

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

### 1193

Vragen van het lid **Patijn** (GroenLinks-PvdA) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën over *de handhaving van schijnzelfstandigheid* (ingezonden 20 december 2024).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Oostenbruggen** (Financiën), mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ontvangen 3 februari 2025). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2024–2025, nr. 992.

#### Vraag 1

Kunt u een overzicht geven van de verschillen in de handhaving op schijnzelfstandigheid in 2024, 2025 en de handhaving die er in 2026 gaat komen?

#### Antwoord 1

Om een overzicht te geven van de verschillen in de handhaving op schijnzelfstandigheid in 2024, 2025 en 2026, geven we eerst een toelichting op de opheffing van het handhavingsmoratorium op 1 januari jl. Het kabinet wil de handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelaties voor de loonheffingen door de Belastingdienst weer zo veel als mogelijk normaliseren. Het op 1 januari 2025 opgeheven handhavingsmoratorium draagt daaraan bij en betekent het volgende:

- Met ingang van 1 januari 2025 gelden voor de Belastingdienst bij de handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen weer de normale regels voor het opleggen van correctieverplichtingen en naheffingsaanslagen. Dit houdt in dat er niet meer eerst een aanwijzing wordt gegeven en dat de Belastingdienst tot maximaal vijf jaar terug correcties kan opleggen.
- De Belastingdienst houdt daarbij rekening met het eerdere handhavingsmoratorium en zal alleen met terugwerkende kracht corrigeren tot de datum van de opheffing, te weten 1 januari 2025. Hierdoor is sprake van een ingroeimodel tot 2030. Pas in 2030 kan de Belastingdienst weer tot maximaal vijf jaar terug correcties opleggen. Een uitzondering geldt als er sprake is van kwaadwillendheid of als een eerder gegeven aanwijzing niet in voldoende mate is opgevolgd. In die gevallen kan er worden gecorrigeerd en nageheven tot het moment waarop sprake was van kwaadwillendheid dan wel tot het moment dat de Belastingdienst de aanwijzing heeft gegeven, met een maximum van vijf jaren terug.

- Naar aanleiding van de motie Aartsen c.s.<sup>1</sup>, zorgt de Belastingdienst voor een zachtere landing. Dit betekent dat de Belastingdienst in 2025 het risicogerichte toezicht op schijnzelfstandigheid in beginsel met een bedrijfsbezoek start. Bij een bedrijfsbezoek gaat de inspecteur in gesprek over de inhuur van zelfstandigen. In dit stadium is nog niet vastgesteld of daadwerkelijk sprake is van schijnzelfstandigheid. De opdrachtgever wordt er zo nodig op gewezen dat van hem wordt verwacht dat schijnzelfstandigheid wordt voorkomen in diens organisatie. Op deze manier wordt de opdrachtgever gewaarschuwd. De waarschuwing is overigens geen formeel instrument zoals de aanwijzing. Hierdoor krijgt een ondernemer de kans om zijn bedrijfsvoering te verbeteren. Dat kan op verschillende manieren. Een ondernemer kan ervoor kiezen schijnzelfstandigen in dienst te nemen. Het zou ook kunnen dat een wijziging van de manier waarop de opdracht wordt uitgevoerd, ertoe leidt dat daadwerkelijk sprake is van een opdracht die wordt uitgevoerd door een zzp'er.
- De inspecteur kan overgaan tot het instellen van een boekenonderzoek als ingeschat wordt dat er sprake is van grote risico's op schijnzelfstandigheid en het risico dat de opdrachtgever blijft werken met schijnzelfstandigen. In bepaalde gevallen kan schijnzelfstandigheid direct via een boekenonderzoek aan de orde komen, bijvoorbeeld bij concrete risicosignalen die duiden op evidente schijnzelfstandigheid of als er bij controle op een ander belastingmiddel, bijvoorbeeld BTW, door de inspecteur schijnzelfstandigheid wordt geconstateerd. Ook in 2024 zijn boekenonderzoeken gedaan, en deze lopen mogelijk nog door. Tot slot kan de Belastingdienst samen met andere overheidsinstanties een onderzoek starten. Dan zal niet eerst een bedrijfsgesprek plaatsvinden.
- Daarnaast zal de Belastingdienst, naar aanleiding van de motie Flach-Aartsen<sup>2</sup> over 2025 geen boetes opleggen. Dit geldt zowel voor de verzuimboetes als de vergrijpboetes. Vanaf januari 2026 zal de Belastingdienst weer de normale regels voor het opleggen van boetes toepassen. Concreet betekent dit dat het verschil in handhaving op schijnzelfstandigheid in 2024, 2025 en 2026 er als volgt uitziet:

