



Belastingdienst

# Toezichtplan Arbeidsrelaties

oktober 2019 - december 2020

versie 1.0

# Inhoud

0	Managementsamenvatting .....	3
1	Inleiding .....	6
2	Toezichtstrategie arbeidsrelaties .....	6
2.1	Voortbouwen op toezicht zoals dat tot nu toe is uitgevoerd .....	6
2.2	Gebaseerd op uitvoerings- en toezichtstrategie Belastingdienst .....	6
2.3	Inzet mix van instrumenten .....	7
2.4	Handhavingsmoratorium .....	7
2.5	Inzicht in naleving .....	8
3	Doelstelling .....	8
4	Aanpak .....	8
4.1	Algemene communicatie .....	9
4.2	Beoordelen modelovereenkomsten .....	9
4.3	Vooroverleg conform Besluit Fiscaal Bestuursrecht en beschikking verzekeringsplicht .....	10
4.4	Bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken individuele opdrachtgevers .....	10
4.5	Handhaving .....	11
4.5.1	Geven van aanwijzingen, opvolging binnen een redelijke termijn en handhaving .....	11
4.5.2	Kwaadwillendheid .....	12
4.5.3	Doorwerking naar inkomensheffingen en omzetbelasting bij opdrachtnemers .....	12
4.6	Sectorspecifieke benadering .....	13
5	Personele capaciteit .....	14
5.1	Inzet van capaciteit .....	14
5.2	Verdeling over de toezichtsinstrumenten .....	14
5.3	Werving .....	15
6	Opleiden .....	15
7	Samenwerking met Inspectie SZW .....	16
8	Organisatie en besturing .....	16
9	Rapportage - bestuurlijke informatie .....	17

# Toezichtplan Arbeidsrelaties

## 0 Managementsamenvatting

Dit toezichtplan arbeidsrelaties (hierna: het toezichtplan) laat zien hoe toezicht wordt gehouden op de kwalificatie van arbeidsrelaties in het kader van de loonheffingen voor de periode tot en met 31 december 2020.

Het plan bouwt voort op het toezicht zoals dat tot nu toe is uitgevoerd. Het gaat uit van de brief aan de Tweede Kamer van 24 juni 2019 over de toezichtstrategie arbeidsrelaties.

De toezichtstrategie arbeidsrelaties is mede gebaseerd op de resultaten van de uitvoering van het toezichtplan arbeidsrelaties van 1 juli 2018 en het reguliere toezicht. De uitkomsten daarvan waren kort samengevat:

- in een behoorlijk aantal gevallen is sprake van gebrek aan kennis van de wet- en regelgeving en/of van in meer of mindere mate onjuist handelen;
- opdrachtgevers gaven aan de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA) complex en tijdrovend te vinden. Er is niet altijd voldoende personeel te vinden dat bereid is om de werkzaamheden in loondienst te verrichten;
- handhaving is niet eenvoudig vanwege de zware bewijslast voor de Belastingdienst;
- contact en overleg met de opdrachtgever leidde meer dan eens tot aanpassing van de werkwijze en dus tot verbetering.

Het toezichtplan wordt in lijn met de strategie ingevuld met een mix aan instrumenten:

- algemene communicatie, waaronder informatie via website, voorlichting en publicatie van modelovereenkomsten en via handhavingscommunicatie;
- beoordelen van voorgelegde modelovereenkomsten;
- vooroverleg conform Besluit Fiscaal Bestuursrecht en beschikking verzekeringsplicht;
- bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken bij individuele opdrachtgevers;
- sectoraanpak als problematiek breed in de sector speelt.

De Belastingdienst maakt zo gericht mogelijk gebruik van bedrijfs- en boekenonderzoeken door:

- vervolg te geven aan de eerdere bedrijfsbezoeken uit het Toezichtplan 2018;
- een selectie te maken uit de goedgekeurde, niet goedgekeurde en ingetrokken modelovereenkomsten;
- op basis van risicodetectie met behulp van queries uit systemen; en
- op basis van andere signalen, zoals personeelsadvertenties etc.

Omdat boekenonderzoeken tot een standpunt leiden over de kwalificatie van de arbeidsrelatie(s), wordt meer dan in het Toezichtplan 2018 ingezet op boekenonderzoeken. De beoordeling van de kwalificatie van arbeidsrelaties kan ook onderwerp zijn bij regulier toezicht loonheffingen.

- Handhaving: (repressief) handhaven gebeurt bij het toezicht op arbeidsrelaties binnen de kaders van (de afbouw van) het handhavingsmoratorium. Als sprake is van 'kwaadwillendheid' zal de Belastingdienst handhaven. Dit geldt vanaf 1 januari 2020 ook indien opdrachtgevers door de Belastingdienst gegeven aanwijzingen niet (of in onvoldoende mate) binnen een redelijke termijn hebben opgevolgd. De handhaving geschiedt door het opleggen van correctieverplichtingen en/of naheffingsanslagen. Hieraan gaat overigens een zeer zorgvuldige afweging door de Belastingdienst aan vooraf.
- Sectorspecifieke benadering: deze benadering onderscheidt zich van het toezicht bij individuele opdrachtgevers omdat dit opdrachtgevers uit de (deel)sector omvat. Daarbij wordt gebruik gemaakt van elementen uit de hele mix aan toezichtsinstrumenten. De mix kan per sector variëren. Als blijkt dat vanuit de sector bereidheid bestaat om samen met de Belastingdienst de problematiek toekomstgericht op te lossen, voorkomt dat individuele (repressieve) handhaving.

De sectorspecifieke benadering is vooral daar van belang waar de problematiek van kwalificatie van arbeidsrelaties sterk speelt en omissies zich in de sector op soortgelijke wijze lijken voor te doen. Uit eerder onderzoek is naar voren gekomen dat dit zich onder andere voordoet in de zorg, het onderwijs, de ICT, de horeca, detailhandel en de bouw. Niet alle sectoren kunnen tegelijk worden benaderd. In het vierde kwartaal is gestart met een sectorspecifieke benadering in de sector zorg, namelijk ziekenhuizen en zelfstandige klinieken, een specifiek deel van de sector bouw, namelijk (grote) bouwprojecten en bemiddelingsbureaus en intermediaire partijen voor de hiervoor genoemde (deel)sectoren. In 2020 zal dit worden voortgezet en waar mogelijk zal uitbreiding naar andere in het toezichtplan genoemde sectoren (onderwijs, ICT, horeca en detailhandel) of nieuw opgekomen sectoren plaatsvinden.

Voor zover de Belastingdienst bij een individuele opdrachtgever constateert dat sprake is van een dienstbetrekking en handhavend optreedt, kan dit naast consequenties voor de opdrachtgever, ook doorwerking hebben naar de omzetbelasting en inkomensheffingen bij de opdrachtnemer.

De doelstelling van het toezichtplan is het bevorderen van de naleving met de inzet van de mix aan toezichtsinstrumenten en het vergroten van het inzicht in de ontwikkeling van de naleving van wet- en regelgeving inzake kwalificatie van de arbeidsrelatie.

