

31 066	Belastingdienst
29 544	Arbeidsmarktbeleid
Nr. 885	Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van de staatssecretaris van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2021

Hierbij ontvangt u, ter uitvoering van de motie van het lid Palland¹, de Voortgangsrapportage toezicht arbeidsrelaties. Het onderscheid tussen de arbeidsovereenkomst en andere typen overeenkomsten op basis waarvan arbeid wordt verricht, is van belang voor de rechten en bescherming van de werkende (zelfstandige of werknemer) en de risico's en kosten van degene die het werk aanbiedt (opdrachtgever of werkgever). De kwalificatie van de arbeidsrelatie – is iemand werknemer/werkgever of opdrachtnemer/ opdrachtgever – heeft daardoor een grote impact op beide partijen. De Belastingdienst houdt in dit kader toezicht op de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen. De Inspectie SZW houdt toezicht op de naleving van de arbeidswetten. In deze brief wordt achtereenvolgens ingegaan op het toezicht door de Belastingdienst, het toezicht door de Inspectie SZW, en de samenwerking tussen beide. De rapportage betreft de periode september 2020-juni 2021.

Belastingdienst

De toezichtstrategie is uitgewerkt in een toezichtplan waarover de Kamer bij brief van 4 februari 2020² is geïnformeerd. De uitvoering van het toezichtplan is met een jaar verlengd tot 1 januari 2022, zoals aangegeven in de vorige voortgangsrapportage toezicht arbeidsrelaties³. De voortgang van het toezicht op arbeidsrelaties door de Belastingdienst wordt onderstaand weergegeven. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op een algemeen beeld van de uitvoering; bedrijfsbezoeken, boekenonderzoeken en handhaving; detectie en selectie; modelovereenkomsten; de sectorgerichte benadering⁴; en toekomstgerichte acties.

Algemeen beeld uitvoering

De coronacrisis heeft ook in deze rapportageperiode gevolgen gehad voor het toezicht. In plaats van fysieke bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken heeft vanaf het vierde kwartaal 2020, waar mogelijk, een beperkte(re) vorm van toezicht 'digitaal en op afstand' plaatsgevonden. Dit is een vorm van toezicht waar medewerkers zich nog in moeten ontwikkelen. Gebleken is dat deze nieuwe vorm van toezicht juist voor het toetsen van een arbeidsrelatie lastig is. Daarbij gaat het

¹ Kamerstuk 29 544, nr. 935

² Kamerstukken 31 066 en 29 544, nr. 595

³ Kamerstukken 31 066 en 29 544 nr. 793

⁴ Op de mix van instrumenten in het toezicht op arbeidsrelaties is uitgebreider ingegaan in: Kamerstukken 31 066 en 29 544, nr. 515

er immers om te toetsen of in de praktijk wordt gewerkt overeenkomstig de gehanteerde (model) overeenkomsten of zoals geschetst in een vooroverleg. Juist het aanwezig kunnen zijn op de werkvloer van een bedrijf is behulpzaam (en soms noodzakelijk) om een goed beeld van de aard van de arbeidsrelatie te krijgen. Door de nieuwe vorm van toezicht is het wel gelukt ook in deze rapportageperiode bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken af te ronden.

De uitgevoerde onderzoeken bevestigen opnieuw dat het toezicht op arbeidsrelaties een complexe en bewerkelijke aangelegenheid is. Dit houdt met name verband met wetgeving rondom de kwalificatie van de arbeidsrelatie waarbij sprake is van open normen en een zogenoemde holistische benadering: alle feiten en omstandigheden moeten in onderlinge samenhang worden beoordeeld om de aard van de arbeidsrelatie vast te kunnen stellen. Vergelijkbare feiten en omstandigheden worden bovendien in de jurisprudentie ook niet altijd eenduidig gekwalificeerd. Tegelijkertijd heeft handhaving wel vaak een grote impact op de positie van de opdrachtgever/opdrachtnemer, hetgeen het belang van een zorgvuldige afweging en proportioneel optreden nog eens extra onderstreept. In de rapportageperiode waren 60 fte (heffing en controle) beschikbaar voor het toezicht op DBA. De ingezette capaciteit is lager dan de beschikbare capaciteit. Het opleidingsaanbod voor nieuwe medewerkers is door de coronacrisis opnieuw vertraagd en daardoor ook hun inzetbaarheid.

