

Vergaderjaar 2000–2001

27 686

Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen en enige andere wetten in verband met de invoering van een zelfstandigheidsverklaring en de uitsluiting van de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen van de verzekering voor de werknemersverzekeringen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Aanleiding

Een toenemend aantal personen kiest voor het zelfstandig ondernemerschap. Het aantal startende ondernemers is gestegen van 25 000 in 1987 naar 40 000 in 1997. Tegelijkertijd is binnen het zelfstandig ondernemerschap sprake van een toenemende diversiteit, bijvoorbeeld in de vorm van franchise- en deeltijdondernemerschap en zelfstandigen zonder personeel (ZZP-ers). De toegenomen diversiteit aan arbeidsrelaties en vormen van zelfstandig ondernemerschap maakt het moeilijker om een scherpe scheidslijn te trekken tussen arbeid die wordt verricht in het kader van een dienstbetrekking, en werkzaamheden in de uitoefening van een bedrijf of de zelfstandige uitoefening van een beroep. Dit heeft tot gevolg dat personen die hun arbeid anders dan als werknemer willen aanbieden, alsmede hun opdrachtgevers vaak in onzekerheid verkeren over de beoordeling van hun arbeidsrelatie door het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) in het kader van de verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen. Het Economisch instituut voor het midden- en kleinbedrijf (EIM) schat in dat maximaal 100 000 ZZP-ers werken in sectoren waarin de afbakening tussen zelfstandigen en werknemers in de praktijk een probleem vormt. Deze afbakening vormt onder meer een probleem in de bouwsector, het transport, de zakelijke en persoonlijke dienstverlening (o.a. interim-managers, organisatieadviseurs, IT-specialisten), de journalistiek en de paramedische sector.

In het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) heeft het kabinet een werkgroep onder leiding van prof. dr. L. G. M. Stevens opgedragen de problematiek rond de afbakening van het zelfstandigenbegrip te inventariseren, te analyseren en er oplossingen voor aan te dragen. In haar rapport «Begrip voor ondernemers» concludeert de MDW-werkgroep Harmonisatie Ondernemers- en Zelfstandigenbegrip (werkgroep HOZ) dat de belangrijkste problemen ten aanzien van de begrippen ondernemer en werknemer zich voordoen in de sfeer van de

loon- en inkomstenbelasting en in de sfeer van de sociale verzekeringen. De belastingwetten en de werknemersverzekeringen kennen hun eigen, niet op elkaar afgestemde begrippen ondernemer, respectievelijk zelfstandige. Verder bestaan er op uitvoeringsniveau (in casu de belastingdienst en de uitvoeringsinstellingen) verschillen in de interpretatie en hantering van deze begrippen. De verschillende rechtsgang tussen belastinggeschillen en geschillen in de sfeer van de werknemersverzekeringen draagt bij aan een uiteenlopende interpretatie van de begrippen.

Het gebrek aan afstemming van de wettelijke begrippen en van de hantering daarvan op uitvoeringsniveau leidt in de praktijk tot knelpunten. De werkgroep HOZ noemt als belangrijkste knelpunten:

1. De onzekerheid bij de opdrachtnemer en diens opdrachtgever(s) over de beoordeling van de arbeidsrelatie door de uitvoeringsinstelling.
2. Een verschillende beoordeling van de arbeidsrelatie door de uitvoeringsinstelling en de belastingdienst.

De onzekerheid over het bestaan van verzekeringsplicht, en daarmee van de verschuldigdheid van premies voor de werknemersverzekeringen, veroorzaakt extra administratieve lasten bij opdrachtnemers en opdrachtgevers. Het bepalen van de juridische status – per arbeidsrelatie – kost beiden tijd en geld. De rechtsonzekerheid leidt verder tot terughoudendheid bij het verstrekken van opdrachten aan ZZP-ers, met als gevolg een verstoring van de concurrentieverhoudingen en gemist ondernemerschap.

Het kabinet heeft het rapport van de werkgroep HOZ op 16 mei 2000 aan de Tweede Kamer aangeboden en daarbij zijn reactie gegeven op de bevindingen¹. De regering onderschrijft de inventarisatie en de analyse van de problematiek door de werkgroep HOZ. De in het rapport opgenomen aanbevelingen worden in grote lijnen overgenomen. Om tijdwinst te boeken ten opzichte van het door de werkgroep voorgestelde tijdpad wil het kabinet twee van de voorgestelde maatregelen tegelijkertijd ter hand nemen. Dat betreft enerzijds de verplichting voor het Lisv om vooraf – op verzoek van de (verondersteld) zelfstandige – beschikkingen af te geven over de verzekeringsplicht op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) en anderzijds de harmonisatie van het zelfstandigheidsbegrip in de werknemersverzekeringen en de WAZ. Beide maatregelen zijn in dit wetsvoorstel opgenomen.

