

Handhaving op de wet DBA per 1 januari 2025: aanpakken van schijnzelfstandigheid

Zelfstandigen zonder personeel (zzp) nemen een belangrijke plaats in op de arbeidsmarkt. Veel zelfstandigen kiezen bewust voor het ondernemerschap. Ze leveren een aanzienlijke bijdrage aan de economie. Voor veel werkenden is meer vrijheid een belangrijke motivatie om voor zelfstandigheid te kiezen.

Oprachtgevers huren graag zelfstandige ondernemers in vanwege lagere kosten en minder sociale verplichtingen. Er zijn echter veel zelfstandigen die niet echt zelfstandig zijn. Dat noemen we schijnzelfstandigen. Iemand gaat dan een arbeidsrelatie als zelfstandige aan terwijl er volgens het arbeidsrecht sprake is van een dienstverband. Dit is het geval als de opdrachtgever opdrachten kan geven en de werkinhoud bepaalt. Er is dan sprake van een gezagsverhouding. De arbeid moet ook persoonlijk uitgevoerd worden. De werkende ontvangt loon voor het uitgevoerde werk.

Het kabinet en de vakbonden vermoeden dat er op grote schaal sprake is van oneigenlijke concurrentie tussen zzp-ers en werknemers. Volgens het CBS zijn er eind 2023 in Nederland 2,46 miljoen ondernemers. Er komen maandelijks 20.000 ondernemers bij. Eind 2024 zijn er dus circa 2,5 miljoen ondernemers. In 10 jaar tijd nam het aantal ondernemers met 1 miljoen toe. De overheid schat dat er minimaal 200.000 schijnzelfstandigen zijn. Ook zijn er ondernemers die zowel als ondernemer als in loondienst werken. Dat wordt wel de hybride werkende genoemd.

Gevaar voor opdrachtgever

Een opdrachtgever die iemand inhuurt loopt grote financiële risico's als achteraf blijkt dat de werkende alsnog als werknemer wordt gekwalificeerd. Die opdrachtgever is dan de werkgever en wordt geconfronteerd met forse naheffingen van sociale premies en pensioenpremies. Ook kan deze worden geconfronteerd met een loondoorbetalingsverplichting tijdens ziekte en vakantie en met regels van het ontslagrecht.

Het kabinet Rutte 4 besloot dat er vanaf 1 januari 2025 weer gehandhaafd gaat worden op de in 2016 ingevoerde wet DBA (= de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties). Daarvoor zijn inspecteurs aangenomen bij de Belastingdienst. Er is nu een grote onrust ontstaan onder opdrachtgevers en de zelfstandigen.

Stoppen opdrachtgevers nu met het geven van werk aan zelfstandigen? Dit gebeurde wel in 2016 bij de introductie van de wet DBA. Daarom besloot de overheid handhaving op deze wet uit te stellen behalve als er sprake was van kwaadwillendheid of fraude. Dit "handhavingsmoratorium" vervalt per 2025. Dezelfde onrust die ontstond in 2016 wordt weer verwacht in 2025. Opdrachtgevers zullen kritischer worden op het inhuren van zelfstandigen.

Zelfstandigen moeten duidelijker aantoonbaar "voor eigen rekening en risico werken", uniek zijn in hun expertise, aantonen dat ze autonoom werken en werken met een resultaatsverplichting.

Afschaffing verklaring arbeidsrelatie (VAR) met de vrijwarende werking voor de opdrachtgever

De vraag is “Wanneer is of iemand zzp of achteraf toch werknemer”. Dat er geregeld onduidelijkheid is over de aard van de arbeidsrelatie bestaat al sinds de invoering van de wet DBA. Deze is per 1 mei 2016 ingevoerd destijds ook om de schijnzelfstandigheid aan te passen. De Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) is met de wet DBA afgeschaft. De VAR bestond van 2005 tot 1 mei 2016. De VAR gaf fiscaal duidelijkheid als een opdrachtgever te maken had met een zelfstandige. De VAR werd afgegeven door de Belastingdienst en vrijwaarde de opdrachtgever achteraf voor verrassingen. De Belastingdienst kon achteraf geen loonheffingen opleggen. De VAR werkte in aanvang goed. Elke ondernemer (zzp en directeur groot aandeelhouders) kon jaarlijks de VAR aanvragen. Een voorwaarde was wel dat er sprake was van moest zijn van tenminste drie opdrachtgevers.

