

Vergaderjaar 2014–2015

**34 036**

## **Wijziging van enkele belastingwetten en enkele andere wetten ten behoeve van het vervangen van de Verklaring arbeidsrelatie door de Beschikking geen loonheffingen (Wet invoering Beschikking geen loonheffingen)**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 14 november 2014

De vaste commissie voor Financiën belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

	<b>Blz.</b>
• <b>Inleiding</b>	<b>1</b>
• <b>Algemeen</b>	<b>2</b>
• <b>Noodzaak aanpassen VAR-systematiek</b>	<b>4</b>
• <b>Beschikking geen loonheffingen</b>	<b>8</b>
• <b>Herstel evenwicht tussen verantwoordelijkheid van opdrachtgevers en verantwoordelijkheid van opdrachtnemers</b>	<b>9</b>
• <b>Webmodule</b>	<b>12</b>
• <b>Handhaving</b>	<b>15</b>
• <b>Budgettaire aspecten</b>	<b>17</b>
• <b>Administratieve lasten</b>	<b>17</b>
• <b>Artikelsgewijze toelichting</b>	<b>18</b>
• <b>Overig</b>	<b>18</b>

### ***Inleiding***

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Beschikking geen Loonheffingen (BGL). Zij hebben daarbij een aantal vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij delen de mening van de regering dat de

handhaving van de VAR niet goed verloopt en snel moet worden verbeterd. Handhaving vinden genoemde leden nodig om schijnconstructies te bestrijden en daarmee de vrijheid voor gewone zelfstandigen om te ondernemen te garanderen. Wel hebben deze leden over voorliggend wetsvoorstel nog enkele prangende vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de Wet invoering Beschikking geen Loonheffingen. Zij hebben hierover verschillende vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met verbazing kennisgenomen van het wetsvoorstel invoering Beschikking geen loonheffingen.

De leden van de fractie van de PVV hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Genoemde leden hebben een aantal vragen, aan- en/of opmerkingen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hechten veel waarde aan de bijdrage die zzp'ers leveren aan de Nederlandse economie. Zij zijn bang dat het wetsvoorstel zal leiden tot minder werkgelegenheid en meer bureaucratie, terwijl het doel van betere handhaving door de Belastingdienst onvoldoende bereikt wordt. Deze leden hebben daarom, mede naar aanleiding van de grote kritiek die nagenoeg alle relevante betrokkenen geuit hebben op het wetsvoorstel, nog vele vragen aan de regering.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van enkele belastingwetten en enkele andere wetten ten behoeve van het vervangen van de Verklaring arbeidsrelatie door de Beschikking geen loonheffingen (Wet invoering Beschikking geen loonheffingen). Zij hebben hier enkele opmerkingen en vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de Wet invoering Beschikking geen loonheffingen (BGL). Deze leden willen de regering enkele opmerkingen en vragen over het wetsvoorstel voorleggen.

### **Algemeen**

De leden van de PvdA-fractie vinden het positief, dat in dit wetsvoorstel de verantwoordelijkheden van de opdrachtgever en de opdrachtgever bij het beoordelen van hun arbeidsrelatie beter in balans worden gebracht.

De leden van de PvdA-fractie achten bestrijding van schijnconstructies – wanneer mensen formeel werkzaam zijn als zelfstandigen, terwijl op grond van feiten en omstandigheden sprake is van een arbeidsovereenkomst – zeer van belang om oneerlijke concurrentie en verdringing te voorkomen. De regering stelt dat door dit wetsvoorstel de handhaving efficiënter kan plaatsvinden. De leden van de PvdA-fractie vragen wat dit concreet gaat betekenen voor de handhavingspraktijk. Kan de regering aan de hand van een concreet voorbeeld, bijvoorbeeld in de zorg schetsen hoe handhaving met de BGL zal plaatsvinden? En, zo vragen de leden, kan de regering daarbij precies uiteenzetten hoe de handhavingspraktijk gaat veranderen ten opzichte van de huidige praktijk, of straks vooral wordt gehandhaafd bij opdrachtgever of opdrachtnemer, en in hoeverre de Belastingdienst zal gaan, dan wel blijft samenwerken met de Inspectie SZW als bij controle blijkt dat toch sprake is van een arbeidsrelatie?

De Belastingdienst heeft de wettelijke taak om te controleren of er sprake is van inhoudings- en premieplicht. De leden van de SP-fractie vragen de regering aan te geven in hoeverre deze wettelijke taak wordt uitgevoerd. De kans voor een zzp'er om te worden gecontroleerd is namelijk laag. Klopt het, dat de kans op controle slechts 0,2% bedraagt? Kan de regering aangeven hoe risicogerichte handhaving in zijn werk gaat? Waar wordt op gelet door de Belastingdienst? Wat betekent het voorstel van wet voor de controle- en pakkans bij schijnzelfstandigheid?

Wat is de reactie van de regering op de opvatting van de Raad van State, dat het risico bestaat dat opdrachtgevers huiverig zullen worden om zzp'ers in te huren, vragen deze leden?

Is de regering bereid te reageren op de vraag of de zzp-intermediair als opdrachtnemer of als opdrachtgever wordt gezien in onderhavig voorstel van wet? Wat is de reactie van de regering op de bewering dat definities hieromtrent inconsequent worden gebruikt? In hoeverre nemen de administratieve lasten toe voor zzp-intermediairs, wanneer deze bemiddelen voor veel zzp'ers, vragen deze leden? Is er met intermediairs gesproken over onderliggend wetsvoorstel, vragen deze leden? Zo nee, waarom niet, vragen de leden van de fractie van de SP?

De leden van de CDA-fractie begrijpen de wens van de regering om een paar bedrijven aan te kunnen pakken die gebruik maken van schijnconstructies met zzp'ers. Maar zij constateren dat om dat te bereiken een enorme bureaucratie wordt opgetuigd voor alle zzp'ers en alle opdrachtgevers. Het handhavingsprobleem van de Belastingdienst wordt afgewenteld op de markt, waardoor het voor zzp'ers veel moeilijker zal worden om nog aan opdrachten te komen. Het wetsvoorstel mag dan geen budgettaire consequenties hebben, maar het heeft wel enorme economische consequenties. Niet alleen omdat opdrachtgevers huiveriger zullen worden om zzp'ers in te huren, maar ook omdat opdrachtgevers heel veel tijd kwijt zijn aan de verplichtingen uit de wet. De leden van de CDA-fractie merken op dat een verklaring BGL voor de meeste zzp'ers van essentieel belang kan zijn voor het verkrijgen van opdrachten. Indien het voorgestelde systeem van de BGL niet werkt, zullen honderdduizenden mensen moeite hebben om opdrachten te krijgen. Deze leden vrezen dan ook voor verdere negatieve doorwerking van de wet, want als opdrachtgevers minder zzp'ers inhuren, zullen zzp'ers minder makkelijk kunnen voldoen aan de voorwaarde van voldoende opdrachtgevers. Kan de regering aangeven of hier bij het ontwerpen van de wet over is nagedacht en of het systeem uitgebreid getest is voordat de wet naar de Kamer is gestuurd?

Bovendien achten de leden van de CDA-fractie het ongeloofwaardig om de fiscale duidingssytematiek voor zzp'ers aan te passen nog voordat het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) is afgerond. Deze leden wijzen daarbij tevens op het commentaar van de Raad van State dat het wetsvoorstel prematuur is en schijnzelfstandigheid niet bestrijdt. Deze leden hechten aan een fatsoenlijke discussie over het IBO en alle reeds gedane voorstellen op het gebied van zzp'ers, zoals het voorstel van de AWWN (Algemene Werkgeversvereniging Nederland) en de Commissie Van Dijkhuizen, alvorens het systeem van de afgifte van beschikkingen aan zzp'ers door de Belastingdienst radicaal te wijzigen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering dit wetsvoorstel te heroverwegen. Deze leden merken op dat er geen budgettaire doelstelling zit op dit wetsvoorstel, dat de wet een aanzienlijke administratieve lastenverzwaring is en dat Actal heeft aangegeven dat de alternatieven niet goed onderzocht zijn.