De werkgroep HOZ heeft eveneens voorgesteld in de belastingwetgeving een verplichting voor de belastingdienst op te nemen om op verzoek van belanghebbende een beschikking te geven over de zelfstandigheid van de aanvrager in fiscale zin. Een dergelijke verplichting is inmiddels opgenomen in artikel 3.156 van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001). Met de in onderhavig wetsvoorstel opgenomen regeling voor de afgifte van zelfstandigheidsverklaringen, de regeling van de afgifte van (fiscale) beschikkingen arbeidsrelatie in de Wet IB 2001 en de afstemming van de wettelijke begrippen ondernemer en zelfstandige wordt een groot deel van de aanbevelingen van de werkgroep HOZ verwezenlijkt. De resterende aanbevelingen kunnen – na de evaluatie van de voorgestelde maatregelen – in een volgende fase van het harmonisatieproces worden gerealiseerd.

Het wetsvoorstel voorziet verder in de uitsluiting van de ombudsman en de substituut-ombudsman van verzekering op grond van de Ziektewet (ZW), de Werkloosheidswet (WW) en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Thans zijn zij op grond van twee aparte wettelijke regelingen verzekerd tegen het risico van arbeidsongeschiktheid en

¹ Kamerstukken II 1999–2000, 24 036, nr. 161.

werkloosheid. Een combinatie van wettelijke regelingen tegen hetzelfde risico wordt onwenselijk geacht.

2. Doel van het wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel heeft tot doel om ZZP-ers en hun opdrachtgevers meer rechtszekerheid te bieden over de verzekeringsplicht van hun arbeidsrelaties op grond van de WAZ en de werknemersverzekeringen. Hiertoe wordt in de WAZ een verplichting voor het Lisv opgenomen om, op verzoek van de verondersteld zelfstandige, een beschikking te geven over diens zelfstandigheid. Een positieve beschikking (zelfstandigheidsverklaring) merkt de aanvrager aan als zelfstandige in de zin van de WAZ. In de werknemersverzekeringen wordt geregeld dat degene aan wie een zelfstandigheidsverklaring is verstrekt, gedurende de looptijd van die beschikking is uitgezonderd van verzekeringsplicht voor arbeid die hij – anders dan op grond van een arbeidsovereenkomst – verricht. De opdrachtgevers van betrokkene zijn als gevolg hiervan gevrijwaard van premieheffing uit dien hoofde. Voor arbeidsongeschiktheid of werkloosheid ontstaan uit de arbeid waarvoor een zelfstandigheidsverklaring is verstrekt, bestaat geen aanspraak op een uitkering op grond van de ZW, WAO of WW. De persoon aan wie een zelfstandigheidsverklaring is verstrekt, komt bij arbeidsongeschiktheid wel in aanmerking voor een uitkering op grond van de WAZ.

De werknemersverzekeringen bieden op dit moment geen ruimte voor een standpuntbepaling vooraf over zelfstandigheid. Per individuele arbeidsrelatie wordt aan de hand van de concrete feiten en omstandigheden vastgesteld of sprake is van werknemerschap, dan wel van zelfstandigheid. Wel wordt in enkele sectoren al enige tijd geëxperimenteerd met het vooraf verstrekken van zelfstandigheidsverklaringen. Uit evaluaties van de experimenten in de audiovisuele en de paramedische sector blijkt dat de afgifte van zelfstandigheidsverklaringen in een behoefte voorziet.

Bij de beoordeling van arbeidsrelaties in het kader van de verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen kunnen twee rechtsvragen worden onderscheiden.

De eerste rechtsvraag heeft betrekking op het bestaan van een (feitelijke) dienstbetrekking, als bedoeld in de artikelen 3 van de ZW, WAO en WW. Het gaat daarbij om arbeid in het kader van een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst of op grond van een publiekrechtelijke aanstelling. Voor het bestaan van een dienstbetrekking is van doorslaggevende betekenis of de opdrachtgever de bevoegdheid heeft om de ZZP-er aanwijzingen en regels te geven voor de wijze waarop hij de werkzaamheden dient uit te oefenen. De arbeidsrelatie waarin een zodanige gezagsverhouding tussen partijen voorkomt, is een dienstbetrekking in de zin van artikel 3 van de werknemersverzekeringen.

