

Voortgangsrapportage Toezicht arbeidsrelaties juli 2021 – december 2021

In deze voortgangsrapportage wordt ingegaan op het toezicht door de Belastingdienst. De rapportage betreft de periode juli 2021- december 2021. Met deze voortgangsrapportage wordt uitvoering gegeven aan de motie Palland¹. Dit is de laatste rapportage uit hoofde van het toezichtplan arbeidsrelaties (einddatum 31 december 2021)². Het rapport van de Auditdienst Rijk geeft een uitgebreider beeld van (de knelpunten bij) de uitvoering van het toezicht op arbeidsrelaties door de Belastingdienst. In het najaar 2022 zal door de Belastingdienst de wijze van uitvoering van het toezicht worden herijkt op basis van de aanbevelingen van ADR.

De Belastingdienst houdt toezicht op de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen. De uitvoering hiervan geschiedt binnen de kaders van het handhavingsmoratorium dat het kabinet heeft ingesteld, waarbij alleen gehandhaafd kan worden op kwaadwillendheid of wanneer aanwijzingen (te geven vanaf 1 september 2019) niet binnen redelijke termijn zijn opgevolgd. De toezichtstrategie is uitgewerkt in een toezichtplan waarover de Kamer bij brief van 4 februari 2020 is geïnformeerd.

De voortgang van het toezicht op arbeidsrelaties door de Belastingdienst wordt onderstaand weergegeven. De meetperiode voor de genoemde cijfers betreft de periode van 1 juli 2021 tot en met 31 december 2021.

Algemeen beeld

De uitgevoerde onderzoeken bevestigen opnieuw dat het toezicht op arbeidsrelaties een complexe en bewerkelijke aangelegenheid is. Dit houdt met name verband met wetgeving rondom de kwalificatie van de arbeidsrelatie waarbij sprake is van open normen en een zogenoemde holistische benadering: alle feiten en omstandigheden moeten in onderlinge samenhang worden beoordeeld om de aard van de arbeidsrelatie vast te kunnen stellen. Vergelijkbare feiten en omstandigheden worden bovendien in de jurisprudentie ook niet altijd eenduidig gekwalificeerd. Tegelijkertijd heeft handhaving wel vaak een grote impact op de positie van de opdrachtgever/opdrachtnemer, hetgeen het belang van een zorgvuldige afweging en proportioneel optreden nog eens extra onderstreept.

In de rapportageperiode waren 60 fte (heffing en controle) van de voorziene 80 fte beschikbaar voor het toezicht op DBA. Onderdeel van deze 60 fte zijn 30 fte die tijdelijk uit het reguliere toezicht beschikbaar zijn gesteld. Deze worden op termijn vervangen door 50 fte nieuw geworven en opgeleide medewerkers om te komen tot de voorziene 80 fte. Vanaf juni 2022 komen de eerste nieuwe medewerkers van de opleiding die dan gedurende twee jaar ingewerkt zullen worden.

Voorts heeft de coronacrisis ook in deze rapportageperiode gevolgen gehad voor het toezicht. Waar mogelijk heeft toezicht 'digitaal en op afstand' plaatsgevonden. Gebleken is dat deze nieuwe vorm van toezicht juist voor het toetsen van een arbeidsrelatie lastig is. Daarbij gaat het er immers om materieel te toetsen of in de praktijk wordt gewerkt overeenkomstig de gehanteerde (model) overeenkomsten of zoals geschetst in een vooroverleg. Juist het aanwezig kunnen zijn op de werkvloer van een bedrijf is behulpzaam (en soms noodzakelijk) om een goed beeld van de arbeidsrelatie te krijgen. Fysieke bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken waren vanaf 1 juli tot medio december soms mogelijk, maar wel onder beperkende voorwaarden.

Tevens, met het oog op een versterking van de sturing, zijn er intervisiebijeenkomsten geweest en is de bestuurlijke informatie opgenomen in een performance view. Hierdoor kunnen regiodirecteuren actueel zien wat er gebeurt op hun kantoor en waar ze staan met betrekking tot de voortgang.

Bedrijfsbezoeken

Het doel van een bedrijfsbezoek is een beeld te krijgen hoe het bedrijf op het moment van het bedrijfsbezoek omgaat met de vormgeving en kwalificatie van arbeidsrelaties met opdrachtnemers. Een bedrijfsbezoek is, anders dan een boekenonderzoek, niet gericht op het doen van uitspraken over de aanvaardbaarheid van de aangiften loonheffingen van de onderneming. Een bedrijfsbezoek kan er wel al toe leiden dat een bedrijf zelf besluit zijn werkwijze aan te passen. Op die manier draagt het ook bij aan een betere naleving.

¹ Kamerstukken II 2018/19, 29544, nr. 935

² Zie ook de evaluatie op het toezichtplan door de Auditdienst Rijk en het focusonderzoek op handhaving Belastingdienst bij schijnzelfstandigheid door de Algemene Rekenkamer.