De leden van de CDA-fractie vrezen voor een zeer forse verzwaring van de administratieve lasten als gevolg van dit wetsvoorstel. Deze leden achten het onverstandig dat er geen Actal-advies is over het onderhavige wetsvoorstel. Is de regering bereid om, nu er een concreet wetsvoorstel ligt, dit wetsvoorstel binnen twee weken na de verschijning van dit verslag aan te bieden aan Actal en publiekelijk te vragen om het wetsvoorstel door te lichten op:

- effecten op de administratieve lasten voor opdrachtnemers en opdrachtgevers;
- onderzochte alternatieven;

- effectiviteit als het gaat om het bereiken van de geformuleerde beleidsdoelen;
- proportionaliteit als het gaat om het bereiken van de geformuleerde beleidsdoelen.

Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie de bevestiging dat de regering Actal om een advies zal vragen. Anders overwegen deze leden zelf advies te vragen aan Actal over onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering tevens in te gaan op de vragen en opmerkingen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) in hun commentaar op onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie lezen in het wetsvoorstel slechts een feitelijke toelichting over de beoogde werking van het wetsvoorstel. Zij zijn echter teleurgesteld dat de regering de motivering en onderbouwing van de noodzaak van dit wetsvoorstel grotendeels achterwege heeft gelaten. Deze leden vragen de regering dit alsnog te doen, met name ten aanzien van de medeverantwoordelijkheid van de opdrachtgever. De leden van de D66-fractie merken op dat de regering ter motivering van het wetsvoorstel alleen heel algemeen refereert aan betere handhaving en het terugdringen van schijnzelfstandigheid. De leden van de D66-fractie vragen de regering om schijnzelfstandigheid te definiëren en de mate waarin sprake is van schijnzelfstandigheid te kwantificeren.

Naar het oordeel van de leden van de D66-fractie is het, voor het invoeren van de systematiek van de BGL en de webmodule, noodzakelijk om een helder onderscheid te maken tussen dienstbetrekkingen en niet-dienstbetrekkingen, waardoor bij individuele toetsing sprake is van een grote mate van rechtszekerheid en gelijke behandeling. Deelt de regering dit oordeel en kan zij een heldere lijst met criteria verstrekken op basis waarvan iedere opdrachtgever en opdrachtnemer ook zonder webmodule kan beoordelen of er in zijn arbeidsrelatie sprake is van een dienstbetrekking?

De leden van de D66-fractie vragen de regering te reageren op het alternatief dat CNV, FNV en een aantal zzp-organisaties gezamenlijk hebben geformuleerd. Zij stellen sectorale afspraken met sociale partners en zzp-organisaties voor, vast te leggen in convenanten, waarbij opdrachtgevers slechts een vrijwaring krijgen als zij zich houden aan de sectorale afspraken.

De leden van de D66-fractie merken op dat het kabinet momenteel een breed IBO uitvoert naar de positie van zzp'ers. Zij vragen waarom de regering de uitkomsten van dit onderzoek niet afwacht, maar het wetsvoorstel nu al heeft ingediend.

### ***Noodzaak aanpassen VAR-systematiek***

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven bij hoeveel mensen die een VAR-verklaring vooraf krijgen, er later toch sprake blijkt te zijn van een dienstbetrekking. Wat is de voornaamste reden als er toch sprake is van een dienstbetrekking? Zijn er problemen of onduidelijkheden in de huidige VAR die op te lossen zijn met een betere handhavingsstrategie? In hoeverre zou een BGL voor alleen sectoren met verhoogd risico op schijnzelfstandigheid een meer gerichte oplossing zijn?

In welke mate is schijnzelfstandigheid een probleem? En in hoeverre denkt de regering dat voorliggend wetsvoorstel bijdraagt aan het bestrijden van schijnzelfstandigheid? Kan de regering hierbij ook ingaan op de kritiek van bijvoorbeeld samenwerkende zzp-organisaties die stellen

dat malafide opdrachtgevers de BGL gewoon gaan mijden? En grote groepen bonafide opdrachtgevers effectief worden teruggeworpen naar de situatie van voor het bestaan van de VAR? Kan worden aangegeven in hoeverre voorliggend wetsvoorstel proportioneel is voor alle zelfstandigen, vragen de leden van de VVD-fractie?

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af wat nu uiteindelijk doorslaggevend is geweest in de beslissing om de VAR niet aan te passen maar te vervangen door de BGL. Is dat het aanpakken van schijnconstructies of het vastlopen van de VAR-systematiek? Hoe beoordeelt de regering de stelling van onder andere VNO-NCW dat opdrachtgevers die een verkeerde voorstelling van zaken geven over de arbeidsrelatie met de opdrachtnemer nu al kunnen worden aangepakt en dat daarom de BGL, in het bijzonder de gedeelde verantwoordelijkheid met opdrachtgevers niet nodig is?

De leden van de CDA-fractie constateren dat er sprake is van een handhavingsprobleem als het om zzp'ers gaat: van de ongeveer 500.000 VAR-verklaringen kunnen er maar 1.500 worden gecontroleerd. Kan de regering deze getallen bevestigen? Klopt het dat er in 2013 ruim 500.000 VAR-verklaringen in omloop waren, waarvan 50% automatisch gecontroleerd was? Aan hoeveel personen zijn deze VAR-verklaringen verleend? Meer uitgesplitst: hoeveel belastingplichtigen in Nederland hebben een VAR-wuo, hoeveel hebben er een VAR-dga, hoeveel hebben er een VAR-row en hoeveel belastingplichtigen hebben een VAR-loon? Heeft de regering gegevens over hoeveel IB-ondernemers geen VAR aanvragen? Hoeveel daarvan zijn ondernemers met personeel en hoeveel daarvan zijn zzp'ers? Welk deel van de totale zelfstandigenaftrek van € 1,7 miljard gaat naar zzp'ers en welk deel gaat naar ondernemers met personeel?

De regering geeft in de memorie van toelichting aan dat de Belastingdienst momenteel niet kan handhaven bij opdrachtgevers van een VAR-wuo, omdat de opdrachtgever niet de verantwoordelijkheid heeft om te controleren of de VAR op goede gronden is afgegeven. Hoe verhoudt dit zich tot de toelichting van de Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR uit 2005 dat opdrachtgevers die iemand willens en wetens in opdracht laten werken, terwijl duidelijk sprake is van een dienstbetrekking, geen beroep kunnen doen op de vrijwarende werking van de VAR? Klopt het dat de Belastingdienst tot nu toe nauwelijks gebruikt maakt van deze handhavingsmogelijkheid?

Deelt de regering de constatering van de Raad van State en Actal dat schijnzelfstandigheid een sectorspecifiek probleem is, zo vragen de leden van de CDA-fractie? Zo ja, waarom heeft de regering dan niet voor een sectorspecifieke oplossing gekozen?

In de optiek van de leden van de PVV-fractie kent het voorstel een tweetal wettelijke maatregelen. De regering wil de huidige VAR die vier varianten kent, vervangen door één verklaring: de BGL. Ook wil de regering de opdrachtgever medeverantwoordelijk maken voor de juistheid van de door de opdrachtnemer aangevraagde BGL. Daarnaast komt er een webmodule aan voor de aanvraag van een BGL.

Voor deze leden is onduidelijk welk probleem het voorstel wil oplossen. De schijnzelfstandigheid om een beroep op de ondernemersfaciliteiten in de inkomstenbelasting te kunnen doen wordt door dit voorstel niet adequaat wordt bestreden. De aanzuigende werking van de ondernemersfaciliteiten geldt net zo goed onder de voorgestelde regeling als onder de bestaande.

De leden van de fractie van de PVV merken op dat de neiging om over een VAR-wuo of een VAR-dga te willen beschikken vanwege de ondernemers-

faciliteiten net zo goed geldt onder het voorgestelde regime van medeverantwoordelijkheid voor de opdrachtgever. Zolang de aanzuigende werking van de voordelen van ondernemersfaciliteiten in de inkomstenbelasting bestaat, zal een opdrachtnemer er baat bij hebben om een BGL aan te vragen en om de aanvraag BGL zodanig in te vullen dat hij die ook verkrijgt.

Dit oneigenlijke gebruik is alleen te voorkomen door de controle – vooraf maar ook achteraf – te intensiveren. De controle blijkt thans zeer beperkt: steekproefsgewijs worden elk jaar circa 1.500 ondernemers met een VAR-verklaring gecontroleerd door middel van een boekenonderzoek, terwijl er in 2013 ruim 504.000 VAR-verklaringen in omloop waren, waarvan circa 50% automatisch werd gecontinueerd

De omvang van het probleem is voor de leden van de PVV-fractie onduidelijk. Deze zou best eens veel kleiner kunnen zijn dan gedacht. De VAR was bedoeld om de opdrachtgever te vrijwaren van loonheffing, en zo het werk voor zzp'ers te bevorderen.

