

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

1067

Vragen van het lid **Van Kent** (SP) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *het bericht dat er een miljardenstrop dreigt voor de overheid door de nieuwe zzp-wet* (ingezonden 8 november 2019).

Antwoord van Minister **Koolmees** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid), mede namens de Staatssecretaris van Financiën (ontvangen 13 december 2019).

Vraag 1, 2 en 3

Wat is uw reactie op het artikel uit De Telegraaf dat er een miljardenstrop dreigt voor de overheid door de nieuwe zzp-wet?¹

Wat is uw reactie op de berekening van het CNV dat de invoering van de zelfstandigenverklaring, zoals die nu ter internetconsultatie voorligt, kan leiden tot structureel ruim 1,7 miljard euro minder premie- en belastinginkomsten? Waarom heeft u zelf nog geen onderzoek gedaan naar de financiële gevolgen van de invoering van de zelfstandigenverklaring? Bent u bereid dat alsnog te gaan doen?

Antwoord 1, 2 en 3

Het kabinet waardeert de bereidheid van het Christelijk Nationaal Vakverbond om mee te denken en deelt het belang dat de bond hecht aan het in kaart brengen van de gevolgen van de aangekondigde maatregelen voor de arbeidsmarkt en de inkomsten en uitgaven van de overheid. Het conceptwetsvoorstel minimumbeloning zelfstandigen en zelfstandigenverklaring was de afgelopen periode nog volop in ontwikkeling. Het kabinet kiest ervoor om in dit stadium de contouren van de maatregelen kenbaar te maken en via internetconsultatie input te vergaren. Zoals bekend is er daarom nog onvoldoende tijd geweest om de effecten in kaart te brengen. Temeer omdat het kabinet eraan hecht dat dit grondig en nauwkeurig gebeurt en dat is, zo wijzen ook verkennende gesprekken met verschillende onderzoeksbureaus uit, een zeer complexe opgave. Complexer dan de berekening van het CNV doet vermoeden. Zo is er geen aandacht voor de uitgavenkant (werknemers met een zelfstandigenverklaring kunnen immers geen aanspraak maken op de werknemersregelingen) en is de inschatting van de groep die hier naar verwachting gebruik van zal maken gebaseerd op een aantal aannames die niet zonder nader onderzoek te staven zijn.

¹ De Telegraaf, «CNV: miljardenstrop overheid door zzp-wet», d.d. 5 november 2019

Het kabinet is dan ook bezig met het laten uitvoeren van een uitgebreid onderzoek naar de arbeidsmarkteffecten van de aangekondigde maatregelen met betrekking tot het werken als zelfstandige. Ook de effecten van de zelfstandigenverklaring zullen van dit onderzoek onderdeel uitmaken. Een kwantitatieve inschatting van de arbeidsmarkteffecten is vervolgens een belangrijk element in de berekening van de financiële gevolgen van de maatregel. Ik heb tijdens het VAO arbeidsmarktbeleid van 4 september jl. toegezegd uw Kamer de uitkomsten van dit arbeidsmarkteffectenonderzoek gelijktijdig met de indiening van het wetsvoorstel te doen toekomen.

Vraag 4, 5 en 6

Waarom kiest het kabinet ervoor, met de invoering van de zelfstandigenverklaring, dat werknemers die meer dan 75 euro per uur verdienen zich kunnen gaan onttrekken van ons solidaire sociale stelsel?

Ligt de motivatie daarvoor vooral in de ophef die er destijds was bij de invoering van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelatie (DBA)? Herinnert u zich de woorden van de Staatssecretaris van Financiën dat ook in die periode van ophef over de Wet DBA de totale omzet van zzp'ers is toegenomen: «...Daaruit blijkt dat de totale omzet van de zzp'ers is toegenomen. Wij weten allemaal – ik zal de eerste zijn die het zegt, anders gaat de heer Van Weyenberg het zeggen – dat er natuurlijk zzp'ers zijn die opdrachten hebben verloren. En ja, er zijn zelfs zzp'ers die hebben ontdekt dat hun line of work, hun businessmodel, helemaal niet past bij wat we op dit moment «een zelfstandige» noemen»? Waarom is het volgens u dan toch nodig om met een zelfstandigenverklaring te komen die potentieel op grote schaal ons solidaire sociale stelsel kan gaan ondermijnen?²