In de praktijk kwamen er volgens de Belastingdienst meer en meer schijnzelfstandigen. De inschatting was destijds al dat dit minstens 10% kon zijn. Ook ontbrak bij de Belastingdienst de capaciteit om dit te kunnen handhaven. Daarom werd per 1 mei 2016 de VAR met de Wet DBA afgeschaft.. Met de Wet DBA werden “modelovereenkomsten” geïntroduceerd maar die gaven niet vooraf de gewenste zekerheid aan de opdrachtgever over de aard van de arbeidsrelatie. Modelovereenkomsten worden sinds 6 september 2024 ook niet meer goedgekeurd door de Belastingdienst omdat de feitelijke situatie vaak te veel afwijkt van de omschrijvingen in de modelovereenkomst. *Het is de feitelijke situatie die bepalend is.*

Op basis van de huidige wet DBA kan de Belastingdienst achteraf loonheffingen en sociale premies innen bij de opdrachtgever als blijkt dat er sprake blijkt te zijn van een arbeidsovereenkomst en dus van werknemerschap. Veel grote opdrachtgevers wilden stoppen met het inhuren van zelfstandigen. Die dreiging zorgde ervoor dat een grote groep zzp-ers zonder werk kwam te zitten. Het kabinet nam toen het besluit alleen te gaan handhaven ingeval van fraude of kwaadwillendheid. Dit “handhavingsmoratorium” is steeds opnieuw opgeschort.

In een brief van 16 december 2022 van de Minister van SZW is echter aangekondigd dat er vanaf 2025 weer gehandhaafd wordt op de wet DBA.

Afweging werknemerschap: negen gezichtspunten van de Hoge Raad

N.a.v. het Deleviroo arrest heeft de Hoge Raad negen gezichtspunten gegeven t.a.v. de afweging is er wel of niet sprake van het werknemerschap?

1. Aard en duur werkzaamheden: een inspanningsverplichting (arbeidsovereenkomst) of een resultaatsverplichting (ondernemerschap). En hoe langer het duurt, dan sneller arbeidsovereenkomst
2. Manier waarop de werkzaamheden en werktijden zijn bepaald (hoe vrij is de ondernemer?)
3. Mate waarin de werkzaamheden en de opdrachtnemer onderdeel is van organisatie
4. Is er wel of geen verplichting het werk persoonlijk uit te voeren
5. Manier waarop afspraken tot stand zijn gekomen
6. Hoogte van de beloning (ondernemer verdient aanmerkelijk meer!)
7. Manier waarop beloning is bepaald en wordt uitbetaald (factuur met BTW administratie)

8. Mate waarin opdrachtnemer commercieel risico loopt
9. Mate waarin opdrachtnemer zich als ondernemer gedraagt: presentatie van opdrachtnemer om goede naam te verkrijgen, aantal opdrachtgevers en hoe lang werkt de opdrachtnemer voor opdrachtgever?

Holistische toets

De Hoge Raad benoemt dat er een holistische toets op het bestaan van een arbeidsovereenkomst moet zijn. Dit betekent dat alles in onderling verband moet worden beoordeeld! Het gaat dus niet om een enkel punt of feit. En bij de toets of er sprake is van een arbeidsovereenkomst gaat het om zowel de uitlegfase als de kwalificatiefase.

- Uitlegfase: welke werkafspraken zijn er gemaakt en hoe worden die uitgevoerd?
 - Niet alleen kijken naar de letterlijke tekst maar ook wat partijen over en weer van elkaar mochten verwachten?
 - Tot welke sociale groep horen partijen en hoeveel rechtskennis mag van hen verwacht worden?
- Kwalificatiefase: voldoen de werkafspraken en de uitvoering aan de eisen van de arbeidsovereenkomst? De feitelijke uitvoering is doorslaggevend!

Ondernemerscriteria alleen als contra indicatie

Bij de afweging van punt 9 oftewel in hoeverre gedraagt de opdrachtnemer zich als een ondernemer dan is het van belang dat bij het Über arrest weer bleek dat deze afweging van punt 9 alleen maar telt als contra indicatie wanneer het werknemerschap niet duidelijk is. De toetsing van het persoonlijk ondernemerschap is beperkt. Dit wordt pad gedaan als punt 1 tot en met punt 8 geen uitsluitsel geeft.

