

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

2081

Vragen van het lid **Van Oostenbruggen** (Nieuw Sociaal Contract) aan de Minister en Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *het aantal toegenomen schijnzelfstandigen bij het Ministerie van Financiën* (ingezonden 27 mei 2024).

Antwoord van Minister **Van Weyenberg** (Financiën), mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane, de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ontvangen 27 juni 2024). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2023–2024, nr. 2061.

Vraag 1

Heeft u kennis genomen van het artikel op Zipconomy, «Aantal schijnzelfstandigen bij Ministerie van financiën toegenomen» van 23 mei 2024¹?

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Heeft u kennis genomen van het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer, waaruit blijkt dat het aantal schijnzelfstandigen bij het Ministerie van Financiën en haar dienstonderdelen is gestegen?

Antwoord 2

Ja.

Vraag 3

Is het juist dat het gaat om ruim duizend schijnzelfstandigen bij het Ministerie van Financiën en haar dienstonderdelen als geheel?

¹ Zipconomie, 24 mei 2024, «Aantal schijnzelfstandigen bij het Ministerie van Financiën toegenomen» («<https://www.zipconomy.nl/2024/05/aantal-schijnzelfstandigen-bij-ministerie-van-financien-toegenomen>»).

Antwoord 3

De duizend schijnzelfstandigen waarnaar wordt gerefereerd betreft zzp'ers die ingehuurd worden via mantelpartijen. Deze worden als potentieel schijnzelfstandigen gekwalificeerd door het Ministerie van Financiën. Formeel is de schijnzelfstandigheid bij de mantelpartij, maar gezien de voorbeeldfunctie van het ministerie vinden wij het onwenselijk als via zo'n constructie mensen bij ons aan het werk zijn.

Vraag 4

Is er inzicht in het precieze aantal schijnzelfstandigen bij het Ministerie van Financiën en haar dienstonderdelen? Zo ja, hoeveel zijn dat er, uitgesplitst naar het kernministerie en de afzonderlijke dienstonderdelen? Zo nee, welke verklaring heeft u daarvoor?

Antwoord 4

Er is inzicht in het aantal potentieel schijnzelfstandigen bij het Ministerie van Financiën, uitgesplitst naar kernministerie en de afzonderlijke dienstonderdelen. Per 30 april 2024 gaat het om de volgende aantallen:

Kernministerie (incl. ADR en programma DG Herstel): 26.

Belastingdienst: 214.

Douane: 24.

Toeslagen (incl. UHT): 759, waarvan 756 bij UHT.

Vraag 5

Hoe kan het dat, ondanks de taskforce die het ministerie vorig jaar instelde met de inzet om het aantal schijnzelfstandigen te verminderen, hun aantal juist is gestegen in plaats van gedaald?

Antwoord 5

De Taskforce heeft maatregelen geformuleerd zodat het Ministerie van Financiën per 1 januari 2025 geen potentieel schijnzelfstandigen meer inzet. Maatregelen richten zich onder andere op het aanbieden van een arbeidscontract aan potentiële schijnzelfstandigen (bij Rijk of bij broker) en het vooraf toetsen van inhuur door middel van een afwegingskader Wet DBA. Gebleken is dat bij IV/Belastingdienst, Auditdienst Rijk, Uitvoering Herstel Toeslagen en programma DG Herstel de afbouw extra aandacht vereist. Daarom heeft de Taskforce deze onderdelen gevraagd om een actieplan op te stellen om per 1 januari 2025 compliant te zijn en geen potentieel schijnzelfstandigen meer in te zetten.

Ondanks de maatregelen van de Taskforce en de acties uit het actieplan voor UHT is de verwachting dat we voor de hersteloperatie Kinderopvangtoeslagen per 1 januari 2025 nog niet compliant zijn. Er wordt zoveel mogelijk gestuurd om de uitloop zo kort mogelijk te houden en er wordt zo min mogelijk gebruik gemaakt van inhuur van arbeidskrachten die mogelijk kwalificeren als potentiële schijnzelfstandige. UHT is een tijdelijke organisatie en wil voldoen aan politieke toezeggingen en vertraging van de hersteloperatie voorkomen. Regulier Toeslagen bouwt wel af naar 0 potentiële schijnzelfstandigen per 1 januari 2025.

Ten opzichte van vorig jaar is er overall gezien sprake van een beperkte stijging, die haar oorzaak vindt in de onderliggende groei van de behoefte aan extern personeel. De daling van het aantal potentieel schijnzelfstandigen bij het Kerndepartement (55) en de Belastingdienst (26) wordt in aantallen overschaduwed door een stijging van het aantal potentieel schijnzelfstandigen, die ingezet worden bij de hersteloperatie Kinderopvangtoeslag.

