

Vergaderjaar 2015–2016

**34 036**

## **Wijziging van enkele belastingwetten en enkele andere wetten ten behoeve van het afschaffen van de Verklaring arbeidsrelatie (Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties)**

**Nr. 20**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2016

Voor de zomer heb ik een tussenrapportage over de voortgang van de implementatie van de Wet DBA aangekondigd. Daarmee kom ik ook mijn toezegging aan de heer Van Weyenberg na om na zes maanden mijn eerste indrukken te geven.<sup>1</sup>

Met de Wet DBA is alleen de VAR verdwenen; de wetgeving over het onderscheid tussen een dienstbetrekking en zelfstandigheid is onveranderd gebleven. De VAR was comfortabel voor opdrachtgevers omdat hij volledige vrijwaring gaf. Maar vele opdrachtgevers klaagden tegelijkertijd over de door de VAR afgedekte oneerlijke concurrentie, waar niet tegen kon worden opgetreden. De opdrachtnemers ervoeren dat zij geen helderheid vooraf kregen over hun werkrelatie maar wel geconfronteerd konden worden met correcties achteraf. En naast een welkome groei van het aantal echte ondernemers, nam ook het risico op schijnzelfstandigheid toe.

De VAR is afgeschaft per 1 mei 2016. De periode tot 1 mei 2017 is tijd voor de implementatie van de wet bij opdrachtgevers en -nemers, en heeft de handhaving ervan een puur voorlichtend karakter. In die periode wordt de nieuwe manier van werken met zekerheid vooraf voorbereid. Alles is erop gericht om zekerheid vooraf te geven over de arbeidsrelatie, zodat echte ondernemers geen belemmering ervaren om te ondernemen. Ik begrijp dat een dergelijke systeemverandering voor onzekerheid en onrust zorgt. Tegen die achtergrond blijf ik de komende periode er alles aan doen om die weg te nemen.

De eerste fase van de implementatie stond in het teken van bewustwording van opdrachtgevers en -nemers dat er een andere manier van werken voor de deur staat. Zo'n verandering zorgt in het begin voor veel

<sup>1</sup> Gedaan in het wetgevingsoverleg van 29 juni 2015 (Kamerstuk 34 036, nr. 19).

onzekerheid, zeker als het gaat om de manier waarop mensen hun inkomen, hun bestaanszekerheid verwerven. Opdrachtnemers, de zzp'ers, vragen zich af of zij nog buiten dienstbetrekking kunnen blijven werken, en zo ja, hoe? Velen vrezen administratieve rompslomp of vertraging in hun opdrachten. Sommigen zijn bang om in payrollconstructies te worden gedwongen. Een enkeling denkt dat er voorafgaand aan iedere opdracht een overeenkomst aan de Belastingdienst moet worden voorgelegd. Opdrachtgevers realiseren zich dat zij voortaan medeverantwoordelijk zijn voor de kwalificatie van de arbeidsrelatie, en dat de totale vrijwaring van de VAR verleden tijd is. Vele opdrachtgevers vragen zich af welk risico zij daarbij zullen lopen. Sommigen vragen zich af of hun vertrouwde werkwijze met die opdrachtnemer niet te veel op een dienstbetrekking is gaan lijken.

De VAR gaf de opdrachtgever juridische en fiscale veiligheid. Misschien heeft deze veiligheid ook wel tot onoplettendheid geleid, want veel ondernemerschap was echt, maar er zaten ook arbeidsrelaties tussen die neerkwamen op een dienstverband en daar in de markt ook mee concurreerden.

Inmiddels is de implementatie van de Wet DBA verder gevorderd, ook dankzij de behulpzame medewerking en initiatieven van zeer vele brancheorganisaties, zzp-organisaties en werkgeverskoepels. De algemene indruk is dat werken buiten dienstbetrekking in veel sectoren, voor een belangrijk deel van de zzp'ers inderdaad goed mogelijk is. Niet altijd op precies dezelfde manier als voorheen trouwens, want onder de VAR zijn er situaties afgedekt die feitelijk een dienstbetrekking zijn. De vooraf goedgekeurde manieren van werken zijn vastgelegd in tien algemene en circa vijftig sectorale modelovereenkomsten, waar opdrachtgevers en -nemers zonder verder vooroverleg gebruik van kunnen maken voor hun opdrachten. Al met al is hiermee een grotendeels dekkend stelsel van modelovereenkomsten aan het ontstaan voor arbeidsrelaties die zich lenen voor werken buiten dienstbetrekking. Het gaat om modelovereenkomsten in de sectoren waar zzp'ers veelal aan het werk zijn. In vele sectoren is men inmiddels alweer lang en breed naar tevredenheid samen aan het werk.

Dit kabinet wil echte ondernemers op geen enkele manier belemmeren om echt te ondernemen. Halverwege de implementatiefase is bij sommige opdrachtgevers en -nemers en in sommige sectoren de onrust en onzekerheid nog niet weg. Onzekerheid over je baan of inkomen is ingrijpend. De tweede helft van de implementatie moet er dan ook op gericht zijn deze onzekerheid versneld op te lossen. In deze brief geef ik eerst de stand van zaken van de implementatie op dit moment en ga ik in op de communicatie van de Belastingdienst over de wet en de handhaving ervan. Daarna ga ik in op het plan van aanpak voor de tweede helft van de implementatie om de nog bestaande onrust en onzekerheid zo snel mogelijk weg te nemen.

## **1. Voortgang modelovereenkomsten**

Het gebruik van een modelovereenkomst is niet verplicht. Alleen voor die gevallen waar opdrachtgever en opdrachtnemer twijfelen kan een modelovereenkomst vooraf zekerheid bieden. De Belastingdienst heeft zich met voorrang gericht op de ontwikkeling van een dekkend stelstel van algemene en sectorale modelovereenkomsten. Ik word door de direct betrokken medewerkers van de Belastingdienst op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen en voortgang per sector en ik ben in gesprek met vertegenwoordigers van (grote) bedrijven en organisaties die door de sectoren heen opdrachtnemers en opdrachtgevers vertegenwoordigen.

