

Vergaderjaar 2024–2025

36 151

Regels ten behoeve van de hersteloperatie toeslagen (Wet hersteloperatie toeslagen)

AE

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 7 mei 2025

De vaste commissie voor Financiën¹ heeft schriftelijk overleg gevoerd met de Staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen over **de voortgangsrapportage hersteloperatie toeslagen september – december 2024**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 1 april 2025.
- De antwoordbrief van 25 april 2025.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Karthus

¹ Samenstelling:

Kroon (BBB) (*ondervoorzitter*), Van Wijk (BBB), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Martens (GroenLinks-PvdA), Crone (GroenLinks-PvdA), Karimi (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Rosenmöller (GroenLinks-PvdA), Van Ballekom (VVD) (*voorzitter*), Geerdink (VVD), Vogels (VVD), Bovens (CDA), Bakker-Klein (CDA), Aerdts (D66), Moonen (D66), Van Strien (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (JA21), Van Apeldoorn (SP), Holterhues (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Hartog (Vlt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de Staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

Den Haag, 1 april 2025

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben met interesse kennisgenomen van de voortgangsrapportage hersteloperatie toeslagen september – december 2024.² De leden van de **SGP**-fractie hebben naar aanleiding hiervan enkele vragen.

Deze leden lezen in uw brief over het besluit om per 1 april te stoppen met zzp'ers. Het gaat om potentieel 600 van de 2100 medewerkers. Deze leden hebben zorgen over de gevolgen die dit besluit heeft voor de continuïteit van de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) en de dienstverlening aan de gedupeerde ouders.

1. Wat betekent de handhaving op schijnzelfstandigheid voor de aantallen medewerkers binnen de UHT vanaf 1 april 2025 en op welke wijze is de regering van plan de wegvallende capaciteit te compenseren?
2. Hoe verhoudt dit besluit zich tot de ambitie die nog in het Jaarplan 2025 is benoemd om de organisatie op te schalen om zo de afhandeltermijnen in te korten en een betere dienstverlening aan de gedupeerde ouders mogelijk te maken?
3. Welke consequenties heeft dit besluit voor de organisatie enerzijds, en voor de gedupeerde ouders anderzijds, inclusief de tijdlijn om aan alle gedupeerden recht te doen?

In de beantwoording d.d. 17 maart 2025 van vragen van de Kamerleden Aartsen en Van Eijk³ lezen de leden van de SGP-fractie dat zelfstandigen niet per definitie als schijnzelfstandigen moeten worden aangemerkt.

4. Kan de regering bevestigen dat iedere zzp'er een gemotiveerd besluit ontvangt op grond waarvan deze zzp'er al dan niet is aangemerkt als schijnzelfstandige, met welk besluit het mogelijk is om juridische stappen te ondernemen?
5. Indien geen individuele beoordeling heeft plaatsgevonden en er dus geen individueel besluit is genomen, hoe kunnen zzp'ers tegen een besluit opkomen? Welke rechtsmiddelen zijn er?

In het Handhavingsplan arbeidsrelaties lezen de aan het woord zijnde leden het volgende:

*«Daarnaast geldt dat wij conform de brief van 6 september jl. geen vergrijpboetes opleggen over 2025 aan partijen die aantoonbaar actief aan de slag zijn met de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie».*⁴

6. Hoe verhoudt het per 1 april 2025 ontbinden van de samenwerkingsovereenkomsten met zzp'ers zich tot het verzoek van de Tweede Kamer om risicogericht te handhaven? Op basis van welke criteria is besloten dat de UHT een hoog risico voor schijnzelfstandigheid vormt? Komt dit initiatief vanuit de Belastingdienst of vanuit de UHT? En hoe verhoudt zich dit besluit tot de motie van de leden Flach en Aartsen⁵ waarin is verzocht om coulance in de handhaving en het niet direct overgaan op beboeting van onbewust onbekwame zelfstandigen?
7. Klopt het dat de wettelijke ruimte er is om langer de tijd te nemen om te stoppen met schijnzelfstandigheid? Waarom is er toch voor

² Kamerstukken I 2024–2025, 36.151, AD.