Ook bij het nieuwe wetsvoorstel Verduidelijk Beoordeling Arbeidsrelatie en rechtsvermoeden (VBAR) dat nu nog bij de Raad van State ligt worden de criteria van het ondernemerschap alleen getoetst als een contra-indicatie. In de wet VBAR worden de inzichten die zijn ontstaan n.a.v. de jurisprudentie verwerkt.

Afschaffen handhavingsmoratorium per 1 januari 2025

Op 6 september 2024 informeerden de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer met een nieuwe voorlichtingsbrief. Daarin staat dat de snelle groei van het aantal zelfstandigen ook een keerzijde kent. De schijnzelfstandige heeft een kwetsbare positie. Door de beperkte onderhandelingsmacht is het moeilijk om rechten op te eisen met betrekking tot pensioen, ontslagbescherming en arbeidsongeschiktheid. Ook leidt de inzet van (schijn)zelfstandigen tot oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden, zowel tussen werkenden onderling als onderling tussen werkgevers. Verschillen in behandeling tussen werknemers en echte zelfstandige ondernemers zijn tot op zekere hoogte logisch en te rechtvaardigen. Het snel toenemende aantal schijnzelfstandigen-contracten zet echter de solidariteit binnen het sociale en fiscale stelsel onder druk. Als voor een grote groep werkenden, die feitelijk als werknemers zijn te beschouwen niet meebetaalt aan de werknemersverzekeringen ontstaat er een scheve verdeling van de lasten.

Wettelijk is situatie uit 2016 nog gelijk aan de situatie in 2025

In de brief staat dat het besluit om het handhavingsmoratorium per 2025 af te schaffen niet lichtvaardig is genomen. Het is begrijpelijk dat dit voor werkgevers en werkenden spannend is. Bedrijven en organisaties maken zich zorgen dat ze niet langer voldoende werkenden kunnen aantrekken. Zelfstandigen vrezen dat ze geen opdrachten meer krijgen. Wettelijk is er immers niets veranderd ten opzichte van de situatie van 2016. Er is inmiddels wel meer duidelijkheid gekomen in de vorm van een Webmodule en er zijn meer uitgebreide beschrijvingen in het handboek loonheffingen en inzichten uit de jurisprudentie.

Toepassen handhaving

Vanaf 1 januari 2025 gelden voor de Belastingdienst bij de handhaving van de kwalificatie “arbeidsrelatie voor de loonheffingen” weer de normale regels voor het opleggen van correctieverplichtingen, naheffingsaanslagen en boetes. Er hoeft niet meer eerst een aanwijzing te worden gegeven.

Voor correcties die niet gerelateerd zijn aan het handhavingsmoratorium gelden de reguliere regels voor het opleggen van de correctieverplichting. Daarvoor kan de Belastingdienst tot maximaal vijf jaar teruggaand correcties opleggen. De focus binnen de handhaving op arbeidsrelaties wordt primair gericht op de loonheffingen bij de opdrachtgevers. De Belastingdienst houdt vanaf 1 januari 2025 wel rekening met het eerdere handhavingsmoratorium en zal alleen met terugwerkende kracht corrigeren tot de datum van de opheffing, te weten 1 januari 2025.

Met betrekking tot de periode vóór 1 januari 2025 geldt dat Belastingdienst – met inachtneming van de vijfjaarstermijn – alleen correcties oplegt bij kwaadwillendheid of als een eerder gegeven aanwijzing niet voldoende is opgevolgd. Dan kan er worden gecorrigeerd en nageheven tot het moment waarop sprake was van kwaadwillendheid, met een maximum van vijf jaren of tot het moment dat de Belastingdienst de aanwijzing heeft gegeven.

Binnen de Belastingdienst bestaat een marktteam gericht op het bewust maken van opdrachtgevers en werkenden dat het handhavingsmoratorium wordt opgeheven en het belang van een juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie.

