

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

1017

Vragen van de leden **Aartsen, Van Eijk** (beiden VVD) en **Flach** (SGP) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretarissen van Financiën over *het bericht dat de Belastingdienst zelf zich niet gaat houden aan de wet DBA en van belastinggeld ook de boetes en naheffingen gaat betalen* (ingezonden 9 december 2024).

Antwoord van Staatssecretaris **Palmen** (Financiën), mede namens de Staatssecretaris van Financiën, de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ontvangen 13 januari 2025).

Vraag 1

Wat is de reden dat het kabinet besluit om bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) ook na 1 januari 2025 door te gaan met het werken met schijnzelfstandigen ondanks dat hetzelfde kabinet juist wil dat de rest van Nederland niet meer met schijnzelfstandigen werkt?¹ Waarom is het dit kabinet niet gelukt om zich per 1 januari 2025 aan de wet te houden? Welke redenen heeft het kabinet voor het zichzelf toekennen van deze uitzonderingspositie? Gelden deze redenen ook voor marktpartijen zoals bijvoorbeeld huisartsenposten of kinderopvangorganisaties?

Antwoord 1

Ten eerste betreuren wij het dat het noodzakelijk is om bij de hersteloperatie kinderopvangtoeslag ook na 1-1-2025 nog te werken met potentieel schijnzelfstandigen. Dit is niet conform de geldende wet- en regelgeving. Over deze situatie is de Kamer in het commissiedebat zzp d.d. 12 september geïnformeerd alsmede over het dilemma tussen het zonder verdere vertraging afronden van de hersteloperatie voor gedupeerde ouders en de noodzakelijkheid hierdoor tijdelijk niet zonder de inzet van potentieel schijnzelfstandigen te kunnen. Daarna is in het tweeminutendebat zzp op 25 september de motie van Kamerlid Boon (PVV) ingediend die op 1 oktober is aangenomen. Hiermee is de regering verzocht:

- alles in het werk te stellen om ervoor te zorgen dat per 1 januari 2025 geen schijnzelfstandigen meer werkzaam zijn binnen de rijksdienst;

¹ ZiPconomy, 8 december 2024, «Ministerie van Financiën verlengt contracten met schijnzelfstandigen betrokken bij hersteloperatie toeslagenaffaire», (<https://www.zipconomy.nl/2024/12/ministerie-van-financien-verlengt-contracten-met-schijnzelfstandigen-betrokken-bij-hersteloperatie-toeslagenaffaire/>).

- hierbij te waarborgen dat de voortgang en afhandeling van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag niet wordt belemmerd;
- de Kamer periodiek te informeren over de voortgang en resultaten van de afbouw van schijnzelfstandigheid binnen de rijksdienst.

Het Ministerie van Financiën heeft getracht zo goed mogelijk aan deze inspanningsverplichting te voldoen om per 1 januari geen potentieel schijnzelfstandigen meer werkzaam te hebben.

Om te waarborgen dat de voortgang en afhandeling van de hersteloperatie niet wordt belemmerd en de beloftes naar gedupeerden, de maatschappij en de politiek waar te maken zullen in 2025, en mogelijk ook nog in 2026, potentieel schijnzelfstandigen worden ingezet voor de hersteloperatie. Dit laat onverlet dat nadrukkelijk continue inspanning geleverd wordt binnen de hersteloperatie om zo spoedig mogelijk naar 0 potentieel schijnzelfstandigen af te bouwen.

Wij hechten er wel aan te benadrukken dat er geenszins sprake is van een uitzonderingspositie voor de hersteloperatie kinderopvangtoeslag. Net als alle werkgevers moet de overheid de organisatie van werk aanpassen waar nodig zodat wordt gewerkt op een wijze die passend is binnen het arbeidsrecht. Daarbij gelden de reguliere arbeidsrechtelijke en fiscale regels.

Vraag 2

Zijn er pogingen gedaan om alle schijnzelfstandigen bij de UHT een (vast) contract aan te bieden? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom is niet elke schijnzelfstandige in vaste dienst getreden? Vormen deze redenen ook uitzonderingsgronden voor private werkgevers in de handhaving op schijnzelfstandigheid?

Antwoord 2

Allereerst willen we benadrukken dat de hersteloperatie kinderopvangtoeslag een tijdelijke organisatie is die is opgezet om gedupeerde ouders te compenseren voor het leed dat hen is aangedaan. Het is daarom niet vreemd dat bij de hersteloperatie relatief veel externe ingehuurd krachten werken.

