

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 1 A
2513 AA S GRAVENHAGE



Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
F 070 333 44 00
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Datum 26 juni 2017
Betreft Vragen rapport kwalificatie arbeidsrelatie

Onze referentie
2017-0000104165

Geachte voorzitter,

Hierbij doe ik u mede namens de staatssecretaris van Financiën de antwoorden toekomen op de vragen die zijn gesteld naar aanleiding van het ambtelijke rapport met varianten voor de kwalificatie van de arbeidsrelatie.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

L.F. Asscher

Vraag 1

Kunt u, bij voorkeur schematisch, uiteenzetten welke van de varianten B t/m J gecombineerd kunnen worden en daardoor tegelijkertijd kunnen worden ingevoerd?

Datum
26 juni 2017

Antwoord vraag 1

In principe zouden alle varianten tegelijkertijd kunnen worden ingevoerd. Vanuit het oogpunt van logica en complexiteit van het systeem liggen sommige combinaties echter minder voor de hand. In het algemeen kan worden gesteld dat een combinatie van varianten waarbij een set van (deels) dezelfde criteria tot verschillende uitkomsten kan leiden onlogisch is. Zo kan een combinatie van variant D met variant H, of van variant C met variant F verwarring oproepen.

Onze referentie
2017-0000104165

Variant	Minder logisch in combinatie met
C	F
D	H

Daarnaast geldt uiteraard dat combinaties van maatregelen afhankelijk zijn van de politiek gewenste balans in het pakket.

Vraag 2

In variant E wordt de dienstbetrekking uitgebreid, door te bepalen dat er ook sprake kan zijn van een dienstbetrekking als er geen verplichting is tot het persoonlijk verrichten van arbeid, maar feitelijk (een deel van) de arbeid persoonlijk wordt verricht. Waarom is er geen variant opgenomen in het rapport waarbij er buiten dienstbetrekking kan worden gewerkt, zodat er voor de opdrachtgever wel de mogelijkheid is om aanwijzingen te geven (bijvoorbeeld voor tekstschrijvers, musici, cameramensen, etc.), zonder dat er een gezagsverhouding ontstaat?

Antwoord vraag 2

In de tweede voortgangsrapportage over de handhaving van de Wet DBA¹ is aangegeven dat de problematiek van de gezagsverhouding in het bijzonder relevant is voor de bovenkant van de arbeidsmarkt. In het rapport met varianten voor de kwalificatie van de arbeidsrelatie heeft de ambtelijke werkgroep mogelijkheden verkend om de bovenkant van de arbeidsmarkt meer buiten dienstbetrekking te kunnen laten werken, ook als er sprake is van een gezagsverhouding. Beleidsvariant H uit het rapport biedt deze groep de keuzemogelijkheid om schriftelijk met de opdrachtgever/werkgever overeen te komen dat de werkzaamheden niet onder loonheffingen en verzekeringsplicht van de werknemersverzekering vallen (opt out van de loonheffingen en de werknemersverzekeringen), indien aan bepaalde criteria wordt voldaan. Teneinde een dergelijke opt out uitsluitend voor de bovenkant van de arbeidsmarkt beschikbaar te maken, wordt onder andere het tarief als criterium gebruikt. Overigens kan ook in een relatie buiten dienstbetrekking een opdrachtgever aan de opdrachtnemer aanwijzingen geven (artikel 7:402 van het Burgerlijk Wetboek).

¹ Kamerstukken II 2016-2017, 34 036, nr. 40.

Vraag 3

Variant G is een sectorale maatwerkoplossing voor werkenden die op grond van de huidige criteria buiten de arbeidsovereenkomst vallen, terwijl zij liever een arbeidsovereenkomst zouden hebben. Is er ook een variant overwogen, waarin werkenden die op grond van de huidige criteria binnen de arbeidsovereenkomst vallen, terwijl zij liever als zelfstandige werken, de mogelijkheid wordt geboden om buiten dienstbetrekking te werken?

Datum
26 juni 2017

Onze referentie
2017-0000104165

Antwoord vraag 3

Zoals in het antwoord op vraag 2 is aangegeven, biedt beleidsvariant H de keuzemogelijkheid aan de werkende om werkzaamheden niet onder de loonheffingen en de verzekeringsplicht van de werknemersverzekeringen te laten vallen indien hij aan bepaalde criteria voldoet. In het rapport is deze variant uitgewerkt aan de hand van de criteria duur en tarief. Uiteraard zijn hiervoor ook andere criteria denkbaar, zoals een sectorale afbakening. Om het aantal varianten hanteerbaar te houden zijn niet alle mogelijke criteria uitgewerkt. De reden dat een sectorale variant is uitgewerkt waarmee mensen *binnen* de arbeidsovereenkomst worden gebracht, is dat deze variant momenteel al wordt toegepast (in het wegvervoer en de postsector).