Als Belastingdienst hebben we meer inzicht nodig omdat het toezicht op de kwalificatie van arbeidsrelaties gebeurt in een veelheid aan branches en sectoren terwijl er een dynamische ontwikkeling op de arbeidsmarkt is. Bovendien is het een gevoelig onderwerp. In de praktijk blijkt dat de scheidslijn tussen het werken in dienstbetrekking en het verrichten van vergelijkbare werkzaamheden buiten dienstbetrekking in een substantieel aantal gevallen 'dun' en voor meerdere uitleg vatbaar is, waardoor (pleitbare) standpunten ontstaan. Tegelijk is het een feit dat het in een substantiëler aantal gevallen wel duidelijk is wanneer sprake is van werken in of buiten dienstbetrekking. Voor de Belastingdienst is het belangrijk om marktverstoring te voorkomen.

Inzicht in de naleving is ook van belang om vast te stellen of en hoe na 2020 structureel kan worden gehandhaafd en welke inzet aan mensen en middelen daarvoor noodzakelijk is.

De personele capaciteitsinzet wordt overeenkomstig de brief aan de Kamer van 24 juni 2019 bij MKB en GO met ingang van 1 oktober 2019 opgehoogd van 30 naar 60 fte (40 MKB en 20 GO) en in 2020 van 60 fte naar 80 fte (53 fte MKB en 27 fte GO).

De 80 fte aan personele capaciteit wordt gerealiseerd door medewerkers die tijdens het uitvoeren van toezicht worden ingezet op het beoordelen van arbeidsrelaties in het kader van de DBA. Daar bovenop is er sprake van beperkte indirecte capaciteitsinzet in de vorm van bijvoorbeeld overhead, ICT en communicatie.

Op basis van de beschreven toezichtkeuzes en – activiteiten in dit plan van aanpak wordt de verdeling van de beschikbare capaciteitsinzet initieel als volgt ingeschat.

Capaciteit in fte op jaarbasis	vanaf 1 oktober 2019	2020
bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken	45	50
beoordelen modelovereenkomsten, vooroverleg en sectorspecifieke benadering	15	30
bezwaar en beroep	pm	Pm

In het kader van de intensivering van de handhaving ligt er bij de initiële inzet van de capaciteit een duidelijk accent bij bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken. Daarbij zijn boekenonderzoeken van belang, omdat deze onderzoeken tot een standpunt leiden over de kwalificatie van arbeidsrelaties. Het toezicht is echter ook een dynamisch proces, waarbij op de ontwikkelingen ingespeeld moet kunnen worden. De bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken zijn tegelijkertijd immers onderdeel van een brede mix aan instrumenten die door de Belastingdienst worden ingezet op naleving van een juiste kwalificatie van arbeidsrelaties. Indien de ontwikkeling in uitvoering van dit toezichtplan daarom daartoe aanleiding geeft, leidt dit tot aanpassing van de capaciteitsverdeling.

Er wordt voorzien in werving van 30 fte in 2019 die nodig zijn om de tijdelijke inzet vanuit de bestaande formatie te kunnen compenseren. In 2020 wordt de beoogde 20 fte extra inzet geworven.

De Belastingdienst en de Inspectie szw raken elkaar in hun werk bij de vraag of van een dienstbetrekking sprake is. Daarom werken ze, vanuit hun eigen taken en bevoegdheden, zoveel mogelijk samen in het toezicht op arbeidsrelaties en op eerlijk, gezond en veilig werk. Ze zetten in op een gezamenlijk werkproces ter bevordering van de naleving van de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie in relatie tot de loonheffingen respectievelijk de naleving van de publiekrechtelijke arbeidswetgeving.

Het gezamenlijke werkproces bestaat uit uitwisseling van signalen over schijnzelfstandigheid, uit operationele samenwerking bij complexe en meervoudige vormen van regelovertreding en uit gemeenschappelijke rapportage over de uitkomsten van het gezamenlijke werkproces.

Het gezamenlijke werkproces is gereed in januari 2020 en na één jaar rapporteren de Inspectie szw en de Belastingdienst over de activiteiten die in dit verband zijn verricht.

Dit toezichtplan wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid en aansturing van de Algemeen directeur MKB respectievelijk de Algemeen directeur GO en hun lijnmanagement. Er is voorzien in een Stuurgroep DBA en er is een projectmanager DBA aangewezen.

De rapportage over het project DBA gebeurt via de 4 maands-rapportages van de Algemeen directeur MKB respectievelijk de Algemeen directeur GO aan de Directeur-generaal Belastingdienst aan de hand van de in de jaarcontracten opgenomen inspanning voor deze toezichtsactiviteiten.

Er wordt gerapporteerd over bestede tijd, aantal geraakte klanten, soort en aantal activiteiten en uitkomsten. Deze data moet leiden tot informatie en inzicht over de ontwikkeling van de naleving van wet- en regelgeving in de samenleving.

Op basis van deze gegevens wordt in het kader van een evaluatie – voor zo ver mogelijk – een totaalbeeld gegeven in welke mate de naleving in de periode tot eind 2020 is bevorderd en wordt waar mogelijk inzicht gegeven in de ontwikkeling van de naleving, ook met het oog op de vraag of en hoe ook na 2020 structureel kan worden gehandhaafd en welke inzet van mensen en middelen daarbij nodig is.

23 januari 2020

## 1 Inleiding

Dit toezichtplan arbeidsrelaties voor de periode tot en met 31 december 2020 laat zien hoe de Belastingdienst vormgeeft aan het toezicht op de kwalificatie van arbeidsrelaties in het kader van de loonheffingen.

Het plan bouwt voort op het toezicht zoals dat tot nu toe is uitgevoerd. Het plan gaat uit van de brief aan de Tweede Kamer van 24 juni 2019 over de toezichtstrategie arbeidsrelaties en de afbouw van het handhavingsmoratorium.

Bovenop de al beschikbare capaciteit van 30 fte voor het toezicht komt met ingang van 1 oktober 2019 30 fte extra capaciteit beschikbaar en in 2020 nog eens 20 fte.

## 2 Toezichtstrategie arbeidsrelaties

### 2.1 Voortbouwen op toezicht zoals dat tot nu toe is uitgevoerd

De toezichtstrategie arbeidsrelaties is mede gebaseerd op de resultaten van de uitvoering van het toezichtplan arbeidsrelaties van 1 juli 2018 en het reguliere toezicht. Samengevat waren de resultaten van het toezichtplan arbeidsrelaties:

- er werden 104 bedrijfsbezoeken uitgevoerd. Daarbij leek in 59 gevallen sprake van gebrek aan kennis van de wet- en regelgeving en/of van in meer of mindere mate onjuist handelen;
- opdrachtgevers gaven aan de kwalificatie van arbeidsrelaties als complex en tijdrovend te ervaren. En er is – o.a. als gevolg van de krappe arbeidsmarkt – niet altijd voldoende personeel te vinden dat bereid is om de werkzaamheden in loondienst te verrichten;
- handhaving is niet eenvoudig vanwege de zware bewijslast voor de Belastingdienst – namelijk het aannemelijk maken dat sprake is van een dienstbetrekking én dat sprake is van kwaadwillendheid;
- contact en overleg met de opdrachtgever leidt meer dan eens tot aanpassing van de werkwijze en dus tot verbetering.