Bedrijfsbezoeken

Het doel van een bedrijfsbezoek is een beeld te krijgen hoe het bedrijf op het moment van het bedrijfsbezoek omgaat met de vormgeving en kwalificatie van arbeidsrelaties met opdrachtnemers. Hoewel een bedrijfsbezoek niet gericht is op het doen van uitspraken over de aanvaardbaarheid van de aangiften loonheffingen van de onderneming (daarvoor is een boekenonderzoek nodig) kan het er wel al toe leiden dat een bedrijf zelf besluit zijn werkwijze aan te passen. Op die manier draagt ook een bedrijfsbezoek bij aan een betere naleving.

In de rapportageperiode zijn 71 bedrijfsbezoeken afgerond. Dit betrof voor een gedeelte bezoeken die al voor de rapportageperiode waren gestart en die vanwege de fase waarin het bezoek zich bevond, via beeldbellen of telefonisch en vanuit huis konden worden afgerond. Van deze bedrijfsbezoeken krijgt er inmiddels één een vervolg in de vorm van een boekenonderzoek.

Boekenonderzoeken

Een boekenonderzoek kan ingesteld worden als vervolg op een eerder bedrijfsbezoek, maar er kan ook direct een boekenonderzoek ingesteld worden om de relevante feiten en omstandigheden in beeld te krijgen. Het boekenonderzoek is gericht op het kunnen doen van uitspraken over de aanvaardbaarheid van de aangiften loonheffingen van de onderneming. De doorlooptijd van een boekenonderzoek kan variëren van enkele maanden tot soms twee jaar, afhankelijk van de omvang en de complexiteit. Het komt ook voor dat tijdens een boekenonderzoek een bedrijf zelf besluit al zijn werkwijze aan te passen, nog voordat eventuele handhaving in beeld komt.

In de rapportageperiode zijn 41 boekenonderzoeken afgerond. Dit betrof voor een gedeelte onderzoeken die al voor de rapportageperiode waren gestart en die,

vanwege de fase waarin de controle zich bevond, via beeldbellen of telefonisch en vanuit huis kon worden afgerond.

Handhaving

De uitvoering van de handhaving (correcties, naheffingen en/of boetes opleggen) geschiedt binnen de kaders van het handhavingsmoratorium dat het kabinet heeft ingesteld. Daarbij wordt alleen gehandhaafd op *kwaadwillendheid* of wanneer *aanwijzingen* (te geven vanaf 1 september 2019) niet binnen redelijke termijn zijn opgevolgd. Voor een betere naleving is handhaving overigens zeker niet altijd nodig. Het doen van een bedrijfsbezoek of een boekenonderzoek draagt vaak al bij aan een betere werkwijze.

Bij geen van de uitgevoerde boekenonderzoeken is kwaadwillendheid vastgesteld, waarbij ook de zware bewijslast een rol speelt. De volgende drie criteria moeten daarbij namelijk alle drie bewezen worden door de Belastingdienst:

1. er is sprake van een (fictieve) dienstbetrekking;
2. er is sprake van evidente schijnzelfstandigheid;
3. er is sprake van opzettelijke schijnzelfstandigheid.

De interpretatieverschillen in beoordeling die op grond van de huidige wet- en regelgeving en jurisprudentie mogelijk zijn, bieden inhoudingsplichtigen relatief veel ruimte voor een zogenoemd 'pleitbaar standpunt' dat geen sprake is van een dienstbetrekking. In het geval van een pleitbaar standpunt kan geen sprake zijn van kwaadwillendheid, omdat dan niet kan worden gesproken van evidente en opzettelijke schijnzelfstandigheid.

In de rapportageperiode is één nieuwe aanwijzing gegeven. Ook heeft bij één bedrijf inmiddels handhaving plaatsgevonden door middel van een opgelegde correctieverplichting. Een deel van de afgeronde boekenonderzoeken in de rapportageperiode heeft betrekking op tijdvakken van vóór 1 september 2019. Tot die datum gold een strikter handhavingsmoratorium waarbinnen het geven van aanwijzingen niet mogelijk was.

Er zijn geen naheffingsaanslagen en/of boetes opgelegd in deze periode.

Detectie en selectie

Een bedrijfsbezoek of boekenonderzoek naar arbeidsrelaties kan voortkomen uit *detectie en selectie van opdrachtgevers* uit de gehele populatie of naar aanleiding van *specifieke signalen* (uit bijvoorbeeld de belastingheffing, uit reguliere onderzoeken loonheffingen of uit steekproefposten).

