

NLF 2019/2751

## Kamerbrief over voortgang uitwerking maatregelen 'werken als zelfstandige'

Ministerie van Sociale Zaken 22 november 2019, 2019-0000168412

Belastingtijdvak 2020 e.v.

### SAMENVATTING

Voor welke opdracht mag een bedrijf een zzp'er inhuren en wanneer is iemand eigenlijk een werknemer?



Over deze vraag loopt een lange discussie. Het kabinet gaat daarom de komende maanden in gesprek met werkgevers, werknemers, zzp'ers en betrokken organisaties. Dit brede gesprek moet het onderscheid helder maken. Ook moet hieruit duidelijk worden wat de maatschappelijke opvattingen zijn. Dat kondigen de minister van SZW en de staatssecretarissen van Financiën en EZK aan in de vierde voortgangsbrief 'Werken als zelfstandige', die op 22 november 2019 aan de Tweede Kamer is gezonden. Het kabinet is bezig met nieuwe wet- en regelgeving rond het werken als zelfstandige. Een van de maatregelen is de ontwikkeling van een webmodule als extra, vrijwillig hulpmiddel in het verduidelijken van de regelgeving. Bedrijven die voor een opdracht een zzp'er willen inhuren kunnen deze webmodule straks vooraf invullen. Als uit de beantwoording van de vragen blijkt dat een zzp'er de opdracht mag doen (er buiten dienstbetrekking mag worden gewerkt), krijgt een opdrachtgever een opdrachtgeversverklaring. Deze geeft vooraf zekerheid dat er geen naheffingen komen van de loonbelasting en de werknemersverzekeringen, mits de webmodule naar waarheid is ingevuld.

De ontwikkeling van de webmodule is inmiddels vergevorderd. De afgelopen periode is er een conceptvragenlijst ontwikkeld. Hiervoor is onder meer door een werkgroep gekeken naar jurisprudentie en (inter)nationaal vergelijkbare vragenlijsten. De conceptvragenlijst is besproken met organisaties van werkgevers, werknemers en zzp'ers. Ook is de con-

ceptvragenlijst voorgelegd aan 50.000 opdrachtgevers om te achterhalen hoe er in de praktijk wordt gewerkt. Dit heeft geleid tot een databestand van praktijkcasussen. Ten slotte hebben experts aan de hand van de ingevulde vragenlijsten de eerste resultaten beoordeeld.

Uit deze eerste ronde blijkt dat de webmodule nog moet worden aangepast. Niet alle vragen worden even goed begrepen. Ook wordt nog bekeken of een kortere vragenlijst mogelijk is. Er komt daarom nog een tweede testfase.

Uit de testfase komt wel een voorlopig beeld van de te verwachten uitkomsten over de werking van de webmodule naar voren. In een substantieel aantal gevallen is het mogelijk vast te stellen dat een opdracht door een zzp'er mag worden uitgevoerd. Maar op basis van de eerste beoordeling blijkt ook dat in een groter aantal gevallen de omstandigheden wijzen op een dienstbetrekking. Bijvoorbeeld omdat de zzp'er op vrijwel dezelfde manier werkt als de werknemers. In een deel van de gevallen kan de webmodule geen uitsluitel geven. Bijvoorbeeld omdat de vragenlijst geen rekening houdt met kenmerken die per sector weer anders zijn. Dit hoeft geen probleem te zijn. Opdrachtgevers kunnen op andere manieren de arbeidsrelatie helder krijgen. Bijvoorbeeld door met de Belastingdienst te overleggen of de manier van werken aan te passen. In het eerste kwartaal van 2020 wil het kabinet de definitieve vragenlijst, de weging van de vragenlijst en de uitkomsten van de testfase naar de Tweede Kamer sturen. Naast de webmodule komt er ook andere wet- en regelgeving. Zo komt er voor zzp'ers een minimumtarief van € 16 per uur. En kunnen zzp'ers die meer dan € 75 per uur verdienen straks voor maximaal een jaar een zelfstandigenverklaring opstellen in overleg met de opdrachtgever.

### NOOT

#### Testfase van webmodule

Deze vierde voortgangsbrief over 'Werken als zelfstandige' gaat vooral over de webmodule voor het beoordelen van de arbeidsverhouding. Deze is in kleine kring getest en staat nu open voor iedereen om uit te proberen tot 20 december a.s. De webmodule is te vinden op <http://startvragenlijst.nl/demowebmodule>.

### Geen absolute vrijwaring

De voortgangsbrief lijkt een belangrijke vrijwaring te geven, want als de uitkomst van de webmodule straks wordt dat er 'buiten dienstbetrekking' wordt gewerkt, biedt dat de opdrachtgever vrijwaring voor de loonheffingen. Daarmee zou deze opdrachtgeversverklaring een soort 'VAR 2.0' kunnen zijn, maar toch is er een belangrijk verschil, want de VAR werd indertijd afgegeven door de Belastingdienst en de opdrachtgever mocht er altijd op vertrouwen, terwijl bij de opdrachtgeversverklaring de voorwaarde wordt gesteld dat de vragen van de webmodule juist moeten zijn ingevuld. Bij een loonheffingcontrole kan een controleur stellen dat de werkelijkheid anders is dan op de webmodule is aangekruist, waarmee hij de opdrachtgeversverklaring opzij kan zetten en wel kan naheffen. Dat is geen absolute vrijwaring; hiermee blijft er voor opdrachtgevers toch onzekerheid bestaan bij het werken met zelfstandigen. Daar worden we dus niet veel wijzer van.

