

Vergaderjaar 2025–2026

31 311

Zelfstandig ondernemerschap

36 600

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

A¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCALITEIT, BELASTINGDIENST EN DOUANE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 januari 2026

Hierbij sturen wij u een afschrift van de brief waarin de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de laatste stand van zaken van het beleid dat raakt aan zelf zelfstandigen. Het kabinet wil de balans op de arbeidsmarkt herstellen en zorgen voor een toekomstbestendige manier van werken met en als zelfstandige(n). Enerzijds zodat zelfstandig ondernemers de ruimte en vrijheid houden om te ondernemen, anderzijds om ongewenste effecten van de jarenlange groei van het aantal schijnzelfstandigen tegen te gaan.

Met deze afschriftbrief wordt tevens invulling gegeven aan de toezegging² om de Eerste Kamer te informeren over voortgangsrapportages die betrekking hebben op personeel niet in loondienst (PNIL).

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M.L.J. Paul

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane,
E.H.J. Heijnen

¹ De letter A heeft alleen betrekking op 31 311.

² T03964

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCALITEIT, BELASTINGDIENST EN DOUANE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2025

Het kabinet wil de balans op de arbeidsmarkt herstellen en zorgen voor een toekomstbestendige manier van werken met en als zelfstandige(n). Enerzijds zodat zelfstandig ondernemers de ruimte en vrijheid houden om te ondernemen, anderzijds om ongewenste effecten van de jarenlange groei van het aantal schijnzelfstandigen³ tegen te gaan.

De Nederlandse economie is gebaat bij een gezond ondernemersklimaat, waar de bijdrage en unieke eigenschappen van zelfstandigen niet weg te denken zijn. Zelfstandig ondernemers kiezen hier bovendien vaak heel bewust voor: met regie over het eigen werk, de manier waarop ze dat aanpakken en door zich ook op die manier te presenteren. Dat geeft hen vrijheid en flexibiliteit, waar onder werkenden veel behoefte aan is. Daarnaast voegen zelfstandigen unieke kennis toe aan organisaties die zij zelf niet in huis hebben en leveren zij op die manier een belangrijke bijdrage aan innovatie en economische groei.

Met deze voortgangsbrief komen wij onze toezegging na aan het lid Yesilgöz (VVD), gedaan tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen, om de Kamer te informeren over de laatste stand van zaken van het beleid dat raakt aan zelfstandigen. Hierover voeren wij regelmatig gesprekken met sociale partners, waaronder zelfstandigenorganisaties, en uiteraard ook met uw Kamer. Dit past in het voornemen van het kabinet om de Kamer periodiek te informeren over de voortgang van dit beleid. Net als uw Kamer wil het kabinet zorgen voor meer zekerheid, duidelijkheid en rust onder zelfstandigen en situaties van schijnzelfstandigheid voorkomen. Daar zijn zowel zelfstandigen als opdrachtgevers bij gebaat. Daarom wil het kabinet samen met uw Kamer werken aan oplossingen die daar aan bijdragen.

Brede aanpak langs drie lijnen

Het kabinet werkt aan oplossingen langs drie lijnen: zorgen voor een gelijk speelveld tussen contractvormen (lijn 1), meer duidelijkheid wanneer gewerkt wordt als werknemer of zelfstandige (lijn 2) en verbetering van de handhaving op schijnzelfstandigheid (lijn 3). Deze brede aanpak, inclusief de probleemanalyse die daaraan ten grondslag ligt, is uitgebreid beschreven in diverse voortgangsbrieven^{4, 5} en vormt ook de structuur van deze brief.

In deze voortgangsbrief informeren wij – de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, mede namens de Minister van Economische Zaken – u over de maatregelen die samenhangen met de genoemde aanpak. Het betreft onder meer de stand van zaken van de wetgevingstrajecten basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen (BAZ) en verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (Vbar), een update van de activiteiten op het gebied van communicatie en

³ Een schijnzelfstandige is iemand die in een arbeidsrelatie werkt als zelfstandige, maar volgens het arbeidsrecht, socialezekerheidsrecht en de fiscaliteit een werknemer is.

⁴ Kamerstukken II, 31 311, nr. 246 (2022), nr. 263 (2024), nr. 281 (2025).

⁵ Kamerstukken II, 29 544, nr. 1198 (2023).

voorlichting, de voortgang van de handhaving op schijnzelfstandigheid en inzicht in de effecten op de arbeidsmarkt.

Daarnaast gaan wij in op diverse moties en toezeggingen, waaronder die gericht op het zo snel mogelijk (maar uiterlijk per 1 januari 2026) terugdringen van schijnzelfstandigheid binnen de Rijksoverheid naar nul en op het bevorderen van goed werkgeverschap in sectoren waar relatief veel schijnzelfstandigen werkzaam zijn.

In algemene zin merkt het kabinet op dat veel betrokkenen in diverse sectoren hard bezig zijn om hun werkwijze aan te passen om te werken conform wet- en regelgeving. Er wordt actief nagedacht over het aangaan van de juiste arbeidsrelatie – in aanloop naar, maar ook sinds de opheffing van het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025.

Wij blijven ons inzetten om voorlichting te geven aan werkgevers en werkenden, omdat deze overgang niet altijd eenvoudig is. Bijvoorbeeld voor de bedrijfsvoering in situaties van schijnzelfstandigheid of omdat er (tijdelijk) onnodige terughoudendheid kan bestaan onder werkgevers om zelfstandigen in te huren. In lijn met de moties van de leden Vermeer en Rijkers-Oosterkamp⁶ (BBB) en Aartsen (VVD) c.s.⁷ zijn we daarom bezig om de ingezette communicatie-activiteiten verder te verbeteren, en op die manier meer duidelijkheid te verschaffen aan zelfstandigen en opdrachtgevers. Dit doen we ook in de vele gesprekken die wij, SZW en de Belastingdienst samen, door het hele land voeren met brancheorganisaties en opdrachtgevers. Daarbij benadrukken we tevens de meerwaarde die zelfstandig ondernemers te bieden hebben voor onze economie, en ook hoe nog wél met en als zelfstandige(n) gewerkt kan worden, maar ook wanneer er wel sprake is van een arbeidsovereenkomst.

Zelfstandigen leveren een belangrijke bijdrage aan onze economie. Daarom blijven we werken aan meer duidelijkheid voor zowel zelfstandigen als opdrachtgevers en zetten we ons waar mogelijk in voor een beter ondernemersklimaat. In dat kader werkt het kabinet tevens aan een productiviteitsagenda⁸ om de productiviteit in Nederland te versterken. Hierin is o.a. een verkenning aangekondigd naar de mogelijkheden om ondernemend gedrag te stimuleren en faciliteren, zodat zelfstandig ondernemers productiever worden. Deze verkenning wordt in 2026 opgeleverd. Dit past in de bredere kabinetsaanpak om werken met zelfstandigen toekomstbestendiger te maken en schijnzelfstandigheid tegen te gaan.