³ Antwoord op vragen van de leden Aartsen en Van Eijk over schijnzelfstandigheid bij de UHT I Tweede Kamer der Staten-Generaal.

⁴ Handhavingsplan arbeidsrelaties tranche 2025.

⁵ Kamerstukken II 2024–2025, 31 311, nr. 266.

gekozen om per 1 april 2025 te stoppen en welke overwegingen zijn er om niet een andere deadline te stellen, waardoor de organisatie meer tijd en rust heeft om zich aan te passen?

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien uw beantwoording met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen vier weken.

Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Van Ballekom

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – HERSTEL EN TOESLAGEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 april 2025

De vaste commissie voor Financiën in de Eerste Kamer heeft mij op 1 april 2025 schriftelijke vragen van de SGP-fractie gesteld. Deze leden lezen in de brief bij de voortgangsrapportage over een besluit om per 1 april 2025 te stoppen met zzp'ers. Deze leden hebben begrijpelijk zorgen over de gevolgen voor de continuïteit van de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT).

Allereerst wil ik hier benadrukken dat de herstelorganisatie niet heeft besloten om per 1 april 2025 te stoppen met de inzet van zzp'ers. Per 1 april 2025 is de toezegging van Dienst Toeslagen aan brokers ingetrokken om eventuele boetes en naheffingen premies werknemers-verzekeringen te vergoeden, die kunnen volgen uit de handhaving op schijnzelfstandigheid. Verder heeft Dienst Toeslagen aangegeven geen nieuwe zzp'ers via brokers in te huren, waar sprake is van vermoedelijke schijnzelfstandigheid.

Zoals aangegeven in de negentiende voortgangsrapportage over de periode september t/m december 2024⁶, werkt de herstelorganisatie op dit moment nog wel met potentieel schijnzelfstandigen. Het is de inzet en de verwachting dat het aantal potentieel schijnzelfstandigen eind 2025 tot nul is afgebouwd. Daarnaast zal de herstelorganisatie de komende jaren blijven werken met zzp'ers, mits dit binnen de grenzen van de huidige wet- en regelgeving mogelijk is.

Bijgaand treft u de antwoorden op de gestelde vragen. Een afschrift van deze brief zal ik aan de Tweede Kamer zenden.

Vragen naar aanleiding van de begeleidende brief bij de voortgangsrapportage⁷

Vraag 1

Wat betekent de handhaving op schijnzelfstandigheid voor de aantallen medewerkers binnen de UHT vanaf 1 april 2025 en op welke wijze is de regering van plan de wegvallende capaciteit te compenseren?

Vraag 2

Hoe verhoudt dit besluit zich tot de ambitie die nog in het Jaarplan 2025 is benoemd om de organisatie op te schalen om zo de afhandeltermijnen in te korten en een betere dienstverlening aan de gedupeerde ouders mogelijk te maken?

Antwoorden 1 en 2

In onderstaande tabellen treft u de meest recente stand van zaken aan rondom de aanwezigheid van potentieel schijnzelfstandigen bij de herstelorganisatie (peildatum: 1 april 2025). Het aantal is sinds eind december 2024 met 210 afgenomen tot 529. Bij de Commissie Werkelijke Schade (CWS) zijn alle potentieel schijnzelfstandigen gekwalificeerd als «zuivere zzp'ers» na een herbeoordeling van ingevulde afwegingskaders door de afdeling fiscale beheersing.

⁶ <https://open.overheid.nl/documenten/1d814efc-1074-4820-90e0-60bee39c4163/file>

⁷ Kamerstukken I 2024/25, 36.151, AD.

Bij de UHT is de afname van 147 potentieel schijnzelfstandigen grotendeels opgevangen. In totaal zijn 32 mensen in vaste dienst getreden bij UHT en zijn 63 een detacheringsovereenkomst aangegaan bij de broker. UHT behoudt daarmee de kennis en ervaring van deze ingewerkte medewerkers. Helaas kon UHT 52 mensen niet behouden. Het is nogmaals de inzet en de verwachting dat het aantal potentieel schijnzelfstandigen eind 2025 tot nul is afgebouwd.