Tegenover de ondernemers die begrijpelijkerwijs nog ongerust zijn, staan ook veel ondernemers die tevreden zijn over de voortgang, en over de samenwerking met de Belastingdienst.

#### • Algemene modelovereenkomsten

Inmiddels zijn er – allereerst – tien algemene modelovereenkomsten die breed bruikbaar zijn in allerlei branches. Deze algemene modelovereenkomsten kunnen goed worden gebruikt in situaties waarin geen bijzondere omstandigheden spelen.

#### • Sectorspecifieke modelovereenkomsten

Voor meer specifieke situaties, zoals die zich in verschillende branches kunnen voordoen, hebben brancheorganisaties en bedrijven inmiddels circa vijftig sectorspecifieke modelovereenkomsten ontwikkeld, die door de Belastingdienst zijn goedgekeurd, met nog meer in de pijplijn. Deze geven helderheid in specifieke sectoren, en vormen daarmee een welkome aanvulling op de algemene overeenkomsten.

Ik kom tot de conclusie dat halverwege de implementatieperiode hiermee een inmiddels grotendeels dekkend stelsel is ontstaan van modelovereenkomsten in verschillende sectoren, voor arbeidsrelaties die zich lenen voor werken buiten dienstbetrekking.

#### • Individuele overeenkomst

In andere sectoren, waar inmiddels ook een vrijwel dekkend aanbod van modelovereenkomsten ontstaat, bestaat bij sommige opdrachtgevers behoefte aan verdere gedetailleerde of meer bedrijfsspecifieke modelovereenkomsten.

Hoewel de algemene en sectorale modelovereenkomsten hier vaak ook zouden volstaan, is de Belastingdienst uiteraard bereid in de komende maanden ook deze meer specifieke overeenkomsten te beoordelen. Vrijwel alle resterende, nog te beoordelen overeenkomsten zijn van dit type. Ik zie dat indieners van een eigen overeenkomst veelal als basis een algemeen model kiezen en daar bedrijfsgerelateerde gegevens of specifieke bepalingen in verwerken en hun overeenkomst vervolgens voorleggen. De actuele stand van het aantal binnengekomen en beoordeelde overeenkomsten staat vermeld in de antwoorden op de Kamervragen<sup>2</sup> die vandaag naar uw Kamer zijn gestuurd.

De doorlooptijd van deze individuele modelovereenkomsten is relatief lang – ruim 10 weken – maar de oorzaak daarvan moet geheel bij mij gezocht worden. Ik heb de Belastingdienst gevraagd zich niet te beperken tot een digitaal «nee» als het nee is. Ik heb de Belastingdienst gevraagd een voorlichtende en dienstverlenende rol in te nemen, door ook aandacht te geven aan wat er wèl zou kunnen en hoé het dan zou kunnen. De Belastingdienst constateert dat van vele ingediende overeenkomsten de versie 1.0 nog onvoldoende is, maar dat de daaropvolgende aangepaste versie(s) wel het oordeel werken buiten dienstbetrekking mogelijk maken. Wat er wel of niet kan wordt uitsluitend bepaald door de wet en de jurisprudentie. De Belastingdienst heeft geen eigen opvattingen over arbeidsrelaties en heeft geen discretionaire bevoegdheden van de wet af te wijken.

---

<sup>2</sup> Kamervragen van het lid Omtzigt (CDA) over de onzekerheid over de uitvoering van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (ingezonden 30 augustus 2016) (Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 34).

De Belastingdienst neemt een behulpzame rol in de toelichting van de wettelijke mogelijkheden. Uiteraard zou de doorlooptijd korter kunnen, maar daar zijn de betrokken ondernemers naar mijn inschatting allerminst bij gebaat.

Na een niet gemakkelijke aanlooperperiode, is het proces van de Belastingdienst inmiddels beter op orde, maar het kan nog beter. De verwerkingscapaciteit wordt verder opgeschaald en de communicatie wordt helderder, waarover later meer.

Dat het proces nu loopt, betekent nog niet dat iedereen blij is met de uitkomsten. Veel kan buiten dienstverband, hoewel soms op een andere manier dan voorheen, maar bepaald niet alles kan. In sommige sectoren of bedrijven ontdekt men dat er soms al jaren ten onrechte buiten dienstverband is gewerkt. Dat geeft een schok. De grootste weerstand ontmoet de Belastingdienst dan ook niet waar nog onzekerheid bestaat, maar juist waar inmiddels met zekerheid vaststaat dat de oude manier van werken nooit binnen de wet heeft gepast.

In de bijlage concretiseer ik voor enkele sectoren aan de hand van voorbeelden in welke situaties gebleken is dat het werken buiten dienstbetrekking totnogtoe niet kan of niet aannemelijk is. In veel gevallen gaat het om werkrelaties die beoordeeld naar alle criteria te veel lijken op een dienstbetrekking, bijvoorbeeld een onderwijzer in het basisonderwijs. Ook de leraar die (soms tijdelijk) geschiedenis geeft op de middelbare school is (en was) volgens de wet nu eenmaal geen ondernemer. De verpleegster in het ziekenhuis ook niet. Een ICT-er die werkt voor een grote opdrachtgever mogelijk wèl, maar niet als hij jarenlang, op vaste werkdagen bij dezelfde opdrachtgever werkt onder gezag van een projectleider van de opdrachtgever. Ook een chauffeur zonder eigen vrachtwagen, die voor zijn opdrachtgever een vaste route rijdt, onderscheidt zich in niets van een werknemer. Voor sommige van deze opdrachtgevers en zzp'ers komt de geboden duidelijkheid als een schok – zij blijken, soms al jaren, ten onrechte buiten dienstbetrekking te werken. De transitie vergt veel van de betrokkenen en vraagt begrijpelijkerwijs ook tijd.

Soms is het mogelijk om deze rollen met een andere invulling toch buiten dienstbetrekking uit te voeren, maar dat vraagt aanpassing van het bedrijfsmodel en acceptatie door de opdrachtgever en -nemer. Het gaat om beperkte aantallen, veelal in sectoren waar concurrenten dominant met werknemers werken.

