

Vergaderjaar 2004–2005

29 800 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2005

Nr. 80

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELE- GENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 april 2005

Hierbij bied ik u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, de kabinetsreactie aan op het advies van de Sociaal-Economische Raad van 18 juni 2004 inzake de personenkring van de werknemersverzekeringen (publicatie 2004, nummer 09). Het kabinet neemt het advies van de raad op hoofdlijnen over. Daarbij heeft het kabinet besloten tot een aanvullend vergelijkend onderzoek naar twee varianten voor de inrichting van de personenkring om te bezien of een verdergaande vereenvoudiging mogelijk is. Een van de varianten is geheel ontleend aan het advies van de raad, de andere betreft een verdere uitwerking van een door de raad becommentarieerde variant. De uitkomsten van deze studie zal ik u vóór 1 december 2005 doen toekomen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus

KABINETSTANDPUNT HEROVERWEGING PERSONENKRING WERKNEMERSVERZEKERINGEN

Inhoudsopgave

1. De aanleiding voor een heroverweging van de personenkring
 - 1.1. De aanleidingen voor heroverweging
 - 1.2. Het onderwerp van deze notitie nader geduid
 - 1.3. Doelstelling voor de heroverweging
 - 1.4. Wat is er tot nu toe gebeurd?
 - 1.5. SER-adviesaanvraag
2. Advies SER over de personenkring voor de werknemersverzekeringen
 - 2.1. Keuzevrijheid
 - 2.2. Alternatieven voor oriëntatie voor de personenkring
 - 2.3. Bereik van de personenkring (fictieve dienstbetrekkingen)
 - 2.4. Ondergrenzen voor verzekerde arbeidsrelaties (voorkomen kruimelverzekeringen)
3. Kanttekeningen kabinet bij SER-advies personenkring
 - 3.1. Keuzevrijheid
 - 3.2. Het bereik van de personenkring
 - 3.3. Oriëntatie op dienstbetrekking
 - 3.4. Ondergrenzen voor verzekerde arbeidsrelaties
4. Twee modellen voor de personenkring
 - 4.1. Twee varianten voor opbouw personenkring
 - a. oriëntatie op dienstbetrekking plus generieke uitbreidingsregeling
 - b. oriëntatie op (afwezigheid van) zelfstandigheid met generieke ondergrens
 - 4.2. Specifieke uitzonderingen voor verzekering als werknemer
 - 4.3. Vervolgactiviteiten

HOOFDSTUK 1: DE AANLEIDING VOOR EEN HEROVERWEGING VAN DE PERSONENKRING

1.1. De aanleidingen voor heroverweging

Het kabinet heeft in 2003 besloten tot een heroverweging van het bereik en de afbakening van de personenkring (de doelgroep) van de Ziektewet (ZW), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de Werkloosheidswet (WW). Deze wettelijke verzekeringen worden in het vervolg van deze notitie gezamenlijk aangeduid als werknemersverzekeringen. De Ziekenfondswet, in origine ook een werknemersverzekering, blijft hier buiten beschouwing vanwege het vergevorderde voorstel om deze per 1 januari 2006 te laten opgaan in de Zorgverzekeringswet (Zvw).

Op 1 december 2003 heeft het kabinet de SER verzocht te adviseren over de mogelijkheden voor een betere afbakening van het werknemersbegrip en over enkele voorstellen tot deregulering van de personenkring. De SER heeft op 18 juni 2004 een unaniem advies uitgebracht¹. In deze notitie zet het kabinet de eerste uitkomsten van de heroverweging van de personenkring van de werknemersverzekeringen uiteen.

¹ SER, Publicatienummer 9, 18 juni 2004.

Voor een heroverweging van de personenkring bestaan twee aanleidingen.

In de eerste plaats had het kabinet in 2003 vastgesteld dat het gebrek aan rechtszekerheid voor zelfstandig ondernemers zonder personeel (zzp-ers) en hun opdrachtgevers niet afdoende was weggenomen met de op dat moment genomen maatregelen, de introductie van de Verklaring arbeidsrelatie (VAR) in de Wet inkomstenbelasting 2001 en de zelfstandigheidsverklaring in de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ). In reactie hierop is besloten tot een aanpak langs drie sporen. Het eerste spoor betrof een verduidelijking van het toetsingskader voor de dienstbetrekking van de Belastingdienst en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), het Besluit beleidsregels beoordeling dienstbetrekking. Het tweede spoor betrof een wetswijziging waarmee de rechtsgevolgen van de VAR voor de beoordeling van werknemerschap zijn uitgebreid.

Naast de zelfstandigenproblematiek staat het beoordelingskader voor de verzekeringsplicht ook in algemene zin ter discussie. In veel moderne arbeidsrelaties zijn belangrijke kenmerken van de dienstbetrekking, zoals het werkgeversgezag en de ondergeschiktheid van de werknemer, niet duidelijk waarneembaar. De toetsing van arbeidsrelaties aan de hand van deze kenmerken levert daarmee in toenemende mate problemen op. Het kabinet onderzoekt in het kader van het derde spoor daarom alternatieve mogelijkheden voor de afbakening van het werknemersbegrip. Het derde spoor wordt in deze notitie verder uitgewerkt, mede naar aanleiding van het advies van de SER over een fundamentele herziening van de personenkring.

De tweede aanleiding voor een heroverweging van de personenkring is de constatering dat de regeling van de personenkring in de loop der tijd is verworden tot een lappendeken van hoofdregels, uitzonderingen en uitzonderingen op uitzonderingen. In het bijzonder de regels voor gelijkstelling van arbeidsrelaties met een dienstbetrekking (zogenoemde fictieve dienstbetrekkingen) en de uitzonderingen daarop, zijn weinig consistent, zeer gedetailleerd en voor een deel achterhaald. Het kabinet acht op dit punt een vergaande vereenvoudiging van de regeling van de personenkring nodig en mogelijk. De inzichtelijkheid is er bij gebaat dat het werknemersbegrip in de werknemersverzekeringen zo veel mogelijk overeenstemt met het werknemersbegrip in de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB). Ook om uitvoeringstechnische redenen is dit van belang. De heffing en inning van de premies voor de werknemersverzekeringen gaat immers per 2006 over van UWV naar Belastingdienst. Vereenvoudiging en harmonisatie van de personenkring is daarmee een logische vervolgstap op Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten (Walvis) en de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv).

Bij een notitie over de personenkring van de werknemersverzekeringen is het gebruik van wetstechnische termen niet te vermijden. Voor de leesbaarheid en het begrip van de notitie wordt daarom in de volgende paragraaf (1.2.) eerst het «speelveld» beschreven. Daarbij worden de in de notitie gehanteerde termen en begrippen geduid en een korte uiteenzetting gegeven van de opbouw en de samenstelling van de personenkring.

1.2. Het onderwerp van deze notitie nader geduid

De personenkring van de werknemersverzekeringen omvat de werkenden ten aanzien van wie de wetgever heeft besloten dat zij wettelijk verzekerd dienen te zijn voor het risico van loonderving als gevolg van arbeidsongeschiktheid en/of werkloosheid. De verhouding tussen de persoon in wiens

opdracht werkzaamheden worden uitgevoerd (de opdrachtgever of werkgever), en de persoon die de werkzaamheden feitelijk verricht (de opdrachtnemer of werknemer), vormt het belangrijkste uitgangspunt voor het onderscheid tussen verzekerden en niet verzekerden. Dergelijke verhoudingen bestaan in allerlei variaties, maar hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat de ene persoon zich heeft verplicht om in persoon arbeid te verrichten ten behoeve van een andere (rechts)persoon. De andere persoon verplicht zich de verrichte arbeid te belonen. Deze verhoudingen worden hieronder aangeduid met de term arbeidsrelatie.

Bij het aangaan van een arbeidsrelatie moet de opdrachtgever, als mogelijke werkgever, vaststellen of de opdrachtnemer als werknemer verzekerd is dan wel als werknemer onder de loonheffing valt. De opdrachtgever beoordeelt dit aan de hand van de feiten en omstandigheden van de arbeidsrelatie. Deze beoordeling is zowel van belang voor de vraag of over de beloning premies werknemersverzekeringen moeten worden ingehouden en afgedragen, als voor de vraag of loonheffing is verschuldigd. De opdrachtgever dient daartoe na te gaan of de arbeidsrelatie een echte dienstbetrekking is. Daartoe toetst hij de arbeidsrelatie aan de kenmerken van de privaatrechtelijke dienstbetrekking, de arbeidsovereenkomst ex artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek (BW). De privaatrechtelijke dienstbetrekking en de publiekrechtelijke pendant, de aanstelling in dienst van de overheid leiden – enkele uitzonderingen daargelaten – altijd tot een verzekering als werknemer en tot inhouding en afdracht van loonheffing en premies werknemersverzekeringen.

Aan de andere kant staat de arbeid die wordt verricht in de uitoefening van een bedrijf of in de zelfstandige uitoefening van een beroep. De arbeidsrelatie tussen de zelfstandige ondernemer en zijn opdrachtgever leidt nimmer tot een verzekering als werknemer en evenmin tot inhouding en afdracht van loonheffing en premies werknemersverzekeringen.

Tussen deze uitersten liggen arbeidsrelaties waarbij geen sprake is van een arbeidsovereenkomst, maar ook niet van zelfstandigheid. Een deel van deze arbeidsrelaties wordt bij wetsduiding met een dienstbetrekking gelijkgesteld (zogenoemde fictieve dienstbetrekkingen). De restgroep leidt niet tot een verzekering als werknemer. De opdrachtgever dient de arbeidsrelatie hiertoe te toetsen aan bij of krachtens de wet gestelde voorwaarden.

Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, dan leidt de arbeidsrelatie tot een verplichte verzekering en moet de opdrachtgever op de betalingen aan de opdrachtnemer loonheffing en premies werknemersverzekeringen inhouden en af dragen.

Op grond van de sociale verzekeringen en de Wet LB kunnen vier categorieën arbeidsrelaties worden onderscheiden. Deze categorieën worden hieronder nader geduid.

Privaatrechtelijke en publiekrechtelijke dienstbetrekking

De werknemersverzekeringen sluiten primair aan bij de juridische status van arbeidsrelaties op grond van het Burgerlijk Wetboek (BW). De hoofdregel is dat de natuurlijke persoon die jonger is dan 65 jaar en die in een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking staat, als werknemer is verzekerd (artikel 3 ZW, WAO en WW). Onder een privaatrechtelijke dienstbetrekking wordt verstaan de arbeidsovereenkomst ex artikel 7: 610 BW.