### Geen vervanger van de Wet DBA

Anders dan in het Regeerakkoord vermeld staat, lijkt er geen vervanger van de Wet DBA te gaan komen, maar gaat die wet straks gewoon gehandhaafd worden. Het was volgens mij vanaf het begin in november 2016 al een doorn in het oog voor de Belastingdienst dat toenmalig staatssecretaris Wiebes zo ruimhartig tot uitstel van de handhaving besloot en dat volgens hem de kwaadwillenden op de vingers van twee handen te tellen waren. Maar sindsdien krijgt de Belastingdienst steeds meer rechten: eerst werden de regels voor de beoordeling van een dienstbetrekking in de Handleiding voor de loonheffingen gezet, die echter nog uit de tijd van de Wet Beschikking Geen Loonheffingen stamden en ook in de memorie van toelichting van de Wet DBA hadden bestaan, dus niets nieuws onder de zon waren. Daarna bleek uit onderzoeken dat er veel meer kwaadwillenden waren, die nader bekeken zouden worden. En nu moet het samenspel van minimumuurtarief (slechts op basis van bijstandsniveau), zelfstandigenverklaring (voor een categorie die geen probleem vormt), webmodule (zonder absolute vrijwaring), verlaging van de zelfstandigenaftrek (in tien jaar) en misschien straks de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering (goede zaak) gaan zorgen voor rust en evenwicht op de arbeidsmarkt. Geen idee waar de Commissie-Borstlap in het nieuwe jaar nog mee gaat komen, maar er komt geen vervanger voor de Wet DBA.

### Zzp-dilemma wordt zo niet opgelost

In deze vierde voortgangsbrief staat wat mij betreft ook het cruciale punt waardoor dit niet de oplossing gaat bieden voor het zzp-dilemma. Voor drie van de negen voorbeelden biedt de webmodule geen uitkomst, hetgeen betekent dat het in een derde van de gevallen onduidelijk is of sprake is van een dienstbetrekking of niet. Ondanks die enorme database van de UvA blijft er toch in veel gevallen twijfel over de status van de arbeidsverhouding. Hoe gaan we daarmee om? Dit is de crux. In 2005 was het al de hoofdreden waarom de absolute vrijwaring werd afgedwongen door de Tweede Kamer. De minister van Sociale Zaken wilde toen eigenlijk niet, maar de Kamerleden vonden dat opdrachtgevers te veel onzekerheid hadden over de arbeidsverhouding en dat was slecht voor de economie. Er is in vijftien jaar helemaal niets veranderd, in het middengebied is er nog steeds onduidelijkheid of sprake is van een dienstbetrekking of niet en de webmodule gaat die onduidelijkheid helaas niet wegmenen.

### De geest is al tien jaar uit de fles

Er komt nog iets bij, namelijk dat een deel van maatschappij en economie inmiddels gewend is geraakt aan zelfstandig werken, ook al is dat misschien tegen de rand van schijnzelfstandigheid (of daar overheen). Na de VAR van 2005, de mkb-winstvrijstelling van 2007 en de economische crisis van 2009 is het zelfstandig werken ontdekt als een serieus alternatief voor de hoge kosten van de dienstbetrekking (voor de werkgevers) en de soms verstikkende sleur van de dienstbetrekking bij een werkgever (voor de werknemers). Versterkt door de VAR-wuo, die de Belastingdienst jarenlang niet achteraf controleerde bij de ondernemers, kwam er een geest uit de fles die er inmiddels niet meer in terug te stoppen is. Dit was heel goed te zien in 2016, nadat de Wet DBA met ruime meerderheid in de Eerste Kamer was aangenomen, maar er een maatschappelijke opstand kwam omdat allerlei werkzaamheden niet meer zelfstandig gedaan zouden kunnen worden. Met als gevolg dat staatssecretaris Wiebes in november 2016 eieren voor zijn geld koos omdat hij te veel werd aangevallen. Vrijheid en ondernemerschap is een groot goed geworden in onze samenleving, ook al lijkt het werken misschien op een dienstbetrekking.

### Voorbeeld: rondleiders in musea

Een voorbeeld uit de Volkskrant van vorige week: de rondleiders in musea worden door de Belastingdienst niet geaccepteerd als zelfstandigen, want ze hebben de kenmerken van werknemers. In 2010 werden alle rondleiders als werknemers ontslagen en mochten ze als zelfstandigen terugkeren. Ze gingen werken in verschillende musea, maar wel met kledingvoorschriften en cursussen. Echt op de grens van wel of geen dienstbetrekking, maar veel blij rondleiders, want ze voelen zich ook echt zelfstandig en vrij. En de musea betalen ook fatsoenlijk. Wel jammer dat ze vaak geen AOV of pensioenregeling voor zichzelf sluiten, maar het hogere netto-inkomen vooral consumeren.

### Oplossing: verschillen verkleinen

De webmodule gaat voor deze rondleiders geen uitkomst geven. De Belastingdienst wil de regels toepassen, komt snel tot een dienstbetrekking en wil dat handhaven, maar door gebrek aan mankracht ontstaat er willekeur. Veel beter is het als er goed betaald wordt en een goede sociale zekerheid geboden wordt, de belastingvoordelen voor zelfstandigheid sterk teruggebracht worden, maar ook de ontslagbescherming voor werknemers versoepeld wordt. Regels voor arbeidsovereenkomst en zelfstandig werken moeten veel dichter tot elkaar gebracht worden om tot een oplossing voor het zzp-dilemma te komen. Wie weet zit die balans in het rapport van de Commissie-Borstlap dat nog moet verschijnen, maar in de Voortgangsbrieven van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid lees ik er maar erg weinig over. Daarmee blijft er veel onzekerheid en dat zal nog een hoop onrust gaan veroorzaken.

**Dick Molenaar**

*All Arts Belastingadviseurs / Erasmus Universiteit*