

Vergaderjaar 2023–2024

31 311

Zelfstandig ondernemerschap

Nr. 263

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN EN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2024

In deze brief informeren de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Economische Zaken, uw Kamer over hun zienswijze op de afschaffing van het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025.

Dit kabinet zet zich in voor zekerheid en meedoen op de arbeidsmarkt. In het Hoofdlijnenakkoord 2024–2028 Hoop, Lef en Trots (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 37) staan bestaanszekerheid en koopkracht niet voor niets als eerste hoofdpunt genoemd. Meer specifiek met betrekking tot werken met en als zelfstandige(n) is opgenomen dat zekerheid op de arbeidsmarkt wordt gestimuleerd, bijvoorbeeld voor echte zelfstandigen (zzp'ers) in het zelfstandigenbeleid. Ook is opgenomen dat de wetsbehandeling van de Wet verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (VBAR) wordt voortgezet.¹

Dit kabinet wil door het herstellen van de balans op de arbeidsmarkt het werken met en als zelfstandige(n) toekomstbestendiger maken. Om dit te bereiken zet het kabinet in op drie lijnen: het realiseren van een gelijk speelveld tussen contractvormen (lijn 1), een betere werking van de arbeidsmarkt, waaronder meer duidelijkheid over de vraag wanneer gewerkt wordt als werknemer dan wel als zelfstandige (lijn 2) en verbetering van handhaving op schijnzelfstandigheid (lijn 3). Daarbij geldt: de voortgang op de ene lijn kan niet wachten op de andere; elk van de drie is urgent om stappen op te zetten.² Dit kabinet zet in op maatregelen die gericht zijn op zekerheid en meedoen op de arbeidsmarkt. In de brief wordt ook ingegaan op de voortgang van de drie lijnen en het vervolg hierop door dit kabinet.

¹ Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB | Publicatie | Kabinetformatie (kabinetformatie2023.nl), p. 3.

² Kamerstukken II 2023/24, Aanhangsel Handelingen, nr. 2030.

Op 2 juli 2024 heeft de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de procedurevergadering verzocht om een zienswijze van het kabinet op het opheffen van het handhavingsmoratorium. Met deze brief voldoet het kabinet aan dit verzoek.

Hoofdboodschap van de brief

Veel zelfstandigen kiezen bewust voor het ondernemerschap en leveren daarmee een belangrijke bijdrage aan onze economie. De mogelijkheden die de Nederlandse arbeidsmarkt biedt om als zelfstandige te werken, zijn dan ook van groot belang voor zowel werkenden als werkgevers en die moeten ook blijven bestaan. Daarbij moet worden opgemerkt dat de groep zelfstandigen zeer divers is: zij werken onder uiteenlopende omstandigheden en hebben verschillende persoonlijke voorkeuren met betrekking tot werk.

Toch kent de snelle groei van het aantal zelfstandigen ook een keerzijde. In sommige gevallen is er sprake van schijnzelfstandigheid, waarbij werkenden zich in een kwetsbare positie bevinden omdat risico's worden afgewenteld op de schijnzelfstandige. Voor schijnzelfstandigen met een beperkte onderhandelingsmacht is het moeilijk hun rechten op te eisen, bijvoorbeeld met betrekking tot pensioen, ontslagbescherming en arbeidsongeschiktheid.

Daarnaast kan de inzet van (schijn)zelfstandigen leiden tot oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden, zowel tussen werkenden als tussen werkgevers. Hoewel de verschillen in behandeling tussen werknemers en echte zelfstandige ondernemers tot op zekere hoogte logisch en te rechtvaardigen zijn, zet het toenemende aantal schijnzelfstandigencontracten de solidariteit binnen het sociale en fiscale stelsel onder druk. Als voor een grote groep werkenden, die feitelijk als werknemers zouden moeten worden beschouwd, niet wordt meebetaald aan de werknemersverzekeringen (zoals de ww en wia-verzekering) ontstaat er een scheve verdeling van de lasten. De Commissie Borstlap heeft ook indringend geadviseerd een tweedeling op de arbeidsmarkt tegen te gaan. Daarnaast kan ook de solidariteit tussen werkenden onder druk komen te staan door een ongelijke verdeling van het werk op de werkvloer, bijvoorbeeld bij administratieve verplichtingen.

Het kabinet wil de balans op de arbeidsmarkt herstellen en regels rondom het werken met en als zelfstandige(n) toekomstbestendiger te maken. Om dit te bereiken zet het kabinet in op drie lijnen.

In deel 2 van deze brief wordt ingegaan op de voortgang van de lijnen 1 en 2. Het realiseren van die lijnen is randvoorwaardelijk voor het beoogde herstel. De voortgang op lijn 3 kan hier echter niet op wachten.

In het eerste deel van de brief gaan we daarom in op de voortgang op lijn 3 en de besluitvorming over het opheffen van het handhavingsmoratorium. Het doel is de handhaving op de kwalificatie van arbeidsrelaties te normaliseren. Dit betekent dat de handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelatie weer vorm krijgt binnen de reguliere handhavingsplannen. Een belangrijk onderdeel daarvan is het opheffen van het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025. Het is begrijpelijk dat dit voor werkgevers en werkenden spannend is. Bedrijven en organisaties zullen zich misschien zorgen maken dat ze niet langer voldoende werkenden kunnen aantrekken. Zelfstandigen zullen zich afvragen wat dit voor hen betekent.

Het kabinet heeft dit besluit dan ook niet lichtvaardig genomen. Verder uitstel van het normaliseren van de handhaving brengt echter grotere

risico's met zich mee. In de markt leeft bij sommige partijen de perceptie dat de Belastingdienst onder het handhavingsmoratorium niet handhaaft op de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Dat leidt tot een afwachtende houding bij werkgevers en werkenden om met het onderwerp aan de slag te gaan. De markt zal naar verwachting minder uit zichzelf in beweging komen als het handhavingsmoratorium blijft bestaan. Opnieuw uitstel leidt tot verlies van het «momentum». Het kabinet ziet dat veel werkgevers nu al anticiperen op de opheffing van het handhavingsmoratorium en hun bedrijfsvoering met de wet- en regelgeving in lijn brengen. Zo werken verschillende organisaties in de sectoren kinderopvang, onderwijs, zorg en cultuur aan het voorkomen van schijnzelfstandigheid in hun organisaties en werken bedrijven in de beveiligingsbranche niet meer met zelfstandigen wanneer er eigenlijk sprake is van een dienstverband.³

Om de markt voor te bereiden op het opheffen van het handhavingsmoratorium worden ondersteunende maatregelen genomen. Zo komt er publiekscommunicatie, werkt het marktteam van de Belastingdienst samen met sectoren en fiscaal dienstverleners om hen voor te bereiden op de situatie per 1 januari 2025 en worden de modelovereenkomsten uitgefaseerd. Het kabinet realiseert zich dat dit voor veel sectoren, werkenden en de overheid een inspanning vraagt. Die inspanning is nodig om schijnzelfstandigheid effectief tegen te gaan.