Het BW onderscheidt de arbeidsovereenkomst van andere arbeidsrelaties, zoals de overeenkomst van opdracht (artikel 7: 400 BW) en aanneming

van werk (artikel 7A: 1639). Het onderscheidende kenmerk van de arbeidsovereenkomst is de gezagsverhouding tussen de werkgever en de werknemer. Voor de persoon die werk verricht op grond van een arbeidsovereenkomst, zijn in het BW beschermende bepalingen opgenomen, die niet gelden voor de aannemer of de opdrachtnemer. Voorbeelden daarvan zijn het recht op loondoorbetaling bij ziekte en de bescherming tegen een onredelijk ontslag.

De uitzendovereenkomst ex artikel 7:690 BW is een bijzondere verschijningsvorm van de arbeidsovereenkomst. Een deel van het werkgeversgezag, de leiding van en het toezicht op de werkzaamheden, wordt hierbij niet uitgeoefend door de werkgever, maar door diens opdrachtgever. Dit staat er niet aan in de weg dat de uitzendovereenkomst in de werknemersverzekeringen als een privaatrechtelijke dienstbetrekking wordt beschouwd.

Vanaf 1998 (WAO) en 2001 (WW en ZW) leidt een aanstelling in dienst van de overheid tot een verzekering als werknemer op grond van een publiekrechtelijke dienstbetrekking. Deze valt in grote lijnen samen met de aanstelling in dienst van een overheidsorgaan (rijk, gemeente, provincie etc.).

In deze notitie worden de privaatrechtelijke dienstbetrekking en de publiekrechtelijke dienstbetrekking samengenomen onder de noemer (echte) dienstbetrekking. Met deze hoofdregel wordt het overgrote deel van alle arbeidsrelaties onder de werknemersverzekeringen gebracht¹.

Een aantal dienstbetrekkingen is bij wet uitgezonderd van een verzekering als werknemer. Dit betreft onder meer de publiekrechtelijke dienstbetrekking van de politieke ambtsdrager, de dienstbetrekking van de huishoudelijke hulp die doorgaans op minder dan drie dagen per week werkt, de dienstbetrekking van de directeur-groootaandeelhouder met zijn vennootschap, en – onder voorwaarden – de dienstbetrekking van personen die in hun arbeidsrelatie gebruik maken van een geldige VAR-wuo of VAR-dga.

Zelfstandigen

Van de personen die niet in het kader van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn, bestaat de hoofdmoot uit zelfstandigen. Sinds de harmonisatie van het ondernemers- en zelfstandigenbegrip in 2002 wordt als zelfstandige in de zin van de werknemersverzekeringen aangemerkt de persoon van wie het belastbare inkomen wordt aangemerkt als winst uit onderneming. Arbeid die als zelfstandige wordt verricht, leidt niet tot een verzekering als werknemer. Personen die op voorhand duidelijkheid willen hebben over de vraag of hun werkzaamheden zullen worden aangemerkt als arbeid als zelfstandige, kunnen daarvoor bij de Belastingdienst een VAR aanvragen. Met de VAR verklaart de Belastingdienst dat de inkomsten van de betrokkene worden aangemerkt als winst uit onderneming (VAR-wuo), als resultaat uit overige werkzaamheden (VAR-row) of als loon (VAR-loon) of dat de werkzaamheden van een aanmerkelijk belanghouder van een vennootschap voor rekening en risico van die vennootschap worden verricht (VAR-dga).

Fictieve dienstbetrekkingen

Arbeidsrelaties die niet kwalificeren als een arbeidsovereenkomst, noch ressorteren onder werkzaamheden als zelfstandige, kunnen – onder voorwaarden – worden aangemerkt als (of «gelijkgesteld met») een dienstbetrekking. We spreken in dat geval over fictieve dienstbetrekkingen. De

¹ Ruim 7 miljoen van de in totaal bijna 8 miljoen verzekerde arbeidsrelaties betreffen privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekkingen.

voorwaarden voor de fictieve dienstbetrekkingen zijn opgenomen in de wet en in het zogenoemde Rariteitenbesluit¹.

Op grond van artikel 4 van de ZW, de WAO en de WW worden de arbeidsrelaties van volgende groepen – onder voorwaarden – gelijkgesteld met een dienstbetrekking:

- Aannemers van werk en hun hulpen
- Handelsagenten en subagenten
- Deelvisser
- Bestuurders van coöperaties met werknemerszelfbestuur
- Dienstplichtige militairen (alleen WW)
- Stagiaires (alleen ZW)

Ook personen die een uitkering ontvangen wegens werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid, respectievelijk zwangerschap en bevalling, zijn bij wetsduiding verzekerd voor de ZW en de WAO.

Het Rariteitenbesluit merkt eveneens arbeidsrelaties onder voorwaarden aan als fictieve dienstbetrekking. Het betreft de arbeidsrelaties van de van volgende groepen:

- Thuiswerkers en hun hulpen
- Personen die (anders dan als uitzendkracht) werkzaamheden voor een derde verrichten via tussenkomst van de (rechts)persoon met wie een arbeidsrelatie bestaat
- Musici/artiesten
- Topsporters

Het Rariteitenbesluit bevat daarnaast een restcategorie waarvoor niet het beroep bepalend is, maar de duur en omvang van de werkzaamheden (artikel 5). Op grond hiervan is een ieder als werknemer verzekerd die:

- doorgaans op ten minste 2 dagen per week werkt;
- tegen doorgaans ten minste 40% van het voor hem geldende minimumloon;
- als de arbeidsrelatie voor ten minste 30 dagen is aangegaan.

In het Rariteitenbesluit en in een ministeriële regeling² op grond van dit besluit is een aantal beroepsgroepen weer uitgezonderd van verzekering op grond van een fictieve dienstbetrekking. Het gaat daarbij onder meer om arbeid van overwegend geestelijke aard, de bestuurder van een vereniging of stichting, de commissaris van een vennootschap en om niet-beroepsmatige arbeid als auteur en redactiemedewerker.

Restgroep: overige niet verzekerde arbeidsrelaties

De restgroep bestaat uit personen die ofwel niet voldoen aan de voorwaarden voor een (echte of fictieve) dienstbetrekking, of expliciet in de wet zijn uitgezonderd van een verzekering als werknemer, zoals de huishoudhulp. Tot 1 augustus 2004 was het arbeidsongeschiktheidsrisico van de personen die tot deze restgroep behoren, verzekerd via de WAZ. Vanaf genoemde datum is dit risico voor de restgroep niet langer wettelijk verzekerd. Het werkloosheidsrisico van de restgroep was nooit wettelijk verzekerd.

De Wet LB baseert zich voor het werknemersbegrip eveneens in de eerste plaats op de privaatrechtelijke en de publiekrechtelijke dienstbetrekking. Een verschil met de werknemersverzekeringen is dat de Wet LB geen leeftijdsgrens voor werknemerschap kent. De fiscale wetgeving kent daarnaast de aandeelhouder met een aanmerkelijk belang, van wie het inkomen uit de vennootschap waarin hij aandeelhouder is, wordt aangemerkt als loon uit dienstbetrekking. De aandeelhouder met een aanmerke-

¹ Besluit aanwijzing van gevallen waarin een arbeidsverhouding als dienstbetrekking wordt beschouwd, Stcrt. 1986, 655.

² Aanwijzing werkgever en uitzondering verzekeringsplicht ZW, WAO en WW, Stcrt. 1986, 251.

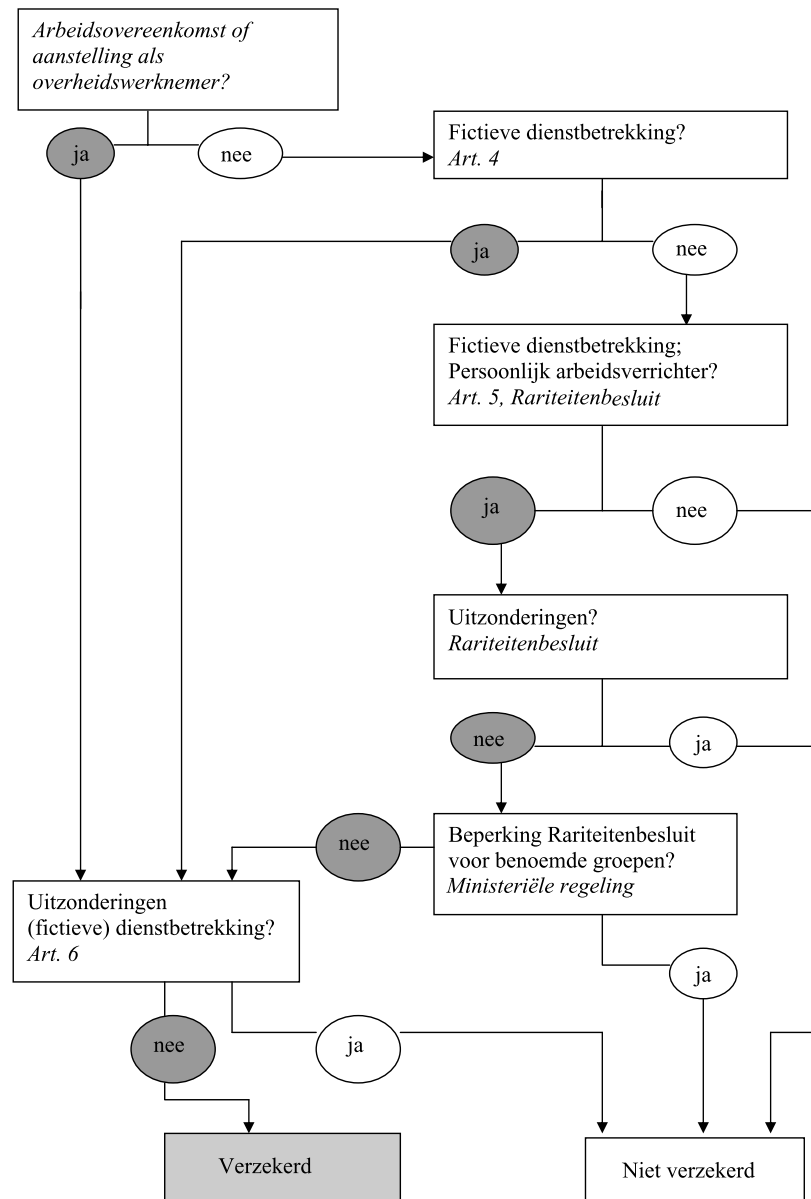
lijk belang is niet identiek aan de in de werknemersverzekeringen geregelde directeur-grotaandeelhouder.

De regeling voor de fictieve dienstbetrekkingen verschilt met de Wet LB voor wat betreft de arbeidsrelaties van artiesten, beroepssporters en deelvissers, commissarissen, meewerkende kinderen en stagiairs.

