

Vergadering:	Algemeen Bestuur
Datum vergadering:	Donderdag 11 december 2025
Nummer op agenda:	8
Doel van agendering:	Besluitvormend
Bijlagen:	-
Auteur:	Janetta Meijering (directiesecretaris)
Portefeuillehouder:	Mevr. Wijnja
Onderwerp:	Noodzakelijke inzet ingehuurde ZZP'ers

Verzoek aan het bestuur

1. Kennis te nemen van de omgang met ZZP'ers door de ODG als gevolg van de aangekondigde handhaving op de Wet DBA door de Belastingdienst;
2. In te stemmen met het inhuren van enkele ZZP'ers door de ODG in 2026, die vanwege hun specifieke specialistische kennis en ervaring worden ingezet op complexe dossiers;
3. Het Dagelijks Bestuur de opdracht te geven een addendum bij de raamovereenkomst inhuur te sluiten met de broker Maandag Management Services, waarmee de inhuur mogelijk wordt gemaakt en de broker wordt gevrijwaard van eventuele financiële gevolgen van handhaving op de Wet DBA door de Belastingdienst.

Samenvatting

De ODG heeft in 2024 en 2025 jaren ingezet op het terugdringen van de inzet van ZZP'ers, als er sprake is van risico's in relatie tot de Wet DBA. Het aantal is in 2025 teruggelopen van 23 naar 8. Vanwege de (vaak zeer specifieke) kennis en ervaring voor de uitvoering van complexe dossiers, voorziet de ODG in 2026 nog afhankelijk te zijn van de inzet van 8 ZZP'ers, waarbij het aantal in de tweede helft van het jaar zal afnemen naar 4.

Het wel of niet verlengen van inhuurcontracten in 2026 plaatst de ODG voor een dilemma: enerzijds brengt de inzet van ZZP'ers risico's op het gebied van handhaving op de wet DBA met zich mee, anderzijds voorzien wij bij het niet meer inzetten van ZZP'ers risico's met betrekking het wegvallen van kennis en kwaliteit op cruciale dossiers en het langer worden van doorlooptijden.

De ODG zet in op het terugdringen van inhuur van risicovolle ZZP'ers en heeft in 2025 laten zien daar succesvol in te zijn. De dalende trend wordt in 2026 voortgezet, waarbij de inzet is om op termijn geen gebruik meer te maken van dit type ZZP-inhuur. Alles overwegende adviseren wij om het belang van de leefomgeving zwaarder te wegen dan

het risico op extra kosten in geval van handhaving door de Belastingdienst. Het Algemeen Bestuur wordt daarom geadviseerd om in te stemmen met de inhuur van de betreffende ZZP'ers in 2026.

Toelichting

Aanleiding

In 2024 heeft de Belastingdienst aangekondigd om vanaf 2025 te gaan handhaven op de Weg DBA, die toeziet op het voorkomen van schijnzelfstandigheid. Net als andere overheidsorganisaties maakte de ODG gebruik van ZZP'ers, zowel binnen het primaire proces als binnen het team bedrijfsvoering. De ODG heeft in 2024 en 2025 ingezet op het terugdringen van de inhuur van ZZP'ers, maar constateert dat een aantal noodzakelijke specialistische taken niet op een andere wijze in te vullen zijn. Daarom is in 2025 gebruik gemaakt van een aantal ZZP'ers die - op basis van een juridische analyse van enkele inhuurcontracten door Capra Advocaten - als risicovol moeten worden gezien. Het Algemeen Bestuur is daarover in de vergadering van 5 september 2025 geïnformeerd.

Het aantal ZZP'ers met een mogelijk risico neemt gestaag af, maar we zien dat voortzetting van deze inhuur in 2026 toch noodzakelijk is voor de voortgang en kwaliteit van procedures (vergunningverlening, toezicht, handhaving).

De ODG heeft voor de inhuur van medewerkers een raamovereenkomst afgesloten met Maandag Management Services (MMS). MMS heeft aangegeven de contracten alleen te willen afsluiten als de financiële consequenties van handhaving door de Belastingdienst voor rekening van de ODG zijn, en wil daartoe een vrijwaringsaddendum afsluiten op de raamovereenkomst.

Doelstelling

Het besluiten over een addendum op de raamovereenkomst is een verantwoordelijkheid van het Dagelijks Bestuur. Echter, over de mogelijke financiële consequenties dient het Algemeen Bestuur te besluiten. Daarom wordt het voortzetten van de inhuur van enkele ZZP'ers (met de mogelijke risico's) voorgelegd aan het Algemeen Bestuur.

Context

Het Algemeen Bestuur besluit over de mogelijke financiële consequenties die de inhuur van ZZP'ers met zich meebrengen.