Begrijpelijk dat er onzekerheid en teleurstelling ontstaan als blijkt dat een soms al jarenlang bestaande werkpraktijk niet kwalificeert (en ook nooit kwalificeerde) voor werken buiten dienstbetrekking. Deze gevallen kwamen onder de vrijwarende werking van de VAR nooit aan het licht.

## **2. Communicatie**

Al enige maanden geleden is gestart met intensieve communicatie richting opdrachtnemers en opdrachtgevers. Op de website van de Belastingdienst staan tal van handreikingen om hen van de VAR naar DBA te begeleiden, bijvoorbeeld het zogenoemde vier stappenplan, de webinars voor opdrachtgevers en opdrachtnemers, antwoorden op de meest gestelde vragen, ook in de vorm van You Tube-filmpjes. Er staat informatie over DBA op sites als ondernemersplein.nl en kvk.nl Ook wordt door middel van nieuwsberichten op diverse platforms en tweets ingespeeld op vragen en de actualiteit. De Belastingdienst hield in samenwerking met branche- en belangenorganisaties meer dan 100 voorlichtingsbijeenkomsten in het land voor opdrachtgevers en opdracht-

nemers en stuurde alle 500.000 VAR-houders een brief met informatie over de wijzigingen.

Voor de communicatie met opdrachtgevers wordt door de Belastingdienst ook gebruik gemaakt van onder meer de netwerken van brancheorganisaties en branchekoepels. Opdrachtgevers zijn – in tegenstelling tot de opdrachtnemer – niet op individueel niveau bekend bij de Belastingdienst en dienen om die reden met behulp van de brancheorganisaties en branchekoepels te worden benaderd. Die samenwerking verloopt goed. De Belastingdienst heeft een attenderingscampagne gehouden voor opdrachtgevers via directmail, online advertenties, advertorials, twitter en nieuwsberichten met informatie over de veranderingen en de mogelijkheid deel te nemen aan een webinar. Ook is een toolkit DBA voor opdrachtgevers op de website van de Belastingdienst geplaatst. Als opdrachtgevers en opdrachtnemers met de hierboven beschreven vormen van informatie hun vragen niet kunnen beantwoorden kunnen zij natuurlijk terecht bij de Belastingtelefoon of bij het webcareteam op Twitter.

Er is sinds begin dit jaar al veel voorlichting gegeven en gecommuniceerd, tegelijkertijd ben ik mij ervan bewust dat er nog onzekerheid is en we nog niet iedereen hebben bereikt. We zijn dan ook nog lang niet klaar.

Waar de Belastingdienst zich in het tweede deel van de implementatiefase vooral op richt is het, samen optrekkend met organisaties die een beoordeelde modelovereenkomst hebben (mede) ontwikkeld, geven van voorlichting aan de gebruikers van die overeenkomsten over de implementatie van DBA en de aandachtspunten bij die implementatie. De accountteams voor de belangrijkste zzp-sectoren zijn doorlopend in gesprek met de branches om te kijken waar de Belastingdienst kan bijdragen aan het beantwoorden van vragen en het wegnemen van onzekerheid. Waar in het begin vooral algemene informatie werd gegeven over DBA en modelovereenkomsten worden de vragen specifiek en levert de Belastingdienst meer maatwerk.

De Belastingdienst monitort welke vragen en onzekerheden er leven onder de doelgroep en past hier de communicatie doorlopend op aan. Ook toetst de Belastingdienst of de communicatie voldoende aansluit op de bewuste doelgroep door middel van kwalitatief onderzoek. Zo werd de brief aan VAR-houders vooraf getest onder de doelgroep en is de informatie op de website van de Belastingdienst recent ook getest door een zogenoemde focusgroep.

### **3. Handhaving**

In deze brief geef ik ook meer duidelijkheid over de handhaving. De onzekerheid die ondernemers voelen, hangt samen met de manier waarop zij verwachten dat de Belastingdienst na 1 mei 2017 de handhaving gaat aanpakken. Wat gebeurt er als er tegen die tijd nog geen helderheid gekregen zou zijn van de Belastingdienst? Houdt de modelovereenkomst wel rekening met alle mogelijke gedragingen op de werkvloer? Wat gebeurt er als een zzp'er toch die spreekwoordelijke hamer leent van zijn opdrachtgever? Zijn er na 1 mei 2017 boetes te verwachten?

De bestendige handhavingstrategie van de Belastingdienst is er altijd op gericht het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat zij (fiscale) regels naleven en dat ook blijven doen. Daar hoort steeds bij dat de Belastingdienst anders omgaat met burgers en bedrijven die laten zien de (fiscale) regels te willen naleven dan met hen die bewust niet naleven.

Goedwillende ondernemers die in redelijkheid conform de modelovereenkomst werken hebben uiteraard niets te vrezen. Het sanctiebeleid van de Belastingdienst is er nooit op gericht geweest alles digitaal af te straffen wat even buiten de lijntjes steekt – dat is behalve ondoenlijk ook maatschappelijk niet wenselijk. Wel zal de Belastingdienst in zo'n geval nadere uitleg geven, eventueel waarschuwen voor de consequenties en zonedig tot nadere afspraken komen. En waar de beoordeling van een (model)overeenkomst nog gaande mocht zijn, waardoor nog gerede onzekerheid bestaat, past het de Belastingdienst uiteraard niet om boetes op te leggen. Dat gebeurt dan ook niet.

Tegelijk verschijnen aan mijn tafel ook verschillende ondernemers en brancheorganisaties die klagen over oneerlijke concurrentie door kwaadwillende branchegenoten, die de regels met opzet niet nakomen. Deze misstanden behoren tot de keerzijden van de VAR, die iedereen, ook de kwaadwillende, vrijwaring gaf. Ondernemers die duidelijk niet van goede wil zijn, bijvoorbeeld om een oneerlijk kostenvoordeel te halen ten opzichte van concurrenten, kunnen per 1 mei 2017 rekenen op een harde hand.

Kortom: er circuleren verontrustende en hardnekkige verhalen over een «boetegolf» die na 1 mei over goedwillende Nederlandse ondernemers zou komen, met grote boetes bij opdrachtgevers die bij wijze van spreken alleen die hamer aan hun opdrachtnemers hebben uitgeleend. Ik kan het niet helderder zeggen dan zo: dit gaat niet gebeuren.

