



Belastingdienst

Rapportage Toezichtsplan Arbeidsrelaties

Rapportage Toezichtsplan Arbeidsrelaties

1 Inleiding

In mei 2016 is de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (verder: Wet DBA) in werking getreden. Dit betekende het einde van de VAR (Verklaring Arbeidsrelatie), die vanaf 2001 gold. De vervanging van de VAR was nodig omdat bleek dat de VAR onder andere schijnzelfstandigheid stimuleerde en door de vrijwaring van de opdrachtgever de verantwoordelijkheid geheel bij de opdrachtnemer legde. De bedoeling van de Wet DBA was opdrachtgevers en opdrachtnemers gezamenlijk de verantwoordelijkheid te laten dragen voor de kwalificatie van de arbeidsrelatie die zij zijn aangegaan. Om duidelijkheid vooraf te krijgen kunnen zij een modelovereenkomst voorleggen aan de Belastingdienst om te laten beoordelen of er op de gewenste werkwijze buiten dienstbetrekking gewerkt kan worden. Gebleken is echter dat deze wet niet de gewenste duidelijkheid en rust bracht als was verwacht. Het kabinet heeft daarom besloten de Wet DBA te vervangen.

De Belastingdienst houdt toezicht op de juiste toepassing van de loonheffingen in het licht van de kwalificatie van de arbeidsrelatie. In verband met de aankondiging van nieuwe wet- en regelgeving is er een handhavingsmoratorium ingesteld. Gedurende het handhavingsmoratorium dat geldt tot 1 januari 2020 zal de Belastingdienst alleen handhaven bij kwaadwillenden.

Kwaadwillenden zijn opdrachtgevers die opzettelijk een situatie van evidente schijnzelfstandigheid laten ontstaan of voortbestaan.

Bij het handhaven dient de Belastingdienst de volgende 3 criteria te bewijzen:

- 1 Er is sprake van een (fictieve) dienstbetrekking.
- 2 Er is sprake van evidente schijnzelfstandigheid.
- 3 Er is sprake van opzettelijke schijnzelfstandigheid.

2 Toezichtsplan Arbeidsrelaties

Niet handhaven wil niet zeggen dat er geen toezicht wordt uitgeoefend in deze periode. De Belastingdienst heeft op 1 juli 2018 een Toezichtsplan gepubliceerd dat invulling geeft aan het toezicht op arbeidsrelaties vanaf 1 juli 2018.

Het doel van dit Toezichtsplan is drieledig.

- a toezichthouden op de juiste toepassing van de loonheffingen in het licht van de kwalificatie van de arbeidsrelatie;
- b handhavend optreden waar sprake is van kwaadwillendheid;
- c in gesprek gaan met opdrachtgevers over hun praktijkervaringen.

Het Toezichtsplan beoogt bij te dragen aan het creëren van draagvlak voor de nieuwe wetgeving en het verzamelen van informatie ten behoeve van die nieuwe wetgeving.

a Toezicht houden op de juiste toepassing van de loonheffingen in het licht van de kwalificatie van de arbeidsrelatie

De Belastingdienst houdt toezicht op de juiste toepassing van de loonheffingen in het licht van de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Bij geconstateerde gebreken wordt dit aan de opdrachtgever meegedeeld. De Belastingdienst kan de opdrachtgever en opdrachtnemer in dat geval duidelijk maken wat wel buiten dienstbetrekking kan en wat niet. Daardoor ontstaat een leereffect. De Belastingdienst heeft hier een coachende rol door ‘voorwaartse aanwijzingen’ te geven. Met ‘voorwaartse aanwijzingen’ wordt bedoeld: ‘dat de Belastingdienst in die coachende rol de opdrachtgever suggesties doet om de feitelijke werkzaamheden met de gebruikte overeenkomsten in overeenstemming te brengen. Dat betekent dat partijen de wijze waarop of de voorwaarden waaronder wordt gewerkt in overeenstemming brengen met de gebruikte overeenkomst of dat de overeenkomst wordt aangepast aan de wijze waarop of de voorwaarden waaronder wordt gewerkt. Er wordt echter alleen gehandhaafd, door het opleggen van naheffingen en boetes, indien er sprake is van kwaadwillendheid’.