#### *Handhaving 2024*

In 2024 kon de Belastingdienst, net als nu en in de toekomst, handhaven. Dit betekende dat de Belastingdienst net als nu en in de toekomst bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken deed, op verzoek vooroverleg voerde met opdrachtgevers en voorlichting gaf. Echter, indien de Belastingdienst bij een opdrachtgever constateerde dat er sprake was van schijnzelfstandigheid, kon de Belastingdienst in 2024 alleen correctieverplichtingen en naheffingsaanslagen loonheffingen over het verleden opleggen (met een maximum van vijf jaren) als er sprake was van kwaadwillendheid. Als er geen sprake was van kwaadwillendheid gaf de Belastingdienst een aanwijzing. Als later bleek dat de opdrachtgever de aanwijzingen niet of in onvoldoende mate had opgevolgd, kon de Belastingdienst correctieverplichtingen en naheffingsaanslagen loonheffingen opleggen tot het moment dat de aanwijzing was gegeven.

#### *Handhaving 2025*

In 2025 zet de Belastingdienst de handhaving voort, maar nu kunnen er ook direct correctieverplichtingen en naheffingsaanslagen worden opgelegd. Dit betekent dat de Belastingdienst bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken doet, op verzoek vooroverleg voert met opdrachtgevers en voorlichting geeft. In het kader van de zachte landing start de Belastingdienst in 2025 het risicogerichte toezicht op schijnzelfstandigheid in beginsel met een bedrijfsbezoek. De opdrachtgever wordt zo nodig gewaarschuwd voor risico's op schijnzelfstandigheid. In bepaalde gevallen kan schijnzelfstandigheid direct via een boekenonderzoek aan de orde komen. Dit is hiervoor nader toegelicht. Indien de Belastingdienst in 2025 constateert dat er sprake is van schijnzelfstandigheid, kan de Belastingdienst meteen correctieverplichtingen en naheffingsaanslagen loonheffingen opleggen, maar niet verder terug dan 1 januari 2025 (tenzij sprake is van kwaadwillendheid of een eerder gegeven

<sup>1</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 264

<sup>2</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 266

aanwijzing die niet is opgevolgd). De Belastingdienst geeft vanaf 1 januari 2025 dus niet eerst een aanwijzing. Daarnaast legt de Belastingdienst over 2025 geen boetes op.

#### *Handhaving 2026*

Vanaf 1 januari 2026 krijgt de handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelatie verder vorm binnen de reguliere handhaving en vindt deze weer plaats zoals voor alle andere belastingmiddelen. De Belastingdienst zal dan, net als voorheen, bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken doen, op verzoek vooroverleg voeren met opdrachtgevers en voorlichting geven. Conform de uitvoerings- en handhavingsstrategie<sup>3</sup> kiest de Belastingdienst uit een mix van handhavingsinstrumenten die het best bijdragen aan het bevorderen en behouden van het nalevingsgedrag van belastingplichtigen. Ook in 2026 kan de Belastingdienst meteen correctieverplichtingen en naheffingsaanslagen loonheffingen over het verleden opleggen, maar niet verder terug dan 1 januari 2025 (tenzij sprake is van kwaadwillendheid of een eerder gegeven aanwijzing die niet is opgevolgd). Daarnaast zal de Belastingdienst vanaf 1 januari 2026 weer de normale regels voor het opleggen van boetes toepassen.<sup>4</sup>

#### Vraag 2

Klopt het dat er ook bij kwaadwillendheid of evidente schijnzelfstandigheid geen boetes opgelegd worden worden? Waarom is dit?

#### Antwoord 2

Naar aanleiding van de motie Flach-Aartsen<sup>5</sup> worden over 2025 geen bestuurlijke boetes opgelegd. Voor ons staat de zachte landing in 2025 van het opheffen van het handhavingsmoratorium voorop. Daarom richten wij ons erop dat ondernemers de ruimte krijgen om het goed te doen en zich te houden aan wet- en regelgeving, zonder dat zij over 2025 direct risico lopen op een bestuurlijke boete. We hebben er daarom voor gekozen om over 2025 in het geheel geen bestuurlijke boetes op te leggen. Vanaf 1 januari 2026 gelden weer de normale regels voor het opleggen van bestuurlijke boetes.

#### Vraag 3

Waarom is er besloten om bij kwaadwillendheid of evidente schijnzelfstandigheid niet te beboeten?

