

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1651

Vragen van de leden **Van Weyenberg, Bergkamp en Koolmees** (allen D66) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over *VAR-verklaringen voor zzp'ers* (ingezonden 10 februari 2014).

Antwoord van Minister **Asscher** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) mede ondertekend door de Staatssecretarissen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en van Financiën (ontvangen 7 april 2014)

Vraag 1

Deelt u de mening dat zzp'ers (zelfstandigen zonder personeel) een belangrijke bijdrage leveren aan de Nederlandse economie? Vindt u ook dat de regelgeving moet worden aangepast aan de moderne arbeidsmarkt met een groeiende groep zzp'ers, maar dat het niet de bedoeling is om zzp'ers te weren van de arbeidsmarkt?

Antwoord 1

Zzp'ers vervullen een belangrijke positie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Door hun flexibiliteit en specifieke kennis kunnen zij snel inspringen op nieuwe of tijdelijke werkzaamheden bij diverse opdrachtgevers. Het is niet de bedoeling dat echte zelfstandigen van de arbeidsmarkt worden geweerd. Wel is het van belang dat de juridische kwalificatie van de arbeidsrelatie overeenkomt met de praktijk. Zo acht het kabinet het van groot belang dat een arbeidsrelatie die feitelijk een dienstbetrekking inhoudt ook zo wordt behandeld en niet als winst uit onderneming, enkel omdat die schijn is gewekt. Aanpak van schijnzelfstandigheid is dan ook een belangrijke kabinetsdoelstelling.

Vraag 2 en 3

Herkent u de signalen dat de Belastingdienst minder snel VAR-verklaringen voor zzp'ers geeft?^{1 2 3}

Is de Belastingdienst anders/strenger gaan handhaven? Zo ja, is dit op een wijziging van wet- of regelgeving gebaseerd? Hoe heeft de communicatie hierover plaatsgevonden?

¹ ZZZP Nederland en FNV Zelfstandigen, 5 februari 2014, «Belastingdienst bedreigt voortbestaan 80.000 ZZP'ers in de zorg», http://www.zzp-nederland.nl/files/File/ZZP%20Nederland_zorg_var.pdf

² De Volkskrant, 31 oktober 2013, «Beschermen schijn-zzp'er blijkt averechts te werken»

Antwoord 2 en 3

Nee, de Belastingdienst hanteert nog steeds dezelfde regels bij het afgeven van een Verklaring arbeidsrelatie. Wel is er – gelet op de kabinetsdoelstelling – bij de uitvoeringsinstanties meer handhavingsaandacht gericht op de aanpak van schijnzelfstandigheid. Communicatie daarover vindt onder andere plaats via de site van de Belastingdienst en contacten met belangenorganisaties van branches, zzp-ers en opdrachtgevers.

Via die kanalen is bijvoorbeeld de zorgsector al lange tijd bekend met hoe de Belastingdienst en het UWV – gelet op de jurisprudentie – aankijken tegen het contracteren met een instelling in de AWBZ-zorg. Naar de mening van de Belastingdienst en het UWV voldoet in het algemeen de arbeidsrelatie tussen de individuele zorgverlener en de toegelaten instelling/zorgaanbieder, die op grond van een contract met het zorgkantoor AWBZ-thuiszorg in natura levert, aan de criteria van de dienstbetrekking uit artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek. Op grond van artikel 2 van de Wet op de loonbelasting 1964 leidt dit ook fiscaal tot een dienstbetrekking en tot een inhoudingsplicht voor de instelling/zorgaanbieder.

Dit standpunt is onder andere af te leiden uit het Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 6 juli 2006, nr. DBG2006/857M, Stcrt. 141, Beleidsregels beoordeling dienstbetrekking. In dit besluit geven de Belastingdienst en het UWV aan hoe zij omgaan met beoordelingen inzake het aanwezig zijn van een dienstbetrekking in het kader van de inhoudingsplicht voor de loonheffingen en verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen. In dit verband kan ook verwezen worden naar een in 2010 door de Ministeries van Financiën en van VWS op www.rijksoverheid.nl gepubliceerde informatie over de positie van de zorgverlener in de AWBZ-thuiszorg.

Dit standpunt dragen de Belastingdienst en het UWV al geruime tijd uit naar de zorgbranche, ook na een poging in 2008 om via een convenant samen met de branche, VWS en UWV, het voor instellingen mogelijk te maken om te werken met zzp'ers. Na deze poging zijn zorginstellingen, op een aantal na, in de loop der tijd overgegaan tot het (weer) in dienst nemen van de zorgverleners.

Zie verder de nadere duiding bij dit vraagstuk in de gezamenlijke aanbiedingsbrief.

