

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

1654

Vragen van de leden **Aartsen** en **Van Eijk** (beiden VVD) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretarissen van Financiën over *schijnzelfstandigheid bij de UHT* (ingezonden 20 februari 2025).

Antwoord van Staatssecretaris **Palmen** (Financiën), mede namens de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ontvangen 17 maart 2025)

Vraag 1

Klopt het dat Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) heeft besloten om per 1 april 2025 niet meer met zelfstandigen te werken voor het herstel toeslagen? Zo ja, wanneer is dat besluit genomen en waarom is de Kamer daar nog niet over geïnformeerd?

Antwoord 1

Nee, dat klopt niet. De gehele herstelorganisatie kinderopvangtoeslag (UHT, Commissie Werkelijke Schade en programma directoraat-generaal (DG) Herstel) blijft bereid om met zelfstandigen te werken wanneer op basis van wet- en regelgeving inzet van een zelfstandige mogelijk is, ook na 1 april 2025. In een eerdere fase werd gebruik gemaakt van een opgesteld afbouwplan van potentieel schijnzelfstandigen. Bij een inhuuraanvraag maakt de hersteloperatie in de nieuwe fase net zoals de andere uitvoeringsorganisaties van het Ministerie van Financiën gebruik van een voor de eigen bedrijfsvoering opgesteld afwegingskader, dat op 25 oktober 2024 openbaar is gemaakt.¹ Bij een inhuuraanvraag legt de herstelorganisatie een ingevuld afwegingskader ter beoordeling voor aan een organisatieonderdeel buiten de herstelorganisatie dat verantwoordelijk is voor de fiscale bedrijfsvoering. Wanneer uit die toetsing blijkt dat het risico op schijnzelfstandigheid bestaat, dan huurt de herstelorganisatie op de betreffende inhuuraanvraag geen zelfstandige meer in. Zoals beschreven staat in de aanbiedingsbrief van de voortgangsrapportage², zet de hersteloperatie zich continu en nadrukkelijk in op de volledige afbouw van schijnzelfstandigheid. Het doel is het aantal schijnzelfstandigen in 2025 zo snel mogelijk naar nul af te bouwen.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/documenten/publicaties/2024/10/25/documenten-bij-besluit-op-woo-verzoek-over-rapport-ministerie-van-financien-en-nationale-schuld-ix>. Document Afwegingskader Wet DBA, documentnummer: 2075517.

² Kamerstukken II, 2024/25, 31 066, nr. 1462.

Vraag 2

Klopt het dat UHT het eerdere aanbod om de boetes te betalen voor mantelpartijen die UHT voorzien van zelfstandigen heeft ingetrokken? Zo ja, waarom is dat besloten en op basis van welke argumenten? Waren die argumenten niet beschikbaar op het moment dat UHT besloot om de boetes wel te betalen en op het moment dat de Kamer hier schriftelijke vragen over stelde? Waarom is de Kamer hier niet over geïnformeerd?

Antwoord 2

Deze toezegging is ingetrokken door Dienst Toeslagen. Zoals bekend heeft uw Kamer de regering gevraagd om zo goed mogelijk uitvoering te geven aan de Kamermotie van 1 oktober 2024 van het lid Boon (PVV).³ In deze motie 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 en hierbij te waarborgen dat de voortgang en afhandeling van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag niet wordt belemmerd.

Dit was en is een dilemma in de huidige context tussen enerzijds de afwikkeling van de hersteloperatie en anderzijds mogelijke non-compliance met wet- en regelgeving als gevolg van de inzet van potentieel schijnzelfstandigen. Omdat de hersteloperatie al onder druk stond, was de inschatting in 2024 dat het volledig afbouwen van de inhuur van potentieel schijnzelfstandigen niet haalbaar zou zijn zonder de hersteloperatie te hinderen. Ook gaven de brokers in die periode aan dat zij onzeker waren of zij als gevolg van het opheffen van het handhavingmoratorium voor de loonheffingen vanaf 1 januari 2025 nog schijnzelfstandigen konden inzetten. Om de continuïteit te waarborgen naar de gedupeerde ouders heeft Dienst Toeslagen met de brief van 15 november 2024 de brokers uiteindelijk het aanbod gedaan om de kosten van naheffingsaanslagen premies werknemersverzekeringen en boetes van brokers over te nemen, voor zover deze het gevolg zijn van de inzet van zelfstandigen bij de herstelorganisatie die achteraf als schijnzelfstandige zijn aangemerkt. Dit aanbod is herhaald met de brief van 3 december 2024 maar toen met het nadrukkelijke verzoek aan de brokers de fiscale compliance – indien nodig – te bespreken met de eigen belastinginspecteur.