De Wet LB biedt voor arbeidsrelaties die werknemerschap, noch ondernemerschap met zich meebrengen, een mogelijkheid van opting in. De opdrachtgever en opdrachtnemer kunnen gezamenlijk besluiten om hun arbeidsrelatie voor de loonheffing te beschouwen als een dienstbetrekking. De werknemersverzekeringen kennen deze mogelijkheid niet.

Onderstaand schema biedt een weergave van de huidige personenkring voor de werknemersverzekeringen.

Schema huidige personenkring werknemersverzekeringen



1.3. Doelstelling voor de heroverweging

De personenkring is primair georiënteerd op de privaatrechtelijke dienstbetrekking. In toenemende mate wordt echter arbeid verricht waarbij de juridische status niet op voorhand duidelijk is. Vaak beogen partijen de arbeidsrelatie vorm te geven als een overeenkomst van opdracht of aanneming van werk, maar blijkt uit de wijze waarop de relatie wordt ingevuld dat materieel sprake is van een dienstbetrekking. Voor de opdrachtgever (mogelijk werkgever) zijn de verschillende arbeidsrelaties niet eenvoudig te onderscheiden. Vooral de vraag of een gezagsverhouding bestaat tussen de persoon die de arbeid uitvoert, en de (rechts)persoon die daartoe de opdracht verleent, levert in de praktijk veel problemen en conflicten op. Het meest indringend is deze problematiek in het kader van de sociale verzekeringen en de fiscaliteit. Van het oordeel van het UWV en/of de Belastingdienst hangt immers af of er over de beloning van de opdrachtnemer/werknemers premies en loonheffing verschuldigd zijn.

Op grond hiervan zijn voor de heroverweging van de personenkring drie doelen geformuleerd die overigens niet los van elkaar kunnen worden gezien:

1. De regeling van de personenkring voor de werknemersverzekeringen en voor de loonheffing moet voldoende inzichtelijk zijn voor de partijen die met elkaar een arbeidsrelatie aangaan, in het bijzonder voor degene in wiens opdracht de arbeid wordt verricht (de werkgever of opdrachtgever).
2. Het werknemersbegrip in de werknemersverzekeringen en dat in de loonheffing dienen zo veel mogelijk aan elkaar gelijk te zijn.
3. De regeling moet eenvoudig uitvoerbaar zijn voor de Belastingdienst (in het kader van de premieheffing) en voor UWV (als uitkeringsverstrekker).

Om deze doelstelling te realiseren moet de regeling van de personenkring aan onderstaande operationele voorwaarden te voldoen:

- a. De complete regeling voor werknemerschap moet kunnen worden weergegeven in een stappenplan met een beperkte omvang.
- b. De begrippen zijn helder en eenduidig.
- c. Regelingen voor uitbreiding van en voor uitzonderingen op de kring van verzekerden zijn generiek en bevatten een beperkt aantal criteria.
- d. Categorale uitzonderingen op de verzekeringsplicht komen alleen voor als daarvoor een dwingende maatschappelijke noodzaak bestaat.
- e. De regeling voor de personenkring en de Wet LB hanteren identieke begrippen met betrekking tot werknemerschap.

Het kabinet beoogt met de heroverweging als zodanig geen toef afname van het aantal personen dat als werknemer is verzekerd, noch een toe- of afname van het aantal belastingplichtigen dat onder de loonheffing valt. Een herziening van de personenkring in overeenstemming met de hierboven geschetste voorwaarden zou wel een wijziging van het aantal verzekerden als effect kunnen hebben.

1.4 Wat is er tot nu toe gebeurd?

Eerste spoor

Het Besluit beleidsregels beoordeling dienstbetrekking is aangepast en in juli 2003 gepubliceerd¹. Dit besluit gaf de rol van de VAR bij de toetsing van arbeidsrelaties aan de dienstbetrekking duidelijker weer maar nam de kern van de zelfstandigenproblematiek niet volledig weg. Juist bij arbeidsrelaties van zzp-ers biedt het beoordelingskader van de Belastingdienst en

¹ Staatscourant 2003, 138.

UWV geen volledige duidelijkheid. Bij zzp-ers en hun opdrachtgevers bleef daarmee onzekerheid bestaan over de verzekeringsplicht en de premieplicht bij een (voorgenomen) opdracht. In mindere mate gold dit ook voor de vraag of de arbeidsrelatie leidt tot de verplichting tot inhouding en afdracht van loonheffing.

Tweede spoor

Het kabinet heeft daarom – als tweede spoor – voorgesteld de rechtsgevolgen van de VAR uit te breiden. Na de inwerkingtreding van de Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR¹ per 1 januari 2005 bieden de VAR-wuo en VAR-dga aan de opdrachtgevers van de persoon aan wie de VAR is verstrekt vrijwaring van loon- en premieheffing als aan de voor het gebruik van de VAR gestelde voorwaarden is voldaan. Het kabinet gaat ervan uit dat hiermee voldoende rechtszekerheid is gecreëerd voor zzp-ers en hun opdrachtgevers. Het tweede spoor biedt aldus een afdoende oplossing voor de zelfstandigenproblematiek.

Wet einde toegang verzekering WAZ

Ook de per 1 augustus 2004 in werking getreden Wet einde toegang verzekering WAZ² is in dit verband van belang. De WAZ bood aan zelfstandigen een verzekering van het (langdurig) arbeidsongeschiktheidsrisico. Ook niet-zelfstandigen die niet voor de WAO zijn verzekerd (zie § 1.2), waren verzekerd op grond van de WAZ.

Bij de Wet einde toegang verzekering WAZ is deze verzekering zowel voor zelfstandigen als voor de restgroep beëindigd. Voor beide categorieën is het arbeidsongeschiktheidsrisico niet meer wettelijk verzekerd.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot beëindiging van de toegang tot de WAZ heeft het kabinet aan de Tweede Kamer meegedeeld dat de mogelijkheid van vrijwillige (voortzetting van) verzekering voor werknemers die als zelfstandige gaan werken in stand blijft³. De verzekering draagt bij aan de ontwikkeling van het zelfstandige ondernemerschap voor die personen met een verhoogd gezondheidsrisico voor wie de overstap van werknemer naar zelfstandige anders wellicht te groot is. Ook de SER adviseert de handhaving van de vrijwillige ZW- en WAO-verzekering voor werknemers die als zelfstandige gaan werken. De Raad acht het reëel dat de belangstelling voor deze vrijwillige verzekeringen na de beëindiging van de WAZ-verzekering zal toenemen. Daartoe neemt de Raad in overweging de ontwikkeling van het aantal zelfstandigen, de mogelijke problemen voor zelfstandigen om hun arbeidsongeschiktheidsrisico particulier te verzekeren en het beleid gericht op de bevordering van de overgang van werknemer naar zelfstandige. De Raad concludeert dat handhaving van de vrijwillige voortzetting van de ZW- en WAO-verzekering bevorderlijk kan zijn voor de economische dynamiek.

Het kabinet ziet op dit moment geen aanleiding om de handhaving van deze vrijwillige ZW- en WAO-verzekering ter discussie te stellen. Dit onderwerp wordt daarom in deze notitie verder niet besproken.

1.5 SER-adviesaanvraag

Het kabinet heeft de SER op 1 december 2003 advies gevraagd over de afbakening en de reikwijdte van het werknemersbegrip in de werknemersverzekeringen. In de adviesaanvraag is de SER gevraagd of de dienstbetrekking het leidende beginsel moet blijven bij de beoordeling van de verzekeringsplicht. De SER is verzocht om in zijn advies mogelijke alternatieve uitgangspunten voor de verzekering te betrekken. Een van die alternatieve uitgangspunten betreft een verzekering op basis van keuze-

¹ Staatsblad 2004, 720.

² Staatsblad 2004, 324.

³ Tweede Kamer 2003/04, nr. 29 497, nr. 14, p. 36.

vrijheid. Een variant hierop is dat de verzekering voortvloeit uit de juridische vorm waarin de partijen de arbeidsrelatie gieten, en niet de feitelijke invulling van die relatie.

Een andere invalshoek is die waarbij de verzekering als werknemer niet langer wordt vastgesteld per individuele arbeidsrelatie, maar resulteert uit een beoordeling van het geheel van de werkzaamheden in een kalenderjaar. De hoofdbron van het (fiscale) inkomen bepaalt in dat geval of de persoon in dat jaar als werknemer is verzekerd.

Naast de vragen over het leidende beginsel, verzocht het kabinet het oordeel van de SER over mogelijkheden voor deregulering:

- Dient de gelijkstelling van arbeidsrelaties met een dienstbetrekking (fictieve dienstbetrekkingen) gehandhaafd te blijven en zo ja, onder welke voorwaarden;
- Is het wenselijk om een ondergrens (minimale omvang) voor verzekerde arbeidsrelaties in te voeren?

De hoofdlijnen van het SER-advies zijn in het volgende hoofdstuk weergegeven.

HOOFDSTUK 2. ADVIES SER OVER DE PERSONENKRING WERKNEMERSVERZEKERINGEN

Het streven naar een inzichtelijker en beter hanteerbare regeling van de personenkring stond in de adviesaanvraag centraal. In dat kader heeft de SER (hierna de Raad) in de eerste plaats geadviseerd over de fundamentele vragen over de afbakening van het werknemersbegrip. Hierbij heeft de Raad zijn oordeel gegeven over de door het kabinet geopperde alternatieve leidende beginselen bij de beoordeling van het werknemerschap. In paragraaf 2.1 is het standpunt van de Raad opgenomen over keuzevrijheid met betrekking de verzekering als werknemer. Paragraaf 2.2 geeft het advies van de Raad weer over alternatieven voor de dienstbetrekking als leidende beginsel voor de verzekering.

In de tweede plaats heeft de Raad geadviseerd over voorstellen voor vereenvoudiging en deregulering van de personenkring. Dit deel van het advies is opgenomen in de paragrafen 2.3 (fictieve dienstbetrekkingen) en 2.4 (kruimelverzekeringen).

2.1. Keuzevrijheid

De Raad stelt vast dat in de adviesaanvraag alternatieve leidende beginselen zijn opgenomen die formeel of materieel keuzevrijheid opleveren ten aanzien van het al dan niet verzekerd zijn. Dit geldt niet alleen bij de variant waarin een formele mogelijkheid voor opting out wordt geboden, maar ook bij die waarbij niet de materiële arbeidsrelatie, maar de kwalificatie daarvan door partijen bepalend is voor het werknemerschap. Beide varianten bieden de mogelijkheid om te opteren tegen een verzekering als werknemer en daarmee om premieheffing te ontlopen.

De Raad acht een dergelijke keuzevrijheid op gespannen voet staan met het collectieve karakter van de werknemersverzekeringen die solidariteit als oogmerk hebben. Deze varianten kunnen aanleiding geven tot gedragseffecten bij (potentiële) werkgevers en (potentiële) werknemers met als gevolg oneigenlijk gebruik, verstoring van concurrentieverhoudingen en verdringing.