Vraag 4

Kunt u een in een tabel een overzicht geven van het aantal VAR-verklaringen dat per maand is afgegeven in de afgelopen vijf jaar gespecificeerd naar de vier soorten (VAR-loon, VAR-row, VAR-wuo en VAR-dag)?

Antwoord 4

Het aantal afgegeven VAR's wordt niet per maand bijgehouden. Wel is bijgaand overzicht leverbaar.

Aantal afgegeven beschikkingen op aanvraag en via automatisch continuering (AC) per soort en jaar:

Jaar afgifte	DGA		Loon		ROW		Winst	Totaal	
	aanvraag	AC aanvraag	AC	aanvraag	AC	aanvraag	AC		
2009	15.808	8.612	7.763	262	68.278	13.188	173.250	97.353	385.286
2010	14.351	11.597	8.114	496	70.012	19.453	158.967	133.100	416.090
2011	14.130	13.955	7.186	703	70.217	24.723	164.288	159.859	455.061
2012	13.341	16.040	5.733	774	62.162	29.328	162.339	182.040	471.757
2013	13.899	17.701	6.320	1.064	63.355	33.099	165.785	203.197	504.420

Vraag 5 en 6

Kloppen de berichten dat de Belastingdienst specifiek in de zorgsector veel minder ruimte biedt voor zzp'ers? Zo ja, wat is hiervoor de argumentatie?

Deelt u de mening dat zzp'ers ook in de zorgsector wel degelijk van toege-

³ Website AccountancyNieuws (Alfa Accountants en Belastingadviseurs), 6 februari 2014, «Belastingdienst controleert scherp op afgegeven VAR-WUO», <http://www.accountancynieuws.nl/actueel/fiscaliteit/belastingdienst-controleert-scherp-op-afgegeven.130061.lynkx>

voegde waarde kunnen zijn? Kunt u het overzicht van vraag 4 ook specifiek geven voor de zorg?

Klopt het dat de Belastingdienst mensen recent veel minder snel – of in beginsel niet – als zzp'er is gaan erkennen als zij via bemiddelingsbureaus actief zijn (ook in andere sectoren dan de zorg)? Zo ja, wat is hiervoor de argumentatie?

Antwoord 5 en 6

Ook de zzp'ers in de zorg vervullen een belangrijke rol op Nederlandse arbeidsmarkt door o.a. hun flexibiliteit. De vraag of zzp'ers van toegevoegde waarde zijn is echter niet relevant voor het kwalificeren van een arbeidsrelatie. Waar het om draait is, of er feitelijk sprake is van ondernemerschap. De fiscale regels (en dus ook de Belastingdienst) leggen op geen enkele wijze een verplichting op dat alleen als zelfstandige gewerkt kan worden met een VAR-WUO.

Een eerste voorzichtige analyse van de Belastingdienst geeft het beeld dat er in 2013 ongeveer 20.000 mensen in de zorgsector werkzaam zijn met een VAR waarin in de omschrijving van de werkzaamheden bij de aanvraag de term «zorg» voorkomt.

De Belastingdienst beoordeelt aan de hand van criteria gebaseerd op wet en jurisprudentie of er sprake is van ondernemerschap. Deze criteria zijn toepasbaar ongeacht de branche. De zorgsector heeft in dit verband wel een wat bijzondere positie doordat de zorgwetgeving doorslaggevende invloed heeft op de vormgeving van arbeidsrelaties in de zorg. Een belangrijk vereiste is namelijk dat er eerst een contract moet zijn met een zorgverzekeraar/zorgkantoor voordat kosten kunnen worden gedeclareerd. Werkt men via een instelling dan heeft deze het declaratierecht en de eindverantwoordelijkheid voor de geleverde zorg. De individuele zorgverlener kan dan niet zelfstandig declareren. Belastingdienst en UWV concluderen in dat geval op basis van wetgeving en jurisprudentie dat de arbeidsrelatie tussen de individuele zorgverlener en de toegelaten instelling/zorgaanbieder in het algemeen voldoet aan de criteria van de dienstbetrekking uit artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek. Op grond van artikel 2 van de Wet op de loonbelasting 1964 leidt dit ook fiscaal tot een dienstbetrekking en tot een inhoudingsplicht voor de instelling/zorgaanbieder. In dit verband kan ook verwezen worden naar een in 2010 door de Ministeries van Financiën en van VWS op www.rijksoverheid.nl gepubliceerde informatie over de positie van de zorgverlener in de AWBZ-thuiszorg. Zie in dit verband ook de antwoorden op de vragen 1 t/m 4 van het lid Siderius⁴.

Het oordeel over de rol van een bemiddelingsbureau bij een arbeidsrelatie tussen een zorgverlener en zorgbehoevende is ook niet anders dan voorheen. Als die rol beperkt blijft tot het louter bij elkaar brengen van partijen dan zal dat over het algemeen niet de belemmerende factor hoeven te zijn voor het kunnen zijn van ondernemer.