### 2.2 Gebaseerd op uitvoerings- en toezichtstrategie Belastingdienst

De toezichtstrategie arbeidsrelaties is gebaseerd op de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst. De strategie is erop gericht dat burgers en bedrijven bereid zijn uit zichzelf (fiscale) regels na te leven, zonder dwingende en kostbare acties van de Belastingdienst. De Belastingdienst maakt aan de hand van de uitvoerings- en toezichtstrategie voortdurend keuzes over de inzet van de beschikbare capaciteit. Om de beschikbare capaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten, worden taken geprioriteerd. De prioritering volgt de lijnen uit de strategie:

- Het creëren van een omgeving waarin het maken van fouten zoveel mogelijk wordt voorkomen;
- Het voor burgers en bedrijven makkelijk maken om de regels na te leven;
- Het toezicht achteraf zo selectief en gericht mogelijk inzetten, afgestemd op (de oorzaken van) het gedrag van burgers en bedrijven. Waar burgers of bedrijven regels bewust niet willen naleven of frauderen wordt naleving afgedwongen (repressief handhaven).

De mix aan instrumenten die de Belastingdienst hanteert (van fouten voorkomen en dienstverlening tot toezicht- en fraudeaanpak) wordt zodanig gekozen, dat zij in hun samenhang het optimale effect op de naleving hebben.

### 2.3 Inzet mix van instrumenten

De Belastingdienst houdt vanuit deze uitgangspunten toezicht op de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen. Voor dit toezicht wordt een mix van instrumenten ingezet. De inzet van verschillende instrumenten in het toezicht dient ertoe om duidelijkheid over de kwalificatie van de arbeidsrelatie te bieden aan opdrachtgevers en opdrachtnemers.

Door de inzet van meer algemene, voor alle opdrachtgevers geldende instrumenten van toezicht (bijvoorbeeld communicatie en gepubliceerde modelovereenkomsten) vergroot de Belastingdienst de kennis bij opdrachtgevers en opdrachtnemers. Hierdoor worden fouten voorkomen, de naleving vergemakkelijkt en de werkwijze van opdrachtgevers en opdrachtnemers in overeenstemming met de huidige regelgeving gebracht.

De inzet in het toezicht heeft betrekking op sectoren (bijvoorbeeld overleg over een branche-overeenkomst) of bij individuele opdrachtgevers (bijvoorbeeld vooroverleg en boekenonderzoeken). Een sectoraanpak heeft naar zijn aard een groter bereik dan toezichtsactiviteiten bij een individuele opdrachtgever. Uit de in 2018 verrichte bedrijfsbezoeken is naar voren gekomen dat dezelfde kwalificatieproblematiek vaak breder voorkomt binnen een bepaalde branche of (deel van een) sector. Dan kan de Belastingdienst voor een sectorspecifieke aanpak kiezen en zal de inzet van de verschillende instrumenten zich zo veel mogelijk toespitsen op de kenmerken van de sector. Zo'n sectorspecifieke benadering geschiedt in samenwerking met relevante stakeholders zoals branche- en beroepsverenigingen.

In de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst geldt dat als regels bewust niet worden nageleefd naleving wordt afgedwongen (repressief handhaven).

Dat is ook het geval bij het toezicht op arbeidsrelaties, uiteraard binnen de kaders van (de afbouw van) het handhavingsmoratorium en na een proces van zorgvuldige afweging aan de kant van de Belastingdienst.

### 2.4 Handhavingsmoratorium

Het kabinet heeft een moratorium ingesteld voor de handhaving bij opdrachtgevers op de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie, vanwege de door de verschillende partijen ervaren onduidelijkheid in wetgeving en de maatschappelijke onrust die zou ontstaan als de Belastingdienst hierop zou gaan handhaven. Alleen indien er sprake is van 'kwaadwillendheid' zal de Belastingdienst handhaven door middel van het opleggen van correctieverplichtingen, naheffingen en boetes. Het kabinet werkt aan maatregelen ter vervanging van de Wet DBA. De nieuwe regelgeving is voorzien in werking te treden op 1 januari 2021. Het huidige moratorium loopt echter tot 1 januari 2020. Daarom heeft het kabinet besloten het handhavingsmoratorium te verlengen tot 1 januari 2021, zij het dat de mogelijkheden tot handhaving gedurende het moratorium worden aangescherpt: vanaf 1 januari 2020 zal de Belastingdienst ook handhaven wanneer opdrachtgevers aanwijzingen van de Belastingdienst, gegeven na 1 september 2019, niet (of in onvoldoende mate) binnen een redelijke termijn opvolgen.

Dit plan gaat over de periode tot eind 2020. Het kabinet heeft aangegeven dat na beoogde invoering op 1 januari 2021 van de wettelijke maatregelen ter vervanging van de wet DBA het huidige handhavingsmoratorium gefaseerd wordt afgebouwd, zodat de markt de tijd krijgt om te wennen aan de veranderde wet- en regelgeving. De wijze van toezicht vanaf 2021 is afhankelijk van de invulling van de beoogde gefaseerde afbouw en is onderdeel van de uitvoeringstoets waarmee de Belastingdienst de impact van de nieuwe wettelijke maatregelen in kaart zal brengen.

## 2.5 Inzicht in naleving

Het is mede met het oog op de inzet na 2020 van groot belang dat de uitvoering van het toezichtplan ook inzicht verschaft in de naleving van de betreffende wet- en regelgeving, want:

- toezicht op het terrein van de kwalificatie van arbeidsrelaties is een gevoelig onderwerp. Het handhavingsmoratorium is immers ingesteld vanwege de door opdrachtgevers en opdrachtnemers ervaren onduidelijkheid in wetgeving en de maatschappelijke onrust die zou ontstaan als de Belastingdienst hierop zou gaan handhaven;
- toezicht op de kwalificatie van arbeidsrelaties bij opdrachtgevers is ook een groot speelveld. Bij alle 650.000 inhoudingsplichtigen voor de loonheffingen zou deze kwalificatieproblematiek kunnen spelen. Ook kan de problematiek spelen bij opdrachtgevers die (nog) niet als inhoudingsplichtigen bekend zijn. Het plan houdt hiermee rekening door gerichte keuzes te maken in de mix van instrumenten;
- er is sprake van een dynamische ontwikkeling op de arbeidsmarkt en in de aard van de arbeidsrelaties. Zo is de indruk dat in een toenemend aantal gevallen de arbeidsrelatie wellicht als dienstbetrekking moet worden gekwalificeerd, maar dat de ingehuurde persoon aangeeft de werkzaamheden uitsluitend buiten dienstbetrekking te willen verrichten. De indruk bestaat dat deze problematiek zich niet beperkt tot een enkele opdrachtgever, maar in verschillende sectoren speelt en zich uitbreidt binnen die sectoren. Voorbeelden zijn de zorg, ICT, onderwijs, horeca, bouw en detailhandel (waaronder platforms). Daarbij staat de Belastingdienst voor de uitdaging om marktverstoring en een ongelijk speelveld te voorkomen.
- in de praktijk blijkt de scheidslijn tussen het werken in dienstbetrekking en het verrichten van vergelijkbare werkzaamheden buiten dienstbetrekking in een substantieel aantal gevallen dun en voor meerdere uitleg vatbaar waardoor een verscheidenheid aan (pleitbare) standpunten ontstaat. Tegelijk is het een feit dat het in een substantiële aantal gevallen wel duidelijk is wanneer sprake is van werken in of buiten dienstbetrekking.