b Handhavend optreden waar sprake is van kwaadwillendheid

Gedurende het handhavingsmoratorium wordt bij vastgestelde gebreken niet zonder meer gehandhaafd. Dat is slechts anders indien er sprake is van kwaadwillendheid. Kwaadwillendheid betekent dat de opdrachtgever bewust en opzettelijk de wet onjuist toepast. De bewijslast hiervoor ligt bij de Belastingdienst. Aan de gevallen waarbij tijdens het bedrijfsbezoek is geconstateerd dat er sprake is van evidente onjuistheden zal vervolg worden gegeven.

Indien er tijdens het bedrijfsbezoek ‘voorwaartse aanwijzingen’ zijn gegeven, zal worden bezien of er vervolgbezoeken worden afgelegd waarbij de Belastingdienst kan nagaan of de aanwijzingen zijn opgevolgd.

c In gesprek gaan met opdrachtgevers over hun praktijkervaringen

Omdat de Belastingdienst niet elke individuele opdrachtgever kan bezoeken, heeft er een selectie plaatsgevonden. Het uitgangspunt bij de selectie was om zoveel mogelijk verschillende branches en sectoren te raken.

Uiteindelijk zijn er 104 opdrachtgevers geselecteerd waar de Belastingdienst een bedrijfsbezoek heeft afgelegd. In deze selectie zijn, conform het Toezichtsplan, de volgende groepen vertegenwoordigd:

- 1 opdrachtgevers die tot nu toe nog niet in beeld zijn geweest omdat zij geen (model) overeenkomst hebben voorgelegd,
- 2 opdrachtgevers die een (model)overeenkomst hebben ingediend waaronder:
 - a opdrachtgevers die om hen moverende reden de beoordeling hebben afgebroken
 - b opdrachtgevers waarvan de (model)overeenkomst niet is goedgekeurd
 - c opdrachtgevers die werken met een beoordeelde en goedgekeurde (model)overeenkomst

Tijdens de bedrijfsbezoeken is de Belastingdienst in gesprek gegaan met opdrachtgevers over hun ervaringen omtrent de kwalificatie van arbeidsrelaties en er is gevraagd naar hun werkwijze met verschillende arbeidsrelaties.

- Bij de opdrachtgevers die met een goedgekeurde (model)overeenkomst werken, is besproken of er overeenkomstig de (model)overeenkomst wordt gewerkt.
- Bij de opdrachtgevers van wie de (model)overeenkomst niet als ‘goed’ is beoordeeld, is besproken op welke wijze wordt gewerkt en hoe de arbeidsrelaties zijn vormgegeven.
- Bij de overige opdrachtgevers is eveneens besproken of er met een goedgekeurde (algemene of branche) modelovereenkomst wordt gewerkt, op welke wijze wordt gewerkt en hoe de arbeidsrelaties zijn vormgegeven.

Voorafgaand is bij ieder gesprek duidelijk aangegeven dat het doel was om in beeld te krijgen hoe omgegaan wordt met de vormgeving van arbeidsrelaties van niet-werknemers (waaronder zzp'ers en freelancers) en welke wensen er in de praktijk leven. Verder is aangegeven dat het gesprek niet gericht was op het doen van uitspraken over de aanvaardbaarheid van de ingediende aangifte(n), maar vooral gericht was op het bespreken van de praktijkervaringen met de kwalificatie van arbeidsrelaties.

