

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD Den Haag

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
T 070 333 44 44

Onze referentie
2025-0000270917

Uw referentie
2025Z19852

Datum 8 december 2025
Betreft Beantwoording Kamervragen over risico's op
schijnconstructies bij gemeenten via zzp-opdrachten

Hierbij zend ik u, mede namens de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit,
Belastingdienst en Douane, de antwoorden op de Kamervragen van het lid Patijn
(GroenLinks-PvdA) over "risico's op schijnconstructies bij gemeenten via zzp-opdrachten".

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

Mariëlle Paul

2025Z19852

Datum
8 december 2025

Onze referentie
2025-0000270917

Vraag 1

Herkent u het beeld dat geschetst wordt in het Financieele Dagblad¹ dat gemeenten vacatures voor opdrachten aanbieden waarbij geïnteresseerden kunnen kiezen om deze als gedetacheerde in loondienst te doen, of als zelfstandigen zonder personeel (zzp'er)?

Antwoord 1

Ik heb kennisgenomen van het artikel en de daarin beschreven voorbeelden. Tot nu toe zijn mij geen signalen bekend in hoeverre dit een wijdverspreid fenomeen is.

Vraag 2

In hoeverre deelt u de opvatting van de FNV en CNV dat dit soort hybride constructies schijnzelfstandigheid in de hand werken?

Antwoord 2

Organisaties, met inbegrip van (decentrale) overheden, beoordelen zelf of een bepaalde functie op grond van wet- en regelgeving kan worden gedaan door een zelfstandige. Het is voorstelbaar dat bepaalde werkzaamheden door een zelfstandige of een werknemer kunnen worden uitgevoerd. Dat is ook bevestigd door de Hoge Raad in antwoord op prejudiciële vragen in de Uber-zaak. Dat kan bijvoorbeeld zo zijn als bepaalde samenwerkingen anders worden ingericht afhankelijk van de arbeidsverhouding die tussen partijen tot stand komt. Dergelijke vacatures werken schijnzelfstandigheid dus niet noodzakelijkerwijs in de hand.

Aan de andere kant herken ik wel het risico dat de vakbonden beschrijven. Als een organisatie een opdracht voor een zelfstandige en een werknemer op exact dezelfde wijze invult, dan vormt dat inderdaad een nadrukkelijk risico op schijnzelfstandigheid. Dat is echter op grond van een vacaturetekst niet te beoordelen. Het is daarom van belang dat de inhurende organisatie goed beoordeelt welke arbeidsverhouding tot stand komt, hoe die in de praktijk vorm krijgt en hoe die zich over tijd ontwikkelt om schijnzelfstandigheid te voorkomen.

Vraag 3

Deelt u de opvatting dat de overheid het goede voorbeeld dient te geven aangaande schijnzelfstandigheid, zeker met de opheffing van het handhavingsmoratorium? Zo ja, op welke manier gaat u zorgen dat overheden schijnzelfstandigheid en daaraan grenzende constructies terugdringen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 3

De overheid moet zich, net als alle andere organisaties, aan de wet houden. Ook moeten alle overheidsorganisaties zich bewust zijn van het risico dat ze lopen als ze een zelfstandige inhuren voor vacatures waarvan het duidelijk is dat die niet door een zelfstandige kan worden uitgevoerd, of daar vraagtekens bij te plaatsen zijn. In de eerstbedoelde situatie is het aan de overheidsorganisatie om deze werkende een arbeidsovereenkomst aan te bieden of de samenwerking te beëindigen. In de laatstbedoelde situatie kunnen (overheids-)organisaties maatregelen nemen om schijnzelfstandigheid te voorkomen, bijvoorbeeld door de samenwerking anders vorm te geven of (vaker) te evalueren of er in de praktijk ook daadwerkelijk als zelfstandige wordt gewerkt.

¹ 'Lopen gemeenten risico met 'hybride functies' voor gedetacheerde en zzp'er?', Financieel Dagblad (FD.nl), 9-11-2025.

De opheffing van het handhavingsmoratorium heeft overigens niet geleid tot een wijziging in de wet- en regelgeving ten aanzien van de kwalificatie van de arbeidsrelaties. Ook voor de opheffing van het handhavingsmoratorium dienden (overheids-)organisaties zich aan wet- en regelgeving te houden.

Datum
8 december 2025
Onze referentie
2025-0000270917

Het kabinet vindt het van groot belang dat de Rijksoverheid het goede voorbeeld geeft als het gaat om de aanpak van schijnzelfstandigheid en zorgt voor een snelle afbouw van het aantal (potentieel) schijnzelfstandigen naar nul, uiterlijk per 1 januari 2026. Daarbij vindt het kabinet ook dat het onwenselijk is als overheidsorganisaties zzp'ers categorisch zouden uitsluiten van bepaalde opdrachten zonder dat daarvoor aanleiding is.

Om ook breder organisaties en werkenden bewust te maken van wanneer gewerkt kan worden met of als zelfstandige(n), en wanneer sprake is van schijnzelfstandigheid, loopt sinds 24 november en tot 21 december het tweede deel van de publiekscampagne 'ZZP ja of nee'. In deze campagne wordt ook handelingsperspectief geboden wanneer sprake is van schijnzelfstandigheid. De campagne bestaat onder meer uit advertenties op sociale media, radiospotjes bij radiozenders en podcasts, en het plaatsen van artikelen op nieuwssites. Conform de motie Aartsen (VVD) c.s.² heeft het kabinet ook aandacht voor wanneer wél als zelfstandige gewerkt kan worden. Ook in gesprekken met de markt, bij voorlichtingsbijeenkomsten en webinars is er vanuit het ministerie van SZW en de Belastingdienst enerzijds aandacht voor de risico's van schijnzelfstandigheid en anderzijds voor wat wél kan als zelfstandige, om onnodige terughoudendheid bij opdrachtgevers te voorkomen. Ook na 1 januari 2026 zullen het ministerie van SZW en de Belastingdienst voorlichting blijven geven. Daarbij kunnen ook praktijkvoorbeelden worden toegevoegd aan hetjuistecontract.nl.

Vraag 4

Heeft u een beeld van het aantal gemeenten dat het risico op schijnzelfstandigheid niet op orde heeft? Zo ja, kunt u dit met de Kamer delen? Zo nee, bent u bereid dit in kaart te brengen?

Antwoord 4

Decentrale overheden gaan zelf over hun personeels-, inhuur- en inkoopbeleid. Er wordt niet centraal bijgehouden in hoeverre gemeenten het risico op schijnzelfstandigheid op orde hebben. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) houdt dit niet bij.

De VNG ondersteunt gemeenten uiteraard wel bij het tegengaan van schijnzelfstandigheid door voorlichting, onder andere in de vorm van webinars die hebben plaatsgevonden in samenwerking met de Belastingdienst en het ministerie van SZW.

Vraag 5

In hoeverre ziet u gemeentelijke flex-pools als oplossing voor detacherings- en zzp-constructies, en welke rol ziet u voor zichzelf in het realiseren daarvan?

Antwoord 5

² Kamerstukken II, 2024/2025, 31 311, nr. 283.

Decentrale overheden gaan zelf over hun personeels-, inhuur- en inkoopbeleid. Het is dus aan gemeenten zelf om te beoordelen of flexpools een oplossing kunnen zijn voor de personeelsvraag waarvoor zij zich gesteld zien. Van verschillende gemeenten is bekend dat zij met een dergelijke flexpool werken. De VNG heeft een 'handreiking flexibele arbeidsinzet gemeentelijke sector' op haar website geplaatst, waarin voor gemeenten de wetgeving en mogelijkheden op een rij zijn gezet. Het is aan gemeenten zelf om hier keuzes in te maken.

Datum
8 december 2025
Onze referentie
2025-0000270917

Vraag 6

Kunt u het gesprek aan gaan met VNG om tot oplossing te komen?

Antwoord 6

Er zijn goede contacten met de VNG over het tegengaan van schijnzelfstandigheid. Het kabinet blijft in gesprekken, zoals met de VNG, aandacht besteden aan schijnzelfstandigheid, maar ook aan wat er wél mogelijk is buiten dienstbetrekking. Niettemin gaan decentrale overheden zelf over hun personeels-, inhuur- en inkoopbeleid. Het is van belang dat zij daarbij kennisnemen van de eerdergenoemde 'handreiking flexibele arbeidsinzet gemeentelijke sector' van de VNG.

Vraag 7

Kunt u aangeven of de Belastingdienst in zijn prioriteitstelling ook bij gemeente extra controleert, of naar aanleiding van het eerdergenoemde FD-artikel voornemens is om dit te doen? Waarom wel of niet?

Antwoord 7

Schijnzelfstandigheid komt in alle sectoren voor. Daarom handhaaft de Belastingdienst risicogericht. De Belastingdienst zal bij het toezicht gebruik maken van alle mogelijke signalen. Risico's die daaruit voortvloeien, kan de Belastingdienst afhankelijk van de prioritering in behandeling nemen. Overigens heeft het kabinet in diverse Kamerbrieven over het werken met en als zelfstandige(n) aangegeven dat ook de Rijksoverheid als opdrachtgever zelf actiever aan de slag moet gaan met de verdere beheersing van de processen rondom het werken met zelfstandigen. Daarom zal de Belastingdienst in 2026 extra aandacht geven aan overheidsorganisaties: goed voorbeeld doet goed volgen. Dit is ook opgenomen in het handhavingsplan arbeidsrelaties 2026 dat binnenkort wordt gepubliceerd op de website van de Belastingdienst.

Overigens brengen we graag onder de aandacht dat het enkel verbeteren van de handhaving niet de oplossing is van het probleem rondom schijnzelfstandigheid. Dit is eerder aangegeven in de Kamerbrief van 24 juni 2022 inzake de Kabinetsreactie rapporten Algemene Rekenkamer (ARK) en Auditdienst Rijk (ADR) en daaropvolgende voortgangsbrieven werken met en als zelfstandige(n). Daarom heeft het kabinet gekozen voor een aanpak langs drie lijnen waarin naast het verbeteren van de handhaving (lijn 3), een gelijk spelveld tussen contractvormen (lijn 1) en meer duidelijkheid over de vraag wanneer gewerkt wordt als werknemer dan wel als zelfstandige (lijn 2) urgent zijn om stappen op te zetten.