Vraag 7

Klopt het dat Belastingdienst de VAR-WUO heeft ingetrokken van 250 mensen enkel omdat zij stonden ingeschreven bij een zorgbemiddelaar?⁵ Klopt het dat daarbij niet eens werd gekeken of deze mensen ook daadwerkelijk waren ingehuurd door deze bemiddelaar? Zo ja, berust dit op een fout of is hier sprake van gewenst beleid? Hoe verhoudt dit zich tot de website van de belastingdienst waaruit blijkt dat mensen die via bemiddelingsbureaus werken wel degelijk – uiteraard onder voorwaarden – een VAR-verklaring voor zzp'ers kunnen krijgen?⁶

⁴ 1.Vragen van het lid Siderius (SP) aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Financiën over zzp'ers in de zorg die geen VAR-wuo krijgen (nummer: **2014Z02483**, ingezonden 11 februari 2014) Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2013–2014, nr. 1653

⁵ ZP Nederland en FNV Zelfstandigen, 5 februari 2014, «Belastingdienst bedreigt voortbestaan 80.000 ZZP'ers in de zorg», http://www.zzp-nederland.nl/files/File/ZZP%20Nederland_zorg_var.pdf

⁶ De Volkskrant, 31 oktober 2013, «Zonder VAR-verklaring moet ik opdrachtgevers «nee» verkopen»

Antwoord 7

De in de wet verankerde geheimhoudingsverplichting maakt dat over individuele gevallen geen mededelingen kunnen worden gedaan. In algemene zin geldt dat de Belastingdienst bij een opdrachtgever de arbeidsrelaties kan beoordelen en op grond daarvan tot de conclusie kan komen dat er sprake is van een dienstbetrekking tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemers. Opdrachtnemers die zo in beeld komen kunnen dan ook verwachten dat de inspecteur hen dienovereenkomstig zal behandelen. Feit is dat de Belastingdienst recent bij 257 mensen de VAR-WUO heeft herzien in een VAR-loon. Voorts is flankerend aan de herzieningsactie bij een groep van 1500 aanvragers van een VAR in de zorgsector aan 900 aanvragers naar aanleiding van nadere beoordeling een VAR-loon afgegeven terwijl de aanvraag gericht was op het verkrijgen van een VAR-WUO, in 150 gevallen is alsnog een VAR-WUO afgegeven.

De website van de Belastingdienst geeft op hoofdlijnen de stand van wet en jurisprudentie weer. Zoals uit het antwoord op de vragen 5 en 6 kan worden afgeleid, hoeft het werken via een bemiddelingsbureau geen belemmering te zijn om een VAR-WUO te kunnen krijgen.

Vraag 8

Kunt u ingaan op situaties waarbij zzp'ers zelf grote investeringen doen? Speelt het zelf doen van die investeringen mee bij de beslissing over de afgifte van een VAR-verklaring? Zo ja, hoe komt terug in de huidige wet- of regelgeving? Hoe neemt de Belastingdienst dit mee in de beoordeling? Kunt u specifiek ingaan op de casus van een zzp'er die opdrachten aanneemt voor wegwerkzaamheden en daarbij zelf voor duizenden euro's aan investeringen doet in gereedschap en vervoer? Vindt u ook dat in een dergelijke casus een VAR-verklaring voor het zzp-schap afgegeven moet worden?

Antwoord 8

Het oordeel of iemand in aanmerking komt voor een bepaalde VAR is aan de inspecteur. Bij de beoordeling van de aanvraag om afgifte van een VAR wordt door de inspecteur het geheel van gemelde feiten en omstandigheden in onderlinge samenhang beoordeeld. Conform de bestaande jurisprudentie met betrekking tot het ondernemerschap, wordt bij deze beoordeling meegewogen of iemand investeringen doet. Aan de hand van het enkele feit dat een aanvrager investeert kan echter nog geen finaal oordeel worden verbonden.

Vraag 9

Erkent u dat het niet meer afgeven van een VAR-verklaring zeer ingrijpend kan zijn voor de desbetreffende mensen en hun gezinnen?⁷ Vindt u ook dat als mensen jarenlang een VAR-verklaring kregen, het niet zo mag zijn dat zij die van de ene op de andere dag verliezen? Welke concrete maatregelen stelt u voor om dit te voorkomen?

Antwoord 9

In de praktijk is de VAR inmiddels meer geworden dan de fiscale facilitering om vooraf een oordeel van de inspecteur te krijgen over hoe hij inkomensbestanddelen zal kwalificeren. Zo heeft de invoering in 2005 van de vrijwarende werking voor opdrachtgevers in de hand gewerkt dat opdrachtgevers een VAR-WUO zijn gaan eisen alvorens iemand aan het werk kan. Voorts is bijvoorbeeld het hebben van een VAR-WUO als vereiste opgenomen voor het verkrijgen van een KIWA-keurmerk in de zorg. Dergelijke vereisten zijn niet door de overheid opgelegd. Er is geen enkele verplichting vanuit de overheid voor zzp'ers om in het bezit te zijn van een VAR.