Deze brief bevat achtereenvolgens:

Deel 1: voortgang lijn 3

- 1) Een nadere toelichting op de noodzaak en het besluit tot opheffen van het handhavingsmoratorium;
- 2) de uitvoeringstoets van de Belastingdienst over het opheffen van het handhavingsmoratorium;
- 3) de impactanalyse van UWV en Arbeidsinspectie;
- 4) de bevindingen uit de MKB-toets;
- 5) een overzicht van de ondersteunende maatregelen om de markt zo goed mogelijk voor te bereiden op het opheffen van het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025; en

Deel 2: voortgang lijnen 1 en 2

- 6) de voortgang van de overige lijnen om de balans op de arbeidsmarkt, het werken met en als zelfstandige(n), toekomstbestendiger te maken.

Deel 1: Voortgang lijn 3

1) Handhavingsmoratorium

Hierna wordt allereerst de achtergrond van het handhavingsmoratorium toegelicht. Vervolgens wordt beschreven waarom het noodzakelijk is om het handhavingsmoratorium op te heffen en op welke wijze het handhavingsmoratorium wordt opgeheven.

Achtergrond handhavingsmoratorium

In 2016 werd de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA)(Kamerstuk 34 036) ingevoerd waarmee de zogenoemde Verklaring arbeidsrelaties werd afgeschaft. Deze wet, die juist destijds werd ingevoerd om schijnzelfstandigheid beter tegen te kunnen gaan, leverde vanaf het begin veel onrust en discussie op, in de maatschappij en in het parlement.⁴

³ Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nrs. 1198; Kamerstukken II 2023/24, 29 544, nr. 1233; <https://www.werkenbijg4s.nl/ZZP-beveiliging>.

⁴ Zie kabinetsreactie op de rapporten van de Algemene Rekenkamer (ARK) en de Auditdienst Rijk (ADR) van 24 juni 2022 (Kamerstuk 31 066, nr. 1094).

Opdrachtgevers waren huiverig zelfstandigen in te huren en zelfstandigen waren bang hun opdrachten kwijt te raken. Dit leidde tot zorgen en onzekerheid over werk en inkomen. Daarom besloot het kabinet door middel van de opschorting van de (repressieve) handhaving de opdrachtgevers en de zelfstandigen een overgangperiode te bieden. Dit leidde in 2016 tot een door het kabinet ingesteld handhavingsmoratorium voor de Belastingdienst. Dit hield in dat de Belastingdienst bij opdrachtgevers niet naar het verleden toe kon corrigeren op de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen, behalve als er sprake was van evidente kwaadwillendheid. Voor opdrachtnemers bestaat er geen handhavingsmoratorium. Dit betekent dat voor de inkomensheffing en omzetbelasting wel op reguliere wijze kan worden gehandhaafd bij werkenden.

Gedurende de afgelopen jaren heeft het kabinet het handhavingsmoratorium een aantal keren aangepast:

- Vanaf 1 juli 2018 vindt repressieve handhaving niet langer alleen bij de ernstigste gevallen van kwaadwillendheid plaats, maar ook bij andere kwaadwillenden. Vanaf 1 januari 2020 kan de Belastingdienst ook corrigeren wanneer opdrachtgevers aanwijzingen van de Belastingdienst niet (of in onvoldoende mate) binnen een redelijke termijn opvolgen. Als de Belastingdienst zich op het standpunt stelt dat de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen niet in overeenstemming is met de huidige wetgeving, dan geeft de Belastingdienst aanwijzingen. Als later blijkt dat de opdrachtgever de aanwijzingen niet (of in onvoldoende mate) opvolgt en dus de wijze van werken niet aanpast, kan de Belastingdienst repressief, tot het moment dat de aanwijzing gegeven is, handhaven.
- De Belastingdienst heeft in dat kader het Handhavingsplan arbeidsrelaties opgesteld. Dit gebeurt in drie tranches. In tranche 2023 van het handhavingsplan is ingegaan op het versterken en verbeteren van de handhaving. Tranche 2024 bevat de beschrijving van de handhaving in aanloop naar het opheffen van het handhavingsmoratorium en in tranche 2025 zal worden ingegaan op handhaving zonder handhavingsmoratorium. Vanaf 2026 moet de handhaving op het onderwerp «genormaliseerd» zijn binnen de reguliere klantbehandeling. Dit houdt in dat de handhaving op dit thema weer vorm krijgt binnen de reguliere handhavingsplannen. Inmiddels is tranche 2023 afgerond en loopt tranche 2024.
- In het kader van de motie Palland wordt in de bijlage de voortgang van de handhaving op arbeidsrelaties door de Belastingdienst in de vorm van ingezette uren en gerealiseerde producten over het eerste half jaar van 2024 weergegeven.⁵ In januari 2024⁶ is over de voortgang van de handhaving gerapporteerd over de periode tot en met 2023. Zoals toegezegd in de brief aan de Kamer van 24 juni 2019⁷, heeft de Belastingdienst voor 2023 de beoogde inzet van 80 FTE gehaald. Voor 2024 loopt de inzet van 80 FTE volgens planning.

Noodzaak opheffing handhavingsmoratorium per 1 januari 2025

Het vorig kabinet heeft mede in de voortgangsbrief werken met en als zelfstandige van 16 december 2022 (Kamerstuk 31 311, nr. 246) de opheffing van het handhavingsmoratorium per uiterlijk 1 januari 2025 aangekondigd. Het huidig kabinet houdt vast aan dat voornemen. De volgende argumenten hebben bij dit besluit de doorslag gegeven:

⁵ Deze motie gaat over het rapporteren aan de Tweede Kamer over de voortgang van de handhaving op de arbeidsrelatie (Kamerstuk 29 544, nr. 935).

⁶ Brief 24 januari 2024 inzake Voortgangsbrief werkprogramma PNIL, januari 2024 (Kamerstuk 29 544, nr. 1233).

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 31 066, nr. 515.