Het afgelopen jaar zijn aan alle zzp'ers meerdere keren contractaanbiedingen gedaan door Toeslagen als werkgever. Hierdoor is het bestand van vaste medewerkers bij de uitvoering van herstel gegroeid naar ruim 700 vaste medewerkers. Tevens is ook aan leveranciers van potentieel schijnzelfstandigen meerdere keren gevraagd om betreffende potentieel schijnzelfstandigen in dienst te nemen.

Er zijn verschillende redenen waarom de betreffende potentieel schijnzelfstandigen hier geen gebruik van hebben gemaakt. Dat kan met de persoonlijke situatie te maken hebben of dat de aangeboden salariering niet passend werd gevonden toen het aanbod is gedaan. Ook gezien de hierboven al genoemde tijdelijkheid van de hersteloperatie kunnen potentieel schijnzelfstandigen na afloop van de werkzaamheden voor een andere loopbaan dan bij het rijk kiezen.

Deze redenen zijn geen uitzonderingsgronden voor de per 1-1-2025 weer op te pakken handhaving op schijnzelfstandigheid bij private én publieke werkgevers.

Het kan lastig zijn voor werkgevers om direct een goed aanbod aan potentieel schijnzelfstandigen te doen. Voor mensen die een functie willen vervullen maar die vrijheid of flexibiliteit missen, ligt er ook een belangrijke rol en verantwoordelijkheid voor werkgevers om die in de bestaande arbeidscontracten te gaan bieden. Ook als het gaat om overheidswerkgevers.

Vraag 3

Vindt het kabinet het rechtvaardig en geloofwaardig om zichzelf niet aan de wet te houden terwijl het de handhavingsstrategie wel doorzet om andere partijen zich wel aan de wet laten houden? Zo ja, kan het kabinet dit uitgebreid onderbouwen? Zo nee, waarom is er dan niet overwogen om een andere handhavingsstrategie te hanteren?

Antwoord 3

Het kabinet vindt het niet van voorbeeldgedrag getuigen dat overheidsorganisaties in strijd met de wet handelen. Daarom wordt alles op alles gezet om per 1 januari 2025 compliant te zijn, en als dit echt niet lukt zo snel als mogelijk. Het kabinet realiseert zich terdege dat hier een opgave én voor-

beeldrol zou moeten zijn en dat dit beeld het vertrouwen van marktpartijen in de overheid niet bevordert.

Tegelijkertijd is het kabinet van oordeel dat de stappen op het weer volledig hervatten van de handhaving noodzakelijk zijn. Dat betekent dat het ook mogelijk is dat er handhavende acties plaatsvinden bij het Ministerie van Financiën zelf. Daarbij realiseert het kabinet zich dat veel organisaties, net als bij de hersteloperatie kinderopvangtoeslagen nog worstelen met het volledig voldoen per 1 januari 2025. Daarom heeft het kabinet dan ook gekozen voor het treffen van ondersteunende maatregelen om de gevolgen in het begin zo veel mogelijk te beperken en verzachten.²

Dat laat onverlet dat het noodzakelijk is om echt per 1 januari 2025 de handhaving weer te hervatten. Met u horen wij alle signalen over de gevolgen van het niet kunnen inzetten van potentieel schijnzelfstandigen. Wij realiseren ons dat het voldoen aan wet- en regelgeving en de opheffing van het handhavingsmoratorium inspanning vergt en een spannend moment kan zijn voor werkgevers en werkenden. Dit geldt voor alle sectoren. Hierbij worden alle sectoren gelijk behandeld, inclusief de overheid.

Vraag 4

Herinnert u zich uw antwoorden tijdens het mondelinge vragenuur over de problemen met handhaving van de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA) waarbij u aangeeft dat schijnzelfstandigheid «vaak gepaard gaat met uitbuiting en misstanden»?³ Hoe geloofwaardig acht het kabinet deze woorden wanneer het zelf besluit door te blijven werken met schijnzelfstandigen?

Antwoord 4

De Minister van SZW herinnert zich die woorden. Maar er zijn meerdere redenen om schijnzelfstandigheid tegen te gaan, zoals het voorkomen van oneerlijke concurrentie tussen werkenden en werkgevers en het verminderen van de druk op de solidariteit binnen het sociale en fiscale stelsel.

