

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

## 713

Vragen van het lid **Maatoug** (GroenLinks) aan de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *naheffingen bij schijnzelfstandigheid* (ingezonden 16 september 2022).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Rij** (Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst), mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ontvangen 10 november 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 232.

### Vraag 1

Hoe vaak zijn bij zelfstandigen geen werknemersafdrachten gedaan, terwijl dit wel moest?

### Antwoord 1

Het is naar de aard van de zaak niet mogelijk om aan te geven wat het aantal zzp'ers is dat volgens het arbeidsrecht eigenlijk als werknemer zou moeten worden aangemerkt.<sup>1</sup> Hoe hoog de non-compliance op dit terrein precies is, is niet duidelijk; daarom is geen informatie voorhanden hoe vaak het voorkomt dat een opdrachtgever ten onrechte geen loonheffingen heeft afgedragen.

### Vraag 2 en 4

Klopt het dat voormalig (schijn)zelfstandigen worden geconfronteerd met naheffingen in het geval zij hun recht halen? Hoe vaak is dit het geval? Als u dit niet inzichtelijk heeft, kunt u dit in kaart brengen?

Hoe gaan de verschillende belastingkantoren om met schijnzelfstandigheid en naheffingen van werkgeverspremies, premies voor werknemersverzekeringen en naheffingen in verband met de loonheffing, met de inkomstenbelasting en fiscale faciliteiten, zoals aftrekposten, toeslagen en de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers (TOZO)? Bij wie worden deze verhaald? Bestaat er een verschil in behandeling tussen verschillende belastingkantoren en zo ja, welke verschillen?

<sup>1</sup> Zie: Kamerstuk 29 544, nr. 1075.

#### Antwoord 2 en 4

In de situatie dat een opdrachtgever ten onrechte een arbeidsrelatie niet heeft aangemerkt als een dienstbetrekking (en geen sprake is van kwaadwillendheid) wordt een aanwijzing gegeven aan de opdrachtgever/werkgever. Als deze aanwijzing niet wordt opgevolgd, wordt een correctieverplichting opgelegd om alsnog voor die arbeidsrelatie de loonbelasting en de premie voor de volksverzekeringen in te houden en af te dragen en de premie voor de werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet af te dragen. De correctieverplichting en naheffingsaanslag kan worden opgelegd met terugwerkende kracht tot het moment van de aanwijzing. Bij het niet (geheel) voldoen aan de correctieverplichting kan de Belastingdienst een naheffingsaanslag opleggen aan de opdrachtgever/werkgever voor het bedrag dat er naar schatting niet of te weinig is gecorrigeerd.

Vaststelling van een dienstbetrekking kan ook gevolgen hebben voor de inkomstenbelasting van de opdrachtnemer, die voor de betreffende arbeidsrelatie dan gekwalificeerd wordt als werknemer. Zo kan er, afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het individuele geval, bijvoorbeeld geen recht op ondernemersfaciliteiten bestaan en geen kostenafrek mogelijk zijn als blijkt dat sprake is van een dienstbetrekking. De inkomstenbelasting is verschuldigd door de opdrachtnemer en kan niet worden verhaald op de opdrachtgever. Een wijziging in het inkomen van de belastingplichtige, bijvoorbeeld doordat de ondernemersfaciliteiten niet meer van toepassing zijn door het vervallen van het ondernemerschap, kan ook van invloed zijn op inkomensafhankelijke regelingen zoals toeslagen. De vaststelling dat sprake is van een dienstbetrekking kan gezien de toepassingsvoorwaarden ook gevolgen hebben voor de Tozo.

Deze regeling wordt niet door de Belastingdienst uitgevoerd, maar de Belastingdienst dient wel inlichtingen te verstrekken aan de bevoegde instanties op basis van art. 64 van de Participatiewet.

Voor alle belastingdienstkantoren geldt dat er gewerkt wordt op basis van eenheid van beleid en uitvoering. Er is dus geen verschil in behandeling tussen verschillende belastingkantoren.

Omdat het handhavingsmoratorium geldt voor de loonheffingen en niet voor de inkomstenbelasting kan er wel een navorderingsaanslag voor de inkomstenbelasting worden opgelegd aan de werkende. Tot nu toe zijn er binnen de directie MKB van de Belastingdienst, die de aangiften inkomstenbelasting van ZZP'ers behandelt, geen signalen bekend dat er in de in vraag 2 beschreven situatie een navorderingsaanslag is opgelegd.