- De opheffing van het moratorium per 1 januari 2025 past binnen de ambitie van het hoofdlijnenakkoord. Daartoe wordt de wetsbehandeling van onder meer de Wet VBAR voortgezet. Het opheffen van het handhavingsmoratorium staat niet op zichzelf maar is onderdeel van de drie-lijnenaanpak. Daarbij geldt dat de voortgang op de ene lijn niet kan wachten op de andere; elk van de drie is urgent om stappen op te zetten.
- Uitstel van opheffing moratorium leidt tot verlies van het «momentum». Het kabinet ziet dat bedrijven en organisaties anticiperen op de opheffing van het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025 en hun bedrijfsvoering met de wet- en regelgeving in lijn brengen.
- Door het opheffen van het handhavingsmoratorium ervaren opdrachtgevers die werken met schijnzelfstandigen een verhoogde gepercipieerde pakkans. Het gevoel van rechtvaardigheid neemt in dat geval ook toe. Dit zorgt naar verwachting voor betere regelnaleving. In de markt leeft bij sommige partijen soms nog de perceptie dat de Belastingdienst onder het handhavingsmoratorium niet handhaaft op de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Dat leidt tot een afwachtende houding bij opdrachtgevers en opdrachtnemers om er mee aan de slag te gaan. De markt zal naar verwachting niet of minder uit zichzelf in beweging komen als het moratorium blijft bestaan. Oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden is een urgent probleem in de huidige, krappe arbeidsmarkt. Voorkomen moet worden dat bedrijven en organisaties voordeel kunnen halen uit de inzet van schijnzelfstandigen, terwijl anderen in de markt die zich wel aan de regels houden de nadelige gevolgen ondervinden.
- Herstel van de handhaving draagt bij aan het voorkomen dat werkenden in een kwetsbare positie worden ingezet als schijnzelfstandigen.
- Hoewel er nu wettelijk nog niets veranderd is ten opzichte van de situatie van 2016, geldt dat er naast de voorgenomen wettelijke verduidelijking inmiddels nog meer duidelijkheid is over de relevante elementen in relatie tot de kwalificatie van arbeidsrelaties (de webmodule, handboek loonheffingen en jurisprudentie). Het kabinet zal deze regels ook duidelijker gaan communiceren via Rijksbrede publiekscommunicatie.
- Het PNIL-werkprogramma loopt al twee jaar in de (semi-) publieke sectoren, zoals de kinderopvang, het onderwijs, de zorg en de culturele sector. Hierdoor bestaat er in deze sectoren al veel aandacht voor het tegengaan van schijnzelfstandigheid.⁸
- De markt heeft er behoefte aan dat het kabinet zo snel mogelijk duidelijkheid biedt over het opheffen van het handhavingsmoratorium, zodat deze zich hierop (verder) kan voorbereiden.
- De Belastingdienst ligt op schema met de voorbereidingen vooruitlopend op het opheffen van het handhavingsmoratorium.
- Het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) kent een mijlpaal in de vorm van het opheffen van het handhavingsmoratorium in Q1 2025.⁹ Het niet halen van deze mijlpaal kan forse financiële consequenties hebben voor Nederland.

Alles afwegende is het kabinet daarom gekomen tot het besluit om het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025 op te heffen.

Wijze opheffen handhavingsmoratorium

Het kabinet wil de handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelaties voor de loonheffingen door de Belastingdienst weer zo veel als mogelijk normaliseren. Het opheffen van het handhavingsmoratorium dat in 2016

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1198 en Kamerstukken II 2023/24, 29 544, nr. 1233.

⁹ Link naar Raaduitvoeringsbesluit, p. 58.

van kracht is geworden draagt daaraan bij. Het volledig opheffen van het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025 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, naheffingsaanslagen en boetes. Dit houdt onder andere in dat er niet meer eerst een aanwijzing hoeft te worden gegeven. Voor correcties die niet gerelateerd zijn aan het handhavingsmoratorium verandert er niets. Daarvoor gelden de reguliere regels voor het opleggen van de correctieverplichting. De reguliere regel is dat de Belastingdienst tot maximaal vijf jaar terug correcties kan opleggen.
- De focus binnen de handhaving op arbeidsrelaties is primair gericht op de loonheffingen bij de opdrachtgevers. De Belastingdienst houdt vanaf 1 januari 2025 wel rekening met het eerdere handhavingsmoratorium en zal dus alleen met terugwerkende kracht corrigeren tot de datum van de opheffing, te weten 1 januari 2025.
- Met betrekking tot de periode vóór 1 januari 2025 geldt dat Belastingdienst – met inachtneming van de vijfjaarstermijn – alleen correcties kan opleggen indien 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 met een maximum van vijf jaren dan wel tot het moment dat de Belastingdienst de aanwijzing heeft gegeven.

2) Uitvoeringsgevolgen opheffing handhavingsmoratorium

Hierna wordt toegelicht welke gevolgen van het opheffen van het moratorium worden verwacht. Allereerst wordt ingegaan op de uitvoeringstoets van de Belastingdienst over het opheffen van het handhavingsmoratorium, daarna op de verwachtingen van het UWV en de Nederlandse Arbeidsinspectie, vervolgens de bevindingen uit de MKB-toets en tot slot worden de ondersteunende maatregelen om risico's die voortvloeien uit het opheffen van het handhavingsmoratorium te beperken toegelicht.¹⁰

Uitvoeringstoets Belastingdienst

De Belastingdienst heeft een tussentijdse uitvoeringstoets gedaan op de opheffing van het handhavingsmoratorium uitgaande van twee scenario's: een scenario waarin er onrust op de arbeidsmarkt ontstaat vergelijkbaar met 2016 en een scenario waarin er weinig onrust ontstaat. Parallel aan deze uitvoeringstoets is gewerkt aan het uitwerken van een aantal ondersteunende maatregelen waarmee het opheffen van het handhavingsmoratorium zal worden begeleid. Deze tussentijdse uitvoeringstoets wordt herijkt en aangepast aan de te verwachten effecten van de ondersteunende maatregelen. De herijkte uitvoeringstoets zal dit najaar met uw Kamer gedeeld worden.

Uit de tussentijdse uitvoeringstoets blijkt dat het opheffen van het handhavingsmoratorium niet noodzakelijkerwijs betekent dat de Belastingdienst vaker gaat handhaven, maar dat de inzet/keuze van de handhavingsinstrumenten wel kan wijzigen. Er zal bijvoorbeeld meer nadruk gelegd worden op voorlichting en bewustwording. Dit kan betekenen dat werkzaamheden opnieuw geprioriteerd moeten worden. Zoals bijvoorbeeld het uitvoeren van minder bedrijfs- en boekenonderzoeken omdat verzoeken vooroverleg en beschikking verzekeringsplicht voorrang krijgen. Dit zal de problematiek op de arbeidsmarkt niet

¹⁰ Aanhangsel Handelingen II 2023/24, nr. 1882.

zelfstandig oplossen, maar is één van de maatregelen van een breed pakket dat daaraan bijdraagt. De Belastingdienst kan geen zekerheid geven door al vóórdat partijen een arbeidsrelatie aangaan een oordeel te geven over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. De juiste kwalificatie is afhankelijk van hoe in de praktijk wordt gewerkt. De juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de opdrachtgever en opdrachtnemer. In het geval veel opdrachtgevers en opdrachtnemers vooraf goedkeuring bij de Belastingdienst gaan vragen, vraagt dit (te) veel capaciteit van de Belastingdienst en biedt dat slechts voorwaardelijke zekerheid.

