

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

800

Vragen van het lid **Aartsen** (VVD) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën over *de keuzehulp van het Ministerie van SZW over schijnzelfstandigheid* (ingezonden 14 oktober 2024).

Antwoord van Minister **Van Hijum** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (ontvangen 12 december 2024). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2024–2025, nr. 475.

Vraag 1

De webmodule wordt, ondanks kritiek hierop van de Raad van State, gebruikt in de keuzehulp van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW); waarom is gekozen voor het gebruik van de webmodule? Wat is de juridische status van de webmodule in het beoordelen van een arbeidsrelatie? Is de uitkomst van de webmodule juridisch houdbaar in een geschil met de Belastingdienst? Zo niet, welke zekerheid biedt de webmodule zelfstandigen dan?

Antwoord 1

Mij is geen kritiek van de Raad van State op de webmodule bekend. De Raad van State is eerder wel kritisch geweest op de webmodule in het kader van het wetsvoorstel beschikking geen loonheffingen (ter vervanging van de Verklaring arbeidsrelatie (VAR)). De webmodule die werd voorgesteld, had als doel zekerheid te verstrekken dat voor de specifieke opdracht geen loonheffingen verschuldigd zouden zijn. De belangrijkste kritiek van de Raad van State was destijds dat het onduidelijk was in hoeverre er voldoende zekerheid zou kunnen worden ontleend aan een webmodule, aangezien deze onvoldoende rekening zou kunnen houden met alle feiten en omstandigheden van het individuele geval.

De huidige webmodule is een hulpmiddel bij de beoordeling van arbeidsrelaties. De webmodule is een laagdrempelig instrument voor opdrachtgevers om een indicatie te krijgen of bepaalde werkzaamheden zich ervoor lenen door een zelfstandige te worden gedaan, of dat er gezien de feiten en omstandigheden sprake lijkt van een dienstbetrekking.

Aan deze indicatie kan geen zekerheid worden ontleend. Ten eerste moet in de praktijk daadwerkelijk conform de beantwoording worden gewerkt. Ten tweede kan in een standaard instrument, zoals de webmodule, nooit met alle feiten en omstandigheden rekening worden gehouden. Het is aan opdrachtgevers en opdrachtnemers zelf om een juiste beoordeling te maken. De webmodule kan hierbij behulpzaam zijn. Enerzijds doordat de feiten en

omstandigheden worden uitgevraagd die in ieder geval relevant zijn bij de toetsing van een arbeidsrelatie. Anderzijds doordat bij de indicatie de puntuitslag wordt gegeven en de weging openbaar is zodat inzichtelijk is hoe de arbeidsrelatie op een juiste manier kan worden vormgegeven. Ook zal duidelijk(er) worden dat sommige arbeidsrelaties zich er niet voor lenen om door zelfstandigen te worden gedaan. Omdat de webmodule een hulpmiddel is bij de beoordeling van arbeidsrelaties en er geen zekerheid aan ontleend kan worden, betekent het ook dat de uitkomst van de webmodule juridisch niet houdbaar is in een geschil met de Belastingdienst.

Vraag 2

Hoe verhoudt de webmodule zich tot de criteria uit het Deliveroo-arrest die expliciet vermeld dat deze criteria «holistisch» gewogen dienen te worden? Hoe kan een webmodule of een keuzehulp zaken holistisch wegen?

Antwoord 2

De webmodule vraagt de elementen uit die belangrijk zijn om een arbeidsrelatie te kwalificeren. Daaronder vallen ook de elementen uit het Deliveroo arrest. Hieronder wordt voor de standaard vragenlijst aangegeven welke vragen betrekking hebben op de elementen uit het Deliveroo-arrest

