

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's-GRAVENHAGE

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
2016-0000206808

Uw brief (kenmerk)

Datum 18 november 2016
Betreft Tweede Voortgangsrapportage DBA

Geachte voorzitter,

In het debat van 29 september 2016 heb ik uw Kamer een tweede voortgangsrapportage toegezegd over de stand van zaken, de analyse van de bevindingen uit het Meldpunt DBA onbedoelde gevolgen arbeidsmarkt, en de verdere ontwikkelingen rond het werken op grond van de Wet DBA. In datzelfde debat heb ik uw Kamer ook de eindrapportage toegezegd van de Commissie beoordeling modelovereenkomsten Wet DBA onder leiding van prof. mr. Gerrard Boot (hierna: de Commissie)¹. Die eindrapportage van de Commissie stuur ik nu samen met deze tweede voortgangsrapportage aan uw Kamer.

Op dit moment is er veel onrust en onzekerheid bij opdrachtgevers en opdrachtnemers over de wet DBA. Opdrachtgevers zijn huiverig zzp'ers in te huren en zzp'ers zijn bang hun opdrachten kwijt te raken. Dit leidt tot zorgen en onzekerheid over werk en inkomen. Ik begrijp dat deze zorgen ingrijpend zijn. Deze onzekerheid over de Wet DBA moet dan ook snel zoveel mogelijk worden weggenomen. Daarom is de handhaving opgeschort tot de knelpunten zijn opgelost. In ieder geval zal er tot 1 januari 2018 niet worden gehandhaafd. Dit kabinet heeft een aantal veranderingen op de arbeidsmarkt in gang gezet. Bij dergelijke grote veranderingen kunnen ongewenste en onbedoelde neveneffecten optreden. Het is de taak van het kabinet om dan bij te sturen en problemen op te lossen om zorgen en onzekerheid weg te nemen. Voor het kabinet staat voorop dat echte ondernemers moeten kunnen ondernemen.

De VAR is nu zo'n zeven maanden geleden afgeschaft. Inmiddels is duidelijk dat de meesten van de miljoen zzp'ers gewoon aan het werk kunnen en ook zijn – met en vaak ook zonder modelovereenkomst. Ik zie de knelpunten en de onrust. Zelf sprak ik met vele opdrachtgevers en opdrachtnemers, en ook het in oktober 2016 ingestelde Meldpunt DBA onbedoelde gevolgen arbeidsmarkt leverde veel op. Daardoor is inzichtelijk geworden waar het goed gaat en waar zorgen zijn. Het is

¹ Motie D66 (lid Van Weyenberg c.s.) Kamerstukken II 2016/17, 34036, nr.36.

belangrijk dat we deze zorgen snel wegnemen, zodat ondernemers aan het werk blijven.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

In deze brief ga ik onder het kopje "Verschillende ongewenste arbeidsmarkteffecten" in op de bevindingen uit zowel mijn gesprekken met opdrachtgevers en opdrachtnemers en op de reacties die op het meldpunt zijn binnengekomen. Vervolgens ga ik in op de conclusies van de Commissie. Daarna kondig ik een aantal maatregelen aan die ertoe bij moeten dragen dat de huidige onrust die leeft bij opdrachtgevers en opdrachtnemers wordt weggenomen.

**Ons kenmerk
2016-0000206808**

Verschillende ongewenste arbeidsmarkteffecten

Een aanzienlijk deel van de miljoen zzp'ers kan en is inmiddels gewoon als zelfstandige aan het werk. In veel gevallen ook zonder modelovereenkomst. Voor grote groepen zzp'ers geldt dat zonder meer duidelijk is dat er geen sprake is van een dienstbetrekking, ook al worden er uiteraard afspraken gemaakt over het werk en worden er aanwijzingen gegeven. Voor hen speelde de VAR niet en DBA dus ook niet. Dit is ook een constatering van de Commissie.

Een deel van de mensen die voorheen, soms onder de vrijwarende werking van een VAR, buiten dienstbetrekking konden werken, doet dat nu niet meer. Dat kan een gevolg zijn van het feit dat het voorheen eigenlijk ook al een dienstbetrekking was, maar dat de vrijwarende werking van de VAR ervoor zorgde dat daaraan geen consequenties werden verbonden. Waar dat het geval is heeft de Wet DBA zijn werk gedaan. Immers, een van de doelstellingen was om schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Vooraf was ingeschat dat het hier om 2 tot 14% van de zzp'ers gaat. Waar echte ondernemers niet meer worden ingehuurd vanuit een onterechte angst bij de opdrachtgever voor naheffingen en boetes, dan gaat er iets niet goed. Helaas blijkt dit laatste nog te veel voor te komen.

Daarom heb ik hier na de zomer intensief over gesproken met een reeks aan bedrijven, zzp'ers en hun belangenorganisaties. Uit die gesprekken blijkt dat er in de praktijk knelpunten zijn. Om concrete voorbeelden daarvan te inventariseren, opende de Belastingdienst op 17 oktober jl. het Meldpunt DBA onbedoelde gevolgen arbeidsmarkt. Daar kunnen opdrachtgevers, opdrachtnemers, intermediairs en adviseurs knelpunten van de Wet DBA rechtstreeks doorgeven. Het meldpunt heeft ongeveer 1800 reacties opgeleverd. Bijlage 2 geeft de knelpunten weer die in het meldpunt naar voren zijn gekomen. Vervolgens benoem ik in die bijlage de inzichten waarmee ik (de komende tijd) aan de slag ga.