De VAR geeft slechts een oordeel gebaseerd op de feiten en omstandigheden zoals de aanvrager van de VAR die bij zijn aanvraag heeft gepresenteerd. De houder van een VAR is wettelijk verplicht om een wijziging van de feiten in de praktijk ten opzichte van zijn VAR-aanvraag te melden aan de inspecteur. Als dit wordt nagelaten dan kan dat verstrekende gevolgen hebben, zeker als

⁷ Website Belastingdienst, «Verklaring arbeidsrelatie (VAR) bij bemiddeling», http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/ondernemen/onderneming_starten/voordat_u_start/ondernemer_voor_inkomstenbelasting/verklaring_arbeidsrelatie/uitzending_detachering_of_bemiddeling/verklaring_arbeidsrelatie_bij_bemiddeling

die situatie al enige tijd heeft voortbestaan. De inspecteur kan dan, indien blijkt dat een VAR-WUO op basis van een omschrijving is afgegeven die niet overeenstemt met de feiten die zich werkelijk voordoen, aangiften inkomstenbelasting corrigeren. Ook zal dat leiden tot het intrekken van de eerder afgegeven VAR. Via het up to date houden van voorlichting willen we aanvragers van een VAR van deze verstrekende gevolgen bewust maken. De bestaande wettelijke systematiek brengt momenteel mee dat de verdeling van verantwoordelijkheden binnen het huidige systeem vrijwel eenzijdig bij de opdrachtnemer ligt. Voor opdrachtgevers is er thans vrijwel geen prikkel om te bezien of de door de opdrachtnemer ingevulde (verwachte) feiten en omstandigheden daadwerkelijk overeenkomen met de wijze waarop de arbeid feitelijk wordt of zal worden verricht, terwijl de opdrachtgever wel degelijk medeverantwoordelijk is voor de vormgeving van de arbeidsrelatie en er ook goed zicht op heeft.

Om hier wat aan te doen zal met ingang van 2015 een beperkte aansprakelijkheid worden ingevoerd voor de opdrachtgever. Deze beperkt zich tot de feiten en omstandigheden waarop de opdrachtgever beslissende invloed heeft, zoals de arbeidsvoorwaarden. (zie ook de brief aan de Tweede Kamer van de Staatssecretaris van Financiën van 17 september 2012, 31 311 nr. 91)

Vraag 10

Kunt u ingaan op de laatste stand van zaken en het beoogde tijdsplan omtrent de ontwikkeling van de VAR-webmodule? Baart het u ook zorgen dat de zzp-organisaties de gesprekken hierover hebben gestaakt?⁸ Op welke onderdelen van de VAR-webmodule richtte zich hun kritiek en in hoeverre heeft u iets met die kritiek gedaan?

Antwoord 10

De Belastingdienst werkt er nog steeds aan om de module op 1 januari 2015 operationeel te hebben. Recent is de samenwerking met de zzp-belangenorganisaties hervat, nadat zij bij brief van 17 januari jl hebben aangegeven dat de door hen aan de Tweede Kamer verstuurd brief geen recht heeft gedaan aan de inzet van de verschillende ministeries bij het gezamenlijk gevoerde overleg en zij het overleg willen hervatten. Kritiek over de vraagstelling in de module hebben we daar waar mogelijk zo veel mogelijk verwerkt. De zorgen van de zzp-organisaties gaan ook over de kwalificatie door de module. Zo vrezen zij dat de module, die beter in overeenstemming zal zijn met wet en jurisprudentie, ten onrechte niet tot een VAR-WUO zal leiden. De introductie van de medeverantwoordelijkheid van de opdrachtgever zal volgens de belangenorganisaties er tevens toe leiden dat vaker meer dan één VAR moet worden aangevraagd. Dit laatste is overigens juist en ook beoogd. Om schijnzelfstandigheid te voorkomen en zowel opdrachtgever als opdrachtnemer rechtszekerheid te bieden over de kwalificatie van hun arbeidsrelatie, kan het noodzakelijk zijn om meer dan één VAR aan te vragen. Dit is evenwel niet anders dan nu het geval is. Ook na inwerkingtreding per 1 januari 2015 van de internetmodule maakt de Belastingdienst graag gebruik van de input van belanghebbenden zoals de zzp-organisaties om de module te optimaliseren.

⁸ Cobouw, 16 januari 2013, «Zzp-organisaties tegen var-webmodule»