1. Gelijker speelveld en betere balans arbeidsmarkt

De ongelijke behandeling van verschillende contractvormen binnen het arbeidsrecht, de sociale zekerheid en fiscaliteit kan leiden tot oneigenlijke prikkels op de arbeidsmarkt. Dit doet zich bijvoorbeeld voor wanneer werkenden of werkgevers – afhankelijk van hun positie – ervoor kiezen om werkzaamheden buiten dienstbetrekking te verrichten of te laten verrichten, louter vanwege financiële of fiscale prikkels op de korte termijn, terwijl er volgens de arbeidsrechtelijke criteria feitelijk sprake is van een arbeidsovereenkomst. Daarom werkt het kabinet aan een gelijk speelveld tussen contractvormen. Er zullen echter altijd verschillen in de behandeling van werknemers en zelfstandigen blijven bestaan.

⁶ Kamerstukken II, 2025/2026, 29 544, nr. 1294.

⁷ Kamerstukken II, 2024/2025, 31 311, nr. 283.

⁸ Kamerstukken II, 2025/2026, 29 544, nr. 1287.

Daarnaast wordt onder een gelijker speelveld ook de vertegenwoordiging van zelfstandigen binnen de sociale partners verstaan. Sinds 1 januari 2023 zijn er drie extra zetels voor zelfstandigen in de Sociaal-Economische Raad (SER), op advies van de SER. De veranderende arbeidsmarkt zorgt ervoor dat zij hun stem duidelijk moeten kunnen laten horen, over de vele onderwerpen die ook hen aangaan. Denk aan de hervorming van de arbeidsmarkt, de aanpak rond leven lang ontwikkelen en de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Zoals in eerdere Kamerbrieven is beschreven, blijft het kabinet zich inzetten voor een stevige vertegenwoordiging van zelfstandigen binnen de polder. Mede naar aanleiding van de motie Smals (VVD)⁹ c.s. die het kabinet verzocht zich hiervoor in te spannen. Ook na de eerdere uitbreiding van het aantal zetels in de SER. Die grotere betrokkenheid in de SER leidt ertoe dat het perspectief vanuit zelfstandigen meer wordt meegewogen in beleidsvorming.

1.1 Wetsvoorstel Basisverzekering Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen (BAZ)

Met een verplichte verzekering tegen het risico op inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid wordt een gelijker speelveld bereikt tussen zelfstandigen onderling en tussen zelfstandigen en werknemers. Die verplichting wordt geregeld met het wetsvoorstel Wet Basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen. Uw Kamer is recent geïnformeerd over de voortgang van dit wetsvoorstel.¹⁰ Het wetsvoorstel ligt op dit moment voor advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Vervolgens hoopt het kabinet het wetsvoorstel in samenwerking met uw Kamer zo spoedig mogelijk te kunnen behandelen.

Het wetsvoorstel is onderdeel van het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan (HVP). Per 31 augustus 2026 moeten alle mijlpalen zijn behaald. Gezien de status van het wetgevingstraject is er een aanzienlijk risico dat afronding van de twee op de wet betrekking hebbende mijlpalen niet voor het eind van augustus 2026 zal zijn behaald.¹¹

Als deze mijlpalen niet voor 31 augustus 2026 zijn afgerond, heeft dit financiële gevolgen in de vorm van een substantiële korting op de te ontvangen middelen (in totaal mogelijk 1,2 mld. euro). Op 4 november jl. is uw Kamer door de Minister van Financiën geïnformeerd over de voortgang van de implementatie van het Nederlandse HVP.¹²

1.2 Verkleinen fiscale verschillen

Om een gelijker speelveld tussen werknemers en zelfstandigen te bereiken, treft het kabinet ook fiscale maatregelen. Het gaat hierbij om de (versnelde) afbouw van de zelfstandigenaftrek, uitfasering van de fiscale oudedagsreserve (FOR) en de fiscale verruiming opbouw derde pensioenpijler. Daarnaast draagt de verlaging van de MKB-winstvrijstelling naar 13,31% in 2024 en 12,7% in 2025 ook bij aan het creëren van een gelijker speelveld. Over deze maatregelen bent u onder andere in de Kamerbrief van 6 september 2024 geïnformeerd.¹³

⁹ Kamerstukken II, 2021/2022, 29 544, nr. 1096.

¹⁰ Kamerstukken II, 2024/2025, 31 311, nr. 292.

¹¹ De twee mijlpalen betreffen de publicatie van de wet in het Staatsblad en een Kamerbrief over de voortgang van implementatie.

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/11/04/voortgang-implementatie-herstel-en-veerkrachtplan>

¹³ Kamerstukken II 2023/2024, 31 311, nr. 263.

2. Meer duidelijkheid over de beoordeling van arbeidsrelaties

Het kabinet wil de regelgeving rondom de beoordeling van arbeidsrelaties verduidelijken en het grijze gebied (daar waar deze bestaat) tussen werknemers en zelfstandigen op die manier verkleinen. Doel hiervan is de duidelijkheid te vergroten voor werkenden, werkgevers, uitvoeringsorganisaties en rechtspraak. Dit is niet alleen gericht op het bieden van bescherming van diegenen die daarop recht hebben en het zorgen voor de juiste plichten wanneer sprake is van loondienst, maar ook om zelfstandigen meer duidelijkheid te geven over de ruimte om te ondernemen. Verduidelijking (codificatie van de jurisprudentie) moet het voor de markt, de uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak inzichtelijker maken wanneer als zelfstandige of werknemer wordt gewerkt. Daarmee wil het kabinet bevorderen dat de wijze van beoordeling van arbeidsrelaties consistent is. Onderdeel hiervan zijn ook de activiteiten op het gebied van communicatie en voorlichting.

2.1 Wetsvoorstel verduidelijking beoordeling arbeidsrelatie en rechtsvermoeden (Vbar)

De wettelijke norm om werknemers van zelfstandigen te onderscheiden is een open norm die door rechterlijke uitspraken (jurisprudentie) is ingekleurd. Met het wetsvoorstel Vbar worden indicaties in de wet verankerd aan de hand van twee hoofdelementen: 1) werkinhoudelijke en organisatorische sturing en 2) werken voor eigen rekening en risico. Daarnaast wordt met het wetsvoorstel een rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst, gekoppeld aan een uurtarief, geïntroduceerd. Hiermee moet duidelijker worden wanneer iemand werknemer is en wanneer werk gedaan kan worden als zelfstandige.

Het wetsvoorstel is op 7 juli 2025 naar de Tweede Kamer gestuurd. Op 8 oktober 2025 is door uw Kamer inbreng geleverd op het wetsvoorstel. Het kabinet streeft ernaar de beantwoording van uw vragen zo spoedig mogelijk naar de Kamer te sturen, zodat uw Kamer kan besluiten over het verdere verloop van het wetsvoorstel. Daarnaast liep de consultatieperiodes voor de bijbehorende AMvB af op 13 oktober jl.

Het wetsvoorstel Vbar is onderdeel van het Nederlandse HVP. Het kabinet is voornemens om voor het einde van dit jaar een wijzigingsverzoek in te dienen bij de Europese Commissie. Daarin wordt voorgesteld om de wet Vbar te verplaatsen naar het vijfde betaalverzoek, waarvoor indiening gepland staat in 2026. De Minister van Financiën heeft u hierover op 4 november jl. geïnformeerd.

Zoals bekend is de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) eindig: per eind augustus 2026 moeten alle mijlpalen zijn behaald. Dit betekent dat de Wet Vbar op zijn laatst op 31 augustus 2026 gepubliceerd moet zijn in het Staatsblad om een korting (oplopend tot € 600 miljoen) te vermijden. Spoedige parlementaire behandeling is daarom van groot belang.

