Inspectie belastingen, toeslagen en douane

In gesprek met ondernemers

Een oogst van ervaringen met belastingen en toeslagen

Juni 2026



Samenvatting

De Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane (hierna IBTD) voert reflectief toezicht uit op de domeinen Belastingen, Toeslagen en Douane. Wij doen dit vanuit het perspectief van burgers en ondernemers. We willen weten waar zij vastlopen, waar het systeem voor hen niet werkt of onlogisch is of waar zij op een onjuiste manier behandeld worden.

Met deze signaalrapportage delen we een aantal inzichten die we opdeden bij gesprekken met ondernemers, hun intermediairs en lokale initiatieven die ondernemers ondersteunen. Hun verhalen hebben ons geïnspireerd om deze signaalrapportage te schrijven. Hiermee kan de overheid haar beleid en dienstverlening verbeteren voor deze groep.

Wij hebben gekozen om ons te richten op mensen met een kleine en/of startende onderneming. Deze ondernemers zijn op zichzelf aangewezen om te voldoen aan hun verplichtingen en om te krijgen waar ze recht op hebben. Dat is lang niet altijd een eenvoudig proces. Wij hebben met veel interesse naar hen geluisterd en geven met dit rapport een kijkje in de meest opvallende en vaak voorkomende ervaringen. We beperken ons in deze rapportage tot ervaringen met belastingen en toeslagen.

In deze rapportage delen wij de volgende zeven belangrijkste inzichten uit de gesprekken met ondernemers:

Een vertaalslag tussen mens en systeem

Zowel op het niveau van taal als inhoud is het systeem van belastingen en toeslagen erg complex. Ondernemers zijn daarom steeds meer aangewezen op ondersteuning door intermediairs. Het zou voor ondernemers mogelijk moeten zijn om zelf hun weg te vinden in hun administratieve verplichtingen. Daarbij is persoonlijk contact vanuit de overheid van groot belang voor goede dienstverlening.

Gelijkwaardige voorwaarden

De machtsverhouding, die er onvermijdelijk is tussen kleine ondernemers en de overheid, wordt aanzienlijk vergroot door het feit dat de overheid de mogelijkheid heeft af te wijken van door hen gestelde regels en termijnen en deze flexibiliteit zelden toepast in omgekeerde richting.

Begeleiding, educatie en voorwaarden voor ondernemerschap

We zien dat mensen in de problemen komen door het grote gemak waarmee je ondernemer wordt. Veel barrières die bestonden om ondernemer te worden (denk aan verplichte diploma's of financiële drempels) zijn weggenomen. Het ontbreekt vervolgens aan begeleiding en vroegsignalering.

Onrust over de handhaving van de wet DBA

We spraken met ondernemers over de onrust die de onduidelijkheid bij de handhaving op schijnzelfstandigheid met zich meebrengt. Zzp'ers en opdrachtgevers vragen om duidelijkheid over wanneer sprake is van schijnzelfstandigheid en over het handhavingsbeleid. Ook het kabinet streeft inmiddels naar meer rust en duidelijkheid.[1]

Een passende toeslagensystematiek

Veel zzp'ers hebben recht op toeslagen, maar maken hier geen gebruik van. Het voorschotsysteem is voor hen niet geschikt omdat hun inkomen fluctueert. Het niet-gebruik is daardoor hoog.

Versterken en verbreden van goede initiatieven

Wij zien in de praktijk dat lokale initiatieven een belangrijke brugfunctie hebben tussen ondernemers en de overheid. Door aan te sluiten bij dit soort bestaande, succesvolle initiatieven kan de overheid de lokale ervaringen en inzichten benutten voor betere dienstverlening en het voorkomen of oplossen van problemen.

Een goede samenwerking en gegevensuitwisseling tussen instanties

Zeker in gevallen waar de standaardmaatregelen niet helpend zijn, is goede samenwerking tussen instanties met een publieke taak essentieel. Het gaat dan om bijvoorbeeld goede uitwisseling van gegevens, maar ook om simpele dingen als even de telefoon pakken om te overleggen in plaats van contact per post.

De afgelopen tijd zijn wij in gesprek gegaan met ondernemers, intermediairs en lokale initiatieven. We willen ieder van hen hartelijk danken voor de altijd warme ontvangst en openhartigheid waarmee ze ons hun verhalen toevertrouwden. We zijn onder de indruk van hun positieve visie op het ondernemerschap, hun doorzettingsvermogen en zorgzaamheid voor hun omgeving.

Wij hopen dat het lezen van dit verslag inspiratie en energie geeft aan de partijen die invloed hebben op de domeinen om verbeteringen door te voeren, én om zelf het land in te gaan om te spreken met ondernemers. We zijn ons er van bewust dat sommige signalen al bekend zijn. Door de verhalen te blijven delen willen we de urgentie benadrukken en het perspectief van de ondernemers levendig houden.

Voor de IBTD blijft het gesprek in de samenleving een continue activiteit vanuit onze opdracht en missie.

“Probeer zo’n brief van de Belastingdienst maar eens te begrijpen.”