Tabel 1: Aantal potentieel schijnzelfstandigen per onderdeel van de herstelorganisatie

Per eind	Jan-24	Dec-24	Jan-25	Feb-25	Mrt-25	Prognose dec-2025
UHT	769	650 ¹	538 ¹	531 ¹	503	0
CWS	–	60 ²	70 ²	71 ²	0	0
DG Herstel	–	29	29	29	26	0
Totaal herstelorganisatie	–	739	637	631	529	0

¹ Vier zzp'ers zijn met terugwerkende kracht als potentieel schijnzelfstandigen gekwalificeerd t.o.v. eerdere rapportages.

² Met terugwerkende kracht waren dit geen potentieel schijnzelfstandigen.

Tabel 2: Aandeel potentieel schijnzelfstandigen ten opzichte van totale bezetting UHT

Per eind	Jan-24	Dec-24	Jan-25	Feb-25	Mrt-25	Prognose dec-2025
Totaal potentieel schijnzelfstandigen	769	650 ¹	538 ¹	531 ¹	503	–
Totaal bezetting UHT (in fte)	2.176	2.420	2.373	2.404	2.407	–
% schijnzelfstandigen	35,3%	26,9%	22,7%	22,1%	20,9%	–

¹ Vier zzp'ers zijn met terugwerkende kracht als potentieel schijnzelfstandigen gekwalificeerd t.o.v. eerdere rapportages.

Tabel 3: Uitstroom potentieel schijnzelfstandigen bij UHT per maand

Per eind	Jan-24	Dec-24	Jan-25	Feb-25	Mrt-25	Prognose dec-2025
Totaal potentieel schijnzelfstandigen	769	650 ¹	538 ¹	531 ¹	503	0
Uitstroom t.o.v. vorige maand	–	–	112	7	28	–
<i>In vaste dienst bij UHT</i>	–	–	28	3	1	–
<i>Via detachering bij UHT</i>	–	–	45	1	17	–
<i>Weg bij UHT</i>	–	–	39	3	10	–

¹ Vier zzp'ers zijn met terugwerkende kracht als potentieel schijnzelfstandigen gekwalificeerd t.o.v. eerdere rapportages.

De versnelde afbouw van schijnzelfstandigheid bemoeilijkt de beoogde opschaling van de hersteloperatie met name voor de juridische functies. De krapte op de arbeidsmarkt speelt hierin een belangrijke rol. De herstelorganisatie onderneemt actie om de wegvallende capaciteit te compenseren, onder andere door arbeidsmarktcommunicatie te verbeteren en het wervingsproces efficiënter te maken. Naast extra aandacht voor externe werving zet de herstelorganisatie ook in op het boeien en binden van de medewerkers.

Vraag 3

Welke consequenties heeft dit besluit voor de organisatie enerzijds, en voor de gedupeerde ouders anderzijds, inclusief de tijdlijn om aan alle gedupeerden recht te doen?

Antwoord 3

Vooralsnog heeft de meerderheid van de potentieel schijnzelfstandigen gekozen voor een vast contract bij UHT of voor de hersteloperatie blijven werken via een detacheringsovereenkomst. De komende periode worden de personele ontwikkelingen en de voortgang hieromtrent gemonitord. Mocht er sprake zijn van een vertraging van de hersteloperatie, dan zal ik uw Kamer daarover informeren met de reguliere voortgangsrapportages.

Vraag 4

Kan de regering bevestigen dat iedere zzp'er een gemotiveerd besluit ontvangt op grond waarvan deze zzp'er al dan niet is aangemerkt als schijnzelfstandige, met welk besluit het mogelijk is om juridische stappen te ondernemen?