#### **4. Hoe nu verder**

De implementatie is halverwege; er is veel bereikt, maar ook nog veel te doen. Maar niet iedere groep opdrachtgevers en opdrachtnemers heeft dezelfde behoeften. Ik zie ten minste vijf groepen opdrachtgevers- en nemers die op een heel verschillende manier benaderd en ondersteund moeten worden.

##### *1. De vanzelfsprekende ondernemer*

Een aanzienlijke groep opdrachtnemers functioneert overduidelijk terecht buiten dienstverband. Bij deze groep zou geen redelijke twijfel mogen ontstaan over de aard van hun arbeidsrelaties. Dat geldt voor vrijwel alle zzp'ers die voor particulieren werken, maar bijvoorbeeld ook voor zelfstandige adviseurs met concrete opdrachten voor wisselende opdrachtgevers. Zij hebben de modelovereenkomsten niet nodig. Toch denken zzp'ers in deze categorie nog steeds dat de modelovereenkomsten verplicht of wenselijk zijn. In de voorlichting naar deze groep zzp'ers zal de Belastingdienst daarom ook blijven benadrukken dat de afschaffing van de VAR voor hen geen consequenties heeft. Deze groep wil ik adviseren vooral te blijven ondernemen.

##### *2. De zelfstandigen met overeenkomst*

Een tweede grote groep betreft de zzp'ers en opdrachtgevers voor wie inmiddels een geschikte modelovereenkomst op de site te vinden is. Het stelsel van modelovereenkomsten is voor een breed aantal opdrachten dekkend. Deze groep heeft soms nog koudwatervrees, is onzeker over mogelijke boetes of heeft de neiging de modelovereenkomst met meer bedrijfsspecifieke informatie aan te vullen. De Belastingdienst zal de zzp'ers en opdrachtgevers in deze groep de komende maanden actief blijven benaderen met de boodschap om waar mogelijk te werken met de bestaande modelovereenkomsten. Dat scheelt tijd en gedoe. In de communicatie zal benadrukt worden dat goedwillende ondernemers géén

boetes te vrezen hebben, ook niet na 1 mei, als zij in redelijkheid afspraken hebben nageleefd.

### *3. De arbeidsrelaties die nog onzeker zijn*

De derde groep betreft de opdrachtgevers en zzp'ers die op dit moment nog geen zekerheid hebben. Overwegend gaat het om arbeidsrelaties die, achteraf beschouwd, in het schemergebied zitten tussen zelfstandigheid en dienstbetrekking, maar die in een andere vorm op een andere manier georganiseerd, buiten dienstbetrekking denkbaar zijn. Het vraagt in zulke gevallen niet alleen van de Belastingdienst de nodige tijd en aandacht, maar het proces is vooral voor de betrokken opdrachtgevers en -nemers ingrijpend. De Belastingdienst zal meer capaciteit inzetten op deze groep. Juiste deze groep is gebaat bij intensieve communicatie en instructie. Ik spreek ook de komende maanden geregeld met vertegenwoordigers en bestuurders uit deze groep om afspraken te maken hoe de onzekerheid weg kan worden genomen.

### *4. De duidelijke dienstverbanden*

Dan is er ook een beperkte groep goedwillende opdrachtgevers en -nemers die door dit proces tot de ontdekking komen dat er voor hen geen mogelijkheden zijn om buiten dienstverband te werken. Hoewel de afschaffing van de automatische vrijwaring van de VAR onder andere voor deze situatie bedoeld was, zorgt dit juist voor deze groep voor grote onzekerheid over de toekomst. Geluiden van ongeruste opdrachtgevers en -nemers vooral van deze groep die juist wel duidelijkheid heeft gekregen. Het werk, dat meestal niet verdwijnt, zal op een andere manier moeten worden uitgevoerd. Waar nodig kijken we naar aanvullende maatregelen om deze groep te ondersteunen. Voor wat betreft de vijftigplussers in deze groep heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bijvoorbeeld begin juni 2016 het actieplan Perspectief voor vijftigplussers naar uw Kamer gestuurd. In het actieplan worden verschillende maatregelen genoemd om de positie van vijftigplussers te verbeteren (Kamerstuk 29 544, nr. 724). In totaal stelt het kabinet alleen al voor deze groep vijftigplussers € 68 miljoen beschikbaar.

### *5. De oneerlijke concurrenten*

Ten slotte is er een kleine groep minder goedwillende opdrachtgevers die willens en wetens, onder de veilige deken van de VAR, soms jarenlang oneerlijk heeft geconcurrereerd door onterecht buiten dienstbetrekking te werken. Handhaving moet hier een einde aan maken. De Belastingdienst heeft verschillende van deze spelers in het vizier. Indien deze partijen hun arbeidsverhoudingen niet opschonen, is strenge handhaving van de Belastingdienst per mei 2017 onontkoombaar.

De komende periode moet alles in het teken staan van het geven van zekerheid vooraf, zodat echte ondernemers geen belemmering ervaren om te ondernemen. Ik heb hiervoor de volgende agenda opgesteld:

- **Geen boetes**  
In het onderdeel «Handhaving» ben ik duidelijk geweest: goedwillende ondernemers krijgen geen boetes.
- **Meldpunt voor opdrachtgevers en opdrachtnemers**  
De Belastingdienst opent een meldpunt waar opdrachtgevers en opdrachtnemers melding kunnen doen wanneer zij denken dat de wet DBA onbedoelde effecten heeft. De meldingen worden geïnventariseerd en geanalyseerd om vast te stellen wat de knelpunten zijn, waar ze zitten en wat de omvang is. Bij dit meldpunt zoek ik de samenwerking met opdrachtgevers- en opdrachtnemersorganisaties. Omdat de

analyse van de meldingen en de actie op de resultaten deels op het beleidsterrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid liggen pakken we dit gezamenlijk op.

- **Extra capaciteit**

Op dit moment beschikt de Belastingdienst over 40 mensen (FTE) die modelovereenkomsten beoordelen. De komende tijd wordt deze capaciteit uitgebreid naar 60 FTE. De werving loopt goed. Door de natuurlijke leercurve loopt ook de capaciteit per persoon op.

