

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-
Generaal

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
2020-0000154936

Datum 16 november 2020
Betreft Voortgangsrapportage toezicht arbeidsrelaties

Geachte voorzitter,

Zoals aangekondigd in de Voortgangsbrief 'werken als zelfstandige' van 15 juni 2020¹ wordt hierbij uitvoering gegeven aan de motie Palland² die vraagt om halfjaarlijks te rapporteren over de uitvoering van het toezicht arbeidsrelaties. In deze brief wordt ingegaan op achtereenvolgens het toezicht door de Belastingdienst en op het toezicht door de Inspectie SZW. Tevens gaat deze brief in op de uitvoering van de motie-Van Dijk³ inzake handhaving bij evidente kwaadwillendheid en op de toezegging in het AO ZZP van 17 juni jl. inzake maaltijdbezorgers en de sectorspecifieke benadering door de Belastingdienst.

Belastingdienst

De Belastingdienst houdt toezicht op de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen. De uitvoering hiervan geschiedt binnen de kaders van het handavingsmoratorium dat het kabinet heeft ingesteld, waarbij alleen gehandhaafd kan worden op kwaadwillendheid of wanneer aanwijzingen niet binnen redelijke termijn zijn opgevolgd. De toezichtstrategie is uitgewerkt in een toezichtplan waarover de Kamer bij brief van 4 februari 2020 is geïnformeerd⁴.

Algemeen beeld

De voortgang van het toezicht op arbeidsrelaties door de Belastingdienst wordt onderstaand weergegeven. De meetperiode voor de genoemde cijfers betreft de periode van 1 oktober 2019 tot en met 31 augustus 2020. De uitkomsten van de uitgevoerde bedrijfs- en boekenonderzoeken zijn nader geanalyseerd en dat heeft de volgende inzichten en belemmeringen voor de effectiviteit van het toezicht opgeleverd.

De uitgevoerde onderzoeken bevestigen 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

¹ Kamerstukken II 2019/20, 31311, nr. 235.

² Kamerstukken 2018/19, 29544, nr. 935.

³ Kamerstukken 2019/20, 31 311, nr. 223.

⁴ Kamerstukken 2019/20, 31066, nr. 595.

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. Zeker als het gaat om grote aantallen te controleren arbeidsrelaties of als sprake is van driehoeksverhoudingen (opdrachtnemer werkt via intermediair bij opdrachtgever) is dat complex. Vergelijkbare feiten en omstandigheden worden bovendien in de jurisprudentie ook niet altijd eenduidig gekwalificeerd.

Kwaadwillendheid is tot nog toe niet vastgesteld, waarbij ook de zware bewijslast een rol speelt. Gelet op de interpretatieverschillen in beoordeling die op grond van de huidige wet en regelgeving en jurisprudentie mogelijk zijn, heeft de inhoudingsplichtige in een geschil met de inspecteur meestal een pleitbaar standpunt dat geen sprake is van een dienstbetrekking. In dat geval kan geen sprake zijn van kwaadwillendheid. In antwoord op de motie-Van Dijk⁵ geldt dat uiteraard wordt gehandhaafd wanneer kwaadwillendheid wel bewezen kan worden.

Nagenoeg alle afgeronde boekenonderzoeken hebben betrekking op tijdvakken van vóór 1 september 2019. Tot die datum gold een handhavingsmoratorium waarbinnen het geven van aanwijzingen niet mogelijk was. In een aantal van deze gevallen is een afspraak gemaakt dat opdrachtgever of de adviseur de arbeidsrelatie opnieuw beoordeelt en daarna indien nodig de betreffende personen in de loonadministratie opneemt of de werkwijze aanpast.

Detectie en selectie van de opdrachtgevers voor nader onderzoek is complex. De uitbetalingen voor verrichte arbeid die niet aan loonheffingen zijn onderworpen kunnen (indirect) op verschillende manieren in de administraties en de aangiften van de bedrijven worden verantwoord en zijn in de data van de Belastingdienst in het algemeen niet traceerbaar. Daarom is er een instrument ontwikkeld om tot een betere (risico)selectie te komen van de te onderzoeken opdrachtgevers. Dit instrument wordt nu in de praktijk getest en de resultaten worden geëvalueerd.

Verder is van belang dat COVID-19 een grote impact heeft gehad op de mate waarin toezicht op de arbeidsrelaties kon plaatsvinden. Enerzijds is daardoor het buitentoezicht op locatie, waaronder de bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken, behalve een korte periode in september vanaf half maart opgeschort. Overigens zijn werkzaamheden voor zover die met beeldbellen of telefonisch en vanuit huis konden plaatsvinden wel doorgedaan. Anderzijds is daardoor het opleidingsaanbod voor nieuwe medewerkers vertraagd. Dit betekent dat de nieuwe medewerkers pas in de loop van 2021 inzetbaar zijn voor toezichtwerkzaamheden. Om deze redenen wordt de looptijd van het toezichtplan verlengd tot 1 januari 2022.