Hierna heeft contact tussen het Ministerie van Financiën als belastingplichtige en de belastinginspecteur geleid tot het voortschrijdende inzicht over hoe met genoemd dilemma om te gaan. Doorslaggevend werd dat de toezeggingen van Dienst Toeslagen aan de brokers kunnen leiden tot een fiscale non-compliance en dat dat niet strookt met de voorbeeldfunctie van het Ministerie van Financiën. De uiteindelijke consequentie daarvan was nog niet bepaald bij de beantwoording van de vragen van uw Kamer van 13 januari 2025.⁴ Het contact met de belastinginspecteur heeft bij Dienst Toeslagen geleid tot een heroverweging van de ingeslagen weg met als gevolg dat begin februari 2025 besloten is tot de intrekking van de eerder gedane toezegging. In die periode was ook bij meerdere brokers sprake van een toenemende twijfel over de ingeslagen weg. Dit zorgde voor een verminderd aanbod van zelfstandigen en een toename van de detachering van medewerkers in dienst van de brokers zelf. Bij brief van 10 februari 2025 is voor bestaande contracten met brokers waarin de toezegging tot compensatie was gedaan, deze toezegging ingetrokken met ingang van 1 april 2025 (contractueel het vroegst mogelijke moment). Daarnaast is medegedeeld dat voor nieuwe contracten of verlengingen deze toezegging per direct niet meer gedaan wordt. Naar aanleiding van de ontwikkelingen omtrent het dilemma heeft de belastinginspecteur besloten het convenant Horizontaal Toezicht (HT) met het Ministerie van Financiën in te trekken per 31 januari 2025.

Over bovengenoemde ontwikkelingen hebben we uw Kamer op 21 februari 2025 geïnformeerd in de aanbiedingsbrief bij de meest recente voortgangsrapportage over de Hersteloperatie toeslagen.⁵

³ Kamerstukken II, 2024/25, 31 311, nr. 269.

⁴ Aanhangsel Handelingen II, 2024/25, nr. 1017.

⁵ Kamerstukken II, 2024/25, 31 066, nr. 1462.

Vraag 3

Kan alle communicatie met de «brokers» die bemiddelen tussen zelfstandigen en de Dienst Toeslagen hieromtrent openbaar gemaakt worden? Kunnen interne documenten waaruit dit besluit is voortgevloeid openbaar gemaakt worden?

Antwoord 3

De brieven van 15 november en 3 december 2024 zijn reeds openbaar gemaakt bij de beantwoording van de Kamervragen leden Aartsen, Van Eijk (beiden VVD) en Flach (SGP) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretarissen van Financiën. Deze Kamervragen betroffen het bericht dat de Belastingdienst zelf zich niet gaat houden aan de wet DBA en van belastinggeld ook de boetes en naheffingen gaat betalen. Ik heb de brief aan de brokers van 10 februari 2025 waarmee Dienst Toeslagen de toezeggingen terugtrekt en de bijbehorende beslisnota toegevoegd aan de beantwoording van de huidige Kamervragen.

Vraag 4

Om hoeveel zelfstandigen (en welk percentage) gaat het bij de afhandeling van de toeslagenaffaire? Wat zijn de voorziene gevolgen voor de afhandeling van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag?