De tweede rechtsvraag heeft betrekking op arbeidsrelaties die niet voldoen aan de kenmerken van een feitelijke dienstbetrekking, maar daar maatschappelijk wel mee kunnen worden vergeleken. Dergelijke arbeidsrelaties worden, indien zij voldoen aan een aantal voorwaarden, voor de verzekeringsplicht op grond van de werknemersverzekeringen gelijkgesteld met een dienstbetrekking. Bedoelde voorwaarden zijn opgenomen in de artikelen 4 en 5 van de werknemersverzekeringen en in het besluit van 24 december 1986 houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 5 van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, artikel 5 van de Ziektewet en artikel 5 van de Werkloosheidswet (Aanwijzing van gevallen waarin een arbeidsrelatie als dienstbetrekking wordt beschouwd) (Stb. 655). Deze arbeidsrelaties worden verder aangeduid als fictieve dienstbetrekkingen. Arbeid die

wordt verricht in de uitoefening van een bedrijf of de zelfstandige uitoefening van een beroep, is uitgezonderd van verzekeringsplicht op grond van een fictieve dienstbetrekking. Dergelijke arbeid leidt niet tot verzekering op grond van de werknemersverzekeringen, maar op grond van de WAZ.

Zowel de feitelijke als de fictieve dienstbetrekking leidt tot een verplichte verzekering voor de werknemersverzekeringen. Bij beide categorieën dienstbetrekkingen is de (fictieve) werkgever gehouden over het loon van de werknemer de premies voor de WW, de WAO en de Ziekenfondswet af te dragen. De rechtszekerheid die met dit wetsvoorstel wordt geboden, heeft betrekking op de tweede rechtsvraag. De aanvrager van een zelfstandigheidsverklaring krijgt vooraf uitsluitel over de vraag of hij als zelfstandige is uitgezonderd van de verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen.

De zelfstandigheidsverklaring heeft geen gevolgen voor arbeid die wordt verricht in het kader van een (feitelijke) dienstbetrekking, als bedoeld in de artikelen 3 van de ZW, WAO en WW. Het gaat daarbij om arbeid in het kader van een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst of een publiekrechtelijke aanstelling. Dergelijke arbeid leidt onverkort van rechtswege tot een verzekering op grond van de werknemersverzekeringen. De «hybride» ondernemer die – naast zijn werkzaamheden als zelfstandige – tevens arbeid verricht op basis van een arbeidsovereenkomst, blijft voor die arbeid derhalve van rechtswege verzekerd voor de werknemersverzekeringen. Er ontstaat eveneens van rechtswege een verzekering voor de werknemersverzekeringen indien de persoon aan wie een zelfstandigheidsverklaring is verstrekt, een arbeidsovereenkomst aangaat. De zelfstandigheidsverklaring biedt derhalve geen optie om als werknemer buiten de verplichte werknemersverzekering te opereren.

De zelfstandigheid van de aanvrager wordt beoordeeld aan de hand van fiscale criteria. Indien de belastingdienst verklaart dat de voordelen die de aanvrager uit zijn arbeidsrelaties geniet of zal gaan genieten worden beschouwd als winst uit onderneming, wordt betrokkene als zelfstandige aangemerkt. Belangrijke elementen van het fiscale ondernemerschap, en daarmee van zelfstandigheid in de zin van de WAZ zijn:

- de duurzaamheid van de activiteiten van de onderneming
- de mate van afhankelijkheid van één opdrachtgever (de zelfstandigheid)
- de mate waarin debiteuren- en andere ondernemersrisico's worden gelopen
- de vraag of winst het doel van de onderneming is en ook redelijkerwijs valt te verwachten
- de mate waarin in de onderneming is geïnvesteerd.

De elementen van het zelfstandigheidsbegrip worden uitgewerkt tot een set (of enkele sets) van criteria, waaraan de concrete aanvragen worden getoetst.

Indien geen zelfstandigheidsverklaring wordt verstrekt, betekent dit overigens niet dat betrokkene automatisch als werknemer wordt aangemerkt. Indien zijn arbeidsrelaties niet als feitelijke dienstbetrekking, noch als fictieve dienstbetrekking zijn aan te merken, leiden zij niet tot verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen, ook als geen sprake is van zelfstandigheid. Degene die noch als werknemer, noch als zelfstandige wordt aangemerkt, wordt in het kader van de sociale verzekeringen beschouwd als beroepsbeoefenaar in de zin van artikel 5 van de WAZ. Het verkrijgen van een zelfstandigheidsverklaring is overigens geen voorwaarde om te worden uitgezonderd van de verzekering voor de werknemersverzekeringen op grond van fictieve dienstbetrekking. De zelfstandigheidsverklaring geeft daarover slechts op voorhand duidelijk-

heid. Degene die arbeid als zelfstandige verricht, blijft dus ook zonder zelfstandigheidsverklaring buiten de werknemersverzekeringen.