Ook Actal merkt over de omvang van het probleem op dat het in de praktijk niet goed mogelijk is om een scherpe scheidslijn te trekken tussen arbeidsrelaties die wel en die geen dienstbetrekking vormen. En dat er hierdoor een grijs gebied tussen de twee vormen van arbeidsrelaties is. Als in dat grijze gebied opdrachtnemers en opdrachtgevers een overeenkomst aangaan die aan de kenmerken van een dienstbetrekking voldoet, maar waarbij voor die opdrachtnemer niet de bijbehorende fiscale en sociale consequenties gelden, is dat volgens de regering «schijnzelfstandigheid». Het is tot nu toe niet gelukt om deze schijnzelfstandigheid scherp af te bakenen en in beeld te brengen. Een onderzoek dat in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken is uitgevoerd naar schijnzelfstandigheid, concludeert dat het op structurele basis in een schijnconstructie werkzaam zijn, slechts incidenteel voorkomt in de onderzoekspopulatie.

De vrijwaring van de opdrachtgever is in 2005 ingevoerd omdat opdrachtgevers terughoudend waren met het inschakelen van zzp'ers vanwege de twijfel of de Belastingdienst de arbeidsrelatie ook achteraf als ondernemerschap zou aanmerken of juist niet (en in dat laatste geval alsnog bij die opdrachtgever loonbelasting en premies zou gaan naheffen). De leden van de PVV-fractie merken op dat thans met het vervallen van die vrijwaring en de introductie van de medeaansprakelijkheid van de opdrachtgever, die terughoudendheid vermoedelijk terugkeert. De regering maakt niet duidelijk waarom de argumenten die nog niet lang geleden bij de invoering van de vrijwaring golden, thans bij het vervallen ervan niet meer gelden. De leden van de PVV-fractie zijn van mening dat in de huidige arbeidsmarkt de mogelijkheden voor werk door zzp'ers niet belemmerd zouden moeten worden.

Voor de leden van de PVV-fractie kan de conclusie niet anders zijn dan dat onduidelijk is welk probleem dit voorstel beoogt op te lossen. Reden daarvoor is dat schijnzelfstandigheid met het oogmerk ondernemersfaciliteiten deelachtig te worden door dit voorstel niet adequaat wordt bestreden. De aanzuigende werking van de voordelen van ondernemersfaciliteiten blijft. De omvang van het probleem is evenmin duidelijk. Deze zou best eens veel kleiner kunnen zijn dan gedacht. Voorts gelden de argumenten van niet zo lang geleden om de opdrachtgever te vrijwaren van loonheffing, namelijk om werk voor zzp'ers te bevorderen, in de huidige moeilijke arbeidsmarkt eens te meer. Ten slotte komt in een thans lopend IBO onder meer de fiscale positie van werkenden op de arbeidsmarkt, waaronder zzp'ers, integraal aan de orde. In dat licht loopt het voorstel voor de muziek uit.

De leden van de D66-fractie constateren dat in het huidige systeem de VAR-wuo, de VAR-row, de VAR-dga en de VAR-loon bestaan. Deze VAR heeft zowel de functie om een oordeel vooraf te bieden over de fiscale behandeling van de inkomsten van de aanvrager, als een vrijwarende werking voor de loonheffing in het geval van de VAR-wuo en de VAR-dga. Als de leden van D66-fractie het goed zien, worden de vier verschillende verklaringen met dit wetsvoorstel vervangen door één «beschikking geen loonheffing», waarvan de enige functie de vrijwaring voor de loonheffing is. De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten waarom zij geen meerwaarde meer ziet voor de vier verschillende bestaande verklaringen.

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat met de VAR nu een schijnzekerheid ten aanzien van de fiscale behandeling wordt gecreëerd, omdat de fiscale kwalificatie pas plaatsvindt bij de afhandeling van de aangifte inkomstenbelasting. Deze leden nemen aan dat deze schijnzekerheid ook al te voorzien was bij de oorspronkelijke invoering van de VAR in de Wet IB 2001, maar dat er destijds toch voor gekozen is om de VAR in te voeren. Waarom valt de afweging tussen het voordeel van de wenselijkheid van een niet-definitief oordeel vooraf en het nadeel van daardoor gecreëerde schijnzekerheid nu anders uit dan bij de oorspronkelijke invoering van de VAR, zo vragen deze leden?

De leden van de D66-fractie vragen de regering ook om toe te lichten in welke mate de theoretische schijnzekerheid van de huidige VAR-systematiek ook tot daadwerkelijke praktische problemen leidt. Kan de regering toelichten bij hoeveel personen de definitieve fiscale kwalificatie van het inkomen voor de inkomstenbelasting in de periode 2008–2013 afweek van de kwalificatie in de verstrekte VAR?

De leden van de D66-fractie hebben daarnaast vragen over de vrijwaring voor de loonheffing die de huidige VAR-wuo en de VAR-dga bieden aan opdrachtgevers. Uit het rondetafelgesprek in de Kamer over voorliggend wetsvoorstel hebben de aan het woord zijnde leden de indruk overgehouden dat de huidige vrijwaring niet absoluut is. Indien opdrachtgevers te kwader trouw zijn en misbruik of oneigenlijk gebruik maken van de vrijwaring, zou de Belastingdienst deze alsnog bij de opdrachtgever kunnen innen. De leden van de D66-fractie vragen de regering om een reactie op deze stelling.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien de noodzaak voor een aanpak van de VAR-systematiek, omdat deze systematiek met vier mogelijke uitkomsten vaak tot onduidelijkheid en schijnzekerheid leidt. Hoe wordt met de nieuwe systematiek voorkomen dat opdrachtgevers misbruik maken van de positie van zzp'ers, zo vragen deze leden? Daarnaast zijn deze leden van mening dat de aanpak van de VAR-systematiek onderdeel moet zijn van een bredere gedachtewisseling over de positie van de zzp'er in het sociale en fiscale stelsel. Zij wijzen de regering er in dit verband op dat in december de IBO Zzp zal verschijnen. Genoemde leden vragen de regering hoe zij het voorliggende wetsvoorstel ziet in relatie tot de IBO Zzp en welke flexibiliteit de regering ziet voor aanpassing van de voorgestelde BGL-systematiek op basis van de uitkomsten van de IBO Zzp.

De leden van de SGP-fractie constateren, terugkijkend naar de geschiedenis, dat de Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR op verschillende punten niet het beoogde resultaat heeft gehad. Een van de doelstellingen van de Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR was het terugdringen van schijnzelfstandigheid en de handhavingsmethodiek zou worden verbeterd. Uit het onderhavige wetsvoorstel blijkt dat op beide punten geen bevredigende

verbetering is bereikt. Is er sprake geweest van een evaluatie van de Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR? Wat zijn de redenen voor het onbevredigende resultaat van de huidige wet? Waarom faalt de huidige handhavingssystematiek? Zijn er mogelijkheden onderzocht ter verbetering van de huidige wet? Zo ja, welke mogelijkheden zijn er binnen het huidige wetsvoorstel om verbetering te bereiken?

### ***Beschikking geen loonheffingen***

Waarom denkt de regering dat in de voorgestelde systematiek het een uitzonderlijke situatie zal zijn dat er op grond van alle werkelijke feiten en omstandigheden sprake is van een dienstbetrekking, terwijl dit vooraf op basis van de aangeleverde gegevens niet zo bleek te zijn, vragen de leden van de fractie van de VVD? En in welke mate verschilt dat van de huidige VAR-situatie? Betekent dit dat de BGL een soort VAR met disclaimer is in de praktijk? Wat zijn de voordelen voor het aanvragen van een BGL voor een zelfstandige ten opzichte van de huidige VAR? Hoe gaat de BGL worden gehandhaafd? Is de BGL-systematiek gemakkelijker te handhaven dan de VAR-systematiek? Zo ja, waarom is dat zo?

