

Vergaderjaar 2024–2025

**31 311**

## **Zelfstandig ondernemerschap**

**Nr. 280**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2024

In deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, over de publicatie van het Handhavingsplan arbeidsrelaties 2025. Dit handhavingsplan is 18 december 2024 gepubliceerd op de website van de Belastingdienst.<sup>1</sup> Hiermee geven we tevens uitvoering aan de toezegging om uw Kamer te informeren over de publicatie van het handhavingsplan en de daarin opgenomen moties inzake de handhaving zzp, die hierna verder worden toegelicht.<sup>2</sup>

We begrijpen dat de opheffing van het handhavingsmoratorium een spannend moment voor werkgevers en werkenden is en dat dit van iedereen inspanning vergt. De opheffing van het handhavingsmoratorium is echter ook een noodzakelijke stap in de normalisering van de handhaving en is een belangrijk onderdeel van de drie lijnen (gelijker speelveld, meer duidelijkheid en verbetering handhaving) die het kabinet heeft ingezet om de balans op de arbeidsmarkt te herstellen. Daarom gaat de Belastingdienst vanaf 1 januari 2025 weer volledig handhaven op de kwalificatie van de arbeidsrelaties. In het Handhavingsplan arbeidsrelaties 2025 geeft de Belastingdienst aan hoe deze handhaving wordt vormgegeven en wat de gevolgen zijn van het opheffen van het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025. De Belastingdienst heeft daarbij, zoals toegezegd aan uw Kamer, aandacht voor een «zachte landing». Dit is nader uitgewerkt in het handhavingsplan.

#### **Zachte landing**

Het opheffen van het handhavingsmoratorium betekent dat vanaf 1 januari 2025 weer met terugwerkende kracht naheffingen loonheffingen opgelegd kunnen worden. Dit kan slechts met terugwerkende kracht tot 1 januari 2025. Dit betekent dat feitelijk een ingroeimodel van toepassing

<sup>1</sup> [https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures\\_en\\_publicaties/handhavingsplan-arbeidsrelaties](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures_en_publicaties/handhavingsplan-arbeidsrelaties)

<sup>2</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 277

is tot 2030. Pas in 2030 kan de Belastingdienst weer tot 5 jaar terug correctieverplichtingen en naheffingsaanslagen opleggen. 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. Naar aanleiding van de motie Aartsen c.s.<sup>3</sup>, zorgt de Belastingdienst voor een zachtere landing. Hoe de motie Aartsen c.s. en hoe de zachte landing verder vorm krijgen, is in paragraaf 3.1.1. van het handavingsplan nader uitgewerkt. De Belastingdienst kiest conform de uitvoerings- en handavingsstrategie uit een mix van handavingsinstrumenten die het best bijdragen aan het bevorderen en behouden van het fiscale nalevingsgedrag.

De Belastingdienst zal zijn risicogerichte handhaving blijven voortzetten na opheffen van het handavingsmoratorium. Schijnzelfstandigheid komt in alle sectoren voor. De Belastingdienst zal bij het toezicht alle mogelijke signalen en risico's verwerken. De motie Aartsen roept op tot aandacht voor probleemgevallen zoals gedwongen zelfstandigen, onderbetalingen, evidente schijnzelfstandigen en arbeidsmigratie. Deze groepen worden meegenomen in het risicogerichte toezicht. Voor niet alle groepen heeft de Belastingdienst voldoende gegevens om ze als aparte groep te behandelen. Wel is in paragraaf 3.2.8 van het handavingsplan opgenomen dat we de doelgroep arbeidsmiddelaars meer gestructureerd aandacht zullen geven. Eveneens wil ik benadrukken dat de Belastingdienst streeft naar eenheid van beleid en uitvoering. Er is een vaktechnische structuur ingericht om de eenheid van beleid en uitvoering te borgen. Er wordt uiteraard gekeken naar signalen dat inspecteurs verschillende uitgangspunten zouden hanteren zoals het Kamerlid van Dijk (CDA) aangaf tijdens het afgelopen tweeminutendebat.<sup>4</sup>