De omvang van het speelveld, de dynamische ontwikkeling op de arbeidsmarkt en de verscheidenheid aan (pleitbare) standpunten maken het toezicht op de kwalificatie tot een gevoelig onderwerp, waardoor het gewenst is om inzicht te hebben in de naleving. Dat is van belang om vast te stellen of en hoe structureel kan worden gehandhaafd ook na 2020 en welke inzet aan mensen en middelen daarvoor noodzakelijk is, verdeeld over een brede mix aan instrumenten. Er zal nog nader worden gespecificeerd welke mogelijkheden er zijn om dit inzicht zo goed mogelijk te verkrijgen (risicogericht selecteren en/of steekproefsgewijs selecteren).

## 3 Doelstelling

De doelstelling van het toezichtplan is:

- bevordering van de naleving in de periode tot eind 2020 met de inzet van de mix aan toezichtsinstrumenten;
- inzicht in de naleving van wet- en regelgeving inzake kwalificatie van de arbeidsrelatie, ook met het oog op de vraag of en hoe structureel kan worden gehandhaafd na 2020 en welke inzet aan mensen en middelen daarvoor noodzakelijk is.

## 4 Aanpak

De aanpak van het toezicht wordt in lijn met de strategie ingevuld met de mix aan instrumenten:

- algemene communicatie, waaronder informatie via website, voorlichting, gepubliceerde modelovereenkomsten en handavingscommunicatie;
- beoordelen voorgelegde modelovereenkomsten;
- vooroverleg conform Besluit Fiscaal Bestuursrecht en beschikking verzekeringsplicht;
- bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken individuele opdrachtgevers;
- handhaving.

Daarnaast is er de sectorspecifieke benadering. De sectorspecifieke benadering bevat elementen uit de hele mix aan instrumenten. De mix kan per sector variëren.



## 4.1 Algemene communicatie

### Informatie via website en voorlichting

Onder meer op [belastingdienst.nl](http://belastingdienst.nl) wordt informatie over de kwalificatie van arbeidsrelaties in het kader van de loonheffingen gegeven. Naast algemene informatie wordt het beoordelingskader voor modelovereenkomsten gegeven en zijn de modelovereenkomsten er gepubliceerd. Met behulp van een groot aantal gepubliceerde brancheovereenkomsten en algemene modelovereenkomsten hebben opdrachtgevers – indien zij de arbeidsrelatie vormgeven en uitvoeren conform deze overeenkomsten – zekerheid of de werkzaamheden buiten dienstbetrekking kunnen worden uitgevoerd. Ook wordt voorlichting gegeven zoals op intermediairdagen.

### Handhavingscommunicatie; communicatiekalender

Communicatie is een belangrijk instrument om de naleving te bevorderen. Met de Corporate dienst Communicatie en met persvoorlichting wordt de vraag afgestemd hoe, op welke momenten en over welke onderwerpen extern te communiceren op basis van de voorgenomen activiteiten en acties die voortkomen uit dit toezichtplan. Dit wordt vastgelegd in een communicatiekalender. Timing in berichtgeving en inhoud en toon van de communicatie zijn van belang om de spin-off zo groot mogelijk te laten zijn om zo bij te dragen aan het vergroten van de bewustwording en kennis dat het juist kwalificeren van de arbeidsrelatie onderdeel is van de werkrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Daarnaast komt er – gericht op hetzelfde doel – een communicatieplan voor de sectorspecifieke aanpak, zodat de kansen voor handhavingscommunicatie benut worden en waar mogelijk dit ook in samenwerking met stakeholders zoals brancheorganisaties in de betreffende sectoren te doen.

Voorbeelden zijn boodschappen die betekenis geven aan de afbouw van het handhavingsmoratorium en die een sectorspecifieke benadering belichten en berichtgeving waarmee een onderzoek met bredere uitstraling naar buiten wordt gebracht.

## 4.2 Beoordelen modelovereenkomsten

Opdrachtgever en opdrachtnemer zijn zelf verantwoordelijk voor de kwalificatie van hun arbeidsrelatie. Als er twijfel is over de vraag of een opdrachtnemer al dan niet als werknemer is aan te merken, kan de Belastingdienst om een oordeel worden gevraagd. Dat kan door het voorleggen van een modelovereenkomst. Er is al een groot aantal gepubliceerde modelovereenkomsten. Er wordt waar mogelijk verwezen naar deze gepubliceerde overeenkomsten, zodat niet onnodig nieuwe modelovereenkomsten ter beoordeling worden voorgelegd.

De Belastingdienst kan er niet voor kiezen een voorgelegde modelovereenkomst niet te beoordelen. Wel is een indirect verband zichtbaar met de andere toezichtsactiviteiten van de Belastingdienst: de mate waarin in individuele gevallen zekerheid vooraf wordt gevraagd, wordt mede beïnvloed door het gepercipieerde risico op correcties achteraf. Het samenstel van instrumenten beïnvloedt daarmee het aantal verzoeken in dit kader.

Met de Wet DBA is het werken met modelovereenkomsten gepresenteerd als hét middel om vooraf duidelijkheid en zekerheid te krijgen over werken buiten dienstbetrekking. Aanvankelijk was de gedachte dat zo'n 40 tot 60 beoordeelde (branche)modelovereenkomsten de gewenste zekerheid konden bieden aan grote groepen die van zo'n branchemodel gebruik konden maken. In werkelijkheid zijn echter ruim 8.000 modelovereenkomsten aan de Belastingdienst voorgelegd, waarvan het overgrote deel door individuele opdrachtgevers en/of opdrachtnemers. Van die voorgelegde overeenkomsten is ongeveer 23% goedgekeurd, d.w.z. door de Belastingdienst beoordeeld dat als gewerkt wordt conform de overeenkomst de werkzaamheden buiten dienstbetrekking kunnen worden verricht. Er zijn rond de 100 algemene en branche-modelovereenkomsten goedgekeurd en als voorbeeld op de website gepubliceerd.

Modelovereenkomsten hebben al met al een beperktere werking dan oorspronkelijk beoogd. Nog geen kwart van de voorgelegde overeenkomsten is goedgekeurd en de verkregen zekerheid is voorwaardelijk van de werkwijze in de praktijk. Het innemen van een standpunt dat geen sprake is van een dienstbetrekking is echter wel arbeidsintensief en vergt hooggekwalificeerde capaciteit.

De eerste modelovereenkomsten zijn beoordeeld in 2015. De geldigheidstermijn van deze beoordeling is 5 jaar. Daarom zullen in 2020 voor de eerste aflopende beoordelingen verzoeken om verlenging worden gedaan die ook capaciteit van de Belastingdienst vragen.

#### **4.3 Vooroverleg conform Besluit Fiscaal Bestuursrecht en beschikking verzekeringsplicht**

De opdrachtgever kan verzoeken om vooroverleg conform het Besluit Fiscaal Bestuursrecht of hij kan verzoeken om een beschikking verzekeringsplicht. Deze verzoeken worden tot nu toe sporadisch gedaan. Bij het verzoek om vooroverleg moeten alle relevante feiten en omstandigheden over de arbeidsrelatie worden aangeleverd, er moet sprake zijn van een concrete (voorgenomen) situatie en er moet sprake zijn van een eigen onderbouwd standpunt over deze arbeidsrelatie. Bij een beschikking verzekeringsplicht kan aan de hand van een al bestaande arbeidsrelatie om een standpunt worden gevraagd en ook hier moeten alle relevante feiten en omstandigheden worden aangeleverd of bekend zijn bij de Belastingdienst. Het verschil met vooroverleg is dat tegen een beschikking verzekeringsplicht bezwaar en beroep openstaat en dat de beschikking verzekeringsplicht met uwv moet worden gedeeld. Een ander verschil is dat de Belastingdienst een beschikking verzekeringsplicht ook ambtshalve kan nemen (bijvoorbeeld na een boekenonderzoek). Zowel voor de verzoeker als voor de Belastingdienst is vooroverleg en een beschikking verzekeringsplicht een arbeidsintensief proces.

