Ik zal bij de uitwerking van dit proces in de komende periode goed in de gaten laten houden of hier geen nieuwe, onvoorziene administratieve lasten optreden.

## **5. Uitvoerbaarheid Belastingdienst**

De leden van de fractie van de VVD vragen welke maatregelen de regering zal nemen om in de overgangperiode te borgen dat de transitie naar de nieuwe regelgeving een zachte landing krijgt.

De Belastingdienst is al eind mei gestart met activiteiten om onder meer belangenorganisaties en sectoren te informeren over de mogelijkheden om (voorbeeld)overeenkomsten te laten beoordelen en om hen vervolgens uit te nodigen om de (voorbeeld)overeenkomsten afkomstig uit hun achterban ook daadwerkelijk voor te leggen. De Belastingdienst heeft inmiddels (voorbeeld)overeenkomsten uit diverse sectoren mogen ontvangen. Zodra dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is aanvaard zal de Belastingdienst nog actiever dan nu het bedrijfsleven gaan benaderen om zoveel mogelijk overeenkomsten ter beoordeling voor te leggen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de uitvoerbaarheidstoets van de Belastingdienst is gedaan conform de in de Brede Agenda voorgestelde uitvoeringstoets.

Deze vraag moet ik ontkennend beantwoorden. Met de door mij in de Brede Agenda aangekondigde uitvoerbaarheidstoets nieuwe stijl wordt op dit moment in pilotvorm ervaring opgedaan. Hierbij kies ik ervoor om dit te doen aan de hand van «nieuwe» onderwerpen. Aangezien het VAR-dossier reeds een langer lopend wetgevend traject is, is dit niet in deze pilot betrokken.

De leden van de fractie van D66 vragen naar de gevolgen voor de uitvoering als er niet ruim voor 1 januari 2016 een substantieel aantal modelovereenkomsten is beoordeeld.

Hoe meer overeenkomsten zullen zijn beoordeeld, hoe gemakkelijker potentiële opdrachtgevers en opdrachtnemers wenselijk geachte zekerheid vooraf kunnen hebben. Uit de omstandigheid dat er, zoals ik de leden van de fractie van de VVD hiervoor heb geantwoord, inmiddels al diverse overeenkomsten ter beoordeling zijn voorgelegd, leid ik af dat een dergelijk scenario zich niet zal voordoen.

## **6. Overige**

De leden van de fractie van de VVD vragen wanneer deze wet wordt geëvalueerd.

Na de invoering van de deregulering van de beoordeling van arbeidsrelaties, zal vanzelfsprekend de vinger aan de pols worden gehouden als het gaat om de praktische uitwerking daarvan. Er is op dit moment geen evaluatie voorzien, maar indien signalen uit de praktijk aanleiding geven tot de veronderstelling dat er mogelijk onvoorziene effecten zijn, ligt een evaluatie voor de hand.

De leden van de fractie van D66 geven aan het jammer te vinden wanneer de investeringen in de webmodule onbenut blijven. Zij vragen of de beslisboom die in de webmodule gebruikt zou worden, openbaar kan worden gemaakt.

De webmodule is gebouwd om aan de opdrachtnemer aan de hand van een set interactieve vragen een Beschikking geen loonheffingen (of een afwijzing van een verzoek voor een dergelijk beschikking) af te geven. Er zouden dan ook uitsluitend vragen worden gesteld aan de opdrachtnemer. Dit waren voor een deel vragen waarvan de antwoorden buiten de invloedssfeer van de opdrachtgever lagen. Deze elementen komen dan ook niet terug in de overeenkomst en kunnen derhalve ook geen rol spelen bij de opstelling en de beoordeling van een overeenkomst. De systematiek volgens welke de webmodule is gebouwd is dan ook niet geschikt als handvat voor de beantwoording van de vraag of een (fictieve) dienstbetrekking uit een overeenkomst voortvloeit.

De leden van de fractie van de SGP geven aan het erg belangrijk te vinden dat hier een breed gedragen voorstel ligt. Zij wijzen daarbij op het advies van de Raad van State op het oorspronkelijke wetsvoorstel waarin de Raad aangaf dat onvoldoende duidelijk is welk probleem door het wetsvoorstel moet worden opgelost. Deze leden vragen of de Raad na de wijziging van het wetsvoorstel deze mening nog steeds is toegeedaan en zo ja, of de regering duidelijk kan maken wat het probleem is en waarom dit wetsvoorstel de beste oplossing is.

De nota van wijziging is voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Het advies was zonder meer instemmend. Ik meen hieruit af te mogen leiden dat de door deze leden aangehaalde eerdere aarzelingen van de Afdeling advisering van de Raad van State niet langer gelden voor het gewijzigde wetsvoorstel.

De vraag van de leden van de fractie van de SGP hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het IBO zzp is beantwoord bij de soortgelijke vragen van de leden van de fractie van de SP in paragraaf 2.

### *6.1. Reorganisatie*

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de nieuwe manier van communiceren met belastingbetalers. Deze leden vragen of de beoordeling van een arbeidsrelatie direct verwerkt kan worden in de belastingpositie van de belastingplichtige op dat moment, en of de informatie die reeds bij de Belastingdienst bekend is direct onderdeel wordt van de besluitvorming over de betreffende arbeidsrelatie.

Eigenlijk is er geen relatie tussen het wetsvoorstel en de nieuwe manier van communiceren met de belastingbetalers. Die nieuwe communicatie richt zich voornamelijk op belastingplichtigen en hun relatie tot de Belastingdienst als het gaat om het doen en het corrigeren van aangiftes en een mogelijke reactie op belastingaanslagen. Het wetsvoorstel daarentegen ziet op de beoordeling van de arbeidsrelatie tussen een opdrachtgever en een opdrachtnemer, een beoordeling die zowel door de opdrachtgever als door de opdrachtnemer geïnitieerd kan zijn. Bij sectorale (voorbeeld)overeenkomsten kan het initiatief uitgaan van overkoepelende organisaties, bijvoorbeeld die organisaties die in de zorg actief zijn. Het past om (voorbeeld)overeenkomsten op de website van de Belastingdienst beschikbaar te maken voor gebruik door eenieder. Omdat

er in het algemeen geen directe relatie is met een specifieke belastingplichtige kunnen bij de beoordeling geen gegevens van individuele belastingplichtigen worden gebruikt.

De Staatssecretaris van Financiën,  
E.D. Wiebes