Antwoord 4

Per 28 februari 2025 zijn er 627 potentiële schijnzelfstandigen werkzaam voor de herstelorganisatie (ongeveer 25% van de totale bezetting). Op het hoogtepunt in maart 2024 waren dit er 824. Naar aanleiding van alle ontwikkelingen is er in feite sprake van een versnelde afbouw van potentieel schijnzelfstandigen mede doordat ook brokers potentieel schijnzelfstandigen terugtrekken. De totale uitstroom van potentieel schijnzelfstandigen bij UHT, als onderdeel van de herstelorganisatie, tot en met februari 2025 is 119 (t.o.v. de 735 potentieel schijnzelfstandigen ultimo december 2024), waarvan er 28 in vaste dienst zijn gekomen, 46 nu via detacherings- of uitzendconstructie werkzaam zijn bij UHT en 42 UHT hebben verlaten. De herstelorganisatie probeert waar mogelijk vrijgevallen plekken in te vullen met vast personeel of externen in loondienst, zoals uitzendkrachten en detachingsmedewerkers. Dit betekent dat er risico bestaat op vertraging van de hersteloperatie.

Vraag 5

Erkent het kabinet de uitspraak van de Hoge Raad in het Deliveroo-arrest dat er 9 gezichtspunten (geen criteria) zijn die alle 9 gelijkwaardig zijn én in samenhang holistisch gewogen dienen te worden?⁶ Zo ja, erkent het kabinet dan ook dat een gezichtspunt zoals «gezag» even zwaar weegt als het gezichtspunt «extern ondernemerschap»? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5

Het kabinet erkent de uitspraak van de Hoge Raad in het Deliveroo-arrest dat er bij de beoordeling van arbeidsrelatie negen gezichtspunten zijn die alle gelijkwaardig zijn en in samenhang holistisch gewogen dienen te worden. De Hoge Raad heeft op 21 februari 2025 bevestigd dat alle gezichtspunten uit het Deliveroo-arrest, waaronder «extern ondernemerschap», in dezelfde mate van belang zijn bij het beoordelen of sprake is van een arbeidsovereenkomst.⁷ Uiteraard erkent het kabinet ook deze uitspraak. Zoals in het afwegingskader⁸ en de Toelichting beoordeling arbeidsrelaties, die op de website van de Belastingdienst zijn gepubliceerd⁹, is uitgelegd zijn bij de beoordeling van een arbeidsrelatie alle feiten en omstandigheden van belang (holistische toets).¹⁰

⁶ Hoge Raad, 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443, (<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:HR:2023:443>).

⁷ Hoge Raad 21 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:319, (<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:HR:2025:319>).

⁸ <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/arbeidsrelaties/content/wanneer-is-sprake-van-loondienst>

⁹ https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/afwegingskader_dienstbetrekking_lh6301z1pl.pdf

¹⁰ Aanhangsel Handelingen II, 2024/25, nr. 1491.

Vraag 6

Hoe verhoudt het besluit van de UHT om niet meer met zelfstandigen te werken zich tot uw antwoorden op Kamervragen¹¹ waarin het kabinet stelde dat «de hersteloperatie kinderopvangtoeslag een tijdelijke organisatie is [...] Het is daarom niet vreemd dat bij de hersteloperatie veel externe ingehuurde krachten werken»? In die antwoorden verwees het kabinet naar de zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) als «potentieel schijnzelfstandigen», is het kabinet van mening veranderd en vindt het kabinet nu dat de tijdelijk ingehuurde zzp'ers per definitie allemaal schijnzelfstandigen zijn?

Antwoord 6

Zoals aangegeven in antwoord 1, blijft UHT, als onderdeel van de herstelorganisatie, bereid om met zelfstandigen te werken wanneer op basis van de wet- en regelgeving inzet van een zelfstandige mogelijk is. De herstelorganisatie maakt echter net zoals de andere uitvoeringsorganisaties van het Ministerie van Financiën gebruik van een voor de eigen bedrijfsvoering opgesteld afwegingskader. Bij een inhuuraanvraag wordt aan de hand van het afwegingskader getoetst of bij een inhuur sprake is van een risico op schijnzelfstandigheid. Als er een vermoeden is van schijnzelfstandigheid, huurt de herstelorganisatie op de betreffende inhuuraanvraag geen zelfstandigen in. De herstelorganisatie is hier niet van mening veranderd en vindt dus ook niet dat tijdelijk ingehuurde zzp'ers per definitie als schijnzelfstandige moeten worden aangemerkt, maar beoordeelt dit op basis van het eerder genoemde ingevulde interne afwegingskader, gebaseerd op de Deliveroo-gezichtspunten.

Vraag 7

Wordt er bij het wegen van de overeenkomst tussen iedere werkzame zelfstandige en het UHT aan de hand van de Deliveroo-gezichtspunten holistisch gewogen of er sprake is van zelfstandigheid of werknemerschap? Zo niet, waarom dit generieke besluit?

Antwoord 7

Zoals bij vraag 1 aangegeven, maakt de herstelorganisatie, net als de andere uitvoeringsorganisaties van het Ministerie van Financiën gebruik van een voor de eigen bedrijfsvoering opgesteld afwegingskader. Hierbij wordt op grond van een «risico-inventarisatie» per inhuuraanvraag bepaald of een nadrukkelijk risico bestaat op schijnzelfstandigheid wanneer deze zou worden uitgevoerd door een zelfstandige. Voor bepaalde categorieën inhuuraanvragen heeft de herstelorganisatie vastgesteld dat beoordeling van de Deliveroo-gezichtspunten aan de voorkant al een dusdanige indicatie geeft van werken in loondienst dat het risico op schijnzelfstandigheid bij de inhuur van zelfstandigen op die categorie inhuuraanvragen groot is. Als het risico op schijnzelfstandigheid voor een dergelijke categorie inhuuraanvragen als groot wordt beoordeeld, dan kiest de herstelorganisatie er omwille van het tegengaan van schijnzelfstandigheid voor om voor die categorie inhuuraanvragen geen zelfstandigen in te huren.

Vraag 8

Klopt het dat UHT op functieniveau categorisch en niet op arbeidsrelatieniveau besluit of een functie wel of niet schijnzelfstandigheid is? Zo ja, kan het kabinet uitleggen wat daar holistisch aan is en hoe er dan rekening gehouden kan worden met het extern ondernemerschap van een zelfstandige? Hoe verhoudt deze houding zich met de gedane uitspraak door de rechter in Rotterdam?¹²

Antwoord 8

Ja, zoals ook bij vraag 7 aangegeven klopt het dat UHT voor bepaalde categorieën inhuuraanvragen heeft vastgesteld dat beoordeling van de Deliveroo-gezichtspunten aan de voorkant al een dusdanige indicatie geeft van werken in loondienst dat het risico op schijnzelfstandigheid bij de inhuur

¹¹ Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2024–2025, nr. 1017.

¹² Rechtbank Rotterdam, 20 december 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:13328, (<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBROT:2024:13328>).

van zelfstandigen op die inhuuraanvragen groot is. Zoals uitgelegd in het antwoord op vraag 5, heeft de Belastingdienst een afwegingskader gepubliceerd. Met dit afwegingskader is het mogelijk een arbeidsrelatie op basis van alle feiten en omstandigheden te beoordelen (holistische toets) aan de hand van de gezichtspunten van Deliveroo. De Hoge Raad heeft bevestigd dat het externe ondernemerschap als gezichtspunt in de onderlinge verhouding niet van zwaarder of minder zwaar gewicht is dan de andere gezichtspunten. Dat is ook in lijn met de uitspraak van de rechtbank Rotterdam.

