

Vergaderjaar 2004–2005

**29 677**

## **Wijziging van de werknemersverzekeringswetten, de Coördinatiewet Sociale Verzekering, de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de loonbelasting 1964 in verband met uitbreiding van de rechtsgevolgen van de verklaring arbeidsrelatie (Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR)**

**C**

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

Ontvangen 17 december 2004

Met waardering heeft de regering kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Evenals de vaste commissie streeft de regering naar een voortvarende behandeling van dit wetsvoorstel opdat de uitgebreide rechtsgevolgen vanaf 1 januari 2005 aan de verklaring arbeidsrelatie (VAR) kunnen worden toegekend.

Het wetsvoorstel strekt ertoe aan zelfstandigen de mogelijkheid te bieden om hun (potentiële) opdrachtgevers vooraf volledige duidelijkheid te verschaffen over de inhoudingsplicht van loonheffing en premies voor de werknemersverzekeringen. Hiertoe worden de rechtsgevolgen van de VAR-wuo (winst uit onderneming) en de VAR-dga (werkzaamheden voor rekening en risico van de vennootschap van de directeur-groootaandeelhouder) uitgebreid tot volledige vrijwaring van loon- en premieheffing. Met de voorgestelde regeling wordt, dit in reactie op de vraag van de fractie van de PvdA, naar het oordeel van de regering adequaat ingespeeld op de behoeften van zelfstandige opdrachtnemers en hun opdrachtgevers. Hierbij is rekening gehouden met de belangen van werkgevers en werknemers.

De leden van de fractie van het CDA vragen of, en zo ja wanneer, ook aan een VAR-row (resultaat uit overige werkzaamheden) uitgebreide rechtsgevolgen verbonden kunnen worden.

De complexiteit en diversiteit van de regeling van de fictieve dienstbetrekking staan op dit moment in de weg aan een adequaat onderscheid tussen werknemers met een fictieve dienstbetrekking en resultaatgenieters in het uitvoeringsproces van de VAR. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer<sup>1</sup> is aangekondigd, zal het kabinet in zijn standpunt over de personenkring voor de werknemersverzekeringen in het bijzonder aandacht besteden aan de regeling van fictieve dienstbetrekkingen. Als door een vereenvoudiging en harmonisatie van deze regeling een betere afbakening tussen fictieve werknemers en resultaatgenieters ontstaat, kan worden bezien of deze categorieën ook in het uitvoeringsproces van de VAR kunnen worden onderscheiden. In

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 677, nr. 7.

dat geval zal opnieuw worden gezien of aan de VAR-row uitgebreide rechtsgevolgen kunnen worden verbonden.

De leden van de CDA-fractie vragen naar het verband tussen de beperkte onmiddellijke werking zoals opgenomen in het overgangsrecht en de door amendering opgenomen regeling van doorwerking van de VAR na het einde van de geldigheidsduur voor lopende contracten. Zij vragen te bevestigen dat hiermee ook de beperking van de onmiddellijke werking komt te vervallen?

Het overgangsrecht regelt dat verklaringen die zijn afgegeven vóór 1 januari 2005, vanaf die datum de in het onderhavige wetsvoorstel geregelde rechtsgevolgen verkrijgen als op dat moment wordt voldaan aan de vereisten zoals opgenomen in het nieuwe artikel 6a van de Wet op de loonbelasting 1964. Indien de geldigheidsduur van een vóór 1 januari 2005 afgegeven VAR eindigt na 31 december 2005, wordt deze geacht te eindigen op 31 december 2005.