Het kabinet heeft daarnaast met interesse kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel waar diverse partijen (VVD, D66, CDA en SGP) uit de Tweede Kamer aan werken. Beide voorstellen hebben het doel om meer duidelijkheid te bieden over het werken met en als zelfstandige(n), ieder met een andere insteek. Het kabinet heeft veel waardering voor de hoeveelheid werk en tijd die Kamerleden aan dit initiatiefvoorstel besteden. Ook onderschrijft het kabinet het doel van de initiatiefnemers: zorgen voor meer rust en zekerheid onder zowel zelfstandigen en opdrachtgevers, als werknemers en werkgevers. Daarom streeft het kabinet ernaar om in gezamenlijkheid met uw Kamer te bezien hoe we

daar het beste voor kunnen zorgen. Wel verkeert het initiatiefvoorstel zich nog in een ander stadium, waarbij een aantal inhoudelijke keuzes nog wordt opengelaten en ook de gevolgen voor de uitvoering nog in kaart gebracht moeten worden. Zoals ook is toegezegd aan het lid Yesilgöz (VVD) tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen is het kabinet in gesprek gegaan met de initiatiefnemers. Met hen heeft het kabinet eerder reeds gesprekken gevoerd, en breder met uw Kamer, maar daar gaat het kabinet vanzelfsprekend mee door nu het wetsvoorstel in de Tweede Kamer ligt. Indien het huidige wetsvoorstel Vbar wordt aangepast, is het met het oog op de uitvoering van belang dat de uitvoeringsgevolgen in kaart worden gebracht.

2.2 Voortgang communicatie-activiteiten

In de laatste voortgangsbrief van 27 maart 2025¹⁴ heeft het kabinet uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van de communicatie-activiteiten en de plannen voor de voortzetting van de publiekscampagne «ZZP ja of nee», in vervolg op de communicatie-activiteiten die in 2024 plaatsvonden. Deze campagne heeft tot doel om (potentiële) zelfstandigen en opdrachtgevers bewust te maken van wanneer gewerkt kan worden met of als zelfstandige(n), en wanneer sprake is van schijnzelfstandigheid. Ook wordt handelingsperspectief geboden wanneer sprake is van schijnzelfstandigheid. De campagne bestaat onder meer uit advertenties op sociale media, radiospotjes bij radiozenders en podcasts, en het plaatsen van artikelen op nieuwssites. De waarde van goede en eenduidige overheidscommunicatie over dit onderwerp wordt eens te meer benadrukt door de soms foutieve of door commerciële belangen gedreven berichten van derden. Bijvoorbeeld door met advertenties of via sociale media te suggereren dat juridische constructies het risico op schijnzelfstandigheid kunnen wegnemen.

De doelgroep van de campagne wordt steeds doorverwezen naar de overheidswebsite «hetjuistecontract.nl», waar alle informatie overzichtelijk is weergegeven. De website is geoptimaliseerd met een handzaam stappenplan. Op deze website zijn ook praktijkvoorbeelden uit verschillende sectoren toegevoegd, worden veel gestelde vragen beantwoord en staat een verwijzing naar de webmodule beoordeling arbeidsrelaties. De campagne zal achteraf onafhankelijk worden geëvalueerd, ook om toekomstige campagnes verder te verbeteren. Dit is tevens in lijn met de eerdergenoemde motie van de leden Vermeer en Rijkers-Oosterkamp.

Het eerste gedeelte van de meest recente campagne liep van 25 augustus tot 21 september 2025. Het tweede gedeelte zal van 24 november tot 21 december 2025 plaatsvinden. In de communicatie wordt niet enkel gewezen op de risico's van schijnzelfstandigheid. Conform de motie Aartsen (VVD) c.s.¹⁵ heeft het kabinet ook aandacht voor wanneer wél als zelfstandige gewerkt kan worden. Ook in gesprekken met de markt, bij voorlichtingsbijeenkomsten en webinars is er vanuit het Ministerie van SZW en de Belastingdienst enerzijds aandacht voor de risico's van schijnzelfstandigheid en anderzijds voor wat wél kan als zelfstandige, om onnodige terughoudendheid bij opdrachtgevers te voorkomen.

Zelfstandigenorganisaties pleiten er in dat kader eveneens voor om duidelijker te maken wanneer wel met zelfstandigen kan worden gewerkt. Hier wordt bij de evaluatie en verdere verbeteringen rekening mee gehouden. Ook na 1 januari 2026 zullen het Ministerie van SZW en de

¹⁴ Kamerstukken II, 2024/2025, 31 311, nr. 281.

¹⁵ Kamerstukken II, 2024/2025, 31 311, nr. 283.

Belastingdienst voorlichting blijven geven. Daarbij kunnen ook praktijkvoorbeelden worden toegevoegd aan hetjuistecontract.nl.

2.3 Gebruik en ontwikkeling webmodule beoordeling arbeidsrelatie

In de vorige voortgangsbrief is aangegeven dat er sinds de zomer van 2024 een duidelijke stijging was te zien in het gebruik van de webmodule, waarbij uit de cijfers bleek dat met name in november en december 2024 een flinke toename in het gebruik werd geconstateerd.

Over de periode januari 2025 tot en met juli 2025 is het gebruik van de webmodule afgenomen. Er zijn diverse verklaringen mogelijk voor de toename in het gebruik aan het einde van vorig jaar. Het zou kunnen dat werkgevers en werkenden zich in aanloop naar de opheffing van het handhavingsmoratorium extra hebben afgevraagd of een bestaande arbeidsrelatie met of door een zelfstandige kon worden uitgevoerd of niet. Mogelijk dat de huidige gebruikers vooral nieuwe arbeidsrelaties willen toetsen.

Uit de cijfers over de maanden januari 2025 tot en met juli 2025 blijkt dat de daling in het aandeel «indicaties dat er mogelijk sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking» zich verder doorzet (van 36,7% in december 2024 naar 32,7% in april 2025 tot 24,2% in juli 2025). Tegelijkertijd is het aandeel «indicatie geen dienstbetrekking» toegenomen (van 30,5% in december 2024, naar 36,5% in april 2025 tot 48,1% in juli 2025). Het aandeel «geen oordeel mogelijk» is verder gedaald (van 32,8% in december 2024 naar 30,8% in april 2025 tot 27,7% in juli 2025). De precieze redenen van deze verschuivingen zijn niet direct aan te geven, maar bij onderzoek naar mogelijke verbeteringen zal het verlagen van het aandeel «geen oordeel mogelijk» worden meegenomen.

Ook in de afgelopen maanden zijn gebruikers die de vragenlijst in de webmodule hebben afgerond, gevraagd of zij wilden meewerken aan een korte enquête over hun ervaringen met het gebruik van de webmodule. De webmodule kan door alle sectoren worden gebruikt. In de enquête wordt uitgevraagd in welke sector de werkgevende actief is. Uit de antwoorden blijkt dat de webmodule door gebruikers uit veel verschillende sectoren wordt gebruikt. Daarmee wordt de webmodule dus ingezet in diverse sectoren en kom ik tegemoet aan eerdere moties en toezeggingen over het gebruik van de webmodule in bepaalde sectoren^{16, 17}.