De zelfstandigheidsverklaring geldt in beginsel voor alle arbeidsrelaties die gedurende de geldigheidsduur van de beschikking worden aangegaan. Wel dient de aanvrager van de zelfstandigheidsverklaring een omschrijving te geven van de door hem als zelfstandige te verrichten arbeid. Indien de daadwerkelijk te verrichten arbeid in betekenende mate afwijkt van de bij de aanvraag omschreven arbeid, kunnen de betrokkene en zijn opdrachtgevers aan de beschikking geen rechten ontlenen. Degene die voor zijn arbeid als interim-manager een zelfstandigheidsverklaring heeft verkregen, kan zich derhalve niet daarop beroepen indien hij andersoortige werkzaamheden, bijvoorbeeld als journalist, gaat verrichten. Hij kan wel ook voor de andersoortige arbeid een zelfstandigheidsverklaring aanvragen.

Bij de aanvraag geeft de betrokkene aan voor welke duur een zelfstandigheidsverklaring wordt aangevraagd. Gedurende deze periode is hij in beginsel niet verzekerd voor de ZW, de WAO en de WW. Tijdens de looptijd van de zelfstandigheidsverklaring kan uitsluitend bij het tot stand komen van een feitelijke dienstbetrekking verzekering op grond van deze wetten ontstaan. De zelfstandigheidsverklaring heeft een maximumduur van twee jaar. Bij regeling van de Minister van Financiën in overeenstemming met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal voor bepaalde categorieën zelfstandigen een kortere maximale geldigheidsduur worden vastgesteld. In deze regeling wordt in ieder geval een kortere maximumduur bepaald voor de zelfstandigheidsverklaringen voor personen die bij de aanvraag nog in de startfase verkeren. Bij startende zelfstandigen is in het algemeen de onzekerheid over de feitelijke omstandigheden waaronder de arbeid zal worden verricht, nog zo groot dat de periode waarin de zelfstandigheid wordt aangenomen, niet te lang mag zijn. De aflooptdatum van de zelfstandigheidsverklaring wordt afgestemd op de beschikking arbeidsrelatie op grond van artikel 3.156 van de Wet IB 2001.

Een verzekering voor de werknemersverzekeringen ontstaat van rechtswege. Bepalend daarvoor zijn de feitelijke omstandigheden waaronder de arbeid wordt verricht. Dit wetsvoorstel maakt een beperkte inbreuk op deze systematiek. Voor arbeidsrelaties die tijdens de geldigheidsduur van de zelfstandigheidsverklaring worden aangegaan, wordt immers uitgegaan van zelfstandigheid, tenzij sprake is van een arbeidsovereenkomst. De regering acht deze inbreuk noodzakelijk vanuit het doel om meer rechtszekerheid voor ZZP-ers en hun opdrachtgevers te creëren. Van belang is dat de kern van de kring van verzekerden voor de werknemersverzekeringen, de verzekerden op grond van een feitelijke dienstbetrekking, door dit wetsvoorstel niet wordt aangetast.

3. Uitvoering en handhaving

Het Lisv verstrekt, als uitvoerder van de WAZ, de zelfstandigheidsverklaringen. Een finale bevoegdheid van het Lisv is van belang, nu de zelfstandigheidsverklaring – onder meer – uitsluiting van fictieve dienstbetrekkingen van de verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen tot gevolg heeft. Over de beloning van de persoon aan wie een zelfstandigheidsverklaring is verstrekt, behoeft het Lisv geen premies vast te stellen, tenzij betrokkene zijn arbeid verricht op grond van een arbeidsovereenkomst. Bij arbeidsongeschiktheid of werkloosheid ontstaan uit de arbeid waarvoor een zelfstandigheidsverklaring is verstrekt, bestaat geen aanspraak op een uitkering op grond van de werknemersverzekeringen.

De zelfstandigheidsverklaring wordt via de belastingdienst aangevraagd, al dan niet gecombineerd met de aanvraag van een beschikking arbeidsrelatie op grond van artikel 3.156 van de Wet IB 2001. De aanvrager verstrekt de voor de beoordeling van zijn zelfstandigheid benodigde gegevens aan de belastingdienst. De belastingdienst beoordeelt de fiscale status van het inkomen van de aanvrager op basis van deze gegevens en verklaart aan het Lisv of dat inkomen wordt aangemerkt als winst uit onderneming, als resultaat uit overige werkzaamheden of loon uit dienstbetrekking. Indien het inkomen van de aanvrager wordt aangemerkt als winst uit onderneming verstrekt het Lisv een zelfstandigheidsverklaring. Wanneer het Lisv vragen heeft over de verklaring omtrent de zelfstandigheid van de aanvrager, zal hij hierover met de belastingdienst in overleg treden. In de samenwerkingsovereenkomst over de uitvoering van de WAZ leggen het Lisv en de belastingdienst de wederzijdse informatieverstrekking in dit kader vast. Het oordeel van de belastingdienst over het fiscale ondernemerschap is uiteindelijk doorslaggevend. Hiermee is verzekerd dat beide uitvoeringsorganen ten alle tijde tot een zelfde conclusie komen over de zelfstandigheid van de aanvrager.