- **Sectorbenadering**

Wekelijks voer ik gesprekken met branches, koepels, individuele bedrijven om te horen op welke wijze men bezig is met de implementatie van de DBA. Er kunnen dan meteen afspraken worden gemaakt om de knelpunten snel en in goede samenwerking op te lossen. In die gesprekken doe ik ook een oproep om mee te doen aan het voorlichten van hun achterban. Ook de accountteams van de Belastingdienst zijn voortdurend in gesprek met hun sector om te helpen bij de implementatie.

- **Voortdurende verbetering website**

De Belastingdienst streeft ernaar de communicatie zo goed mogelijk bij de doelgroep te laten aansluiten. Uit doorlopend onderzoek onder de doelgroep blijkt dat de website op onderdelen verbeterd kan worden. De website wordt de komende tijd dan ook verder aangepast.

- **Register goedgekeurde overeenkomsten**

Naar aanleiding van een wens van (organisaties van) opdrachtnemers zal de Belastingdienst een register openstellen waarmee gebruikers van overeenkomsten kunnen nagaan of de Belastingdienst een overeenkomst met een bepaald kenmerk heeft goedgekeurd. De geplande realisatiedatum van een eerste versie van het register is 31 oktober a.s.

- **Bijsluiter ter verduidelijking gebruik algemene modelovereenkomsten**

De Belastingdienst ontwikkelt voor 1 december a.s. een bijsluiter waarin de duidelijkheid over het gebruik van de algemene modelovereenkomsten wordt vergroot.

Ik kan uw Kamer op dit moment nog geen precieze cijfers geven over de grootte van de verschillende groepen. Mijn beeld is dat vanuit de grootste groep gewoon kan werken zoals zij willen, maar om dit beter in kaart te brengen gebruik ik de informatie van het meldpunt.

Ik vertrouw erop dat ik uw Kamer met deze brief een beeld heb gegeven van de voortgang op dit moment in de implementatiefase van de Wet DBA, de maatregelen die ik neem om in de tweede helft van de implementatie het beoordelingsproces te verbeteren en te versnellen en om de onzekerheid weg te nemen. Ik ga graag met u in debat om de voortgang tot nu toe te bespreken.

Ruim voor het einde van de implementatiefase op 1 mei stuur ik u de tweede Voortgangsrapportage met de actuele stand van zaken, de analyse aan de hand van de meldingen bij het meldpunt en verdere ontwikkelingen over het werken op grond van de Wet DBA. Eind december verwacht ik de eerste uitkomsten van de onafhankelijke toetsingscommissie. Een deel van het parlement vreesde dat de Belastingdienst te soepel zou zijn in zijn beoordeling, een ander deel meende dat er een gevaar bestond dat het juist te streng zou worden. Ik heb daarom deze commissie gevraagd de door de Belastingdienst beoordeelde overeenkomsten te toetsen. Zodra de uitkomsten bekend zijn, deel ik deze uiteraard met uw Kamer en meld ik welke eventuele consequenties ik hieruit trek voor de implementatie.



## Bijlage

In de bijlage zijn voorbeelden opgenomen van de sectoren onderwijs, bouw- en installatietechniek, intermediairs, zorg, kunst/acteurs en vervoer, met daarin relevante overeenkomsten om buiten dienstbetrekking te kunnen werken, de dekking als gevolg van algemene en branche-overeenkomsten en voorbeelden waarbij het niet aannemelijk is dat buiten dienstbetrekking wordt gewerkt.

De Staatssecretaris van Financiën,  
E.D. Wiebes

In deze bijlage staan voorbeelden van (sectorspecifieke) overeenkomsten waarmee buiten dienstbetrekking kan worden gewerkt en overeenkomsten die in de pijplijn zitten. Bij sectoren is ook opgenomen in welke situaties het werken buiten dienstbetrekking niet aannemelijk is of niet mogelijk blijkt. In geen van de sectoren is de opsomming van modelovereenkomsten uitputtend. Al met al is met de tot nu toe goedgekeurde modelovereenkomsten, plus die in de pijplijn, een grotendeels dekkend stelsel ontstaan, waar opdrachtgevers en -nemers zekerheid aan kunnen ontleen.

### Onderwijs

In de sector onderwijs zijn verschillende soorten onderwijs te onderkennen: primair- en voortgezet onderwijs, MBO en HBO, universiteiten, bekostigd en niet bekostigd onderwijs en ook nog een differentiatie naar bijvoorbeeld algemeen, katholiek en christelijk onderwijs.

Een beperkt aantal modelovereenkomsten is naar de inschatting van de Belastingdienst breed toepasbaar in verschillende rollen in de onderwijssector, en op verschillende onderwijsniveaus:

1. De sector kan gebruik maken van de algemene modelovereenkomsten voor vrije vervanging, in die gevallen dat deze werkwijze past binnen de organisatie en de situaties waar deze gebruikt wordt. Dit vereist van onderwijsinstellingen soms aanpassingen in hun manier van werken ten opzichte van de situatie waarin met VAR-houders werd gewerkt.
2. Gepubliceerd is ook één branchemodelovereenkomst «vrije vervanging» voor het HBO en MBO, waarbij het voor de onderwijsinstelling (in beperkte mate) mogelijk is invloed uit te oefenen op de lesinhoud, maar waarbij de persoonlijke arbeidsverplichting ontbreekt en het regelen van vervanging volledig in handen is van de opdrachtnemer.
3. Voor het HBO en MBO is ook een sectorspecifieke modelovereenkomst «geen werkgeversgezag» gepubliceerd. Dit model maakt het mogelijk een specifieke expert op een opdracht in te zetten, waarbij de onderwijsinstelling geen invloed op de lesinhoud kan uitoefenen. De onder 2 en onder 3 genoemde overeenkomsten zijn met geringe aanpassingen ook bruikbaar bij andere onderwijsinstellingen als de werkzaamheden en de omstandigheden waaronder gewerkt wordt gelijk zijn.
4. Verder is er een individuele modelovereenkomst voor gastdocenten gepubliceerd.