De herstelorganisatie is verantwoordelijk voor de eigen inhuur van medewerkers en dus ook voor het tegengaan van schijnzelfstandigheid. Zoals bij vraag 1 en vraag 7 aangegeven, maakt de herstelorganisatie, net als de andere uitvoeringsorganisaties van het Ministerie van Financiën gebruik van een voor de eigen bedrijfsvoering opgesteld afwegingskader, waarbij op grond van een «risico-inventarisatie» per inhuuraanvraag wordt bepaald of voor die inhuuraanvraag een nadrukkelijk risico bestaat op schijnzelfstandigheid wanneer deze zou worden uitgevoerd door een zelfstandige. Als voor een bepaalde categorie inhuuraanvragen het risico op schijnzelfstandigheid als groot wordt beoordeeld, kiest de herstelorganisatie er aan de voorkant voor om voor die specifieke categorie inhuuraanvragen geen zzp'ers in te huren. Het is mogelijk dat bij een (potentiële) inhuuraanvraag bijvoorbeeld bijna alle gezichtspunten een indicatie zijn van werken in loondienst. Zelfs als het externe ondernemerschap van een individuele werkende een contra-indicatie van werken in loondienst zou opleveren, kan er voor deze inhuuraanvraag dus nog altijd een nadrukkelijk risico op schijnzelfstandigheid zijn. De uitspraak van de Hoge Raad op 21 februari 2025 geeft geen aanleiding om een dergelijke werkwijze aan te passen.

Vraag 9

Hebben zelfstandigen of brokers de gelegenheid om het besluit van de UHT bij de rechter aan te vechten? Zijn er al zelfstandigen of brokers naar de rechter gestapt?

Antwoord 9

Zelfstandigen en/of brokers hebben de gelegenheid om naar de rechter te stappen. Dat is tot nu toe nog niet gebeurd. Wel heeft één broker aangegeven juridische stappen te overwegen naar aanleiding van de intrekking van de gedane toezeggingen, zoals verwoord in de brief van 10 februari 2025.

Vraag 10

Is het kabinet het ermee eens dat het een aantasting van de rechtszekerheid is om als handhavende of toepassende partij vooruit te lopen op nog niet aangenomen wetgeving zoals de concept-wetsvoorstel Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelaties en Rechtsvermoeden of nog niet door een rechter bestendigde opvattingen van de advocaat generaal De Bock?¹³ Zo nee, waarom niet?

Antwoord 10

Zoals aangegeven in mijn antwoord op vraag 5, is de huidige wet- en regelgeving leidend. Alle gezichtspunten uit het Deliveroo-arrest zijn hiervoor het uitgangspunt, waarbij er geen rangorde geldt tussen de gezichtspunten in de beoordeling. Er wordt dus niet vooruitgelopen op nog niet aangenomen wetgeving of nog niet door een rechter bestendigde opvattingen. Het kabinet vindt dan ook niet dat er sprake is van een aantasting van de rechtszekerheid. Los hiervan, staat het een opdrachtgever uiteraard vrij om – met inachtneming van de geldende wet- en regelgeving – bijvoorbeeld omwille van eigen bedrijfseconomische redenen aanvullende voorwaarden te stellen in een overeenkomst voor opdracht bij de inhuur van zzp'ers. De herstelorganisatie kinderopvangtoeslag hanteert tot op heden geen aanvullende voorwaarden.

¹³ Parket bij de Hoge Raad, 30 september 2024, ECLI:NL:PHR:2024:996, (<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:PHR:2024:996>).

Vraag 11

Waarom kiest UHT ervoor om de jurisprudentie strenger te interpreteren dan vereist? Welke gevolgen heeft dit op de afhandeling van de kinderopvangtoeslagaffaire?

Antwoord 11

De herstelorganisatie kinderopvangtoeslag kiest niet voor een strengere interpretatie van de jurisprudentie. Bij het bepalen van de inzet van zzp'ers door UHT wordt niet een strengere afweging van de relevante feiten en omstandigheden gemaakt dan wordt voorgeschreven door wetgeving en jurisprudentie. Dit heeft daarom geen gevolgen voor de afhandeling van de kinderopvangtoeslagaffaire.

Vraag 12

Kunt u deze vragen apart van elkaar beantwoorden voor het commissiedebat Zzp van 12 maart aanstaande?

Antwoord 12

Het commissiedebat Zzp van 12 maart is verplaatst naar 3 april. Ik heb de antwoorden apart van elkaar beantwoord en zorg voor tijdige beantwoording.