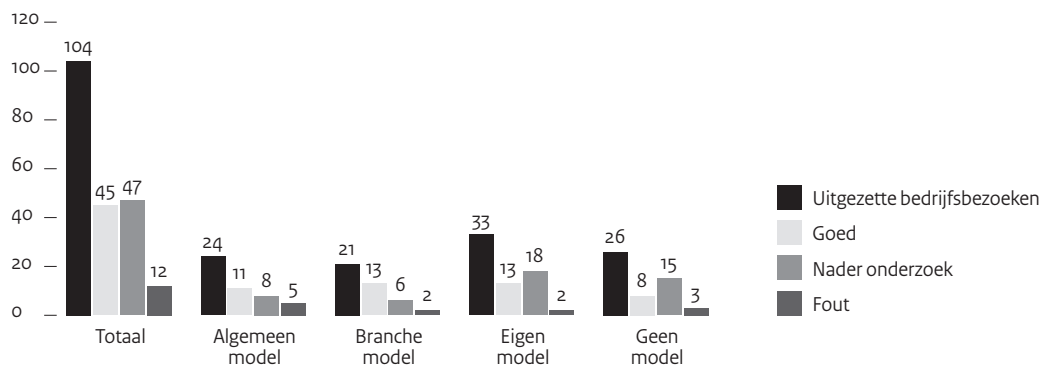
Van ieder gesprek is een verslag gemaakt dat aan de opdrachtgever is toegestuurd. Indien deze het niet eens was met het verslag kon dit binnen drie weken aangegeven worden.

3 Uitvoering Toezichtsplan

In juli 2018 is de Belastingdienst gestart met selectie en voorbereiding van de bedrijfsbezoeken.

In januari 2019 zijn die bezoeken geheel afgerond. In totaal zijn er 104 bedrijfsbezoeken afgelegd.

DBA 2018



| | Totaal | Algemeen model | Branche model | Eigen model | Geen model |
|-----------------------------|--------|----------------|---------------|-------------|------------|
| Uitgezette bedrijfsbezoeken | 104 | 24 | 21 | 33 | 26 |
| Goed | 45 | 11 | 13 | 13 | 8 |
| Nader onderzoek | 47 | 8 | 6 | 18 | 15 |
| Fout | 12 | 5 | 2 | 2 | 3 |

Model = modelovereenkomst

Opdrachtgevers die om hem/haar moverende redenen de beoordeling van een modelovereenkomst hebben afgebroken, zijn niet apart geregistreerd in bovenstaande cijfers. Soms heeft een opdrachtgever ervoor gekozen om na het afbreken toch te gaan werken met een algemeen model of een branchemodel. En anderen zijn zonder model aan het werk gegaan.

45 keer gaf de opdrachtgever blijk van voldoende kennis en/of ervaring met de Wet DBA en gaf aan de wettelijke bepalingen ook juist toe te passen.

Bij de overige bedrijfsbezoeken leek sprake van in meer of mindere mate onjuist handelen. Hiervan is bij 12 bedrijfsbezoeken, op basis van het gesprek, geconstateerd dat de opdrachtgever de arbeidsrelatie niet juist heeft gekwalificeerd.

Bij 47 bedrijfsbezoeken is tijdens het gesprek niet voldoende duidelijk geworden wat de feitelijke kennis van of ervaring met de Wet DBA is, dan wel of dit ook juist toegepast wordt. Om hier meer duidelijkheid in te krijgen zou meer en uitgebreider informatie moeten worden opgevraagd en onderzoek moeten worden gedaan. Dat past niet binnen de kaders van het bedrijfsbezoek. Aan deze opdrachtgevers zijn aanwijzingen gegeven en suggesties gedaan. Een aantal opdrachtgevers heeft aangegeven hiermee aan het werk te gaan. Hier kan een vervolgonderzoek worden ingesteld. De Belastingdienst zal dit intern beoordelen.

In de gevallen van (vermoedelijk) onjuist handelen ging het om:

- Er zijn aanwijzingen voor de aanwezigheid van een gezagsverhouding, terwijl er volgens overeenkomst geen gezagsverhouding zou zijn.
- Zzp'ers verrichten dezelfde werkzaamheden en op dezelfde wijze als eigen werknemers.
- Er is sprake van kernactiviteiten, het betreft een wezenlijk onderdeel van de bedrijfsvoering, wat een aanwijzing kan zijn voor werken in dienstbetrekking.
- Er is geen vervanging van de zzp'er mogelijk of wenselijk, terwijl het gezag niet ontbreekt.
- De zzp'er heeft geen mogelijkheid om zelfstandig zijn werk in te delen..
- De duur van arbeidsrelatie is dermate lang dat het werk van de zzp'er lijkt te zijn ingebed in de organisatie.
- Er lijkt sprake van een fictieve dienstbetrekking.
- Er wordt niet conform de modelovereenkomst gewerkt.