Boetebeleid

Het kabinet wil niet dat partijen die aantoonbaar actief zijn met de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie direct na de opheffing van het handhavingsmoratorium met vergrijpboetes worden geconfronteerd. De Belastingdienst gaat daarom coulant om met het opleggen van vergrijpboetes bij partijen die aantoonbaar kunnen laten zien dat ze aan de slag zijn met het verkleinen van schijnzelfstandigheid binnen hun organisatie. In dat geval worden over het eerste kalenderjaar na beëindiging van het handhavingsmoratorium geen vergrijpboetes bij de correcties inzake de kwalificatie van de arbeidsrelatie opgelegd. Dit geldt voor werkgevers en voor werkenden. *Er kunnen wel verzuimboetes worden opgelegd!*

Verkenning op toekomst van de Modelovereenkomsten

Modelovereenkomsten hebben beperkte toegevoegde waarde voor de kwalificatie van arbeidsrelaties voor de loonheffingen. Of geen sprake is van een dienstbetrekking kan pas tijdens of achteraf worden bepaald door aan de hand van alle feiten en omstandigheden in onderling verband te bezien. De werking van modelovereenkomsten blijkt beperkter dan oorspronkelijk was beoogd. Dat zorgt voor schijnzekerheid. Nog geen kwart van de voorgelegde overeenkomsten is goedgekeurd. De zo verkregen zekerheid is voorwaardelijk omdat die zekerheid afhankelijk is van de opvolging in de praktijk.

Zo gebruikte Deliveroo een algemene modelovereenkomst, maar oordeelde de rechter dat sprake was van een arbeidsovereenkomst. Het huidige gebruik van modelovereenkomsten op basis van de uitkomsten van de verkenning blijkt niet langer houdbaar. Het kabinet heeft daarom het beoordelen van modelovereenkomsten door de Belastingdienst beëindigd. Bestaande goedgekeurde modelovereenkomsten worden tot de einddatum van de goedkeuring, uiterlijk tot in 2029. Op basis van goedgekeurde lopende modelovereenkomsten kunnen partijen tot de einddatum van de modelovereenkomst deze nog gebruiken. Deze goedgekeurde lopende modelovereenkomsten bieden alleen zekerheid als opdrachtgever en opdrachtnemer werkelijk werken zoals is omschreven in de modelovereenkomst.

Vanaf 6 september 2024 worden geen nieuwe aanvragen of verlengingen meer in behandeling genomen door de Belastingdienst.

Wetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (VBAR)

Dit wetsvoorstel bevat een toetsingskader voor het ondernemerschap en het werknemerschap conform de ontstane jurisprudentie die onder andere zijn oorsprong vindt in rechtszaken van het FNV tegen Über en Deliveroo. Het wetsvoorstel bevat ook een rechtsvermoeden van werknemerschap, op basis van een uurtarief. Dit maakt het voor werkenden aan de basis van de arbeidsmarkt gemakkelijker om aanspraak te maken op een arbeidsovereenkomst.

De nieuwe wettekst wordt openbaar bij het indienen van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer. De VBAR benoemt indicaties die wijzen op werken als werknemer of als ondernemer.

De wet kent ook een rechtsvermoeden van werknemerschap. Dit houdt in dat bij een uurtarief van minder dan ca. € 33,- per uur de werkende een beroep kan doen op dit rechtsvermoeden en daarmee een arbeidsovereenkomst kan afdwingen. Dan moet de opdrachtgever aantonen dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. Een werkende met een laag uurtarief kan dus eenvoudiger een arbeidsovereenkomst claimen bij de werkgever of anders via de rechter.

Veel kritiek op VBAR bij de internetconsultatie

Er was veel kritiek op de wet. De minister schrijft in het persbericht dat ze de wet al beter in balans heeft gebracht n.a.v. de internetconsultatie. Het begrip kernactiviteiten is vervallen. Ook al maakt het werk een wezenlijk onderdeel uit van de bedrijfsvoering dan is dit geen automatische aanname meer voor het werknemerschap.

Indicaties werknemerschap of ondernemerschap

De centrale vraag is bij de aard van de arbeidsrelatie blijft of iemand een werknemer is of opdrachtnemer. Of er bestaat werknemerschap op grond van een arbeidsovereenkomst of er is sprake van ondernemerschap op grond van een opdrachtovereenkomst.