1. De aard en duur van de werkzaamheden (vragen 1.5, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.13, 2.17 en 2.25 in de webmodule);
2. De wijze waarop de werkzaamheden en de werktijden worden bepaald (vragen 2.15, 2.22, 2.24 en 2.28 in de webmodule);
3. De inbedding van het werk en degene die de werkzaamheden verricht in de organisatie en de bedrijfsvoering van degene voor wie de werkzaamheden worden verricht (vragen 2.14, 2.16, 2.18, 2.19, 2.20, 2.23, 2.27, 2.31 in de webmodule);
4. Het al dan niet bestaan van een verplichting het werk persoonlijk uit te voeren (vragen 2.11 en 2.12 in de webmodule);
5. De wijze waarop de contractuele regeling van de verhouding van partijen tot stand is gekomen (vraag 2.1 in de webmodule);
6. De wijze waarop de beloning wordt bepaald en waarop deze wordt uitgekeerd (vragen 2.2, 2.3 en 2.4 in de webmodule);
7. De hoogte van deze beloningen (vraag 2.21 in de webmodule);
8. De vraag of degene die de werkzaamheden verricht daarbij commercieel risico loopt (vragen 2.26, 2.29, 2.30, 2.35 en 2.36 in de webmodule);
9. Of degene die de werkzaamheden verricht zich in het economisch verkeer als ondernemer gedraagt of kan gedragen (vragen 2.5, 2.6, 2.32, 2.33, 2.34 in de webmodule)

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de webmodule alle elementen uit het Deliveroo-arrest uitvraagt. Echter, doordat de vragen worden gesteld aan de opdrachtgever, worden slechts beperkt vragen gesteld over het ondernemerschap van de werkende buiten de specifieke arbeidsrelatie om. Er zijn prejudiciële vragen aan de Hoge Raad gesteld in een zaak tussen Uber en FNV. Daarin wordt specifiek gevraagd hoe zwaar het ondernemerschap van de werkende moet meewegen bij de kwalificatie van een arbeidsrelatie. Naar aanleiding van die uitspraak wordt bezien in hoeverre hier meer aandacht voor moet zijn in de webmodule. Tegelijkertijd nemen we feedback op de webmodule altijd ter harte en bekijken we of we de webmodule kunnen verbeteren.

De webmodule stelt een grote diversiteit aan vragen. In de voortgangsbrieven «werken als zelfstandige» van 22 november 2019, 15 juni 2020 en 20 september 2021¹ is uw Kamer geïnformeerd over de totstandkoming van de webmodule, de testfase, de foutenmarge en de uitkomsten van de pilot. Met de webmodule wordt de holistische weging zo goed mogelijk benaderd. Er wordt echter ook onderkend dat de praktijk dusdanig complex en divers is dat een standaard instrument zoals de webmodule nooit met alle feiten en omstandigheden van het individuele geval rekening kan houden. Aan de webmodule kan daarom ook geen zekerheid worden ontleend. De webmodule geeft een indicatie of bepaalde werkzaamheden zich ervoor lenen door

¹ Kamerstukken II, 2019–2020, 31 311, nr. 220, Kamerstukken II, 2019–2020, 31 311, nr. 235, Kamerstukken II, 2022–2023, 31 311, nr. 246.

een zelfstandige te worden gedaan, of dat er gezien de feiten en omstandigheden sprake lijkt van een dienstbetrekking.

Vraag 3

Hoe verhoudt de webmodule zich tot mogelijk nieuwe interpretatie van deze criteria uit de aanstaande antwoorden op prejudiciële vragen van de Hoge Raad in de zaak tussen Uber en FNV? Zal de webmodule aangepast worden na het antwoord van de Hoge Raad?

Antwoord 3

Doorlopend wordt bezien in hoeverre de webmodule aangepast moet worden aan de feedback die op de webmodule wordt ontvangen. Ook de prejudiciële beslissing van de Hoge Raad zal worden verwerkt in de webmodule als de uitkomst van de beslissing niet strookt met de webmodule. De prejudiciële beslissing van de Hoge Raad zal immers bepalen of en zo ja hoe zwaar de criteria van het ondernemerschap van de werkende (buiten de specifieke arbeidsrelatie om) moeten meewegen in de indicatie die de webmodule afgeeft. Zie ook het antwoord op vraag 2.

Vraag 4

Waarom is de webmodule niet beschikbaar voor mensen die werken in een besloten vennootschap?

Antwoord 4

Een arbeidsovereenkomst kan alleen ontstaan als wordt gecontracteerd met een natuurlijk persoon. In geval een overeenkomst wordt aangegaan met een rechtspersoon, dan wordt een overeenkomst gesloten met het bedrijf en niet met een natuurlijk persoon.

Zoals in de toelichting bij de webmodule is aangegeven, is het echter niet zo dat er geen sprake kan zijn van schijnzelfstandigheid als een werkende zijn arbeid via een rechtspersoon verhuurt. Er kan namelijk een arbeidsovereenkomst ontstaan als de rechtspersoon geen realiteitswaarde heeft («wezen gaat voor schijn»). Bijvoorbeeld, wanneer een rechtspersoon alleen is opgericht om persoonlijke aansprakelijkheid te voorkomen, of om te zorgen dat opdrachtgevers geen loonheffingen hoeven af te dragen. In dit soort gevallen wordt er «door de rechtspersoon heen gekeken». Er ontstaat dan een arbeidsrelatie met de persoon die de opdracht uitvoert. Een voorbeeld uit de jurisprudentie is de uitkomst van de rechtszaak tussen Stichting Pensioenfonds PGGM en Stichting Thuiszorg Rotterdam. Ondanks het contracteren via een BV oordeelde de Hoge Raad dat sprake was van een arbeidsovereenkomst tussen Stichting Thuiszorg Rotterdam en haar directeur.²

Om de realiteitswaarde van een rechtspersoon te kunnen beoordelen, is een uitgebreid onderzoek nodig naar de rechtspersoonvorm en de werkzaamheden van degene die wordt ingehuurd. Daar is de webmodule niet geschikt voor. Daarom kan de webmodule bij inhuur van een rechtspersoon niet gebruikt worden.

Vraag 5

Klopt het dat de Belastingdienst zelf de webmodule *niet* gebruikt om arbeidsrelaties te beoordelen? Hebben het Ministerie van SZW en de Belastingdienst dezelfde opvatting over de status van de webmodule? Welke Rijksdiensten gebruiken de webmodule wel?

Antwoord 5

Het Ministerie van SZW en de Belastingdienst als uitvoerder hebben dezelfde opvatting over de status van de webmodule. De webmodule is ontwikkeld in een ambtelijke werkgroep waarin beide organisaties en ook het UWV en Financiën vertegenwoordigd waren. Ook de doorontwikkeling en aanpassing aan nieuwe wet- en regelgeving dan wel jurisprudentie wordt gezamenlijk opgepakt.

Het Rijk vindt het belangrijk dat schijnzelfstandigheid wordt tegengegaan. Hiertoe is de eerste stap om van elke (lopende dan wel nieuwe) inhuuropdracht de kans op schijnzelfstandigheid in beeld te brengen. Het is aan de

² Hoge Raad 13 juli 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA6231.

diverse Rijksdiensten zelf om te bepalen of zij hiervoor de webmodule gebruiken. De webmodule is een hulpmiddel bij het kwalificeren van arbeidsrelaties, maar het is ook mogelijk dit op andere manieren te doen. In geval er bij een inhuuropdracht sprake is van (een kans op) schijnzelfstandigheid dient vervolgens bekeken te worden hoe de arbeidsrelatie moet worden aangepast (anders vormgeven van de wijze waarop de opdracht wordt uitgevoerd dan wel een ander type contract aangaan). Mede naar aanleiding van de motie Boon wordt gekeken naar mogelijkheden om de aanpak van schijnzelfstandigheid nog steviger bij de verschillende Rijksdiensten onder de aandacht te brengen. In het Bewindspersonenoverleg tussen de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Minister van Binnenlandse Zaken is afgesproken toe te werken naar een rijkscirculaire om schijnzelfstandigheid binnen de Rijksdiensten zo snel als mogelijk af te bouwen. Naast de extra bestuurlijke aandacht wordt binnen de Rijksbrede bedrijfsvoering gewerkt aan verdere kennisdeling en monitoring op de aanpak van schijnzelfstandigheid. De Belastingdienst als werkgever/belastingplichtige heeft al jaren een beoordelings- en besluitvormingsproces ingericht voor elke inhuursituatie en voor elke verlengingssituatie van een zelfstandige. Een toets op mogelijke schijnzelfstandigheid is integraal onderdeel van het inhuurproces en omvat onder meer procesinstructies en ook een gedetailleerd afwegingskader «risico op schijnzelfstandigheid» en wordt volledig toegespitst op de betreffende specifieke inhuursituatie. De vragen in dat afwegingskader zijn een afgeleide van de vragen uit de webmodule. Bij zowel het afwegingskader als de webmodule wordt gekeken naar alle feiten en omstandigheden van het geval (holistische benadering) en worden deze tegen elkaar afgewogen. Controles op en documentatie van deze beoordeling op mogelijke schijnzelfstandigheid maken integraal onderdeel uit van het inhuurproces. Inhuur vindt plaats via brokers en kan zowel zelfstandigen als niet-zelfstandigen betreffen.

Vraag 6

Waarom is gekozen voor het hanteren van zowel de webmodule als de ondernemerscheck?

Antwoord 6

De reden is dat de ondernemerscheck en de webmodule niet hetzelfde doel hebben. De ondernemerscheck is bedoeld voor de ondernemer om na te gaan of hij aan alle voorwaarden voldoet om ondernemer te zijn voor de inkomstenbelasting. De webmodule is bedoeld voor opdrachtgevers om na te gaan of een opdracht kan worden uitgevoerd buiten dienstbetrekking of dat er sprake moet zijn van een arbeidsovereenkomst. Het gaat daarbij om de beoordeling van een specifieke arbeidsrelatie. Het is mogelijk dat een ondernemer voor de inkomstenbelasting ondernemer is maar daarnaast voor een specifieke opdracht bij een opdrachtgever in loondienst is.

Vraag 7

Klopt het dat het mogelijk is dat de webmodule en de ondernemerscheck tegenstrijdige antwoorden over de arbeidsrelatie kunnen geven? Zo ja, waarom is dit mogelijk? En welk antwoord is dan leidend in de beoordeling van de arbeidsrelatie?

Antwoord 7

Nee, dat klopt feitelijk niet. Zoals onder vraag 6 aangegeven, geeft de ondernemerscheck geen antwoord over een specifieke arbeidsrelatie. Alleen de webmodule geeft een indicatie over een specifieke arbeidsrelatie. Het kan wel zo zijn dat uit de ondernemerscheck komt dat iemand kwalificeert als zelfstandig ondernemer, terwijl de webmodule oordeelt dat als deze persoon wordt ingehuurd voor een specifieke opdracht er sprake lijkt van een dienstbetrekking. Dat is kort samengevat het geval als in de specifieke opdracht sprake is van arbeid, loon en werken in dienst van een ander. Als voorbeeld kan worden gedacht aan een zelfstandig schilder die daarnaast als docent werkt op een middelbare school. De schilder kan weliswaar kwalificeren als ondernemer volgens de ondernemerscheck, maar in de relatie met de middelbare school kan sprake zijn van een dienstbetrekking. Ook kan het zo zijn dat deze zelfstandige schilder zich laat inhuren door een schildersbedrijf, maar dat er bij deze specifieke opdracht duidelijk sprake is van het werken in dienst van het schildersbedrijf. Ook in dat geval is er sprake van een

arbeidsovereenkomst tussen de schilder en het schildersbedrijf. In dat geval is de indicatie van de webmodule leidend als het gaat om de kwalificatie van de specifieke arbeidsrelatie.

Dit laat onverlet dat de werkende gezien alle andere opdrachten die worden uitgevoerd ook kan kwalificeren als zelfstandig ondernemer. In 2022 combineerde 6,4% van de werknemers hun werknemersbaan met werk als zelfstandige.³

Vraag 8

Vindt u het verstandig om in de keuzehulp voorbeelden te gebruiken uit de conceptwet Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelaties en Rechtsvermoeden (VBAR)? In hoeverre biedt dit gebruikers van de keuzehulp rechtszekerheid? Gebruikt de Belastingdienst in de handhaving van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA) ook de conceptwet VBAR?

Antwoord 8

De conceptwet Vbar betreft een verduidelijking van wet- en regelgeving en jurisprudentie. De voorbeelden die worden gebruikt, vragen derhalve een soortgelijke beoordeling op dit moment als na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Vbar. Het aantal voorbeelden in de communicatie zal bovendien de komende tijd worden aangevuld, om zoveel mogelijk sectoren en beroepsgroepen te bedienen. De Belastingdienst handhaaft op basis van de huidige wet- en regelgeving en houdt geen rekening met toekomstige wetsvoorstellen.

Zoals duidelijk vermeld bij de keuzehulp, biedt deze geen zekerheid. Het geeft een globale inschatting en kan door partijen gebruikt worden om het gesprek aan te gaan over het juiste contract.

Vraag 9

In het kopje «Het juiste contract bij werken met bemiddelingsbureaus of detachering» staat dat het relevant is of het bureau een actieve rol speelt in de werving en selectie; kunt u bevestigen of dit echt relevant is? Of is het met name relevant met wie de zelfstandige een contract heeft? Vindt u dit kopje helder, of kan er verwarring ontstaan door deze bepaling?

Antwoord 9

De tekst onder het kopje «Het juiste contract bij werken met bemiddelingsbureaus of detachering» heeft voor verwarring gezorgd. Bij de vraag of sprake is van werken onder het gezag van het bureau is mede relevant of het bureau actief betrokken is bij werving en selectie en niet enkel partijen samenbrengt (zie bijvoorbeeld de discussie over het platform Helpling in de rechtspraak). Tegelijkertijd kan bij de beoordeling ook de vraag met wie de zelfstandige een contract heeft van belang zijn. We zullen dit verhelderen op de website.

Vraag 10

Bent u in gesprek met vertegenwoordigers van zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) om een duidelijke publiekscampagne en keuzehulp te creëren en deze ook gaandeweg te verbeteren om duidelijkheid voor zzp'ers te scheppen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke signalen over de webmodule ontvangt u van hen? Zo ja, met welke organisaties spreekt u dan en op welke frequentie?

Antwoord 10

Wij zijn in gesprek met diverse branches, sectoren, met vertegenwoordigers van zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) en met zzp'ers om hen zoveel mogelijk te ondersteunen bij de beoordeling van arbeidsrelaties. Feedback op de publiekscommunicatie, de keuzehulp en de webmodule nemen we daarbij ter harte.

Ten aanzien van de webmodule is de voornaamste kritiek dat de kenmerken van het ondernemerschap van de werkende buiten de specifieke arbeidsrelatie onvoldoende worden uitgevraagd (zie ook het antwoord op vraag 2). Verder vindt een deel van de gebruikers de invultijd te lang.

³ NEA. Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2021 - in vogelvlucht (awvn.nl).

Een ander punt van kritiek op de webmodule is dat het aandeel dat na volledige beantwoording van de vragen de indicatie krijgt dat geen oordeel gegeven kan worden te groot is. Dit aandeel is sinds de introductie van de webmodule redelijk stabiel en ligt rond de 30%. Het gaat daarbij om situaties waarin de antwoorden zowel wijzen op elementen van werken in dienstbetrekking als wel op elementen van werken als zelfstandige. Uit de feedback van gebruikers van de webmodule blijkt echter ook dat een groot deel tevreden is over (het gebruik van) de webmodule. Van de gebruikers die de enquêtevragen hebben ingevuld geeft circa 85% een voldoende (6 of hoger). De helft hiervan geeft de webmodule een 8 of hoger.