De zelfstandigheidsverklaring kan niet worden gewijzigd of ingetrokken. In het wetsvoorstel zoals dat voor advies aan de Raad van State was gezonden, was nog wel voorzien in een bevoegdheid van het Lisv tot wijziging of intrekking van de beschikking. De Raad wijst er in zijn advies op dat de praktische betekenis van de zelfstandigheidsverklaring sterk afneemt indien opdrachtgevers daar niet volledig op kunnen afgaan. De Raad adviseert daarom de mogelijkheid van intrekken of herzien achterwege te laten, tenzij een eenvoudig en kosteloos te raadplegen, dagelijks te actualiseren, register van intrekking- of herzieningsbesluiten wordt ingericht. Naar aanleiding van dit advies is besloten om af te zien van een bevoegdheid van het Lisv om zelfstandigheidsverklaringen te wijzigen of in te trekken. Daarbij is overwogen dat de mogelijkheid van intrekking van de zelfstandigheidsverklaring afbreuk aan een van de hoofddoelen van het wetsvoorstel, het vergroten van de rechtszekerheid. Opdrachtgevers behoren gedurende de volledige looptijd te kunnen vertrouwen op de geldigheid van de zelfstandigheidsverklaring.

De beschikking arbeidsrelatie op grond van artikel 3 156 van de Wet IB 2001 kan wel worden gewijzigd of ingetrokken. Indien achteraf wordt vastgesteld dat degene aan wie een beschikking is afgegeven, werkzaam was in een dienstbetrekking, is de opdrachtgever (in casu de werkgever) beschermd doordat de loonbelasting niet bij hem wordt ingevorderd, maar bij de werknemer. Een wijziging of intrekking van de beschikking arbeidsrelatie heeft geen gevolgen voor de geldigheid van de zelfstandigheidsverklaring.

Tegen een beschikking van het Lisv inzake zelfstandigheid in de zin van de WAZ, kan de betrokkene bezwaar maken. Indien het Lisv de beschikking ondanks het bezwaar handhaaft, kan betrokkene in beroep gaan bij de rechtbank en – eventueel – in hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep. Tegen uitspraken van de Centrale Raad van Beroep over zelfstandigheid in de zin van de WAZ kan beroep in cassatie worden ingesteld. De Hoge Raad geeft daarmee het eindoordeel over zowel het fiscale ondernemersbegrip als over het zelfstandigheidsbegrip in de sociale verzekeringen.

Het Lisv is verzocht een concept voor dit wetsvoorstel op uitvoeringsaspecten te becommentariëren. Naar aanleiding van het commentaar van het Lisv is duidelijker aangegeven dat de kwalificatie van het inkomen door de belastingdienst doorslaggevend is voor het besluit om een zelfstandigheidsverklaring te verstrekken. Hiermee is tegemoet gekomen

aan het bezwaar dat het Lisv genoodzaakt is om, na de belastingdienst, op eigen gronden een beoordeling uit te voeren. Verder is voor de duur van de zelfstandigheidsverklaring volledig aangesloten bij de regeling van de beschikking arbeidsrelatie in artikel 3 156 van de Wet IB 2001. De regeling van de verkorte maximumtermijn door de Minister van Financiën, in overeenstemming met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, wordt – overeenkomstig het commentaar – bekend gemaakt vóór de inwerkingtreding van deze wet.

Naast het uitvoeringstechnisch commentaar presenteert het Lisv – op beleidsmatige overwegingen – een alternatief voor de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling. In dit alternatief verstrekt niet het Lisv, maar de belastingdienst de beschikking over zelfstandigheid in de zin van de WAZ en de werknemersverzekeringen. Deze beschikking leidt gedurende de looptijd tot een volledige uitsluiting van verzekering voor de werknemersverzekeringen.

Het Lisv noemt als voordeel van zijn alternatieve voorstel dat geen discoördinatie optreedt tussen fiscus en werknemersverzekeringen. Verder zou het alternatief de beoogde doelstelling van wetsvoorstel, rechtszekerheid met betrekking tot de verzekeringsplicht van de door opdrachtnemers te verrichten arbeid, beter realiseren.