De gesprekken én het meldpunt, leiden tot de volgende bevindingen:

1. Opdrachtgevers zijn terughoudend in het inhuren van zzp'ers.
2. Het onderscheid tussen ondernemerschap en dienstbetrekking sluit niet overall aan bij de praktijk.
3. Opdrachtgevers ervaren de arbeidswetgeving als knellend.

1. Opdrachtgevers zijn terughoudend in het inhuren van zzp'ers

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2016-0000206808

In de tien jaar dat de VAR bestond, hoefden opdrachtgevers zich niet serieus af te vragen of het wel mogelijk was een bepaalde taak buiten dienstbetrekking te laten uitvoeren. De opdrachtgever was immers gevrijwaard ingeval achteraf werd geconstateerd dat sprake was van een dienstbetrekking. Nu die automatische vrijwaring is verdwenen blijkt de bestaande arbeidswetgeving - uit 1907 - complex.

De modelovereenkomsten bieden duidelijkheid, maar er blijft in sommige sectoren een aanzienlijk grijs gebied over. Daarbinnen ondervinden opdrachtgevers geen zekerheid. Ervaring — "doen" — moet leiden tot een uitgekristalliseerde werkwijze. Er is nu een vicieuze cirkel ontstaan: door onzekerheid aarzelen opdrachtgevers zzp'ers in te huren met als gevolg dat de werkwijze niet uitkristalliseert, waardoor de onzekerheid *blijft*, met als gevolg dat zzp'ers weer niet worden ingehuurd.

Te veel zzp'ers, die best buiten dienstverband hadden kunnen werken, krijgen nu bepaalde opdrachten of klussen niet meer. Opdrachtgevers reageren door nog grotere hoeveelheden, nog gedetailleerdere overeenkomsten ter beoordeling aan de Belastingdienst aan te bieden — maar steeds meer papier is de oplossing niet.

Alleen door opdrachtgevers meer zekerheid te bieden over de aard van de arbeidsrelatie die zij aangaan met de opdrachtnemer, kunnen we de vicieuze cirkel doorbreken.

2. Het onderscheid tussen ondernemerschap en dienstbetrekking sluit niet overal aan bij de praktijk

In de meeste gevallen bieden de modelovereenkomsten wél zekerheid. Velen echter herkennen zich niet in de uitkomsten van de modelovereenkomsten. Het verschil tussen een dienstbetrekking en zelfstandigheid van de opdrachtnemer wordt bepaald door het Burgerlijk Wetboek (BW) en bijbehorende jurisprudentie maar veel opdrachtgevers en opdrachtnemers kunnen dit wettelijke onderscheid niet meer verenigen met hun manier van werken.

De VAR gaf gedurende 10 jaar complete vrijwaring aan de opdrachtgever. Daardoor hebben veel opdrachtgevers (en opdrachtnemers) zich niet verdiept in de arbeidswetgeving en de ontwikkelingen in de jurisprudentie op dat terrein. De hernieuwde kennismaking bevat niet iedereen. Dat leidt tot onvrede, een onvrede die hoewel in tegengestelde zin, zowel onder als boven in de arbeidsmarkt bestaat.

- Onder in de arbeidsmarkt werken mensen in allerlei sectoren, vooral in fysieke arbeid, *buiten* dienstbetrekking op basis van het criterium "vervangbaarheid" (uit het BW). Dat sluit niet aan bij de maatschappelijke opvatting dat het hier vaak gaat om werkrelaties met het karakter van een dienstbetrekking, met de bijbehorende sociale waarborgen.

- Omgekeerd bestaat verwondering, of zelfs verontwaardiging, dat veel mensen met specialistische taken bóven in de arbeidsmarkt, zoals ICT'ers, op basis van het criterium "gezag" hun werk veelal alleen *in* dienstbetrekking kunnen uitvoeren. Terwijl de zelfstandige professionals waar het dan om gaat, een werkpraktijk hebben die materieel neerkomt op zelfstandige beroepsbeoefening.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2016-0000206808

De uitdaging is om deze begrippen te herijken, zodat zij gewenste ontwikkelingen in de arbeidsmarkt ondersteunen en beter aansluiten bij veranderde maatschappelijke opvattingen.

3. Opdrachtgevers ervaren de arbeidswetgeving als knellend

Bij sommige arbeidsrelaties is het duidelijk dat het om een dienstbetrekking gaat. In de afgelopen maanden namen veel opdrachtgevers voor het eerst in tien jaar hun arbeidsrelatie met opdrachtnemers onder de loep en kwamen zelf tot die conclusie — veelal zonder inmenging van de Belastingdienst.