Als gevolg van het amendement Weekers c.s.<sup>1</sup> en de wijziging voorgesteld door de regering<sup>2</sup> is daarnaast voor lopende contracten de doorwerking geregeld van de uitgebreide rechtsgevolgen na het verstrijken van geldigheidstermijn van de VAR. Deze doorwerking kan ook gelden voor verklaringen die zijn afgegeven vóór 1 januari 2005 waarvan de geldigheidsduur wordt beperkt tot 31 december 2005. De geldigheidsduur van de VAR wordt beperkt maar de uitgebreide rechtsgevolgen gelden voor doorlopende contracten nog een kalenderjaar extra. Dit betekent niet, zoals de leden van CDA-fractie veronderstellen, dat de beperkte onmiddellijke werking komt te vervallen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of naar aanleiding van het wetsvoorstel negatieve gedragseffecten te verwachten zijn, zoals oneigenlijk gebruik, verstoring van concurrentieverhoudingen en verdringing.

De uitbreiding van de rechtsgevolgen van de VAR-wuo en VAR-dga betekent dat het financiële belang van deze beschikkingen toeneemt. De volledige vrijwaring van loon- en premieheffing gedurende de looptijd van de VAR maakt oneigenlijk gebruik voor werkzaamheden die feitelijk in dienstbetrekking worden verricht, lucratiever. De regering heeft de handhavingsrisico's bij de vormgeving van het wetsvoorstel en bij de voorbereidingen van het uitvoeringsproces onder ogen gezien. In paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting zijn maatregelen genoemd die deze handhavingsrisico's beperken. De meer selectieve beoordelingsprocedure vooraf en de controlemogelijkheden achteraf, gecombineerd met de gelimiteerde duur van de VAR, werpen naar het oordeel van de regering voldoende dammen op tegen oneigenlijk gebruik. Zij gaat er daarom van uit dat de VAR vooral zal worden benut als beoogd, een faciliteit om zekerheid over rechtsgevolgen te verstrekken aan zelfstandig ondernemers en hun opdrachtgevers.

De leden van de fractie van de PvdA vragen eveneens of er voldoende adequate mogelijkheden zijn om de voorliggende risico's buiten de werknemersverzekeringen om te verzekeren.

De regering benadrukt dat dit wetsvoorstel niet als oogmerk heeft om wijzigingen aan te brengen in de personenkring van de werknemersverzekeringen. Personen die arbeid verrichten in het kader van een zelfstandige onderneming, zijn voor die arbeid nooit als werknemer verzekerd geweest. Het probleem waar dit wetsvoorstel een oplossing voor biedt, is dat (vooral) zzp-ers veelal arbeid verrichten op de grens van werknemerschap en daardoor hun opdrachtgevers geen zekerheid kunnen verschaffen over de verschuldigdheid van loon- en premieheffing.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 677, nr. 9.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 677, nr. 13.

Zelfstandigen waren tot 1 augustus jl. voor het arbeidsongeschiktheidsrisico verzekerd via de WAZ. Ongeveer de helft van de zelfstandigen had daarnaast een aanvullende verzekering tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. Zelfstandigen kunnen hun arbeidsongeschiktheidsverzekering naar eigen keuze particulier verzekeren. Voor zelfstandigen die als gevolg van een hoger risico worden geweigerd of die met uitsluitingen of premieopslagen worden geconfronteerd, is in het kader van de Wet einde toegang verzekering WAZ in overleg met het Verbond van Verzekeraars een alternatieve particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering ontwikkeld. Deze alternatieve verzekering is toegankelijk voor alle vroegere WAZ-verzekerden die zich binnen drie maanden na de inwerkingtreding van voornoemde wet daarvoor hebben gemeld, en is bovendien toegankelijk voor personen die in de toekomst als zelfstandige starten en niet of moeilijk verzekeraar blijken.

De regering verwijst in dit verband verder naar de nota naar aanleiding van het verslag met betrekking inzake het wetsvoorstel einde toegang verzekering WAZ.<sup>1</sup> Het werkloosheidsrisico van zelfstandigen, in feite het risico van een teruglopende orderportefeuille, is nooit wettelijk verzekerd geweest.

De leden van de fractie van de PvdA vragen om hoeveel betrokkenen het op dit moment bij benadering gaat, en hoe de minister van SZW de ontwikkelingen taxeert, na aannemen van dit wetsvoorstel. Heeft hij net als deze leden niet de indruk dat het aantal zzpers snel toe zal nemen? Is zzp niet een arbeidsrelatie die met name gebruikt zal worden om het langer doorwerken van ouderen te faciliteren?

