

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

1248

Vragen van de leden **Aartsen** (VVD), **Rijkers-Oosterkamp** (BBB) en **Vijlbrief** (D66) aan de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *signalen dat de belastingdienst zich niet houdt aan de handhavingsstrategie van de zachte landing en geen waarschuwingen geeft bij de handhaving op schijnzelfstandigheid* (ingezonden 31 januari 2025).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Oostenbruggen** (Financiën), mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ontvangen 7 februari 2025).

Vraag 1

Krijgt u, net zoals onze fracties, ook signalen van opdrachtgevers en zelfstandigen dat de Belastingdienst niet handhaaft conform de afgesproken handhavingsstrategie met eerst een waarschuwing voordat er een boekenonderzoek plaatsvindt, zodat opdrachtgevers nog kunnen corrigeren? Zo ja, wat behelzen deze signalen en wat heeft u daar mee gedaan? Zo nee, bent u bereid deze signalen nader te onderzoeken?

Antwoord 1

Nee, deze signalen hebben mij en de Belastingdienst niet bereikt. Ik vind het belangrijk dat de zachte landing wordt gewaarborgd en ben uiteraard bereid deze signalen in ontvangst te nemen en nader te onderzoeken. Recent heb ik met medewerkers van de Belastingdienst gesproken om het belang van de zachte landing te benadrukken. Tijdens een grootschalige bijeenkomst heb ik met de medewerkers gesproken over de koers ten aanzien van de handhaving op arbeidsrelaties en de werkwijze die in het kader van de zachte landing wordt verwacht.

Vraag 2

Hoeveel brieven heeft de Belastingdienst tot nu toe verstuurd in het kader van de handhaving van schijnzelfstandigheid na 1 januari 2025? Kunt u daar de Kamer een voorbeeldbrief van toekomen?

Antwoord 2

De Belastingdienst verstuurt in het kader van de handhaving van schijnzelfstandigheid verschillende brieven. Om dit te duiden, geven we eerst een toelichting op het proces.

Zoals in de antwoorden op de Kamervragen van het lid Patijn¹ aangegeven verschilt de handhaving van schijnzelfstandigheid voor en na 1 januari 2025 enkel ten aanzien van het opleggen van correctieverplichtingen en naheffingsaanslagen loonheffingen. De Belastingdienst zet in 2025 zijn handhaving net als voorheen voort, maar vanaf 1 januari 2025 kunnen er wel direct correctieverplichtingen en naheffingsaanslagen loonheffingen worden opgelegd (niet verder terug dan 1 januari 2025 tenzij er sprake is van kwaadwillendheid of een voor 1 januari 2025 gegeven aanwijzing die niet is opgevolgd). Dit betekent dat de Belastingdienst ook na 1 januari 2025 bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken doet, op verzoek vooroverleg voert met opdrachtgevers en voorlichting geeft. In het kader van de zachte landing start de Belastingdienst in 2025 het risicogerichte toezicht op schijnzelfstandigheid in beginsel met een bedrijfsbezoek. De opdrachtgever wordt zo nodig gewaarschuwd voor risico's op schijnzelfstandigheid. In bepaalde gevallen kan schijnzelfstandigheid direct via een boekenonderzoek aan de orde komen. Bijvoorbeeld bij concrete risicosignalen die duiden op evidente schijnzelfstandigheid of als er bij controle op een ander belastingmiddel, bijvoorbeeld BTW, door de inspecteur schijnzelfstandigheid wordt geconstateerd.

Indien de Belastingdienst een bedrijfsbezoek of boekenonderzoek aanvangt, bespreekt de Belastingdienstmedewerker het doel van het bezoek met het bedrijf en maakt hij een afspraak voor de uitvoering van het bedrijfsbezoek dan wel boekenonderzoek op het bedrijfsadres van de belastingplichtige. De afspraak wordt schriftelijk bevestigd. Het bedrijfsbezoek is niet gericht op het doen van uitspraken over de aanvaardbaarheid van de aangiften² van het bedrijf. Van het bezoek wordt een verslag gemaakt dat aan het bedrijf wordt verstuurd. Een boekenonderzoek is wel gericht op het doen van uitspraken over de aanvaardbaarheid van de aangiften van het bedrijf. Na afronding van het boekenonderzoek wordt een rapportage gemaakt dat, na bespreking, aan het bedrijf wordt verstuurd. Dit is een standaardwerkwijze van de Belastingdienst en is niet anders dan voor 1 januari 2025.