Uit de enquête blijkt ook dat in zijn algemeenheid een groot aandeel van de gebruikers positief is over de webmodule. Zo geeft 90,2% een cijfer 6 of hoger, en 41,7% geeft een cijfer 8 of hoger. Desalniettemin blijven verbeteringen mogelijk. In de brief van 27 maart 2025 is een aantal mogelijke verbeteringen benoemd. Het onderzoek naar deze mogelijke verbeteringen zal worden meegenomen in de aanpassingen die nodig zullen zijn vanwege het wetsvoorstel Vbar, waarmee tevens tegemoet gekomen wordt aan een eerdere motie hierover van het lid Tielen (VVD)¹⁸.

Bij de ontwikkeling van de webmodule is, conform de toezegging in de brief van 20 september 2021, ook gesproken met vertegenwoordigers van de tussenkomstbranche om de mogelijkheid van een webmodule te ontwikkelen gericht op situaties van tussenkomst. De branche heeft destijds laten weten eerst te willen wachten op nieuwe wet- en regelgeving op het terrein van onderscheid tussen werknemers en zelfstan-

¹⁶ Kamerstukken II, 2021/2022, 29 544, nr. 1078.

¹⁷ Toezeggingen 4397 en 4254 om gebruik in zorg en cultuursector na te gaan.

¹⁸ Kamerstukken II, 2019/2020, 35 300 XV, nr. 38.

digen. Nu het wetsvoorstel Vbar bij uw Kamer is ingediend, zal het kabinet het gesprek over een webmodule voor tussenkomst weer gaan opstarten.

3. Betere handhaving op schijnzelfstandigheid

3.1 Handhaving op schijnzelfstandigheid door de Belastingdienst

Sinds 1 januari 2025 handhaaft de Belastingdienst weer volledig op schijnzelfstandigheid. De handhaving is gebaseerd op de algemene Uitvoerings- en Handhavingsstrategie van de Belastingdienst en het handhavingsplan arbeidsrelaties 2025¹⁹. Daarbij is er inzet van een breed palet aan handhavingsinstrumenten. Deze instrumenten worden ingezet om de «compliance»²⁰ te bevorderen, lopend van het geven van voorlichting tot het doen van opsporing. Het doel van de strategie is dat zoveel mogelijk burgers en bedrijven uit zichzelf regels naleven, zonder dwingende en kostbare acties van de zijde van de Belastingdienst. Dit sluit aan bij de oproep uit de Kamerbrief van 16 december 2022 waarin het kabinet een beroep doet op de gedeelde verantwoordelijkheid van werkgevers en werkenden ten aanzien van de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie.

In aanloop naar het opheffen van het handhavingsmoratorium voor de loonheffingen is door de Belastingdienst, in samenwerking met het Ministerie van SZW, veel capaciteit ingezet op het geven van voorlichting en het creëren van bewustwording om de compliance te bevorderen. Er zijn o.a. informatieve bijeenkomsten georganiseerd. Denk hierbij aan fysieke bijeenkomsten, webinars en branche specifieke overleggen. Deze vinden vaak plaats via branche- en koepelorganisaties, zodat zoveel mogelijk opdrachtgevers en werkenden kunnen worden bereikt. Het doel van deze voorlichting is om burgers en bedrijven voldoende informatie te geven over de wijze waarop beoordeeld moet worden wat de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie is. Wat we tot nu toe zien, stemt ons zeer positief. Veel organisaties zijn actief aan de slag gegaan met de kwalificatie van de arbeidsrelatie. We zien dat een deel van de markt verantwoordelijkheid neemt en de bedrijfsvoering in lijn brengt met wet- en regelgeving. Samen zetten we de schouders eronder en dat verdient waardering.

Zoals beschreven in het handhavingsplan 2025 is de praktijkervaring dat een onjuiste kwalificatie van arbeidsrelaties in alle branches en sectoren voorkomt. De Belastingdienst handhaaft risicogericht. In de afgelopen periode zijn uiteenlopende organisaties uit bijvoorbeeld de sectoren arbeidsbemiddeling, bouw, handel en industrie, onderwijs, overheid en zorg bezocht.

Zachte landing 2025

Op verzoek van de Tweede Kamer (naar aanleiding van de motie Aartsen (VVD) c.s.²¹) geldt voor 2025 een zachte landing. Dit houdt o.a. in dat toezicht in principe begint met een bedrijfsbezoek. Tijdens het bezoek bespreekt de inspecteur de inhuur van zelfstandigen, maar doet nog geen controle. Op deze wijze krijgen organisaties de ruimte om het goed te doen en zich te houden aan de wet- en regelgeving. Het bedrijfsbezoek

¹⁹ https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures_en_publicaties/handhavingsplan-arbeidsrelatie

²⁰ Compliance staat voor gedrag dat conform de regels is. De Belastingdienst stemt zijn instrumenten af op de bereidheid en het vermogen van burgers en bedrijven om aan (fiscale) regels te voldoen.

²¹ Kamerstukken II, 2024/2025, 31 311, nr. 264.

kan een vervolg krijgen in de vorm van een boekenonderzoek. Bijvoorbeeld indien er significante risico's op schijnzelfstandigheid worden vastgesteld. In enkele 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. Ook de afgelopen jaren hebben boekenonderzoeken plaatsgevonden.

Vanaf 1 januari 2025 kan de Belastingdienst met terugwerkende kracht tot 1 januari 2025 correctieverplichtingen en naheffingsaanslagen loonheffingen opleggen als tijdens het boekenonderzoek schijnzelfstandigheid wordt vastgesteld. Alleen als sprake is van kwaadwillendheid of het niet opvolgen van een eerdere aanwijzing, kan hiervan worden afgeweken. De Belastingdienst kan in deze situaties tot 5 jaar terug naheffingsaanslagen loonheffingen opleggen, dus ook voor 1 januari 2025. Als onderdeel van de zachte landing legt de Belastingdienst over 2025 geen boetes op. Dit geldt voor zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer. In 2030 kan de Belastingdienst weer tot 5 jaar terug correctieverplichtingen en naheffingsaanslagen opleggen.

Door dit ingroeimodel worden de financiële risico's van een eventuele correctieverplichting of naheffing loonheffingen elk jaar groter.

Met ingang van 1 januari 2026 vervalt de zachte landing²². Dat is in lijn met het eerder aangekondigde tijdspad. Dit betekent dat er weer boetes kunnen worden opgelegd. Daarnaast vervallen de uitgangspunten dat de Belastingdienst in beginsel start met een bedrijfsbezoek en in beginsel kiest voor een onderzoek van het meest recente aangiftetijdvak.

Het aanpakken van schijnzelfstandigheid is cruciaal. Dat gaat om meer dan tegengaan van uitbuiting en misbruik. Werk moet gedaan worden conform het juiste contract. Mensen op de juiste plek, op het juiste contract met de juiste rechten en plichten. Daarmee pakken we ook oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden aan, zowel tussen werkenden als werkgevers, zorgen we voor meer solidariteit op de werkvloer als het gaat om werkdruk en voorkomen we dat de druk op het sociale en fiscale stelsel verder toeneemt. Hiermee wordt ook oneerlijke concurrentie tussen bedrijven onderling aangepakt.