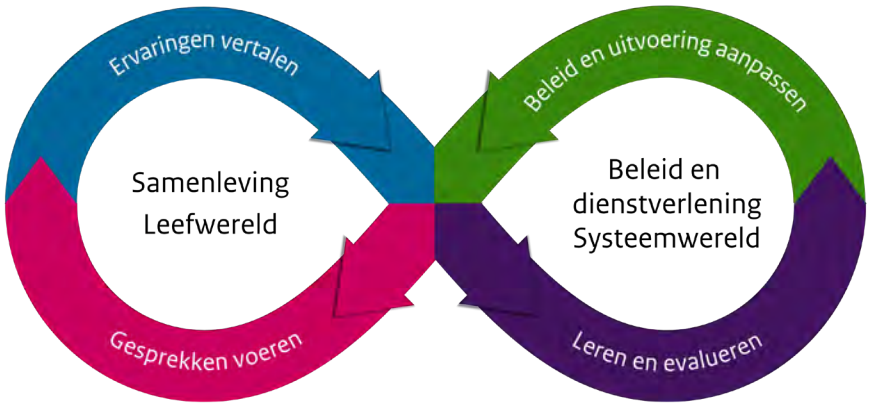
1

Gesprek in de samenleving

De Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane (hierna IBTD) voert reflectief toezicht uit op de drie domeinen Belastingen, Toeslagen en Douane. Wij doen dit vanuit het perspectief van burgers en ondernemers. We willen weten waar zij vastlopen, waar het systeem voor hen niet werkt of onlogisch is of waar zij op een onjuiste manier behandeld worden. Hun verhalen vertalen wij naar signalen over structurele problemen en verbeterkansen, die we vervolgens gebruiken voor ons toezicht en neerleggen bij de politiek, het Ministerie van Financiën, de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane. We beperken ons in deze rapportage tot ervaringen met belastingen en toeslagen.

Voor ons toezicht is het belangrijk dat de verhalen van burgers en ondernemers ons bereiken. Wij voeren daarom actief gesprekken met hen, om verhalen uit eerste hand te horen. Dat is een continue activiteit voor ons toezicht. De gesprekken hebben een open karakter, zonder vooringenomen idee of agenda, zodat we horen wat er echt speelt. Ook spreken we met belangrijke partners in het maatschappelijk middenveld, zoals sociaal raadslieden, het Juridisch Loket, belangenorganisaties, buurthuizen, lokale initiatieven en ombudsmannen.

Het luisteren naar mensen en hun ervaringen is nodig om na te gaan of de uitvoering van overheidstaken goed gaat en om te weten waar en hoe het beter kan. Het is dit perspectief dat onmisbaar is voor een lerende en verbeterende overheid; het herinnert ons eraan voor wie we het doen en het geeft inzicht in hoe het beter kan. Wij roepen de organisaties in onze domeinen dan ook op om het open gesprek in de samenleving te voeren.



Figuur 1. We streven naar een proces waarin leef- en systeemwereld voornemens, inzichten en ervaringen met elkaar uitwisselen om daarmee tot verbeteringen te komen.

Ondernemers in Nederland in cijfers

Ondernemers zijn onmisbaar in de Nederlandse economie en werkgelegenheid. Vanwege de verschillende definities van bijvoorbeeld het begrip micro-onderneming en de verschillende meetmomenten van het aantal zzp'ers is het lastig om sluitende cijfers over deze groep te vinden. Dat zegt misschien ook iets over hoe moeilijk het is om ze goed in beeld te krijgen. Het overgrote deel van de ondernemers in Nederland is zzp'er: begin 2025 waren er van de in totaal ruim 2,58 miljoen bedrijven zo'n 1,76 miljoen zzp'er (68%). In datzelfde jaar waren er 355.605 microbedrijven (met 2 tot 10 werknemers), waarvan de meerderheid (55%) uit slechts twee werknemers bestaat.[2]

Met deze signaalrapportage delen we een aantal inzichten die we opdeden bij gesprekken met ondernemers, hun intermediairs en lokale initiatieven die ondernemers ondersteunen. Wij hebben gekozen om ons te richten op mensen met een kleine en/of startende onderneming. Zij moeten net als iedere andere ondernemer voldoen aan hun verplichtingen en krijgen waar ze recht op hebben. Dat is in hun situatie als (kleine) starter lang niet altijd eenvoudig. Wij hebben met veel interesse naar hen geluisterd en delen met deze signaalrapportage de meest opvallende en vaak voorkomende ervaringen.

Het open gesprek

Omdat we onze kennis over de dagelijkse ervaringen van ondernemers uit eerste hand willen opbouwen, hebben we gekozen voor het open gesprek. Hoewel deze werkwijze niet leidt tot generaliseerbare uitspraken, biedt het waardevolle inzichten in de uitdagingen waar ondernemers voor staan. Bijvoorbeeld in het voldoen aan hun verplichtingen en om te krijgen waar ze recht op hebben.

Onze aanpak levert ook verrassende inzichten op, gebaseerd op wat mensen kwijt willen: hun ervaringen, inzichten, behoeftes en adviezen. Hier is vertrouwen voor nodig en psychologische veiligheid. In een vrij gesprek bepaalt de burger de agenda. Wij vragen naar wat de ander belangrijk vindt, en hebben dit niet vooraf bepaald in thema's en vragenlijsten. Er is een gelijkwaardige dynamiek die de gesprekken levendig maakt.