Naar het oordeel van de regering heeft het voorstel van het Lisv – ten opzichte van het onderhavige wetsvoorstel – slechts beperkte voordelen, die niet opwegen tegen de daaraan verbonden nadelen. Ook in het onderhavige wetsvoorstel is discoördinatie tussen de beoordeling door het Lisv en de belastingdienst over de zelfstandigheid van de aanvrager uitgesloten. Het Lisv volgt immers de verklaring van de belastingdienst omtrent de fiscale status van het inkomen van de aanvrager. De regering acht het daarbij van belang dat het voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen en de WAZ verantwoordelijke orgaan, het Lisv, betrokken blijft bij de afgifte van beschikkingen over de verzekeringsplicht voor genoemde sociale verzekeringen.

Het wetsvoorstel creëert zekerheid voor de aanvrager en diens opdrachtgevers over de zelfstandigheid van eerstgenoemde. Het biedt een oplossing voor de door de werkgroep HOZ geconstateerde problematiek, zonder inbreuk te maken op de kern van de kring van verzekerden voor de werknemersverzekeringen, de werknemers in loondienst. De extra zekerheid die het alternatief van het Lisv biedt, maakt een vergaande inbreuk op het uitgangspunt dat de verzekeringsplicht wordt ontleend aan de feitelijke omstandigheden van de arbeidsrelatie. Personen aan wie een zelfstandigheidsverklaring is verstrekt, kunnen volledig buiten de werknemersverzekeringen opereren. Daarmee kunnen zij hun arbeid goedkoper aanbieden, ook als werknemer in loondienst. Dit kan ertoe leiden dat op werknemers druk wordt uitgeoefend om een zelfstandigheidsverklaring te bemachtigen, ook als van feitelijke zelfstandigheid geen sprake is. Uiteindelijk kunnen hierdoor risico's ontstaan voor het draagvlak van de werknemersverzekeringen.

De regering heeft er bewust voor gekozen de kern van de kring van verzekerden voor de werknemersverzekeringen, de werknemers in loondienst, niet aan te tasten. Het wetsvoorstel maakt daarom onderscheid tussen de feitelijke dienstbetrekking (arbeidsovereenkomst) en de fictieve dienstbetrekking. Een feitelijke dienstbetrekking leidt onverkort tot verzekering voor de werknemersverzekeringen, ook al is eerder een zelfstandigheidsverklaring afgegeven.

Het alternatief van het Lisv biedt tenslotte geen soelaas voor personen die soortgelijke werkzaamheden deels als ondernemer verrichten en deels als werknemer in een dienstbetrekking. De bescherming tegen sociale risico's die deze «hybride» ondernemers aan de werknemersverzekeringen ontnemen, valt in dit alternatief weg. Dit is bij uitstek nadelig voor startende

ondernemers, die vanwege de behoefte aan inkomenszekerheid hun dienstbetrekking veelal nog enige tijd aanhouden.

Het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) stelt in zijn commentaar op het wetsontwerp dat de voorgestelde koppeling van de verzekeringsplicht aan het fiscale ondernemersbegrip onbedoeld een keuzemogelijkheid introduceert voor het al dan niet verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen. Het ruime ondernemersbegrip zou, volgens het Ctsv, kunnen leiden tot oneigenlijk gebruik van deze verzekeringen. Het Ctsv wijst er daarbij op dat haar toezichtstaak niet mede omvat de beoordeling van de arbeidsrelatie door de belastingdienst. Ook het Lisv stelt in zijn commentaar dat belastingplichtigen kunnen sturen in de kwalificatie van het inkomen als winst uit onderneming. Door de in dit wetsvoorstel gekozen structuur is, aldus het Lisv, de kwalificatie van het inkomen van de belang voor de beoordeling van de verzekeringsplicht voor de WAZ.

Bij de invoering van de WAZ in 1998 is al besloten om degenen die winst uit onderneming genieten, aan te merken als zelfstandigen op grond van de WAZ. Daarbij is vastgesteld dat het niet bezwaarlijk is om voor de regeling van de verzekeringsplicht aan te sluiten bij het fiscale begrippenapparaat. Een keuzemogelijkheid met betrekking tot het ondernemerschap, respectievelijk het werknemerschap, ligt daarin niet besloten. Op de wetstoepassing door de belastingdienst wordt toegezien door de Staatssecretaris van Financiën. Dit toezicht omvat mede de taken van de belastingdienst ten behoeve van de uitvoering van de WAZ. Het besluit van het Lisv op grond van de verklaring van de belastingdienst, valt onder het toezicht van het Ctsv.