#### **4.4 Bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken individuele opdrachtgevers**

De Belastingdienst gaat meer inzet plegen op bedrijfsbezoeken en met name op boekenonderzoeken, gericht op de juistheid van de kwalificatie van de arbeidsrelatie bij individuele opdrachtgevers.

Bij de bedrijfsbezoeken vormt de Belastingdienst zich een beeld over de relevante feiten en omstandigheden. Een boekenonderzoek leidt tot de conclusie of in dan wel buiten dienstbetrekking wordt gewerkt. De bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken kunnen ook onderdeel zijn van een sectorspecifieke benadering. Zie hierna.

De Belastingdienst maakt zo gericht mogelijk gebruik van boekenonderzoeken. Daarbij kan onder andere worden gedacht aan de volgende situaties:

- als twijfel bestaat over de kwalificatie van de arbeidsrelatie;
- nagaan of gewerkt wordt conform de door de Belastingdienst goedgekeurde (model)overeenkomsten;
- nagaan of buiten dienstbetrekking wordt gewerkt bij het ontbreken van een goedgekeurde modelovereenkomst, bijvoorbeeld in het geval dat een verzoek om beoordeling van een modelovereenkomst is ingetrokken of het overleg hierover is afgebroken.

Selectie vindt onder andere plaats op basis van de volgende signalen:

- signalen uit eerdere bedrijfsbezoeken uit 2018 waarbij op basis van het gesprek geconstateerd is dat de opdrachtgever de arbeidsrelatie mogelijk niet juist heeft gekwalificeerd;
- signalen uit de voorgelegde modelovereenkomsten. Vanaf 2015 zijn er ruim 8.000 aan de Belastingdienst voorgelegd. Deze zijn goedgekeurd (23%), niet goedgekeurd (36%) of ingetrokken (41%). Uit deze drie groepen worden opdrachtgevers geselecteerd voor bedrijfsbezoeken, al dan niet gevolgd door een boekenonderzoek;
- signalen op basis van gecombineerde informatie uit systemen die mogelijke risico's detecteert. Voorbeeld: in 2019 nihilaangiften LH waar in het verleden wel aangiften LH zijn gedaan, terwijl de omzet stijgt of gelijk blijft;
- signalen uit het reguliere toezicht;
- andere signalen zoals personeelsadvertenties, klikbrieven, signalen van andere toezichthouders en verzoeken om vooroverleg door een branche of individu.

In het kader van dit toezichtplan kan worden gestart met een bedrijfsbezoek, maar er kan ook direct gekozen worden voor een boekenonderzoek. Voor boekenonderzoeken kan de controleopdracht, afhankelijk van signalen uit de voorbereiding of uit een eerder bedrijfsbezoek, meer omvatten dan alleen de kwalificatie van de arbeidsrelaties. Afhankelijk van de omstandigheden kan gekozen worden voor een deelonderzoek, fiscaaltechnisch onderzoek of een volledig onderzoek. Een voorbeeld van een volledig onderzoek is de steekproef ondernemingen, die de Belastingdienst jaarlijks uitvoert.

Naast het instellen van bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken speciaal in het kader van dit toezichtplan vindt ook regulier toezicht plaats op de loonheffingen. Tijdens deze controles kunnen alle voorkomende loonheffingsonderwerpen, zoals de werkkostenregeling, sectorindeling en gebruikelijkloonregeling, beoordeeld worden, maar ook de beoordeling van kwalificatie van arbeidsrelaties kan onderdeel zijn van het reguliere toezicht. Het is immers niet altijd op voorhand bekend bij welke opdrachtgevers deze kwalificatieproblematiek speelt.

In voorkomende gevallen zal de Belastingdienst een standpunt innemen over de kwalificatie van arbeidsrelaties. Als de Belastingdienst concludeert tot werken in dienstbetrekking, zal hij aanwijzingen aan de inhoudingsplichtige geven. Deze moeten binnen een redelijke termijn worden opgevolgd. Er worden zo nodig vervolgbesochten of vervolgonderzoeken ingesteld om te controleren of de aanwijzingen zijn opgevolgd. Het niet of niet in voldoende mate opvolgen van de aanwijzingen binnen de gestelde termijn leidt vanaf 1 januari 2020 tot handhaving. Een uitzondering in de tijd geldt voor kwaadwillenden. Als daarvan sprake is, zal de Belastingdienst zonder voorafgaande aanwijzingen ook al vóór 1 januari 2020 handhavend optreden. Zoals eerder opgemerkt gaat aan handhaving een zeer zorgvuldige afweging vooraf.

#### **4.5 Handhaving**

Vanaf 1 januari 2020 zal de Belastingdienst – naast handhaving bij kwaadwillenden – ook handhaven wanneer opdrachtgevers aanwijzingen van de Belastingdienst niet of niet in voldoende mate binnen een redelijke termijn opvolgen. Bij handhaving zal de inspecteur een correctieverplichting of naheffingsaanslag opleggen, eventueel met boete.

##### *4.5.1 Geven van aanwijzingen, opvolging binnen een redelijke termijn en handhaving*

De Belastingdienst zal vanaf 1 januari 2020 ook handhaven wanneer opdrachtgevers aanwijzingen van de Belastingdienst niet of niet in voldoende mate binnen een redelijke termijn opvolgen. Dat kan gebeuren bij opdrachtgevers die van de Belastingdienst vanaf 1 september 2019 aanwijzingen hebben ontvangen.

Tijdens onderzoeken kan de Belastingdienst partijen die geen dienstbetrekking hebben beoogd, maar een werkwijze of overeenkomst hanteren die naar de mening van de Belastingdienst wel kwalificeert als een dienstbetrekking, erop wijzen dat een aanpassing van hun werkwijze of overeenkomst nodig is om buiten dienstbetrekking te werken. Aanwijzingen geven begint ermee dat de Belastingdienst expliciet aangeeft op basis van welk samenstel van feiten hij van mening is dat sprake is van een dienstbetrekking. De Belastingdienst geeft schriftelijk aanwijzingen die concreet betrekking hebben op de beoordeelde arbeidsrelatie(s). Omdat nog steeds sprake is van een handhavingsmoratorium, ‘tenzij’, zal de Belastingdienst intern zware eisen stellen aan de onderbouwing van het standpunt dat sprake is van een dienstbetrekking en aan het geven van aanwijzingen. Het is niet mogelijk dat een individuele medewerker zonder raadpleging van en accordering in de vaktechnische lijn hierin beslissingen neemt. Uiteraard documenteert de Belastingdienst alle stappen in het klant- of controledossier.