Daarnaast is van belang dat de markt voldoende de tijd heeft gehad om zich op de opheffing van het handavingsmoratorium voor te bereiden. We zien veel beweging van organisaties die zich inspannen om het echt goed te willen doen en te werken conform wet- en regelgeving. Om deze partijen te ondersteunen is het belangrijk dat de handhaving op de loonheffingen weer genormaliseerd wordt. We blijven deze organisaties hierbij ondersteunen, zoals we nu ook al doen.

Aandacht voor de juistheid van de kwalificatie van de arbeidsrelatie door opdrachtgevers en opdrachtnemers blijft noodzakelijk. Overigens is de handhaving door de Belastingdienst op de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen niet de enige manier om schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Het blijft belangrijk om tegelijkertijd stappen te zetten op lijn 1 en lijn 2 (zie ook paragraaf 1 en 2 van deze brief). Zo wordt handhaving effectiever als de duidelijkheid over wet- en regelgeving toeneemt, en zorgt een gelijk speelveld er onder meer voor dat om de juiste redenen gekozen wordt voor een bepaald type arbeidsrelatie. Een juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie is namelijk niet alleen belangrijk

²² Kamerstukken II, 2025/2026, 31 311, nr. 294.

voor de loonheffingen, maar heeft ook gevolgen voor pensioen- en arbeidsrecht.

Periodieke rapportering over voortgang handhaving

De Belastingdienst rapporteert periodiek over de uitvoering van de handhaving op schijnzelfstandigheid ter uitvoering van de motie Palland (CDA).²³ In maart 2025 is over de voortgang van de handhaving over 2024 gerapporteerd.²⁴ In bijlage 1 bij deze brief is de voortgang van de handhaving op arbeidsrelaties door de Belastingdienst in de vorm van ingezette uren en gerealiseerde producten over januari tot en met oktober 2025 weergegeven. Voor 2025 verloopt de inzet van 80 fte – conform de toezegging in de Kamerbrief van 24 juni 2019²⁵ – volgens planning.

Hoewel de focus van de handhaving op schijnzelfstandigheid ligt bij de opdrachtgevers, blijven ook opdrachtnemers niet buiten het zicht van de Belastingdienst. Via steekproeven kunnen ook onderzoeken bij zelfstandigen worden ingesteld. Deze richten zich in beginsel op de laatste openstaande aangifte inkomstenbelasting van de zelfstandige²⁶. Indien de uitkomst van het onderzoek is dat geen sprake is van winst uit onderneming dan kunnen er correcties plaatsvinden²⁷. Dit kan tot gevolg hebben dat ondernemersfaciliteiten zoals de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling worden gecorrigeerd.

De ambitie was om vanaf 2026 de handhaving op schijnzelfstandigheid te «normaliseren» binnen de reguliere klantbehandeling en de handhaving op dit thema vorm te laten krijgen binnen de reguliere handhavingsplannen. Omdat de zachte landing in 2026 verval²⁸ en de markt behoefte heeft aan duidelijkheid over wat dat betekent, is besloten om voor 2026 opnieuw een handhavingsplan arbeidsrelaties te maken en de handhaving arbeidsrelaties nog niet op te nemen in de reguliere handhavingsplannen. Het handhavingsplan 2026 zal gepubliceerd worden op de website van de Belastingdienst.

Samenwerking Belastingdienst en Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA)

Tijdens een tweeminutendebat over samenwerking tussen de NLA en de Belastingdienst met betrekking tot schijnzelfstandigheid heeft de toenmalige Staatssecretaris van Financiën, Fiscaliteit en Belastingdienst toegezegd aan Kamerlid Tielen (VVD) nader in te gaan op een gezamenlijk toetsingskader en concrete samenwerking tussen diensten²⁹. In een brief aan uw Kamer van 6 september 2024³⁰ schrijft het kabinet 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 volgens de definitie die voortvloeit uit het

²³ Kamerstukken II, 2018/2019, 29 544, nr. 935.

²⁴ Kamerstukken II, 2024/2025, 31 311, nr. 281.

²⁵ Kamerstukken II, 2018/2019, 31 066, nr. 515.

²⁶ Zie in dit verband het memo doorwerking IH en OB 2024: https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures_en_publicaties/handhavingsplan-arbeidsrelatie

²⁷ Zie in dit verband het memo doorwerking IH en OB 2024: https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures_en_publicaties/handhavingsplan-arbeidsrelatie

²⁸ Kamerstukken II, 2025/2026, 31 311, nr. 294.

²⁹ Toegezegd is dat de Staatssecretaris F&B en de Staatssecretaris SZW een brief sturen over de samenwerking tussen BD en inspectie SZW, debat 7 oktober 2021.

³⁰ Kamerstukken II, 2023/2024, 31 311, nr. 263.

Burgerlijk Wetboek. De Arbeidsinspectie en Belastingdienst doen dus uitspraken op basis van verschillende wettelijke definities.

Dat neemt niet weg dat de NLA en Belastingdienst samenwerken om schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Een belangrijke drempel bij de Belastingdienst voor deze samenwerking – het delen en verwerken van gegevens – wordt in 2026 weggenomen omdat de Belastingdienst dan weer meldingen van de NLA over schijnzelfstandigheid kan betrekken in zijn handhaving. Andersom doet de NLA al verzoeken aan de Belastingdienst om fiscale gegevens te delen. Een goed voorbeeld van de huidige samenwerking tussen de NLA en Belastingdienst is de gezamenlijke Aanpak Misstanden Uitzendbranche, ook met het UWV en de SVB. Hierin wordt integraal gewerkt aan het bestrijden en voorkomen van overtredingen van zowel het fiscaal als het arbeidsrecht in de uitzendbranche. Hiermee beschouwen wij deze toezegging als afgedaan.

Evaluatie handhavingsinzet Belastingdienst

In de uitvoeringstoets «herijking opheffen handhavingsmoratorium» die op 8 november 2024³¹ met uw Kamer is gedeeld, is voor Q2 2025 een evaluatie uitgevoerd naar het effect van de ondersteunende maatregelen op de handhavingsinzet van de Belastingdienst.

Vanwege het opheffen van het handhavingsmoratorium hebben we een aantal ondersteunende maatregelen genomen om de handhavingsinzet bij de Belastingdienst beheersbaar te houden. Denk hierbij aan gesprekken met de markt, toelichting op vooroverleg op de website van de Belastingdienst en het beschrijven van voorbeelden uit de praktijk op het hetjuistecontract.nl. De maatregelen lijken momenteel voldoende effectief te zijn, aangezien de extra werkzaamheden beheersbaar zijn gebleven voor de Belastingdienst.

3.2 Cijfers arbeidsmarkteffecten

In de voortgangsbrief werken met en als zelfstandige(n) van 27 maart jl. hebben wij aangegeven het belangrijk te vinden om meer feitelijk inzicht te krijgen in de gevolgen van de aanpak van schijnzelfstandigheid langs de drie genoemde lijnen, waaronder de opheffing van het handhavingsmoratorium. Om een eerste beeld te vormen hebben we een drietal analyses uitgevoerd: 1) een analyse op basis van het Handelsregister en de Polisadministratie, 2) een analyse op basis van aangiften omzetbelasting en loonheffingen en 3) een analyse op basis van de Enquête Beroepsbevolking. Bij dergelijke kwantitatieve analyses spelen onvermijdelijk verschillende afbakeningsvragen en beperkingen in de beschikbaarheid van data. Ook zijn de geanalyseerde groepen niet gelijk. Toch zijn de uitkomsten vergelijkbaar en wijzen ze dezelfde kant op.