Naast de gepubliceerde overeenkomsten waarmee de sector voldoende mogelijkheden heeft om in voorkomende gevallen buiten dienstbetrekking te werken, zijn er tal van instellingen of profielorganisaties die individuele overeenkomsten hebben ingediend. Het betreft in veel gevallen eigen variaties op de gepubliceerde overeenkomsten. Over deze individuele overeenkomsten lopen de gesprekken nog. Het gaat dan bijvoorbeeld over overeenkomsten voor begeleiding onderwijs, invalkrachten en vakdocent onderwijs. Deze overeenkomsten zullen, na enkele aanpassingen in de formulering van de overeenkomsten, naar verwachting leiden tot een oordeel dat buiten dienstbetrekking kan worden gewerkt.

Maar niet alles in het onderwijs kan buiten dienstbetrekking. Onderwijsfuncties waarbij het niet aannemelijk is dat die buiten dienstbetrekking kunnen worden verricht, zijn de onderwijzer in het basisonderwijs of de leraar in het voortgezet onderwijs die beiden een voor het onderwijs min of meer fulltime dienstverband hebben en veelal al meerdere schooljaren persoonlijk aan de onderwijsinstelling verbonden zijn. In deze situatie zijn er indicaties (bijvoorbeeld economische afhankelijkheid van de opdracht-

gever en een voorgeschreven lesinhoud waarop de leerkracht slechts een beperkte invloed kan uitoefenen) die de afwezigheid van een dienstbetrekking onvoldoende uitsluiten. In individuele maatwerkgevallen kan dit anders zijn, maar daar is een modelovereenkomst ongeschikt voor. Korter gezegd: een reguliere leraar is niet snel een ondernemer.

### **Bouw- en installatietechniek**

De sector bouw- en installatietechniek laat een grote verscheidenheid aan bedrijven en functies zien, zoals timmerbedrijven, afwerkbedrijven, glasbewerkende bedrijven, constructiewerkplaatsen, schilder, stukadoor, lasser, ijzervlechter, werkvoorbereider en tegelzetter.

De bouw, met zijn tradities van aannemen en onderaanneming, is bij uitstek geschikt voor het ondernemerschap. In deze sector blijkt het dan ook in zeer veel situaties mogelijk om buiten dienstbetrekking te werken.

1. Ook in deze sector kunnen de algemene voorbeeldovereenkomsten «vrije vervanging» en «ontbreken gezag» in tal van relaties worden gebruikt.
2. Daarnaast is de modelovereenkomst «aanneming van werk» van Zelfstandigen Bouw/ZZP Nederland gepubliceerd.
3. Andere gepubliceerde modelovereenkomsten zijn twee raamovereenkomsten, namelijk «aanneming van werk» en «van opdracht» en een modelovereenkomst «van opdracht». Alle van Zelfstandigen Bouw.
4. De modelovereenkomst van de NOA (Nederlandse ondernemersvereniging voor afwerkbedrijven) is door de Belastingdienst beoordeeld en wordt getoetst door het UWV, waarna publicatie volgt.
5. Een andere overeenkomst in wording is het sectorale model van de cao partijen Bouw en Infra (waaronder Bouwend Nederland, ANFI, FNV (Federatie Nederlandse Vakbeweging)).

Met de genoemde overeenkomsten, waaronder het model in wording, is het in deze sector in het algemeen goed mogelijk om buiten dienstbetrekking te werken als de werkzaamheden en de omstandigheden waaronder dit gebeurt zich daartoe lenen.

Ook in deze sector komen er werkzaamheden voor die niet buiten dienstbetrekking kunnen worden verricht of waarbij dat onaannemelijk is. Dit zijn bijvoorbeeld arbeidskrachten die dag in dag uit (zonder zich te laten vervangen) alle op de bouwplaats voorkomende werkzaamheden verrichten met gebruikmaking van apparatuur, gereedschap en dergelijke van de opdrachtgever. Voor deze groep is het niet aannemelijk, gelet op de aanwezigheid van indicaties voor een dienstbetrekking (zoals werkgeversgezag en onbepaaldheid van de werkzaamheden), dat de wettelijke kaders hen ruimte bieden om buiten dienstbetrekking werkzaam te zijn. Indien deze werkzaamheden de vorm krijgen van afgeronde, zelfstandige opdrachten is het veelal weer wèl mogelijk buiten dienstbetrekking te werken.

### **Intermediairs**

Sinds de start van de DBA is er intensief overleg geweest tussen de Belastingdienst, individuele intermediairs en de belangenorganisaties ABU (Algemene Bond Uitzendondernemingen), NBBU (Nederlandse Bond Van Uitzend-en Bemiddelingsondernemingen) en BOVIB (= Brancheorganisatie voor Intermediairs en Brokers). Dit overleg heeft geleid tot de volgende algemene modellen:

1. Algemeen model tussenkomst, opgesteld door de Belastingdienst, VNO-NCW en MKB Nederland samen (met de ABU en NBBU als betrokken VNO-leden)

2. Model bemiddelingsovereenkomst van de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) Dit model heeft betrekking op een drie partijenovereenkomst die ziet op bemiddeling door de intermediair tussen de opdrachtgever en de zzp'er en opdrachtverstrekking door de opdrachtgever aan de zzp'er.
3. Model bemiddelingsovereenkomst van de Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU). Dit betreft een twee partijenovereenkomst, tussen de zzp'er en de intermediair.
4. Een modelovereenkomst van de Branche-organisatie voor Intermediairs en Brokers (BOVIB) is in wording.

Deze beoordeelde en gepubliceerde overeenkomsten zijn dekkend voor de sector. Het verlenen van tussenkomst en bemiddeling zijn situaties die in alle andere sectoren (bijvoorbeeld de zorg en de bouw) ook kunnen voorkomen. De gepubliceerde overeenkomsten hebben daarmee een werking die verder reikt dan de eigen sector. In de intermediaire sector bestaat volgens de wet een verhoogd risico op «schijnzelfstandigheid» in situaties waarin de zzp'er niet in voldoende mate zelf in staat is om opdrachten te verwerven en er feitelijk een afhankelijkheidsrelatie ontstaat tot intermediairs.