De uitvoeringstoets concludeert dat verder uitstel van het handhavingsmoratorium niet gewenst is, mede omdat dit grote nadelige gevolgen heeft voor de markt en voor de handhaving van wet- en regelgeving. De aankondiging van het kabinet in 2022 dat het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025 zal worden beëindigd is overwegend op goede wijze opgepikt door de markt. Nieuw uitstel leidt tot verlies van het «momentum». Het handhavingsmoratorium zal op enig moment moeten worden opgeheven. Dat zal hoe dan ook leiden tot een reactie in de markt.

In de uitvoeringstoets zijn twee scenario's getoetst: rust en onrust. Voor de twee scenario's wordt geconcludeerd dat:

- Het voorstel uitvoerbaar is in het scenario rust met inachtneming van de hierna genoemde risico's, waaronder de mogelijkheid dat het nodig kan zijn dat de Belastingdienst andere handhavingskeuzes moet maken. Dit kan betekenen dat werkzaamheden opnieuw geprioriteerd moeten worden, zoals bijvoorbeeld minder bedrijfs- en boekenonderzoeken omdat verzoeken vooroverleg en beschikking verzekeringsplicht behandeld moeten worden.
- Het scenario onrust mogelijk leidt tot een grote stroom vragen, verzoeken om vooroverleg, modelovereenkomsten en beschikkingen verzekeringsplicht die de Belastingdienst niet met de beschikbare personeelscapaciteit in de loonheffingen, maar ook niet met te werven extra capaciteit kan opvangen.

Daarnaast levert het voorstel in beide scenario's ook tijdelijk extra werkzaamheden op in de omzetbelasting en inkomensheffing. De Belastingdienst verwacht deze tijdelijke extra werkzaamheden in de omzetbelasting als zelfstandigen door opheffing van het handhavingsmoratorium (al dan niet vrijwillig) in groten getale in korte tijd in loondienst gaan en zich niet correct afmelden voor de omzetbelasting. Zij komen dan terecht in de zogeheten verzuimbehandeling. Ook in de inkomensheffing worden tijdelijk aanvullende werkzaamheden verwacht. Zo moeten bijvoorbeeld stakingsaangiften worden beoordeeld en bronbeoordelingen plaatsvinden. Als dit alles in korte tijd veel gebeurt, is het de vraag of de benodigde tijdelijke extra capaciteit tijdig beschikbaar is en kan worden geworven en opgeleid. Dit geldt voor beide scenario's, maar in het eerste scenario vanzelfsprekend veel minder. Het kabinet zal dit risico monitoren en zo nodig aanvullende maatregelen treffen.

Beoordeeld wordt in hoeverre door in te zetten op de ondersteunende maatregelen het verwachte grote beroep op de capaciteit van de Belastingdienst is in te perken, dan wel op te vangen. De in te zetten ondersteunende maatregelen betreffen activiteiten op het gebied van verbeteren van de samenwerking met de markt, zorgdragen voor adequate communicatie, bekendmaking van praktijkvoorbeelden, vooroverleg en het geleidelijk afbouwen van modelovereenkomsten.

Zoals bovenstaand is vermeld wordt de uitvoeringstoets momenteel herijkt. Bij de herijking van de uitvoeringstoets wordt beoordeeld of het

mogelijk is om de scenario's rust/onrust samen te voegen tot één scenario op basis van een inschatting van de meest realistische verwachtingen over de reacties van de markt. In deze herijking worden ook de effecten van de ondersteunende maatregelen verwerkt en bevat daarmee een inschatting of de ondersteunende maatregelen leiden tot minder onrust dan in 2016, en dus tot minder onrust dan scenario 2 van uitgaat. Indien herijking leidt tot incidentele meerkosten voor de uitvoering (boven eerder gemaakte structurele jaarlijkse reserveringen vanaf 2025), dan worden deze kosten gedekt door het Ministerie van Financiën en het Ministerie van SZW.

De daadwerkelijke reactie van de markt op de opheffing van het handhavingsmoratorium is echter vooraf niet te voorspellen. De Belastingdienst zal in het tweede kwartaal 2025 evalueren of er meer onrust is ontstaan dan is ingeschat in het eerste scenario rust, of het scenario dat volgt uit de herijkte uitvoeringstoets. Op dat moment kan worden gezien of nadere maatregelen nodig zijn.

3) Impactanalyse UWV en Nederlandse arbeidsinspectie

Het UWV verwacht als gevolg van het per 1 januari 2025 opheffen van het handhavingsmoratorium door de Belastingdienst wel enig extra werk, zoals extra te beoordelen verzoeken verzekeringsplicht en verzoeken om correcties arbeidsverleden. Vooralsnog is de inschatting dat het aantal verzoeken beperkt zal zijn. Mocht dit in de praktijk anders blijken te zijn, dan kan dit mogelijk effect hebben op de afhandeltermijnen van het UWV.

De Nederlandse Arbeidsinspectie onderzoekt arbeidsrelaties om te beoordelen of sprake is van een werkgever/werknemer-relatie en zo ja, of de arbeidswetten (zoals de Wet minimumloon en de Arbeidsomstandighedenwet) worden nageleefd. Indien van een overtreding van de arbeidswetgeving sprake is, dan handhaaft de Arbeidsinspectie daarop. Zij handhaaft dus niet op schijnzelfstandigheid.

Vanuit haar risicogerichte toezicht richt de Arbeidsinspectie zich vooral op de onderkant van de arbeidsmarkt (zoals werkenden die rond het minimumloon krijgen betaald en laaggeschoold werk doen, veelal in flexcontracten); daar is sprake van een stapeling van arbeidsrisico's van oneerlijk, ongezond en onveilig werk.¹¹ Afschaffing van het moratorium voor de Belastingdienst en handhavingskeuzes kunnen een positieve invloed hebben op het voorkomen van arbeidsrechtelijke en fiscale constructies, en in die zin dus ook op het werk van de Arbeidsinspectie. Daarbij zullen echter ook andere factoren van belang zijn, zoals de (gepercipieerde) pakkans, de hoogte van sancties en de beschikbare handhavingscapaciteit.

De Arbeidsinspectie merkt nog op dat de arbeidswetten een ruimer werkgeversbegrip kennen dan het bestaan van de arbeidsovereenkomst (loon, arbeid, gezag). Zo is bijvoorbeeld op grond van de Arbeidsomstandighedenwet iemand ook werkgever als diegene een ander onder zijn gezag arbeid doet verrichten; er hoeft dus niet sprake te zijn van loon. De Arbeidsinspectie en Belastingdienst doen dus uitspraken op basis van verschillende wettelijke definities. Het afschaffen van het moratorium voor de Belastingdienst brengt hier geen verandering in.

¹¹ Arbeidsinspectie, Staat van eerlijk werk, 2019.