Antwoord 4

De herstelorganisatie sluit voor inhuuropdrachten nadere overeenkomsten met brokers. Deze overeenkomsten vallen binnen bestaande raamovereenkomsten met brokers. Deze zijn niet te kwalificeren als een besluit op grond waarvan een zzp'er juridische stappen kan ondernemen.

Vraag 5

Indien geen individuele beoordeling heeft plaatsgevonden en er dus geen individueel besluit is genomen, hoe kunnen zzp'ers tegen een besluit opkomen? Welke rechtsmiddelen zijn er?

Antwoord 5

Zoals hierboven vermeld, heeft de herstelorganisatie niet besloten om per 1 april 2025 te stoppen met het inhuren van zzp'ers. Wel kan het zijn dat brokers ervoor kiezen om zzp'ers die kwalificeren als potentieel schijnzelfstandigen terug te trekken. Een zzp'er kan de keuze van de broker ter beoordeling voorleggen aan een civiele rechter, als deze een overeenkomst heeft met de betreffende broker.

Als een potentieel schijnzelfstandige bij de herstelorganisatie wil blijven, dan kan deze dat in vaste dienst of via detachering bij de broker. UHT gaat met elke potentieel schijnzelfstandige in gesprek over de mogelijkheden om in vaste dienst te treden.

De kwalificatie «potentieel schijnzelfstandige» is overigens geen formeel besluit, maar betreft een oordeel naar aanleiding van een interne fiscale risicoanalyse – op basis van een afwegingskader – voor de loonheffingen.

Vragen naar aanleiding van het handhavingsplan arbeidsrelaties⁹

Vraag 6

Hoe verhoudt het per 1 april 2025 ontbinden van de samenwerkingsovereenkomsten met zzp'ers zich tot het verzoek van de Tweede Kamer om risicogericht te handhaven? Op basis van welke criteria is besloten dat de UHT een hoog risico voor schijnzelfstandigheid vormt? Komt dit initiatief vanuit de Belastingdienst of vanuit de UHT? En hoe verhoudt zich dit besluit tot de motie van de leden Flach en Aartsen waarin is verzocht om coulantie in de handhaving en het niet direct overgaan op beboeting van onbewust onbekwame zelfstandigen?¹⁰

Antwoord 6

Zoals hierboven vermeld, heeft de herstelorganisatie niet besloten om per 1 april 2025 te stoppen met het inhuren van zzp'ers.

De herstelorganisatie (waar UHT een belangrijk onderdeel van is) maakt voor de herstelwerkzaamheden gebruik van tijdelijke capaciteit, onder

⁸ Aanhangsel van de Handelingen II, 2024/25, nr. 1654.

⁹ <https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/handhavingsplan-arbeidsrelaties-lh0021z52fd.pdf>

¹⁰ Kamerstukken II 2024–2025, 31.311, nr.266.

andere door zzp'ers in te huren. Bij inhuur- en verlengingsaanvragen maakt de herstelorganisatie gebruik van een afwegingskader¹¹ om te bepalen of een opdracht door een zzp'er kan worden uitgevoerd. De herstelorganisatie legt ingevulde afwegingskaders ter beoordeling voor aan een afdeling buiten de herstelorganisatie die verantwoordelijk is voor de fiscale bedrijfsvoering. Als uit de externe beoordeling blijkt dat het risico op schijnzelfstandigheid bestaat, dan zal de herstelorganisatie op de betreffende inhuuraanvraag geen zzp'er inhuren.

Per 1 januari 2025 kan de Belastingdienst weer volledig handhaven op de kwalificatie van de arbeidsrelatie. In 2025 begint de Belastingdienst het risicogerichte toezicht in beginsel met een bedrijfsbezoek. Afhankelijk van de uitkomst van een bedrijfsbezoek kan de Belastingdienst een boekenonderzoek instellen. In enkele gevallen kan schijnzelfstandigheid direct via een boekenonderzoek aan de orde komen, bijvoorbeeld bij concrete risicosignalen die duiden op evidente schijnzelfstandigheid of als de inspecteur schijnzelfstandigheid constateert bij een controle op een ander belastingmiddel, bijvoorbeeld BTW.