Uit de analyses blijkt dat in de periode rondom het opheffen van het handhavingsmoratorium een grotere verschuiving zichtbaar is van werk als zelfstandige naar (meer uren) werk in loondienst dan in dezelfde periode in eerdere jaren. In bijlage 2 gaan we uitgebreider in op de uitkomsten van de verschillende analyses. De vraag is verder of deze trend zich al dan niet doorzet. Daarom blijft het kabinet ook het komende jaar op verschillende manieren zicht houden op bewegingen die op de arbeidsmarkt plaatsvinden.

³¹ Kamerstukken II, 2024/2025, 31 311, nr. 277.

In lijn met de uitvoering van de motie Boon (PVV) c.s. die de regering verzoekt «de Kamer periodiek te informeren over de effecten van de handhaving op schijnzelfstandigheid, met expliciete aandacht voor de ervaringen van zelfstandigen, opdrachtgevers en de Belastingdienst» voeren wij regelmatig gesprekken met onder andere zelfstandigenorganisaties, werkgeversorganisaties en vakbonden. Dit om signalen met betrekking tot de opheffing van het handhavingsmoratorium tijdig op te halen en met elkaar te delen. Hoewel vrijwel alle partijen het erover eens zijn dat schijnzelfstandigheid moet worden bestreden, wijzen sommigen erop dat opdrachtgevers terughoudend omgaan met de inhuur van zzp'ers, ook in situaties waarin het (volgens de betrokkenen) goed mogelijk is om met zzp'ers te werken. We hebben al eerder onderkend dat de opheffing van het handhavingsmoratorium inspanning vergt van werkenden en werkgevers. Met behulp van goede communicatie beogen wij zoveel mogelijk onzekerheid weg te nemen.

Daarnaast verwachten wij dat het uitwisselen van ervaringen en informatie, bijvoorbeeld met hulp van brancheorganisaties, kan leiden tot meer zekerheid bij alle betrokkenen. Verder rapporteren vakbonden dat bedrijven en instellingen, als onderdeel van de aanpassingen die zij momenteel doen, meer zeggenschap geven aan werknemers over de roosters. Ook komend jaar blijven wij in gesprek met de hiervoor genoemde partijen om signalen met elkaar uit te wisselen en zo op de hoogte te blijven van de effecten van de opheffing van het handhavingsmoratorium.

4. Afbouw schijnzelfstandigheid Rijksoverheid en moties en toezeggingen

4.1 Afbouw schijnzelfstandigheid binnen Rijksoverheid

Het kabinet vindt het van groot belang dat de Rijksoverheid het goede voorbeeld geeft als het gaat om de aanpak van schijnzelfstandigheid en zorgt voor een snelle afbouw van het aantal (potentieel) schijnzelfstandigen naar nul, uiterlijk per 1 januari 2026. Hiervoor is eerder ook een circulaire ontwikkeld, waarmee ieder departement is opgeroepen om in hun inhuurbestand bij te houden wat de ondernemingsvorm van een inhuurkracht is. Ook dient de beoordeling op indicaties van schijnzelfstandigheid vastgelegd te worden. Conform de motie Boon (PVV)³² is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties gestart met het inzichtelijk maken van het aantal potentieel schijnzelfstandigen dat werkzaam is binnen de Rijksoverheid. Hiervoor is een rapportagemonitor ingericht waarbij aantallen ingehuurde zelfstandigen en potentieel schijnzelfstandigen weergegeven worden. Over 2025 zal er gerapporteerd worden over 2 peildata; 1 januari 2025 en 1 juli 2025.

Over de voortgang van het afbouwen van het aantal (potentieel) schijnzelfstandigen bij de Rijksoverheid wordt u op korte termijn geïnformeerd door de Minister van BZK.

Uitsluiten zzp'ers bij lagere overheden tegengaan

Het kabinet is – in lijn met de motie van het lid Aartsen (VVD) c.s.³³ – van mening dat van categorisch uitsluiten van zzp'ers bij zowel de Rijksoverheid als bij lagere overheden geen sprake kan zijn, wanneer dit niet strookt met wet- en regelgeving en de bestaande jurisprudentie. De

³² Kamerstukken II, 2024/2025, 31 311, nr. 269.

³³ Kamerstukken II, 2024/2025, 31 311, nr. 284.

contracten rondom een arbeidsrelatie moeten in lijn zijn met wet- en regelgeving. Daarbij moet aandacht zijn voor schijnzelfstandigheid, maar ook voor wat er wél mogelijk is buiten dienstbetrekking. Ook in vervolgsprekken, zoals met de VNG, zal het kabinet hier aandacht aan blijven besteden.

4.2 Aandacht voor goed werkgeverschap

Een belangrijke manier om werknemers aan te trekken of te behouden voor een organisatie is het bevorderen van goed werkgeverschap. In lijn met de motie³⁴ van het lid Patijn (GL/PvdA) is het kabinet van mening dat voldoende autonomie en goede arbeidsvoorwaarden binnen een vast dienstverband daaraan bij kunnen dragen.

Zoals eerder in deze brief en voorgaande voortgangsbrieven is aangegeven, voeren SZW en de Belastingdienst gezamenlijk veel gesprekken met organisaties in uiteenlopende sectoren over het aangaan van het juiste contract. In deze gesprekken wordt door SZW eveneens gewezen op het feit dat er ook in loondienst veel mogelijkheden bestaan om tegemoet te komen aan de wensen van werkenden, bijvoorbeeld als het gaat om flexibiliteit of meer autonomie. Het kabinet vindt het, in lijn met de motie van het lid Patijn (GL/PvdA), van belang om ook komend jaar aandacht te blijven besteden aan het bevorderen van goed werkgeverschap.

4.3 Voorkomen onterecht afwentelen risico's op zzp'ers

Zoals de motie-Boon (PVV)³⁵ aangeeft is het zowel onwenselijk als onrechtmatig dat opdrachtgevers de risico's op naheffingen en boetes afwentelen op zelfstandigen. Op grond van artikel 20 en artikel 125 van de Wet financiering sociale verzekeringen mogen opdrachtgevers premies voor werknemersverzekeringen die zij verschuldigd zijn niet verhalen op de werknemer³⁶. Daarbij geldt dat de loonheffing (loonbelasting en premies volksverzekeringen) en boetes (mits niet in strijd met de redelijkheid en billijkheid, het goed werkgeverschap, de openbare orde, en de goede zeden) wel verhaald kunnen worden op de schijnzelfstandige. De Wet financiering sociale verzekeringen biedt het instrument om strafrechtelijk op te treden tegen een werkgever indien die de premies werknemersverzekeringen ondanks het wettelijke verbod, toch verhaald.

Voorop staat dat clausules in strijd met de wet nietig zijn. Een opdrachtgever kan hier dus ook geen beroep op doen. Dat laat onverlet dat het onwenselijk is dat opdrachtgevers deze clausules opnemen. Daarom is dit als aandachtspunt meegenomen in de communicatiestrategie richting opdrachtgevers en opdrachtnemers en in het contact met de sociale partners.