4) MKB-toets

De MKB-toets heeft op 24 juni jl. plaatsgevonden. Tijdens een panelgesprek met twaalf afgevaardigden van MKB-ondernemingen hebben medewerkers van het Ministerie van Financiën, de Belastingdienst en het Ministerie van SZW met de deelnemers gesproken over de gevolgen die het opheffen van het handhavingsmoratorium heeft op MKB-ondernemingen. De deelnemende ondernemingen zijn werkzaam in verschillende branches of als bemiddelingsbureau en zijn verschillend qua omvang. De deelnemende ondernemingen werken veel met zelfstandigen. Aan de deelnemers van het MKB-panel is toegelicht wat het opheffen van het handhavingsmoratorium betekent en zijn een aantal vragen voorgelegd. Het doel van deze MKB-toets was om te toetsen of de deelnemers bekend zijn met de voorgenomen opheffing van het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025, wat voor hun organisatie de positieve en negatieve aspecten van het opheffen van het handhavingsmoratorium zijn en op welke manier zij bezig zijn om het beleid op het inhuren van zelfstandigen vorm te geven en schijnzelfstandigheid te voorkomen.

De meeste deelnemers zijn bekend met de materie. Het opheffen wordt deels positief en deels negatief ontvangen. Positief, omdat handhaven op de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen een beweging op gang zet dat minder gebruik wordt gemaakt van (schijn)zelfstandigen in functies die daar volgens de deelnemers niet geschikt voor zijn. Negatief, omdat er meer vraag naar arbeidskrachten is dan aanbod op de markt en werkenden soms zelf niet in een dienstbetrekking willen werken (werkenden ervaren het als financieel minder aantrekkelijk, minder vrijheid, en gebonden aan maximaal aantal uren). De oproep werd gedaan om het (financieel) minder aantrekkelijk te maken om werkzaamheden als zelfstandige uit te voeren.

Het beeld is dat MKB-ondernemers anticiperen op het opheffen van het moratorium. Dat leidt tot verschillende uitkomsten. Een deel van de aanwezige ondernemers heeft uitgesproken voornemens te zijn geen gebruik meer te maken van zelfstandigen. Een aantal MKB-ondernemers gaf aan naar verwachting zelfstandigen te zullen blijven inzetten als zij geen werknemers kunnen werven en zij accepteren het risico van handhaving, omdat anders projecten gevaar lopen. Er zijn ook MKB-ondernemers die werken met een afwegingskader om te beoordelen of een werkende kan kwalificeren als zelfstandige.

De bekendheid met de voorgenomen opheffing van het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025 en het beeld dat de MKB-ondernemers daarop anticiperen betekent dat de markt al in beweging is. Daarnaast zijn vanaf 2023 de fiscale maatregelen van lijn 1 ingegaan die het verschil in de fiscale behandeling van werknemers en ondernemers in de inkomstenbelasting verkleinen, waardoor de financiële prikkel vermindert en vaker de arbeidsrelatie wordt gekozen die past bij de werkzaamheden. Zoals hieronder verder wordt toegelicht zullen de activiteiten van het marktteam van de Belastingdienst en de inzet van voorlichting en communicatie die beweging ondersteunen. Als ondernemingen binnen een bepaalde branche de regels naleven zal daadwerkelijk geen sprake meer zijn van schijnzelfstandigheid en wordt oneerlijke concurrentie tussen ondernemingen voorkomen. In de communicatie wordt ook voldoende aandacht gegeven aan de werkenden, omdat het beeld naar voren komt dat zij niet altijd goed op de hoogte zijn van de regels en risico's.

5) Ondersteunende maatregelen

Het kabinet realiseert zich dat het opheffen van het handhavingsmoratorium voor veel partijen in de markt een spannend moment kan zijn.

Maar dat betekent niet dat zij er alleen voor staan. Anticiperend op de risico's die volgen uit de uitvoeringstoets is de afgelopen periode parallel hieraan ook een vijftal ondersteunende maatregelen uitgewerkt. De verwachting is dat in aanloop naar het opheffen van het handhavingsmoratorium de behoefte aan zekerheid vooraf in de markt weer zal toenemen. Zonder ondersteunende maatregelen is de kans groot dat de aanwezige capaciteit bij de Belastingdienst zal moeten worden ingezet op de beantwoording van een sterk toenemende hoeveelheid vragen aan de voorkant, zoals aanvragen vooroverleg en het beoordelen van modelovereenkomsten. Dit heeft echter beperkt toegevoegde waarde gezien de beoordeling van arbeidsrelaties gebaseerd is op hoe feitelijk wordt gewerkt, waardoor volledige zekerheid vooraf niet te geven is. Daarom wordt op een andere benadering gestuurd. Daartoe worden ondersteunende maatregelen ingezet. De ondersteunende maatregelen kunnen niet los van elkaar worden gezien: zij vormen een geïntegreerd pakket van elkaar ondersteunende en versterkende maatregelen. Deze maatregelen zijn belangrijk om de markt (werkgevers en werkenden) voor te bereiden op het opheffen van het handhavingsmoratorium. Het betreft de volgende maatregelen:

Marktteam

De opheffing van het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025 heeft grote impact op betrokken partijen. Actieve samenwerking met de markt moet zo veel mogelijk voorkomen dat een vergelijkbare onrust op de arbeidsmarkt ontstaat als in 2016. Binnen de Belastingdienst bestaat daarom een marktteam dat actief de samenwerking met de markt (met name koepels, brancheorganisaties en fiscaal dienstverleners) opzoekt om opdrachtgevers en werkenden voor te bereiden op de opheffing van het handhavingsmoratorium en zich bewust te maken van de eigen verantwoordelijkheden rondom de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Ook verkent het marktteam de mogelijkheden om de inzet van handhavingsinstrumenten meer voorspelbaar te maken.

Boetebeleid

Het kabinet realiseert zich dat de opheffing van het handhavingsmoratorium een spannend moment voor werkgevers en werkenden kan zijn en inspanning vergt. Daarom wil het kabinet voorkomen dat partijen die aantoonbaar actief zijn met de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie direct na de opheffing van het handhavingsmoratorium met vergrijpboetes worden geconfronteerd. De Belastingdienst zal coulant omgaan met het opleggen van vergrijpboetes bij partijen die aantoonbaar kunnen laten zien dat ze aan de slag zijn met het verkleinen van schijnzelfstandigheid binnen hun organisatie. In dat geval worden over het eerste kalenderjaar na beëindiging van het handhavingsmoratorium geen vergrijpboetes bij de correcties inzake de kwalificatie van de arbeidsrelatie opgelegd. Dit geldt zowel voor de werkgevers als voor de werkenden. Er kunnen wel verzuimboetes worden opgelegd.