Kan de regering ingaan op de kritiek van NBBU (Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen) die stelt dat het wetsvoorstel geen rekening houdt met het feit dat er bij het afsluiten van een overeenkomst tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vaak een intermediair betrokken is? Wie wordt er in een dergelijke constructie aangemerkt als opdrachtgever? Als een intermediair wordt aangemerkt als opdrachtgever, in welke situaties zou dit dan zou zijn?

Kan de regering ingaan op de kritiek van de NOB die stelt dat op de opdrachtgever met de BGL, de zware taak rust om continu te monitoren of de vermelde omstandigheden niet veranderen? Hoe redelijk werkt de BGL op dit punt in de praktijk, vragen de leden van de VVD-fractie?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering nader toe te lichten in hoeverre met de BGL daadwerkelijk rechtszekerheid wordt verkregen over de vraag of de arbeidsrelatie leidt tot inhoudingsplicht voor de loonbelasting. De leden van de PvdA-fractie merken op, dat overeenkomstig de VAR-systematiek, de afgifte van de BGL eveneens geschiedt op basis van feiten en omstandigheden die zich nog voor moeten doen. Voorts stelt de regering dat de kans dat, wanneer conform de feiten en omstandigheden als vermeld op de BGL wordt gewerkt, toch sprake is van een dienstbetrekking zeer beperkt is. De leden van de PvdA-fractie zich af in hoeverre de BGL in dit opzicht verschilt van de VAR?

De leden van de CDA-fractie constateren dat, ook al was de VAR daar niet voor bedoeld, het grote belang van de VAR nu is dat de VAR-wuo de opdrachtgever vrijwaring geeft voor de loonbelasting. Voor de opdrachtgever is slechts relevant of hij loonheffingen moet inhouden. De leden van de CDA-fractie achten het positief dat de verschillende varianten die de VAR kende, komen te vervallen. Het is beter om bij de inkomstenbelasting te kijken naar de exacte fiscale duiding, zodat er veel beter rekening gehouden kan worden met de individuele feiten en omstandigheden.

De leden van de D66-fractie lezen dat door de BGL «niet langer de indruk wordt gewekt dat de Belastingdienst bij de beoordeling van de aangifte inkomstenbelasting niet «zijn handen vrij» heeft». Deze leden merken op dat deze indruk op dit moment ook niet hoeft te bestaan, aangezien dit op grond van de huidige wetgeving feitelijk onjuist is. Zij wijzen erop dat de Belastingdienst bijvoorbeeld in de brochure «De Verklaring arbeidsrelatie, Zekerheid voor uw opdrachtgevers



over het inhouden en betalen van loonheffingen» schrijft: «Als wij uw aangifte inkomstenbelasting behandelen, beoordelen wij uw situatie. Het kan zijn dat uw situatie anders is dan in uw aanvraag van de VAR. (...) Wij kunnen dan tot een ander oordeel komen, waardoor wij uw inkomsten anders aanmerken.» De leden van de D66-fractie vragen waarom de regering dan toch van mening is dat de huidige VAR-verklaring de indruk wekt dat de Belastingdienst zijn handen niet vrij heeft.

De leden van de D66-fractie lezen dat de Belastingdienst ook na afgifte van een BGL, uiteindelijk de inkomsten als loon kan kwalificeren, maar dat de regering verwacht dat dit in de voorgestelde systematiek een uitzonderlijke situatie zal worden. Echter, zo vragen de leden van de D66-fractie, waarom ziet de regering dan bij de BGL niet het risico dat de indruk ontstaat dat de Belastingdienst haar handen niet meer vrij heeft voor de definitieve fiscale kwalificatie van het inkomen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of zij van mening is of het voldoende duidelijk is voor zelfstandigen wanneer een BGL-aanvraag zinvol is, aangezien de BGL niet verplicht is en voor veel zelfstandigen een BGL overbodig.

### ***Herstel evenwicht tussen verantwoordelijkheid van opdrachtgevers en verantwoordelijkheid van opdrachtnemers***

De leden van de VVD-fractie merken op dat voorliggend wetsvoorstel de mogelijkheid creëert om bij de werkgever een naheffing toe te passen. Is een naheffing onder de huidige VAR ook mogelijk? Of kan de regering aangeven in hoeveel gevallen de Belastingdienst nu een naheffing had willen opleggen maar hiervoor geen wettelijke mogelijkheden heeft? Kan de regering ingaan op de kritiek en vraag van de NOB of bevestigd kan worden dat alleen werkgevers die te kwader trouw hebben gehandeld een naheffing kunnen krijgen?

De leden van de VVD-fractie lezen dat in het wetsvoorstel staat dat wanneer de Belastingdienst constateert dat als er sprake is van een dienstbetrekking, zij er vanuit gaat dat deze er vanaf het begin is geweest. Waarop is deze aanname gebaseerd?

Zoals aangegeven vinden de leden van de PvdA-fractie het positief, dat de verantwoordelijkheden van opdrachtgevers en opdrachtnemers met dit wetsvoorstel beter met elkaar in balans worden gebracht. Genoemde leden vragen of de regering nader kan toelichten wat haar redenering is achter de voorgestelde verdeling van financiële lasten achteraf, wanneer bijvoorbeeld op grond van werkelijke feiten en omstandigheden de inspecteur tot het oordeel komt dat sprake is van een dienstbetrekking, en de opdrachtgever wordt aangeslagen voor heffingen die hij anders nooit verschuldigd was geweest. Waarom worden eventueel verschuldigde loonbelasting en premie volksverzekeringen niet bij de opdrachtnemer gecorrigeerd via de inkomstenbelasting? Hoe beoordeelt de regering de angst van verschillende organisaties dat met deze verdeling van verantwoordelijkheden opdrachtgevers minder vaak zzp'ers zullen durven inhuren?

Volgens de memorie van toelichting kan de Belastingdienst bezien of feiten en omstandigheden nopen tot het opleggen van een correctieverplichting of het opleggen van een naheffingsaanslag bij de opdrachtgever, wanneer wordt geconstateerd dat er een inhoudingsplicht geldt. De leden van de SP-fractie willen graag weten of dit de enige opties van de Belastingdienst zijn, in de beschreven situatie.

De leden van de CDA-fractie achten het logisch dat opdrachtgevers bij een bepaalde mate van verwijtbaarheid verantwoordelijk worden voor de onterecht niet ingehouden loonbelasting. Er zal echter wel sprake moet zijn van deze verwijtbaarheid, bijvoorbeeld in het geval dat de werkgever zijn personeel ontslaat, een VAR of BGL aan laat vragen en vervolgens onder dezelfde omstandigheden dezelfde werkzaamheden laat doen. Deze werkgever weet heel goed dat nog steeds sprake is van een dienstbetrekking en dat hij dus eigenlijk loonheffingen in moet houden. Hij profiteert echter van de vrijwaring van de VAR.

Maar het gaat de leden van de CDA-fractie te ver om de opdrachtgever medeverantwoordelijk te maken in een situatie dat slechts de feitelijke situatie afwijkt van de papieren werkelijkheid. In de praktijk is dit namelijk altijd, zoals tijdens het rondetafelgesprek over onderhavige wet ook door meerdere sprekers is aangegeven. Voor de kwalificatie van het ondernemerschap maakt een dergelijke (al dan niet eenmalige) afwijking van de afspraken meestal niet uit, maar de BGL komt wel te vervallen en dus ook de vrijwaring voor de opdrachtgever. Daarmee worden opdrachtgevers feitelijk altijd medeverantwoordelijk, zonder dat zij verwijtbaar gehandeld hebben.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te reageren op de volgende voorbeelden uit de praktijk:

Een bedrijf huurt een klusjesman (zzp'er) in. De klusjesman heeft een BGL en het bedrijf heeft de BGL gecontroleerd. Tijdens de werkzaamheden breekt de hamer van de klusjesman en de opdrachtgever had nog een hamer liggen en stelt deze ter beschikking, zodat de klusjesman per direct weer verder kan met zijn werkzaamheden. Is de opdrachtgever nu medeverantwoordelijk, omdat op de BGL vermeld stond dat de opdrachtnemer met eigen materiaal werkt?

Een bedrijf huurt een ICT'er (zzp'er) in voor het ontwerpen en implementeren van een nieuw softwaresysteem. De ICT'er heeft een BGL en het bedrijf heeft de BGL gecontroleerd. Op een dag is sprake van een storing in het oude systeem en vindt er een reparatie plaats aan het oude systeem. De ICT'er mag van de opdrachtgever die dag daarom niet werken. Is de opdrachtgever nu medeverantwoordelijk, omdat op de BGL vermeld stond dat de opdrachtnemer zijn eigen werktijden bepaalt?