Vaak gaat het om een beperkt deel van het zzp-bestand van die opdrachtgevers. En om werkenden die soms al jarenlang in de organisatie meedraaien. Veel van deze organisaties geven aan dat ze geen moeite hebben met de afdracht van loonheffingen en sociale lasten. Dat ze doen ze namelijk voor hun reguliere werknemers óók. Wél hebben ze moeite met de inflexibiliteit die de arbeidswetgeving in hun ogen oplevert. Ze werken met arbeidskrachten waarmee ze geen vast dienstverband willen aangaan, en die ook zelf geen vast dienstverband ambiëren.

Door de ketenbepaling in de Wet werk en zekerheid (Wwz) kúnnen ze tegen de verplichting aanlopen om wel een vast dienstverband aan te gaan. Dat knelt vooral in sectoren waarin professionals hoofdzakelijk opdrachtsgewijs werken, ook in gevallen waarbij dat volgens de wettelijke kaders niet altijd buiten dienstbetrekking kan. Voorbeelden van sectoren waarin dit voorkomt zijn de omroep, media en de kunst- en cultuursector.

Daar waar in sectoren breed gedragen behoefte bestaat aan meer flexibiliteit binnen de dienstbetrekking, moet dat geboden kunnen worden.

Commissie beoordeling modelovereenkomsten Wet DBA

Op 7 april 2016 heb ik de Commissie beoordeling modelovereenkomsten Wet DBA ingesteld², met als taak om de juistheid te onderzoeken van (model)overeenkomsten die de Belastingdienst beoordeeld heeft. De Commissie toetst die (model)overeenkomsten aan het huidige wettelijk kader. Ook is de Commissie gevraagd om op basis van de bevindingen en conclusies aanbevelingen te doen. De Commissie heeft recent haar werkzaamheden afgerond en mij haar eindrapport van november 2016 gestuurd. Dat rapport is opgenomen als bijlage 1 van deze brief.

² Besluit van de staatssecretaris van Financiën van 7 april 2016, nr. DGB/2016/1378, houdende instelling van de Commissie (Model)overeenkomsten Wet DBA (Instellingsbesluit Commissie (Model)overeenkomsten Wet DBA)

Voordat ik inga op de conclusies en de aanbevelingen van de Commissie wil ik mijn erkentelijkheid uitspreken voor de voortvarendheid waarmee de Commissie haar werkzaamheden heeft opgepakt en de korte termijn waarbinnen die werkzaamheden zijn afgerond.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
2016-0000206808

De Commissie oordeelt relatief mild over de beoordeling door de Belastingdienst van de modelovereenkomsten. In de meeste gevallen acht de Commissie het oordeel van de Belastingdienst juist. In nogal wat gevallen valt de uitkomst van de Belastingdienst te billijken, hoewel op grond van de beperkte hoeveelheid aanwezige gegevens een andere uitkomst ook denkbaar was geweest. In een enkel geval bleek het oordeel onjuist.

De Commissie zet in op doorontwikkeling van het stelsel van modelovereenkomsten, en doet daarom 10 aanbevelingen waarvan ik de meeste opvolg. Ik noem hierna de belangrijkste.

Aan de aanbeveling om expliciet een beslissing te nemen om de bestaande implementatietermijn te verlengen geef ik gevolg in deze tweede voortgangsrapportage.

Ik ga ook kijken naar het gebruik van de algemene modelovereenkomsten. De algemene overeenkomsten zijn bewust algemeen gehouden om ze voor grote groepen te kunnen gebruiken. In de individuele overeenkomsten zijn meer details uitgewerkt, zoals de contractduur en de aard van de werkzaamheden. In de algemene overeenkomsten ontbreekt een dergelijke invulling. Partijen die een algemene overeenkomst gebruiken willen zekerheid dat er geen loonheffingen verschuldigd zijn. De algemene overeenkomsten krijgen, geïnspireerd op een aanbeveling van de Commissie, een bijsluiter om duidelijk te maken in welke gevallen ze kunnen worden toegepast.

De Commissie acht het noodzakelijk voor het slagen van het systeem van "modelovereenkomsten" dat zonder meer duidelijk is hoe de Belastingdienst ermee omgaat. Daarbij past een beleidsbesluit. Ook deze aanbeveling neem ik over. Ik laat eerst interpreteren welke elementen zich lenen voor een beleidsbesluit. Sterk wisselende informatie is dat bijvoorbeeld niet. Die informatie hoort thuis op een makkelijk aan te passen website. In een beleidsbesluit komen de constante factoren te staan.

Ik zal bewerkstelligen dat meer duidelijkheid wordt gecreëerd over de vraag wanneer het gebruik van een (model)overeenkomst echt nodig is, maar vooral: wanneer die niet nodig is. In heel veel situaties is er namelijk geen twijfel over dat een (fictieve) dienstbetrekking ontbreekt. Desalniettemin zal ik opdrachtgevers en opdrachtnemers die vooraf zekerheid vragen, deze uiteraard niet weigeren.