Communicatie

Het kabinet onderkent het belang van goede communicatie rondom het opheffen van het handhavingsmoratorium en verduidelijking van de beoordeling van arbeidsrelaties. Het kabinet werkt daarom aan een Rijksbrede publiekscommunicatie over werken met en als zelfstandige(n), waarbij trapsgewijs ook meer sectoren doelgroepgericht benaderd worden. De aftrap vindt volgens planning eind september plaats, waarbij zowel gebruik wordt gemaakt van bestaande als nieuwe kanalen. In deze strategie zal bij zowel werkgevers als werkenden worden ingezet op

bewustwording over het belang van een juiste contractvorm (overeenkomst van opdracht/aanneming van werk of arbeidsovereenkomst), en vervolgens op activering om samen de juiste contractvorm te kiezen die hoort bij de feitelijke situatie. Maar er zal ook worden ingezet op een helder en duidelijk overzicht om tot de juiste contractkeuze te komen die past bij hoe feitelijk wordt gewerkt. Er komt onder andere een webpagina waar de informatie eenvoudig en overzichtelijk wordt weergegeven en er zal op verschillende kanalen advertentieruimte ingekocht worden.

Naast de publiekscommunicatie zal de Belastingdienst de communicatie richten op de gevolgen voor de loonheffingen bij de opdrachtgever en de mogelijke gevolgen voor de opdrachtnemer in de inkomensheffing en omzetbelasting. De verwachting is dat deze Rijksbrede publiekscommunicatie zal bijdragen aan een betere naleving en meer helderheid voor de markt ten aanzien van het belang van de juiste contractvorm. Ook zal het meer duidelijkheid bieden voor degenen die twijfelen over welke contractvorm van toepassing zou moeten zijn en de gevolgen van de contractvorm. Dit moet voorkomen dat er teveel onrust op de arbeidsmarkt ontstaat, dat opdrachtgevers onzeker worden om opdrachtnemers in te huren en dat de Belastingdienst overstelpt wordt met verzoeken om vooroverleg en beschikking verzekeringsplicht.

Praktijkvoorbeelden

Zowel in de huidige situatie waarbij het handhavingsmoratorium geldt als in de situatie na 1 januari 2025 waarin het handhavingsmoratorium is opgeheven, bestaat er voor de markt en voor de medewerkers van de Belastingdienst behoefte om praktijkvoorbeelden te delen in relatie tot de kwalificatie van arbeidsrelaties. Ook deze maatregel moet bijdragen aan het voorkomen van onrust op de arbeidsmarkt. Het delen van voorbeelden uit de praktijk helpt de markt om een goede inschatting te maken hoe een bepaalde arbeidsrelatie moet worden beoordeeld. Daarnaast draagt het delen van voorbeelden bij aan het bewaken van eenheid van beleid en uitvoering van de Belastingdienst. Ook het marktteam arbeidsrelaties zal bij haar overleggen met de markt gebruikmaken van de praktijkvoorbeelden. Het streven is toe te werken naar bekendmaking van een aantal praktijkvoorbeelden.

Vooroverleg

Met het opheffen van het handhavingsmoratorium en het niet meer in behandeling nemen van nieuwe modelovereenkomsten (zie hieronder) kan de vraag naar vooroverleg met de Belastingdienst toenemen. De Belastingdienst verwacht een grote stroom verzoeken van opdrachtgevers en opdrachtnemers om vooroverleg. Daarbij zal de Belastingdienst zich richten op het verbeteren van de kwaliteit van de verzoeken die binnenkomen. De ervaring leert namelijk dat een groot deel van de verzoeken die worden ingediend niet voldoen aan de voorwaarden. Het afwijzen van deze verzoeken kost ook veel tijd. Het werkproces wordt hierop aangepast. Daarnaast wordt een werkproces ingericht om de termijn voor het in behandeling nemen van de verzoeken te verlengen, als dit door de veelheid van verzoeken nodig is. Overigens is het zo dat de Belastingdienst met vooroverleg slechts voorwaardelijke zekerheid kan geven en geen absolute zekerheid. Dit zal in de communicatie met de markt duidelijk naar voren komen.

Modelovereenkomsten

Modelovereenkomsten hebben beperkte toegevoegde waarde voor de kwalificatie van arbeidsrelaties voor de loonheffingen. Daarom is in het

Handhavingsplan arbeidsrelaties (tranches 2023 en 2024)¹² opgenomen dat de toekomst van de modelovereenkomst wordt verkend. De verkenning geeft de volgende inzichten:

- Het aan de hand van een toetsing vooraf van (uitsluitend) de schriftelijke overeenkomsten zekerheid geven of sprake is van werken buiten dienstbetrekking, is moeilijk te verenigen met het door de Hoge Raad geformuleerde uitgangspunt dat alle omstandigheden van het geval moeten worden beoordeeld.¹³
- Of al dan niet sprake is van een dienstbetrekking kan immers pas tijdens of achteraf worden bepaald aan de hand van alle feiten en omstandigheden in onderling verband bezien (holistische benadering).
- Modelovereenkomsten hebben een beperktere werking dan oorspronkelijk was beoogd en zorgen voor schijnzekerheid. Nog geen kwart van de voorgelegde overeenkomsten is goedgekeurd en de verkregen zekerheid is voorwaardelijk omdat die zekerheid afhankelijk is van de opvolging in de praktijk.¹⁴ Zo gebruikte Deliveroo een algemene modelovereenkomst, maar oordeelde de rechter dat sprake was van een arbeidsovereenkomst.¹⁵
- Door het opheffen van handhavingsmoratorium wordt het financiële risico voor opdrachtgevers groter. Voorkomen moet worden dat opdrachtgevers verrast worden door eventuele naheffingen.
- De doelstelling is om de handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelaties voor de loonheffingen door de Belastingdienst zoveel als mogelijk te normaliseren. Het goedkeuren van modelovereenkomsten waarmee slechts voorwaardelijke zekerheid kan worden gegeven, past daar niet bij.

De algemene conclusie is dat het huidige gebruik van modelovereenkomsten op basis van de uitkomsten van de verkenning niet langer houdbaar is. Het kabinet besluit daarom dat het beoordelen van modelovereenkomsten door de Belastingdienst wordt beëindigd. Op basis van de beginselen van behoorlijk bestuur zullen de lopende goedgekeurde modelovereenkomsten geëerbiedigd worden tot de einddatum van de goedkeuring. De laatste einddatum is in 2029. Op basis van de goedgekeurde lopende modelovereenkomsten kunnen partijen tot de einddatum van de modelovereenkomst deze nog gebruiken. Deze goedgekeurde lopende modelovereenkomsten bieden overigens alleen zekerheid voor zover opdrachtgever en opdrachtnemer ook daadwerkelijk werken zoals is overeengekomen in de modelovereenkomst.