Dit risico is in het algemene model voor tussenkomst ondervangen. Enerzijds kent deze modelovereenkomst een bewijsvermoeden<sup>3</sup> op grond waarvan de intermediair de fictieve dienstbetrekking voor uitzendkrachten tussen hem en de opdrachtnemer uitsluit, omdat aannemelijk is dat de opdrachtnemer zijn werkzaamheden verricht in de zelfstandige uitoefening van zijn bedrijf of beroep. Omdat de combinatie van deze gegevens en kenmerken in concrete gevallen onvoldoende uitsluit dat sprake is van langdurige afhankelijkheid van één intermediair, is in het algemene model een voorbehoud opgenomen. De intermediair kan niet zo maar uitgaan van het bewijsvermoeden als de opdrachtnemer langer dan gelet op de aard van de werkzaamheden gebruikelijk is, hoofdzakelijk werkzaam is voor die ene intermediair. In die situatie geldt het bewijsvermoeden dus niet onverkort. De intermediair is ook dan nog echter steeds in de gelegenheid om bewijs te leveren van het feit dat hij met een zzp'er/ondernemer heeft gecontracteerd. De intermediaire sector zoekt meer zekerheid over de invulling van de gebruikelijke duur van het werken voor een intermediair, de zogenoemde open norm.

Als door de Belastingdienst geboden handreiking bij de invulling van deze open norm mag de gebruiker van de overeenkomst van tussenkomst, zoals een intermediair een termijn van 8 maanden hanteren, waarbij de inspecteur aannemelijk kan maken dat een gebruikelijke duur korter is en de gebruiker aannemelijk kan maken dat die termijn langer is. Deze 8 maanden zijn de rekenkundige benadering van 70% van de duur van een jaar. Met deze bewijslastverdeling is de 8 maanden daarmee niet een «in beton gegoten» zekerheid. Meer in algemene zin is een langere termijn een aanwijzing dat er sprake is van werknemerschap, mede in het licht van de fictieve dienstbetrekking voor uitzendkrachten. Een kortere termijn in samenhang met de overige bepalingen van de modelovereenkomst voor tussenkomst, is een reële indicatie dat er geen sprake is van een dienstbetrekking. Daarnaast bestaat voor individuele gevallen uiteraard de mogelijkheid maatwerkafspraken te maken met de inspecteur. Het voorgaande ziet op de vraag of er sprake is van een dienstbetrekking en laat onverlet dat de inspecteur het ondernemerschap in de zin van de Wet

<sup>3</sup> Het bewijsvermoeden gaat uit van een aantal gegevens die de intermediair redelijkerwijs zelf kan zien, toetsen en beïnvloeden (het hebben van een KvK-nummer en BTW-nummer, zelfstandigheid in het werk, werken buiten gezag en zonder leiding en toezicht, kosten van hulpmiddelen, aansprakelijkheid, debiteurenrisico t.a.v. de opdracht, inhoud concurrentie- en/of relatiebeding).

IB 2001 beoordeelt aan de hand van de feiten en omstandigheden, waarbij de hiervoor genoemde termijn alsmede de bewijslastverdeling geen rol spelen.

Deze handreiking wordt opgenomen in het Handboek Loonheffingen.

## Zorg

De «zorg» is een brede sector. Voor de behandeling bij de Belastingdienst is de zorg opgedeeld in thuis- en kraamzorg en overige zorg (veelal, maar zeker niet uitsluitend, zelfstandige beroepsbeoefenaren).

Er is sprake van een brede sector, maar ook hier hoeft dit het werken buiten dienstbetrekking met de gepubliceerde modelovereenkomsten niet in de weg te staan.

Thuis- en kraamzorg en overige zorg

1. In deze sector kunnen de algemene voorbeeldovereenkomsten «vrije vervanging» en «ontbreken gezag» in tal van relaties worden gebruikt.
2. Sinds februari 2015 is er een beoordeelde en gepubliceerde modelovereenkomst van BTN en FNV Zelfstandigen (de overeenkomst bestond dus al eerder dan het wetsvoorstel Wet DBA). Deze overeenkomst is in oktober 2015 als DBA-modelovereenkomst met toelichting gepubliceerd op de website van de Belastingdienst.
3. Voor kraamzorg via een kraamzorgbureau bij particulieren thuis (tussenkost) is een modelovereenkomst van Bo Geboortezorg (voorheen SPOT) beoordeeld en gepubliceerd.
4. Enkele individuele overeenkomsten die zien op bemiddeling in de thuis- en/of kraamzorg zijn beoordeeld. Eén daarvan is inmiddels gepubliceerd.
5. Er zijn in samenwerking met diverse branche- en beroepsverenigingen inmiddels overeenkomsten gepubliceerd op de website van de Belastingdienst. Het betreft bijvoorbeeld de huisartsen (LHV), tandartsen (KNMT en ANT), verloskundigen (KNOV), mondhygiënisten (NVM), echoscopisten (BEN) en paramedici.
6. Voor PGB-zorgverlening is een modelovereenkomst van de Alliantie Erkende PGB-bureaus beoordeeld en deze wordt op korte termijn gepubliceerd.

Met de academische en perifere ziekenhuizen en de Federatie Medisch Specialisten wordt in aanvulling hierop gewerkt aan verschillende modelovereenkomsten voor specifieke arbeidsrelaties, zoals voor de kortdurende waarneming van specialisten.

Met de algemene modelovereenkomsten voor «vrije vervanging» en «ontbreken van gezag» en met de gepubliceerde voorbeeldovereenkomsten is het voor vele gangbare rollen in deze sector mogelijk om buiten dienstbetrekking te werken.

In de sector zorg kan in tal van situaties buiten dienstbetrekking worden gewerkt.

Bij intramurale zorgverlening zijn meer contra-indicaties nodig voor een oordeel dat buiten dienstbetrekking wordt gewerkt dan bij extramurale of ambulante zorgverlening, bijvoorbeeld als het gaat om het element «gezag». Dit heeft te maken met onder meer de organisatiestructuur, de inbedding van de zorgverlener in die organisatie, de eindverantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de bestuurders van een instelling, waardoor een dienstbetrekking bij intramurale zorgverlening moeilijk is

uit te sluiten<sup>4</sup>. Of, anders gezegd, een reguliere verpleegster in een ziekenhuis is niet goed denkbaar buiten dienstbetrekking.