Vraag 6

Moet daaruit de conclusie worden getrokken dat de inspanningen van de taskforce hebben gefaald? Zo ja, welke verklaring heeft u daarvoor? Zo nee, wilt u uw antwoorden motiveren?

Antwoord 6

Nee, zie de toelichting bij vraag 5. Daarnaast zorgt de Taskforce voor bewustwording op – en inzicht in – dit dossier binnen het Ministerie van Financiën. Daarmee zijn de uitdagingen en verschillende dilemma's in beeld. Bovendien heeft het ministerie interdepartementaal de discussie op de agenda gezet.

Vraag 7

Wat is precies het beoordelingskader dat het Ministerie van Financiën gebruikt om vast te stellen wie een schijnzelfstandige is en wie niet en wat wordt met dit kader beoogd?

Antwoord 7

Het Ministerie van Financiën voert het beleid dat externen enkel ingehuurd mogen worden via de daartoe gecontracteerde mantelpartijen. Doorgaans is/zijn deze externe(n) of in loondienst bij de mantelpartij, of zelfstandige waarbij de mantelpartij als intermediair fungeert. In het laatste geval liggen de materiële risico's van schijnzelfstandigheid bij de mantelpartij. Ondanks dat dit risico bij de mantelpartij ligt, toetst het Ministerie van Financiën wel of bij de inhuur van de externe sprake is van potentiële schijnzelfstandigheid. Het Ministerie van Financiën wil ook zijn verantwoordelijkheid nemen om werkenden die kwalificeren als werknemer voldoende bescherming te bieden en een gelijk spelveld te creëren op de arbeidsmarkt. Het ministerie wil zich conformeren aan de relevante (fiscale) wet- en regelgeving en daar hoort niet bij dat arbeidskrachten die potentieel kwalificeren als schijnzelfstandigen worden ingehuurd. Voor de toetsing op potentiële schijnzelfstandigheid maken het Kerndepartement en de directoraten-generaal (DG) Belastingdienst, Douane en Toeslagen, gebruik van een (eigen) afwegingskader. Aan de hand van het afwegingskader worden alle feiten en omstandigheden in onderlinge samenhang gezien en getoetst. Voor iedere inhuursituatie dient een afwegingskader Wet DBA te worden ingevuld. Het afwegingskader van het Kerndepartement is nu nog anders dan het afwegingskader van DG Belastingdienst, Douane en Toeslagen. Dit passen zij al langer toe dan het kerndepartement. Er wordt aan gewerkt om tot één afwegingskader te komen. Het afwegingskader dat het Kerndepartement gebruikt, is via een bijlage bij de Kamerbrief «6^e voortgangsbrief over maatregelen werken als zelfstandige» van 16 november 2020 gestuurd door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst.² Het Kerndepartement van het Ministerie van Financiën neemt het standpunt in dat bij een puntenaantal van 70 of meer de conclusie moet worden getrokken dat de ingehuurde zzp'er als potentieel schijnzelfstandige kwalificeert.

De DG'en Belastingdienst, Douane en Toeslagen maken gebruik van een eigen afwegingskader. Het afwegingskader Wet DBA van de DG'en Belastingdienst, Douane en Toeslagen is bij deze beantwoording als bijlage bijgevoegd.

Antwoorden op de vragen in het afwegingskader moeten worden gemotiveerd en onderbouwd. Als op grond van het afwegingskader sprake is van potentiële schijnzelfstandigheid of daarover twijfel bestaat, moet het afwegingskader door de interne fiscaal adviseur worden beoordeeld.

Vraag 8

Wat is de (beleids)conclusie over dit beoordelingskader in het licht van het feit dat het aantal schijnzelfstandigen bij het Ministerie van Financiën en haar dienstonderdelen juist toe- in plaats van afgenomen is?

Antwoord 8

Het hanteren van een vastomlijnd kader om te kunnen beoordelen of er in een specifieke situatie sprake is van potentiële schijnzelfstandigheid heeft de aandacht voor dit vraagstuk vergroot. Ook heeft het tot scherpere inzichten en toezicht geleid. Het consequent gebruik van het kader leidt tot een beter en vollediger beeld van het aantal ingehuurde potentieel schijnzelfstandigen.

Vraag 9

Kunt u dit beoordelingskader met de Kamer delen?