Bij constatering van schijnzelfstandigheid kan de Belastingdienst weer met terugwerkende kracht correctieverplichtingen en naheffingen loonheffingen opleggen. Dit kan in beginsel slechts met terugwerkende kracht tot 1 januari 2025 tenzij sprake is van kwaadwillendheid of nadat een aanwijzing van de Belastingdienst niet is opgevolgd. De Belastingdienst legt geen boetes op over het jaar 2025 conform de motie van de leden Flach en Aartsen van 25 september 2024.

Vraag 7

Klopt het dat de wettelijke ruimte er is om langer de tijd te nemen om te stoppen met schijnzelfstandigheid? Waarom is er toch voor gekozen om per 1 april 2025 te stoppen en welke overwegingen zijn er om niet een andere deadline te stellen, waardoor de organisatie meer tijd en rust heeft om zich aan te passen?

Antwoord 7

Er is geen wettelijke ruimte om langer de tijd te nemen om te stoppen met schijnzelfstandigheid. Per 1 januari 2025 is het handhavingsmoratorium opgeheven en kan de Belastingdienst weer volledig handhaven op schijnzelfstandigheid. De wet op de loonbelasting waar de Belastingdienst op handhaaft, is niet gewijzigd. Ook de wettelijke bepaling rondom de arbeidsovereenkomst – waar de wet op de loonbelasting bij aansluit – is niet gewijzigd. Onder het handhavingsmoratorium moesten partijen zich ook aan de wet- en regelgeving houden. De middelen van de Belastingdienst om hierop te handhaven waren voor 1 januari 2025 alleen beperkter.

De herstelorganisatie heeft besloten om vanaf 1 april 2025 de toezegging van Dienst Toeslagen aan brokers in te trekken om eventuele boetes en naheffingen premies werknemersheffingen die kunnen volgen uit de handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelatie te vergoeden. Bij dit besluit hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld:

- De herstelorganisatie heeft in 2024 een afbouwplan opgesteld met als doel de omvang van potentieel schijnzelfstandigen waar mogelijk terug te brengen naar nul en daarmee te voldoen aan de geldende wet- en regelgeving. Hierbij is onder andere aan de betreffende

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/documenten/publicaties/2024/10/25/documenten-bij-besluit-op-woo-verzoek-over-rapport-ministerie-van-financien-en-nationale-schuld-ix>

potentieel schijnzelfstandigen gevraagd om bij het Rijk of bij de brokers in dienst te gaan.

- Omdat de hersteloperatie al onder druk stond, was de inschatting in 2024 dat het volledig afbouwen van de inhuur van potentieel schijnzelfstandigen per 1 januari 2025 niet haalbaar zou zijn zonder daarbij de hersteloperatie te hinderen. Om de continuïteit te waarborgen naar de gedupeerde ouders heeft Dienst Toeslagen in twee opvolgende brieven naar brokers uiteindelijk het aanbod gedaan om de kosten van naheffingsaanslagen premies werknemersverzekeringen en boetes van brokers over te nemen, voor zover deze het gevolg zijn van de inzet van zzp'ers bij de herstelorganisatie die achteraf als schijnzelfstandige zijn aangemerkt.
- Hierna heeft contact tussen het Ministerie van Financiën als belastingplichtige en de belastinginspecteur geleid tot het voortschrijdende inzicht over hoe met genoemd dilemma om te gaan. Doorslaggevend werd dat de toezeggingen van Dienst Toeslagen aan de brokers kunnen leiden tot een fiscale non-compliance en dat dat niet strookt met de voorbeeldfunctie van het Ministerie van Financiën. Als gevolg hiervan is op 10 februari 2025 een nieuwe brief naar brokers gestuurd dat per 1 april de toezegging tot compensatie is ingetrokken. Dit leidt er in de praktijk toe dat er sprake is van een versneld afbouwpad van potentieel schijnzelfstandigen binnen de gehele herstelorganisatie.

De Staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen,
S.Th.P.H. Palmen-Schlangen