4 Ervaringen met de Wet DBA

De meeste gesprekken waren open en constructief. Met een aantal opdrachtgevers was het lastig om een afspraak te maken of werd de afspraak steeds verzet.

Bij de bedrijfsbezoeken werden opdrachtgevers gevraagd naar hun ervaringen met de Wet DBA.

Hieronder staan een aantal opmerkingen en ervaringen die regelmatig door de opdrachtgevers tijdens de bedrijfsbezoeken naar voren werden gebracht.

Duidelijkheid en gelijke uitvoering van wet- en regelgeving

Vrijwel alle opdrachtgevers geven aan snel duidelijkheid te willen. Men is van mening dat de VAR in het verleden goed werkte en men hoopt dat de nieuwe wetgeving ook zoveel zekerheid en eenduidigheid gaat geven. De wens om duidelijkheid wordt door de opdrachtgevers onder andere geuit in verband met gevoelde concurrentievervalsingen die nu optreden doordat opdrachtgevers verschillend met de Wet DBA omgaan. Maar vaak willen ze ook duidelijkheid omdat ze het gewoon goed willen doen.. Opvallend is dat een aantal maal wordt aangegeven dat het ook acceptabel is als duidelijkheid betekent dat er bij meer werknemers sprake is van een dienstbetrekking. Als iedereen dat dan maar op dezelfde wijze doet en de Belastingdienst daar ook toezicht op houdt.

Krapte op de arbeidsmarkt

Een aantal opdrachtgevers gaf aan liever met werknemers in dienstbetrekking te werken. Dat geeft meer zekerheid in het uitvoeren van opdrachten.

Sommige opdrachtgevers erkennen dat, in een aantal gevallen, de arbeidsrelatie wellicht als dienstbetrekking moet worden gekwalificeerd. De ingehuurde persoon geeft in deze situaties echter aan de werkzaamheden uitsluitend buiten dienstbetrekking te willen vervullen. Dit geldt met name in sectoren waar toenemende krapte op de arbeidsmarkt bestaat, zoals de ICT, het onderwijs en de zorg.

Een meerderheid van de opdrachtgevers geeft aan behoefte te hebben aan een flexibele schil zodat men beter kan inspelen op de vraag.

Keuze voor zzp-schap: (fiscale) faciliteiten

Opdrachtgevers merken op dat zelfs het ondertekenen van een modelovereenkomst sommige zzp'ers afschrikt omdat dit volgens hen op gespannen voet staat met 'vrijheid die inherent is aan het zzp'er zijn'. Deze groep zzp'ers geeft bij de opdrachtgever aan dat de (fiscale) voordelen van het zelfstandig zijn, zwaarder wegen dan de zekerheid van de dienstbetrekking.

Complexe wetgeving

Een groot aantal opdrachtgevers geeft aan de huidige wetgeving rond arbeidsrelaties, met name het aspect fictieve dienstbetrekking, complex en daarmee lastig te vinden. Het werken met modelovereenkomsten kost relatief veel tijd en brengt administratief werk met zich mee. Om zich te laten adviseren moeten ze deskundigen inhuren, hetgeen geld kost.

Kennis van de Wet DBA verschilt sterk

De kennis bij opdrachtgevers verschilt sterk. Sommigen hebben zich merkbaar verdiept in de problematiek, maar geven aan dat het in de praktijk – bij schaarste op de arbeidsmarkt – niet werkt. Ze hebben te maken met concurrenten die volgens hen makkelijker met de wettelijke regels omgaan en nergens naar kijken. Dit leidt volgens hen tot oneerlijke concurrentie en werkt marktverstoring. Een aantal geeft aan het gevoel te hebben dat ze met hun rug tegen de muur staan en geen keuze te hebben dan de zzp'er te accepteren.