We hebben ook verschillende participerende observaties gedaan, bijvoorbeeld tijdens de Nationale Aangifte dag van Stichting Belastingwinkel Rotterdam (locatie Den Haag).





Wie we hebben gesproken

De ondernemers die we spraken, vormen een diverse groep, waaronder starters, zzp'ers en ondernemers met een bv-structuur, actief in verschillende sectoren zoals zorg, bouw, zakelijke dienstverlening en detailhandel. Voor een compleet overzicht van wie we hebben gesproken zie bijlage I.

We spraken met ondernemers zelf en ook met intermediairs en lokale initiatieven die hen ondersteunen. Zo brachten we een bezoek aan de Haagse markt waar we mensen in het voorbijgaan spraken, en zaten we met ondernemers en adviseurs aan tafel voor groepsgesprekken.

De organisaties en dienstverleners die wij spraken, zijn direct of indirect betrokken bij de ondersteuning van ondernemers, zoals Samen Kerk in Nederland, Ondernemer Centraal Utrecht, het Ondernemersportaal Den Haag en de afdeling BBZ bij de Gemeente Amsterdam.

Uit al onze gesprekken en observaties haalden we zeven signalen die we in deze rapportage aandacht willen geven. Deze signalen staan in het volgende hoofdstuk en beslaan een scala aan thema's. In het derde hoofdstuk staat een korte beschouwing waarmee wij het voeren van het gesprek in de samenleving willen stimuleren bij (alle) vertegenwoordigers van de overheid.

“Het was een fijn gesprek, niet zoals met een chatbot.”



2

Inzichten en ervaringen

In dit hoofdstuk delen wij de zeven belangrijkste inzichten uit de gesprekken met ondernemers. Deze gaan over het belang van:

- Een vertaalslag tussen mens en systeem
- Gelijkwaardige voorwaarden
- Begeleiding, educatie en voorwaarden voor ondernemerschap
- Helderheid over de handhaving op schijnzelfstandigheid (wet DBA)
- Een passende toeslagensystematiek
- Versterken en verbreden van goede initiatieven
- Een goede samenwerking en gegevensuitwisseling tussen instanties

Een vertaalslag tussen mens en systeem

Het systeem van belastingen en toeslagen waar ondernemers mee te maken hebben is complex, met veel verplichtingen en regels die op verschillende manieren op elkaar ingrijpen. Hoewel er veel informatie beschikbaar is over belastingen en toeslagen, is deze informatie in veel gevallen ontoereikend om mensen daadwerkelijk te helpen bij de vraag waar ze mee zitten. Op de Landelijke Aangiftedag vertelden medewerkers van de belastingwinkel Rotterdam ons bijvoorbeeld dat hun vrijwilligers (veelal studenten fiscaliteit) pas na hun studie voldoende kennis hebben om de aangifte inkomstenbelasting volledig te doorgronden. In andere gesprekken viel op dat het niet begrijpen van belastingen of toeslagen niet (altijd) komt door een gebrek aan

vaardigheden bij de intermediairs en ondernemers. De stelsels van belastingen en toeslagen zijn zelfs voor ervaren en goed opgeleide professionals ingewikkeld. Hieronder bespreken we drie thema's die van belang zijn bij de vertaalslag tussen mens en systeem.

Taal en digitaal

Naast complexiteit speelt de taal die gebruikt wordt een belangrijke rol. Uit veel van de gesprekken komt naar voren dat de manier waarop informatie over belastingen en toeslagen aangeboden wordt, zowel qua vorm als inhoud, niet goed aansluit bij de behoefte van ondernemers. Zij ervaren de informatieverstrekking vaak als net zo ontoegankelijk als het systeem zelf. Op zichzelf gaat het al om moeilijke onderwerpen, die zelfs voor ervaren professionals ingewikkeld kunnen zijn. Bovendien hebben In Nederland drie miljoen mensen van 16 tot en met 75 jaar moeite met lezen, schrijven en/of rekenen.[3] Ook heeft een op de vijf Nederlanders boven de twaalf jaar beperkte digitale vaardigheden.[4] De vergaande digitalisering van het systeem levert voor een deel van de kleine ondernemers problemen op. De vernieuwingen worden lang niet altijd in samenspraak met verschillende doelgroepen ingevoerd, waardoor sommige ondernemers grotere barrières ervaren, zowel in het krijgen waar ze recht op hebben als het voldoen aan hun plichten. Bovendien spelen er bij ondernemers die in de knel raken vaak meerdere problemen, op verschillende gebieden, waardoor de standaard aangeboden informatie niet meer helpt en de behoefte aan maatwerk en ondersteuning toeneemt.

