

AH 2956
2022Z03962

Antwoord van minister Van Gennip (Sociale Zaken en Werkgelegenheid), mede namens de minister van Economische Zaken en Klimaat en de staatssecretaris van Financiën (ontvangen 2 juni 2022)

Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021-2022, nr. 2267

Vraag 1

Bent u bekend met signalen uit verschillende sectoren (zoals overheden en hoger onderwijs) dat opdrachtgevers, in afwachting van een op handen zijnde start van de handhaving van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (Wet DBA), nu al contracten met zelfstandige ondernemers opschorten, annuleren of verbreken?

Antwoord 1

Ik ben daarvan op de hoogte. In het coalitieakkoord is de ambitie uitgesproken om de arbeidsmarkt te hervormen. De positie van zzp'ers maakt nadrukkelijk onderdeel uit van het pakket arbeidsmarktmaatregelen in het coalitieakkoord, die worden uitgewerkt. Als onderdeel wordt ook gekeken naar de (inzet van) publiekrechtelijke handhaving. Ik zal uw Kamer voor de zomer een hoofdlijnenbrief sturen over de uitwerking van het arbeidsmarktpakket. Daarnaast ontvangt u voor het ZZP debat van 30 juni een brief waarin gereageerd wordt op het rapport van de Algemene Rekenkamer. Toezicht en handhaving wordt ondertussen doorgezet binnen de eerder vastgestelde kaders.

Ik vind het in algemene zin begrijpelijk en verstandig dat partijen in verschillende sectoren hun contracten en arbeidsrelaties tegen het licht houden om te bezien of deze conform geldende wetgeving zijn. Ik ga er daarbij van uit dat opdrachtgevers contracten niet zonder goede reden opschorten, annuleren of verbreken.

Het geldende handhavingsmoratorium betekent niet dat er door de Belastingdienst niet gehandhaafd kan worden op de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen. Graag wil ik erop wijzen dat gehandhaafd kan worden bij kwaadwillendheid en wanneer aanwijzingen door de Belastingdienst (te geven vanaf 1 september 2019) niet binnen een redelijke termijn zijn opgevolgd. Aanwijzingen kunnen gegeven worden in gevallen waarin de arbeidsrelatie onjuist is gekwalificeerd, zonder dat bewezen hoeft te worden dat sprake is van evidente en opzettelijke schijnzelfstandigheid. Handhaving ten aanzien van de loonheffingen naar aanleiding van een aanwijzing die niet binnen de gestelde termijn is opgevolgd, kan met terugwerkende kracht tot het moment dat de betreffende aanwijzing is gegeven. Zoals eerder aan uw Kamer bericht is handhaving van de kwalificatie van de arbeidsrelatie wel complex, arbeidsintensief en vraagt een zware bewijslast aan de kant van

de Belastingdienst¹.

Vraag 2

Deelt u het inzicht dat de huidige onduidelijkheid, die wordt versterkt door het ontbreken van een duidelijk toetsingskader, tot inperking leidt van de ondernemersvrijheid van zelfstandigen?

Antwoord 2

Ik vind het belangrijk om een onderscheid te maken tussen situaties waarin de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie niet duidelijk is en situaties waarin de juiste kwalificatie op zichzelf duidelijk is, maar niet wenselijk wordt geacht door opdrachtgever/werkgever en werkenden.

Waar onduidelijkheid van regelgeving leidt tot onzekerheid over de kwalificatie kan dat de ondernemersvrijheid van werkenden begrenzen. Dat is ongewenst en daarom heeft het kabinet in het coalitieakkoord aangekondigd om meer duidelijkheid te gaan bieden.