In zijn eerdere advies *Werken aan zekerheid*¹ heeft de Raad geconcludeerd dat op voorhand terughoudend moet worden omgegaan met elementen als individuele keuzevrijheid of keuzevrijheid van de gezamenlijke partijen

¹ SER-advies Werken aan Zekerheid I, publicatienummer 97/05 I, Den Haag 1997.

bij een arbeidsrelatie. Deze conclusie acht de Raad in zijn advies over de personenkring werknemersverzekeringen nog steeds actueel, zij het dat de nadruk met name door de problematiek van zelfstandigen is komen te liggen op het nadeel van de verzekeringsplicht van rechtswege.

2.2. Alternatieven voor oriëntatie voor de personenkring

De Raad onderschrijft het belang van duidelijkheid vooraf over de verzekeringsplicht voor de partijen die met elkaar een arbeidsrelatie aangaan. In dit verband werpt de Raad de vraag op in hoeverre het huidige stelsel aansluit bij maatschappelijke en sociaal-economische trends. De Raad merkt op dat het vervagen van de materiële verschillen tussen arbeid als werknemer en arbeid als zelfstandige geen typisch Nederlands verschijnsel is. De afbakening tussen zelfstandigen en werknemers staat in meerdere landen ter discussie. Die discussies hebben nog niet tot duidelijke beleidsaanpassingen geleid. In een bijlage bij het advies beschrijft de Raad ontwikkelingen in andere Europese landen¹.

De Raad wijst er verder op dat het vervagend onderscheid tussen werknemerschap en zelfstandigheid niet alleen speelt op het terrein van de sociale zekerheid. In de arbeidsrechtelijke literatuur wordt ook gewezen op nieuwe vormen van arbeid, waarin de werknemer vooral resultaat-verantwoordelijk is en instructies van de werkgever steeds minder betrekking hebben op de inhoud van de arbeid². Ook bij (echte) dienstbetrekkingen wordt het gezagselement steeds minder duidelijk.

In de adviesaanvraag schetst het kabinet alternatieve leidende beginselen voor een andere, meer fundamentele afbakening van de personenkring. Enkele daarvan nemen niet de status van de arbeidsrelatie (wel of geen dienstbetrekking) tot uitgangspunt, maar het ondernemerschap (of de afwezigheid daarvan) van de persoon die de arbeid verricht. Een voorbeeld daarvan is de variant waarin iedereen van wie het inkomen fiscaal niet wordt aangemerkt als winst uit onderneming, als werknemer is verzekerd. Andere varianten gaan uit van de hoofdbron van het fiscale inkomen (winst, loon of resultaat uit overige werkzaamheden), dan wel de mate waarin de persoon zelf de bedrijfseconomische risico's van zijn werkzaamheden draagt. Als deze het merendeel van het inkomen niet in loondienst verwerft, dan wel in voldoende mate risico draagt, dan zou hij voor de totale werkzaamheden niet als werknemer verzekerd zijn.

De Raad merkt hierover op dat deze alternatieve leidende beginselen voor de beoordeling van het werknemerschap ook uitgaan van toetsing aan criteria waarvan de uitkomst niet op voorhand (absoluut) duidelijk is. Deze alternatieven leiden daarmee tot nieuwe afbakeningsvragen. In voorkomende gevallen zal niet duidelijk zijn wat hoofdbron van het inkomen is, of wanneer sprake is van voldoende bedrijfseconomisch risico. De alternatieve oriëntatiepunten bieden daarmee, aldus de Raad geen duidelijke voordelen kunnen leiden tot nieuwe grensproblemen. Met betrekking tot de zelfstandigenproblematiek, die de directe aanleiding was voor de adviesaanvraag, verwijst de Raad naar de (inmiddels in werking getreden) Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR. De Raad bepleit dat deze wet de kans krijgt zijn betekenis in de praktijk te bewijzen.

De Raad onderschrijft het gebrekkig onderscheidende vermogen van het element gezagsverhouding, maar constateert dat de toetsing aan de dienstbetrekking voor veruit de meeste arbeidsrelaties geen problemen oplevert. De Raad wijst er op dat ook in veel andere Europese landen het gezagscriterium nog steeds bepalend is voor de vaststelling van het werknemerschap. De Raad concludeert dat de dienstbetrekking nog steeds het belangrijkste en meest eenduidige oriëntatiepunt is voor de beoordeling van het werknemerschap. De Raad adviseert vóór eventuele

¹ SER-advies, bijlage 4.

² P.F. van der Heijden, Naar een nieuwe rechtsorde van arbeid?, Den Haag 1999.

2.3. Bereik van de personenkring (fictieve dienstbetrekkingen)¹

De Raad acht het wenselijk dat, naast personen werkzaam in een dienstbetrekking, ook opdrachtnemers met een andersoortige arbeidsrelatie als werknemer verzekerd kunnen zijn. Daartoe overweegt de Raad dat een dergelijke uitbreiding van de personenkring van belang is voor personen die in vergelijkbare mate als werknemers voor hun inkomen afhankelijk van het persoonlijk verrichten van arbeid. Deze personen hebben een met werknemers vergelijkbare sociaal-economische positie. Door hen via een fictieve dienstbetrekking toegang te bieden tot het publiek stelsel van sociale zekerheid, komen zij in aanmerking voor inkomensbescherming, reïntegratie en activering.

Voorts overweegt de Raad dat een «extra schil» rondom de dienstbetrekking het uitwijken naar andersoortige arbeidsrelaties (rechtsvormenvlucht) kan voorkomen.

Tot slot overweegt de Raad dat rechtsonzekerheid over de verzekeringsplicht van specifieke categorieën arbeidsrelaties kan worden ondervangen door het uitdrukkelijk benoemen van die arbeidsrelaties.

De Raad onderschrijft de stelling dat een vereenvoudiging van de regeling van de fictieve dienstbetrekking noodzakelijk is. Hiermee dienen de partijen bij een arbeidsrelatie meer inzicht te verkrijgen in welk geval sprake is van een verzekering als werknemer. De Raad benadrukt hierbij het belang van uniformiteit tussen de socialezekerheidswetgeving en de fiscale wetgeving.

Voor de vormgeving van een nieuwe omschrijving van de personenkring schetst de Raad in zijn advies twee varianten. De eerste variant regelt dat iedereen met een arbeidsinkomen als werknemer verzekerd is, met uitzondering van degenen die de desbetreffende arbeid verrichten in de zelfstandige uitoefening van het bedrijf of beroep.

In de tweede variant worden de fictieve dienstbetrekkingen geregeld in één algemene maatregel van bestuur op grond van delegatiebepalingen in de werknemersverzekeringen. Deze varianten worden in hoofdstuk 4 beschreven en becommentarieerd.

2.4. Ondergrenzen voor verzekerde arbeidsrelaties (voorkomen kruimelverzekeringen)²

Aan het uitsluiten van dienstbetrekkingen van geringe omvang van een verzekering zijn volgens de Raad voordelen verbonden. Een arbeidsrelatie van geringe omvang zal in veel gevallen van bijkomende betekenis zijn voor het inkomen van de werknemer. In dat geval bestaat er geen behoefte aan de met de verzekeringsplicht beoogde inkomensbescherming. Voorts blijkt het daadwerkelijk (recht op) uitbetaling van een uitkering beperkt te worden door wettelijke voorwaarden, zoals referte-eisen.

De Raad neemt aan dat uitsluiting van dienstbetrekking met een geringe omvang van de verzekering kan leiden tot vereenvoudiging en verlichting van administratieve verplichtingen van werkgevers. In welke mate administratieve verlichting optreedt, hangt overigens af van de vraag of werkgever niet ook op andere, bijvoorbeeld fiscale, gronden gehouden is een loonadministratie bij te houden.

Tegenover deze voordelen stelt de Raad enkele principiële en praktische bezwaren tegen het uitsluiten van kleine dienstbetrekkingen. Zo houdt de

¹ SER-advies, hoofdstuk 5, pp. 55–71.

² SER-advies, hoofdstuk 5, pp. 72–84.

Raad er rekening mee dat werknemers voor hun levensonderhoud aange-
wezen kunnen zijn op meerdere kleine dienstbetrekkingen. De Raad acht
het niet mogelijk deze categorie werknemers goed te onderscheiden van
de groep voor wie het inkomen van bijkomende betekenis is. Een dergelijk
onderscheid zou bovendien een aparte regeling noodzakelijk maken met
een administratie van geringe dienstbetrekkingen die gezamenlijk een
substantieel inkomen opleveren.

Een ondergrens voor verzekerde arbeidsrelaties kan verder een mogelijk-
heid bieden voor opting out uit de verplichte verzekering, met verdringing
en aantasting van het financiële draagvlak voor de werknemers-
verzekeringen als gevolg.

De Raad noemt eveneens enkele praktische bezwaren tegen een onder-
grens voor verzekerde arbeidsrelaties. Zo zal een ondergrens per definitie
arbitrair zijn en zal moeten worden geregeld welke aspecten een rol
spelen bij de vraag of die grens al dan niet is overschreden. Verder moet
voorkomen worden dat dienstbetrekkingen die in omvang variëren, de
ene week of maand wel en de andere niet tot verzekering leiden (het
duiventileffect). Bij een duiventileffect zal het voor de werkgever vaak niet
duidelijk zijn of hij premies werknemersverzekeringen moet afdragen en
zo ja, hoeveel. Verder zal – bijvoorbeeld voor de beoordeling aan de
referte-eisen WW – een aparte administratie van niet-verzekerde dienstbe-
trekkingen nodig zijn.

Na afweging van de voor- en nadelen is de Raad geen voorstander van
een algemene uitzondering van kruimelverzekeringen. Wel geeft hij in
overweging om de premieheffing bij dienstbetrekkingen van geringe
omvang te vereenvoudigen.

HOOFDSTUK 3. KANTTEKENINGEN KABINET BIJ SER-ADVIES PERSONENKRING

Het doel van de heroverweging, zoals aangegeven in hoofdstuk 1, is te
komen tot een eenvoudiger en inzichtelijker regeling van de personen-
kring en aansluitend daarop een sterkere harmonisatie met het begrippen-
kader van de loonheffing. De regeling dient in de eerste plaats voldoende
inzichtelijk te zijn voor de partijen die met elkaar een arbeidsrelatie
aangaan. De opdrachtgever (mogelijk werkgever) dient zonder (hoge)
administratieve lasten te kunnen beoordelen of de arbeidsrelatie leidt tot
een verzekering als werknemer. Dit vergt enerzijds een duidelijk
beoordelingskader en anderzijds een aanzienlijke deregulering.