4. Financiële aspecten

Het wetsvoorstel beoogt geen wijziging aan te brengen in de verhouding tussen de kring van verzekerden voor de werknemersverzekeringen en die van de WAZ. Arbeid verricht in het kader van een dienstbetrekking, blijft verzekerd ingevolge de werknemersverzekeringen. Degene die arbeid als zelfstandige verricht, is en blijft verzekerd ingevolge de WAZ. Het wetsvoorstel brengt ook geen wijziging aan in de criteria voor zelfstandigheid in de zin van de WAZ. Wel zal de mogelijkheid om over de zelfstandigheid van de opdrachtnemer vooraf duidelijkheid te verkrijgen, opdrachtgevers stimuleren om meer opdrachten aan ZZP-ers te gunnen. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor ondernemerschap.

Ook zal de uitsluiting van personen aan wie een zelfstandigheidsverklaring is gegeven, van de verzekering op grond van een fictieve dienstbetrekking enige afname van het aantal verzekerden voor de werknemersverzekeringen tot gevolg hebben, alsmede een evenredige toename van het aantal verzekerden voor de WAZ. Op basis van de bestaande gegevens valt niet te becijferen in welke mate dit wetsvoorstel leidt tot een toename van de premiegrondslag van de WAZ, respectievelijk een afname van de premieoonsom voor de werknemersverzekeringen. Gelet op het feit dat het overgrote deel van de verzekerde werknemers werkzaam is in een (feitelijke) dienstbetrekking, is het effect van dit wetsvoorstel op het draagvlak van de sociale verzekeringen naar verwachting beperkt.

De ontwikkeling van de premiegrondslagen van de sociale verzekeringen zal worden onderzocht.

De verstrekking door het Lisv van beschikkingen over zelfstandigheid, leidt in eerste instantie tot extra uitvoeringskosten in het kader van de WAZ. Nu de uitvoeringsinstellingen geen zelfstandig feitenonderzoek behoeven in te stellen, zullen de kosten per aanvraag relatief gering zijn. Van het aantal aanvragen is op voorhand geen goede schatting te maken.

Het EIM schat het aantal ZZP-ers werkzaam in sectoren waarin de problematiek van de afbakening tussen zelfstandigen en werknemers een rol speelt, op maximaal 100 000. Een onbekend deel hiervan zal echter geen behoefte hebben aan een zelfstandigheidsverklaring omdat zij thans ook al probleemloos als zelfstandige wordt aangemerkt.

De vooraf te verstrekken duidelijkheid over de juridische status van de arbeidsrelatie zal, in combinatie met de harmonisatie van het zelfstandigheidsbegrip in de fiscale en de sociale wetgeving en in de uitvoeringspraktijk, naar verwachting leiden tot een daling van het aantal bezwaaren beroepsprocedures over de verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen. De voor deze procedures te maken uitvoeringskosten zullen in dat geval afnemen. Het is op voorhand niet mogelijk een verantwoorde raming te maken van het effect dat dit wetsvoorstel per saldo heeft op de uitvoeringskosten voor de sociale verzekeringen. Dit effect zal worden onderzocht.

De regering gaat ervan uit dat het wetsvoorstel een afname van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven tot gevolg heeft. Dit is ook de conclusie van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). De lastendaling is het gevolg van het tot stand brengen van een eenduidige procedure voor de beoordeling van zelfstandigheid, waarmee voor een periode van (maximaal) twee jaar zekerheid over de juridische status kan worden verkregen en van de afstemming van het zelfstandigheidsbegrip in de sociale verzekeringen op de fiscale criteria.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I. Wijziging Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen

Het Lisv is gehouden aan de verondersteld zelfstandige, in de zin van artikel 4 van de WAZ, een beschikking te geven inzake diens status in een door hem geschetste arbeidssituatie (een zogenaamde zelfstandigheidsverklaring). Bepalend voor deze status is of het inkomen dat de betrokkene met de bij de aanvraag aangegeven arbeid zal gaan genieten, wordt aangemerkt als winst uit onderneming. De belastingdienst, bij wie de aanvraag moet worden ingediend, geeft het Lisv een verklaring over de fiscale status van dat inkomen.

Het Lisv dient de beschikking binnen een redelijke termijn (acht weken) af te geven. Dit volgt uit artikel 95 van de WAZ.