Op dit moment vragen jaarlijks circa 60 000 personen een VAR aan. Voorlopig wordt verondersteld dat het aantal aanvragen als gevolg van dit wetsvoorstel niet verder zal toenemen dan tot 180 000. In dit aantal aanvragen is verdisconteerd dat de geldigheidsduur van de VAR wordt teruggebracht naar 1 jaar.

De uitbreiding van de rechtsgevolgen van de VAR is bedoeld om zowel zelfstandig werkenden als opdrachtgevers, meer zekerheid te verschaffen over de inhoudingsplicht van loonbelasting en premies werknemersverzekeringen. Deze zekerheid zal, zoals beoogd, het klimaat voor het zelfstandig ondernemerschap verbeteren en kan derhalve tot een toename van het aantal VAR-aanvragen leiden.

Het beleid van het kabinet om ondernemerschap te bevorderen richt zich op iedereen, dus ook op ouderen. Hoewel dit wetsvoorstel de bevordering van de arbeidsparticipatie als zodanig niet als oogmerk heeft, is natuurlijk niet uitgesloten dat ouderen met behulp van de VAR langer aan de slag blijven. Juist voor ouderen kan de drempel naar zelfstandige arbeid lager zijn dan naar hervatting in werk in dienstbetrekking.

De leden van de fractie van de PvdA zouden graag de visie van de minister vernemen op de gewenste mix van werknemers en zelfstandigen. Moet die grens mogelijkerwijze bewaakt worden om voldoende draagvlak voor dit type publieke sociale verzekering te behouden, zo vragen deze leden.

Slechts 3,6% van de bevolking tussen 18 en 64 jaar houdt zich bezig met ondernemerschap. In 2002 was dit nog 4,6%. Naar de mening van het kabinet is dit een te laag niveau. Het starten van nieuwe bedrijven is van essentieel belang voor een gezonde economie. Het leidt tot nieuwe producten, nieuwe werkgelegenheid, innovatie, een betere concurrentiepositie en investeringen. Het biedt ook kansen in de zin van individuele ontplooiing, emancipatie en integratie. In het algemeen geldt dat de

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003/04 29 497, nr. 7, p. 13 e.v.

cultuur ten opzichte van het starten van een onderneming positief moet zijn en dat belemmeringen moeten worden weggenomen.

Het kabinetsbeleid richt zich op meer en betere ondernemers in Nederland en wordt gecoördineerd door de minister van Economische Zaken. Het kabinet heeft op 1 juli jl. het actieplan «Meer actie voor ondernemers!» aan uw Kamer gestuurd waarin de uitwerking van acties om ondernemerschap te stimuleren wordt gepresenteerd.

Het draagvlak voor sociale verzekeringen is afhankelijk van velerlei zaken. Onder andere is dit draagvlak afhankelijk van de inrichting van het gehele stelsel, ook de economische ontwikkeling speelt een belangrijke rol. Door onderhavig voorstel zal de kring van verzekerden naar verwachting niet in betekenende mate wijzigen. De regering verwijst naar hetgeen hieromtrent is opgenomen in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer<sup>1</sup>.

De leden van de VVD-fractie stellen vragen ten aanzien van de procedure indien een verzoek om een arbeidsrelatie te beoordelen tegelijkertijd bij twee of meerdere instanties wordt ingediend. De werknemer kan immers bij het UWV of het Ziekenfonds een beoordeling vragen over de arbeidsrelatie, terwijl de werkgever zich bij de Belastingdienst moet melden, zo staat in paragraaf 4.5 van de memorie van toelichting.