3.1. Keuzevrijheid

Het kabinet onderschrijft de bezwaren die de SER aanvoert tegen vormen
van keuzevrijheid met betrekking tot het verzekerd zijn. Het collectieve
karakter van de personenkring is essentieel voor het draagvlak van de
sociale verzekeringen. Het kabinet wijst daarbij op de hoge mate van
risicosolidariteit in de werknemersverzekeringen. De premies voor deze
verzekeringen zijn niet gerelateerd aan het risico van de individuele werk-
nemer op arbeidsongeschiktheid of werkloosheid. Personen met lage
risico's op arbeidsongeschiktheid of werkloosheid betalen hierdoor
verhoudingsgewijs een te hoge premie, waarmee de te lage premies van
de personen met een hoog arbeidsongeschiktheids- of werkloosheidsrisico
worden gesubsidieerd. Deze risicosolidariteit verlaagt de arbeidskosten
van (bijvoorbeeld) ouderen, laaggeschoolden en chronisch zieken en is
daarmee van belang voor de toegankelijkheid en de betaalbaarheid van
deze verzekeringen voor de genoemde categorieën en voor hun
arbeidsmarktkansen. Risicosolidariteit is het best geborgd door een collec-
tieve sociale verzekering met een verplichte verzekering van rechtswege.

Hiermee wordt antiselectie voorkomen (goede risico's verzekeren zich niet) en kan selectie van goede risico's door verzekeraars niet voorkomen.

Varianten van opting out en andere vormen van keuzevrijheid met betrekking tot het verzekerd zijn zetten de solidariteit tussen personen met verschillende arbeidsongeschiktheids- of werkloosheidsrisico's vroeger of later onder druk. Het kabinet houdt daarom vast aan een verplichte verzekering voor iedereen die persoonlijk arbeid verricht in het kader van een verzekerde arbeidsrelatie. Ook in het kader van de structurele wijzigingen van de WAO en de WW blijft dit het uitgangspunt. Dit laat onverlet dat in dat kader eigenrisicodragerschap en de introductie van opbouw- of spaar-elementen aan de orde kunnen zijn.

Het kabinet kiest – eveneens in overeenstemming met het SER-advies – voor handhaving van de materiële beoordeling van de verzekeringsplicht. Arbeid als werknemer leidt van rechtswege, dus automatisch, tot een verzekering voor de ZW, de WAO en de WW. Aanmelding door de werknemer of werkgever of een besluit tot acceptatie van een bestuursorgaan is niet vereist. Zodra aan de materiële voorwaarden is voldaan, is de werkgever gehouden om de premies voor de werknemersverzekeringen af te dragen.

3.2. Het bereik van de personenkring

Het kabinet is met de Raad van oordeel dat de kring ruimer dient te zijn dan alleen de werknemers met een (echte) dienstbetrekking. De door de Raad genoemde argumenten worden door het kabinet onderschreven. Dit roept de vraag op of er met betrekking tot het bereik nog onderscheid moet worden gemaakt tussen de echte dienstbetrekking enerzijds en de overige arbeidsrelaties anderzijds. In dit verband is het van belang te constateren dat het onderscheid tussen de echte dienstbetrekking en andere arbeidsrelaties soms moeilijk te maken is. Het onderscheidende criterium – het bestaan van een gezagsverhouding – is niet altijd even helder, zeker waar steeds nieuwe vormen van arbeid (zoals telewerken) ingang vinden, waarbij het directe toezicht van de «werkgever» zeer beperkt is. Dit kan de beoordeling van de verzekeringsplicht zowel door de opdrachtgever (resp. werkgever), als bij de premieheffing door UWV problematisch maken. Anderzijds blijft het doel van het gebruik maken van het begrip gezagsverhouding, het beschermen van de «afhankelijke», niet als zelfstandige opererende, werkende persoon, onverkort overeind staan. Vanuit die beschermingsoptiek blijft het kabinet er de voorkeur aan geven het bereik van de werknemersverzekeringen zo ruim mogelijk te laten zijn.

Voor het kabinet staat daarbij voorop dat arbeid die wordt verricht in het kader van een onderneming, of in de zelfstandige uitoefening van een beroep, geen verzekering als werknemer tot gevolg heeft. In de meeste gevallen is duidelijk of de arbeid in zelfstandigheid wordt verricht. Indien daarover twijfel bestaat kan de opdrachtnemer bij de Belastingdienst een VAR aanvragen. Dit sluit aan bij de huidige praktijk en behoeft verder geen betoog.

Voor de arbeid die niet als zelfstandige wordt verricht, moet worden bepaald of de personenkring iedereen moet omvatten die – ongeacht de juridische status van zijn arbeidsrelatie – persoonlijke arbeid verricht, of dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de arbeidsovereenkomst en de overige arbeidsrelaties. De huidige personenkring is op dit punt ambivalent. De kring omvat zowel werknemers met een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking als andere categorieën werkenden. Voor de laatste categorieën gelden echter wel bijzondere (en

uiteenlopende) voorwaarden die voor de «echte» werknemers niet gelden. Dit brengt met zich mee dat – ondanks het ruime bereik van de personenkring – het onderscheid in de juridische status toch van belang is.

In het SER-advies komt dit ook aan de orde. De Raad adviseert enerzijds de dienstbetrekking te handhaven als oriëntatiepunt voor de personenkring. Anderzijds acht de Raad het wenselijk dat ook arbeid die niet in dienstbetrekking wordt verricht, kan leiden tot een verzekering, als een «extra schil» om de kern.

3.3. Oriëntatie op dienstbetrekking

Het tekortschietende onderscheidende vermogen van de dienstbetrekking was voor het kabinet aanleiding de SER te vragen naar mogelijke alternatieve oriëntatiepunten voor de personenkring. In zijn advies geeft de Raad aan geen voorstander te zijn van een alternatieve oriëntatie.

De Raad is van mening dat de dienstbetrekking in materieel opzicht het oriëntatiepunt van de kring van verzekerden moet blijven. Met de vaststelling hiervan is weliswaar een richting bepaald, maar is het probleem van de afbakening als zodanig nog niet opgelost. De kern van de problematiek is immers dat in een toenemend aantal gevallen onduidelijk is of sprake van een gezagsverhouding. In voorkomende gevallen zal de opdrachtgever bij aanvang van een arbeidsrelatie zich nog steeds de vraag moeten stellen of aan de eisen van een dienstbetrekking is voldaan. Is dat niet het geval dan moet getoetst worden op de aanwezigheid van een fictieve dienstbetrekking.

Het kabinet heeft overwogen of – mede tegen de achtergrond van de Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR – niet een ander uitgangspunt kan worden bepaald dat de afbakeningsproblematiek elimineert. Dit wordt mede ingegeven door een variant die de SER in zijn advies heeft genoemd. Deze variant, waarin iedereen die inkomen uit arbeid verwerft, verzekerd is met uitzondering van diegenen die de desbetreffende arbeid verrichten in de zelfstandige uitoefening van een bedrijf of beroep, wordt door de Raad niet minder gewaardeerd dan de variant waarin de dienstbetrekking het uitgangspunt vormt en de uitbreiding (de extra schil) geschiedt op grond van een delegatiebepaling.

Het is voorstelbaar om de volgorde bij de toetsing van arbeidsrelaties om te draaien: verzekerd voor de werknemersverzekeringen is een ieder die niet werkzaam is in het kader van een zelfstandige uitoefening van een bedrijf of beroep. Daarbij zou in verband met een beperking van administratieve lasten moeten worden voorzien in een generieke ondergrens (zie hierna). Daarnaast moet worden bezien of voor specifieke categorieën werkenden een uitzondering op de verzekering wenselijk is. Het streven moet er daarbij op gericht zijn om dit aantal zo beperkt mogelijk te houden.

Het kabinet merkt op dat het materiële effect van een dergelijke vormgeving op hoofdlijnen overeenkomt met de SER-variant (daar waar de Raad naast de dienstbetrekking opteert voor een fictieve dienstbetrekking waarbij wordt uitgegaan van «iedereen met een arbeidsinkomen, met uitzondering van degene die de desbetreffende arbeid verrichten in zelfstandige uitoefening van bedrijf of beroep»). Wel zou het gevolg zijn dat een ondergrens ook zou gaan gelden voor echte dienstbetrekkingen. In hoofdstuk 4 gaan we hier nader op in.

3.4 Ondergrenzen voor verzekerde arbeidsrelaties

De huidige personenkring kent uiteenlopende ondergrenzen voor fictieve dienstbetrekkingen. Voor de echte dienstbetrekking geldt geen ondergrens.

De SER adviseert om dit onderscheid in stand te laten. Wel adviseert de Raad de ondergrenzen voor de fictieve dienstbetrekkingen vergaand te vereenvoudigen. De Raad geeft in overweging om (voor fictieve dienstbetrekkingen) één set algemene minimumvoorwaarden te hanteren en verwijst daarbij naar de ondergrenzen in artikel 5 van het Rariteitenbesluit.

Deze paragraaf gaat in op de wenselijkheid van ondergrenzen voor een verzekerde arbeidsrelatie als zodanig en specifiek op de vraag of eventuele ondergrenzen ook voor de echte dienstbetrekking moeten gelden.

Voordelen ondergrenzen

De ondergrenzen in het Rariteitenbesluit zijn ingevoerd vanuit de gedachte dat kruimelverzekeringen moeten worden geweerd. Hierbij is overwogen dat personen die arbeid van een geringe omvang verrichten, geen behoefte hebben aan een verzekering als werknemer. Bij een gering arbeidsinkomen is het risico op loonderving niet zo ingrijpend dat daarvoor een wettelijke verzekering nodig is. Voorts wilde de regelgever opdrachtgevers tot het verrichten van diensten met een beperkte omvang niet tot werkgever maken. Dit zou voor betrokkenen te veel lasten met zich zou brengen.

De SER wijst eveneens op het beperkte belang van bepaalde werknemers met een kleine dienstbetrekking bij een verzekering tegen loonderving. Als de betrokkene zelf of diens partner naast de kleine dienstbetrekking een «hoofdkomen» heeft, is het verzekerde loon niet noodzakelijk voor het levensonderhoud. Overigens kan het beschermingsargument niet alleen doorslaggevend zijn voor de afbakening van verzekerde arbeidsrelaties. Het financiële draagvlak vergt immers een collectieve verzekering waarin hoge en lage risico's op werkloosheid en arbeidsongeschiktheid worden verevend. Ook voor het financiële draagvlak is de betekenis van kleine dienstbetrekkingen beperkt.