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. Een bedrijfsbezoek is, anders dan een boekenonderzoek, niet gericht op het doen van uitspraken over de aanvaardbaarheid van de aangiften loonheffingen van de onderneming.

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 31311, nr. 223.

In totaal zijn er van 1 oktober 2019 tot en met 31 augustus 2020 155 bedrijfsbezoeken afgerond. Uit de bedrijfsbezoeken blijkt dat behoefte is aan voorlichting over de geldende wet- en regelgeving. In ongeveer de helft van de gevallen is een vervolg niet nodig omdat er geen twijfels waren over de juiste kwalificatie van de arbeidsrelaties. In ongeveer 20% van de gevallen heeft het bedrijfsbezoek geleid tot vervolgacties, zoals nader onderzoek naar overeenkomsten, een vervolgbezoek, het aangaan van vooroverleg, het doen van boekenonderzoek of andere nadere afspraken. In 30% van de gevallen wordt nog bezien of vervolgacties nodig zijn. Door COVID-19 zijn deze acties vertraagd.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
2020-0000223840

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. Inmiddels zijn 54 onderzoeken afgerond tussen 1 oktober 2019 en 31 augustus 2020. Nagenoeg alle uitgevoerde boekenonderzoeken hadden betrekking op tijdvakken van vóór 1 september 2019.

De uitkomsten van de afgeronde boekenonderzoeken zijn dat in een deel van deze gevallen afspraken gemaakt zijn dat opdrachtgever zelf of de adviseur de herbeoordeling uitvoert voor de actuele situatie van de arbeidsrelatie en waar nodig de betreffende personen in de loonadministratie opneemt of de werkwijze aanpast. Er zijn geen correctieverplichtingen of naheffingsaanslagen opgelegd. Bij de boekenonderzoeken die tot nu toe zijn afgerond is geen kwaadwillendheid vastgesteld omdat er een pleitbaar standpunt van de inhoudingsplichtige was. In de rapportageperiode is één aanwijzing gegeven. Zoals hiervoor is aangegeven is de reden hiervoor dat nagenoeg alle uitgevoerde boekenonderzoeken betrekking hadden op tijdvakken van vóór 1 september 2019. Tot die datum gold een handhavingsmoratorium waarbinnen het geven van aanwijzingen nog niet mogelijk was.

De ingestelde boekenonderzoeken hebben bijgedragen aan het doel om het inzicht in de ontwikkeling van de naleving te vergroten.

Beoordeling modelovereenkomsten en verzoeken verzekeringsplicht

De verzoeken tot vooroverleg ter beoordeling van een modelovereenkomst stijgen sinds 1 oktober 2019 licht, mogelijk door het verlopen van de geldigheidstermijn van 5 jaar van de eerste goedgekeurde overeenkomsten. Door het verstrijken van de geldigheidsdatum kiezen enkele 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 235 verzoeken voor een modelovereenkomst ingediend waarvan er 170 zijn behandeld en 65 verzoeken nog in behandeling zijn. Van de afgeronde verzoeken zijn 106 verzoeken door de indiener ingetrokken, zijn er 29 afgewezen en 35 goedgekeurd. De redenen om af te breken zijn divers. In sommige gevallen blijkt bijvoorbeeld dat een al goedgekeurde standaard modelovereenkomst beter past bij de feitelijke situatie. In andere gevallen is de voorgelegde overeenkomst te onduidelijk en wordt er een nieuwe overeenkomst voorgelegd. Ook ziet de indiener naar aanleiding van vragen over de ingediende overeenkomst soms af van voortzetten van het vooroverleg.

In de rapportageperiode is daarnaast 510 keer door een werkgever om een beschikking verzekeringsplicht verzocht. 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 benadering 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. Bij de sectorspecifieke benadering werkt de Belastingdienst samen met branche- of koepelorganisaties. De eerste sectorbenaderingen zijn in de zorg, namelijk ziekenhuizen en zelfstandige klinieken, een specifiek deel van de sector bouw, namelijk (grote) bouwprojecten, en de bemiddelingsbureaus en intermediaire partijen in deze (deel)sectoren.

De eerste verkennende gesprekken met een aantal koepelorganisaties van de zorg (ziekenhuizen, private klinieken) en bouw hebben voor COVID-19 plaatsgevonden. Daarna zijn de vervolggesprekken opgeschort in verband met COVID-19. Na overleg met de koepelorganisaties zijn de activiteiten inzake de sectorspecifieke benadering weer opgepakt.