Antwoord 4, 5 en 6

Met de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (Wet DBA) werd in 2016 beoogd duidelijkheid te scheppen over de vraag wanneer geen sprake is van een dienstbetrekking. Onder een deel van de zelfstandigen en opdrachtgevers leverde de Wet DBA juist onrust op. Sommige opdrachtgevers bleken huiverig te zijn om zelfstandigen in te huren en zelfstandigen waren bang hun opdrachten kwijt te raken. Dit leidde tot zorgen en onzekerheid over werk en inkomen. Vanwege deze onrust heeft het kabinet in 2016 een handhavingsmoratorium ingesteld. De handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelaties door de Belastingdienst richt zich momenteel alleen op kwaadwillenden en vanaf 1 januari 2020 ook op degenen die aanwijzingen van de Belastingdienst gegeven vanaf 1 september 2019 niet (afdoende) binnen een redelijke termijn opvolgen.

Opdrachtgevers kunnen terughoudend zijn om zelfstandigen in te huren omdat de gevolgen van een verkeerde kwalificatie van de arbeidsrelatie groot kunnen zijn. Als er sprake blijkt te zijn van een arbeidsovereenkomst en van een dienstbetrekking, heeft dat fiscaalrechtelijke, sociale zekerheidsrechtelijke en arbeidsrechtelijke gevolgen. Het kabinet acht het wegnemen van onrust en het borgen van ruimte voor ondernemen van groot belang. Zelfstandigen hebben een belangrijke positie op de arbeidsmarkt. Het is belangrijk dat zelfstandigen om de juiste redenen kiezen voor het ondernemerschap en dat opdrachtgevers zich niet laten weerhouden om zelfstandigen een opdracht te geven vanwege onduidelijkheid over mogelijke gevolgen ten aanzien van de status van de arbeidsrelatie. Daarom acht het kabinet het van belang om met een aantal maatregelen te komen die erin voorzien dat partijen duidelijkheid hebben over de gevolgen ten aanzien van de status van de arbeidsrelatie. Het invoeren van een zelfstandigenverklaring is één van die maatregelen. Vervolgens kan na invoering van het wetsvoorstel minimumbeloning zelfstandigen en zelfstandigenverklaring en de webmodule het huidige handhavingsmoratorium gefaseerd worden afgebouwd.

De zelfstandigenverklaring is bedoeld voor zelfstandigen en niet als vrijbrief voor werknemers. Het is echter niet te voorkomen dat werknemers er gebruik van zullen maken. Wel is de maatregel zo vormgegeven dat deze niet aantrekkelijk is voor werknemers. Dat komt door een aantal cumulatieve voorwaarden, zoals het vereiste van een inschrijving bij de Kamer van Koophandel en de maximale duur van 1 jaar waarvoor een zelfstandigenver-

² AO Uitvoerings- en handhavingsproblematiek Wet DBA, d.d. 29 juni 2017

klaring gebruikt kan worden bij dezelfde opdrachtgever. Bovendien geldt een samentelregeling waardoor het bij langdurige contracten niet mogelijk is dat een werknemer als zelfstandige aan de slag gaat bij zijn voormalig werkgever. Daarnaast vervallen veel voordelen van het werknemerschap als de zelfstandigenverklaring wordt toegepast, zoals doorbetaling bij ziekte en de ontslagbescherming.

Vraag 7

Welke controle en handhaving is er voorzien zodat er geen loopje kan worden genomen met de voorwaarden van de zelfstandigenverklaring? Krijgt de Inspectie SZW hier een rol in?

Antwoord 7

In beginsel gaat op dat het aan de werkende en de werkverstrekker is om de zelfstandigenverklaring juist toe te passen. Zij dienen zelf na te gaan of aan de voorwaarden wordt voldaan. Indien dat niet het geval is, dan kunnen geen rechten ontleend worden aan de zelfstandigenverklaring en moeten zij dus beoordelen of in of buiten dienstbetrekking wordt gewerkt.

Ten aanzien van de loonheffingen houdt de Belastingdienst toezicht op de toepassing van de zelfstandigenverklaring. Daarbij ligt de bewijslast dat aan de cumulatieve voorwaarden van zelfstandigenverklaring wordt voldaan, bij de werkverstrekker. Indien niet aan de cumulatieve voorwaarden wordt voldaan, kunnen – indien sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking – op grond van het gebruikelijke regime uit de Wet op de loonbelasting 1964 correctieverplichtingen, naheffingsaanslagen en boetes opgelegd worden door de Belastingdienst.