Bij een geringe omvang van de werkzaamheden bestaat geen of slechts een beperkt recht op een uitkering. Het dagloon van een WAO- of WW-uitkering is gebaseerd op de (lage) verdiensten. Het belang van een uitkering wordt daarmee beperkt. Bij een zeer geringe omvang kunnen ook de wekeneis en een jareneis in de WW een drempel vormen. In dergelijke gevallen weegt het belang van de verzekering niet of nauwelijks op tegen de administratieve lasten voor de werkgever en de uitvoeringskosten bij UWV en Belastingdienst.

Nadelen ondergrenzen

Het uitsluiten van kleine dienstbetrekkingen kent ook mogelijke keerzijden. Met een ondergrens wordt uitsluitend naar individuele arbeidsverhoudingen gekeken. Het is mogelijk dat één en dezelfde persoon in verschillende hoedanigheden en verschillende tijdstippen werkzaam is, en daarmee een substantieel arbeidsinkomen verwerft. Door het uitsluiten van arbeidsverhoudingen met een geringe omvang valt de inkomensbescherming bij arbeidsongeschiktheid en werkloosheid weg.

Het uitsluiten van kleine dienstbetrekkingen kan tevens het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik vergroten. Zo is denkbaar dat constructies worden bedacht om dienstbetrekkingen (al dan niet op papier) op te

splitsen om de premieplicht te ontwijken. Voorts zal het, als kleine dienstbetrekkingen niet meer worden geregistreerd in de polisadministratie, voor het UWV aanzienlijk minder eenvoudig zijn om te constateren dat een uitkeringsgerechtigde een dienstbetrekking is aangegaan zonder daarvan melding te doen (bestrijding witte fraude). Om de keerzijden goed in kaart te brengen is een nadere verkenning van de aard en omvang van deze risico's nodig.

Ondergrens voor de echte dienstbetrekking?

Er zijn overwegingen die ervoor pleiten om voor alle arbeidsrelaties (fictieve en echte dienstbetrekkingen) dezelfde minimumvoorwaarden te laten gelden. Het feitelijke verschil tussen deze arbeidsrelaties is immers niet gelegen in de betekenis van de werkzaamheden voor de betrokken werknemer of de hoogte van het inkomen, maar in de juridische kwalificatie van die arbeidsverhouding. De meeste argumenten die pleiten voor een ondergrens bij de fictieve dienstbetrekking, gaan ook op voor de echte dienstbetrekking.

Juridisch is het mogelijk om voor echte dienstbetrekkingen een ondergrens te stellen, voor zover daarbij aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Dergelijke ondergrenzen komen in het buitenland ook voor. In Duitsland zijn «mini-jobs» uitgezonderd van verzekering (banen waarin per maand minder dan ± € 400 wordt verdiend). Het Europese Hof van Justitie heeft hier in 1995 mee ingestemd¹.

Standpunt kabinet

Het kabinet geeft er vooral vanuit het oogpunt van het beteugelen van administratieve lasten de voorkeur aan om minimumvoorwaarden te stellen aan verzekerde arbeidsrelaties. Vanuit het oogpunt van vereenvoudiging en inzichtelijkheid ligt het voor de hand om een beperkt aantal, strikt objectieve voorwaarden te stellen. Met de SER is het kabinet van opvatting dat afwijkende minimumvoorwaarden voor afzonderlijke beroepsgroepen ongewenst zijn.

Voor de uiteindelijke vormgeving en maatvoering van de ondergrenzen zal het kabinet nog onderzoek verrichten. Dat onderzoek zal vooral gericht zijn op de vraag of en op welke wijze de bezwaren kunnen worden ondervangen die zijn onderkend tegen ondergrenzen in het algemeen en bij echte dienstbetrekkingen in het bijzonder.

Het kabinet zal hierbij apart aandacht besteden aan criteria op grond waarvan persoonlijke arbeid in opdracht van particulieren kan worden uitgezonderd van verzekeringsplicht. Voor bedrijven, die ook om andere redenen een financiële administratie nodig hebben, zijn de administratieve lasten van de werknemersverzekeringen minder ingrijpend dan voor natuurlijke personen die huishoudelijke of persoonlijke diensten late verrichten.

Het kabinet heeft de suggestie van de Raad² overwogen om wel de verzekeringsplicht te laten bestaan maar alleen de premieplicht te doen vervallen, dan wel te vereenvoudigen. Het verdient uit oogpunt van kostenallocatie niet de voorkeur om verzekeringsplicht zonder premieplicht te introduceren. Na invoering van Walvis en de Wfsv is al sprake van een sterke vereenvoudiging. Een apart regime voor kleine dienstbetrekkingen met onvermijdelijk een nieuwe afbakeningsproblematiek zou daarom eerder compliceren. Het kabinet ziet daarom, naast het – eventueel – stellen van minimumvoorwaarden, geen voordelen in verzekeringsplicht zonder premieplicht.

¹ HvJ EG 14 december 1995, zaak C-444/93 (Megner en Scheffel vs. Innungskrankenkasse).

² SER-advies, hoofdstuk 5, p. 85.

4.1. Twee varianten voor opbouw personenkring

De SER heeft twee varianten beschreven voor een eenvoudiger regeling van de personenkring. Hoewel de Raad beide varianten bespreekt in het kader van de vormgeving van een gedereguleerde personenkring, beschouwt het kabinet één van deze varianten als een aanzet voor een alternatief leidend beginsel. Beide varianten leiden tot een eenvoudiger regeling en bieden mogelijkheden voor verdergaande harmonisatie met de loonheffing. Variant 2 komt daarnaast tegemoet aan de wens tot een duidelijker afbakening van het begrip werknemer.

Variant 1. Oriëntatie op dienstbetrekking plus generieke uitbreidingsregeling

Omschrijving

In deze variant bestaat de personenkring allereerst uit personen die arbeid in dienstbetrekking verrichten. Het civielrechtelijke begrip dienstbetrekking blijft het leidende beginsel voor verzekering als werknemer en dus ook voor de inhoudingsplicht voor de loonheffing. Daaromheen komt een schil met personen die bij algemene maatregel van bestuur onder de kring van verzekerden worden gebracht: verzekerd is iedereen met een arbeidsinkomen, met uitzondering van degenen die de desbetreffende arbeid verrichten in de zelfstandige uitoefening van het bedrijf of beroep. Voor deze fictieve dienstbetrekkingen geldt een (nader te bepalen) generieke omvang- en duurvereiste¹.

Generieke uitbreidingsbepaling

Naast de hoofdregel zal in deze variant sprake zijn van verzekering als werknemer als voor een andere (rechts)persoon tegen betaling arbeid in persoon wordt verricht en deze arbeid voldoet aan (nader te bepalen) duur- en omvangvereisten. Deze uitbreidingsbepaling vindt geen toepassing als de arbeid wordt verricht als zelfstandige ondernemer.

Uitbreiding van de personenkring is van belang voor personen die in vergelijkbare mate als werknemers in dienstbetrekking voor hun inkomen afhankelijk van het persoonlijk verrichten van arbeid. Deze personen hebben een met werknemers vergelijkbare sociaal-economische positie. Door hen toegang te bieden tot het publiek stelsel van sociale zekerheid, komen zij in aanmerking voor inkomensbescherming, reïntegratie en activering. Voorts kan een «extra schil» rondom de dienstbetrekking het uitwijken naar andersoortige arbeidsrelaties voorkomen (rechtsvormen-vlucht).

In plaats van de huidige gedetailleerde regeling met voor veel beroepsgroepen afzonderlijke bepalingen en variaties naar wet, kent deze variant – in lijn met het SER-advies – een generieke uitbreidingsregeling met eenduidige voorwaarden voor de omvang en de duur van de verrichte arbeid. Deze regeling wordt in één besluit opgenomen in plaats van de huidige regeling die deels in de wet, deels in een AMvB en ook nog in een ministeriële regeling is vervat.

¹ De SER kiest in zijn advies over de personenkring eveneens voor handhaving van de dienstbetrekking als leidend beginsel en daarnaast voor uitbreiding van de personenkring met een «extra schil», de fictieve dienstbetrekking. De SER beschrijft daarvoor, zonder een keuze te maken, twee modellen. In deze variant wordt de uitbreidingsregeling uitgewerkt overeenkomstig een van deze modellen.

Voor de beroepsgroepen die nu verzekerd zijn op grond van een fictieve dienstbetrekking, betekent deze opzet dat voor de verzekering niet langer het beroep maatgevend is, maar de feitelijke verdiensten in een bepaalde periode. Als een persoon voldoet aan de geformuleerde ondergrenzen qua duur en omvang, is hij als werknemer verzekerd. Daarvoor is niet langer relevant of hij deelvisser is, musicus, stagiaire, thuiswerker of bestuurder van een coöperatieve vereniging.

Voordelen van deze variant

De oriëntatie op de dienstbetrekking, die in deze variant behouden blijft, functioneert voor het overgrote deel van de arbeidsverhoudingen goed. In veruit de meeste gevallen bestaat geen twijfel over de aanwezigheid van een gezagsverhouding en dus van een dienstbetrekking. Daarbij komt dat de specifieke afbakeningsproblemen met arbeid door zelfstandigen zijn opgelost met de per 1 januari 2005 in werking getreden Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR.

Ook in veel andere Europese landen en in de VS is het gezagscriterium het onderscheidende criterium om te bepalen of een werkende de status van werknemer of zelfstandige heeft.

Door bij de vormgeving van de uitbreidingsbepaling uit te gaan van één uniforme voorwaarde omtrent de hoogte van het loon en één uniforme voorwaarde omtrent de duur van de arbeidsrelatie worden de regels voor en de uitvoering van de personenkring vereenvoudigd. Voor de partijen bij een arbeidsrelatie wordt het veel eenvoudiger vast te stellen of een verzekering als werknemer ontstaat, dan wel of iemand onder de loonheffing valt.

Deze uitbreidingsbepaling is daarnaast meer flexibel dan de huidige, omdat maatschappelijke of sociaal-economische veranderingen niet leiden tot wijziging of aanvullingen op de thans bestaande specifiek benoemde (en soms ook weer gedateerde) beroepsgroepen.

De voorgenomen generieke regeling maakt tevens een verdere harmonisatie met het fiscale werknemersbegrip mogelijk. Het werknemersbegrip voor de loonheffing kan grotendeel op dezelfde leest worden geschoeid, zonder in strijd te komen met het beginsel van «pay-as-you-earn», een belangrijk uitgangspunt van de loonheffing. Een verdere harmonisatie van de sociale en fiscale wetgeving wordt hierdoor mogelijk. Dit is van belang voor de Belastingdienst die vanaf 2006 de heffing van werknemerspremies overneemt van UWV. Een verdergaande harmonisatie van de werknemersbegrippen is bovendien van belang voor opdrachtgevers/werkgevers.