#### Antwoord 3

De redenen waarom daarvoor is gekozen, zijn bij antwoord 2 vermeld. Overigens worden enkel over 2025 geen boetes opgelegd.

#### Vraag 4

Hoe verhoudt het niet beboeten bij kwaadwillendheid zich tot de motie-Aartsen c.s.<sup>6</sup> die de regering verzoekt om te focussen op de probleemgevallen waaronder evidente schijnzelfstandigheid door naheffingen op te leggen?

#### Antwoord 4

Het niet beboeten van kwaadwillendheid betekent niet dat er geen correctieverplichtingen of naheffingen loonheffingen worden opgelegd. Indien de Belastingdienst vaststelt dat er sprake is van schijnzelfstandigheid legt de Belastingdienst correctieverplichtingen en naheffingsaanslagen op, niet verder terug dan 1 januari 2025 tenzij er sprake is van kwaadwillendheid of indien een eerder gegeven aanwijzing niet is opgevolgd.

#### Vraag 5

Hoe verhoudt het niet beboeten bij kwaadwillendheid zich tot de wijze van handhaving in 2024 (en daarvoor), waarbij wel gehandhaafd werd op kwaadwillende onjuiste kwalificaties van de arbeidsrelatie, waarbij correctie-

<sup>3</sup> Uitvoerings- en Handhavingsstrategie Belastingdienst (januari 2022) | Rapport | Rijksoverheid.nl

<sup>4</sup> [https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard\\_functies/privé/contact/rechten\\_en\\_plichten\\_bij\\_de\\_belastingdienst/boete](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard_functies/privé/contact/rechten_en_plichten_bij_de_belastingdienst/boete)

<sup>5</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 266

<sup>6</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 264.

verplichtingen, naheffingsaanslagen en een eventuele boetes opgelegd konden worden?<sup>7</sup>

Antwoord 5

Zoals in het antwoord op vraag 4 aangegeven, betekent het niet beboeten niet dat er geen correctieverplichtingen of naheffingen loonheffingen worden opgelegd. Het verschil is dat over 2024 (en daarvoor) wel bestuurlijke boetes konden worden opgelegd bij kwaadwillendheid, over 2025 kunnen geen bestuurlijke boetes worden opgelegd. Dit is nader toegelicht in het antwoord op vraag 2. Vanaf 1 januari 2026 gelden weer de normale regels voor het opleggen van boetes.

Vraag 6

Hoe verhoudt dit zich tot de situatie in 2024 (en daarvoor), waarbij gehandhaafd werd als aanwijzingen van de Belastingdienst niet werden opgevolgd, waarbij correctieverplichtingen, naheffingsaanslagen en een eventuele boete opgelegd konden worden?

Antwoord 6

Indien de Belastingdienst constateert dat er sprake is van schijnzelfstandigheid, kan de Belastingdienst met ingang van 1 januari 2025 meteen correctieverplichtingen en naheffingsaanslagen loonheffingen over het verleden opleggen, maar niet verder terug dan 1 januari 2025 (tenzij sprake is van kwaadwillendheid of indien een eerder gegeven aanwijzing niet is opgevolgd). De Belastingdienst geeft vanaf 1 januari 2025 dus niet eerst een aanwijzing. Ten aanzien van de boetes wordt verwezen naar het antwoord op vraag 2. Wij hechten eraan om te benadrukken dat opdrachtgevers na een bedrijfsbezoek (of na een voorheen gegeven aanwijzing) meestal zelf aan de slag gaan met het veranderen van de bedrijfsvoering. Opdrachtgevers nemen bijvoorbeeld schijnzelfstandigen in loondienst of voeren wijzigingen van de manier waarop de opdracht wordt uitgevoerd door zodanig dat daadwerkelijk sprake is van een opdracht die wordt uitgevoerd door een zzp'er. In deze gevallen is het beboeten niet aan de orde.

Vraag 7

Wordt er op kwaadwillendheid of evidente schijnzelfstandigheid daarmee minder gehandhaafd in 2025 dan in het voorgaande jaar?

Antwoord 7

Nee, zoals hiervoor toegelicht wordt er net als voorgaande jaren risicogericht gehandhaafd op schijnzelfstandigheid.

Vraag 8

Op welke momenten wordt er overgegaan op boekenonderzoek?