² Bijlage *Weging standaard vragenlijst* bij Kamerstukken II 2020/21, 153321, online beschikbaar via: pdf (overheid.nl)

Antwoord 9

Het *afwegingskader Wet DBA* van de DG'en Belastingdienst, Douane en Toeslagen is bij deze beantwoording als bijlage bijgevoegd. Voor het afwegingskader van het Kerndepartement verwijs ik naar het antwoord bij vraag 7.

Vraag 10

Kunt u bevestigen dat het de Belastingdienst is die geacht wordt handhavend op te treden tegen opdrachtgevers die met schijnzelfstandigen werken?

Antwoord 10

Ja. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen. De uitvoering van die handhaving vindt plaats binnen de kaders van het handhavingsmoratorium dat het kabinet heeft ingesteld. Het handhavingsmoratorium houdt in dat er geen correctieverplichtingen, naheffingsaanslagen en boetes kunnen worden opgelegd met terugwerkende kracht, behalve voor kwaadwillenden of indien aanwijzingen van de Belastingdienst, dat sprake is van een dienstbetrekking, niet binnen redelijke termijn zijn opgevolgd. Het kabinet heeft de ambitie om het handhavingsmoratorium op 1 januari 2025 volledig op te heffen. Dit wordt zorgvuldig voorbereid binnen het programma Handhaving arbeidsrelaties van de Belastingdienst (lijn 3 uit de voortgangsbrief werken met en als zelfstandige van 16 december 2022³).

Vraag 11

Wat betekent het voor het gezag en de geloofwaardigheid van de Belastingdienst indien bij het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst zelf het aantal schijnzelfstandigen juist toeneemt?

Antwoord 11

Het Ministerie van Financiën moet uiteraard voldoen aan fiscale wet- en regelgeving. Hiertoe zijn gerichte beheersmaatregelen ingericht (zie vraag 7). Aan de hand van deze maatregelen zijn risico's op het niet voldoen aan fiscale wet- en regelgeving scherp in beeld gebracht. Het Ministerie van Financiën stuurt actief op het afbouwen van situaties van potentiële schijnzelfstandigheid per uiterlijk 1 januari 2025. Voor het ministerie is het, mede gezien de toezichthoudende taak, van het grootste belang de regelgeving na te leven.

Potentiële schijnzelfstandigheid bij het Ministerie van Financiën is ongewenst. Het maakt het voor de Belastingdienst als handhaver van de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen complexer. Mede om die reden stuurt het ministerie op afbouw.

Vraag 12

Welke (aanvullende) maatregelen neemt u per wanneer om aan deze ongewenste beweging een einde te maken en er voor te zorgen dat het aantal schijnzelfstandigen bij het Ministerie van Financiën en haar dienstonderdelen substantieel afneemt?

Antwoord 12

De huidige werkwijze heeft gezorgd voor afname van het aantal potentieel schijnzelfstandigen in de reguliere operatie en leidt tot compliance met de wet DBA per 1 januari 2025. De genomen maatregelen betreffen onder andere:

- Een toets vooraf of een zzp'er als potentieel schijnzelfstandige kwalificeert;
- Het aanbieden van arbeidsovereenkomsten aan potentiële schijnzelfstandigen;
- Het werven van ambtelijk personeel;
- Het beëindigen van opdrachten.

Gedurende 2024 is de ambitie van het Ministerie van Financiën om met behulp van de maatregelen het aantal potentiële schijnzelfstandigen af te bouwen tot 0. De opgave bij de hersteloperatie Kinderopvangtoeslag is dermate groot dat deze ambitie meer tijd en aandacht vraagt. Het gegeven

³ Kamerstukken II 2022/23, 31 311, nr. 246.

dat de hersteloperatie Kinderopvangtoeslag van plan is ook na 1 januari 2025 zal werken met potentieel schijnzelfstandigen leidt tot een dilemma. Daarin heeft het ministerie diverse rollen (wetgever, handhaver, uitvoerder Herstellenwet Toeslagen/hersteloperatie) die politiek dienen te worden afgewogen. DG Toeslagen heeft een actieplan opgesteld om zo snel mogelijk tot een afbouw van het aantal potentieel schijnzelfstandigen te komen, maar heeft daarbij als randvoorwaarde gesteld dat de gedupeerden van de toeslagaffaire hier niet negatief door geraakt mogen worden.

Vraag 13

Hoeveel schijnzelfstandigen zijn of waren er werkzaam binnen de andere kernministeries van de Rijksdienst en hun dienstonderdelen, uitgesplitst naar de jaren 2020 t/m mei 2024?