Nadelen van deze variant

De oriëntatie op de dienstbetrekking laat de afbakeningsproblematiek in stand voor die arbeidsrelaties die op andersoortige wijze dan in dienstbetrekking worden verricht en waarbij de opdrachtnemer niet in het bezit is van een VAR als zelfstandige ondernemer. Enkel voor de zelfstandige ondernemer met een VAR is de afbakeningsproblematiek opgelost. Voor alle andere opdrachtnemers en hun opdrachtgevers kan deze problematiek blijven voortduren.

Bovendien blijkt dat ook onder de huidige kring, zonder dat aan de gezagsverhouding wordt voldaan, van werknemerschap sprake kan zijn, namelijk als wordt voldaan aan de huidige vereisten voor duur en omvang van de arbeidsrelatie (artikel 5 Rariteitenbesluit). Het begrip dienstbetrekking is dus niet in alle gevallen doorslaggevend. Een criterium omtrent omvang en duur wel.

Daar komt bij dat maatschappelijke kringen in toenemende mate twijfel uiteten aan het «nut» van de dienstbetrekking bij zogenoemde kruimelverzekeringen. Tegenover toenemende administratieve lasten bij bedrijfsleven en uitvoerende instanties staan beperkingen van het daadwerkelijke recht op uitkering¹. Hier wordt invoering van een ondergrens aan de dienstbetrekking bepleit.

¹ Zie in dit verband het rapport van MKB van 1 februari 2005 over arbeidsrelaties van minimale omvang en de omvangrijke administratieve lasten die dat oplevert voor bedrijfsleven en uitvoerende instanties terwijl uitkeringsrechten ontbreken.

De generieke uitbreidingsbepaling heeft als nadeel dat de groepen die nu in wet- en regelgeving specifiek zijn benoemd, nog enkel het werknemerschap kunnen ontlenen aan het voldoen aan de generieke regel.

Variant 2. Oriëntatie op (afwezigheid van) zelfstandigheid met generieke ondergrens

Omschrijving

Het uitgangspunt in deze variant is dat alle arbeid die niet wordt verricht in de uitoefening van een bedrijf, of in de zelfstandige uitoefening van een beroep tot een verzekering als werknemer leidt. De primaire vraag bij de toetsing van de arbeidsrelatie is dus of de arbeid «als zelfstandige» wordt verricht. Als dat het geval is, is een verdere toetsing niet aan de orde: er is per definitie geen verzekeringsplicht.

Als geen sprake is van arbeid als zelfstandige, is de vervolgvraag of de arbeidsrelatie voldoet aan de minimumvoorwaarden qua omvang en duur. Ook hier geldt weer dat indien niet aan deze voorwaarde is voldaan, er niet verder getoetst behoeft te worden: een verzekering als werknemer is dan niet aan de orde.

Als de twee eerste stappen zijn doorlopen, resteert alleen de vraag of de arbeidsrelatie in de wet is uitgezonderd. Voor een beperkt aantal categorieën arbeidsrelaties is op dit moment in de wet een uitzonderingsbepaling opgenomen. Deze arbeidsrelaties worden in § 4.2 nader geduid.

Voordelen van deze variant

De opdrachtgever of werkgever kan via een eenvoudig stappenplan bepalen of de arbeidsrelatie verzekerd is en dus of premies moeten worden ingehouden en afgedragen.

Deze variant heeft als groot voordeel dat geen toetsing aan de gezagsverhouding hoeft plaats te vinden.

Door de generieke ondergrens voor verzekerde arbeidsrelaties vervallen alle aparte voorwaarden voor specifieke beroepsgroepen. Dit maakt de regeling eenvoudiger en inzichtelijker.

In het algemeen is vooraf goed in te schatten of de opdrachtnemer de arbeid als zelfstandige verricht. Indien daarover twijfel bestaat, kan de opdrachtnemer die wegnemen via de een VAR. Een bijkomend voordeel is dat deze variant goed aansluit bij de systematiek van de nieuwe VAR.

Nadelen van deze variant

Als leidend beginsel is toetsing aan (de afwezigheid van) zelfstandigheid een nieuw element. Het is mogelijk dat onzekerheid over de gezagsverhouding wordt vervangen door onzekerheid over zelfstandigheid. In dat geval zal mogelijk grote druk ontstaan op de VAR-procedure (veel meer aanvragen en veel meer bezwaar en beroep). Dit zou de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid onder druk kunnen zetten.

Een generieke ondergrens voor alle dienstbetrekkingen kan leiden tot ongelijke behandeling. Naar verwachting zullen vooral vrouwen werkzaam zijn in dienstbetrekkingen die door hun omvang buiten de verzekering blijven.

De variant kan gedragseffecten oproepen zoals het splitsen van dienstbetrekkingen om premieheffing te ontwijken.

Door de afschaffing van specifieke regelingen voor beroepsgroepen treden verschuivingen op tussen werknemers en niet-werknemers. Wie nu

als werknemer verzekerd is, zou dat onder de voorgestelde variant niet meer kunnen zijn en omgekeerd. Als deze variant ook in de Wet LB wordt doorgevoerd, heeft dit tot gevolg dat de afbakening tussen resultaatgenieters en (fictief) werknemers wijzigt. Huidige resultaatgenieters van wie de arbeidsrelatie voldoet aan de minimumvoorwaarden, zouden volledig onder de loonheffing gaan vallen.

Afweging voor- en nadelen

De tweede variant behoeft een nadere en meer gedetailleerde uitwerking om een afgerond oordeel te kunnen geven over de gevolgen van deze variant voor de huidige personenkring, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. Het is denkbaar dat over het begrip zelfstandigheid eenzelfde afbakeningsdiscussie ontstaat als over het begrip gezagsverhouding. Jurisprudentie laat zien dat het begrip zelfstandigheid niet herleidbaar is tot een vast aantal, objectiveerbare criteria. Ook is de vraag of de fiscale wetgeving en de werknemersverzekeringen over het begrip eenduidig zijn. Dat maakt voor de opdrachtgever de toets niet eenvoudiger dan de huidige toets van de dienstbetrekking (vooral van het element gezagsverhouding). Daar komt bij dat jurisprudentie niet direct een leidraad vormt omdat het enige tijd duurt vooraleer over deze nieuwe personenkring rechtspraak is ontstaan. Als de variant te zeer gaat leunen op de VAR-regeling kan de uitvoering hiervan onder druk komen te staan. Dat zou ook strijdig zijn met een doel van de heroverweging, namelijk om voorafgaand duidelijkheid over de verzekeringsplicht te scheppen zonder een oordeel van een uitvoeringsorgaan (een VAR of een beschikking verzekeringsplicht) Het moet in beginsel voor iedere opdrachtnemer mogelijk zijn om zelf zijn rechten en plichten te beoordelen.

Het verlaten van het begrip dienstbetrekking en in plaats daarvan een ieder die niet als zelfstandige wordt beschouwd als werknemer te beschouwen, is een vergaande stap die eerst zeer goed op zijn merites moet worden gewogen. Desalniettemin wil het kabinet dit pad bewandelen om de mogelijkheden van deze variant goed te onderzoeken. Ook als het resultaat van dit onderzoek is dat variant 1 wordt uitgewerkt, is een dergelijke exercitie als zodanig leerzaam voor de toekomst.

4.2. Specifieke uitzonderingen voor verzekering als werknemer

In beide varianten moet vervolgens gezien worden of er aanleiding is om specifieke arbeidsrelaties uit te zonderen van een verzekering als werknemer. De huidige regeling van de personenkring kent uitzonderingsbepalingen voor bepaalde beroepsgroepen. Het kabinet heeft onderzocht of deze bepalingen moeten worden gehandhaafd.

De overwegingen op grond waarvan dienstbetrekkingen thans zijn uitgezonderd zijn:

- a. Voor de betreffende persoon bestaat een alternatieve wettelijke bescherming tegen sociale risico's.
- b. De beperking is noodzakelijk in verband met de rechtszekerheid of ter voorkoming van oneigenlijk gebruik van de verzekering.
- c. Natuurlijke personen worden gevrijwaard van administratieve lasten die onevenredig zwaar zijn ten opzichte van het belang van de werknemer en het algemeen belang (collectiviteit en draagvlak).

Deze overwegingen hebben geleid tot de volgende wettelijke uitzonderingen (artikel 6 ZW/WAO/MW):

- Ministers en andere politieke ambtsdragers
- Degene met verplichtingen ten aanzien van: de landsverdediging, de bescherming van de openbare orde en veiligheid of de vrijwillige

- gemeentelijke brandweer (NB: de WW kent enkel de vrijwillige politie-beambte en de vrijwillige gemeentelijke brandweer)
- De directeur-groootaanhouder
 - Degene die een geldige VAR-wuo of VAR-dga heeft getoond in een arbeidsrelatie
 - Degene die doorgaans minder dan 3 dagen per week werkzaam is in de particuliere huishouding

Voor *politieke ambtsdragers* is vanwege hun politieke functie een alternatieve wettelijke bescherming getroffen. Er is daarom reden hen niet onder de werkingssfeer van de werknemersverzekeringen te laten vallen.

Voor wat betreft *personen belast met de landsverdediging, de bescherming van de openbare orde of de leden van de vrijwillige brandweer*, kan worden opgemerkt dat deze bepalingen in beide varianten van § 4.1. geen functie meer lijkt te hebben.

Vrijwilligers die politie- of brandweertaken uitvoeren ontvangen in beginsel geen loon, en zijn om die reden al niet als werknemer aan te merken. Deze uitzonderingsbepaling kan dan ook vervallen.

De *directeur-groootaanhouder* (dga) in de zin van de Regeling aanwijzing directeur-groootaanhouder¹ is uitgezonderd van een verzekering als werknemer. Door zijn positie als groootaanhouder is er materieel geen sprake van een dienstbetrekking met de vennootschap. Er is geen aanleiding de dga toe te laten tot de personenkring van de werknemersverzekeringen. Om te voorkomen dat allerlei discussies rond de juridische kwalificatie van de dga opnieuw ontstaan, dient deze groep expliciet uitgezonderd te blijven van de verzekeringsplicht.

De uitzondering voor de persoon die *huishoudelijke of persoonlijke diensten verricht ten behoeve van een natuurlijke persoon* dient te blijven bestaan. Dit personeel is van de werknemersverzekeringen uitgezonderd om natuurlijke personen, bij wie dit personeel arbeid verricht, te vrijwaren van de administratieve lasten van het voeren van een loonadministratie. De handhaafbaarheid van de verzekeringsplicht bij huishoudelijke arbeid zou een vrijwel onmogelijke opgave zijn. Op dit moment loopt een discussie met de Kamer over de markt van persoonlijke dienstverlening. In dat kader zijn beleidsopties die interfereren met de herziening van de kring van personen. Het moge duidelijk zijn dat deze opties inpasbaar moeten zijn in de meer generieke herziening van de kring van personen van de werknemersverzekeringen.