### **Kunst/Acteurs**

Deze sector kent verschillende verschijningsvormen, zoals (trainings)acteurs, de omroep, journalisten, uitgevers, orkesten en poppodia. Net als andere sectoren waarin veel verschillende werkzaamheden voorkomen is het ondanks die verscheidenheid in veel gevallen mogelijk om buiten dienstbetrekking te werken met één van de inmiddels vele modelovereenkomsten in deze sector.

1. In deze sector kunnen de algemene voorbeeldovereenkomsten «vrije vervanging» en «ontbreken gezag» in tal van relaties worden gebruikt.
2. Er zijn daarnaast twee sectorbrede modelovereenkomst gepubliceerd, namelijk één voor een artiestengezelschap en één voor de individuele artiest. Deze overeenkomsten zijn ingediend door belangenorganisaties van opdrachtgevers en opdrachtnemers.
3. Voor trainingsacteurs zijn er twee modelovereenkomsten gepubliceerd.
4. Het NUV (Nederlands Uitgeversverbond) heeft vijf overeenkomsten ingediend die zijn gepubliceerd, waaronder een modelovereenkomst freelance auteurs en redactiemedewerkers algemeen.
5. De NVJ (Nederlandse Vereniging van Journalisten) heeft een modelovereenkomst «buiten gezag» ingediend, die gepubliceerd is.
6. De VVN (Vereniging van Vertaalbureaus in Nederland) heeft een overeenkomst ingediend die is beoordeeld, die gepubliceerd is.
7. De BNO (Beroepsorganisatie Nederlandse Ontwerpers) heeft een modelovereenkomst ingediend die een breed palet aan ontwerpers beslaat, die gepubliceerd is.
8. NAPK (Nederlandse Associatie voor Podiumkunsten) en FNV KIEM (Kunsten, Informatie, Entertainment en Media) hebben een drietal overeenkomsten voor een gastdirigent, gastdansdocent en gastregisseur gastchoreograaf ingediend die gepubliceerd zijn.

Met partijen binnen de «omroep» die alle landelijke omroepen vertegenwoordigen is de Belastingdienst in gesprek. Er zijn bij de «omroep» teveel verschillende arbeidsrelaties om individueel te bespreken. Het gesprek met de «omroep» richt zich daarom op wat wel kan en wat niet kan: waarin (voorwaarden en omstandigheden) onderscheidt de opdrachtnemer zich van een werknemer?

De algemene modelovereenkomsten voor «vrije vervanging» en «ontbreken van werkgeversgezag» vormen samen met de gepubliceerde voorbeeldovereenkomsten voor arbeidsrelaties in deze sector voldoende overeenkomsten om buiten dienstbetrekking te kunnen werken. Uit de modelovereenkomsten blijkt dat er ook door artiesten wel degelijk buiten dienstbetrekking kan worden gewerkt. De indruk bestaat echter dat de omroep relatief sterk is gaan leunen op structuren buiten dienstbetrekking, die in ongewijzigde vorm niet binnen de wetgeving passen. Ook hier blijkt het gebruik van de VAR-wuo te zijn gebruikt in situaties waarvoor deze verklaring niet altijd de lading dekte. Te denken is aan een acteur die een rol speelt in een theatervoorstelling. De acteur heeft weliswaar zijn artistieke vrijheid in de uitvoering van de opdracht, maar omdat hij werkt binnen de afgesproken kaders van het script, muziekpartituur, regie is werken buiten gezag niet goed denkbaar.

---

<sup>4</sup> Kamerstuk 7 april 2016, 948029–148653-MEVA en Beantwoording Kamervragen D»66, kenmerk 2016Z12411

## Vervoer

Ook de sector vervoer is divers, zoals vervoer over land en over water, taxi, pakketbezorgers en verhuizers.

Ondanks de verschillen in deze sector is het in vele arbeidsrelaties mogelijk om buiten dienstbetrekking te werken met een modelovereenkomst.

1. In deze sector kunnen de algemene voorbeeldovereenkomsten «vrije vervanging» en «ontbreken gezag» in tal van relaties worden gebruikt.
2. TLN (Transport Logistiek Nederland) heeft een overeenkomst ingediend die gepubliceerd is. De overeenkomst ziet op chauffeurs die «voor eigen rekening en risico» (d.w.z. vervoermiddel in eigendom, geleased of gehuurd tegen marktprijzen) vervoerovereenkomsten aangaan,
3. Individuele overeenkomsten van pakketdiensten zijn ingediend en beoordeeld. Deze zijn niet gepubliceerd.
4. EVO heeft een modelovereenkomst (deskundige gevaarlijke stoffen) ingediend, die beoordeeld is. Publicatie volgt.
5. De modelovereenkomst voor afloskapiteins is beoordeeld en gepubliceerd.

Voor een aantal rollen in deze sector, zoals verhuizer en koerier, is door een ondernemersorganisatie toegezegd nog overeenkomsten in te dienen. Het accountteam is in gesprek met deze ondernemersorganisatie. Werken buiten dienstbetrekking lijkt ook in deze rollen mogelijk.

Ook in deze sector kan in veel gevallen met de algemene voorbeeldovereenkomsten «vrije vervanging» en «ontbreken van gezag» worden gewerkt. De gepubliceerde overeenkomst met TLN heeft ook een groot bereik.

In tal van situaties kan in deze sector buiten dienstbetrekking worden gewerkt al dan niet met gebruikmaking van de reeds gepubliceerde overeenkomsten. Bij de beoordeling van verschillende vervoerovereenkomsten is ook hier dat niet alles in ongewijzigde vorm buiten dienstbetrekking kan. Van chauffeurs zonder auto en zonder vergunning is niet aannemelijk dat zij buiten dienstbetrekking werken, omdat er feitelijk geen of nagenoeg geen onderscheid kan worden gemaakt met werknemers die vergelijkbare ritten uitvoeren. Dit type chauffeurs werkt bij de meeste vervoerders al in dienstbetrekking.