Diverse kleine ondernemers gaven aan hoe belangrijk het voor hen is om serieus genomen te worden in het contact met de overheid. Bij uitvoeringsorganisaties wordt een specifieke systeemtaal gesproken. Medewerkers zijn zich daar door het dagelijkse gebruik niet altijd bewust van. Meerdere ondernemers geven aan die taal moeilijk te begrijpen, laat staan te beheersen. Ook hebben zij het gevoel dat ze daardoor minder serieus genomen worden in hun contact met officiële instanties. Een belastingadviseur die we spraken benoemde daarnaast dat veel ondernemers zich snel neerleggen bij beslissingen van de overheid, ook in situaties waarin ze mogelijk gelijk hebben. Zij zijn niet bij machte om het te doorgronden, laat staan ertegenin te gaan, dus leggen ze zich erbij neer. Ook door angst voor eventuele consequenties kan het makkelijker zijn voor mensen om mee te bewegen dan om op te komen voor hun rechten. Dit vergroot de ongelijkheid in macht en veroorzaakt afhankelijkheid van intermediairs bij beslissingen van de overheid.

Persoonlijk contact

Veel ondernemers gaven aan dat zij vooral behoefte hebben om als mens gezien en behandeld te worden. Zeker ondernemers die het zwaar hebben en hier ondersteuning voor krijgen, noemen tijd en aandacht als belangrijkste factoren daarbij. De start van een onderneming gaat gepaard met gevoelens van onzekerheid en als het slecht gaat, komt daar vaak ook schaamte bij. Deze gevoelens worden versterkt door onzekerheid over regels en de angst om fouten te maken en mogelijke gevolgen daarvan. Voor veel mensen is het een grote stap

om in die situatie om hulp te vragen. Het past niet bij het beeld dat bestaat van een succesvolle ondernemer en bovendien kan angst ertoe leiden dat mensen in een toestand terechtkomen waarin zij helemaal niks meer durven te doen. Problemen worden dan alleen maar groter. Daarmee groeit het belang van menselijk contact om weer oplossingen te zien en uiteindelijk weer op eigen benen te kunnen staan.

Intermediairs

De complexiteit van het systeem, de ontoegankelijke taal en de behoefte aan persoonlijk contact maken dat er een groot veld ontstaan is van lokale initiatieven en ondernemers die andere ondernemers bijstaan. Deze intermediairs zijn in feite de vertalers tussen mensen en het systeem. Bij deze ondersteuning zien we steeds weer dat persoonlijk contact en het opbouwen van vertrouwen van groot belang zijn. Als ondernemers eenmaal een goede ervaring hebben met bijvoorbeeld een belastingadviseur, een ondernemersbalie of iemand in het buurthuis, zoeken ze die persoon weer op als iets hen niet duidelijk is.

De dienstverleners die wij spraken gaven aan dat er vaak een beroep op ze wordt gedaan als de overheid beleid of regels verandert en daar vervolgens onvoldoende of onduidelijk over communiceert. Dit vergroot het gevoel van wantrouwen en het beeld van een grillige overheid die tijdens de wedstrijd de spelregels verandert. Hierbij noemden intermediairs en ondernemers als voorbeelden vaak het beleid en handhaving rond coronaschulden en schijnzelfstandigheid.

“Het gat in de dienstverlening”

Wij spraken met een belastingadviseur die rond de driehonderd ondernemers begeleidt. Wat deze adviseur doet is veel meer dan alleen advies geven of de boekhouding voeren. Met zijn bedrijf vult hij, zo zegt hij zelf, een gat op dat de Belastingdienst laat vallen in dienstverlening aan een bepaalde groep ondernemers. In zijn geval zijn dat voornamelijk klanten die de taal minder goed spreken en uitstekende ondernemers zijn. Hij vertelt ons hoe hij dagelijks de kloof tussen de burger en de overheid terugziet in zijn werk. Zijn klanten bellen de Belastingtelefoon niet; ze zijn bang om de verkeerde vragen te stellen omdat ze niet fiscaal onderlegd zijn. En veel van het werk dat vroeger door laagdrempelige, persoonlijke balies werd gedaan is vervangen door websites en telefonisch contact. Ons belastingsysteem is zo complex en de communicatie erover vaak zo weinig inclusief dat een heel groot deel van de gebruikers buiten de boot valt. Ze zijn afhankelijk van goede hulp die ze zelf organiseren en betalen.

De Discriminatietoets gebruiken

Discriminatie en racisme is een aandachtsgebied voor ons toezicht vanaf onze oprichting. In 2025 heeft de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme de discriminatietoets uitgebracht.[5] De Douane nam daarbij deel aan de pilot. Eind 2025 hebben De staatscommissie en de Douane de toets toegelicht in de Bestuursraad van het Ministerie van Financiën, waar de inspectie ook bij was. Inmiddels passen diverse directies de toets toe. Er is een versie van de toets voor beleidsprocessen en een voor uitvoeringsprocessen.

De Staatscommissie zegt over de toets: “de discriminatietoets is een interactieve methode waarmee je als beleidsmaker of publieke dienstverlener zelf onderzoek doet naar risico’s op discriminatie in je eigen processen en werkpraktijken. Zo kun je discriminerende mechanismen herkennen én voorkomen. Op die manier bouwen we samen aan een rechtvaardige en gelijkwaardige dienstverlening.”

Wij roepen alle overheidsorganisaties op om deze toets toe te passen op relevante processen.

Er zijn factoren die kunnen bijdragen aan herstel van vertrouwen, met name op relationeel niveau. Identificatie met dienstverleners speelt een belangrijke rol: ondernemers hebben meer vertrouwen in professionals met wie zij zich kunnen identificeren, bijvoorbeeld op basis van sociaaleconomische achtergrond, etniciteit of woonwijk. Deze mensen spreken vaak letterlijk ‘hun taal’. Een ondernemer die wij spraken, reist van Almere naar de Kamer van Koophandel in Rotterdam, omdat zij zich daar beter begrepen voelt en meer herkenning vindt. Dat ondernemers zich richten tot iemand met wie zij een vertrouwensband ervaren is veelzeggend en begrijpelijk.

In het verlengde hiervan geven sommige ondernemers aan dat zij verschillen ervaren in de manier waarop ze worden behandeld, bijvoorbeeld op basis van hun achtergrond of de wijk waarin zij gevestigd zijn. In bepaalde wijken worden de controles van de overheid als intensiever en repressiever ervaren, wat door betrokkenen wordt geïnterpreteerd als stigmatiserend. Dit versterkt het gevoel van ongelijke behandeling en het wantrouwen richting de overheid.



Gelijkwaardige voorwaarden

Ongelijkheid in wat men moet en mag

In verschillende gesprekken met zowel individuele ondernemers als dienstverleners die hen bijstaan (bijvoorbeeld gemeenten, Ondernemer Centraal, belastingadviseurs) komt ter sprake dat er een verschil is in de normen en termijnen die de overheid zichzelf oplegt, en die de overheid aan ondernemers oplegt.

De meeste voorbeelden gaan over de Belastingdienst die van ondernemers zowel punctualiteit als flexibiliteit verwacht, terwijl ze dit zelf niet altijd toont. Een paar voorbeelden die in diverse gesprekken werden genoemd:

- de Belastingdienst kan later dan de daarvoor gestelde termijn reageren, terwijl de ondernemer zich strikt moet houden aan de termijnen en anders een boete kan krijgen of rechten verliest.
- de ondernemer heeft de verantwoordelijkheid om direct in actie te komen, maar is voor specifieke kennis afhankelijk van medewerkers van de Belastingdienst, die niet direct te bereiken zijn.
- als een brief niet aankomt (van de ondernemer naar de Belastingdienst of vice versa), wordt de ondernemer daar in beide gevallen verantwoordelijk voor gehouden.
- voorstellen voor betalingsregelingen bij complexe schulden moeten door gemeentes per brief aan de Belastingdienst worden voorgelegd. De behandeling duurt weken tot maanden.
- de Belastingdienst is vaak de enige schuldeiser die niet akkoord gaat met een regeling voor het met maatwerk oplossen van complexe schulden. Dan gaat de gehele regeling niet door en zijn er maanden verstreken waarin de schulden verder zijn opgelopen en er nog steeds geen oplossing is.

One size fits all

Twee ondernemers vertelden ons het volgende verhaal: of het nu gaat om een multinational of om een bedrijf met drie medewerkers, iedereen moet voldoen aan uniforme wet- en regelgeving. Voor grote ondernemingen is het mogelijk om de inspanningen en kosten voor naleving van regels te spreiden over een grote omzet. Bovendien hebben deze ondernemingen de middelen om automatisering, expertise en capaciteit hierop in te zetten.

De ondernemers met kleine bedrijven gaven aan dat de *one size fits all*-benadering voor hen een relatief hoge controle- en nalevingslast oplevert. Een kleine ondernemer is persoonlijk aansprakelijk , moet zelf zorgen voor kennis en strategie, heeft financieel minder buffer bij boetes of naheffingen en kan dat op geen enkel moment loslaten, ook niet bij privéomstandigheden of ziekte. Ook is het lastig voor kleine ondernemers om gebruik te maken van de samenloop van regelingen en om subsidies aan te vragen. Het ontbreekt hen aan kennis en tijd hiervoor.

De ondernemers die wij spraken vinden het niet meer dan logisch dat er regels moeten worden nageleefd. Ze zouden daarbij graag zien dat de overheid er rekening mee houdt dat hun situatie anders is dan die van grotere bedrijven en dat er meer begrip is voor persoonlijke omstandigheden.



Begeleiding, educatie en voorwaarden voor ondernemerschap

Gemakkelijk om ondernemer te worden, moeilijk om het te zijn

Wekelijks schrijven ruim 4500 mensen zich in als ondernemer bij de Kamer van Koophandel. Dat is eenvoudig en goedkoop. Het ondernemen zelf is een stuk ingewikkelder. Wanneer voorbereidende stappen, zoals het schrijven van een ondernemingsplan of het doen van marktonderzoek, worden overgeslagen springen starters onvoorbereid, en met grote risico's, in het diepe.

Ondernemen is een vak. In veel gesprekken verwijzen zowel (oud-) adviseurs als ervaren ondernemers naar het verleden, toen er eisen werden gesteld aan de kennis van mensen die wilden gaan ondernemen, zoals een middenstandsdiploma, en toen de KvK een actieve adviesfunctie had. Dat deze drempels zijn weggenomen is in hun ogen een *accident waiting to happen*. Nieuwe ondernemers kunnen snel in de schulden raken als ze niet voldoen aan verplichtingen. Ook kunnen startende ondernemers voorbijgaan aan het belang van het opbouwen van reserves of pensioen. Het is belangrijk dat de overheid de gevolgen ziet van het wegnemen van de drempels en daar maatregelen op neemt. Niet door de stap naar het ondernemerschap te ontmoedigen, maar door gepaste informatie en begeleiding te bieden aan degenen die deze stap willen zetten. Zo wordt voorkomen dat deze ondernemers pas in beeld komen op het moment dat het al mis is gegaan.

Onrust over de handhaving van schijnzelfstandigheid (Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties DBA)

De Wet DBA beoogt schijnzelfstandigheid tegen te gaan. De overheid gaat na of een zzp'er echt als zelfstandige werkt of feitelijk in loondienst is. Sinds 1 januari 2025 handhaaft de Belastingdienst hier actief op, waardoor opdrachtgevers bij schijnconstructies naheffingen kunnen krijgen. De onduidelijkheid over wanneer iemand als schijnzelfstandige wordt gezien veroorzaakt veel onrust onder zzp'ers en hun opdrachtgevers.

De Wet DBA heeft als doel om te voorkomen dat mensen als zelfstandige worden ingehuurd wanneer er eigenlijk sprake is van een dienstverband. Er is dan sprake van schijnzelfstandigheid, waarbij opdrachtgevers kosten willen besparen (omdat ze bijvoorbeeld geen premies hoeven te betalen voor sociale zekerheid of pensioen), terwijl deze zelfstandigen eigenlijk in dezelfde situatie werken als reguliere werknemers.

In 2024 waren er bijna 1,3 miljoen mensen met een hoofdbaan als zzp'er. Dat is 13 procent van alle werkenden, bijna een op de acht.[6] Volgens cijfers van het CBS neemt dat aantal af, mogelijk ook door de handhaving op schijnzelfstandigheid. De discussie rondom de Wet DBA kent twee kanten. Aan de ene kant het streven naar een rechtvaardige arbeidsmarkt, aan de andere kant de behoefte aan autonomie en de vrijheid tot ondernemerschap.



Voor veel mensen is zzp’er worden een manier om hun inkomen te verhogen. De hogere uurtarieven compenseren het ontbreken van secundaire arbeidsvoorwaarden en geven een kans om sneller kapitaal op te bouwen, waarmee ook weer geïnvesteerd kan worden in het ondernemerschap of in de persoonlijke situatie (bijvoorbeeld een betere woning). Ook geeft het hen de vrijheid om eigen uren te bepalen en om opdrachten te selecteren of te weigeren.

Veel zzp’ers worden ingehuurd voor projecten waarvoor de expertise in organisaties niet aanwezig is. Bovendien kunnen niet alle organisaties vast personeel vinden, langdurige contracten aangaan en in sommige sectoren is er behoefte aan een flexibele schil, zoals in het onderwijs en in de zorg.

We spraken met ondernemers over de onrust die veroorzaakt wordt door de onduidelijkheid rond de handhaving op de wet DBA. Zij ervaren onzekerheid over hun persoonlijke situatie, omdat ze bijvoorbeeld op basis van hun zzp-inkomen een hypotheek zijn aangegaan. Of ondernemingen ervaren onzekerheid als ze zzp’ers inhuren om noodzakelijk werk gedaan te krijgen. Het is goed dat schijnzelfstandigheid wordt tegengegaan bij uitbuiting van mensen, maar net zo belangrijk is dat de overheid oog heeft voor de nuance van het zzp’schap. Zzp’ers en opdrachtgevers vragen om duidelijkheid wanneer sprake is van schijnzelfstandigheid en over het handhavingsbeleid. Ook het kabinet streeft inmiddels naar meer rust en duidelijkheid[7].

Een passende toeslagensystematiek

Ook ondernemers, waaronder zzp'ers, kunnen recht hebben op toeslagen als aanvulling op hun inkomen. Toeslagen zijn maandelijkse voorschotten die gebaseerd worden op het verwachte inkomen. Deze voorschotsystematiek maakt het voor veel ondernemers moeilijk om toeslagen aan te vragen, omdat hun inkomen regelmatig verandert. Het is een continu administratief proces van aanpassingen van het inkomen met terugbetalingen of nabetalingen tot gevolg.

Meer en betere voorlichting, communicatie en informatie is altijd goed, maar het is geen echte oplossing voor dit probleem. Een aanpak waarbij zelfstandigen te weinig toeslag aanvragen en dit het jaar erop corrigeren is ook niet de oplossing: ze hebben het geld nu nodig. Het voorschotsysteem van toeslagen past niet bij de praktijk van veel ondernemers.

Intermediairs vertellen ons dat de zelfstandigen er soms ook van uitgaan dat hun boekhouder de toeslagen aanvraagt, terwijl die meestal alleen belastingzaken regelt. Soms ontbreekt het aan kennis waardoor mensen toeslagen mislopen en ook angst kan een rol spelen. Er zijn ondernemers die geen toeslagen aanvragen vanwege hun buitenlandse achternaam. De toeslagenaffaire ligt nog vers in het geheugen.

Het niet-gebruik van toeslagen onder zelfstandigen is dan ook hoog: voor huurtoeslag ruim 25% en voor zorgtoeslag 20%.[8] Geldfit schat het niet-gebruik onder ondernemers op 40%.[9] Dit terwijl er een relatief hoge armoede is onder zzp'ers. Na een daling nam in 2024 het armoedepercentage weer toe tot 4,4%, tegen 1,7% voor werknemers (CPB, leven in armoede).



Versterken en leren van goede initiatieven

We hebben de mensen achter meerdere lokale initiatieven gesproken. Dit soort initiatieven ondersteunt inwoners op verschillende leefgebieden, waaronder financiën en ondernemerschap, eenzaamheid of leefbaarheid in de wijk. Vaak zijn dit informele initiatieven die beginnen vanuit de wijk en op den duur steun krijgen van de gemeente.

Wij zien in de praktijk dat dergelijke initiatieven met veel energie worden gedragen door bewoners en vrijwilligers, waaronder ondernemers. Ze kennen veel mensen in de buurt en staan dichtbij de mensen met wie ze werken, waardoor het contact laagdrempelig en gelijkwaardig is. Ook de diversiteit van medewerkers en vrijwilligers speelt daarbij een belangrijke rol.

Wij vinden het belangrijk dat de overheid deze initiatieven stimuleert en faciliteert, en er zoveel mogelijk bij aansluit, zonder deze over te nemen. Anderzijds is het belangrijk om deze initiatieven ook te zien als kanaries in de kolenmijn; waar de overheid tekortschiet, dicht de samenleving zelf de gaten. We kunnen deze initiatieven zien als inspiratie en als een waardevolle kennisbron voor het verbeteren van het beleid en de dienstverlening van de overheid. Het is voor de overheid dan ook belangrijk om regelmatig contact te hebben met dit soort initiatieven, zodat er samenwerking ontstaat.

Zorgzaamheid in lokale initiatieven

In de samenleving troffen wij indrukwekkende vormen van zorgzaamheid aan. Zo voerden wij het gesprek met Julianaplaza, een sociale onderneming en een ontmoetingscentrum voor inwoners van de wijken Transvaal en de Schilderswijk in Den Haag. Julianaplaza ontvangt jaarlijks 10.000 bezoekers en heeft als doel om eenzaamheid te bestrijden, beweging en vitaliteit te stimuleren en ontwikkelingskansen te bieden. Zo zijn er sollicitatietrainingen en activiteiten in de wijken om buurtbewoners te betrekken.

Het is opgericht door buurtbewoners, lokale stichtingen en ondernemers. Zij vertelden ons dat zij zich oprecht zorgen maken over eenzaamheid. Hun doel is om buren samen te brengen en dat lukt. De mensen achter Julianaplaza willen bewoners bereiken, verbinden en helpen om mee te doen: van eenzame ouderen tot kansarme jongeren, mensen met een kleine beurs en jonge vrouwen met een migratieachtergrond. Ze helpen hun buurtbewoners om meer zelfvertrouwen op te bouwen en om volwaardig mee te doen in de samenleving.

De betrokken ondernemers bij Julianaplaza die wij spraken zetten zich naast hun veeleisende eigen werk met veel energie en zorgzaamheid in voor mensen in hun buurt. Ze willen bijdragen aan kansen in hun buurt en coachen vrijwillig kansarme groepen en startende ondernemers.

Samenwerking en gegevensuitwisseling tussen instanties

Uit de gesprekken die we hebben gevoerd, komt naar voren dat het uitwisselen van gegevens en samenwerking tussen verschillende overheidsorganisaties belangrijk is voor ondernemers en zzp'ers. Het gaat om het uitwisselen van gegevens die van belang zijn voor inkomen en bestaanszekerheid, en om hiermee gezamenlijk vroegtijdig problemen te signaleren en op te lossen.

Betere samenwerking draagt bij aan:

- Gemak en snelheid van gegevensuitwisseling tussen ondernemer en overheid.
- Het voorkomen van fouten door de overheid. Dit kan enerzijds door het verbeteren van de kwaliteit van de uitwisseling van gegevens en anderzijds door te regelen dat burgers en ondernemers maar één keer, bij één loket en met één systematiek gegevens hoeven in te voeren.
- Het vroegtijdig signaleren, oplossen of saneren van schulden bij meerdere organisaties. Dit kan als overheden, maatschappelijke partners en schuldeisers samenwerken om effectief schuldhulp te verlenen.
- Het voorkomen van keteneffecten bij herstel van overheidsfouten[10]. Keteneffecten zijn onbedoelde, negatieve financiële of administratieve gevolgen voor burgers die ontstaan als gevolg van een nabetaling of correctie van een eerdere fout, waarbij de herstelactie nieuwe problemen veroorzaakt, zoals de verlaging of terugvordering van toeslagen, of een hogere belastingaanslag.

Er zijn al meerdere initiatieven tot samenwerking en gegevensuitwisseling, waar zowel de Belastingdienst als Dienst Toeslagen aan meedoen. Wij hopen dat deze initiatieven structureel van karakter worden en landelijk dekkend.

"Van een kale kip kun je niet plukken"

In ons gesprek met adviseurs van het Ondernemersklankbord werd duidelijk dat er nog veel ruimte voor verbetering is als het aankomt op vroegsignalering. Het feit dat er meerdere aanslagen openstaan in combinatie met de verliescijfers van de onderneming zou voor de Belastingdienst voldoende informatie moeten zijn om te weten dat iemand het niet kan betalen. Enkele adviseurs vertelden ons dat er, in plaats van te kijken naar oplossingen, alleen maar aanmaningen bijkomen, terwijl het geld om de eerste aanslag te betalen er al niet was. Als iemand niet kan betalen, hebben verhogingen en boetes geen zin. Bovendien: als een ondernemer bij de gemeente aanklopt voor hulp, stuurt die hem weer terug, omdat er eerst iets aan die aanslagen moet gebeuren. Zo kan iemand terechtkomen in een eindeloze loop, waarin de schulden steeds hoger oplopen. Als in deze keten slagvaardig wordt ingegrepen kunnen veel grotere problemen – en bijkomende kosten – voorkomen worden.

“The most affordable way was YouTube.”



3

En nu verder

Gesprekken voeren in de samenleving is voor overheidsorganisaties onmisbaar om te weten wat er speelt en wat er beter kan. De Nationale ombudsman laat in hun behoorlijkheidswijzer zien dat contact met burgers en soms buiten de kaders denken kerntaken zijn van een overheid die er is voor burgers. Het is belangrijk voor een goed functionerende rechtsstaat[11]. Wij roepen de organisaties in onze domeinen dan ook op om het open gesprek in de samenleving te voeren.

De gesprekken dragen bij aan vertrouwen en laten zien waar verbeteringen wenselijk zijn. De ene keer zal de politiek hiervoor moeten zorgen, bijvoorbeeld waar het gaat om vernieuwingen en vereenvoudiging in stelsels, de andere keer is verbetering nodig in het beleid of in de uitvoering. Nog vaker zal het nodig zijn dat al deze organisaties met elkaar samenwerken om tot verbeteringen te komen. De ene schakel in het systeem kan niet zonder het inzicht en de actieve medewerking van de andere.

Wij hopen dat het lezen van dit verslag energie en inspiratie geeft om gesprekken in de samenleving te voeren. Wij zijn onder de indruk van de wijsheid, werklust en zorgzaamheid die wij in het land tegenkomen. De burger of de ondernemer wordt in de papieren werkelijkheid van rapporten en nota's nog weleens bezien en beschreven als conceptueel begrip. In de echte wereld zien wij mensen met ondernemerschap, aanpassingsvermogen en positiviteit. Het is precies dit perspectief dat onmisbaar is voor een lerende en verbeterende overheid; het herinnert ons eraan voor wie we het doen en het geeft inzicht in hoe het beter kan.

Bijlage I. Lijst van bezochte organisaties

Aantallen en activiteiten

18 gesprekken met ondernemers
12 gesprekken met dienstverleners
Gesprekken met onderzoekers van de Belastingdienst (directies MKB en Kennis, Innovatie en Strategie)
3 praktijkbezoeken (Den Haag, Rotterdam en Utrecht)
Participerende observatie tijdens de Nationale Aangiftedag van Stichting Belastingwinkel Rotterdam (Den Haag)

Bij onze bezoeken ontstonden natuurlijk ook spontane gesprekken met ondernemers, bijvoorbeeld op de Haagse Markt of bij de aangiftedag. Deze zijn niet in bovenstaande getallen opgenomen.

Gesproken organisaties en betrokkenen

SKIN (Samen Kerk in Nederland)
Ondernemersbalie Rotterdam
Ondernemersplein Rotterdam
Ondernemer Centraal Utrecht
Ondernemersportaal Den Haag
JulianaPlaza en de Haagse Markt
Stichting Ondernemersklankbord
Kamer van Koophandel
UWV
Regionaal Bureau Zelfstandigen
Wijkhub Nieuwe Westen (Rotterdam)
BIZ Rotterdam
Gemeente Amsterdam (BBZ)
Nationale ombudsman
Ombudsman Rotterdam
Over Rood (vrijwilligersorganisatie)
Haags Veen (ondernemersberaad)
Particuliere belastingadviseur (Den Haag)

Eindnoten

1 Kabinet kiest voor meer rust en duidelijkheid voor zzp'ers en opdrachtgevers | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl
2 Informatie over het mkb (midden- en kleinbedrijf) in Nederland - MKB Servicedesk
3 Informatie over Laaggeletterdheid in Nederland | Stichting Lezen en Schrijven
4 Digitale vaardigheden | Pharos, expertisecentrum gezondheidsverschillen
5 Discriminatietoets - Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme
6 Dossier ZZP | CBS
7 Kabinet kiest voor meer rust en duidelijkheid voor zzp'ers en opdrachtgevers | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl
8 Onbenut recht: het niet-gebruik van huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget | CPB Website
9 Toeslagen voor ondernemers: dit moet je weten - Geldfit
10 Een voorbeeld is de samenwerking bij de WIA hersteloperatie: Keteneffecten WIA-herstel, horend bij Kamerbrief verbeteraanpak UWV
11 Aan de slag met behoorlijkheid: de vier kernwaarden | Nationale ombudsman voor Professionals