Er worden dus verschillende soorten brieven verstuurd. Een voorbeeld van de afspraak van een bedrijfsbezoek (bijlage 1) en van de afspraak van een boekenonderzoek (bijlage 2) treft u bijgaand aan. Deze voorbeeldbrieven zijn hulpmiddelen die aangepast worden op de specifieke casus. Ten aanzien van de vastlegging geldt dat de Belastingdienst de aantallen onderhanden en afgedane bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken registreert. De Kamer wordt in het kader van de motie Palland³ reeds periodiek over de voortgang van de handhaving op arbeidsrelaties door de Belastingdienst geïnformeerd. De laatste keer is dit gebeurd bij de Kamerbrief van 6 september 2024 inzake het opheffen van het handhavingsmoratorium.⁴ In de brief werken met en als zelfstandige die voor het commissiedebat zzp op 12 maart a.s. aan uw Kamer zal worden gestuurd, wordt opnieuw gerapporteerd. Overigens is in de cijfers niet inzichtelijk wanneer een bedrijfsbezoek of boekenonderzoek is gestart. Daarnaast werkt de Belastingdienst bij de behandeling van de doelgroep arbeidsbemiddelaars aan een meer gestructureerde aanpak om beter inzicht in de hele keten te krijgen⁵. In dit kader zijn diverse arbeidsmiddelaars aangeschreven. Het aantal brieven wordt niet centraal geregistreerd.

Vraag 3

Hoeveel gesprekken heeft de Belastingdienst tot nu toe gevoerd in het kader van de handhaving van schijnzelfstandigheid na 1 januari 2025? Wat is de uitkomst van deze gesprekken?

Antwoord 3

Door de Belastingdienst zijn sinds 1 januari 2025 regelmatig gesprekken gevoerd over de handhaving van schijnzelfstandigheid. De gesprekken kunnen een voorlichtend karakter hebben of kunnen betrekking hebben op een verzoek om vooroverleg. De aantallen en de uitkomst van deze gesprek-

¹ Antwoorden op Kamervragen over handhaving schijnzelfstandigheid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

² Dat is het geval als de aangifte voldoet aan wet- en regelgeving en vrij is van materiële fouten.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 544, nr. 935. Deze motie gaat over het rapporteren aan de Tweede Kamer over de voortgang van de handhaving op de arbeidsrelatie.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 31 311, nr. 263

⁵ Paragraaf 3.2.7 van het Handhavingsplan Arbeidsrelaties 2025

ken worden niet geregistreerd. Ook kunnen gesprekken plaatsvinden in het kader van een bedrijfsbezoek.

Zoals in het antwoord bij vraag 2 toegelicht, wordt in het kader van de motie Palland⁶ periodiek over de voortgang van de handhaving op arbeidsrelaties door de Belastingdienst gerapporteerd. Dit betreft onder andere de bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken. Over de periode 2024 zal gerapporteerd worden in de brief werken met en als zelfstandige die voor het commissiedebat zzp op 12 maart a.s. aan uw Kamer zal worden gestuurd.

Vraag 4

Is de Belastingdienst risicogericht op zoek naar mogelijke gevallen van evidente schijnzelfstandigheid? Kunt u deze werkwijze toelichten?

Antwoord 4

De Belastingdienst blijft zijn risicogerichte handhaving ook na opheffen van het handhavingsmoratorium voortzetten, zodat ook bij gevallen van evidente schijnzelfstandigheid naheffingen loonheffingen kunnen worden opgelegd. Dat doet de Belastingdienst op basis van gegevens uit de fiscale processen. De focus binnen de handhaving op arbeidsrelaties is primair gericht op de loonheffingen in relatie tot opdrachtgevers.

Voor de keuze van de posten waar een bedrijfsbezoek of boekenonderzoek wordt ingesteld maakt de Belastingdienst gebruik van zowel steekproeven als een detectiemodule⁷. Met deze module wordt gezocht naar aanwijzingen voor (een toename van) inhuur van derden waarvan de inschatting is dat er sprake is van een groter risico op een onjuiste kwalificatie van arbeidsrelaties. Ook een signaal uit de (individuele) klantbehandeling kan aanleiding zijn voor een bedrijfsbezoek of boekenonderzoek. Risico's die daaruit voortvloeien, kan de Belastingdienst in behandeling nemen. Daarbij kan de mate en intensiteit van de inzet van verschillende handhavingsinstrumenten variëren. Zo kan de Belastingdienst bijvoorbeeld kiezen om een bedrijfsbezoek te doen of een boekenonderzoek in te stellen. In het kader van de zachte landing start de Belastingdienst in 2025 het risicogerichte toezicht op schijnzelfstandigheid in beginsel met een bedrijfsbezoek.

Vraag 5

Hoeveel waarschuwingen heeft de Belastingdienst tot nu toe gegeven, voorafgaand aan een eventueel boekenonderzoek, in het kader van de handhaving van schijnzelfstandigheid na 1 januari 2025? Hoe ziet zo'n waarschuwing er in de praktijk uit? Wordt dit schriftelijk gedaan? Zo ja, kunt u de Kamer daar een voorbeeldbrief van doen toekomen? Zo nee, waarom niet en welke juridische grond heeft een waarschuwing dan zonder schriftelijke documentatie?