4.4 Motie van de leden Vermeer en Rijkers-Oosterkamp (BBB)

De motie van de leden Vermeer en Rijkers-Oosterkamp (BBB)³⁷ verzoekt om te onderzoeken hoe de handhaving door de Belastingdienst zo kan worden ingericht dat deze zich uitsluitend richt op structureel misbruik en schijnzelfstandigheid. En daarbij voorrang te geven aan kwetsbare

³⁴ Kamerstukken II, 2024/2025, 31 311, nr. 286.

³⁵ Kamerstukken II, 2024/2025, 31 311, nr. 289.

³⁶ Artikel 34, tweede lid Wfsv bepaalt in afwijking van artikel 20 de werkgever onder voorwaarden wel de verschuldigde gedifferentieerde premie ten behoeve van de Werkhervatingskas kan verhalen op de werknemer. Het gaat hierbij om ten hoogste de helft van de door de werkgever verschuldigde premie met betrekking tot de werknemer.

³⁷ Kamerstukken II, 2025/2026, 29 544, nr. 1294.

situaties en er geen jacht te maken op bonafide ondernemers. Dit is onderzocht. Duidelijk is dat schijnzelfstandigheid in alle sectoren voorkomt. Daarom is het belangrijk dat de Belastingdienst zijn risicogerichte handhaving blijft voortzetten. Het is op voorhand immers niet duidelijk wanneer er sprake is van structureel misbruik of kwetsbare situaties. Daarnaast is het niet aan de Belastingdienst om alleen te handhaven bij kwetsbare situaties. De Belastingdienst ziet namelijk toe op een juiste en volledige afdracht van loonheffingen. Het is dus belangrijk dat voor alle arbeidsrelaties die ten onrechte niet zijn gekwalificeerd als een arbeidsovereenkomst alsnog loonheffingen worden ingehouden en afgedragen. Er wordt geen jacht gemaakt op bonafide ondernemers. Voor 2025 geldt een zachte landing. Daarnaast heeft de Belastingdienst, nu en in de toekomst, in zijn handhaving ruimte voor maatwerk en oog voor de menselijke maat.

Ten aanzien van het onderzoek of een verlenging van de zachte landing met één jaar nodig en wenselijk is, verwijzen wij graag naar de Kamerbrief van 6 oktober jl. inzake het niet uitvoeren van de motie Ergin (DENK) c.s. Daarin is toegelicht – en eerder in deze brief – waarom het niet nodig en niet wenselijk is dat de zachte landing wordt verlengd. Op de vraag op welke wijze de communicatie richting zzp'ers en opdrachtgevers kan worden verbeterd, zijn wij eveneens reeds ingegaan in deze brief.

4.5 Casuïstiek in de zorg

De Minister van VWS heeft in een brief van 17 december 2024 brancheorganisaties in zorg en welzijn de mogelijkheid geboden om via casusposities meer duidelijkheid te verkrijgen over de vraag in welke omstandigheden de inzet van zzp'ers passend is. Deze casussen zijn door het Ministerie van SZW, VWS en Financiën/Belastingdienst beoordeeld. Mede naar aanleiding hiervan verzoekt de motie Flach (SGP) c.s. de regering om in samenspraak met de beroepsgroep een flexibele schil in de huisartsenzorg te behouden voor ziek, piek en uniek, en in de anw-zorg.³⁸

Allereerst merkt het kabinet op dat de opheffing van het handhavingsmoratorium voor de kwalificatie van de arbeidsrelaties voor de loonheffingen niet heeft geleid tot andere wet- en regelgeving. De mogelijkheden van inzet van zzp-huisartsen (net als in andere zorgbranches) zijn – conform het geldende arbeidsrecht – derhalve onveranderd.

De Minister van VWS is met de betreffende brancheorganisaties in overleg over de verschillende mogelijkheden die er, op basis van huidige wet- en regelgeving, zijn om een flexibele schil te behouden voor zorgbranches. Hierbij wordt onderzocht welke mogelijkheden er zijn voor een flexibele schil in loondienst, als ook voor de inzet van zzp'ers. De Minister van VWS zal uw Kamer over de voortgang informeren.

De gesprekken die de Minister van VWS voert, sluiten tevens aan op de motie van het lid Martens-America (VVD) c.s.³⁹ van 2 oktober jl. waarin de regering wordt verzocht «zo spoedig mogelijk de effecten van het huidige wettelijk kader, de handhaving hierop en de concept-wet Vbar op de zorgsector te analyseren en te komen tot maatregelen om deze cruciale sector de ruimte te blijven geven om te werken met zelfstandigen». Het kabinet vindt het belangrijk te benadrukken dat er geen uitzonderingen gelden voor specifieke sectoren, ook niet voor de zorgsector. Wel zorgen de maatregelen die bijdragen aan meer duidelijkheid ervoor dat ook voor specifieke sectoren en functies sneller duidelijk wordt wanneer iemand als

³⁸ Anw = avond, nacht en weekenddiensten.

³⁹ Kamerstukken II, 2025/2026, 29 544, nr. 1300.

zelfstandige of als werknemer aan de slag kan. Hier wordt eveneens aandacht aan besteed in de nota naar aanleiding van het verslag bij wetsvoorstel Vbar, die naar uw Kamer wordt gestuurd.

Afsluiting

Het kabinet blijft zich inzetten voor het toekomstbestendiger maken van het werken met en als zelfstandige(n). En voor meer zekerheid en duidelijkheid onder zelfstandigen, opdrachtgevers, werknemers en werkgevers, zodat zij sneller weten waar ze aan toe zijn en schijnzelfstandigheid wordt voorkomen.

Ook onderzoeken we welke maatregelen ondernemend gedrag stimuleren en faciliteren, om te zorgen dat zelfstandig ondernemers kunnen blijven doen waar ze goed in zijn en we het ondernemersklimaat in Nederland versterken. De maatregelen die daaraan bijdragen, en in deze brief zijn beschreven langs de drie lijnen (gelijker speelveld, verduidelijking, betere handhaving), moeten allen in samenhang worden gezien. Het is belangrijk om op iedere lijn de juiste stappen te blijven zetten en dit vooral in goed overleg met uw Kamer, werkgevers-, werknemers én zelfstandigenorganisaties te blijven doen.

Door die perspectieven steeds weer mee te nemen, zorgen we er met elkaar voor dat zelfstandigen ook in de toekomst een belangrijke bijdrage leveren aan onze economie, en gaan we schijnzelfstandigheid en de negatieve effecten daarvan tegen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M.L.J. Paul

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane,
E.H.J. Heijnen

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

	2024			2025 (tot en met oktober)		
	Totaal	Onderhanden	Afgedaan	Totaal	Onderhanden	Afgedaan
Bedrijfsbezoeken	1.115	370	745	842	436	406
Boekenonderzoeken	312	176	136	237	127	110
Aanwijzingen	20			nvt	nvt	Nvt
Verzoek beoordelen Model-overeenkomsten	166	63	103	nvt	nvt	Nvt
Verzoeken verzekeringsplicht	305	42	263	269	74	195

Zoals toegezegd in de brief aan de Kamer van 24 juni 2019⁴⁰ is de beoogde inzet van de Belastingdienst op de handhaving schijnzelfstandigheid 80 fte. Voor 2025 verloopt de inzet van 80 fte volgens planning.