Antwoord 8

De inspecteur kan overgaan tot het instellen van een boekenonderzoek als ingeschat wordt dat er sprake is van grote risico's op schijnzelfstandigheid en het risico dat de opdrachtgever blijft werken met schijnzelfstandigen. In bepaalde gevallen kan schijnzelfstandigheid direct via een boekenonderzoek aan de orde komen, bijvoorbeeld bij concrete risicosignalen die duiden op evidente schijnzelfstandigheid of als er bij controle op een ander belastingmiddel, bijvoorbeeld BTW, door de inspecteur schijnzelfstandigheid wordt geconstateerd. Ook in 2024 zijn boekenonderzoeken gedaan, en deze lopen mogelijk nog door. Tot slot kan de Belastingdienst samen met andere overheidsorganisaties een onderzoek starten.

Vraag 9

Kunt u nadere duiding geven bij het besluit dat alle goedgekeurde modelovereenkomsten van kracht blijven tot eind 2029? Worden bestaande modelovereenkomsten die aflopen verlengd?

---

<sup>7</sup> De Belastingdienst, «Handhavingsplan arbeidsrelaties tranche 2024», 12 januari 2024, (Handhavingsplan arbeidsrelaties tranche 2024).

#### Antwoord 9

Zoals toegelicht in de Kamerbrief van 6 september 2024<sup>8</sup> en het handhavingsplan 2025<sup>9</sup> heeft het kabinet besloten te stoppen met het beoordelen van modelovereenkomsten. Vanaf 6 september 2024 neemt de Belastingdienst geen nieuwe aanvragen of nieuwe verlengingen in behandeling. Zoals in de Kamerbrief van 6 september 2024 opgenomen, worden de lopende goedgekeurde modelovereenkomsten geëerbiedigd. De laatste modelovereenkomst loopt eind 2029 af. Naar aanleiding van de motie Van Oostenbruggen<sup>10</sup> zullen alle lopende, goedgekeurde modelovereenkomsten geëerbiedigd worden tot eind 2029. Dit betekent dat de modelovereenkomsten die op 6 september 2024 waren goedgekeurd en die na 6 september 2024 maar voor eind 2029 zouden aflopen, geldig blijven tot eind 2029. Deze modelovereenkomsten worden niet verlengd maar blijven op grond van deze beslissing geldig tot eind 2029. Opdrachtgevers en opdrachtnemers kunnen zo de goedgekeurde overeenkomsten conform de wens van de Kamer langer gebruiken. Maar niet oneindig, omdat er dan geen sprake zou zijn van het uitschakelen van modelovereenkomsten. Een voorwaarde is uiteraard dat deze modelovereenkomsten voldoen aan wet- en regelgeving en jurisprudentie. Als dat niet meer het geval is, trekt de Belastingdienst de betreffende goedkeuring van de modelovereenkomst in. Verder kan de Belastingdienst een goedgekeurde modelovereenkomst intrekken als blijkt dat niet volgens de voorwaarden in de modelovereenkomst gewerkt wordt of kan worden. De lopende goedgekeurde modelovereenkomsten bieden alleen zekerheid voor zover opdrachtgever en opdrachtnemer daadwerkelijk werken zoals is overeengekomen in de modelovereenkomst.

#### Vraag 10

Om welke modelovereenkomsten gaat het? Kan het kabinet een volledig overzicht geven?

#### Antwoord 10

Het gaat om diverse soorten modelovereenkomsten. Er zijn algemene modelovereenkomsten, modelovereenkomsten voor branches en beroepsgroepen en er zijn individuele modelovereenkomsten. Op de website van de Belastingdienst is dit nader toegelicht.<sup>11</sup> Daarnaast is op de website van de Belastingdienst een register opgenomen van alle goedgekeurde modelovereenkomsten, de datum van goedkeuring en de geldigheidsduur ervan.<sup>12</sup>

#### Vraag 11

Gaat er per 1 januari 2025 nog een vrijwarende werking uit van de modelovereenkomsten? Hoe zit dat per 1 januari 2026?

#### Antwoord 11

Net als voorheen en ook voor de toekomst (tot uiterlijk eind 2029) bieden goedgekeurde modelovereenkomsten zekerheid onder de voorwaarde dat opdrachtgever en opdrachtnemer daadwerkelijk werken zoals is overeengekomen in die modelovereenkomst (zie ook het antwoord op vraag<sup>13</sup>).

#### Vraag 12

Hoe veel opdrachtgevers en werkenden maken er gebruik van een modelovereenkomst?