Voordat deze vraag wordt beantwoord, maakt de regering graag van de gelegenheid gebruik om nog een verduidelijking aan te brengen. In paragraaf 4.5 van de memorie van toelichting, waarnaar de leden van de VVD-fractie verwijzen, is uitgewerkt hoe de procedure verloopt indien een opdrachtgever/werkgever of een opdrachtnemer/werknemer twijfel heeft over de verzekeringsplicht van een individuele arbeidsrelatie. Het gaat hier dus *niet* om een situatie waarin een VAR-wuo of VAR-dga is afgegeven, de opdrachtnemer deze heeft getoond aan de opdrachtgever en deze laatste heeft voldaan aan de administratieve voorwaarden. In die situatie blijft de beoordeling van de verzekeringsplicht achterwege.

Het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD luidt dat er geen tegengestelde uitspraak kan voorkomen. Immers, voor de werkgever is er één loket waar hij de vraag omtrent de verzekeringsplicht neer kan leggen: de Belastingdienst. Hierdoor kunnen zich geen afstemmingsproblemen voordoen.

Voor de werknemer is er niet één loket. De vraag naar een verzekering als werknemer kan aan de orde zijn als hij een uitkering aanvraagt bij UWV of zich wil inschrijven bij een ziekenfonds. Toch kan ook hier geen tegengestelde uitspraak voorkomen doordat verzoeken en/of beslissingen in een register, te weten de polisadministratie, worden bijgehouden. Deze is voor de andere partijen raadpleegbaar. Zodoende wordt geborgd dat de beschikkingen met elkaar in lijn zijn.

Indien één van de instanties al een uitspraak heeft gedaan over de verzekeringsplicht, volgt de andere instantie deze uitspraak, tenzij blijkt dat feiten en omstandigheden dusdanig zijn gewijzigd dat de situatie de afgifte van een andere beschikking rechtvaardigt.<sup>2</sup> Ook deze beslissing wordt bijgehouden de polisadministratie.

Vervolgens stellen de leden van de VVD-fractie vragen over het primaat van de Belastingdienst en of het niet beter zou zijn als de bevoegdheid tot het doen van een uitspraak uitsluitend bij de Belastingdienst zou worden gelegd.

Het kabinet heeft ervoor gekozen om de verantwoordelijkheid voor de juiste uitvoering van wet- en regelgeving bij die instantie die daartoe wettelijk is aangewezen. Zo is de Belastingdienst verantwoordelijk voor de

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 677, nr. 7.

<sup>2</sup> Zie ook Kamerstukken II 2003/04, 29 529, nr. 3, blz. 29–31.

heffing en inning van de loonheffing en per 2006 ook van de premies werknemersverzekeringen. UWV is verantwoordelijk voor de verstrekking van uitkeringen. Als zodanig is er geen sprake van het primaat van één van de instanties, maar van nevenschikking. Hiervoor is aangegeven hoe geborgd wordt dat er geen tegengestelde uitspraak kan komen.

Tenslotte zijn de leden van de VVD-fractie bezorgd dat er verwarring zal ontstaan bij de betrokkenen, omdat de mogelijkheid tot het doen van een uitspraak niet eenduidig is belegd.

Voor de opdrachtgever/werkgever geldt dat hij zijn verzoek om een beoordeling van de verzekeringsplicht van een individuele arbeidsrelatie alleen kan indienen bij de Belastingdienst. In zoverre leidt dit niet tot verwarring. Voor de werknemer geldt dat hij een verzoek bij alle genoemde instanties mag indienen. Voor de werknemer biedt dit voordelen: hij hoeft niet na te gaan bij welke instantie hij wel of niet een verzoek mag indienen. De instanties verzorgen vervolgens onderling dat er een eenduidige beschikking wordt afgegeven.

De leden van de fractie van het CDA vragen, in het kader van de evaluatie, naar de operationalisering van de vraag in welke mate het wetsvoorstel bijdraagt aan de rechtszekerheid van zzp-ers en andere opdrachtnemers. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze de wet in 2007 zal worden geëvalueerd. Deze leden verwijzen naar hun vragen over mogelijke negatieve gedragseffecten, de ontwikkeling van het aantal zelfstandigen t.o.v. het aantal werknemers en het draagvlak voor de werknemersverzekeringen.