Kortom, ook in situaties waarin geen sprake is van uitbuiting en misstanden, vindt hij het belangrijk dat alles op alles wordt gezet om zo snel mogelijk met 0 potentieel schijnzelfstandigen te werken. Hij zal dit ook binnen en buiten de overheid blijven uitdragen.

Daarom heeft hij ook in de Kamer aangegeven dat het opheffen van het handhavingsmoratorium impact heeft, en dat we dat bij het nemen van het besluit goed onder ogen hebben gezien. Daarom zijn we voortdurend met sectoren in gesprek om in de gaten te houden welke ontwikkelingen we zien, of we daar op een goede manier op inspelen en waar we nog kunnen helpen. Ook hij ziet dat we er niet per 1 januari 2025 zijn en dat veel organisaties zich ook na 1 januari 2025 nog moeten inspannen om conform de wetgeving te handelen.

Zoals hij aangaf moeten we een keer door dat punt heen dat we de wet weer gaan handhaven. Daarbij hebben we oog voor de impact in de verschillende sectoren. Daaraan geven we invulling door mee te denken met de sectoren, door problemen inzichtelijk te maken, door dilemma's te verduidelijken en door de handhaving coulant op te starten.

Tegelijkertijd ziet hij in dezelfde sectoren als kinderopvang en zorg oproepen om het opheffen van het handhavingsmoratorium niet terug te draaien. Want hoewel de komende maanden spannend worden, is ook duidelijk dat in deze sectoren problemen met schijnzelfstandigheid zijn waar zij vanaf willen.

Vraag 5

Beseft het kabinet dat de overheid onbeperkt haar door haarzelf opgelegde boetes en naheffingen kan blijven betalen met belastinggeld maar dat andere organisaties, bedrijven en ondernemers failliet gaan wanneer zij boetes krijgen en tegelijkertijd door blijven gaan met zich niet aan de wet houden? Hoeveel geld is er voor 2025 ingeboekt voor het betalen van boetes en naheffingen die worden gegeven in het licht van de Wet DBA?

² Kamerstukken II 2024/25, 31 311, nr. 277.

³ Mondeling Vragenuur d.d. 3 december 2024.

Antwoord 5

Het handhaven van het uitgangspunt dat per 1 januari 2025 geen enkele potentieel schijnzelfstandige bij de hersteloperatie kinderopvangtoeslag werkzaam zou mogen zijn, gaat ten koste van het bereiken van de kabinetsdoelstellingen én ten koste van het feitelijk helpen van gedupeerde ouders. In die afweging is Dienst Toeslagen gekomen tot het genoemde aanbod aan brokers die potentieel schijnzelfstandigen leveren voor de hersteloperatie kinderopvangtoeslag om de boetes en naheffingen premies werknemersverzekeringen te betalen. Deze afspraak behelst dat indien handhaving door de Belastingdienst bij deze brokers leidt tot boetes en naheffingen werknemersverzekeringen als gevolg van aantoonbare schijnzelfstandigheid bij dergelijke zzp'ers, dat Dienst Toeslagen bereid is deze kosten te vergoeden. Desondanks is voor 2025 geen raming in de begroting opgenomen voor het betalen van boetes en naheffingen.

Brokers kunnen de afweging maken om dit risico niet te willen lopen en per direct compliant te zijn aan de wet DBA. Dit kan gevolgen hebben voor de beschikbare capaciteit voor de hersteloperatie. Het op peil houden van de beschikbare capaciteit heeft voortdurende aandacht om vertraging in de hersteloperatie te voorkomen.

Wij hadden dit uiteraard graag anders gezien maar zoals in het antwoord op vraag 1 is toegelicht is deze afspraak gedaan om te voorkomen dat de hersteloperatie kinderopvangtoeslag aanzienlijke vertraging oploopt. Het doel is onverminderd om ook bij de hersteloperatie zo snel mogelijk af te bouwen naar 0 potentieel schijnzelfstandigen alsmede de spoedige afhandeling van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag te bewerkstelligen.

Vraag 6

Hoeveel schijnzelfstandigen (conform de eigen definitie van het kabinet) zijn er per 1 januari 2025 werkzaam voor de Belastingdienst? Hoeveel daarvan zijn er werkzaam voor de Dienst Toeslagen? Hoeveel daarvan zijn er werkzaam voor de UHT?