De aanbeveling om alleen bij fraude/evidente afwijking over te gaan tot naheffing ligt in het verlengde van de bestaande handhavingspraktijk en de geformuleerde aanpak van de Belastingdienst onder de Wet DBA. Ingeval de Belastingdienst bij anderen dan evident kwaadwillenden een situatie aantreft die niet overeenkomt met wat is vastgelegd in een overeenkomst of is vastgesteld aan de hand van de

criteria, krijgen partijen zonder boete of naheffing de gelegenheid hun werkwijze aan te passen, of hun overeenkomst zo te wijzigen dat die overeenkomt met de manier van werken.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
2016-0000206808

Opschorting handhaving

De bevindingen van de Commissie, de conclusies die ik trek uit de reacties die binnen zijn gekomen op het meldpunt en de geluiden die ik opvang uit mijn regelmatige gesprekken met het veld, brengen mij tot het oordeel dat het allereerst noodzakelijk is de implementatietermijn voor de volledige invoering van de Wet DBA te verlengen. Ik verleng die termijn tot in ieder geval 1 januari 2018. Daarmee is ook de repressieve handhaving tot die datum opgeschort.

1. Herijking van de criteria "vrije vervanging" en "gezagsverhouding"

Die opschorting geeft het kabinet de tijd voor een herijking van de criteria "vrije vervanging" en "gezagsverhouding". De Commissie wijst in haar rapport op de soms moeizame duiding van de criteria "vrije vervanging" en "gezagsverhouding", zowel in de algemene overeenkomsten als in de door belanghebbenden voorgelegde overeenkomsten. Daarnaast wordt, zoals ook naar voren is gekomen uit het meldpunt, niet begrepen dat (aan de onderkant van de arbeidsmarkt) relatief gemakkelijk buiten dienstbetrekking kan worden gewerkt als maar voldaan wordt aan het criterium "vrije vervanging" terwijl (veelal aan de bovenkant van de arbeidsmarkt) men geacht wordt in dienstverband te werken zodra er sprake is van een "gezagsverhouding".

Deze criteria uit het arbeidsovereenkomstrecht, dat al sinds 1907 bestaat en die nader zijn ingevuld in de jurisprudentie, zijn aan herijking toe. Samen met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Minister van Veiligheid en Justitie wil ik – in overleg met onder andere sociale partners – onderzoeken hoe aan deze criteria een concretere of andere invulling moet worden gegeven, een invulling die beter aansluit bij het huidige maatschappelijke beeld van een arbeidsverhouding. Het kabinet wil daar haast mee maken en hoopt tijdig voor een volgend regeerakkoord met resultaten te komen.

2. Een andere rol voor de Belastingdienst

Geen handhaving zolang herijking loopt

De vooral aan de bovenkant van de arbeidsmarkt gevoelde problematiek met het criterium "gezagsverhouding" wordt als bijzonder knellend ervaren. Daar gaat het om de zelfstandige professional die wordt ingehuurd voor een specifiek project waarbij het door de opdrachtgever beoogde resultaat telt maar waarbij de wijze waarop dit resultaat wordt bereikt aan de professional is. In dergelijke gevallen worstelen zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer met het criterium "gezagsverhouding". Zoals ik hiervoor al heb gemeld gaan we onderzoeken hoe de invulling van het criterium "gezagsverhouding" het beste kan aansluiten bij het huidige maatschappelijke beeld van een arbeidsverhouding.

Dat biedt op dit moment echter geen oplossing voor de onzekerheid. Daarom is er tot die tijd geen handhaving op deze groep. Dat geeft aan deze professionals de zekerheid dat zij in deze periode niet aanlopen tegen boetes of naheffingen. Zodra nieuwe begrippen zijn vastgesteld, wordt de handhaving zo nodig aangepast.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

**Ons kenmerk
2016-0000206808**

Belastingdienst in coachende rol

We moeten af van de terughoudendheid met inhuren van opdrachtnemers waardoor de werkpraktijk niet uitkristalliseert, het vluchten in steeds meer modelovereenkomsten en de al eerder beschreven de vicieuze cirkel doorbreken. Ondernemers moet in in zekerheid aan het werk kunnen. De Belastingdienst kan hier een coachende rol in vervullen door "voorwaartse" aanwijzingen te geven bij controles, zekerheid te geven dat er geen "achterwaartse" naheffingen en boetes zullen worden opgelegd. De Belastingdienst kan op de werkvloer beter duidelijk maken wat wel kan en wat niet. Daardoor ontstaat een leereffect en doorbreken we de vicieuze cirkel.

Aanpak van oneerlijke concurrenten

De eerste stap is, zoals hiervoor al aangegeven, een verlenging van de implementatietermijn tot in beginsel 1 januari 2018. Echter, voor de groep evident kwaadwillenden zal de Belastingdienst met ingang van 1 mei 2017 starten met een (repressief) handhavingsbeleid. Voor deze groep geldt dus geen verlengde implementatietermijn. In bijlage 4 bij deze brief heb ik uiteengezet wie ik tot deze groep reken. Die uitzondering maak ik niet voor niets. Deze opdrachtgevers en opdrachtnemers behalen met hun handelwijze een oneigenlijk financieel voordeel en tasten het speelveld op een oneerlijke manier aan.

3. Uitzondering ketenbepaling Wet werk en zekerheid

In de Wwz is voorzien in de mogelijkheid dat cao-partijen de Minister van SZW verzoeken bepaalde functies in een bedrijfstak aan te wijzen, waarvoor bij cao de ketenbepaling buiten toepassing kan worden verklaard. De Minister van SZW kan daartoe overgaan als het voor die functies bestendig gebruik is en vanwege de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering en van die functies noodzakelijk is de arbeid uitsluitend te verrichten op basis van tijdelijke contracten en waar het mettertijd (moeten) aangaan van een contract voor onbepaalde tijd niet in de rede ligt.

De Minister van SZW staat open voor verzoeken van sociale partners om daar waar het knelt passende maatregelen te nemen als dat voor een aantal sectoren noodzakelijk wordt gevonden, zoals bijvoorbeeld bij de omroep, de media en de kunst en cultuursector. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat cao-partijen ook nu al, zonder tussenkomst van de Minister van SZW, de ketenbepaling kunnen verruimen. Als de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering dat vergt, kunnen zij voor bepaalde functies het aantal contracten alvorens een vast contract ontstaat verruimen van drie naar zes en de termijn waarna een vast contract ontstaat verruimen van twee naar vier jaar.

Ik wil medio 2017 bezien waar we dan staan met de implementatie van de Wet DBA om op dat moment opnieuw te besluiten of een verdere verlenging van de implementatietermijn tot een datum na 1 januari 2018 gewenst is.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
2016-0000206808

Tot slot

De zorgen van opdrachtgevers en opdrachtnemers zijn herkenbaar en vragen aandacht. Ondernemers moeten niet blijven zitten in onzekerheid, zéker niet nu de economie aantrekt.

De inzichten die voortkwamen vanuit het meldpunt en de gesprekken met branches, koepels en bedrijven, leiden ertoe dat ik maatregelen neem. Hiermee werkt het kabinet aan een oplossing op langere termijn en neemt op kortere termijn onzekerheid weg.

In de Derde Voortgangsrapportage, voorzien in april 2017, ga ik in op het effect van de maatregelen.

De Staatssecretaris van Financiën,

Eric Wiebes

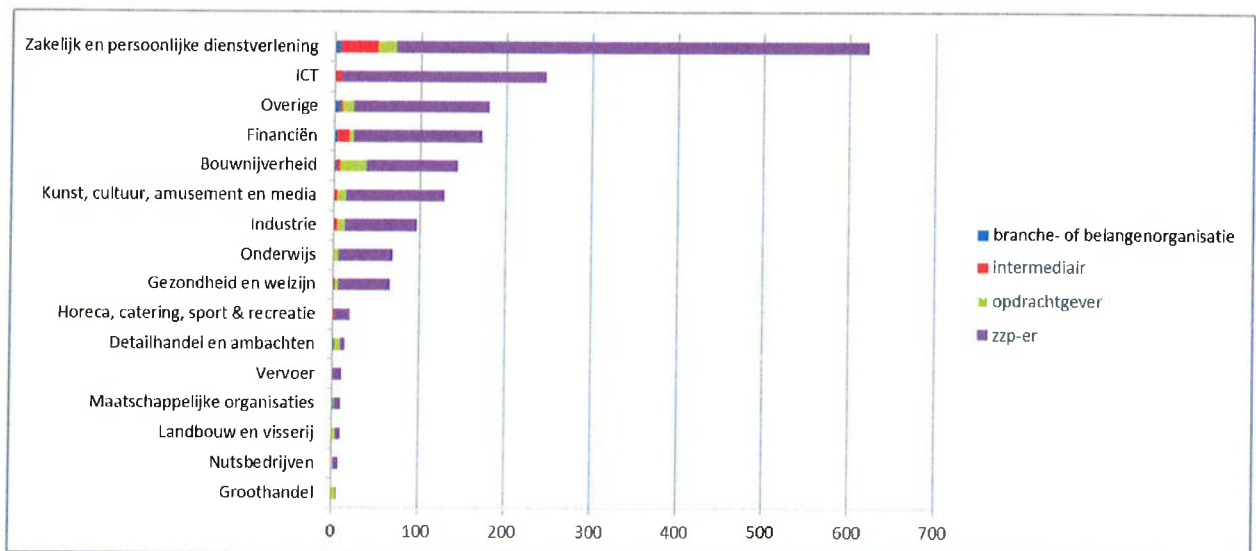
Bijlage 2. Meldpunt DBA

Het Ministerie van Financiën heeft in samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een meldpunt DBA geopend. Hierna ga ik in op de bevindingen uit het meldpunt. Deze bevindingen zijn, samen met de input vanuit de gesprekken en de aanbevelingen van de Commissie, omgezet in concrete maatregelen¹. Die zijn in de brief zelf uiteengezet.

Het meldpunt is op 17 oktober live gegaan. In de periode tot 14 november kwamen 1.801 meldingen binnen. Deze meldingen zijn onder te verdelen in vier categorieën belanghebbenden: zzp'ers, opdrachtgevers, intermediairs en brancheorganisaties.

Tabel 1 toont het aantal meldingen per type belanghebbende en per branche. De meeste meldingen zijn ingediend door partijen uit de zakelijke en persoonlijke dienstverlening en uit de ICT-sector. In het algemeen ervaart men in de financiële sector, de bouwnijverheid en de kunst- en cultuursector onbedoelde arbeidseffecten van de wet DBA. In die sectoren werken naar verhouding veel zzp'ers. Maar ook specifiek in de semipublieke sector (kunst- en cultuur, onderwijs en gezondheidszorg) heeft men moeite om met de wet DBA aan de slag te gaan.

Het overzicht hieronder geeft de meldingen weer per sector.

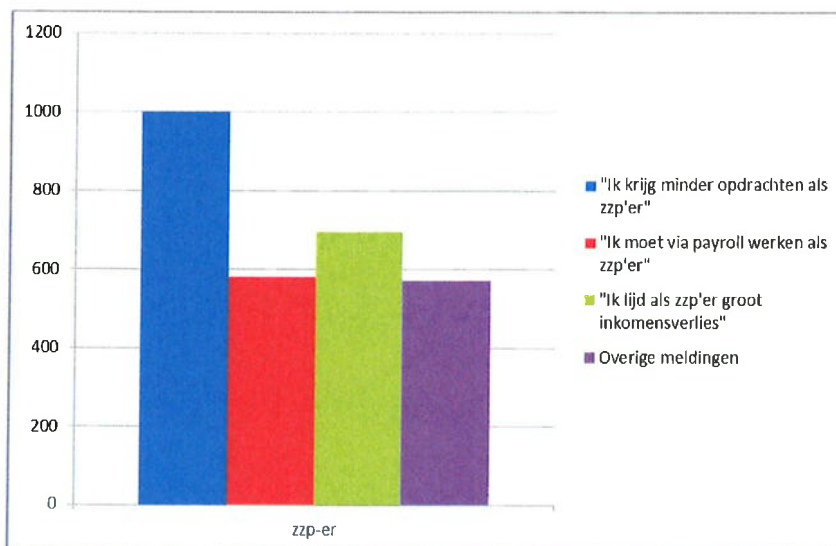


Tabel 1. Weergave meldingen per sector.

¹ Motie VVD (lid Zlengs c.s.) Kamerstukken II 2016/17, 34036, nr.32.

Zzp'ers

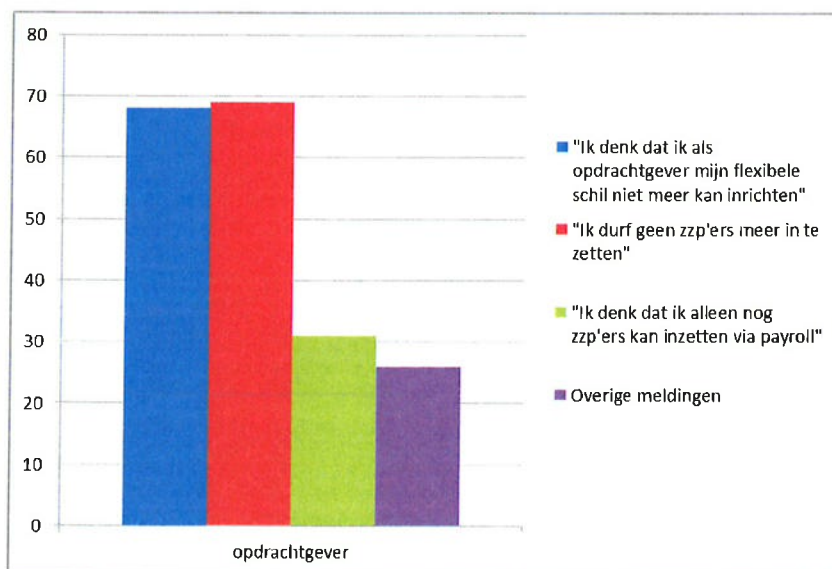
Zzp'ers vormen de grootste groep melders. 1.585 zzp'ers hebben een melding ingediend. Via het meldpunt uiten zzp'ers verschillende zorgen. Tabel 2 geeft weer welke knelpunten zzp'ers ervaren, op basis van de antwoorden die zij gaven op meerkeuzevragen. Zo zeggen zij dat ze als gevolg van de DBA minder opdrachten krijgen, groot inkomensverlies lijden en gedwongen worden om via payrollbedrijven te werken.



Tabel 2. Knelpunten van zzp'ers.

Opdrachtgevers

Een tweede groep bestaat uit opdrachtgevers. In tabel 3 zijn de meldingen van 116 opdrachtgevers weergegeven, op basis van antwoorden op meerkeuzevragen. Het grootste knelpunt dat opdrachtgevers ervaren is de angst om zzp'ers in te zetten. Een andere zorg gaat over de flexibele schil. Opdrachtgevers denken dat hun flexibiliteit in het inhuren van arbeidskrachten verdwijnt. Tot slot denkt een deel van de opdrachtgevers dat ze alleen nog maar zzp'ers kunnen inhuren via payrollbedrijven.



Tabel 3. Knelpunten van opdrachtgevers.

Aanvullend op de meerkeuzevragen en –antwoorden, maakten diverse opdrachtgevers persoonlijke melding van knelpunten. De belangrijkste bevindingen zijn:

- De terughoudendheid van opdrachtgevers om zzp'ers in te huren. Veel opdrachtgevers zeggen dat ze een stop hebben gezet op de inhuur van zzp'ers, uit angst voor een discrepantie tussen de werkpaktijk en het modelcontract. Ook is men huiverig voor naheffingen. Onzekerheid leidt dus tot terughoudendheid. Het is belangrijk dat de onzekerheid bij opdrachtgevers verdwijnt, zodat opdrachtgevers en opdrachtnemers weer aan de slag gaan. De brief gaat in op bijbehorende maatregelen, zoals het generiek uitstel van de handhaving voor goedwillenden en de gidsende rol van de Belastingdienst.
- Het onderscheid tussen ondernemerschap en dienstbetrekking sluit niet aan bij de praktijk. Voor veel opdrachtgevers is het niet duidelijk hoe ze de begrippen "gezagsverhouding" en "vrije vervangbaarheid" in de praktijk moeten interpreteren. Ze noemen ook dat het arbeidsrecht niet aansluit bij de flexibele arbeidsmarktconstructies die zich anno 2016 voordoen. De brief zet in op herijking van deze begrippen.
- Zzp'ers zeggen niet meer direct bij de opdrachtgever aan de slag te kunnen en alleen via tussenpersonen te kunnen werken. Dat is het gevolg van de angst van opdrachtgevers om zzp'ers in te huren. Vooral de zelfstandig werkende professionals zijn op zoek naar vrijheid en onafhankelijkheid en voelen zich daar door de wet DBA in beperkt. Opdrachtgevers willen gebruikmaken van de expertise en flexibiliteit van zzp'ers, maar stellen andere constructies voor.

Meldingen van intermediairs en brancheorganisaties bevestigen dat beeld:

- Door de angst bij opdrachtgevers kunnen intermediairs nauwelijks bemiddelen. Intermediairs vinden dat het door de DBA complex is geworden om voor een korte periode capaciteitsuitbreiding te organiseren. Zij melden dat er vooral contracten met grote partijen worden gesloten, maar dat kleine partijen daardoor het onderspit delven. Individueel inhuren slaat om naar raamcontracten met grote bureaus. De vraag en het aanbod dat intermediairs normaal samen willen brengen, groeit scheef: de vraag neemt af en het aanbod blijft gelijk.
- Brancheorganisaties noemen dat zzp'ers na het verdwijnen van de VAR niet voldoen aan de eisen die arbeidsrecht stelt. Zij betreuren het dat opdrachtgevers en –nemers niet meer aan de slag gaan en dat echte ondernemers ook worden benadeeld. Ze vinden dat de zzp-markt door de wet DBA onbedoeld is verstoord.

Vele groepen opdrachtgevers geven aan dat ze niet aan de gang durven, omdat ze niet weten hoe ze hun modelcontract in de praktijk moeten hanteren. Ze zijn daardoor terughoudend met inhuur. In de brief wordt deze nieuwe cirkel doorbroken door opdrachtgevers nog een tijdlang te vrijwaren van boetes en naheffingen, en de Belastingdienst een coachende rol te geven.

De drie belangrijkste inzichten uit het meldpunt zijn de terughoudendheid van opdrachtgevers, het onderscheid tussen ondernemerschap en dienstbetrekking dat niet aansluit bij de praktijk en het ervaren van de arbeidswetgeving als knellend. In de brief worden maatregelen om deze knelpunten te verhelpen nader uitgewerkt.

Bijlage 3. Voortgang beoordeling modelovereenkomsten

In de Eerste Voortgangsrapportage ben ik uitgebreid ingegaan op het karakter van de drie verschillende soorten overeenkomsten die de Belastingdienst beoordeelt. In deze bijlage beperk ik mij daarom tot een overzicht van de stand van zaken per soort overeenkomst per 14 november 2016.

- *Voortgang beoordeling overeenkomsten*

Er is inmiddels een grotendeels dekkend stelsel ontstaan van modelovereenkomsten in verschillende sectoren, voor arbeidsrelaties die zich lenen voor werken buiten dienstbetrekking. Ondanks het vrijwel dekkende aanbod van modelovereenkomsten, bestaat bij sommige opdrachtgevers behoefte aan verdere gedetailleerde of meer bedrijfsspecifieke overeenkomsten.

- Algemene modelovereenkomsten

Er zijn tien algemene modelovereenkomsten die breed bruikbaar zijn in allerlei branches voor tal van situaties die zich daarvoor lenen. Deze algemene modelovereenkomsten kunnen goed worden gebruikt in situaties waarin geen bijzondere omstandigheden spelen.

- Sector specifieke modelovereenkomsten

Voor meer specifieke situaties, zoals die zich in verschillende branches kunnen voordoen, hebben brancheorganisaties en bedrijven inmiddels 54 gepubliceerde sector specifieke modelovereenkomsten ontwikkeld, die door de Belastingdienst zijn goedgekeurd.

- Individuele overeenkomsten

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

Hoewel de algemene en sectorale modelovereenkomsten hier vaak ook volstaan, beoordeelt de Belastingdienst ook deze meer specifieke overeenkomsten. Om het proces van beoordelen te versnellen heeft de Belastingdienst de capaciteit van 40 mensen (hierna: FTE) die modelovereenkomsten beoordelen uitgebreid naar 60 FTE. Naast het werven van extra FTE voor de beoordeling van de modelovereenkomsten is een zogenoemde frontoffice ingericht. Deze frontoffice (10 FTE) doet de eerste beoordeling van de binnengekomen verzoeken. Omdat veel overeenkomsten gebaseerd zijn op een algemeen model of een model voor branches- en beroepsgroepen kunnen deze overeenkomsten doorgaans versneld worden beoordeeld². De gemiddelde doorlooptijd is nu 12 weken.

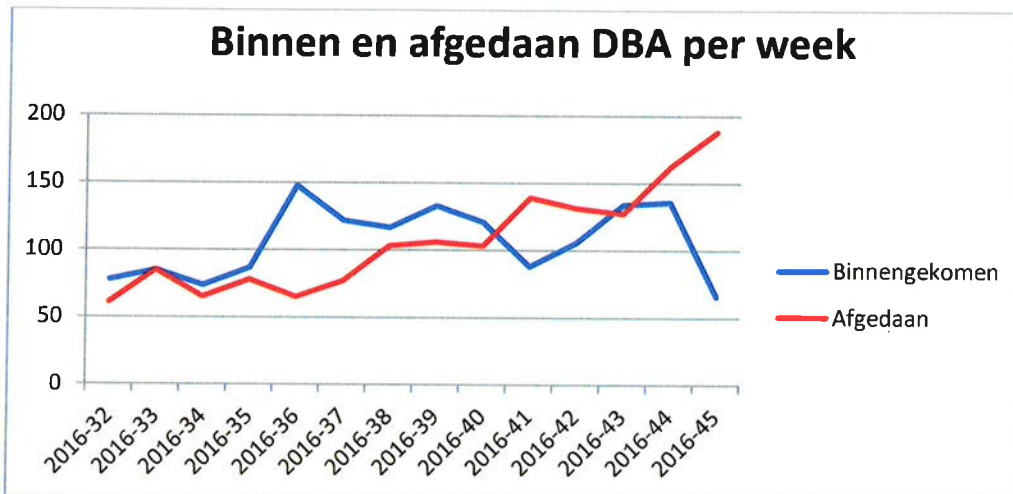
Het aantal overeenkomsten dat per week wordt behandeld neemt door bovenstaande maatregelen toe.

² Motie VVD (Ild Ziengs c.s.) Kamerstukken II 2016/17, 34036, nr.31.

De stand per 14 november 2016 van het aantal binnengekomen, de behandelde overeenkomsten en de voorraad, bedraagt:

Stand van zaken beoordeling overeenkomsten per 14-11-16	Aantal	%
Ontvangen	6143	
Afgedaan	4153	68%
Waarvan afgebroken	1533	37%
Waarvan afgewezen	1637	39%
Waarvan goedgekeurd	983	24%
Huidige voorraad	1990	32%

In de vorige voortgangsrapportage is de stand per 1 augustus 2016 gemeld. Toen lag de nog te behandelen voorraad overeenkomsten op bijna 2000. Van die overeenkomsten zijn inmiddels bijna 1100 overeenkomsten afgedaan.



Register goedgekeurde overeenkomsten

Naar aanleiding van een wens van (organisaties van) opdrachtnemers is door de Belastingdienst een register opengesteld waarmee gebruikers van overeenkomsten kunnen nagaan of de Belastingdienst een overeenkomst met een bepaald kenmerk heeft goedgekeurd. Dit register is raadpleegbaar via www.belastingdienst/dba.

In het debat met uw Kamer op 29 september jl. heb ik een toezegging³ gedaan om in de Voortgangsrapportage aandacht te besteden aan sectoren waar sprake is van frictie. Daar waar frictie bestaat in sectoren is die terug te voeren tot de in de brief op pagina 2 onder punt 2 en 3 genoemde bevindingen. Zo past het onderscheid tussen ondernemerschap en dienstbetrekking veelal niet meer bij de gegroeide praktijk en ervaren opdrachtgevers de arbeidswetgeving als knellend. Dergelijke fricties zien we in vele sectoren, maar vooral in de bouw, kunst, cultuur, amusement en media. In nauw overleg met de Belastingdienst zoeken partijen binnen deze sectoren naar de mogelijkheden binnen het bestaande wettelijk kader.

³ Lid Schouten (CU)

Bijlage 4. Invulling begrip kwaadwillenden

Hét uitgangspunt voor de handhaving tijdens de uitstelperiode is dat alle partijen als goedwillend worden beschouwd, tenzij zij onder de genoemde uitzondering vallen. In een eerder stadium ontstond twijfel over wie goed – of kwaadwillend was. Daarom wordt hierbij het begrip kwaadwillend nader ingevuld, met de juridische geldigheid van een beleidsbesluit.

Kwaadwillend is de opdrachtgever of opdrachtnemer die opzettelijk een situatie van evidente schijnzelfstandigheid laat ontstaan of voortbestaan, omdat hij weet – of had kunnen weten - dat er feitelijk sprake is van een dienstbetrekking (en daarmee een oneigenlijk financieel voordeel behaalt en/of het speelveld op een oneerlijke manier aantast).