

Vergaderjaar 2018–2019

**29 544**

**Arbeidsmarktbeleid**

**31 066**

**Belastingdienst**

**Nr. 892**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 2019

In het VAO Arbeidsmarktbeleid van 6 maart jl. zijn drie moties ingediend die betrekking hebben op de Belastingdienst (Handelingen II 2018/19, nr. 59, item 6). Hierbij ontvangt u de beoordeling van deze moties.

De drie ingediende moties spreken over het handhaven op schijnzelfstandigheid. Wij hechten er aan te benadrukken dat het begrip schijnzelfstandigheid geen welomschreven juridisch begrip is. De handhaving door de Belastingdienst die hier aan de orde is betreft de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie in relatie tot de loonheffing. Daarnaast houdt de Inspectie SZW risicogericht toezicht op de publiekrechtelijke arbeidswetgeving, in het bijzonder de Wet minimumloon. Bij dit toezicht kan schijnzelfstandigheid een onderdeel zijn van de overtreding en kan de Inspectie handhavend optreden. Hieronder lichten wij de handhaving door de Belastingdienst verder toe bij de drie specifieke moties.

Voordat we ingaan op de moties lichten we graag in zijn algemeenheid toe wat de Belastingdienst in het kader van toezicht op de kwalificatie van arbeidsrelaties doet.

Vanwege onrust en onzekerheid bij opdrachtgevers en opdrachtnemers over de wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (hierna: wet DBA) en in afwachting van nieuwe wetgeving, heeft het kabinet een handhavingsmoratorium ingesteld. Dat betekent dat de handhaving door de Belastingdienst op de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen is opgeschort behoudens situaties van «kwaadwillendheid». Alleen in het geval van «kwaadwillendheid» kan de Belastingdienst handhaven door het opleggen van naheffingen en boetes. Ondanks dit handhavingsmoratorium zit de Belastingdienst niet stil. De Belastingdienst houdt toezicht op de juiste kwalificatie van arbeidsrelaties voor de loonheffingen, geeft voorlichting en biedt een helpende hand bij de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Hiermee vergroot de Belastingdienst de kennis bij opdrachtgevers en kunnen zij hun werkwijze in overeenstemming brengen met de huidige regelgeving. In de brief van de

Staatssecretaris van Financiën over de Rapportage Toezichtsplan Arbeidsrelaties van 5 maart jl. is uitgebreid ingegaan op de verrichte bedrijfsbezoeken en de overige toezichtsactiviteiten.<sup>1</sup>

**Motie Smeulders (Groenlinks), motie met Kamerstuk 29 544, nr. 883**

De motie constateert dat de Belastingdienst nog niet handhavend heeft opgetreden richting bedrijven die werken met schijnzelfstandigen, maar alleen «coachend» en overweegt dat daar weinig afschrikwekkende werking van uitgaat richting kwaadwillende bedrijven. De motie verzoekt de regering om niet alleen het gesprek aan te gaan en te coachen, maar daadwerkelijk over te gaan tot het opleggen van naheffingen en boetes.

*Beoordeling*

Zoals hiervoor reeds aangegeven heeft het kabinet een handhavingsmoratorium ingesteld. Dat betekent dat de handhaving door de Belastingdienst op de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen is opgeschort behoudens situaties van «kwaadwillendheid». Alleen in het geval dat de Belastingdienst constateert en ook kan aantonen dat sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking én van «kwaadwillendheid», kan de Belastingdienst een naheffingsaanslag loonheffingen eventueel met een boete opleggen. Bij het aantonen van «kwaadwillendheid» bestaat dus altijd een zware bewijslast voor de Belastingdienst. Bovendien ziet de Belastingdienst dat contact en overleg met de opdrachtgever in de meeste gevallen al leidt tot aanpassing van de werkwijze en dus tot verbetering. Van «kwaadwillendheid» is dan geen sprake. Handhaving in alle gevallen waar de motie van de heer Smeulders om verzoekt, vraagt dus om een gewijzigd kabinetsbeleid op het punt van het handhavingsmoratorium. Het zonder meer loslaten van dat handhavingsmoratorium zal aanleiding geven tot onrust. In het verleden heeft een dergelijke onrust ertoe geleid dat opdrachtgevers terughoudend werden om zzp'ers in te huren. Vandaar dat dit kabinet er de voorkeur aan geeft het handhavingsmoratorium pas (gefaseerd) af te bouwen als de vervanging van de wet DBA zoals voorzien in het regeerakkoord is afgerond.

Het is de taak van de Belastingdienst om op basis van de relevante wet- en regelgeving toezicht te houden op de afdracht van loonheffingen en in dat kader zich een oordeel vormt over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Daarvoor past de Belastingdienst zijn uitvoerings- en toezichtstrategie toe die erop gericht is het voldoen van de verplichtingen voor belasting- en afdrachtplichtigen zo eenvoudig mogelijk te maken. De Belastingdienst kiest voor het voorkomen van fouten en voor een aanpak die het burgers en bedrijven zo eenvoudig mogelijk maakt het goed te doen. Verreweg de meeste burgers en bedrijven willen dat ook, maar worstelen met het voldoen aan de verplichtingen zoals de wet- en regelgeving die voorschrijft. In het Jaarplan Belastingdienst 2019 is deze aanpak uitgebreid toegelicht.<sup>2</sup> Waar nodig treedt de Belastingdienst handhavend op door een correctie op de aangifte te doen. Wij willen nadrukkelijk het beeld wegnemen dat de Belastingdienst uitsluitend toezicht op de naleving van fiscale verplichtingen houdt door boetes op te leggen.