Het vorige kabinet heeft om meer handvatten te bieden aan de praktijk ook de nodige inzet gepleegd. Zo is in 2019 een uitgebreide toelichting toegevoegd aan het Handboek Loonheffingen waarin wordt beschreven welke indicaties - in het kader van het inhouden en afdragen van loonheffingen - wijzen op de aanwezigheid van gezag en een dienstbetrekking en welke indicaties juist wijzen op werk dat buiten dienstbetrekking kan worden gedaan vanwege de afwezigheid van gezag. Daarnaast geeft de webmodule sinds 2021 opdrachtgevers meer inzicht in de criteria die van belang zijn.² De pilot is op 10 juli 2021 afgelopen maar de online pilotomgeving van de webmodule is nog steeds actief. Het kabinet moet nog een beslissing nemen of en in welke vorm de webmodule zal worden voortgezet. Het blijft noodzakelijk dat naast het gelijke speelveld en handhaving stappen worden gezet om meer duidelijkheid te bieden, zeker in die situaties die nu in een “grijs gebied” vallen.

In de situaties waarin de kwalificatie op zichzelf duidelijk is maar niet als wenselijk wordt ervaren, leidt het huidige toetsingskader niet tot een ongewenste inperking van de ondernemersvrijheid. Opdrachtgevers/werkgevers en werkenden zijn vrij om de arbeidsrelatie op een manier in te richten waarop op basis van een overeenkomst van opdracht of aanneming van werk gewerkt kan worden. Indien de feitelijke invulling van de arbeidsrelatie voldoet aan de criteria van een arbeidsovereenkomst (arbeid, loon en gezag) is sprake van schijnzelfstandigheid. Om wet- en regelgeving wel na te leven moeten werkgevend en werkende de arbeidsrelatie anders vormgeven of een dienstbetrekking aan gaan.

¹ Kamerstuk 31066, nr. 885

² Kamerstuk 31311, nr. 240

Vraag 3

Deelt u de mening dat zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) zwaar zijn getroffen door de coronacrisis en dat alles op alles moet worden gezet om obstakels in de bedrijfsvoering, ook met betrekking tot onduidelijkheid over hun rechtspositie, uit de weg te ruimen?

Antwoord 3

De coronacrisis heeft veel bedrijven en werkenden de afgelopen tijd zwaar getroffen en het kabinet is zich ervan bewust dat er veel gevraagd is van burgers en ondernemers. Het kabinet heeft met een ruimhartig steunpakket velen in deze moeilijke periode geholpen om de klap voor een groot deel op te vangen. Dit heeft bijgedragen aan het behoud van banen en inkomen en heeft voorkomen dat gezonde bedrijven verloren zijn gegaan. Na de strenge coronamaatregelen eerder deze winter is Nederland nu weer volledig open. Het kabinet heeft daarom besloten het generieke steunpakket per 1 april te beëindigen.

Dit neemt niet weg dat de situatie voor sommige burgers en bedrijven alsnog moeilijk is. In de brief van 25 februari 2022³ is uw Kamer onder andere ingelicht over specifieke maatregelen voor ondernemers die doorlopen na 31 maart 2022. Daarnaast worden ondernemers in het zogenaamde 'Zwaar weer programma' bijgestaan door het KVK Adviesteam. Ondernemers krijgen via deze route deskundig advies bij het zetten van een volgende stap.

Waar onduidelijkheid over de rechtspositie voor zelfstandige ondernemers leidt tot obstakels in de bedrijfsvoering is dat ongewenst en daarom heeft het kabinet in het coalitieakkoord aangekondigd om meer duidelijkheid te gaan bieden. Meer duidelijkheid over de kwalificatie van arbeidsrelaties is van belang voor werkgevers, opdrachtgevers en werkenden.