In de rapportageperiode zijn 75 bedrijfsbezoeken afgerond.

Boekenonderzoeken

Een boekenonderzoek kan ingesteld worden als vervolg op een eerder bedrijfsbezoek, maar er kan ook direct een boekenonderzoek ingesteld worden om de relevante feiten en omstandigheden in beeld te krijgen. Het boekenonderzoek is gericht op het kunnen doen van uitspraken over de aanvaardbaarheid van de aangiften loonheffingen van de onderneming. De doorlooptijd van een boekenonderzoek kan variëren van enkele maanden tot soms twee jaar, afhankelijk van de omvang en de complexiteit. Tijdens een boekenonderzoek besluit een bedrijf soms zelf al zijn werkwijze aan te passen, nog voordat eventuele handhaving in beeld komt.

In de rapportageperiode zijn 11 boekenonderzoeken afgerond.

Handhaving

De uitvoering van de handhaving (correcties, naheffingen en/of boetes opleggen) geschiedt binnen de kaders van het handhavingsmoratorium dat het kabinet heeft ingesteld. Daarbij wordt alleen gehandhaafd op *kwaadwillendheid* of wanneer *aanwijzingen* (te geven vanaf 1 september 2019) niet binnen redelijke termijn zijn opgevolgd.

Bij geen van de uitgevoerde boekenonderzoeken is kwaadwillendheid vastgesteld, waarbij ook de zware bewijslast een rol speelt. De volgende drie criteria moeten daarbij namelijk alle drie bewezen worden door de Belastingdienst:

1. er is sprake van een (fictieve) dienstbetrekking;
2. er is sprake van evidente schijnzelfstandigheid;
3. er is sprake van opzettelijke schijnzelfstandigheid.

De interpretatieverschillen in beoordeling die op grond van de huidige wet- en regelgeving en jurisprudentie mogelijk zijn, bieden inhoudingsplichtigen relatief veel ruimte om een zogenoemd 'pleitbaar standpunt' in te nemen dat geen sprake is van een dienstbetrekking. In het geval van een pleitbaar standpunt kan geen sprake zijn van kwaadwillendheid, omdat dan niet kan worden gesproken van evidente en opzettelijke schijnzelfstandigheid.

In deze periode is bij drie boekenonderzoeken een aanwijzing gegeven. Bij één van deze posten heeft inmiddels handhaving plaatsgevonden door middel van een opgelegde correctieverplichting, gevolgd door een naheffingsaanslag. Er zijn geen boetes opgelegd in deze periode.

Handhaving wordt bemoeilijkt door het arbeidsintensieve karakter van een onderzoek. Dit heeft te maken met onder andere de bewijslastverdeling, de holistische benadering van de kwalificatie arbeidsrelaties en een uitgebreidere uitvoeringsprotocol dan normaal gebruikelijk is. Wat ook meespeelt is dat de Belastingdienst uiterst zorgvuldig dient te handelen, opdat er geen marktverstoringen of een 'waterbed effect' optreedt.

Detectie en selectie

Detectie en selectie van opdrachtgevers die veel met externe inhuur werken is complex, omdat de uitbetalingen voor verrichte arbeid die niet aan loonheffingen zijn onderworpen op verschillende manieren in de administraties en de aangiften van de bedrijven worden verantwoord. Daardoor zijn ze in de data van de Belastingdienst in het algemeen niet (eenvoudig) traceerbaar. Er is daarom, met inachtneming van waarborgen rond privacy en rechtsstatelijkheid, een nieuw instrument ontwikkeld, om toch tot een betere detectie te kunnen komen van opdrachtgevers die veel met externe inhuur werken.

Op basis van terugkoppelingen van de gebruikers is het ontwikkelde instrument aangepast. Doel is het instrument effectiever en gebruiksvriendelijker te maken. Middels een pilot (waarbij eenmalig een beperkt aantal signalen uitgeleverd zijn) wordt de bruikbaarheid van het aangepaste instrument bekeken. De pilot is medio juni 2022 afgerond. De pilot wordt in juli en augustus geëvalueerd, om vervolgens – met eventuele aanpassingen komend uit de evaluatie – over gezet te worden naar productie. Overzetten naar productie betekent structureel en periodiek uitleveren van signalen aan de diverse kantoren. Dit kan alleen door middel van een adequate ondersteuning (geautomatiseerd systeem dat voldoet aan AVG wet- en regelgeving) voor de medewerker. Deze ondersteuning kan niet gerealiseerd worden voor het einde van 2022.

Om de uiteindelijke effectiviteit van het ontwikkelde instrument te kunnen beoordelen dient de werking ervan te worden getest. Dit zal plaatsvinden wanneer hiervoor de resultaten uit een representatief aantal afgeronde bedrijfsbezoeken en/of boekenonderzoeken op basis van het

detectie- en selectie instrument beschikbaar zijn. Op dit moment is nog niet aan te geven wanneer dat zal zijn, omdat signalen voor boekenonderzoeken ook uit andere bronnen komen (bijvoorbeeld uit de heffing, uit reguliere onderzoeken Loonheffingen of uit steekproefposten) en die soms een hogere prioriteit dienen te krijgen bij de uitgifte van onderzoeken.