Opdrachtgevers dienen met die aanwijzingen aan de slag te gaan om hetzij de arbeidsrelatie zodanig vorm te geven dat buiten dienstbetrekking wordt gewerkt, hetzij de arbeidsrelatie vanaf het moment van aanwijzingen als dienstbetrekking te verwerken in de aangifte loonheffingen. Heeft de Belastingdienst aanwijzingen gegeven en kwalificeert de arbeidsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer als een dienstbetrekking, maar is deze niet in de aangifte loonheffingen opgenomen, dan zal de Belastingdienst handhavend optreden. Net als bij de onderbouwing van het standpunt dat sprake is van een dienstbetrekking en het geven van aanwijzing, gelden hiervoor dezelfde zware eisen aan de onderbouwing. Ten eerste omdat het bepalen of sprake is van een dienstbetrekking geen cijfermatig proces is, waarbij de uitkomst de optelsom is van verschillende variabelen. En ook omdat handhavend optreden financiële impact heeft voor opdrachtgever (en opdrachtnemer) in een periode waar in beginsel een handhavingsmoratorium van toepassing is. Zorgvuldigheid is hierbij dus van essentieel belang.

Aanwijzingen moeten binnen een redelijke termijn worden opgevolgd. Een redelijke termijn is in deze context niet voor elke situatie gelijk. Het hangt sterk af van de feiten en omstandigheden in de specifieke situatie. Daarbij kan het onder andere gaan om: grootte van de opdrachtgever, aantal opdrachtnemers die werknemer zijn, of vergelijkbaar werk ook door werknemers wordt verricht, de duur van de opdracht, eventueel in het verleden gemaakte afspraken of afgegeven beschikkingen door de Belastingdienst en hoe groot de impact is van de aanwijzingen op de bedrijfsvoering. Het voorgaande is geen limitatieve opsomming, het zijn slechts voorbeelden van verschillende situaties.

Als redelijke termijn wordt in beginsel 3 maanden gesteld. Als de inspecteur van mening is dat deze termijn korter moet zijn in een specifiek geval, zal hij dat moeten beargumenteren. Als minimale termijn wordt 1 maand aangehouden. Als een opdrachtgever van mening is dat de termijn langer moet zijn dan 3 maanden in zijn specifieke geval, zal hij dat moeten beargumenteren. Als maximale termijn wordt 6 maanden aangehouden.

#### 4.5.2 *Kwaadwillendheid*

Naast de mogelijkheid tot handhaving bij het niet of in onvoldoende mate opvolgen van aanwijzingen door de opdrachtgever, zal de Belastingdienst gedurende het handhavingsmoratorium ook handhaven bij kwaadwillende opdrachtgevers. Kwaadwillenden zijn opdrachtgevers die opzettelijk een situatie van evidente schijnzelfstandigheid laten ontstaan of voortbestaan. Dit betekent dat de Belastingdienst kan handhaven, als de volgende 3 criteria alle 3 bewezen kunnen worden:

- er is sprake van een (fictieve) dienstbetrekking;
- er is sprake van evidente schijnzelfstandigheid;
- er is sprake van opzettelijke schijnzelfstandigheid.

In dergelijke gevallen wordt veelal een oneigenlijk voordeel behaald en/of het speelveld op een oneerlijke manier aangetast.

Zoals aangegeven blijkt in de praktijk de scheidslijn tussen het werken in dienstbetrekking en het verrichten van vergelijkbare werkzaamheden buiten dienstbetrekking in aantal gevallen lastig te trekken en voor meerdere uitleg vatbaar waardoor een verscheidenheid aan (ook in rechte pleitbare) standpunten ontstaat. Daarom is handhaven arbeidsintensief en de uitkomst en opbrengst onzeker, maar niettemin van groot belang als sluitstuk in het palet van toezichtsinstrumenten. Gelet op het vorenstaande gaat aan het uiteindelijk handhaven een grondig proces van afwegen vooraf.

#### 4.5.3 *Doorwerking naar inkomensheffingen en omzetbelasting bij opdrachtnemers*

Voor zover de Belastingdienst bij de opdrachtgever constateert dat sprake is van een dienstbetrekking en handhavend optreedt, kan dit doorwerking hebben naar de omzetbelasting en inkomensheffingen bij de opdrachtnemer. De effecten voor de inkomensheffingen en omzetbelasting zijn mede afhankelijk van overige feiten en omstandigheden bij de opdrachtnemer. Dit toezichtplan ziet op het beoordelen van arbeidsrelaties bij opdrachtgevers.

#### 4.6 Sectorspecifieke benadering

De sectorspecifieke benadering is vooral daar van belang waar de problematiek van 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 naleving te krijgen. In verschillende sectoren gaat het er dan met name om dat arbeidsrelaties die feitelijk als dienstbetrekking kwalificeren ook als zodanig in de loonadministratie worden verantwoord. Voorbeelden van sectoren waarin de kwalificatieproblematiek speelt zijn de zorg, ICT en onderwijs. Dit breidt zich inmiddels uit naar andere sectoren, zoals horeca, bouw en detailhandel (waaronder platforms). De sectorspecifieke benadering onderscheidt zich van het toezicht bij individuele opdrachtgevers omdat deze een (deel)sector omvat en de mix van instrumenten sterk afhankelijk is van de kenmerken van de sector. De sectorspecifieke benadering heeft als voordeel dat deze in beginsel het brede bereik heeft van een hele sector. Dat voorkomt marktverstoring, houdt het speelveld gelijk en is vanuit het oogpunt van naleving effectief en efficiënt. Dit betekent dat de Belastingdienst terughoudend zal zijn met handhaving bij individuele opdrachtgevers als blijkt dat de sectoraanpak door opdrachtgevers in de sector wordt omarmd. Alleen in die gevallen dat opdrachtgevers niet bereid zijn tot een sectorbrede aanpak of zich niet houden aan de sectorbrede afspraken zal de Belastingdienst in die gevallen handhavend optreden. In een verkenning bij de sectorspecifieke benadering zal de Belastingdienst samenwerken met de branche- of koepelorganisaties. Bij een dergelijke verkenning kan het wel nodig zijn om, bijvoorbeeld op basis van deelwaarnemingen, vast te stellen wat de kwalificatie van arbeidsrelaties is. Tegelijk hoeft als onderdeel van die verkenning niet direct handhavend te worden opgetreden als die verkenning leidt tot een sectorspecifieke aanpak die de risico's op een onjuiste kwalificatie binnen de sector aanzienlijk vermindert.

De criteria op basis waarvan vanuit fiscaal perspectief sectoren worden voorgesteld, zijn onder andere:

- Problematiek speelt breed in de sector;
- Omissies lijken zich op soortgelijke wijze in de sector voor te doen;
- Bedrijven melden de problematiek zelf, o.a. via vooroverleg en vragen om een reactie van de Belastingdienst;
- Signalen uit bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken.

Deze niet-limitatieve opsomming kan uitbreiding krijgen na ervaringen met de sectoraanpak en naar aanleiding van signalen uit bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken.

De sectorbenadering vraagt om een hoogwaardige en duurzame netwerksamenwerking. Dat is ook gelijk de uitdaging. Kennis van en ervaring in samenwerken met sector-, branche- en koepelorganisaties is een belangrijk aspect voor succes. Als in sectoren waar de sectoraanpak wordt toegepast (veel) gebruik wordt gemaakt van tussenpersonen en intermediaire partijen, worden deze ook erbij betrokken.