Artikel II. Wijziging Werkloosheidswet

Artikel III. Wijziging Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering

Artikel IV. Wijziging Ziektewet

Onderdelen A

Met de hierbij voorgestelde wijziging in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van de WW, WAO en ZW wordt bereikt dat geen sprake is van een dienstbetrekking op grond van dat onderdeel als sprake is van zelfstandigheid in de zin van artikel 4 van de WAZ. In artikel 8 van het besluit van 24 december 1986 houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 5 van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, artikel 5 van de Ziektewet en artikel 5 van de Werkloosheidswet

(Aanwijzing van gevallen waarin een arbeidsrelatie als dienstbetrekking wordt beschouwd) (Stb. 655) zal de zinsnede «in de uitoefening van een bedrijf of in de zelfstandige uitoefening van een beroep» op overeenkomstige wijze worden vervangen. Datzelfde geldt voor artikel 4, eerste lid, onderdeel c, van de regeling de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 december 1986, nr. SZ/SVW/86/10 693 houdende aanwijzing als werkgever en uitzondering verzekeringsplicht werknemersverzekeringen (Stcrt. 238).

Met de wijziging van artikel 4, tweede lid, van de WW, WAO en ZW wordt bereikt dat geen sprake is van een dienstbetrekking op grond van artikel 4, eerste lid, onderdelen a en b, indien de betrokkene beschikt over een geldende beschikking op grond van het voorgestelde artikel 4a van de WAZ, die inhoudt dat hij zelfstandige is als bedoeld in artikel 4 van die wet (zelfstandigheidsverklaring). Dit geldt ook als achteraf blijkt dat betrokkene geen zelfstandige was als bedoeld in artikel 4 van de WAZ. De beschikking wordt immers niet herzien of ingetrokken. Voornoemd besluit en voornoemde regeling zullen overeenkomstig worden aangepast.

Onderdelen B

Op grond van artikel 3 van de ZW, de WW en de WAO is degene die werkzaam is in een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking verplicht verzekerd. Op deze regel worden een aantal uitzonderingen gemaakt. Zo wordt onder andere niet als dienstbetrekking beschouwd de arbeidsrelatie van de persoon, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel a van de Ambtenarenwet. Het gaat hierbij om ministers en staatssecretarissen. De reden voor deze uitzondering is dat deze politieke ambtsdragers een beroep kunnen doen op de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (APPA). De APPA biedt een toereikende voorziening tegen het risico van loonderving wegens werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Omdat een combinatie van wettelijke regelingen tegen hetzelfde risico onwenselijk wordt geacht zijn zij uitgesloten van verzekering voor de ZW, de WW en de WAO. Om dezelfde reden zijn ministers en staatssecretarissen eveneens uitgesloten van WAZ-verzekering. Dit is geregeld in het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden WAZ.

De Nationale ombudsman en de substituut-ombudsman zijn eveneens werkzaam op grond van een publiekrechtelijke dienstbetrekking en daarmee verzekerd voor de ZW, de WW en de WAO. In de Wet Nationale ombudsman is echter geregeld dat de bepalingen van de APPA van overeenkomstige toepassing zijn op de (substituut-)ombudsman. Voor de toepassing van de APPA wordt de (substituut-)ombudsman gelijkgesteld met een lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Zonder nadere regeling is dus ook de (substituut-)ombudsman op grond van twee wettelijke regelingen verzekerd tegen het risico van langdurige arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Gezien het uitgangspunt dat een combinatie van wettelijke regelingen tegen hetzelfde risico onwenselijk wordt geacht, wordt de (substituut-) ombudsman uitgesloten van verzekering op grond van de ZW, de WW en de WAO. Dit wordt vormgegeven op dezelfde wijze als dit voor ministers en staatssecretarissen is gedaan, namelijk door de arbeidsrelatie van de ombudsman niet langer te beschouwen als dienstbetrekking. Door deze wijziging zal de ombudsman, in beginsel, tot de doelgroep van de WAZ gaan behoren. Om, eveneens ongewenste, samenloop met de WAZ te voorkomen zal het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden WAZ worden gewijzigd.

Artikel V. Inwerkingtreding

Met uitzondering van de onderdelen B van de artikelen II, III en IV, treedt deze wet in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen datum. In het kabinetsstandpunt inzake het rapport van de werkgroep HOZ was uitgegaan van inwerkingtreding per 1 januari 2001, gelijk met de afgifte van de beschikkingen arbeidsrelatie door de belastingdienst op grond van artikel 3.156 Wet IB 2001. Dit is echter niet haalbaar gebleken. De regering is van oordeel dat de periode waarin wel een beschikking over de fiscale status kan worden verkregen, maar nog geen beschikking over zelfstandigheid op grond van de WAZ, zo kort mogelijk dient te zijn. Zij heeft het vaste voornemen deze wet per 1 juli 2001 in werking te laten treden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst