

Vergaderjaar 2017–2018

**34 036**

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

**Nr. 68**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 februari 2018

#### **Inleiding**

In zijn brief van 15 december 2017 heeft de Minister van SZW geschetst hoe hij de maatregelen uit het regeerakkoord op het gebied van de arbeidsmarkt wil gaan uitwerken.<sup>1</sup> Onderdeel van route 4 van deze ambitieuze agenda is het zzp-kwalificatievraagstuk. Zzp'ers hebben een belangrijke positie op de arbeidsmarkt en moeten de ruimte krijgen om te ondernemen. Het kabinet vindt het van belang dat zzp'ers om de juiste redenen kiezen voor zzp-schap en dat er niet eigenlijk sprake is van een arbeidsovereenkomst. De wet DBA heeft niet de duidelijkheid en rust gebracht die ermee was beoogd waardoor teveel zzp'ers in onzekerheid zitten. Daarom is, behalve bij kwaadwillenden, de handhaving opgeschort tot 1 juli 2018. Een opschorting van de handhaving mag er uiteraard niet toe leiden dat de overheid constructies waarin marktpartijen opzettelijk een situatie van evidente schijnzelfstandigheid laten bestaan, niet tegengaat. Er is een breed gedragen maatschappelijke consensus, ook in uw Kamer, dat tegen dergelijke situaties moet worden opgetreden.

Tijdens de behandeling van de begroting van SZW is met uw Kamer gesproken over dit vraagstuk (Handelingen II 2017/18, nr. 38, items 3 en 5). Uw Kamer heeft daarbij twee boodschappen meegegeven. Enerzijds heeft uw Kamer het kabinet tot snelheid gemaand, specifiek ten aanzien van het tijdspad en de uitwerking van de maatregelen betreffende de vervanging van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (wet DBA), waaronder het verduidelijken van de gezagsverhouding en de opt-out, middels een motie van de leden Wiersma en van Weyenberg.<sup>2</sup> Anderzijds heeft uw Kamer het kabinet opgeroepen om te kijken of er meer mogelijk-

<sup>1</sup> «Naar een nieuwe balans op de arbeidsmarkt», Kamerstuk 29 544, nr. 813.

<sup>2</sup> Motie van de leden Wiersma en Van Weyenberg, Kamerstuk 34 775 XV, 32.

heden zijn om bij evidente kwaadwilligheid te handhaven, middels een motie van het lid Heerma c.s.<sup>3</sup>

In deze brief schetsen we hoe we uitvoering zullen geven aan beide moties. Tevens gaan wij in op de route naar inwerkingtreding van de wetgeving betreffende de vervanging van de wet DBA, de wijze waarop wij daarbij veldpartijen zullen betrekken en hoe gedurende deze periode de handhaving bij kwaadwillenden plaatsvindt. Op de inhoudelijke keuzes van het kabinet zullen wij later ingaan in een zogenoemde hoofdlijnenbrief.

## **Tijdpad**

Tijdens de begrotingsbehandeling heeft de Minister van SZW aangegeven dat hij, samen met de Staatssecretaris van Financiën, zo snel mogelijk helderheid wil geven over de wijze waarop het kabinet invulling zal geven aan de in het regeerakkoord voorziene maatregelen (Handelingen II 2017/18, nr. 38, items 3 en 5). Het streven is de specifieke maatregelen, bedoeld voor de onderkant en de bovenkant van de arbeidsmarkt, alsmede de opdrachtgeversverklaring per 1 januari 2020 in werking te laten treden. Hoewel dit nog ver weg lijkt, is dit een ambitieuze doelstelling voor dergelijke grote aanpassingen, die potentieel een grote impact hebben voor grote groepen werkenden (zowel zzp'ers als werknemers). Deze maatregelen vergen aanpassingen in het arbeidsrecht, het fiscale recht en het sociale zekerheidsrecht met implicaties voor de uitvoering en handhaving door onder andere de Belastingdienst en het UWV. Gezien deze complexiteit wil het kabinet maximale zorgvuldigheid betrachten bij de uitwerking.

Bovendien wenst het kabinet dat de uitwerking van maatregelen geen tekentafelexercitie wordt, die aansluiting mist bij wat er leeft in de praktijk. Daarom worden veldpartijen, zoals zzp-organisaties, werkgevers- en werknemersorganisaties betrokken bij de uitwerking daarvan. De wijze waarop wij hieraan vorm geven lichten wij verderop in deze brief toe.

Wij achten het gewenst om voorafgaand aan de indiening van een wetsvoorstel met uw Kamer van gedachten te wisselen over de contouren van de uitwerking van de maatregelen. Om die reden zullen wij nog voor het zomerreces uw Kamer een hoofdlijnenbrief sturen, waarin wij nader uiteen zullen zetten hoe wij de verschillende maatregelen uit gaan werken. Vervolgens streven we er naar om nog in 2018 een wetsvoorstel voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor te leggen, zodat de parlementaire behandeling van dat wetsvoorstel in de eerste helft van 2019 kan worden gestart. Uiteraard met inachtneming van onder andere de parlementaire behandeling, lijkt inwerkingtreding per 1 januari 2020 haalbaar.

Overeenkomstig het regeerakkoord (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34), wordt het handhavingsmoratorium gefaseerd afgebouwd. Na inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving geldt maximaal een jaar nog een terughoudend handhavingsbeleid, waarin de Belastingdienst een coachende rol heeft en partijen helpt bij de toepassing van de nieuwe regelgeving.

Dit tijdsplan is zeer ambitieus gezien de complexe regelgeving, de noodzaak om alle relevante stakeholders bij dit traject te betrekken en de noodzaak om de maatregelen te bezien op uitvoerbaarheid. Daarom zullen we gedurende dit traject continu blijven bezien of het tijdsplan realistisch is

<sup>3</sup> Motie van het lid Pieter Heerma c.s., Kamerstuk 34 775 XV, nr. 47.

en uw Kamer daar zo nodig over informeren. Het moment van aanbidding van de hoofdlijnenbrief aan uw Kamer, is daarvoor het eerstvolgende moment.

### **Gezag verduidelijken**

In de eerder genoemde motie van de leden Wiersma en Van Weijnen (Kamerstuk 34 775 XV, nr. 32) wordt het kabinet opgeroepen om de gezagsverhouding – binnen de huidige wettelijke kaders – al voor 1 januari 2019 te verduidelijken. Met uw Kamer constateren wij dat er verwarring is over wat de gezagsverhouding inhoudt. Zo doen er verhalen de ronde dat het bijwonen van één vergadering er voor zorgt dat een werkende als werknemer gekwalificeerd wordt, in plaats van als opdrachtnemer.

Zoals uw Kamer heeft gevraagd, zal de Minister van SZW voor 1 januari 2019 ervoor zorgen dat hier meer duidelijkheid ontstaat. Dit kan op kortere termijn, omdat hiervoor geen wetswijziging benodigd is. Om de juiste aanpak te kiezen om de gezagsverhouding te verduidelijken, willen wij eerst goed beluisteren bij veldpartijen waar de knelpunten zitten omtrent de gezagsverhouding. Ook uit het proces van ontwikkelen van de nieuwe wetgeving, en specifiek de webmodule, zullen nieuwe inzichten komen hoe duidelijkheid kan worden geboden over het bestaan van een gezagsverhouding. Bij de hoofdlijnenbrief wordt uw Kamer nader geïnformeerd over de wijze waarop de gezagsverhouding wordt verduidelijkt.

### **Betrekken veldpartijen**

Zoals hierboven al opgemerkt, is het van groot belang dat de uitwerking van deze maatregelen geen tekentafelexercitie wordt, maar de uitwerking van de maatregelen in consultatie met het veld worden vormgegeven. Wij zetten daarbij in op betrokkenheid vanaf de start met een kickoff bijeenkomst.

Om te weten hoe de veldpartijen tegen de maatregelen in het regeerakkoord over zelfstandigen aankijken, hebben we op 24 januari jl. een kickoff bijeenkomst met een brede variëteit aan veldpartijen georganiseerd waar samen met de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat is geluisterd naar wat voor hen belangrijk is. Een groot aantal zzp-organisaties, werkgevers- en werknemersorganisaties en brancheorganisaties was hierbij aanwezig en heeft hun visie op de maatregelen tijdens deze bijeenkomst met ons gedeeld. Centraal stonden hierbij de vragen hoe de veldpartijen aankijken tegen: de uitwerking van de maatregelen; de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de maatregelen; en de administratieve lasten. Ook zijn de aanwezige veldpartijen expliciet uitgenodigd tot het indienen van position papers, wat een veelheid aan ingediende papers heeft opgebracht. Uit de inbreng van de veldpartijen bleek opnieuw dat de visies op dit onderwerp divers zijn en een oplossing die iedereen tevreden stelt niet voorhanden is. Wel is uitdrukkelijk de gedeelde wens tijdens de bijeenkomst naar voren gekomen om tot een oplossing te komen. Deze waardevolle input nemen wij mee in de uitwerking van de maatregelen de komende maanden. Om een goed beeld te geven van hetgeen tijdens deze bijeenkomst is ingebracht is een verslag opgesteld. Zowel het verslag (zodra het gereed is) als de ingediende papers zijn voor een ieder te raadplegen op de website van de rijksoverheid.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zelfstandigen-zonder-personeel-zzp>

Voor het zomerreces zal een vervolg op de kickoff bijeenkomst worden ingepland om de hoofdlijnen met veldpartijen te bespreken en hun reactie daarop te vragen. Hiervoor zal eenzelfde grote groep genodigden worden benaderd als bij de kickoff bijeenkomst die in januari jl. heeft plaatsgevonden. Met deze opzet streven wij ernaar de input van veldpartijen zo optimaal mogelijk bij dit proces te betrekken en waar mogelijk te verwerken in de uitwerking van de maatregelen.

## Handhaving

Op dit moment is de handhaving van de wet DBA opgeschort tot in ieder geval 1 juli 2018, met uitzondering van kwaadwillenden.<sup>5</sup> Deze opschorting wordt verlengd tot in ieder geval 1 januari 2020. Er wordt nu gehandhaafd bij de ernstigste gevallen van kwaadwillenden. Dit zijn de kwaadwillenden die opereren in een context van opzet, fraude of zwendel, waarbij sprake is van listigheid, valsheid of samenspanning en situaties die leiden tot ernstige concurrentievervalsing, economische of maatschappelijke ontwrichting of waarin het risico aanwezig is van uitbuiting. In de 20ste halfjaarsrapportage van de Belastingdienst is gerapporteerd over de stand van zaken met betrekking tot deze handhaving.<sup>6</sup>

Uw Kamer heeft in het kader van de eerder genoemde motie van het lid Pieter Heerma c.s. (Kamerstuk 34 775 XV, nr. 47) het kabinet opgeroepen te kijken of er meer mogelijkheden zijn om bij evidente kwaadwillendheid te handhaven. In het licht van de uitvoering van deze motie en gelet op de toenemende onvrede over mogelijke schijnzelfstandigheid bij voornamelijk de onderkant van de arbeidsmarkt, acht het kabinet het wenselijk de handhaving niet langer alleen te richten op de ernstigste gevallen, maar ook op de andere kwaadwillenden. Vanaf 1 juli 2018 wordt daarom niet langer alleen bij de ernstigste gevallen van kwaadwillenden gehandhaafd, maar kan er ook bij andere kwaadwillenden worden gehandhaafd.

De andere kwaadwillenden, waarbij er vanaf 1 juli 2018 ook kan worden gehandhaafd, zijn de kwaadwillenden die opzettelijk een situatie van evidente schijnzelfstandigheid laat ontstaan of voortbestaan. Dit betekent dat de Belastingdienst kan handhaven, als de Belastingdienst de volgende drie criteria *alle drie* kan bewijzen:

1. Er is sprake van een (fictieve) dienstbetrekking.
2. Er is sprake van evidente schijnzelfstandigheid.
3. Er is sprake van opzettelijke schijnzelfstandigheid.

In dergelijke gevallen wordt veelal een oneigenlijk voordeel behaald en/of het speelveld op een oneerlijke manier aangetast. Deze handhaving vindt plaats in het kader van de reguliere controles loonheffingen.

Bij de handhaving gedurende het handhavingsmoratorium blijft er dan ook een extra zware bewijslast voor de Belastingdienst bestaan, omdat de

<sup>5</sup> U bent kwaadwillend als u opzettelijk een situatie van evidente schijnzelfstandigheid laat ontstaan of voortbestaan, omdat u weet – of had kunnen weten – dat er feitelijk sprake is van een dienstbetrekking (en daarmee een oneigenlijk financieel voordeel behaalt en/of het speelveld op een oneerlijke manier aantast) (1). De handhaving richt zich **nu eerst** op de ernstigste gevallen: situaties waarin partijen evident buiten het wettelijk kader treden. Het gaat daarbij dus niet om een zelfstandige professional bij wie er ruis is over de gezagsrelatie. Het gaat wel om gevallen waarin opdrachtgevers opereren in een context van opzet, fraude of zwendel. Daarbij kan worden gedacht aan situaties waarin sprake is van listigheid, valsheid of samenspanning en situaties die leiden tot ernstige concurrentievervalsing, economische of maatschappelijke ontwrichting of waarin het risico aanwezig is van uitbuiting (2).  
[https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/handboek\\_loonheffingen\\_okt\\_2017\\_lh0221t73fd.pdf](https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/handboek_loonheffingen_okt_2017_lh0221t73fd.pdf)

<sup>6</sup> Kamerstuk 31 066, nr. 389, bijlage, blz. 25 en 26.

Belastingdienst zowel moet aantonen dat er sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking, als dat er sprake is van opzettelijke en evidente schijnzelfstandigheid.

Zoals al eerder is gemeld is het streven dat de in het regeerakkoord voorziene maatregelen voor de vervanging van de wet DBA per 1 januari 2020 in werking treden. Na de inwerkingtreding van deze maatregelen wordt het handhavingsmoratorium volgens het regeerakkoord gedurende maximaal een jaar gefaseerd afgebouwd.

### **Afsluiting**

Hier boven hebben wij geschetst hoe het kabinet denkt te komen tot wetgeving die de Wet DBA zal vervangen. Met de voorstellen van het kabinet zullen schijnzelfstandigheid en oneigenlijke concurrentie aan de onderkant van de arbeidsmarkt worden tegengegaan, zal er meer duidelijkheid worden geschapen voor opdrachtgevers en zzp'ers over hun arbeidsrelatie en komt er aan de bovenkant van de arbeidsmarkt meer zekerheid voor mensen die een hoog uurtarief kunnen vragen. Zoals hiervoor ook al opgemerkt, moeten zelfstandigen de ruimte krijgen om te ondernemen, terwijl schijnzelfstandigheid moet worden aangepakt.

Het kabinet is ervan overtuigd dat de maatregelen uit het regeerakkoord een gunstige bijdrage leveren aan het herstellen van de balans op de arbeidsmarkt.

De maatregelen zullen meer duidelijkheid bieden. Het huidige gebrek aan helderheid leidt op dit moment tot onzekerheid over het onderscheid tussen werknemerschap en zelfstandigen. Tegelijkertijd zal een duidelijk onderscheid noodzakelijk zijn.

Bedrijven die fatsoenlijk omgaan met hun werknemers of opdrachtnemers, ondervinden concurrentienadeel van bedrijven die handige constructies bedenken om lonen te drukken en risico's af te wentelen. Vaste werknemers, flexwerkers en zzp'ers zijn onbedoeld concurrenten van elkaar geworden. Handhaven op schijnconstructies is alleen daarom al nodig. Zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer moeten kunnen worden aangesproken op hun handelen, naar de mate waarin zij daar zelf invloed op hebben gehad. De ongeclausuleerde zekerheid in de vorm van de vrijwaring voor de opdrachtgever zoals die onder de VAR bestond, zal dus niet terugkeren.

Het kabinet heeft met de maatregelen in het regeerakkoord een balans gevonden tussen bescherming en solidariteit enerzijds en bevorderen van ondernemerschap en zekerheid vooraf anderzijds. We vertrouwen erop dat in samenhang met alle andere aangekondigde maatregelen hiermee een nieuwe balans op de arbeidsmarkt gevonden kan worden. Dat zal niet eenvoudig zijn, en zeker niet zonder discussie gaan, maar het is een belangrijke en noodzakelijke stap om onze arbeidsmarkt te onderhouden en de onrust weg te nemen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
W. Koolmees

De Staatssecretaris van Financiën,  
M. Snel