Kan de regering aangeven waarom zij het rechtvaardig acht dat alle opdrachtgevers per individuele opdrachtnemer continu moeten monitoren of sprake is van een afwijking van een van de omschrijvingen die vermeld staan op de BGL? De leden van de CDA-fractie achten dit een onwerkbaar model, omdat dit veel te kostbaar is voor de opdrachtgever.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering wat de precieze gevolgen zijn van de medeverantwoordelijkheid van de opdrachtgever. De vrijwaring vervalt en dus is de opdrachtgever aansprakelijk voor de inhouding van loonheffingen. Maar klopt het ook dat, omdat nu achteraf al die tijd sprake geweest is van een dienstbetrekking, de opdrachtgever in overtreding is omdat hij niet bij aanvang van de dienstbetrekking aan allerlei administratieve eisen heeft voldaan? Klopt het, zo vragen de leden van de CDA-fractie, dat de na te heffen belasting en premies daarom berekend worden tegen het straftarief van 108,3%, zonder rekening te houden met heffingskortingen? Klopt het dat de Belastingdienst in dit geval bovendien moeiteloos een boete van 50% kan opleggen en rente kan rekenen?

De regering heeft aangegeven dat op de BGL alleen omstandigheden vermeld zullen staan die voor de opdrachtgever te controleren zijn, zoals het feit dat de opdrachtnemer met eigen materialen werkt en zijn eigen werktijden bepaalt. Kan de regering nog meer voorbeelden geven van omstandigheden die vermeld kunnen zijn op de BGL? De leden van de

CDA-fractie vragen of dit ook impliceert dat op de BGL alleen omstandigheden staan waar de opdrachtgever invloed op heeft. Of kunnen er ook omstandigheden op de BGL staan die de opdrachtgever wel kan controleren, maar waar hij geen invloed op heeft?

De leden van de D66-fractie merken op dat veel opdrachtgevers een grote waarde hechten aan de vrijwaring voor de loonheffing. Deze leden hebben echter de indruk dat met de BGL de vrijwaring van loonheffingen voor opdrachtgevers verdwijnt. Immers, als de praktijk niet volledig in overeenstemming is met de wijze en condities die op de BGL staan, zijn er alsnog loonheffingen verschuldigd. De leden van de D66-fractie vragen of hier niet het middel erger is dan de kwaal: ook bonafide opdrachtgevers kunnen immers per ongeluk afwijken van de wijze en condities in de BGL. De angst om dan alsnog loonheffing verschuldigd te zijn, kan hen weerhouden van het inhuren van zzp'ers. Deze leden vragen hoe de regering hier tegenaan kijkt.

Als de leden van de D66-fractie het juist zien, wordt er altijd een naheffing opgelegd als de feitelijke situatie niet overeenkomt met de wijze en condities die in de BGL zijn gesteld. Waarom, zo vragen deze leden, kan hier geen onderscheid worden gemaakt tussen opdrachtgevers die onbedoeld, incidenteel en in lichte mate afwijken van de wijze en condities in de BGL, en opdrachtgevers die dit structureel, evident en doelbewust doen?

De leden van de D66-fractie vragen of er een uitputtende lijst is van de wijze waarop en condities waaronder werkzaamheden moeten worden uitgevoerd, zoals die op een BGL kunnen komen te staan. Kan de regering deze lijst verstrekken?

De leden van de D66-fractie vragen hoe groot de beoordelingsvrijheid is van de inspecteur bij het uiteindelijk bepalen of er is afgeweken van de wijze en condities die op de BGL vermeld staan. Als er zes condities vermeld zijn op de BGL en er wordt incidenteel of in beperkte mate van één van de zes condities afgeweken: is de opdrachtgever dan loonheffingen verschuldigd, of kan de inspecteur ook tot de conclusie komen dat dit niet het geval is? De leden van de D66-fractie zien hier een spanning: hoe kleiner de ruimte voor eigen afwegingen van de inspecteur, des te strikter is de BGL en des te groter is de beperkende factor van de BGL in de opdrachtverstrekking aan zelfstandigen. Echter, als de ruimte voor de inspecteur groot is, biedt de BGL minder zekerheid vooraf en weegt de waarde van de BGL minder op tegen de administratieve en bureaucratistische lasten. Hoe ziet de regering deze spanning, zo vragen zij?

De leden van de D66-fractie merken op dat in verschillende sectoren verschillende factoren verschillende rollen kunnen spelen bij het bepalen of er sprake is van een dienstbetrekking. Zij noemen het voorbeeld van het bepalen van de werktijd. Bijvoorbeeld voor de auteur van columns in een dagblad lijkt het contractueel bepalen van zijn werktijden een vorm van gezag: het maakt niet uit of hij dit tussen negen en vijf doet, of midden in de nacht. Voor een huisschilder ligt dit anders: de aard van de werkzaamheden maakt het noodzakelijk dat met hem wordt afgesproken dat hij niet de slaapkamer gaat schilderen terwijl de bewoners in bed liggen. Hetzelfde geldt voor afspraken over vervanging: bij een vrachtwagenchauffeur of postbode is vervanging door een ander persoon in de regel geen probleem. Als het echter gaat om het geven van een voorstelling door een artiest, of het geven van een gastcollege, zou het bijzonder zijn wanneer de opdrachtgever geen eisen mag stellen aan de persoonlijke uitvoering van de opdracht door de opdrachtnemer. De leden

van de D66-fractie vragen op welke manier de BGL rekening houdt met deze verschillen tussen sectoren.

De leden van de D66-fractie merken op dat niet alleen tussen sectoren, maar ook binnen sectoren verschillen kunnen bestaan. Zo is het naar het oordeel van deze leden bijvoorbeeld moeilijk om in de muzieksector generiek als voorwaarde te stellen dat musici hun eigen materiaal verzorgen, om de arbeidsrelatie niet als dienstverband te kwalificeren. Immers, bij een zelfstandig fluitist kan het gebruikelijk zijn dat hij zijn eigen instrument bespeelt, maar bij een pianist is het buitengewoon onpraktisch te verlangen dat hij bij elk concert zijn eigen vleugel meeneemt. Hoe gaat het wetsvoorstel om met dergelijke verschillen binnen een sector?

De leden van de SGP-fractie hebben enkele vragen over de verantwoordelijkheid die ook gedeeltelijk bij de opdrachtgever komt te liggen met de daarbij behorende sancties. Is precies duidelijk voor welke condities de opdrachtgever verantwoordelijk is en voor welke de opdrachtnemer? Is hier een harde scheiding te maken of zijn er ook condities waarvoor beide partijen verantwoordelijk zijn?

### **Webmodule**

De leden van de VVD-fractie lezen dat met de webmodule het mogelijk wordt om op elk gewenst moment de beoordeling van (verwachte) feiten en omstandigheden van de arbeidsrelatie te toetsen. De webmodule biedt transparantie en zekerheid over de uitleg van de Belastingdienst. Betekent dit dat er rechten aan kunnen worden ontleend? Betekent een beoordeling van de webmodule dat er achteraf niet alsnog kan worden bepaald dat er sprake is van een dienstbetrekking?

De leden van de VVD-fractie lezen ook dat veel zelfstandigen geen BGL nodig zullen hebben. In hoeverre is het voor deze zelfstandigen duidelijk genoeg dat zij de webmodule niet hoeven in te vullen? Kan de regering toelichten welk deel van de ondernemers wel de webmodule zal moeten doorlopen?

De leden van de VVD-fractie merken op dat de genoemde webmodule nog niet is getest en niet operationeel is. Kan de webmodule eerst worden getest met stakeholders om volledig te kunnen overzien hoeveel administratieve lasten of administratieve verlichting de webmodule in de praktijk biedt?