Niet alle hiervoor genoemde sectoren kunnen tegelijk worden benaderd. De sectorspecifieke benadering vraagt specifieke kennis en vaardigheden van zowel medewerkers van de Belastingdienst als bij de sectoren. Daarom is in het vierde kwartaal van 2019 gestart met een sectorspecifieke benadering in enkele sectoren, waarvoor duidelijke signalen uit het onderzoek in 2018 maar ook daarna zijn gekomen en ook vanuit de sector zelf. Naast de bovenstaande criteria is deze keuze gebaseerd op een globale kwantitatieve analyse van sectoren waarin veel zelfstandigen opereren in combinatie met verzoeken om beoordeling van modelovereenkomsten. Dit betreft:

- Zorg: ziekenhuizen en zelfstandige klinieken;
- Bouw: (grote) bouwprojecten;
- Bemiddelingsbureaus en intermediaire partijen in de hiervoor vermelde sectoren.

In de tweede helft van 2020 zal deze benadering naar verwachting worden verbreed als de eerste ervaringen bij de hiervoor vermelde sectoren zijn opgedaan. Dan zal een nieuwe afweging worden gemaakt bij welke andere van de hierboven genoemde sectoren (onderwijs, ICT, horeca en detailhandel) of nieuw opgekomen sectoren deze verbreding zal plaatsvinden.

Waar bij een individuele benadering veelal binnen enkele weken of maanden resultaat van een onderzoek kan worden verwacht, zal dat bij de sectorspecifieke benadering minder snel gaan. (De maximale termijn van zes maanden bij het opvolgen van aanwijzingen, is dan ook niet van toepassing bij de sectorbenadering.) De oorzaak daarvan zal liggen in de input van vele schakels in de sectoren maar ook binnen de Belastingdienst.

De sectorspecifieke aanpak zal in de meeste gevallen als volgt kunnen verlopen:

- Signalen bij de Belastingdienst (o.a. uitkomsten van bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken, gesprekken met opdrachtgevers, vooroverleg en signalen uit de branche) leiden tot selectie en prioritering van sectoren;
- Belastingdienst zoekt contact met relevante stakeholders, zoals branche-, sector- en koepelorganisaties;
- Uit gesprekken tussen Belastingdienst en stakeholders moet blijken of sprake is van gelijke beelden;
- Zo nodig verrichten Belastingdienst en stakeholders (gezamenlijke) onderzoeken ter onderbouwing van beelden;
- Bij voorkeur komt Belastingdienst in afstemming met de relevante stakeholders tot een wijze van aanpak;
- Belastingdienst en stakeholders stellen vast wat de toekomstige norm zal worden;
- Opdrachtgevers in de sector krijgen een tijdpad om te voldoen aan de toekomstige norm;
- Belastingdienst en stakeholders evalueren de uitkomsten van beelden en uitkomsten van onderzoeken;
- Belastingdienst en stakeholders evalueren de naleving van de norm en sturen zo nodig bij.

Het voorgaande is geen limitatieve opsomming van de stappen, maar geeft indicatief aan hoe een sectorspecifieke aanpak zou kunnen verlopen.

## 5 Personele capaciteit

### 5.1 Inzet van capaciteit

Aan fte wordt in 2020 overeenkomstig de brief aan de Kamer van 24 juni 2019 ingezet bij MKB en GO:

- 30 fte heffingsmedewerkers die de Belastingdienst bij de inwerkingtreding van de Wet DBA beschikbaar gesteld kreeg;
- met ingang van 1 oktober 2019 daarenboven 30 fte medewerkers toezicht buiten die met ingang van 1 oktober tijdelijk worden vrijgemaakt vanuit de bestaande formatie (in het vierde kwartaal 2019 worden 30 fte medewerkers geworven);
- 20 fte medewerkers toezicht die in 2020 worden geworven.

De 80 fte aan personele capaciteit wordt gerealiseerd door medewerkers die tijdens het uitvoeren van toezicht worden ingezet op het beoordelen van arbeidsrelaties in het kader van de DBA.

Daar bovenop is sprake van beperkte indirecte capaciteitsinzet. Het betreft inzet voor het begeleidende project DBA, inzet vanuit MKB en P voor IH-aspecten, vanuit KI&S en Corporate dienst Communicatie voor website etc., vanuit Corporate dienst Vaktechniek voor de vaktechnische begeleiding en inzet vanuit CAP voor massale processen. Deze capaciteit is niet afzonderlijk begroot.

### 5.2 Verdeling over de toezichtsinstrumenten

De personele capaciteitsinzet wordt overeenkomstig de brief aan de Kamer van 24 juni 2019 bij MKB en GO met ingang van 1 oktober 2019 opgehoogd van 30 naar 60 fte (40 MKB en 20 GO) en in 2020 van 60 fte naar 80 fte (53 fte MKB en 27 fte GO).

Op basis van de beschreven toezichtkeuzes en – activiteiten in dit toezichtplan is de initiële verdeling van de beschikbare capaciteitsinzet over de toezichtsinstrumenten op dit moment als volgt:

Initiële capaciteitsinschatting in fte toezicht arbeidsrelaties 2019 (op jaarbasis)	vanaf 1 oktober 2019	2020
bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken	45	50
beoordelen modelovereenkomsten, vooroverleg en sectorspecifieke benadering	15	30
bezwaar en beroep	pm	pm

In het kader van de intensivering van de handhaving ligt er bij de initiële inzet van de capaciteit een duidelijk accent op bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken. Het toezicht is echter ook een dynamisch proces waarbij op de ontwikkelingen ingespeeld moet kunnen worden. Indien de ontwikkeling in uitvoering van dit toezichtplan daarom daartoe aanleiding geeft, leidt dit tot aanpassing van de capaciteitsverdeling. Tijdens de uitvoering van dit toezichtplan zal er meer duidelijk worden over:

- verhouding aantal bedrijfsbezoeken versus boekenonderzoeken: op boekenonderzoeken wordt stevig ingezet omdat deze tot een standpunt leiden over de kwalificatie van arbeidsrelaties;
- het aantal voorgelegde modelovereenkomsten en verzoeken om vooroverleg: intensiveren van het toezicht heeft mogelijk een ‘aanzuigende’ werking en kan de aantallen verhogen;
- capaciteit die wordt ingezet op de sectorspecifieke benadering;
- omdat de Belastingdienst ook kan handhaven vanaf 1 januari 2020 bij het niet opvolgen van aanwijzingen neemt mogelijk het aantal te behandelen bezwaar- en beroepschriften toe.
- voor de 20 fte extra te werven capaciteitsinzet in 2020 geldt dat hun netto inzetbaarheid naar inschatting in 2020 minder dan 50% zal zijn omdat ze niet allen begin 2020 binnen zullen zijn en omdat opleiding nodig is.

### 5.3 Werving

In 2019 wordt voorzien in de werving van 30 fte. Die dient ter vervanging van de 30 fte die al per 1 oktober 2019 vanuit het reguliere toezicht zijn overgeheveld ten behoeve van de intensivering van het toezicht op arbeidsrelaties uit hoofde van dit toezichtplan.

Voorts wordt in 2020 aanvullend 20 fte geworven. Voorafgaand aan de werving zal worden beoordeeld of en in hoeverre nieuwe medewerkers over (aanvullende) competenties moeten beschikken voor netwerksamenwerking, relatiebeheer en accountmanagement.

Omdat de werving van medewerkers voor de uitvoering van dit toezichtplan verloopt via de gebruikelijke procedure voor werving en selectie is voor het effectueren van dit plan voorwaardelijk dat binnen de reguliere werving hoge prioriteit wordt gegeven aan de ‘DBA werving’.