Naast de geregistreerde bedrijfsbezoeken, boekenonderzoeken 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 de wijze waarop beoordeeld moet worden wat de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie(s) is door het goed toepassen van de fiscale regels. Hierbij gaat het om compliantie opdrachtgevers die na een bedrijfsbezoek 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 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 in de loonadministratie op.

⁴⁰ Kamerstukken II, 2018/2019, 31 066, nr. 515.

1) Analyse op basis van Handelsregister en Polisadministratie

In deze analyse hebben we aan de hand van CBS Microdata gekeken naar zzp'ers die zich in de periode oktober 2023 tot en met juni 2025 uit hebben geschreven uit het Handelsregister (bij de KVK). Deze groep hebben we onderverdeeld in twee groepen: 1) zzp'ers die op het moment van uitschrijving niet ook al in loondienst waren (hierna aangeduid als exclusief zzp'er), en 2) zzp'ers die zowel zzp'er als in loondienst waren (hierna aangeduid als hybride zzp'er).

Voor de groep die exclusief als zzp'er werkt en die zich uitschrijven hebben we per maand gekeken naar het aandeel dat 3 maanden na uitschrijving uit het Handelsregister voorkomt in de Polisadministratie (en dus in loondienst is gaan werken). Uit de analyse blijkt dat het aandeel zelfstandigen dat drie maanden na uitschrijving bij de KVK in loondienst is, in december 2024 (31.6%) zo'n 13,5%-punt hoger ligt dan in december 2023 (18.1%). Ook in november 2024 en januari 2025 ligt dat aandeel hoger dan in dezelfde maand in het jaar ervoor. Maar het verschil is kleiner. Voor november 2024 gaat het om een toename van respectievelijk 5,8%-punt. Voor januari 2025 om een toename van 5%-punt.

Voor de groep hybride zzp'ers die zich uitschrijven, hebben we per maand gekeken naar het aandeel dat 3 maanden na uitschrijving meer uren in loondienst werkt dan op het moment van uitschrijven. Ook hier zien we een duidelijke toename in de maand december 2024 t.o.v. dezelfde maand in het jaar ervoor. Het aandeel hybride zzp'ers dat drie maanden na uitschrijving bij de KVK meer uren in loondienst werkte, lag in december 2024 zo'n 13%-punt hoger dan in december het jaar ervoor. Voor november 2024 gaat het om een toename van 2%-punt, en voor januari 2025 om een toename van 5%-punt.

Het is bij deze analyse goed om op te merken dat de datum van uitschrijving bij de KVK niet overeen hoeft te komen met de datum dat de zzp'er niet langer actief is als zzp'er. De zzp'er kan namelijk de inschrijving aanhouden, ook als er geen werkzaamheden als zzp'er worden uitgevoerd. Dat maakt dat deze analyse maar een deel van het verhaal vertelt.

2) Een analyse op basis van aangiften omzetbelasting en loonheffingen

Bij deze analyse is op basis van beschikbare data uit de aangiften omzetbelasting en loonheffingen onderzocht in hoeverre er sprake is van een verschuiving van arbeid als zelfstandige zonder personeel (zzp) naar arbeid in loondienst. De analyse zoals hiervoor opgenomen, richt zich op zzp'ers die gestopt zijn als zzp'er en zich hebben *uitgeschreven* uit het Handelsregister. Onderstaande analyse richt zich op zzp'ers die in een kwartaal zowel een substantiële toename in verloonde uren in loondienst laten zien (minimaal 8 uur per week of meer) als een significante afname in omzet uit zzp-activiteiten (minimaal 20% minder omzet).

Deze analyse laat zien dat er zzp'ers zijn die hun zzp-activiteiten omzetten naar activiteiten in loondienst. Omdat de analyse vanuit de aangiften omzetbelasting en loonheffingen is gedaan en van daaruit is gekeken of zzp'ers minder omzet genereren en tegelijkertijd meer uren in loondienst zijn gaan werken, worden stoppende zzp'ers opgemerkt, óók wanneer er geen uitschrijving bij het Handelsregister is. En op deze manier worden alle verminderde zzp-activiteiten (minimaal 20% minder omzet) die

samengaan met meer uren in loondienst (minimaal 8 uur per week of meer) opgemerkt.

Zowel omzet als verloonde uren kunnen sterk fluctueren door bijvoorbeeld seizoensinvloeden. Door de cijfers te vergelijken met het overeenkomstige kwartaal in het voorgaande jaar, wordt zo veel mogelijk geabstraheerd hiervan.

De resultaten laten zien dat de groep zzp'ers die minimaal 20% minder omzet genereert en tegelijkertijd meer uren in loondienst maken (>8uur per week), sinds begin 2024 gestaag groeit. In aantallen zzp'ers is de verandering t.o.v. hetzelfde kwartaal vorig jaar:

2024 q1	2024 q2	2024 q3	2024 q4	2025 q1	2025 q2
38.000	42.000	44.000	48.000	52.000	66.000

Daarnaast zien we een omgekeerde trend bij de groep zzp'ers die meer omzet (>20%) genereren en tegelijkertijd minder uren in loondienst maken (>8 uur per week).

2024 q1	2024 q2	2024 q3	2024 q4	2025 q1	2025 q2
59.000	62.000	59.000	57.000	45.000	44.000

Hiermee is een stijgende trend zichtbaar van zzp'ers die minder omzet genereren en tegelijkertijd meer uren in loondienst werken. Tegelijkertijd zien we een trend van minder zzp'ers die meer omzet genereren als zzp'er en minder uren in loondienst zijn gaan werken.

3) Analyse op basis van de Enquête Beroepsbevolking

In de enquête beroepsbevolking worden mensen per kwartaal gevraagd naar hun hoofdbaan (1^e werkring). Daarmee is het mogelijk om mensen die van het ene op het andere kwartaal wisselen van hoofdbaan in beeld te brengen. Met de CBS data was het op dit moment alleen mogelijk te kijken naar zelfstandigen in totaal (zelfstandigen met en zonder personeel). Zzp'ers (zelfstandigen met personeel) zijn bovendien een relatief klein deel van de groep zelfstandigen, waardoor ontwikkelingen in de groep zelfstandigen voornamelijk door zzp'ers (zelfstandigen zonder personeel) gedreven worden.

Uit deze analyse blijkt van alle mensen die in Q4 2024 zelfstandige waren, zo'n 4,17% een kwartaal later werknemer was. Dat is een toename van 1,8%-punt ten opzichte van het vierde kwartaal van het jaar ervoor. Ook in Q3 2024 en Q1 2025 zien we een toename ten opzichte van een jaar eerder van respectievelijk 0,46%-punt en 1,24%-punt. Beperking hierbij is dat het niet zeker is of deze mensen ook daadwerkelijk stoppen als zelfstandige. Het gaat om een wisseling van 1^e werkring, wat betekent dat mensen eerder aangaven dat zij eerder de meeste uren werkten als zelfstandige, maar in het kwartaal daarna aangeven de meeste uren als werknemer te werken.