Overwegingen

Inzet zzp'ers beoordeeld en teruggebracht

In 2024 en 2025 zijn de volgende stappen doorlopen:

- Analyse van ZZP'ers langs de lijn van het Deliveroo-arrest;
- Interne afspraak om inzet van risicovolle ZZP'ers in principe tot nul terug te brengen;
- Aanpassing van contracten (aard van de opdracht, aantal uur), aannemen van medewerkers, beëindigen contracten, inhuur via adviesbureaus;
- Richtlijn voor voorwaarden waaronder inhuur van risicovolle ZZP'ers nog mogelijk is:
 - de werkzaamheden zijn niet op een andere wijze te beleggen (via indiensttreding of inhuur via bureaus);
 - er is behoefte aan specifieke, zeer specialistische kennis (kwaliteit);
 - er is sprake van dossiers met grote (mogelijke) effecten op de leefomgeving;
 - de opdrachtgever geeft aan dat doorgang van procedures noodzakelijk is (doorlooptijden, bestuurlijke gevoeligheid).

N.B.: deze omgang met ZZP'ers is conform de werkwijze van onder andere Provincie Groningen, gemeente Groningen en andere gemeenschappelijke regelingen.

De aanpak heeft ertoe geleid dat het aantal risicovolle ZZP'ers is afgenomen, zoals is te zien in onderstaand overzicht:

Peildatum	Aantal ZZP'ers
1 januari 2025	23
1 december 2025	13
1 januari 2026	8
1 juli 2026	4

Gewenste inzet risicovolle ZZP'ers in 2026

In 2026 zal het gaan om de volgende functionarissen:

Functionaris	Contracturen	Duur contract	Tarief	Kosten 2026
Adviseur luchtkwaliteit	12 upw	6 mnd	€ 108,25	€ 31.176
Adviseur Externe Veiligheid	16 upw	6 mnd	€ 116,25	€ 44.640
Adviseur Externe Veiligheid	18 upw	6 mnd	€ 118,25	€ 52.320
Adviseur Bibob	8 upw	12 mnd	€ 136,25	€ 109.056
Casemanager Seveso	20 upw	12 mnd	€ 113,60	€ 90.048
Casemanager Seveso	16 upw	12 mnd	€ 117,25	€ 24.480
Adviseur waterkwaliteit	8 upw	6 mnd	€ 127,50	€ 58.320
Adviseur bouwtaken	24 upw	6 mnd	€ 101,25	€ 51.084
Totaal				€ 516.324

Deze ZZP'ers worden veelal ingezet op dossiers die binnen het Seveso-programma worden uitgevoerd of waarvoor Provincie Groningen bevoegd gezag is. In mindere mate gaat het om dossiers waarbij één van de gemeenten bevoegd gezag is.

Risico en financiële consequenties

Het risico van het inhuren van de hierboven genoemde ZZP'ers is dat - in geval van controle door de Belastingdienst - deze als onrechtmatige inhuur bestempeld zouden kunnen worden en dat deze moeten worden betaald als waren ze medewerkers in dienst van de ODG.

De eventuele extra kosten kunnen bestaan uit een naheffing loonbelasting, premies werknemersverzekeringen, sociale lasten, pensioenafdracht en een mogelijke boete. Voor het bepalen van de financiële risico's zijn verschillende rekenmethoden in omloop. Afhankelijk van de gekozen methode is het financiële risico € 340.000 tot € 420.000, waarbij dit risico gedragen moet worden door de deelnemers. De verdeling van de kosten in geval van handhaving over de deelnemers is afhankelijk van de afspraken die het bestuur daarover dan maakt.

Raamovereenkomst en addendum

ODG heeft, net als de provincie Groningen, een raamovereenkomst afgesloten met betrekking tot de inhuur. Een aantal van de door ODG ingehuurde zzp'ers doorstaan de DBA toets van de broker niet en worden als risicovol aangemerkt. Het risico voor de inzet van de risicovolle ZZP'ers wordt door de broker bij de ODG gelegd, door middel van het afsluiten van een (vrijwarings)addendum bij de raamovereenkomst. Dit addendum is overigens in overeenstemming met het addendum dat de Provincie Groningen heeft afgesloten.

Advies

Het bestuur wordt geadviseerd om:

- In te stemmen met de strikt noodzakelijke inzet van ingehuurde ZZP'ers door de ODG in 2026;
- Het Dagelijks Bestuur de opdracht te geven het addendum bij de raamovereenkomst inhuur te sluiten met de broker Maandag Management Services, waarmee de inhuur mogelijk wordt gemaakt en de broker wordt gevrijwaard van eventuele financiële gevolgen van handhaving op de Wet DBA door de Belastingdienst.

Financiële consequenties

Zie onder 'Overwegingen'.

Kantttekeningen en risico's

Zie onder 'Overwegingen'.

Vervolg

Na instemming van het Algemeen Bestuur op de inzet van de strikt noodzakelijke ZZP'ers, zal het addendum op de raamovereenkomst door het Dagelijks Bestuur worden ondertekend en zullen de betrokken ZZP'ers worden geïnformeerd.

Relevante besluitvorming

-			
---	--	--	--

Bijlagen

-	
---	--