Het kabinet wil in verband met dit besluit een toestroom van aanvragen modelovereenkomsten voorafgaand aan het stopzetten van de goedkeuring modelovereenkomsten voorkomen. Daarom worden er na de datum van aankondiging (dagtekening deze brief) geen nieuwe aanvragen of nieuwe verlengingen in behandeling genomen door de Belastingdienst. De Belastingdienst zal de nadruk leggen op fiscale beheersing op basis van het normenkader van wet en jurisprudentie, in plaats van op het geven van voorwaardelijke zekerheid via een modelovereenkomst. Daarnaast kan een indicatie worden verkregen via de webmodule en kan gebruikgemaakt worden van vooroverleg en van de praktijkvoorbeelden. Ook kan gebruik gemaakt worden van de ondernemerscheck, met dien verstande dat de vraag of iemand fiscaal kwalificeert als ondernemer niet altijd wat zegt over de kwalificatie van een specifieke arbeidsrelatie.

¹² <https://www.belastingdienst.nl/handhavingsplan-arbeidsrelaties>.

¹³ Zie Commissie Modelovereenkomsten Eindrapport, november 2016.

¹⁴ Er zijn ruim 8.000 modelovereenkomsten aan de Belastingdienst voorgelegd, waarvan het overgrote deel door individuele opdrachtgevers en/of opdrachtnemers. Van die voorgelegde en afgehandelde overeenkomsten is ongeveer 25% goedgekeurd.

¹⁵ Hoge Raad 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443.

Met het stopzetten van de beoordeling van modelovereenkomsten wil het kabinet voorkomen dat schijnzekerheid wordt ontleend aan een dergelijke overeenkomst. Tevens wordt hiermee voorkomen dat de Belastingdienst, vergelijkbaar met 2016, wordt overstelpt met verzoeken tot het goedkeuren van modelovereenkomsten. Het kabinet is van mening dat deze maatregel een positief effect kan hebben op de naleving door opdrachtgevers en opdrachtnemers. Theorie en praktijk geven aan dat een modelovereenkomst niet het juiste toetsingskader is om buiten dienstbetrekking te werken; het werkt schijnzelfstandigheid in de hand.

Hieronder zullen we ingaan op de andere 2 lijnen om de balans op de arbeidsmarkt te herstellen.

Deel 2: Voortgang lijnen 1 en 2

6) De voortgang van de overige lijnen om de balans op de arbeidsmarkt, het werken met en als zelfstandige(n), toekomstbestendiger te maken

Gelijker speelveld tussen contractvormen (lijn 1)

De ongelijke behandeling van verschillende contractvormen in het arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit kan een oneigenlijke prikkel vormen om werk buiten loondienst te (laten) verrichten. De volgende eerder aangekondigde maatregelen dragen bij aan een gelijk speelveld tussen werknemers en zelfstandigen:

- 1) fiscale maatregelen: de (versnelde) afbouw van de zelfstandigenaftrek, uitfasering van de fiscale oudedagsreserve (FOR) en de fiscale verruiming opbouw derde pijler;
- 2) een verder uit te werken verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen;
- 3) mogelijkheden voor collectief onderhandelen voor zelfstandigen (als gevolg van een Europese verduidelijking hierop); en
- 4) versterking van de positie van zelfstandigen in de SER.

Fiscale maatregelen

Met het Belastingplan 2023 is invulling gegeven aan de versnelde afbouw van de zelfstandigenaftrek. De zelfstandigenaftrek wordt in een aantal stappen afgebouwd naar € 900 in 2027. Door deze afbouw wordt de fiscale prikkel om werk als zelfstandige te verrichten in plaats van als werknemer sneller verkleind. Een deel van de zelfstandigen zal naar aanleiding van de maatregel de prijzen verhogen, waardoor de prikkel voor bedrijven om met zelfstandigen te werken in plaats van met werknemers afneemt en de concurrentie tussen bedrijven die werknemers in dienst hebben en bedrijven die werken met zelfstandigen sneller meer gelijkmatig wordt.

Met het Belastingplan 2023 is ook de FOR afgeschaft. Met ingang van 1 januari 2023 kan een FOR niet verder meer worden opgebouwd. De tot en met 31 december 2022 opgebouwde FOR kan blijven staan of op basis van de toen geldende regels worden afgewikkeld. Door het afschaffen van de aftrekbaarheid van toevoegingen aan de FOR wordt een meer gelijke fiscale behandeling van werknemers, ondernemers en aanmerkelijkbelanghouders bereikt. Daarbij wordt ook het gebruik voor belastinguitstel zonder het vormen van een daadwerkelijke oudedagsvoorziening voorkomen en kan ervoor worden gezorgd dat reële oudedagsvoorzieningen extern (buiten de risicosfeer van de onderneming) worden ondergebracht.

Naast voorgenoemde maatregelen verlaagt het Belastingplan 2024 de MKB-winstvrijstelling naar 13,31% in 2024 en 12,7% in 2025. Deze maatregel draagt ook bij aan het verkleinen van het verschil in de fiscale behandeling van werknemers en ondernemers in de inkomstenbelasting.

Met de Wet toekomst pensioenen is de fiscale ruimte voor pensioen-sparen in de derde pijler fors verruimd zodat zelfstandigen vergelijkbare fiscale ruimte voor pensioenopbouw wordt geboden als werknemers.¹⁶ Daarnaast is het mogelijk gemaakt dat bij wijze van experiment door zelfstandigen vrijwillig kan worden deelgenomen aan pensioenregelingen in de tweede pijler.¹⁷

Wetsvoorstel basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen

Van 11 juni tot 23 juli jl. heeft een conceptwetsvoorstel dat een verplichte verzekering tegen inkomensverlies voor zelfstandigen regelt (Wet BAZ), voor consultatie opengestaan. Op deze consultatie zijn 1755 openbare reacties binnengekomen, en 505 niet-openbare reacties. Ook zijn uitvoeringstoetsen en adviezen gevraagd aan UWV, Belastingdienst, Sociale Verzekeringsbank, de Autoriteit Financiële Markten, Autoriteit Persoonsgegevens, Raad voor de Rechtspraak en het Adviescollege toetsing regeldruk.

De Wet BAZ maakt als hervorming onderdeel uit van het HVP. Binnen het HVP is voor de Wet BAZ als eerste mijlpaal opgenomen: de publicatie van de wetgeving in het Staatsblad in Q1 2025. Dit betekent dat ook de beide Kamers het wetsvoorstel moeten hebben aangenomen. Eerder is Uw Kamer geïnformeerd dat er een aannemelijk risico was dat de HVP-deadline niet gehaald zou worden, vanwege de vertraging in het proces richting uitvoeringstoetsen en internetconsultatie.¹⁸ Niet (tijdig of volledig) halen van de mijlpaal heeft financiële gevolgen in de vorm van een substantiële korting op de te ontvangen middelen uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (max. € 600 mln.).¹⁹ De optie om het HVP te wijzigen bestaat, maar de mogelijkheden voor de wijziging van een hervormings-mijlpaal zijn in de praktijk zeer beperkt, waardoor het ongewis is of dit een korting zal kunnen afwenden. Gezien de stand van het wetgevingstraject, acht het kabinet het tijdig halen van deze mijlpaal niet langer realistisch. Na bestudering van consultatie, adviezen en toetsen, wordt Uw Kamer geïnformeerd over de vervolgstappen, inclusief de wijze waarop die vervolgstappen van invloed zijn op (de mijlpalen van) het HVP.