Anderen hebben duidelijk minder kennis. Een veelgehoord argument voor inhuren van een zzp'er is dat 'de kennis binnen het bedrijf niet aanwezig is' of dat 'het specialistische of specifieke kennis is'. De vraag zou dan moeten zijn of het de kernactiviteiten betreft of dat de ontbrekende kennis een wezenlijk onderdeel van de bedrijfsvoering uitmaakt of zou moeten uitmaken. Een voorbeeld hiervan is kennis van personeelsbeleid op een personeelsafdeling.

Andere ervaringen

Een aantal opdrachtgevers gaf aan dat het werken met modelovereenkomsten tot bewustwording heeft geleid.

Anderen vinden het storend dat de zzp'er niet (verplicht) verzekerd is en geen pensioen opbouwt.

Eén opdrachtgever is van mening dat de huidige arbeidswetgeving niet meer past in deze tijd, het is te weinig flexibel.

Tot slot werd een aantal maal aangegeven dat zaken vooral praktisch opgelost worden, de Belastingdienst handhaaft immers alleen bij kwaadwillenden.

De criteria 'afgebakende resultaatverplichting' en 'korte periode' zijn vaak genoemd door opdrachtgevers als legitimatie voor het inhuren van zzp'ers. Bij doorvragen bleek soms dat deze criteria door de opdrachtgever ruim en creatief uitgelegd kunnen worden. Zo kun je alle handelingen binnen een werkpakket afbakenen en is 'kort' een rekbaar begrip.

Wanneer eigen medewerkers en zzp'ers samen of in teamverband hetzelfde werk doen, is er vaak geen onderscheid zichtbaar. Zeker wanneer dezelfde werkkleding wordt gedragen en bedrijfsmiddelen van het bedrijf worden gebruikt. Bij grotere organisaties is het zelfs voor de managers niet altijd duidelijk wie een zzp'er is.

Het is algemeen bekend dat de Belastingdienst op dit moment alleen bij kwaadwillendheid handhaaft. De – zware – bewijslast van kwaadwillendheid rust op de Belastingdienst. Regelmatig gaven opdrachtgevers dan ook aan geen behoefte aan begeleiding of coaching te hebben, ze wachten de nieuwe wetgeving wel af of lossen het zelf wel op met hun adviseur.

5 Samenvatting en vervolg

De huidige wetgeving wordt als complex en tijdrovend ervaren. Vrijwel alle opdrachtgevers die bezocht zijn geven aan (snel) duidelijkheid te willen. De meesten willen het goed doen, maar hebben voor hun eigen gevoel geen keuze gezien hun concurrentiepositie en de krapte op de arbeidsmarkt. Veel arbeidskrachten willen geen werknemer maar zzp'er zijn: de (fiscale) voordelen van een zzp'er wegen daarbij zwaarder dan de zekerheid van de dienstbetrekking.

Na de invoering van de nieuwe wet- en regelgeving zal de Belastingdienst in het eerste jaar na invoering terughoudend handhaven om zo alle betrokkenen kans te geven de nieuwe wetgeving toe te passen. Daarna gaat de Belastingdienst in alle gevallen waar sprake is van onjuist handelen weer handhaven, dus niet alleen bij kwaadwillenden. In de gesprekken is regelmatig genoemd dat opdrachtgevers dit begrijpen, maar dat dan alle concurrenten hier mee te maken moeten krijgen. Anders werkt de handhaving marktverstrend. Een goede toezicht- en handhavingsstrategie is hierbij belangrijk.

Tot het moment van invoeren van de nieuwe wet- en regelgeving zal de Belastingdienst doorgaan met toezicht houden, door middel van (voor)overleg, bedrijfsbezoeken en controles. Dit zal worden uitgewerkt in een nieuw toezichtsplan. Handhaven zal echter uitsluitend plaatsvinden indien er sprake is van kwaadwillendheid.

In het toezichtsplan worden de resultaten van de bedrijfsbezoeken als input gebruikt. Mede op basis hiervan wordt een toezicht- en handhavingsstrategie uitgewerkt.