Vraag 4

Hoe kijkt u aan tegen de constatering dat misstanden rond zzp'ers zich toespitsen op een klein deel van de zelfstandig ondernemers in bepaalde sectoren, waar gerichte inspectie uitkomst kan bieden, terwijl onverkort en breed handhaven van de Wet DBA zonder dat duidelijke criteria voorhanden zijn alleen voor maar onrust zorgt?⁴

³ Kamerstuk 35420-478

⁴ Vereniging Zelfstandigen Nederland, 9 februari 2022

(<https://www.zelfstandigen nederland.nl/handhaven-wet-dba-zonder-duidelijk-toetsingskader-sluit-echte-zelfstandige-ondernemers-uit/>)

Antwoord 4

Ik zie het als een misstand dat relatief veel werkenden inmiddels als schijnzelfstandige werken. Ze werken derhalve buiten loondienst, terwijl ze op basis van het arbeidsrecht werkzaam moeten zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. De schijnzelfstandigheid is verdeeld over de gehele spreiding van inkomens en doet zich niet alleen voor bij economisch kwetsbaardere groepen of in enkele sectoren.

Dat niet altijd duidelijk is op basis van welk contract gewerkt wordt, is overigens niet de enige oorzaak voor het gegeven dat er inmiddels relatief veel werkenden buiten dienstbetrekking werken, terwijl ze volgens de wet een arbeidsovereenkomst hebben. Dit is, zoals onder meer de Commissie Borstlap heeft aangegeven, ook veroorzaakt door een langdurig ongelijk speelveld tussen werkenden op het gebied van arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit alsmede door het (deels) ontbreken van handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelatie vanwege het handhavingsmoratorium.

De Belastingdienst houdt risicogericht toezicht op de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen en richt zich daarbij op opdrachtgevers in diverse branches en sectoren. Daarnaast hanteert de Belastingdienst een sectorspecifieke benadering die zich onderscheidt van het toezicht bij individuele opdrachtgevers, omdat het doel is het *maken van afspraken met een sector* over een goede naleving van de wet- en regelgeving op het gebied van inhouden en afdragen van loonheffingen. Bij de sectorspecifieke benadering werkt de Belastingdienst samen met branche- of koepelorganisaties. Er is met een beperkt aantal sectoren begonnen, in een deel van de zorg en de bouw.

Vraag 5

Deelt u het inzicht van de Kamer dat het creëren van een eigen rechtspositie voor de zelfstandige ondernemers een belangrijk deel van de oplossing biedt, zeker nu de beoogde duidelijkheid die de Wet DBA zou moeten bieden voor steeds meer onduidelijkheid en onzekerheid zorgt?

Vraag 6

*Wat is de stand van zaken rond de uitvoering van de Kamerbreed aangenomen motie van het lid Eerdmans van 23 september 2021 over een wettelijke regeling voor zelfstandig ondernemerschap die de rechtspositie van zzp'ers in alle relevante aspecten vastlegt?*⁵

Antwoord vraag 5 en 6

⁵ Kamerstuk 35925, nr. 47

Het is goed te begrijpen dat naar erkenning en duidelijkheid wordt gezocht voor zelfstandigen in Nederland. Ik vind het voor iedereen van belang dat meer duidelijkheid ontstaat over de kwalificatie van arbeidsrelaties.

In het coalitieakkoord is de ambitie uitgesproken om de arbeidsmarkt te hervormen en met aanpassingen te komen. De positie van zzp'ers maakt onderdeel uit van dit pakket arbeidsmarktmaatregelen. Hierbij wordt gekeken naar zowel de doelen (einde maken aan onduidelijkheid, onzekerheid en misbruik van zzp-schijnconstructies) als het middel (creëren van een eigen rechtspositie) die benoemd zijn in de Motie Eerdmans.

Vraag 7

Bent u bereid contact op te nemen met de vertegenwoordigers van zzp'ers zodat hun inbreng kan worden meegenomen bij het opstellen van een eigen rechtskader?

Antwoord 7

Ik vind het belangrijk dat vertegenwoordigers van zzp'ers hun inbreng kunnen geven, waaronder inbreng over een eigen rechtskader, en dat die wordt meegenomen bij de arbeidsmarkthervormingen. Het contact met deze vertegenwoordigers vindt al plaats. Naast de vertegenwoordigers van zzp'ers in de SER overleg ik ook met andere partijen die zzp'ers vertegenwoordigen.