De Algemene Rekenkamer heeft recent een data-analyse uitgevoerd naar de repressieve handhaving bij zelfstandigen in haar rapport «Focus op handhaving Belastingdienst bij schijnzelfstandigheid» en concludeerde dat de Belastingdienst terughoudend omgaat met de handhaving op schijnzelfstandigheid bij individuele opdrachtnemers.<sup>2</sup>

#### Vraag 3

Worden naheffingen gebruikt als dreigement om te voorkomen dat mensen die eigenlijk werknemer zijn hun recht halen? Heeft u instrumenten om hier tegenop te treden? Wat gaat u hier aan doen?

#### Antwoord 3

Wanneer naheffingen gebruikt worden als dreigement om te voorkomen dat werkenden hun recht halen, is dit een onwenselijke situatie. Op de situatie of dit in de praktijk door opdrachtgevers gebruikt wordt richting werkenden heb ik geen zicht. Naheffingen in de loonheffingen worden opgelegd aan de opdrachtgever. De naheffingsaanslag loonheffingen is een aangelegenheid tussen de Belastingdienst en de opdrachtgever. De werknemer is hierbij in beginsel geen partij.

In ons juridische systeem heeft iedere burger of instantie in beginsel de mogelijkheid om zijn recht te halen. Dit is ook van toepassing in de in deze vraag omschreven situatie.

<sup>2</sup> Kamerstuk 31 066, nr. 998.

#### Vraag 5

Deelt u de opvatting dat de rekening van schijnzelfstandigheid niet bij (kwetsbare) werkenden mag worden gelegd, zeker niet als grote bedrijven niets hoeven te betalen en de wet niet wordt gehandhaafd?

#### Antwoord 5

Het uitgangspunt is dat iedereen zijn of haar arbeidsrelatie moet inrichten binnen de wettelijke kaders en iedere partij die een bepaalde arbeidsrelatie aangaat daarvoor verantwoordelijk is alsmede voor de rechten en plichten die passen bij die arbeidsrelatie. Dit is onafhankelijk van het feit dat men een groot bedrijf, een klein bedrijf of een individuele werkende is. Ik deel dan ook de opvatting dat voorkomen moet worden dat een (van beide) partij(en) de rekening van schijnzelfstandigheid betaalt. Ik ben me ervan bewust dat er in de praktijk een machtsverhouding tussen werkende en degene die het werk verschaft kan bestaan of worden ervaren. In de kabinetsreactie op de rapporten van ARK en ADR<sup>3</sup> is toegezegd de handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen te herijken en versterken. Nog dit jaar zal de voortgangsbrief zzp naar de Kamer worden verzonden, waarin wordt aangegeven hoe dit de komende tijd vorm gaat krijgen.

#### Vraag 6 en 7

Herinnert u zich de uitspraak van de Staatsecretaris, uit het debat zelfstandige zonder personeel van 30 juni jongstleden, dat als er onterecht geen loonheffing is afgedragen door de opdrachtgever, dat de loonheffing niet wordt verhaald op de opdrachtnemer, die eigenlijk een werknemer was? Geldt dat ook voor de inkomstenbelasting voor zover de inkomsten in de inkomstenbelasting als winst uit onderneming of resultaat uit overige werkzaamheden zijn opgegeven?

Gaat u zich ervoor inspannen dat de Belastingdienst de rekening niet gaat verhalen bij werkenden, onder andere bestaande uit; werkgeverspremies, premies voor werknemersverzekeringen, naheffingen in verband met de loonheffing, inkomstenbelasting en fiscale faciliteiten, zoals aftrekposten, toeslagen en de TOZO. Kunt u toezeggen dat individuen geen negatieve gevolgen gaan ervaren door de Belastingdienst? Zo nee, waarom niet? Hoe wordt hierover gecommuniceerd?

#### Antwoord 6 en 7

Het handavingsmoratorium en daarbij behorende beperking met betrekking tot handhaven met terugwerkende kracht geldt alleen voor de opdrachtgevers en voor de loonheffingen. Voor de inkomensheffing bij de opdrachtnemer kan de Belastingdienst zoals gebruikelijk toetsen of sprake is van ondernemerschap en als dat niet het geval is kan de Belastingdienst – als de feiten daartoe aanleiding geven – stellen dat sprake is van loon uit dienstbetrekking. Omdat het handavingsmoratorium niet geldt voor de inkomstenbelasting kan er een navorderingsaanslag voor de inkomstenbelasting worden opgelegd. Tot nu toe zijn er binnen directie MKB van de Belastingdienst, die de aangiften inkomstenbelasting van ZZP'ers behandelt, geen signalen bekend dat er in de in vraag 6 beschreven situatie een navorderingsaanslag is opgelegd. Voor de omzetbelasting geldt een aparte toets of sprake is van ondernemerschap. Informatie hierover is beschikbaar op de website van de Belastingdienst.