De houder van een *VAR-winst of VAR-dga* is niet verzekerd in een arbeidsrelatie waar hij die verklaring heeft gebruikt. Zelfstandigheid, dat wil zeggen fiscaal ondernemerschap, leidt niet tot een expliciete uitzondering op de verzekering als werknemer. Dat is ook niet nodig omdat voor het overgrote deel van de zelfstandigen volstrekt duidelijk is dat zij niet in dienstbetrekking werkzaam zijn. Juist voor de categorie waarbij die duidelijkheid ontbreekt, is de mogelijkheid gecreëerd om via de VAR uitsluitel te verkrijgen over de (afwezigheid van) een verzekering als werknemer.

Het kabinet houdt vast aan de leeftijdsgrens voor verzekering bij 65 jaar. De inkomensbescherming voor werknemers vanaf 65 jaar is geregeld via de AOW en (meestal) aanvullende pensioenen. Het kabinet acht het onnodig de betrokken werknemers daarnaast wettelijk te verzekeren tegen loonderving als gevolg van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid.

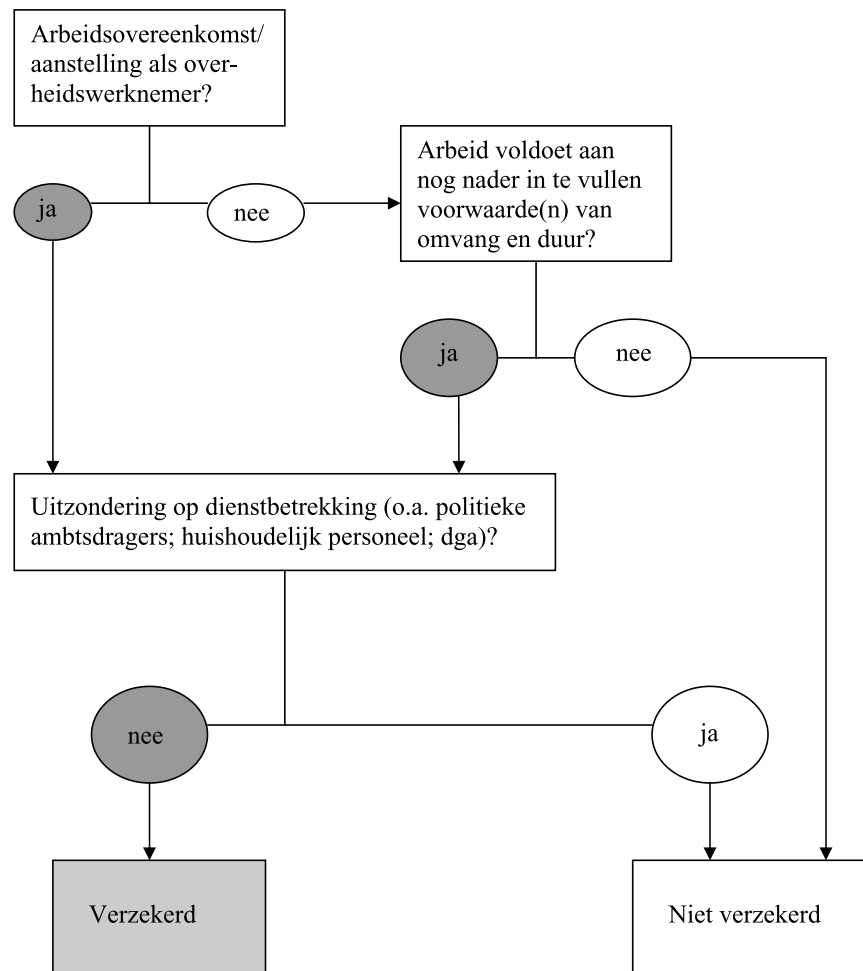
Daarnaast wordt van werknemerschap uitgezonderd de vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft, en de persoon op wie op grond van een verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie de wetgeving

¹ Regeling aanwijzing directeur-groootaanhouder, Stcrt. 1997, nr. 248.

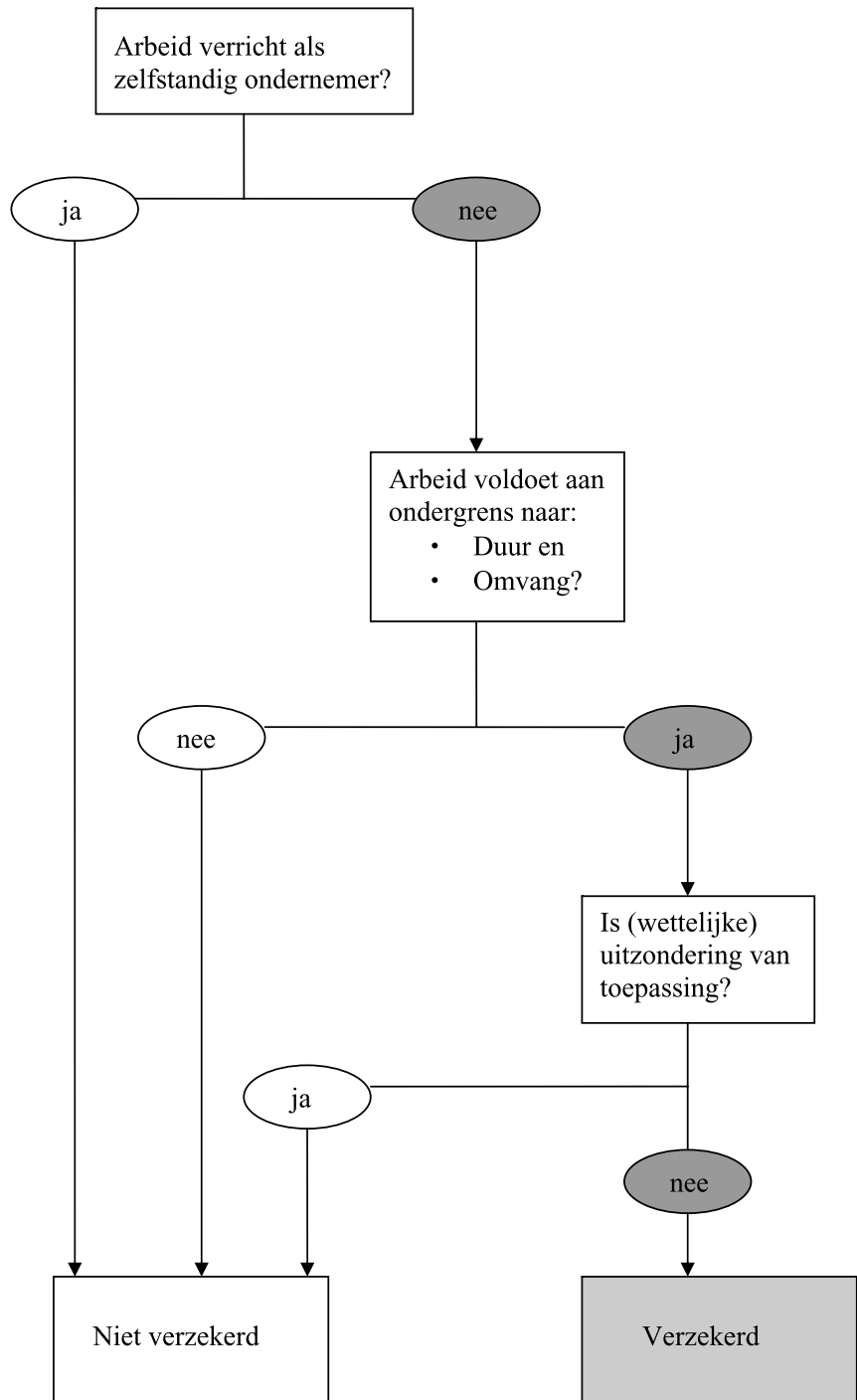
van een andere mogelijkheid van toepassing is. Gezien het feit dat deze uitzonderingen niet voortvloeien uit de aard van de verrichte arbeid zal hierop – in dit kader – verder niet worden ingegaan.

Onderstaande schema's geven de opbouw van de personenkring volgens de beide varianten weer. De uitzonderingsbepalingen voor specifieke beroepsgroepen die het kabinet wil handhaven, zijn hierin meegenomen.

Nieuwe personenkring werknemersverzekeringen volgens variant 1.



Nieuwe personenkring werknemersverzekeringen volgens variant 2.



4.3. Vervolgactiviteiten

Het kabinet zal de in paragraaf 4.1. besproken varianten beide nader bestuderen om te bezien of de geconstateerde knelpunten op een zodanige wijze kunnen worden opgelost dat de gewenste harmonisatie en vereenvoudiging kan worden bereikt. Daarbij gaat het om haalbaarheid, uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. De uitkomsten van deze studie wil het kabinet vóór 1 december 2005 aan de Kamer aanbieden.

Het kabinet zal vervolgens, bij een eventuele positieve conclusie, tevens een keuze maken voor een van de modellen en op basis daarvan een wetswijziging voorbereiden. Het wetsvoorstel zou in dat geval in 2006 bij de Tweede Kamer kunnen worden ingediend.

VAR-row

Met de Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR zijn alleen aan de VAR-wuo en VAR-dga de uitgebreide rechtsgevolgen toegekend. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel heeft het kabinet toegezegd te bezien of vereenvoudiging en harmonisatie van de personenkring ertoe kan leiden dat de uitgebreide rechtsgevolgen ook worden verbonden aan de VAR-row (resultaat overige werkzaamheden)¹. De veronderstelling is dat ook personen die anders dan in dienstbetrekking en anders dan als werknemer arbeid verrichten, behoefte hebben aan duidelijkheid vooraf over hun verzekerde status (wel of geen werknemer).

De overweging om indertijd geen uitgebreide rechtsgevolgen te verbinden aan de VAR-row was dat de aanvraagprocedure van de VAR niet is ingericht voor het onderscheiden van fictieve dienstbetrekking en overige arbeidsrelaties (fiscaal: resultaatgenieters). Hiervoor zou de aanvrager een veel uitgebreider vragencomplex moeten doorlopen. Dit stuit op de beperkingen van wat met een aanvraagformulier uitgevraagd kan worden, alsmede op de mogelijkheden voor een geautomatiseerde beoordeling daarvan.

Het kabinet wil in het kader van de personenkring het onderscheid tussen arbeidsovereenkomsten en andere arbeidsrelaties zo veel mogelijk terugdringen. Daarnaast zal het kabinet de voorwaarden voor de fictieve dienstbetrekking in aantal beperken en objectiveren. Hiermee wordt het onderscheid tussen fictieve dienstbetrekkingen en niet verzekerde arbeidsrelaties veel duidelijker.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 677, nr. 7;
Kamerstukken I, 2004–05, 29 677, C.