Voortgang arbeidsmarktpakket (lijn 2)

De kwalificatie van de arbeidsrelatie is primair een arbeidsrechtelijk vraagstuk. Als voldaan is aan de wettelijke vereisten (arbeid, loon en werken in dienst van), dan is er sprake van een arbeidsovereenkomst. Dit is dwingend recht.

In veel gevallen zijn de regels rondom de beoordeling van arbeidsrelaties helder. Bij een deel van de gevallen is het echter lastiger te concluderen of

¹⁶ Deze verruimingen van de derde pijler zijn met de Wet toekomst pensioenen opgenomen in artikel 3.127 Wet IB 2001.

¹⁷ Voor de fiscaliteit is dit met de Wet toekomst pensioenen opgenomen in artikel 10.11 Wet IB 2001.

¹⁸ Kamerstukken II 2023/24, 21 501-07, nr. 2034, p. 4.

¹⁹ De Commissie heeft discretionaire bevoegdheid voor het bepalen van de korting. Op basis van de kortingsmethodologie en precedentes in de toepassing ervan zullen belangrijke mijlpalen als nieuwe wetgeving naar verwachting tot 600 miljoen kosten. Daaropvolgende mijlpalen die zien op de stand van de uitvoering kosten naar verwachting minder. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/08/30/bijlage-1-grafische-weergave-kortingsmethodologie>.

er sprake is van een arbeidsovereenkomst of dat het werk uitgevoerd mag worden door een zelfstandige. Dit komt door de open geformuleerde wetgeving. Voor zelfstandigen en hun opdrachtgevers moet duidelijk zijn welke ruimte zij hebben om een overeenkomst met elkaar te sluiten in de vorm die zij willen. Deze wetgeving is echter in de loop der jaren duidelijker geworden door jurisprudentie, zoals het Deliveroo-arrest. Het kan voor partijen lastig zijn om de jurisprudentie zelf te kennen en te wegen. Daarom is onder andere de webmodule ontwikkeld, het handboek loonheffingen aangevuld en wordt de rijksbrede publiekscommunicatie gestart.

Het kabinet zet zich in om de positie van mensen op de arbeidsmarkt te verbeteren. Onderdeel van die inzet is het wetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (VBAR). Dit wetsvoorstel codificeert de eerder genoemde jurisprudentie in een overzichtelijk toetsingskader. Daarnaast introduceert het kabinet in het wetsvoorstel een rechtsvermoeden van werknemerschap, op basis van een uurtarief. Dit rechtsvermoeden maakt het voor werkenden aan de basis van de arbeidsmarkt makkelijker om aanspraak te maken op een arbeidsovereenkomst. De vorige Minister van SZW heeft het wetsvoorstel VBAR voor advies naar de Raad van State gestuurd.²⁰ Het wetsvoorstel VBAR maakt als hervorming ook onderdeel uit van het HVP. Binnen het HVP is voor de Wet VBAR als mijlpaal opgenomen: de publicatie van de wetgeving in het Staatsblad in Q1 2025 en inwerkingtreding per 1 januari 2026.

Slot

In het commissiedebat zpp, thans gepland op 12 september 2024, gaan wij graag in gesprek met uw Kamer over het besluit om het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025 op te heffen en kunnen wij deze brief indien gewenst nader toelichten.

Een gelijklopende brief hebben wij gezonden aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Staatssecretaris van Financiën,
F.L. Idsinga

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
E. van Hijum

²⁰ Het wetsvoorstel VBAR is geen vervanging van de Wet DBA. De Wet DBA heeft enkel de Verklaring Arbeidsrelatie afgeschaft en kent geen normenkader.

Bijlage

Inzet van capaciteit

In het kader van de motie Palland wordt hierna de voortgang van de handhaving op arbeidsrelaties door de Belastingdienst in de vorm van ingezette uren en gerealiseerde producten weergegeven.²¹

In januari 2024²² is over de voortgang van de handhaving gerapporteerd over de periode tot en met 2023. Hieronder wordt gerapporteerd over het eerste half jaar 2024. De cijfers 2023 zijn ter vergelijking opgenomen

	2023			2024 (t/m juni)		
	Totaal	Onderhanden	Afgedaan	Totaal	Onderhanden	Afgedaan
Bedrijfsbezoeken	664	268	396	851	445	406
Boekenonderzoeken	243	182	61	270	223	47
Aanwijzingen	14			18		
Modelovereenkomsten	324	99	225	151	98	53
Verzoeken verzekeringsplicht	355	71	284	195	51	144

Zoals toegezegd in de brief aan de Kamer van 24 juni 2019²³, heeft de Belastingdienst voor 2023 de beoogde inzet van 80 FTE gehaald. Voor 2024 loopt de inzet van 80 FTE volgens planning.

Naast de geregistreerde bedrijfsbezoeken, boekenonderzoeken, gegeven aanwijzingen en afgegeven beschikkingen verzekeringsplicht zijn er meer effecten bereikt die als resultaat kunnen worden gekwalificeerd maar die niet afzonderlijk geregistreerd worden. Het betreft het geven van informatie, uitleg of voorlichting/toelichting door loonheffingen-specialisten tijdens bedrijfsbezoeken met als doel de betrokken opdrachtgever te ondersteunen bij het juist kwalificeren van de arbeidsrelatie(s) door het goed toepassen van de fiscale regels. Hierbij gaat het om compliantie opdrachtgevers die na een bedrijfsgesprek vrijwillig ertoe overgaan de beheersing van hun interne processen op de inhuur van arbeidskrachten te versterken. Daardoor wordt het risico op het onjuist kwalificeren van de arbeidsrelatie gemitigeerd, mede op grond van het besef dat zij daarvoor als eerste verantwoordelijk zijn. Verder betreft het opdrachtgevers die na een ingesteld bedrijfsbezoek overtuigd zijn dat arbeidsrelaties die in eerste aanleg gekwalificeerd werden als werken buiten dienstbetrekking, gekwalificeerd dienen te worden als werken binnen dienstbetrekking. Zij nemen de betreffende arbeidsrelaties vervolgens, zonder aanwijzing van de Belastingdienst, in de loonadministratie op.

²¹ Deze motie gaat over het rapporteren aan de Tweede Kamer over de voortgang van de handhaving op de arbeidsrelatie.

²² Brief 24 januari 2024 inzake Voortgangsbrieff werkprogramma PNIL, januari 2024.

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 31 066, nr. 515.