Wanneer een opdrachtnemer jarenlang heeft aangegeven als zelfstandige te hebben gewerkt voor de inkomensheffing en over dezelfde jaren – bijvoorbeeld op grond van een rechterlijke uitspraak – een loonvordering gaat indienen, kan dit leiden tot vragen van de Belastingdienst. Het is namelijk niet mogelijk tegelijkertijd twee verschillende standpunten voor de inkomensheffing in te nemen, namelijk voor dezelfde uren tegelijk zelfstandige én werknemer te zijn.

De daadwerkelijke effecten voor de omzetbelasting en inkomensheffingen zijn mede afhankelijk van overige feiten en omstandigheden bij een opdrachtnemer. Het is niet mogelijk hierover in algemene zin conclusies te trekken of toezeggingen te doen over de gevolgen die individuen kunnen gaan ervaren.

<sup>3</sup> Kamerstuk 31 066, nr. 1094.

Situaties kunnen dermate verschillen dat vrijwel in ieder geval een nader onderzoek nodig is.

#### Vraag 8

Bent u bekend met artikel 20 en artikel 125 van de Wet financiering sociale verzekeringen die het respectievelijk verbieden en strafbaar stellen dat de werkgever de door hem verschuldigde premie verhaalt op de werknemer? Is dit aan de orde in Nederland? Heeft u instrumenten om hier tegenop te treden? Wat gaat u hier aan doen?

#### Antwoord 8

Ik ben bekend met artikel 20 en artikel 125 van de Wet financiering sociale verzekeringen. Er zijn bij mij geen signalen bekend dat werkgevers, tegen deze wet in, in het geval van bewezen schijnzelfstandigheid in strijd met de Wet financiering sociale verzekeringen premies die zij verschuldigd zijn verhalen op de werknemer. Deze wet is van toepassing op de premies voor sociale verzekeringen en niet op de loonbelasting. De Wet financiering sociale verzekeringen biedt het instrument om strafrechtelijk op te treden tegen een werkgever indien die situatie zich (in de toekomst wel) zou voordoen.

#### Vraag 9

Herinnert u zich dat de Staatssecretaris in datzelfde debat zelfstandige zonder personeel heeft aangegeven dat het vervolgens de vraag is of een opdrachtgever de loonheffing gaat verhalen op de opdrachtnemer? Deelt u de opvatting dat opdrachtgevers de rekening (waaronder de loonheffing, maar niet uitsluitend de loonheffing) niet bij opdrachtnemers mogen leggen, bijvoorbeeld door uit te betalen loon in te houden? Heeft u instrumentarium om dit aan te pakken? Gaat u zich hiervoor inspannen? Kunt u toezeggen dat individuen hierdoor geen negatieve gevolgen gaan ervaren? Zo nee, waarom niet?

#### Antwoord 9

De loonheffing bestaat uit loonbelasting en premie volksverzekeringen. De werknemer is de belastingplichtige voor de loonbelasting. De loonheffing wordt ingehouden op het loon van de werknemer en afgedragen door de werkgever. De werkgever mag de ten onrechte niet ingehouden loonheffing die van hem is nageheven, in beginsel verhalen op zijn werknemer. Of de werkgever daadwerkelijk een verhaalsrecht heeft wordt bepaald door de uitleg van de overeenkomst tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Voor premies werknemersverzekeringen wordt verwezen naar het antwoord op vraag 8.

#### Vraag 10

Deelt u de opvatting dat de vrijwaringsbepalingen omtrent belastingen en verzekeringen, waaronder loonbelastingen, premies en bijdragen aan sociale zekerheid, die sommige bedrijven in hun overeenkomsten met opdrachtnemers hebben staan, nietig zijn in het geval van schijnzelfstandigheid? Kunt en gaat u hier tegen optreden? Zo nee, waarom niet?

#### Antwoord 10

Vrijwaringsclausules worden opgenomen in contracten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Zolang dit binnen de kaders van de wet is, staat het beide partijen vrij om dit contract in te vullen zoals gewenst. Het is dan ook niet aan een bewindspersoon om hier een uitspraak over te doen, die beoordeling is aan de rechter.

Uit jurisprudentie komt naar voren dat een vrijwaringsclausule in beginsel geldig is, tenzij een beroep daarop naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is. Deze (beperkte) uitzondering biedt een mogelijke ontsnapping voor degene die wordt geconfronteerd met een beroep op een vrijwaringsclausule. Het is aan de rechter om te oordelen of schijnzelfstandigheid hier voldoende grond voor vormt.