Antwoord 6

Binnen het Ministerie van Financiën zijn Belastingdienst en Dienst Toeslagen afzonderlijke onderdelen. Het aantal potentieel schijnzelfstandigen per 1 januari bij de Belastingdienst bedraagt 0.

Voor de hersteloperatie kinderopvangtoeslag zijn er per 30 november ruim 700 potentieel schijnzelfstandigen werkzaam, waarvan er 655 werkzaam zijn bij UHT. De overige potentieel schijnzelfstandigen zijn werkzaam op aanvullende schaderegelingen bij de Commissie Werkelijke Schade en het programma directoraat-generaal Herstel. Het exacte aantal potentieel schijnzelfstandigen per 1 januari 2025 is op dit moment nog niet bekend.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat er voor de overige herstelregelingen welke worden uitgevoerd via marktpartijen en via de gemeentes eveneens sprake kan zijn van de inzet van potentieel schijnzelfstandigen. Mogelijke aantallen hiervan zijn niet in beeld.

Vraag 7

Hoeveel schijnzelfstandigen (conform de eigen definitie van het kabinet) zijn er per 1 januari 2025 werkzaam voor andere rijksoverheidsdiensten zoals de kerndepartementen en uitvoeringsinstanties zoals (maar niet uitsluitend) het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) of Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)? Kunt u dit per organisatie uitsplitsen?

Antwoord 7

Er is momenteel nog geen overkoepelend zicht op het aantal zelfstandigen dat werkzaam is binnen het rijk, evenmin welk deel daarvan als potentieel schijnzelfstandig aan te merken is. Departementen zijn hier in de basis zelf voor verantwoordelijk. Uitdaging is het beoordelen van de arbeidsrelatie van ingehuurde medewerkers, vooral als zij via een tussenpartij zijn ingehuurd. Op basis van de motie Boon (PVV) over het periodiek informeren van de Kamer over de voortgang en resultaten van de afbouw van schijnzelfstandigheid binnen de rijksoverheid (motie 31 311, nr. 269), zijn departementen door BZK in een circulaire opgeroepen om meer inzicht te krijgen in het inhuurbestand (rechtstreeks of via een tussenpartij) en voortaan bij te houden wat de ondernemingsvorm van een inhuurkracht is. Vervolgens dient te worden

beoordeeld of er geen sprake is van werken in dienst van (onder gezag). Ook wordt een monitoring en rijksbrede rapportage opgezet over aantallen ingehuurde zelfstandigen en potentieel schijnzelfstandigen. Vanwege het ontbreken van een centraal overzicht van het aantal gevallen van schijnzelfstandigheid kan ook nog geen gegronde inschatting worden gegeven van uitvoeringsinstanties.

Vraag 8

Herinnert u zich de gedane en nog openstaande toezegging van 12 september jl. aan het lid Aartsen om samen met de Minister van Binnenlandse Zaken middels een rapportage van het aantal zelfstandigen binnen de overheid de Kamer te informeren?⁴ Zo ja, waarom is deze toezegging nog niet voldaan? Wanneer kan de Kamer deze rapportage verwachten? Kan dit voor 1 januari 2025 naar de Kamer worden gestuurd?

Antwoord 8

Het kabinet herinnert zich deze toezegging. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties is gevraagd deze toezegging uit te voeren. Zoals bij vraag 7 aangegeven, is momenteel nog geen overkoepelend zicht beschikbaar van het aantal zelfstandigen dat werkzaam is binnen het rijk. BZK heeft een kader opgesteld waarin departementen verplicht worden gesteld om bij te gaan houden of inhuur een zelfstandige betreft en hierover te gaan rapporteren. Dit wordt in de loop van 2025 voorzien. Hiernaast trekt BZK intensief op met de Belastingdienst en SZW om samen aandacht te vragen voor naleving en monitoring.

Vraag 9

Wat doet het kabinet wanneer blijkt dat de Rijksoverheid ook op andere plekken dan bij de UHT nog na 1 januari 2025 gebruik blijft maken van schijnzelfstandigen?