De verbetering van de rechtszekerheid, en daarmee van de concurrentiepositie van zzp-ers en andere opdrachtnemers is het hoofddoel van het wetsvoorstel. Die positieverbetering draagt bij aan de bevordering van het ondernemerschap, een belangrijke beleidsdoelstelling van het kabinet. De mate waarin het wetsvoorstel die rechtszekerheid verbetert, is niet meetbaar als objectief kwantitatief gegeven. Meetbaar is wel de ontwikkeling van het aantal (startende) ondernemers, de ontwikkeling in het aantal VAR-aanvragen, het aantal bezwaaren beroepsprocedures en de tevredenheid over de effectiviteit en de uitvoering van de VAR.

De Belastingdienst en het UWV zullen de gegevens leveren ten behoeve van de monitoring van de uitvoering en voor de evaluatie van de wet. Daarvoor wordt onder meer bijgehouden hoe vaak een VAR wordt herzien, hoe vaak bij een vervolgaanvraag geen VAR met uitgebreide rechtsgevolgen wordt verstrekt en hoe vaak personen aan wie een VAR met uitgebreide rechtsgevolgen is verstrekt, desondanks een uitkering ZW, WAO of WW aanvragen. Voorts registreert de Belastingdienst het aantal afgegeven verklaringen. Het UWV administreert het aantal verzekerde dienstbetrekkingen en de loonsom waarover premies worden afgedragen.

Langs afgeleide weg kan hieruit een conclusie over de effectiviteit van het wetsvoorstel worden getrokken.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de suggestie aanbeveling verdient om een coördinerend verantwoordelijke aan te stellen voor de voorlichting met betrekking tot diverse uitvoeringsvragen. Ook de leden van de PvdA-fractie bepleiten bij de voorlichting en de uitvoering optimale duidelijkheid voor de betrokken partijen en transparantie van de regelgeving.

De regering onderschrijft het belang van goede voorlichting. Het tijdstip waarop met deze voorlichting actief kan worden aangevangen, ligt na

aanvaarding van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de invoering van de nieuwe regelgeving binnen haar organisatie. Daarbij hoort ook de voorlichting.

De Belastingdienst is terughoudend met het starten van de voorlichting voordat het parlementaire traject is doorlopen. Wel is het zo dat in de Nieuwsbrief Loonbelasting van december 2004 melding is gemaakt van de komende wetswijziging inzake de VAR.

De Belastingdienst heeft de inhoud van de voorlichtingsproducten afgestemd met het UWV en de Ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De volgende instrumenten worden ingezet bij de voorlichting:

- Er komt een nieuw aanvraagformulier VAR, zowel op papier als te downloaden op [www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl) ;
- De brochure verklaring arbeidsrelatie wordt aangepast. Deze komt zowel op papier als op [www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl) beschikbaar;
- De BelastingTelefoon wordt voorzien van een nieuwe set met vragen en antwoorden. Deze vragen en antwoorden worden ook gepubliceerd op [www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl) ;
- Daarnaast worden andere producten, zoals bijv. het handboek Loonbelasting en premies werknemersverzekeringen en handboek ondernemen, geactualiseerd.
- Begin 2005 worden de huidige VAR-houders geïnformeerd middels een mailing over dit wetsvoorstel en met name over het overgangsrecht.

De omvang van de voorlichting is hiermee naar het oordeel van de regering in proportie tot de inhoud en het belang van het wetsvoorstel.

Bij de totstandkoming van het aanvraagformulier en de brochure is overleg geweest tussen de Belastingdienst en ondernemersorganisaties. Er is rekening gehouden met de suggesties van deze organisaties. Deze organisaties zijn zelf ook actief bij de voorlichting aan hun achterban.

Het wetsvoorstel heeft geen invloed op de procesmatige kant van de VAR als zodanig. De uitvoering van het VAR-proces blijft ook na 1 januari 2005 belegd bij het Landelijk Punt Uitgifte Verklaring arbeidsrelatie te Winterswijk.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. J. de Geus