Er is sprake van een arbeidsovereenkomst als aan de vereisten uit artikel BW 7: 610 is voldaan. Dat is het geval als sprake is van:

1. een gezagsverhouding tussen partijen;
2. de persoon die loon ontvangt voor zijn werkzaamheden; en
3. deze persoon gehouden is de arbeid persoonlijk te verrichten.

Geeft de werkgever eenzijdige instructies over de inhoud van de werkzaamheden en vindt er een organisatorische aansturing plaats? Dan is dat een indicatie dat iemand werknemer is want er is sprake van een gezagsverhouding. Moet hij of zij die ook nog persoonlijk verrichten en wordt er loon voor betaald, dan is voldaan aan alle voorwaarden voor een arbeidsovereenkomst.

Wordt er voor eigen rekening en risico gewerkt en kan de werkende op zijn eigen wijze een resultaatsverplichting invullen, dan zijn dit duidelijke indicaties voor het ondernemerschap.

Eerst wordt er gekeken of er sprake is van werknemerschap. Als daar twijfel over is worden de indicaties van het ondernemerschap gewogen. Het handboek loonheffingen biedt daarvoor o.a. de volgende handvatten waarbij de werkende:

- werkt o.b.v. een resultaatsverplichting en vrij is om te bepalen hoe hij dit resultaat realiseert;
- zelf bepaalde risico's draagt, zoals voor aansprakelijkheid en arbeidsongeschiktheid;
- specifieke kennis/vaardigheden heeft, die organisatie zelf niet heeft (uniekheid);
- een gelijkwaardige (onderhandelings)positie heeft ten opzichte van de opdrachtgever;
- eigen bedrijfsmiddelen gebruikt, bijvoorbeeld een eigen vrachtwagen, zaagmachine, etc.;
- zelf investeert in opleidingen en scholing;
- zich als ondernemer presenteert met eigen logo, visitekaartjes etc.

Weging van de indicaties

Zodra er deels sprake is van inhoudelijke of organisatorische aansturing dienen de indicaties voor het ondernemerschap zwaar genoeg tegenwicht te bieden om ondernemer te kunnen zijn. Als er dan balans is tussen deze indicaties, dan wordt nog gekeken hoe de werkende zich buiten de arbeidsrelatie om presenteert. Heeft de ondernemer zelf zijn risico's beperkt met bijvoorbeeld verzekeringen? Heeft die ondernemer een eigen website, doet hij of zij marketing aan voor het binnenhalen van nieuwe opdrachten bij andere opdrachtgevers?

Wees kritisch op de inhoudelijke en organisatorische aansturing

Als een opdrachtnemer autonoom werkt en beschikt op unieke expertise dan is er eerder sprake van een ondernemer. Dan kan de opdracht gewoon doorlopen. Laat ter voorbereiding op de handhaving de opdrachtnemer altijd verklaren dat hij of zij voor eigen rekening en risico werkt. Vraag als opdrachtgever of de opdrachtnemer een zelf aansprakelijkheidsverzekering en/of een arbeidsongeschiktheidsverzekering heeft afgesloten en of voldoende vermogen heeft om de risico's op te vangen.

Is er sprake van een inhoudelijke en/of organisatorische aansturing, dan moeten opdrachtgevers veel kritischer worden op de inhuur van zelfstandigen. Dit om te voorkomen dat de Belastingdienst met terugwerkende kracht loonheffingen gaat opleggen en pensioenfondsen achteraf torenhoge pensioenpremies bij de opdrachtgever in rekening gaan brengen. Worden zelfstandigen dan gedwongen om een loondienstverband aan te gaan als ze willen blijven? De verwachting bestaat wel dat diverse zzp-ers weer terugkeren in loondienst. Dat is ook het doel, toewerken naar minder schijnzelfstandigheid.

Bronnen:

[Kamerbrief dd. 6 september 2024](#)

[Brief aan Eerste of Tweede Kamer - Opheffen handhavingsmoratorium \(overheid.nl\)](#)

Wetsvoorstel VBAR:

[Overheid.nl | Consultatie Wet verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden \(internetconsultatie.nl\)](#)

Handboek loonheffingen

[Handboek Loonheffingen 2024 \(belastingdienst.nl\)](#)