Antwoord 9

Vanuit het Ministerie van BZK is de aanpak van schijnzelfstandigheid in de afgelopen maanden nog steviger bij de verschillende Rijksdiensten onder de aandacht gebracht. Naast de extra bestuurlijke aandacht wordt binnen de Rijksbrede bedrijfsvoering gewerkt aan verdere monitoring op de aanpak van schijnzelfstandigheid. Indien uit de rapportage blijkt dat de inzet van potentieel schijnzelfstandigen niet afneemt, worden de departementen daar op aangesproken. Ook worden departementen die minder ver zijn geholpen door voorlichtingssessies en kennisdeling.

Het kabinet is van oordeel dat de stappen op het weer volledig hervatten van de handhaving noodzakelijk zijn. Dat betekent dat het ook mogelijk is dat er handhavende acties plaatsvinden bij het Rijk zelf. Uiteindelijke handhaving is aan de Belastingdienst. Het opheffen van het handhavingsmoratorium betekent dat de Belastingdienst vanaf 1 januari 2025 weer met terugwerkende kracht naheffingen/loonheffingen opgelegd kunnen worden. Dit kan slechts met terugwerkende kracht tot 1 januari 2025. Met betrekking tot de periode vóór 1 januari 2025 geldt dat Belastingdienst – met inachtneming van de vijfjaarstermijn – alleen correcties kan opleggen indien sprake is van kwaadwillendheid of als een eerder gegeven aanwijzing niet in voldoende mate is opgevolgd. De overheid als opdrachtgever moet zich aan wet- en regelgeving houden en zal door de Belastingdienst worden behandeld in lijn met het handhavingsplan Arbeidsrelaties 2025.

Vraag 10

Bent u bereid om de handhavingsstrategie voor de Wet DBA te herzien door bijvoorbeeld prioritair te handhaven op schijnzelfstandigen met een uurtarief onder het rechtsvermoedenbedrag uit de conceptwet Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelaties en Rechtsvermoeden (VBAR) van 34 euro per uur, aangezien het aannemelijk is dat zij veel vatbaarder zijn voor de door u genoemde uitbuiting en misstanden? Zo nee, waarom niet?

⁴ TZ202409-034.

Antwoord 10

Nee. De Belastingdienst handhaaft risicogericht, met ook aandacht voor de menselijke maat. De Belastingdienst handhaaft op basis van huidige wet- en regelgeving en jurisprudentie. Het wetsvoorstel VBAR is (nog) geen geldend recht. Handhaven op een tariefgrens is bij het wetsvoorstel verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden eerder overwogen. Uit gesprekken met sociale partners en de Belastingdienst is toen geconcludeerd dat het niet mogelijk is voor de Belastingdienst om op een dergelijk tarief te handhaven en dat een dergelijk tarief een te hoge administratieve lastendruk met zich zou brengen voor alle werkgevers en werkenden. Wel heeft de Belastingdienst al eerder toegezegd zich in haar handhaving te richten op probleemgevallen. Daar zullen ook situaties zoals u schetst onder vallen.

Vraag 11

Kunt u de correspondentie tussen de UHT en bemiddelaars van zzp'ers met de Kamer delen? Waarom kiest het kabinet ervoor om bij vragen over reputatieschade opdrachtgevers naar de Tweede Kamer door te sturen?

Antwoord 11

De correspondentie tussen Dienst Toeslagen en de bemiddelaars van zzp'ers is bijgevoegd.

Uiteraard is niet beoogd brokers te verwijzen naar de Staten-Generaal bij (vermeende) reputatieschade. Beoogd is om aan te geven dat ook in uw Kamer bij de eerdergenoemde motie het belang van een ongehinderde voortgang van de hersteloperatie is genoemd in relatie tot het mogelijk in dienst hebben van potentieel schijnzelfstandigen. Dienst Toeslagen heeft aangegeven dat brokers zouden kunnen verwijzen naar deze uitspraak van uw Kamer wanneer hen wordt verweten potentieel schijnzelfstandigen aan te bieden bij UHT.

Vraag 12

Wat bedoelt het kabinet met «de afspraken die in de Tweede Kamer zijn gemaakt ten aanzien van de inzet van schijnzelfstandigen ten behoeve van de hersteloperatie»? Kan het kabinet aangeven in welk wetsvoorstel de Kamer hier expliciet afspraken over heeft gemaakt? Bedoelt het kabinet hiermee de eenzijdige mededeling van de Staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst tijdens het commissiedebat Zzp op 12 september jl.?

Antwoord 12

Zie antwoord onder vraag 1 m.b.t. aangenomen motie Boon d.d. 1 oktober 2024.