Vraag 4

Waarom is er geen variant opgenomen waarin de Verklaring arbeidsrelatie (VAR) wordt heringevoerd met betere handhaving op misbruik van de vrijwaring voor opdrachtgevers?

Antwoord vraag 4

Gedurende de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel DBA is dit punt ook aan de orde geweest.² De toen gevoerde argumentatie is hieronder kort samengevat. Op grond hiervan heeft de ambtelijke werkgroep geconcludeerd dat betere handhaving binnen de VAR geen reële optie is.

De opdrachtnemer vroeg de VAR aan en hij deed dat op basis van een inschatting van hetgeen zich in de toekomst zou gaan afspelen, terwijl een van de partijen die (sterk) medebepalend was voor de invulling daarvan, namelijk de opdrachtgever, niet bij de aanvraag betrokken was. Desalniettemin moest de Belastingdienst op basis van deze eenzijdige inschatting een VAR afgeven. Een VAR-wuo of een VAR-dga vrijwaarde de opdrachtgever voor de loonheffingen voor de arbeidsrelatie(s) die hij aanging met opdrachtnemers die een dergelijke VAR hadden overgelegd. Op zich was dit een unieke figuur die in de sfeer van de andere belastingen niet voorkomt. De vrijwaring was voorts bijzonder omdat die plaatsvond op basis van een beschikking van de Belastingdienst waar de opdrachtgever geen enkele bemoeienis mee had. Hij had ook geen kennis van de verschillende door en over de persoon van de opdrachtnemer verstrekte gegevens die aan de basis van de afgifte hadden gelegen, terwijl de arbeidsrelatie waarop de VAR betrekking had tot stand komt in gezamenlijk overleg tussen én de opdrachtgever én de opdrachtnemer.

Het via een vrijwaring verlenen van zekerheid over de aard van een arbeidsrelatie had forse gevolgen. Als gevolg van een VAR-wuo of VAR-dga werden geen loonheffingen ingehouden of afgedragen en was er geen verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen. De Belastingdienst heeft als wettelijke taak te controleren of terecht geen loonheffingen worden ingehouden of afgedragen en of

² Zie onder andere Kamerstukken I 2015/16, 34 036, K, p. 8 - 10.

het niet toepassen van de verzekeringsplicht terecht is geweest. Bij verschillende gelegenheden, ook neergelegd in jurisprudentie, is gebleken dat handhaving bij de opdrachtgever niet mogelijk was als er feitelijk sprake was van een dienstbetrekking tussen partijen. Dit werd veroorzaakt door de systematiek van de VAR:

- Tot de herziening van de individuele VAR's genoot de opdrachtgever vrijwaring. De opdrachtgever mocht vertrouwen op de juistheid van de afgegeven VAR en hij had geen verantwoordelijkheid om na te gaan of er ondanks de afgegeven VAR toch sprake was van een dienstbetrekking. Aan een partij die wettelijk geen verantwoordelijkheid had om na te gaan of de VAR op een juiste wijze werd toegepast, kon niet worden tegengeworpen dat er ten onrechte vrijwaring uit de VAR voortvloeide.
- Alleen in geval de Belastingdienst kon aantonen dat de opdrachtgever fraude had gepleegd, was handhaving bij de opdrachtgever mogelijk. In de praktijk was het echter onmogelijk gebleken om aan deze bewijslast te voldoen, waardoor de opdrachtgever altijd buiten schot bleef.
- Effectieve handhaving van de VAR werd bovendien belemmerd, omdat het voor de opdrachtgever te allen tijde mogelijk was om, nadat een VAR-wuo of VAR-dga van de opdrachtnemer werd herzien in een VAR-loon, voor hem een andere opdrachtnemer in te huren die nog wel een VAR-wuo of VAR-dga had. Hoewel die arbeidsrelatie, mits op dezelfde wijze vormgegeven feitelijk ook weer een dienstbetrekking was, was de opdrachtgever ook in die nieuwe relatie weer gevrijwaard. Dit kon zich meerdere malen herhalen. Helaas was het voor (een deel van) de opdrachtgevers aantrekkelijk om op deze manier te werken.