De leden van de PvdA-fractie moeten helaas tot hun ongenoegen constateren dat de regering nog steeds niet in staat is gebleken voldoende duidelijkheid te verschaffen over één van de steunpilaren onder dit wetsvoorstel: de webmodule waarmee de voorgestelde BGL kan worden aangevraagd. Daarom hebben zij hierover nog enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie is nog onvoldoende duidelijk hoe zij de kwalificatie «interactief» moeten interpreteren. De regering schrijft dat de in de webmodule gestelde vragen een zekere volgordelijkheid hebben, en dat de antwoorden op voorgaande vragen het vervolg beïnvloeden. Daarom vragen genoemde leden of de regering de onderliggende beslisboom aan de Kamer kan doen toekomen? Exact welke vragen worden in welke situaties gesteld en leiden tot welke vervolgvragen? Hoe worden feiten en omstandigheden gewogen? Hoe zal de te verwachten jurisprudentie in de webmodule worden verwerkt?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij kan toelichten hoe een ogenschijnlijk generieke webmodule kan tegemoetkomen aan

verschillen in typen schijnzelfstandigheid in verschillende sectoren? Ook vragen zij of de regering kan toelichten welke belanghebbenden op welk moment en op welke wijze zijn betrokken bij de inhoudelijke én technische totstandkoming van de webmodule? Wat is op het moment van beantwoording van deze vragen het oordeel van deze belanghebbenden over de voortgang? Wanneer is de webmodule online? Hoe zal de testperiode verlopen? Zullen zzp'ers en opdrachtgevers deelnemen aan de testen?

De leden van de SP-fractie vragen de regering uit te leggen of het voor kwaadwillenden mogelijk is om de webmodule onbeperkt in te vullen, net zo lang tot de aanvraag wordt gehonoreerd. Kan de regering dat toelichten?

De leden van de CDA-fractie achten het positief dat de werkwijze van de Belastingdienst gemoderniseerd wordt, maar zij zijn ook huiverig als het gaat om ICT bij de overheid. Kan de regering aangeven of de webmodule inmiddels al werkt? Zijn er al personen of organisaties geweest die de webmodule hebben kunnen testen?

Hoeveel beschikkingen geen loonheffingen verwacht de regering dat de Belastingdienst zal uitgeven het eerste jaar? Krijgt de opdrachtnemer die de webmodule invult willekeurige vragen uit het geheel aan vragen? Of krijgt de opdrachtnemer afhankelijk van het vorige antwoord altijd dezelfde vervolgvraag? Met andere woorden: als een opdrachtnemer voor dezelfde opdracht een nieuwe beschikking aanvraagt, omdat er in de feitelijke situatie één zaak gewijzigd is, kan er dan een andere uitkomst uitkomen omdat hij geheel andere vragen krijgt?

Kan de regering de leden van de CDA-fractie uitleggen wat er gebeurt als de webmodule van de BGL op enig moment niet werkt of de website niet beschikbaar is? Is er een alternatief waar zzp'ers op dat moment gebruik van kunnen maken of zullen ze in dat geval werkloos thuis op de bank moeten wachten tot de webmodule weer werkt?

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de praktijk van opdrachtgevers en opdrachtgevers nu veel onduidelijkheid bestaat over de mysterieuze webmodule met onbekende vragen en wegingsfactoren. Hoe wordt in de nieuwe webmodule bijvoorbeeld omgegaan met omstandigheden die in de ene branche een aanwijzing vormen voor werknemerschap en in de andere branche een aanwijzing vormen voor zelfstandigheid? Bijvoorbeeld de vraag of de opdrachtnemer zich mag laten vervangen. Voor een klusjesman is het zich niet kunnen laten vervangen een aanwijzing voor werknemerschap, maar bij een kunstenaar is zich niet kunnen laten vervangen vanwege de specifieke artistieke vaardigheden juist een aanwijzing voor zelfstandigheid.

De leden van de PVV-fractie merken op dat de BGL staat en valt met een adequate webmodule. Genoemde leden betwijfelen of die gewenste zekerheid te realiseren is met een webmodule. Er is geen zekerheid of de webmodule voldoende invulling kan en zal geven aan het individuele geval. Uit de stukken komt naar voren dat het vertrouwen in de uitkomst van de webmodule groot is. Deze leden betwijfelen of en zo ja in hoeverre zekerheid vooraf altijd is te realiseren met de webmodule. De leden van de PVV-fractie wijzen erop dat de grens tussen zelfstandige arbeid en werknemerschap soms diffuus kan zijn en dat een afweging van feiten en omstandigheden in het individuele geval daarom doorslaggevend is. Het ontgaat deze leden hoe de webmodule invulling kan geven aan die casuïstiek van het individuele geval. Uit de toelichting blijkt dat in de webmodule meer algemene vragen worden opgenomen. De leden van de fractie van de PVV twijfelen er aan of zo de gewenste zekerheid vooraf te realiseren is.

Het is de regering tot nu toe niet gelukt om in het grijze gebied van overeenkomsten die opdrachtnemers en opdrachtgevers aangaan, een scherpe afbakening in beeld te brengen. Het betreft hier een grijs gebied dat, gelet op de arbeidsmarktontwikkelingen voortdurend in beweging is.

Naar het oordeel van de leden van de D66-fractie zijn de regels die worden gehanteerd voor het al dan niet verlenen van de beschikking geen loonheffing van groot belang voor de uitvoerbaarheid en de kwaliteit van het wetsvoorstel. Deze leden vragen of zij het juist zien dat de regels ten aanzien van de webmodule worden vastgelegd in de ministeriële regeling op grond van het voorgestelde artikel 8b, derde lid.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering het concept van de ministeriële regeling waarin regels worden gesteld over de webmodule, voorafgaand aan verdere behandeling van het voorliggende wetsvoorstel aan de Kamer kan sturen.

De leden van de D66-fractie merken op dat de Belastingdienst zich bij het vaststellen van de aard van de arbeidsverhouding baseert op een geconstateerd complex van feiten en omstandigheden, in samenhang gewogen. Zij kunnen moeilijk bevatten hoe deze afweging plaatsvindt in een digitale webmodule, waarin als ware het een determineerschema, de conclusie wordt getrokken of er sprake is van een dienstbetrekking. Deze leden vragen de regering om uit te leggen hoe dit zal werken.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat voor alle betrokken partijen transparant en duidelijk moet zijn welke parameters en keuzes er in de webmodule zitten, die leiden tot de conclusie of er sprake is van een dienstbetrekking. Daarbij gaat het hen niet alleen om alle factoren die in de webmodule een rol spelen, maar ook om de wijze waarop deze in de webmodule worden gewogen en tot vervolgvragen of conclusies leiden. Is de regering bereid om al deze achterliggende informatie openbaar te maken, voorafgaand aan de verdere parlementaire behandeling van het wetsvoorstel?

De leden van de D66-fractie hebben hiervoor gewezen op de grote verschillen tussen sectoren, die van invloed zijn op de bepaling of er al dan niet sprake is van een dienstbetrekking. Zij vragen op welke wijze de webmodule hiermee rekening houdt.

De leden van de D66-fractie vinden volledige transparantie over de werking van de webmodule van groot belang, omdat zij anders het risico zien dat de webmodule een «black box» wordt, waarin niet duidelijk is waarom al dan niet de conclusie wordt getrokken dat er sprake is van een dienstbetrekking. Dat zou manipulatie van de uitkomsten mogelijk maken en dat achten de betreffende leden uiterst ongewenst. Deze leden vragen de regering hoe zij dit wil voorkomen.

Zoals de leden van de D66-fractie eerder aangaven, kunnen er grote verschillen zijn tussen sectoren en werkzaamheden in de beoordeling van de aard van de arbeidsverhouding. Zo kan de eis dat de werkzaamheden door de betreffende persoon zelf worden uitgevoerd

De leden van de D66-fractie vragen of het mogelijk is om voor verdere behandeling van het wetsvoorstel inzicht te krijgen in een werkende webmodule.

De leden van de D66-fractie hebben vernomen dat in de webmodule onder meer de vraag wordt gesteld of de aanvrager van de BGL opdrachten uitvoert voor een opdrachtgever bij wie hij eerder werknemer was. Kan de regering dit bevestigen, en uitleggen op welke manier de aard van een vroegere arbeidsverhouding relevant is voor het bepalen van de aard van een huidige arbeidsverhouding?

De leden van de D66-fractie hebben vernomen dat in de webmodule ook wordt gevraagd of een opdrachtnemer zelf zijn werktijden kan bepalen. Deze leden vragen in hoeverre dit een relevante factor is voor de aard van de arbeidsverhouding. Immers, steeds meer mensen die in een dienstbetrekking werken, hebben ook de mogelijkheid om zelf hun werktijden en werkplek te bepalen. Daartegenover staat, dat het voor zelfstandigen af en toe noodzakelijk is om afspraken over werktijden te maken. Bij een cursus is het toch handig als de docent en de cursisten op dezelfde tijd op dezelfde plek zijn, aldus de leden van de D66-fractie.