<sup>8</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 263

<sup>9</sup> <https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/handhavingsplan-arbeidsrelaties-lh0021z51fd.pdf>

<sup>10</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 275

<sup>11</sup> <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/ondernemen/modelovereenkomsten-in-plaats-van-var/modelovereenkomst-zoeken/>

<sup>12</sup> [https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures\\_en\\_publicaties/register-overeenkomsten-dba](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures_en_publicaties/register-overeenkomsten-dba)

<sup>13</sup> De Belastingdienst, «Handhavingsplan arbeidsrelaties tranche 2024», 12 januari 2024, (Handhavingsplan arbeidsrelaties tranche 2024).

#### Antwoord 12

Het is niet bekend hoeveel opdrachtgevers en werkenden gebruik maken van een modelovereenkomst. Dit wordt namelijk niet geregistreerd. Bovendien kunnen opdrachtgevers en werkenden gebruik maken van de door de Belastingdienst gepubliceerde algemene modelovereenkomsten en van modelovereenkomsten voor branches en beroepsgroepen.

#### Vraag 13

Worden er ook modelovereenkomsten doorgezet voor opdrachtgevers c.q. platforms die betalen onder 32,24 euro per uur?

#### Antwoord 13

De systematiek van de modelovereenkomsten ging uit van het ontbreken van gezag of voor 1 januari 2024 het ontbreken van de plicht om de persoonlijk arbeid te verrichten. Daarbij speelde de hoogte van de beloning geen rol. De hoogte van de beloning is overigens slechts één van de elementen uit het Deliveroo-arrest dat ziet op de vraag of een arbeidsrelatie als dienstbetrekking moet worden gekwalificeerd. Het is dus niet zo dat er afhankelijk van een absoluut bedrag (ic 32,24 euro per uur) al dan niet sprake is van een arbeidsovereenkomst. Overigens kunnen er vanaf 6 september 2024 geen modelovereenkomsten meer worden voorgelegd aan de Belastingdienst. Volledigheidshalve merken wij op dat het rechtsvermoeden zoals dit in de conceptwetgeving van de Wet verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden is opgenomen civiele werking heeft en los staat van de modelovereenkomsten. De werkgevende heeft bij het rechtsvermoeden ook de mogelijkheid tot tegenbewijs dat op basis van de feiten en omstandigheden geen sprake is van een dienstbetrekking. Het wetsvoorstel verduidelijking beoordeling arbeidsrelatie en rechtsvermoeden is (nog) geen geldende wetgeving.

#### Vraag 14

Klopt het dat de Belastingdienst via een vooroverleg een adviserende heeft rol zonder dat daar rechten aan ontleend kunnen worden? Kan het kabinet uitleggen wanneer de Belastingdienst bij het vooroverleg aan het handhaven is en wanneer er geadviseerd wordt?

#### Antwoord 14

Nee, dat klopt niet. De Belastingdienst heeft geen adviserende rol bij vooroverleg. Een opdrachtgever en opdrachtnemer kunnen een verzoek voor vooroverleg doen. Op de website van de Belastingdienst is toegelicht op welke wijze dat kan en aan welke voorwaarden voldaan moet worden.<sup>14</sup> Voor een standpuntbepaling van de Belastingdienst zijn onder andere alle feiten en omstandigheden van de arbeidsrelatie van belang en het verzoek moet een eigen standpunt bevatten. Een verzoek moet daarom zo uitgebreid en goed mogelijk worden aangeleverd. Met vooroverleg wordt aan de Belastingdienst gevraagd of dit standpunt juist is. Een standpunt van de Belastingdienst op basis van vooroverleg geeft alleen zekerheid als de praktijk overeenkomt met hetgeen is aangeleverd.

Vooroverleg is een handhavingsinstrument, zoals toegelicht in de uitvoerings- en handhavingsstrategie van de Belastingdienst.<sup>15</sup> Handhaving omvat alle activiteiten die ervoor zorgen dat dat burgers en bedrijven de fiscale regels (kunnen en willen) naleven. Uitgangspunt zijn hierbij de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven en – waar mogelijk – de samenwerking met private en publieke partijen. De Belastingdienst geeft de handhavingsregie vorm en inhoud door de inzet van een mix aan handhavingsinstrumenten. De Belastingdienst probeert hierbij proactief en in de actualiteit te handelen en problemen te voorkomen, in plaats van enkel reactief te zijn. Vooroverleg past binnen deze proactieve werkwijze.

<sup>14</sup> [https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures\\_en\\_publicaties/checklist-vooroverleg-beoordeling-arbeidsrelatie](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures_en_publicaties/checklist-vooroverleg-beoordeling-arbeidsrelatie)

<sup>15</sup> Uitvoerings- en Handhavingsstrategie Belastingdienst (januari 2022) | Rapport | Rijksoverheid.nl