## 6 Opleiden

Er is geen grote opleidingsinspanning nodig voor de 60 medewerkers die vanaf 1 oktober aan het toezicht kwalificatie arbeidsrelaties werken. De heffingsmedewerkers zijn al DBA-specialisten en de controle-medewerkers worden over het algemeen uit de LH gerekruteerd. Wel is voor de DBA-specialisten aandacht nodig voor de verschuiving van werk van coachen naar handhaven.

De opleidingsbehoefte van nog te werven medewerkers zal worden bepaald als ze zijn geworven.

## 7 Samenwerking met Inspectie SZW

De Inspectie szw houdt toezicht op de naleving van arbeidswetgeving, o.a. de Arbeidsomstandighedenwet, de Wet allocatie arbeid door intermediairs, de Wet arbeid vreemdelingen en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Het gaat om eerlijk, veilig en gezond werk. Daarbij kan de vraag naar het onderscheid tussen zelfstandigheid en werknemerschap een rol spelen en is aanpak van schijnzelfstandigheid vaak onderdeel van de aanpak van Inspectie szw. Tegelijk is de arbeidswetgeving breder en geldt deze bovendien voor verschillende verhoudingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer ook waar geen sprake is van een dienstbetrekking.

De Belastingdienst houdt toezicht op de naleving van fiscale wetgeving op basis van o.a. de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet financiering sociale verzekeringen en de Zorgverzekeringswet. Bij het toezicht op kwalificatie van arbeidsrelaties gaat het primair om de vraag of tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer een dienstbetrekking bestaat.

De Belastingdienst en de Inspectie szw raken elkaar dus in hun werk bij de vraag of van een dienstbetrekking sprake is. Daarom werken ze, vanuit hun eigen taken en bevoegdheden, zoveel mogelijk samen in het toezicht op arbeidsrelaties en op eerlijk, gezond en veilig werk. Deze samenwerking zal in de komende periode worden geïntensiveerd.

De Belastingdienst en de Inspectie szw zetten in op een gezamenlijk werkproces ter bevordering van de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie in relatie tot de loonheffingen respectievelijk de naleving van de publiekrechtelijke arbeidswetgeving. Het gezamenlijke werkproces is een maatregel in het kader van het toewerken naar het afbouwen van het handhavingsmoratorium.

Het gezamenlijke werkproces bestaat uit uitwisseling van signalen over schijnzelfstandigheid, uit operationele samenwerking bij complexe en meervoudige vormen van regelovertreding en uit gemeenschappelijke rapportage over de uitkomsten van het gezamenlijke werkproces.

Het gezamenlijke werkproces is gereed in januari 2020. Na één jaar zal de Inspectie szw en de Belastingdienst rapporteren over de activiteiten die in dit verband zijn verricht.

## 8 Organisatie en besturing

Het toezicht op de kwalificatie van arbeidsrelaties wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid en aansturing van de Algemeen directeur MKB respectievelijk de Algemeen directeur GO en hun lijnmanagement.

De Algemeen directeur MKB heeft als ketenvoorzitter LH de Stuurgroep DBA ingesteld. Deze stuurgroep bestaat uit een vertegenwoordiger van de Concerndirectie UHB, van MKB en van GO op het niveau van afdelingshoofd/plv. directeur of regiodirecteur. De stuurgroep wordt onder verantwoordelijkheid en met (onder)mandaat van de Algemeen directeur MKB voorgezeten door de plv. directeur MKB die landelijk portefeuillehouder is voor de Loonheffingen.

Binnen de kaders van het vastgestelde toezichtplan arbeidsrelaties – maakt de stuurgroep operationele toezicht- en handhavingskeuzes. Keuzes die mogelijk (politiek-bestuurlijk) gevoelig kunnen zijn, worden ter goedkeuring voorgelegd aan de algemeen directeur MKB. De Stuurgroep wordt door een klankbordgroep ondersteund.

Er is een projectmanager DBA. Die is verantwoordelijk voor de uitvoeringscoördinatie, monitort de voortgang van de uitvoering van de opdracht(en) en adviseert en rapporteert aan de stuurgroep. De stuurgroep rapporteert periodiek aan de Algemeen directeur MKB en de Algemeen directeur GO.

De projectmanager DBA wordt ondersteund door een projectgroep waarin de verzorgingsgebieden en de regio's van respectievelijk MKB en GO worden vertegenwoordigd door teamleiders (portefeuillehouders LH) en (landelijke) vaco's. De projectmanager is voorzitter van de projectgroep.



## 9 Rapportage - bestuurlijke informatie

De rapportage over het project DBA gebeurt via de 4-maandsrapportage MKB-DG en GO-DG aan de hand van de in de jaarcontracten opgenomen inspanning voor deze toezichtsactiviteiten.

Daarnaast is er een interne rapportage ten behoeve van de Stuurgroep DBA.

De rapportage ziet op het aantal bestede uren, het aantal beoordeelde opdrachtgevers, soort en aantal activiteiten en resultaten. Resultaten zijn o.a.:

- verrichte communicatie-activiteiten en bereik daarvan;
- aantallen voorgelegde modelovereenkomsten goedgekeurd/afgewezen/afgebroken;
- aantal malen vooroverleg, aantal vaststellingsovereenkomsten aantal verzoeken om beschikking verzekeringsplicht;
- aantallen en resultaten afgeronde bedrijfsbezoeken;
- aantallen en resultaten afgeronde boekenonderzoeken, waaronder opvolging n.a.v. de bedrijfsbezoeken in 2018;
- aantallen opdrachtgevers aan wie aanwijzingen zijn gegeven en of deze zijn opgevolgd binnen een redelijke termijn, zo nee hoeveel naheffingen en/of boetes zijn opgelegd;
- resultaten samenwerking met Inspectie szw.

De coördinatie van de rapportage en samenstelling van de rapportage geschiedt door de projectmanager DBA. Deze rapportage wordt voorgelegd aan de Stuurgroep DBA en via de Stuurgroep DBA goedgekeurd door de algemeen directeur MKB en de algemeen directeur Grote Ondernemingen.

Op basis van deze gegevens ontstaat een beeld over de naleving in de periode tot eind 2020, dat tevens bijdraagt aan inzicht in de vraag of en hoe structureel kan worden gehandhaafd na 2020 en welke inzet aan mensen en middelen daarvoor noodzakelijk is.

Voor de noodzakelijke bestuurlijke informatie worden vastleggingen gedaan in de reguliere systemen onder vermelding van een specifieke projectcode. Vooroverleg en verzoeken tot het beoordelen van een modelovereenkomst, alsmede de aanwijzingen en opvolging daarvan worden vastgelegd via een Tijdelijke Voorziening. Aan het realiseren van deze voorziening wordt nog gewerkt. De voorziening is voorwaardelijk om de voren vermelde rapportage te kunnen opleveren.

Voor een goede vastlegging van de resultaten van bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken moeten zogenaamde terugkoppelbestanden worden gevuld door de betrokken medewerkers van de Belastingdienst als de arbeidsrelatie met een opdrachtnemer:

- onderwerp is van een bedrijfsbezoek of boekenonderzoek;
- besproken is met de opdrachtgever, waarbij tevens stukken zijn opgevraagd.