Antwoord 5

De waarschuwing is geen officieel instrument, zoals de aanwijzing. De mogelijkheid om een waarschuwing te geven maakt onderdeel uit van de ruimte binnen het bestaande rechtskader die een Belastingdienstmedewerker in algemene zin heeft. Een aanwijzing werd onder het handhavingsmoratorium gegeven nadat de Belastingdienst na een boekenonderzoek had geconstateerd dat sprake was van schijnzelfstandigheid. Een waarschuwing wordt gegeven indien de inspecteur bij een bedrijfsbezoek inschat dat er een risico is op schijnzelfstandigheid. Het bedrijfsbezoek is niet gericht op het doen van uitspraken over de aanvaardbaarheid van de aangiften. Er is dan nog geen sprake van een constatering. In dit stadium is namelijk nog niet vastgesteld of daadwerkelijk sprake is van schijnzelfstandigheid. De opdrachtgever wordt er zo nodig op gewezen dat van hem wordt verwacht dat schijnzelfstandigheid wordt voorkomen in diens organisatie. Op deze manier wordt de opdrachtgever gewaarschuwd. Hierdoor krijgt een ondernemer de kans om zijn bedrijfsvoering te verbeteren en te voldoen aan wet- en regelgeving.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 544, nr. 935 Deze motie gaat over het rapporteren aan de Tweede Kamer over de voortgang van de handhaving op de arbeidsrelatie.

⁷ In paragraaf 5.9 van het Handhavingsplan arbeidsrelaties 2024 is een nader toelichting opgenomen over de detectiemodule

Van het bedrijfsbezoek wordt een verslag gemaakt. Het verslag is een feitelijke weergave van hetgeen is besproken en de eventueel opgevraagde stukken. Als er risico's op schijnzelfstandigheid zijn en als er afspraken zijn gemaakt, worden die in het verslag opgenomen. Een sjabloon van een dergelijk verslag treft u bijgaand aan (bijlage 3). Dit sjabloon is een hulpmiddel dat aangepast worden op de specifieke casus. Zoals aangegeven, is de waarschuwing geen officieel instrument en heeft deze ook geen juridische grondslag. Er is daarom geen vastlegging van het aantal waarschuwingen. Wel wordt, zoals in het antwoord op vraag 3 opgenomen, het aantal bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken geregistreerd.

Vraag 6

Indien een waarschuwing is gegeven, onder welke voorwaarden start de Belastingdienst vervolgens een boekenonderzoek? Op welke termijn wordt dit gestart? Wat wordt hierover medegedeeld aan de opdrachtgever en/of (schijn)zelfstandige?

Antwoord 6

Dit is afhankelijk van hetgeen de inspecteur heeft aangetroffen bij een bedrijf. Het kan zijn dat er geen vervolg is, maar een tweede bedrijfsbezoek op een later moment is ook mogelijk. Ook is het een optie om een boekenonderzoek naar een (recente) aangifte loonheffingen in te stellen. Indien het bedrijf bijvoorbeeld naar aanleiding van een bedrijfsbezoek aangeeft de mogelijke schijnzelfstandigen in loondienst te nemen, kan de Belastingdienst ervoor kiezen geen vervolg te geven aan het bedrijfsbezoek. Dit kan bijvoorbeeld als uit de aangifte loonheffingen blijkt dat er werknemers in loondienst zijn genomen. Indien ingeschat wordt dat sprake is van grote risico's of ingeschat wordt dat de opdrachtgever blijft werken met potentiële schijnzelfstandigen, kan een tweede bedrijfsbezoek of boekenonderzoek worden gedaan. Op welke termijn een tweede bedrijfsbezoek of een boekenonderzoek plaatsvindt, is afhankelijk van de grootte van het risico dat het bedrijf met schijnzelfstandigen werkt en van de beschikbare capaciteit bij de Belastingdienst. Zoals in het antwoord op vraag 2 opgenomen, wordt een bedrijfsbezoek en een boekenonderzoek schriftelijk aangekondigd en wordt een verslag c.q. rapportage van een bedrijfsbezoek c.q. boekenonderzoek verstuurd.

Vraag 7

Hoeveel boekenonderzoeken zijn er vanaf 1 januari 2025 gestart in het kader van de handhaving van schijnzelfstandigheid? Hoeveel boekenonderzoeken verwacht de Belastingdienst dit jaar af te kunnen doen, gegeven de handhavingscapaciteit?

Antwoord 7

Zoals in het antwoord op vraag 2 en 3 opgenomen, rapporteert de Belastingdienst periodiek over de voortgang van de handhaving op arbeidsrelaties waaronder het aantal boekenonderzoeken. Er zijn nog geen cijfers beschikbaar voor januari 2025.

In de bijlage bij de Kamerbrief van 6 september 2024 heeft de Belastingdienst gerapporteerd over de bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken: in 2024 zijn van januari tot en met juni 406 bedrijfsbezoeken en 47 boekenonderzoeken uitgevoerd.⁸ De capaciteit die de Belastingdienst inzet op de handhaving op arbeidsrelaties is ongewijzigd in 2025. Het is nog niet duidelijk of dit betekent dat in 2025 eenzelfde aantal bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken gedaan kan worden als in 2024. Dit is van diverse factoren afhankelijk, zoals de grootte van de onderzoeken en de risico's die worden aangetroffen.

Vraag 8

Kunt u deze vragen los van elkaar beantwoorden en zou u dit willen doen voor het commissiedebat zzp van 12 maart 2025?

Antwoord 8

Ja.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 31 311, nr. 263