De leden van de D66-fractie hebben vernomen dat de webmodule ook vraagt wie de gereedschappen, hulpmiddelen en materialen koopt. Het door de opdrachtnemer verzorgen hiervan, kan een voorwaarde zijn voor de BGL. De leden van de D66-fractie vragen hoe dit in de praktijk uitwerkt. Kan een schilder nog zelfstandig zijn, als zijn opdrachtgever de verf inkoopt? Kan een zelfstandig programmeur op een computer van zijn opdrachtgever werken, of is hij verplicht dit op eigen apparatuur te doen?

De leden van de D66-fractie constateren dat het de bedoeling is dat de BGL zich puur richt op de kwalificatie van de arbeidsrelatie, maar niet op de fiscale positie van de aanvrager. Deze leden gaan er daarom ook vanuit dat de webmodule geen vragen bevat, die louter gaan over de fiscale positie van de aanvrager. Kan de regering dit bevestigen, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie juichen het voornemen van de regering om de schijnzekerheid die de VAR biedt weg te nemen, van harte toe. Zij vinden het een goede zaak dat de verantwoordelijkheden van opdrachtnemer en opdrachtgever bij het beoordelen van hun arbeidsrelatie beter in balans worden gebracht, waarbij een groter deel van de verantwoordelijkheid bij de opdrachtgever komt te liggen. Genoemde leden vragen de regering in dit verband in hoeverre de webmodule inderdaad meer zekerheid gaat bieden voor opdrachtnemers, aangezien zij voor een groot deel afhankelijk zijn van opdrachtgevers voor zover het informatie betreft over de feiten en omstandigheden van de arbeidsverhouding. Waarom is er niet voor gekozen om de BGL-aanvraag gezamenlijk door opdrachtgever en opdrachtnemer te laten invullen, waarbij een ieder verantwoordelijk is voor en aanspreekbaar is op zijn/haar deel van de aanvraag, zo vragen deze leden?

Met de webmodule zal de werkelijkheid worden gereduceerd tot het invullen van een aantal stellingen. De leden van de fractie van de SGP uiten de zorg dat de stellingen in een aantal gevallen geen recht doen aan de complexe werkelijkheid. Hoe wordt geborgd dat als er geen arbeidsrelatie is, dat ook als zodanig wordt erkend door de conclusie naar aanleiding van de vragen?

De webmodule kan ook een tegenovergesteld effect hebben, namelijk een uitbreiding van het aantal zelfstandigen. Deze leden maken zich zorgen over de mogelijkheid dat het wetsvoorstel geen afremmende, maar juist een aanzuigende werking heeft voor zelfstandigheid door de mogelijkheid om via trial and error te bepalen welke condities er aangepast moeten worden om wel een BGL te verkrijgen. Hoe denkt de regering hier over, vragen de leden van de SGP-fractie?

### **Handhaving**

De leden van de D66-fractie vragen de regering om toe te lichten op welke manier de invoering van de BGL bijdraagt aan betere mogelijkheden tot handhaving door de Belastingdienst.

De leden van de D66-fractie constateren dat opdrachtnemers en opdrachtgevers bij het aanvragen van de VAR via de webmodule net zolang hun antwoorden kunnen aanpassen, tot er als resultaat volautomatisch een BGL uit het systeem komt rollen. Hoe kan de Belastingdienst bij gelijkblijvende capaciteit vaker controleren of de feitelijke situatie overeenkomt met de voorwaarden in de BGL?

De leden van de D66-fractie hebben bij paragraaf 3 gevraagd naar de mogelijkheden om bij misbruik en oneigenlijk gebruik door opdrachtgevers van de vrijwarende werking van de VAR, alsnog loonheffing te innen bij die opdrachtgevers. Heeft de Belastingdienst ooit pogingen ondernomen om bij misbruik of oneigenlijk gebruik van de vrijwaring bij de VAR alsnog te heffen bij de opdrachtgever? Is er jurisprudentie waaruit blijkt dat dit niet mogelijk is?

De leden van de D66-fractie vragen op welke manier de BGL bijdraagt aan de handhaving bij malafide opdrachtgevers. Als deze geen gebruik maken van de BGL, of de juiste antwoorden invullen om juist wel een BGL te verkrijgen, is er alsnog een intensief handhavingstraject door de Belastingdienst noodzakelijk, waarvoor geen extra capaciteit beschikbaar is. Tegelijkertijd zullen malafide opdrachtgevers door de te introduceren medeverantwoordelijkheid waarschijnlijk nog beter hun best doen uit het zicht van de Belastingdienst te blijven. Op welke wijze helpt de BGL de Belastingdienst hier?

De leden van de D66-fractie hebben de angst dat bonafide opdrachtgevers worden afgeschrikt door de terugwerkende kracht van de loonheffingen, als er op het moment van controle wordt geconstateerd dat er wordt afgeweken van de feiten en omstandigheden die op de BGL vermeld staan. De leden van de D66-fractie vragen of bijvoorbeeld de volgende situatie mogelijk is: een zelfstandig bouwvakker wordt al vijf jaren met enige regelmaat ingehuurd door een aannemer. Een voorwaarde op de BGL is, dat opdrachtnemer zijn eigen gereedschappen gebruikt. Nu maakt opdrachtnemer incidenteel gebruik van gereedschappen van opdrachtgever, omdat zijn eigen gereedschap kapot is. Juist in die periode vindt controle plaats, waarbij wordt geconstateerd dat niet aan de voorwaarden uit de BGL wordt voldaan. De opdrachtgever kan niet meer aantonen dat opdrachtnemer drie, vier of vijf jaar geleden nooit gebruik heeft gemaakt van gereedschappen van de opdrachtgever. Kan dit er toe leiden, dat over de voorgaande vijf jaren de opdrachtgever alsnog loonheffingen verschuldigd is?

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering erkent dat er ook na invoering van het wetsvoorstel schijnzelfstandigheid zal zijn. De leden van de D66-fractie vragen in welke mate de regering schijnzelfstandigheid tracht terug te dringen met dit wetsvoorstel.

Wat betreft de handhaving vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of hierbij onderscheid wordt gemaakt tussen het handhavend toezien op opdrachtnemer-opdrachtgever-relaties met en zonder BGL. Is de controle op opdrachtnemer-opdrachtgever-relaties met BGL groter dan die zonder BGL, zo vragen deze leden?

Mocht er sprake zijn van een naheffing door correctie, dan wordt verondersteld dat de arbeidsrelatie vanaf het begin niet voldeed aan de eisen. Dit leidt tot verschuldigdheid door de opdrachtgever van loonbelasting en premies. Wat zijn de gevolgen van het met terugwerkende kracht vervallen van de BGL voor de opdrachtgever en opdrachtnemer, vragen de leden van de SGP-fractie? Zijn deze gevolgen verschillend als opdrachtgever dan wel opdrachtnemer verantwoordelijk is voor onjuiste



feiten en/of omstandigheden? Hoe wordt er gecorrigeerd als overwegend de opdrachtnemer onjuiste feiten en omstandigheden heeft opgegeven? Klopt het dat de opdrachtgever in dat geval wordt gevrijwaard van naheffing loonheffing als hij de normale zorgvuldigheid heeft betracht?

### ***Budgettaire aspecten***

Het verbaast de leden van de D66-fractie dat het wetsvoorstel volgens de regering geen budgettaire gevolgen heeft. Deze leden lezen dat het wetsvoorstel beoogt om de mogelijkheden voor de Belastingdienst om handhavend op te treden, te vergroten. Naar het oordeel van de leden van de D66-fractie zou dit ook tot uitdrukking moeten komen in positieve budgettaire gevolgen. Zij vragen waarom hiervan geen sprake is. Tevens vragen de leden van de D66-fractie de regering om uiteen te zetten waarom het niet mogelijk bleek om de taakstellende besparing van 100 miljoen euro uit de Begrotingsafspraken 2014 door middel van het aanpakken van oneigenlijk gebruik van de ondernemersfaciliteiten (waaronder schijnconstructies) te realiseren. Deze leden lezen in het wetsvoorstel dat de regering met de medeverantwoordelijkheid voor de opdrachtgever een belangrijke stap meent te zetten in het verbeteren van de mogelijkheden tot handhaving en daarmee het terugdringen van schijnzelfstandigheid. Ook hierom zou het wetsvoorstel dan toch moeten leiden tot extra belastingopbrengsten, zo menen deze leden. Zij vragen de regering waarom er dan toch geen budgettaire gevolgen verwacht worden.