In het algemeen overleg ZZP van 17 juni jl. is op vraag van het lid Tielen toegezegd te bezien of de sector van de maaltijdbezorgers onder de sectorbenadering van de Belastingdienst zou kunnen gaan vallen. In het geval van de maaltijdbezorgdiensten of -platforms ontbreekt een duidelijk afgebakende sector en zijn er geen branche- of koepelorganisaties die relevante partijen vertegenwoordigen en waarmee samengewerkt kan worden. Bovendien is het aantal opdrachtgevers waar de kwalificatieproblematiek speelt, beperkt waardoor er dan eerder sprake is van individueel toezicht dan van een sectorspecifieke benadering. Ook wordt niet voldaan aan de voorwaarde dat op voorhand gesteld kan worden dat omissies zich op gelijke wijze lijken voor te doen bij opdrachtgevers van bezorgdiensten. Daarbij komt dat de kwalificatie van de arbeidsrelatie van maaltijdbezorgers met hun opdrachtgevers (waaronder platforms) in de jurisprudentie ook nog onvoldoende is uitgekristalliseerd. Deze redenen maken het niet wenselijk aan de sectorspecifieke benadering de maaltijdbezorgdiensten en -platforms toe te voegen. Voorgaande neemt niet weg dat maaltijdbezorgdiensten onderdeel zijn van het reguliere individuele toezicht door de Belastingdienst. De wijze van toezicht wordt daarbij afgestemd op de relevante risico's en het bijbehorende gedrag van een belastingplichtige.

Inspectie SZW

De Inspectie SZW houdt risicogericht en programmatisch toezicht op naleving van de arbeidswetgeving zoals de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml), de Arbeidstijdenwet (Atw) en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Bij overtreding van wet- en regelgeving kunnen, afhankelijk van de situatie, verschillende handhavinginstrumenten worden ingezet, zoals waarschuwingen,

boetes, dwangsommen en stilleggingen. Daarnaast worden in de inspectieprogramma's ook andere interventies ingezet zoals communicatie-inspanningen, zelf inspectie tools, gedragsinterventies, voorlichtingsgesprekken met startende werkgevers, informeren van branches, en daarnaast gegevensuitwisseling en samenwerking. Daarbij werkt de Inspectie vanuit de visie dat de meeste werkgevers zich aan de wet kunnen en willen houden en blijk geven van goed werkgeverschap. Deze werkgevers vormen de solide basis van de werkgeverspiramide⁶. De Inspectie richt zich met name op de malafide werkgevers in de top van de piramide en op de tussencategorie met werkgevers die (nog) niet in staat zijn tot regelnaleving of al dan niet bewust het risico aanvaarden om de regels te overtreden. Met deze inzet van verschillende instrumenten beoogt de Inspectie een zo groot mogelijk maatschappelijk effect te bereiken.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
2020-0000223840

Binnen de meeste programma's van de Inspectie wordt onderzoek gedaan naar mogelijke schijnzelfstandigheid, als dat noodzakelijk is voor het toezicht op de naleving van de arbeidswetgeving. Dat kan het geval zijn als er tijdens een controle aanwijzingen zijn dat er feitelijk onder gezag gewerkt wordt en dat er mogelijk sprake van betaling beneden het wettelijk minimumloon en te lange arbeidstijden. Schijnzelfstandigheid is geen op zichzelf staande overtreding die beboet kan worden. De Inspectie hanteert geen handhavingsmoratorium.

Samenwerking Belastingdienst en Inspectie SZW

De Belastingdienst en de Inspectie SZW zetten in op een gezamenlijk werkproces ter bevordering van de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie. Om op een effectieve wijze en binnen de daartoe gestelde wettelijke randvoorwaarden gegevens uit te kunnen wisselen over de kwalificatie van de arbeidsrelatie hebben de Belastingdienst en de Inspectie inmiddels een samenwerkingsovereenkomst ondertekend. Dit is een aanvulling op het reeds bestaande convenant o.g.v. artikel 64 SUWI en ziet op de gegevensuitwisseling in het kader van toezicht arbeidsrelaties. Dit addendum is inmiddels ondertekend en van kracht. In diverse programma's en sectoren werken de Belastingdienst en de Inspectie samen bij de aanpak van schijnzelfstandigheid. Binnen het stelsel van landelijke interventieteams (LSI) is de aanpak van schijnzelfstandigheid één van de prioritaire thema's. In het kader van de LSI zal de komende tijd verdere invulling gegeven worden aan de gezamenlijke werkwijze van de Inspectie SZW en de Belastingdienst.

Hoogachtend,

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

W. Koolmees

⁶ Zie o.a. Jaarplan Inspectie SZW 2019 p. 8 en 9 en Jaarplan Inspectie SZW 2020 p. 18

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
2020-0000223840

J.A. Vijlbrief