Indien een werkende met een zelfstandigenverklaring een uitkering bij het UWV aanvraagt, zal het UWV nagaan of voldaan is aan de voorwaarden van de zelfstandigenverklaring. Het UWV gaat dus ook na of er sprake is van een geldige zelfstandigenverklaring. Daarbij geldt dat de werkende dient te bewijzen dat niet aan de voorwaarden is voldaan. De bewijsplicht – wie stelt die bewijst – ligt bij deze werkende. Acht het UWV het aannemelijk dat is voldaan aan de voorwaarden, dan zal het UWV geen verder onderzoek verrichten. Er geldt dan geen verzekeringsplicht. De opdrachtnemer heeft geen recht op een uitkering. Is het UWV echter van oordeel dat aannemelijk is dat niet voldaan is aan de voorwaarden van de zelfstandigenverklaring dan zal het onderzoek worden voortgezet. Het UWV gaat dan na of sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking. Is dat het geval, dan is er sprake van een verzekeringsplicht en (indien ook aan de overige voorwaarden van de uitkering is voldaan) recht op een uitkering.

Indien een werkende met een zelfstandigenverklaring zich op het standpunt stelt dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst en bijvoorbeeld een beroep doet op bepaalde arbeidsrechtelijke bescherming of cao-bepalingen, dan dient allereerst de vraag of er sprake is van een geldige zelfstandigenverklaring beantwoord te worden. Is dat niet het geval dan zal beoordeeld moeten worden welke kwalificatie aan de arbeidsrelatie gegeven moet worden. Daarbij spelen de feiten en omstandigheden van het individuele geval een belangrijke rol. Bij verschil van inzicht kunnen contractspartijen (of hun vertegenwoordigers) naar de civiele rechter stappen.

Overigens schat het kabinet in dat de kans niet groot is dat werkenden met een zelfstandigenverklaring, die aan alle voorwaarden voldoet, vaak naar de rechter zullen stappen om zich toch als werknemers te laten kwalificeren, omdat ze zelf bewust voor de verklaring en dus ook voor alle gevolgen hebben gekozen.

De Inspectie SZW houdt toezicht op de publiekrechtelijke arbeidswetgeving. De zelfstandigenverklaring heeft hier geen betrekking op. Daarom heeft de Inspectie SZW in dit kader geen rol.

Vraag 8, 9 en 10

Geldt de administratieplicht die is voorzien in het conceptwetsvoorstel «minimumbeloning zelfstandigen» voor alle zzp'ers?

Waarom kiest u ervoor dat zzp'ers beboet kunnen worden als ze niet voldoen aan die administratieplicht?

Waarom kiest u er niet voor om de bewijslast, dat opdrachtnemers/zzp'ers boven dat minimumtarief worden betaald, bij opdrachtgevers te laten?

Antwoord 8, 9 en 10

Laat ik vooropstellen dat de conceptvoorstellen op dit moment ter consultatie voorliggen. Zowel inhoud als vormgeving kunnen nog wijzigen. Het voorstel is pas bij indiening aan uw Kamer een voorstel van het kabinet.

In het conceptwetsvoorstel staat beschreven dat opdrachtgevers gehouden zijn de door hen ingeschakelde zelfstandigen een minimumtarief te betalen van 16 euro per uur (exclusief btw). De opdrachtgever is dus verantwoordelijk om elke ingeschakelde zelfstandige minimaal het minimumtarief te betalen. Op grond van het voorstel is het dan ook de opdrachtgever die moet controleren of aan de verplichtingen van de wet is voldaan. Op basis van informatie over de daadwerkelijk gemaakte kosten en bestede uren van de zelfstandige zal de opdrachtgever moeten beoordelen of hij aan de wet voldoet. Daarmee ligt de verantwoordelijkheid dat tenminste het minimumtarief wordt betaald bij de opdrachtgever.

De opdrachtgever is voor die gegevens wel grotendeels afhankelijk van de informatie van de zelfstandige, die mogelijk buiten het zicht van de opdrachtgever werkt. Daarom wordt de zelfstandige verantwoordelijk voor het administreren en aanleveren van informatie. De administratieplicht die is voorzien in het conceptwetsvoorstel minimumbeloning zelfstandigen geldt voor alle zelfstandigen.