### ***Administratieve lasten***

De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre er alternatieven voor de BGL zijn die minder administratieve lasten tot gevolg hebben voor zowel zelfstandigen als werkgevers. Kan de regering een appreciatie geven van de geboden alternatieven om de administratieve lasten verder te beperken? Kan de regering ingaan op de kritiek van de NOB die stelt, dat als er achteraf toch sprake is van een dienstverband, de werkgever de omzetbelasting onterecht niet in aftrek heeft kunnen brengen? Ziet de regering dit probleem? Zo ja, hoe wordt dit opgelost?

De leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen over een mogelijke toename van de administratieve lasten voor zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers. De antwoorden van de regering stellen nog niet gerust. Kan de regering aangeven hoe vaak een zelfstandig journalist een BGL moet aanvragen, indien zij zestig opdrachten per jaar doet, voor tien verschillende opdrachtgevers werkt en waarbij zij soms een onderzoeksjournalistiekartikel schrijft, soms een videoreportage maakt, een reeks maandelijks columns levert aan een magazine en reclameteksten bedenkt en inspreekt? Kan de regering aangeven hoe vaak een mediabedrijf BGL-en moet beoordelen indien het bedrijf opdrachten verleent aan 25 van bovenstaande journalisten? Kan de regering aangeven hoe vaak een zelfstandige met een allround klusbedrijf een BGL moet aanvragen indien zij per jaar voor twintig particulieren werkt en via onderaanneming werkt voor vijf aannemersbedrijven? Kan de regering aangeven hoe veel BGL-en een bouwvakker moet aanvragen die klussen voor particulieren aanneemt en vier keer per jaar op vier verschillende scholen vakonderwijs verzorgt als zelfstandige? Kan de regering aangeven hoe vaak een school voor beroepsonderwijs BGL-en moet beoordelen als de school twintig zelfstandigen inhuurt die elk twee keer per jaar een module van een week verzorgen, vragen de leden van de fractie van de PvdA?

De leden van de D66-fractie vragen waarop de regering haar verwachting baseert dat veel zelfstandigen geen BGL nodig zullen hebben. Hoeveel

BGL-aanvragen verwacht de regering jaarlijks? Hoeveel VAR-aanvragen zijn er nu jaarlijks?

In de memorie van toelichting staat geschreven dat opdrachtgevers een A4-tje met een aantal stellingen krijgen om te controleren of wat daar staat overeenkomt met de gemaakte afspraken. De leden van de SGP-fractie vragen de regering om te bevestigen dat de uitkomsten van de webmodule daadwerkelijk zijn samen te vatten in een beperkt lijstje van één A4 aan feiten en omstandigheden. Ook vragen genoemde leden zich af of er bij de minste of geringste wijziging in de feiten en omstandigheden een verplichting is tot het aanvragen van een nieuwe BGL?

### **Artikelsgewijze toelichting**

*Artikel II, onderdeel B (artikel 6a van de Wet op de loonbelasting 1964)*

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de antimisbruikbepaling in artikel 6a Wet LB 1964 nog duidelijke kaders mist waarbinnen de vrijwaring kan worden teruggenomen. Hierdoor ontstaat het risico dat de goeden onder de kwaden gaan leiden. Kan de regering toezeggen deze kaders op te nemen in een uitvoeringsbesluit?

*Artikel II, onderdeel C (artikel 8b, eerste lid, onderdeel c, van de Wet op de loonbelasting 1964)*

De leden van de D66-fractie constateren dat de opdrachtgever een afschrift van het ID-bewijs dient te bewaren bij zijn administratie. De leden van de D66-fractie vragen of dit niet in strijd is met de Wet Bescherming Persoonsgegevens, aangezien de NOB schrijft dat het College Bescherming Persoonsgegevens eerder dit jaar heeft bepaald dat het een opdrachtgever uitsluitend in relatie tot de eigen werkgevers is toegestaan om een kopie van het ID-bewijs te bewaren.

### **Overig**

Vele partijen in het maatschappelijk middenveld en sociale partners hebben aangegeven dat de ontwikkeling van zzp'ers moet worden gezien in bredere samenhang met de werking van de arbeidsmarkt. Waarom kiest de regering ervoor dit wetsvoorstel in te dienen voordat het aangekondigde IBO naar zzp'ers volledig is afgerond, vragen de leden van de fractie van de VVD?

Zou een mogelijke sectorale aanpak voor riscogevoelige bedrijfstakken of een andere handhavingsstrategie bij de Belastingdienst zelf met inzet van bestaande formele rechtsmiddelen ook een oplossing kunnen zijn om schijnzelfstandigheid te bestrijden? Kan bij deze bovenstaande vragen ook specifiek worden ingegaan op de suggesties en opmerkingen uit het position paper van VNO-NCW en MKB Nederland<sup>1</sup>? Kan worden ingegaan op de kritiek van de samenwerkende zzp-organisaties die voorstander zijn van een medeaansprakelijkheid voor werkgevers maar stellen dat een nieuwe wet daarvoor niet noodzakelijk is, vragen de leden van de VVD-fractie?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat zelfstandigenorganisaties graag eerst de uitkomsten van het IBO naar zelfstandigen bespreken en

<sup>1</sup> [http://www.vno-ncw.nl/Publicaties/Brieven\\_en\\_commentaren/Pages/Position\\_Paper\\_tbv\\_de\\_hoorzitting\\_in\\_de\\_Tweede\\_Kamer\\_op\\_29\\_oktober\\_2014\\_inz\\_het\\_Wetsvoorstel\\_Beschikking\\_Geen\\_L\\_1228.aspx?source=%2fPublicaties%2fNieuws%2fPages%2fVervanging\\_VARverklaring\\_onnodig\\_en\\_ondeugdelijk\\_2930.aspx](http://www.vno-ncw.nl/Publicaties/Brieven_en_commentaren/Pages/Position_Paper_tbv_de_hoorzitting_in_de_Tweede_Kamer_op_29_oktober_2014_inz_het_Wetsvoorstel_Beschikking_Geen_L_1228.aspx?source=%2fPublicaties%2fNieuws%2fPages%2fVervanging_VARverklaring_onnodig_en_ondeugdelijk_2930.aspx)

daarna de wet BGL, omdat na de discussie over het IBO breder beleid wordt geformuleerd over de zzp'er in het sociale en fiscale stelsel en het logischer is daarna over de uitvoering, bijvoorbeeld door de BGL te spreken. Acht de regering dat wenselijk? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering hoe zij het voorstel van FNV, CNV Vakmensen, Stichting ZZP Nederland, Zelfstandigen Bouw en FNV Zelfstandigen beoordeelt om betere handhaving mogelijk te maken door duidelijkheid over de positie van zzp'ers en schijnconstructies via sectorale afspraken in convenanten per sector te maken. En hoe beoordeelt de regering het in dat voorstel genoemde vervallen van de generieke vrijwaring voor loonheffingen voor opdrachtgevers en het voorstel dat de opdrachtgever alleen een vrijwaring kan krijgen als hij zich houdt aan de sectorale afspraken? Kan de regering haar beoordeling uitgebreid motiveren?

Er loopt een IBO naar onder meer de fiscale positie van werkenden op de arbeidsmarkt, waaronder zzp'ers. De leden van de PVV-fractie merken op dat dit voorstel vooruitloopt op de door die werkgroep op te stellen beleidsopties en dat het logischer is eerst die opties af te wachten alvorens tot maatregelen over te gaan. In de optiek van deze leden loopt het voorstel dan ook voor de muziek uit.

De leden van de D66-fractie missen in de memorie van toelichting een paragraaf over de reactie van partijen die geconsulteerd zijn over het wetsvoorstel. Deze leden vragen de regering welke partijen geconsulteerd zijn, wat de reactie van deze partijen was op het wetsvoorstel en de webmodule en op welke wijze de reacties van geconsulteerde partijen verwerkt zijn in het wetsvoorstel en de webmodule.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,  
Duisenberg

De griffier van de commissie,  
Berck