Detectie en selectie van opdrachtgevers waar een onderzoek zou kunnen worden ingesteld omdat die veel met externe inhuur werken is complex, doordat de uitbetalingen voor verrichte arbeid die niet aan loonheffingen zijn onderworpen op verschillende manieren in de administraties en de aangiften van de bedrijven worden verantwoord. Daardoor zijn ze in de data van de Belastingdienst in het algemeen niet (eenvoudig) traceerbaar. Er is daarom, met inachtneming van waarborgen rond privacy en rechtsstatelijkheid, een nieuw instrument ontwikkeld, om toch tot een betere detectie te kunnen komen van opdrachtgevers die veel met externe inhuur werken.

De eerste inzichten die uit terugkoppelingen met het gebruik van het ontwikkelde instrument komen zijn redelijk positief. Het leidt tot een verdere verbetering van de te selecteren opdrachtgevers waar daadwerkelijk sprake is van inhuur van derden. Om de effectiviteit van het ontwikkelde instrument te kunnen beoordelen dient een validatie plaats te vinden. Deze validatie zal plaatsvinden wanneer hiervoor de resultaten uit een representatief aantal afgeronde bedrijfsbezoeken en/of boekenonderzoeken beschikbaar zijn. Op dit moment is nog niet aan te geven wanneer dat zal zijn, omdat signalen voor boekenonderzoeken ook uit andere bronnen komen (bijvoorbeeld uit de heffing, uit reguliere onderzoeken Loonheffingen of uit steekproefposten). Wanneer die laatste een hogere prioriteit dienen te krijgen bij de uitgifte van onderzoeken (bijvoorbeeld vanwege fiscaal belang) wordt het representatieve aantal onderzoeken met het nieuwe detectie-instrument later bereikt.

Beoordeling modelovereenkomsten en verzoeken verzekeringsplicht

De verzoeken tot vooroverleg ter beoordeling van een modelovereenkomst stijgen licht door het verlopen van de geldigheidstermijn van vijf jaar van de eerste goedgekeurde overeenkomsten. Door het verstrijken van de geldigheidsdatum kiezen een aantal opdrachtgevers en/of opdrachtnemers er voor om opnieuw in vooroverleg te gaan met de Belastingdienst om zekerheid te krijgen over de kwalificatie van de arbeidsrelatie.

Er zijn in de rapportageperiode 174 verzoeken voor een modelovereenkomst behandeld. Hiervan zijn 85 verzoeken door de indiener afgebroken/ingetrokken, 28 afgewezen en 61 (deels) goedgekeurd. De redenen om af te breken kunnen divers zijn. Het kan dat een al goedgekeurde standaard modelovereenkomst beter past bij de feitelijke situatie, of dat de voorgelegde overeenkomst te onduidelijk is en er een nieuwe overeenkomst wordt voorgelegd. Ook ziet een indiener naar aanleiding van vragen over de ingediende overeenkomst soms af van voortzetten van het vooroverleg.

In de rapportageperiode is daarnaast 340 keer een beschikking verzekeringsplicht beoordeeld. In een dergelijk verzoek vraagt de (mogelijke) werkgever om voor alle werknemersverzekeringen de verzekeringsplicht vast te stellen ten aanzien van een arbeidsverhouding met de (mogelijke) werknemer. De uitkomsten van de afhandeling van deze verzoeken zijn onderdeel van de individuele klantdossiers en worden niet systematisch bijgehouden.

Sectorspecifieke benadering

De sectorspecifieke benadering⁵ is van belang in sectoren waar de problematiek rondom de kwalificatie van arbeidsrelaties sterk speelt en omissies zich in de (deel)sector op soortgelijke wijze lijken voor te doen. Het doel van de sectorspecifieke benadering is om een goede fiscale naleving te krijgen en om marktverstoring (oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden) te voorkomen. De eerste sectorbenaderingen zijn in de zorg, namelijk ziekenhuizen en zelfstandige

⁵ Kamerstukken 31 066 en 29 544, nr. 595.

klinieken; een specifiek deel van de sector bouw, namelijk (grote) bouwprojecten; en de bemiddelingsbureaus en intermediaire partijen in deze (deel)sectoren. Ten aanzien van de sectorbenadering geldt dat er in de rapportageperiode een aantal (digitale) gesprekken met de koepelorganisaties in de zorg en de bouw zijn geweest. Samen met deze koepelorganisaties zijn we vervolgstappen aan het bepalen. De voortgang hiervan is in de rapportageperiode beïnvloed geweest door de coronacrisis, zowel omdat bij deelnemers andere zaken daardoor urgent(er) aandacht vroegen als door de beperkingen voor fysieke contacten en onderzoeken ter plaatse. Met de betrokken koepelorganisaties is afgesproken gezamenlijk te communiceren op het moment dat er concrete resultaten zijn behaald.