Zoals uit het concept blijkt, betekent dit dat beide partijen – zelfstandige en opdrachtgever – ieder hun eigen verantwoordelijkheden hebben. De zelfstandige is verantwoordelijk om informatie aan te leveren. De zakelijke opdrachtgever is verantwoordelijk om deze informatie te controleren, te administreren en te zorgen dat minimaal het minimumtarief wordt betaald. Deze verplichtingen zijn opgenomen om te bevorderen dat daadwerkelijk ten minste het minimumtarief betaald wordt. Daarom zijn de belangrijkste verplichtingen uit het conceptwetsvoorstel beboetbaar gesteld. Omdat de verplichtingen van de zelfstandige in de sfeer van de informatieverplichtingen en administratieve eisen ligt, is volstaan met een maximale boete gelijk aan de tweede categorie. De opdrachtgever is daarentegen verantwoordelijk om minimaal het minimumtarief te betalen en heeft daarbij een hoge mate van verantwoordelijkheid om zich van de informatie te vergewissen.

Vraag 11

Waarom bent u nu alleen met voorstellen voor een minimumtarief en een zelfstandigenverklaring gekomen en niet met het voorstel voor de webmodule voor de «midden categorie» zzp'ers? Hoe lang moeten we daar nog op wachten?

Antwoord 11

De webmodule vereist geen wetgeving, waardoor dit instrument niet ter internetconsultatie is voorgelegd. In de brief aan uw Kamer van 22 november jl. is de webmodule uitgebreid toegelicht. Daarnaast zal, zoals ook in deze brief staat, een breed gesprek worden gevoerd over de wijze waarop wordt gewerkt en in hoeverre bepaalde werkwijzen zich al dan niet lenen voor werken buiten dienstbetrekking.

Vraag 12

Waarom gaat u niet gewoon handhaven op schijnzelfstandigheid door het opheffen van handhavingsmoratorium, in plaats van dergelijke niet sociale, niet solidaire en contraproductieve voorstellen te doen?

Antwoord 12

Schijnzelfstandigheid is geen welomschreven juridisch begrip en daarmee geen op zichzelf staande overtreding die direct beboet kan worden. Wel kan schijnzelfstandigheid ertoe leiden dat wet- en regelgeving met betrekking tot arbeid, sociale zekerheid, fiscaliteit en migratie wordt ontweken dan wel overtreden.

Het kabinet heeft een moratorium ingesteld voor de handhaving op de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen, vanwege de door de opdrachtgevers en opdrachtnemers ervaren onduidelijkheid in wetgeving en de maatschappelijke onrust die zou ontstaan als de Belastingdienst zou gaan handhaven. Het moratorium geldt niet als er sprake is van kwaadwillendheid. Vanaf 1 januari 2020 kan ook gehandhaafd worden als aanwijzingen van de Belastingdienst die na 1 september 2019 zijn gegeven niet afdoende binnen

een redelijke termijn worden opgevolgd. Zoals is aangegeven in de derde voortgangsbrief «werken als zelfstandige» aan uw Kamer zal het huidige handhavingsmoratorium na invoering van de maatregelen (zelfstandigenverklaring, minimumtarief en webmodule) gefaseerd worden afgebouwd.

De Inspectie SZW werkt risicogericht en programmatisch om een zo groot mogelijk maatschappelijk effect bereiken. Daarom stuurt de Inspectie op de inzet van middelen daar waar de meest risicovolle situaties en bedrijven zich voordoen. In de meeste programma's die gericht zijn op de bevordering van eerlijk werk wordt onderzoek gedaan naar mogelijke schijnzelfstandigheid, daar waar het toezicht op de arbeidswetgeving dit noodzakelijk maakt. De Inspectie hanteert geen handhavingsmoratorium.

Het minimumtarief en de zelfstandigenverklaring zijn onderdeel van een totaalpakket aan zzp-maatregelen. Het minimumtarief richt zich op armoedebestrijding aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De zelfstandigenverklaring neemt zoveel mogelijk onzekerheid aan de bovenkant van de arbeidsmarkt weg over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Met het oog op deze doelstellingen is het kabinet van mening dat deze maatregelen noodzakelijk zijn. Een andere maatregel, de webmodule, houdt verband met de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen. Zoals ook in de vierde voortgangsbrief aan uw Kamer beschreven staat, is het uitgangspunt dat een afgegeven opdrachtgeversverklaring onder voorwaarden de opdrachtgever vooraf zekerheid geeft dat geen loonheffing hoeft te worden ingehouden en afgedragen en geen premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet hoeven te worden betaald. Deze vrijwaring geldt alleen voor zover de vragen in de webmodule naar waarheid zijn ingevuld en er in de praktijk dienovereenkomstig wordt gewerkt. Daarmee is de webmodule een belangrijk instrument in het totaalpakket van zzp-maatregelen.