Om bovengenoemde redenen ontraden wij de motie.

<sup>1</sup> Kamerstuk 31 066, nr. 462.

<sup>2</sup> Kamerstuk 31 066, nr. 439.

### **Motie Van Kent (SP), motie met Kamerstuk 29 544, nr. 886**

De motie roept de regering op te onderzoeken of de Belastingdienst voldoende capaciteit heeft voor het aanpakken van schijnzelfstandigheid en indien nodig extra capaciteit hiervoor vrij te maken.

#### *Beoordeling*

Het begrip schijnzelfstandigheid is geen welomschreven juridisch begrip. De Belastingdienst controleert of de juiste aangifte loonheffingen wordt gedaan en de heffingen worden ingehouden, afgedragen en betaald. Dat houdt in dat arbeidsrelaties die een (fictieve) dienstbetrekking zijn, ook in de aangifte loonheffingen moeten zijn verantwoord. Dit betekent dat arbeidsrelaties die ten onrechte buiten de aangifte loonheffingen zijn gehouden tot een correctie kunnen leiden. Dit geldt uiteraard alleen als de Belastingdienst de bewijslast ten aanzien van een (fictieve) dienstbetrekking rond krijgt. Tijdens het handhavingsmoratorium komt daar nog bij dat de Belastingdienst alleen kan handhaven bij kwaadwillenden. Indien de motie zo moet worden gelezen dat hij uitsluitend betrekking heeft op het aanpakken van schijnzelfstandigheid, moeten wij de motie ontraden.

Indien de motie oproept om te onderzoeken of de Belastingdienst voldoende capaciteit heeft voor het toezicht houden op de juiste kwalificatie van arbeidsrelaties voor de loonheffingen verwijzen wij naar de brief van de Staatssecretaris van Financiën over de Rapportage Toezichtsplan Arbeidsrelaties van 5 maart jl.<sup>3</sup> Daarin is aangegeven dat u voor de zomer nader wordt geïnformeerd over de toezicht- en handhavingsstrategie van de Belastingdienst en de afbouw van het handhavingsmoratorium. Tevens geven we dan inzicht in het risicogericht toezicht door de Inspectie SZW op de naleving van de publiekrechtelijke arbeidswetgeving. Overigens kan bij toezicht op de arbeidswetgeving door de Inspectie SZW schijnzelfstandigheid een onderdeel zijn van de overtreding en kan de Inspectie handhavend optreden met als doel om bij de betrokken bedrijven een gedragsverandering te realiseren.<sup>4</sup> Om tegemoet te komen aan de wens van uw Kamer streven wij ernaar u ruimschoots voor het zomerreces te informeren over deze strategie. Indien wij de motie in deze zin mogen uitleggen, verzoeken wij de heer Van Kent de motie aan te houden tot uw Kamer kennis heeft kunnen nemen van de genoemde toezichtstrategie.

### **Motie Gijs van Dijk (PvdA), motie met Kamerstuk 29 544, nr. 887**

De motie constateert dat bij slechts 10% een vervolgonderzoek wordt ingesteld vanwege het vermoeden van kwaadwillendheid en dat het merendeel van de bezochte bedrijven de regels rondom het beoordelen van de arbeidsrelatie niet goed toepast. De motie overweegt dat hieruit blijkt dat de Belastingdienst niet adequaat kan handhaven op schijnzelfstandigheid omdat kwaadwillendheid veelal zonder rechterlijke uitspraak niet is vast te stellen. De motie verzoekt de regering ondanks het moratorium op handhaving, premies en loonbelasting te innen indien er sprake is van een arbeidsovereenkomst.

#### *Beoordeling*

Wij achten het van belang heffing en inning als twee pijlers van belastingheffing uit elkaar te houden. De Belastingdienst verzorgt onder meer de heffing van loonbelasting, de premie volksverzekeringen, de inkomensaf-

<sup>3</sup> Kamerstuk 31 066, nr. 462.

<sup>4</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 877.

hankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet en de premies werknemersverzekeringen. De heffing van de loonbelasting en de premie volksverzekeringen vindt plaats in de vorm van een zogenaamde afdrachtsbelasting; de inhoudingsplichtige houdt deze in op het loon en draagt deze bedragen periodiek af aan de Belastingdienst. De inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet en de premies werknemersverzekeringen zijn voor rekening van de werkgever en worden periodiek door de werkgever voldaan gelijktijdig met de afdracht van de loonbelasting en de premie volksverzekeringen. Indien sprake is van een dienstbetrekking worden deze bedragen op deze wijze dus reeds geheven en ingevorderd. Omgekeerd is van innen geen sprake op het moment dat geen materiële belastingschuld voor de loonheffingen is vastgesteld, zoals in het geval dat er geen sprake is van een dienstbetrekking. De motie van de heer Van Dijk heeft betrekking op de situaties dat er een discussie bestaat over de vraag of sprake is van een dienstbetrekking en dus een materiële belastingschuld. De Belastingdienst kan in dergelijke situaties, indien er discussie is over de vraag of er al dan niet sprake is van een dienstbetrekking vanwege het door het kabinet ingestelde handhavingsmoratorium alleen handhaven indien er sprake is van «kwaadwillendheid».

De motie vraagt feitelijk het huidige handhavingsmoratorium los te laten. Zoals hiervoor al aangegeven in ons oordeel op de motie van de heer Smeulders is het naar onze mening niet gewenst het handhavingsmoratorium los te laten voordat de vervanging van de DBA zoals voorzien in het regeerakkoord is afgerond. Om die reden ontraden wij deze motie.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
W. Koolmees

De Staatssecretaris van Financiën,  
M. Snel