Antwoord 13

Elk jaar wordt gerapporteerd hoeveel binnen het Rijk wordt ingehuurd in de jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk. Er is momenteel echter geen centraal overzicht van specifiek de aantallen potentiële schijnzelfstandigen bij de departementen. Het is de eigen werkgeversverantwoordelijkheid van elk departement om te sturen op inzet van externe capaciteit. Departementen zijn daarom gevraagd om inzichtelijk te maken of binnen hun departementen sprake is van potentiële schijnzelfstandigheid. Om dit te faciliteren is een interdepartementale werkgroep aanpak schijnzelfstandigheid gestart. De werkgroep schrijft een handreiking om departementen verder op weg te helpen in het maken van een afweging of zzp-inzet mogelijk is. Ook worden randvoorwaardelijke zaken opgenomen, zoals het eenduidig registreren van zzp-inhuur binnen de departementen. Verder is het van belang onderscheid te maken tussen ingehuurde zzp'ers en schijnzelfstandigen. Niet alle ingehuurde zzp'ers zijn per definitie een geval van schijnzelfstandigheid.

Vraag 14

Binnen welke kernministeries en hun dienstonderdelen concentreren zich het grootste aantal schijnzelfstandigen? Welke verklaring(en) is of zijn daarvoor te geven?

Antwoord 14

Zoals bij vraag 13 is aangegeven, is er momenteel geen overzicht van het aantal gevallen van potentiële schijnzelfstandigheid. Ik kan daarom nu geen gegronde inschatting geven van dienstonderdelen waar zich de grootste aantallen van schijnzelfstandigheid concentreren.

Vraag 15

Heeft de Belastingdienst tevens een taak te vervullen bij het terugdringen van het aantal schijnzelfstandigen binnen de Rijksdienst als geheel? Zo ja, hoe geeft de Belastingdienst daaraan concreet invulling?

Antwoord 15

Nee, de Belastingdienst heeft geen formele taak om dit te doen. Het is de eigen verantwoordelijkheid van elke belastingplichtige om compliant te zijn met de wet- en regelgeving. Dat geldt ook voor ieder ministerie. Het interdepartementale fiscaal loket dat onderdeel is van het Ministerie van Financiën adviseert ministeries over hun fiscale aangiften, en helpt alle ministeries met informatie, opleidingen e.d. over fiscale wet- en regelgeving. De Belastingdienst doet – in zijn rol als toezichhouder – over individuele belastingplichtigen geen uitspraak op grond van zijn geheimhoudingsplicht (artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen). In het algemeen geldt dat wanneer de Belastingdienst bij een boekenonderzoek constateert dat sprake is van een onjuiste kwalificatie van de arbeidsrelatie, de Belastingdienst onder het handhavingsmoratorium kan overgaan tot naheffingen voor de loonheffingen bij kwaadwillendheid of na een aanwijzing.

Vraag 16

Kan worden bevestigd dat binnen de Rijksdienst het aantal schijnzelfstandigen wordt teruggedrongen door het omzetten daarvan in overheidsopdrachten?

Antwoord 16

Nee, ik kan niet bevestigen dat het aantal potentiële schijnzelfstandigen wordt teruggedrongen door het omzetten daarvan in overheidsopdrachten. Inhuur wordt veelal ingezet op werk waarvoor het niet lukt om ambtelijk personeel aan te trekken, zoals IT-specialisten en tijdelijke juridische expertise in reguliere of herstelprocessen. Bij nieuw af te sluiten contracten is het aangaan van een resultaatsverplichte opdracht wel een mogelijkheid om inhuur te verminderen, al is dit afhankelijk van de mate waarin capaciteitsbehoefte als resultaat kan worden gedefinieerd.

Vraag 17

Om hoeveel gevallen binnen de Rijksdienst gaat het en hoe beoordeelt u deze wijze van het terugdringen van schijnzelfstandigheid?

Antwoord 17

Er is geen aantal bekend. Er wordt niet centraal bijgehouden of een opdracht die initieel als inhuuropdracht was bedoeld, is omgezet in een opdracht met een resultaatverplichting. De raamovereenkomsten voor inhuur bevatten niet altijd de mogelijkheid om een opdracht als resultaatverplichting in de markt te zetten. Een capaciteitsvraag oplossen door middel van een resultaatsverplichte opdracht is dan ook vooral een oplossing bij nieuw af te sluiten opdrachten.

Vraag 18

Wilt u de vragen één voor één beantwoorden?

Antwoord 18

Ja.