Resumé en perspectief

De ingezette capaciteit in de rapportageperiode is lager dan de beschikbare capaciteit zoals aangegeven in het toezichtplan. Belangrijke redenen hiervoor zijn de gevolgen van de coronacrisis en een lastige detectie en selectie van relevante posten (ondanks de hierboven genoemde positieve eerste ervaringen met het nieuwe selectie-instrument). Een en ander heeft uiteraard een negatief gevolg gehad op de gerealiseerde producten, bijvoorbeeld in termen van afgelegde bedrijfsbezoeken en verrichte boekenonderzoeken.

Daarom zijn er enkele acties in gang gezet om de uitvoering van het toezicht in de komende periode verder te versterken:

- Vanaf 1 juni zijn de mogelijkheden voor het toezicht buiten versoepeld. Waar eerst als gevolg van de coronamaatregelen alleen toezicht buiten mogelijk was in gevallen van bijvoorbeeld ondermijnende criminaliteit of verjaring is dat nu ook weer mogelijk wanneer dat “in het belang van de rechtshandhaving” is. Dit (ruimere) criterium is van toepassing op het toezicht dat voortvloeit uit het Toezichtplan Arbeidsrelaties. Uiteraard dient bij het toezicht buiten wel aan de gestelde (veiligheids- en gezondheids)voorwaarden te (kunnen) worden voldaan.
- Verder worden vanaf juli 2021 periodiek voortgangsgesprekken met de regionale kantoren georganiseerd om zo de landelijke sturing hierop te versterken. Dit geeft een actueel beeld van de situatie en van eventuele knelpunten die landelijk dan wel regionaal dienen te worden opgelost.
- Naar aanleiding van de eerste gebruikerservaringen met het (bovengenoemde) instrument voor een adequate detectie en selectie van relevante posten wordt het instrument verder verbeterd.
- Op basis van het Toezichtplan Arbeidsrelaties volgt in het eerste kwartaal 2022 een evaluatie waarin op basis van de uitgevoerde activiteiten en opgedane inzichten wordt ingegaan op de vraag hoe het toezicht op arbeidsrelaties structureel kan worden vormgegeven.

Inspectie SZW

De Inspectie SZW houdt toezicht op de naleving van de arbeidswetgeving zoals de Arbeidstijdenwet (Atw), de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml). Hierbij worden diverse instrumenten ingezet, zoals voorlichting, samenwerking met toezichthouders, uitvoerders en branches, druk zetten op de keten en inspecties. Met een

risicogerichte en programmatische aanpak beoogt de Inspectie SZW een zo groot mogelijk maatschappelijk effect te bereiken.

Binnen de diverse thematische en sectorprogramma's die gericht zijn op de bevordering van eerlijk, gezond en veilig werk wordt onderzoek gedaan naar mogelijke schijnzelfstandigheid als dat noodzakelijk is voor het toezicht op de naleving van de arbeidswetgeving⁶. De Inspectie hanteert geen handhavingsmoratorium.

Samenwerking Belasting en Inspectie SZW

- De Belastingdienst en Inspectie SZW zetten in op een gezamenlijk werkproces ter bevordering van de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie. Inmiddels is in dit kader een samenwerkingsovereenkomst ondertekend. Dit is een aanvulling op het reeds bestaande convenant en ziet op de gegevensuitwisseling in het kader van toezicht arbeidsrelaties. Het verwerken van (persoons)gegevens vindt plaats op basis van de Wet Suwi. In het (raam)convenant Suwi is de wijze waarop samenwerking plaatsvindt, nader uitgewerkt. Aan de daarbij behorende GEB wordt momenteel gewerkt.
- Tevens is in het kader van de onderlinge samenwerking het opstellen van het projectplan Schijnzelfstandigheid binnen het verband van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams afgerond. Op een casustafel worden casussen ingebracht om te bekijken welke geschikt zijn voor een gezamenlijke aanpak en voor welk project. Ook hier geldt dat de beperkingen in verband met de coronacrisis tot vertraging hebben geleid. In de rapportageperiode zijn casussen ingebracht en besproken maar deze hebben nog niet geleid tot nader onderzoek. De focus ligt op het detecteren van nieuwe schijnconstructies.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

De staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

⁶ Zie Jaarverslag Inspectie SZW 2020, deel II (Kamerstuk 35 570 XV, nr.84)