Beoordeling modelovereenkomsten en verzoeken verzekeringsplicht

De verzoeken tot vooroverleg ter beoordeling van een modelovereenkomst stijgen licht door het verlopen van de geldigheidstermijn van 5 jaar van de eerste goedgekeurde overeenkomsten. Door het verstrijken van de geldigheidsdatum zijn er opdrachtgevers die ervoor kiezen om opnieuw in vooroverleg te gaan met de Belastingdienst om zekerheid te krijgen over de kwalificatie van de arbeidsrelatie.

Er zijn in de rapportageperiode 165 verzoeken voor een modelovereenkomst behandeld. Hiervan zijn 67 verzoeken door de indiener afgebroken/ingetrokken, 16 afgewezen en 82 (deels) goedgekeurd. De redenen om af te breken kunnen divers zijn. Het kan dat een al goedgekeurde standaard modelovereenkomst beter past bij de feitelijke situatie, of dat de voorgelegde overeenkomst te onduidelijk is en er een nieuwe overeenkomst wordt voorgelegd. Ook ziet een indiener naar aanleiding van vragen over de ingediende overeenkomst soms af van voortzetten van het vooroverleg.

In de rapportageperiode is daarnaast 186 keer een verzoek beschikking verzekeringsplicht beoordeeld. In een dergelijk verzoek vraagt de (mogelijke) werkgever om voor alle werknemersverzekeringen de verzekeringsplicht vast te stellen ten aanzien van een arbeidsverhouding met de (mogelijke) werknemer. De uitkomsten van de afhandeling van deze verzoeken zijn onderdeel van de individuele klantdossiers en worden niet systematisch bijgehouden.

Sectorspecifieke benadering

De sectorspecifieke benadering is van belang in sectoren waar de problematiek rondom de kwalificatie van arbeidsrelaties sterk speelt en omissies zich in de (deel)sector op soortgelijke wijze lijken voor te doen. Het doel van de sectorspecifieke benadering is om een goede fiscale naleving te krijgen en om marktverstoring (oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden) te voorkomen. De eerste sectorbenaderingen zijn in de zorg, namelijk ziekenhuizen en zelfstandige klinieken; een specifiek deel van de sector bouw, namelijk (grote) bouwprojecten; en de bemiddelingsbureaus en intermediaire partijen in deze (deel)sectoren.

Ten aanzien van de sectorbenadering geldt dat er in de rapportageperiode een aantal (digitale) gesprekken met de koepelorganisaties in de zorg en de bouw zijn geweest. Samen met deze koepelorganisaties zijn we vervolgstappen aan het bepalen. De voortgang hiervan is in de rapportageperiode beïnvloed geweest door de coronacrisis, zowel omdat bij deelnemers andere zaken daardoor urgent(er) aandacht vroegen als door de beperkingen voor fysieke contacten en onderzoeken ter plaatse. Inmiddels zijn de eerste stappen voor bedrijfsbezoeken gemaakt. Met de betrokken koepelorganisaties is afgesproken gezamenlijk te communiceren op het moment dat er concrete resultaten zijn behaald.

Gegevensuitwisseling met de Nederlandse Arbeidsinspectie

De hoge eisen die de privacy wet- en regelgeving stelt, heeft gevolgen voor de samenwerking met de Nederlandse Arbeidsinspectie. Gegevens kunnen niet zo maar binnen en buiten de Belastingdienst gedeeld worden. Er dient zorgvuldig getoetst te worden of aan de eisen die de privacy wet- en regelgeving stelt, wordt voldaan. Zoals eerder aan uw Kamer is aangegeven, zal het nog enkele jaren duren voor de vele bedrijfsprocessen en applicaties van de Belastingdienst allemaal compliant zijn.³ Dit heeft mede te maken met de beperkte beschikbaarheid van de benodigde deskundigen op de arbeidsmarkt. Dit is een knelpunt in de samenwerking met de Nederlandse Arbeidsinspectie, dat ook door de ADR is benoemd in haar evaluatie. De opgedane ervaringen zullen gebruikt worden bij het herijking van het toezicht op arbeidsrelaties in najaar 2022.

Resumé

Samengevat blijkt dat de realisatie van de in te zetten uren in de rapportageperiode is achtergebleven bij de planning. Over heel 2021 is ongeveer 2/3 van de beschikbare capaciteit ingezet. Belangrijke oorzaken hiervoor zijn de gevolgen van de coronacrisis, het arbeidsintensieve karakter van een onderzoek, lastige detectie en selectie van relevante posten en de zorgvuldigheid

³ Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 930, p. 12-13.

waarmee gehandeld moet worden. Een en ander heeft uiteraard een negatief gevolg gehad op de gerealiseerde producten, bijvoorbeeld in termen van afgelegde bedrijfsbezoeken en verrichte boekenonderzoeken.