De conclusie is dan ook dat handhaving die uitsluitend gericht kan zijn op opdrachtnemers weinig effectief is. Op grond hiervan heeft de ambtelijke werkgroep geconcludeerd dat betere handhaving binnen de VAR geen reële optie is en om die reden dan ook geen variant voor een herinvoering van de VAR opgenomen. Ook de Commissie (Model)overeenkomsten in het kader van de Wet DBA (Commissie Boot) heeft geconcludeerd dat het logisch is dat de wetgever het VAR-systeem heeft afgeschaft.

Vraag 5

De situatie in omliggende landen wordt in deze bijlage uiteengezet. Wat zijn de voor- en nadelen van de stelsels die worden besproken?

Antwoord vraag 5

Uit het overzicht in de bijlage van buitenlandse stelsels blijkt vooral dat de principes die gelden voor onderscheid tussen zelfstandige arbeid en arbeid in dienstbetrekking grote overeenkomsten vertonen. Zoals ook in de betreffende bijlage is aangegeven, is het meest opvallend dat de definitie van de arbeidsovereenkomst of die nu wettelijk is vastgelegd of niet, in de meeste Europese landen uiteindelijk door de rechtelijke macht wordt bepaald aan de hand van feiten en omstandigheden, ongeacht de kwalificatie die partijen aan de overeenkomst geven. De belangrijkste criteria die gebruikt worden om te beoordelen of er sprake is van een arbeidsovereenkomst zijn controle en gezagsverhouding, de mate van integratie in de onderneming, financiële input of risico en wederkerigheid van verplichtingen. Maar gezag/ondergeschiktheid is in alle Europese landen veruit het belangrijkste criterium.

De verschillen die er tussen de lidstaten bestaan zijn vooral historisch bepaald en gerelateerd aan het institutionele kader, bijvoorbeeld de kwalificatie van de activiteiten van bepaalde beroepsgroepen, of het definiëren van een 'tussengroep'

Datum
26 juni 2017

Onze referentie
2017-0000104165

van op 'een werknemer lijkende' personen, die in bepaalde mate economisch afhankelijk zijn. Het aanwijzen van dergelijke groepen hangt dan veelal samen met de wens deze personen onder de werkingssfeer van bepaalde onderdelen van de sociale zekerheid te brengen. Afgrenzingproblemen worden met deze nadere kwalificaties echter niet opgelost. Het gaat altijd om de feitelijke situatie in de uitoefening van de werkzaamheden.

Datum
26 juni 2017

Onze referentie
2017-0000104165

Vraag 6

Hoe worden deze stelsels in deze landen zelf ervaren? Is er veel kritiek op of werken zij goed?

Antwoord vraag 6

Er is geen gedetailleerde informatie beschikbaar over de ervaringen in andere landen met het systeem van kwalificatie van de arbeidsrelatie. Dit zou ook op zichzelf weinig zeggen, want de ervaringen met het systeem hangen uiteraard samen met de gevolgen die aan de kwalificatie worden verbonden. Dit verschilt per land. Zoals in het IBO ZZP³ is opgemerkt, bestaat in Nederland een groot verschil in fiscale en arbeidsrechtelijke behandeling tussen zzp'ers en werknemers. Dit vergroot de druk op de uitkomst van de kwalificatie. Andere landen hebben over het algemeen minder generieke fiscale ondernemersregelingen.⁴

Vraag 7

Zijn deze stelsels implementeerbaar in Nederland? Zo ja, op welke manier? Zo nee, waarom niet?

Antwoord vraag 7

De stelsels in andere landen over de *kwalificatie* van een arbeidsrelatie verschillen niet fundamenteel van het stelsel in Nederland. Echter, juist omdat de stelsels voor de kwalificatie van een arbeidsrelatie in andere landen in hoofdlijnen op het huidige Nederlandse stelsel lijken (en dus grosso modo dezelfde voor –en nadelen kennen), zal implementatie van een stelsel uit een ander land niet tot een oplossing leiden van de in het rapport geschetste problematiek. Een (gedeeltelijke) uitzondering hierop is de *Employment Status Indicator* uit het Verenigd Koninkrijk die de inspiratie vormde voor variant B van het rapport. Een dergelijk instrument zou in Nederland de duidelijkheid over de aard van een arbeidsrelatie kunnen vergroten. Het zal echter geen effect hebben op het probleem dat de uitkomst van de beoordeling van een arbeidsrelatie op dit moment in een aantal gevallen maatschappelijk als ongewenst wordt ervaren.

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 31 311, nr. 154.

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 31 311, nr. 186, blz. v.