In de handhaving heeft de Belastingdienst ruimte voor maatwerk en oog voor de menselijke maat. De zachte landing krijgt o.a. vorm door onderstaande maatregelen. In 2025 start het risicogerichte toezicht op schijnzelfstandigheid met een bedrijfsbezoek. Bij een bedrijfsbezoek gaat de inspecteur in gesprek over de inhuur van zelfstandigen. In dit stadium is 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. Hierdoor krijgt een ondernemer de kans om zijn bedrijfsvoering te verbeteren. Dat kan op verschillende manieren. Een ondernemer kan ervoor kiezen schijnzelfstandigen in dienst te nemen. Het zou ook kunnen dat een wijziging van de manier waarop de opdracht wordt uitgevoerd, ertoe leidt dat daadwerkelijk sprake is van een opdracht die wordt uitgevoerd door een zzp'er. Op deze manier wordt de opdrachtgever, zoals de motie Aartsen c.s. verzoekt, gewaarschuwd. 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. De inspecteur kan overgaan tot het instellen van een boekenonderzoek als ingeschat wordt dat er sprake is van grote risico's op schijnzelfstandigheid en het risico dat de opdrachtgever blijft werken met schijnzelfstandigen. De inspecteur kan het boekenonderzoek richten op de meest recente tijdvakken zodat het financieel risico in eerste instantie beperkt blijft. Bij een constatering van het niet naleven van de fiscale regels kunnen dan naheffingen loonheffingen worden opgelegd, maar niet verder terug dan 1 januari 2025. Op deze wijze krijgen onder-

<sup>3</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 264

<sup>4</sup> TZ202409-035

nemers de ruimte om het goed te doen en zich te houden aan de wet- en regelgeving. Dit is belangrijk voor de zachte landing, waarvoor het lid Aartsen expliciet aandacht heeft gevraagd in het commissiedebat zzp van 12 september jl.

Verder zal de Belastingdienst, naar aanleiding van de motie Flach-Aartsen<sup>5</sup> het eerste jaar (2025) geen boetes opleggen. Dit geldt zowel voor de verzuimboetes als de vergrijpboetes. Ten slotte blijven, naar aanleiding van de motie Van Oostenbruggen c.s.<sup>6</sup>, alle goedgekeurde modelovereenkomsten van kracht tot eind 2029. Als in de praktijk wordt gewerkt zoals in de modelovereenkomst is opgenomen, kan de opdrachtgever erop vertrouwen dat hij geen loonheffingen verschuldigd is.

Het handavingsmoratorium opheffen is een forse stap die het nodige zal vergen van zowel werkgevers en werkenden als de Belastingdienst. Over een periode van meer dan acht jaar is er onvoldoende aandacht geweest voor het juist kwalificeren van arbeidsrelaties. Het opheffen van het moratorium zal voor werkgevers en werkenden en de Belastingdienst daarom een grote verandering zijn. Aandacht voor handhaving acht het kabinet echter noodzakelijk voor een toekomstbestendige arbeidsmarkt en een houdbaar belasting- en socialezekerheidsstelsel. Daarom wil het kabinet de noodzakelijke beweging op de arbeidsmarkt zo goed mogelijk begeleiden. SZW en de Belastingdienst informeren betrokken partijen, zoals brancheorganisaties of andere partijen die een specifieke groep van stakeholders vertegenwoordigen, over de kwalificatie van een arbeidsrelatie en de handhaving hierop. Op de website [www.hetjuistecontract.nl](http://www.hetjuistecontract.nl) is een brochure met voorbeelden per sector opgenomen bedoeld om een aantal duidelijke situaties weer te geven en zo belanghebbenden op een eenvoudige manier een idee te geven wanneer sprake is van werken als zelfstandige of van een arbeidsovereenkomst. SZW en de Belastingdienst verzorgen hiervoor ook bijdragen aan voorlichtingsbijeenkomsten en webinars, zoals bijvoorbeeld het webinar dat via de website [www.hetjuistecontract.nl](http://www.hetjuistecontract.nl) terug te kijken is. Goede communicatie maakt onderdeel uit van de zachte landing die door het kabinet wordt beoogd.

Het doel is de handhaving op de kwalificatie van arbeidsrelaties te normaliseren. Dit betekent dat vanaf 1 januari 2026 de handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelatie weer vorm krijgt binnen de reguliere handavingsplannen en weer plaatsvindt zoals voor alle andere belastingmiddelen.

Het kabinet heeft het opheffen van het handavingsmoratorium vanaf 2022 zorgvuldig voorbereid. In de Kamerbrief van 24 juni 2022<sup>7</sup> is uiteengezet dat er niet één simpele oplossing is en dat het kabinet daarom heeft gekozen om maatregelen te nemen langs de drie lijnen (gelijker speelveld, meer duidelijkheid en verbetering handhaving) om de balans op de arbeidsmarkt te herstellen.

Met de opheffing van het handavingsmoratorium en de hierboven toegelichte stappen heeft het kabinet er vertrouwen in dat we deze noodzakelijke stap zetten, en tegelijkertijd ondernemers de ruimte krijgen om het goed te doen.

De Staatssecretaris van Financiën,  
T. van Oostenbruggen

<sup>5</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 266

<sup>6</sup> Kamerstuk 31 311, nr. 275

<sup>7</sup> Kamerstuk 31 066, nr. 1094