

Vergaderjaar 2022–2023

29 544

Arbeidsmarktbeleid

31 311

Zelfstandig ondernemerschap

Nr. 1198

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, VOOR LANGDURIGE ZORG EN SPORT EN VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2023

In de hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt van 5 juli jl.¹ heeft het kabinet duidelijk gemaakt dat het zelfstandig ondernemerschap belangrijk is voor werkenden, werkgevend en de samenleving. Daarom is het belangrijk dat zelfstandig ondernemers vrijheid en ruimte houden om te ondernemen én dat dit gebeurt in lijn met de regels die daarvoor gelden. In te veel gevallen gebeurt dat nu niet. Dit is om meerdere redenen onwenselijk. Het zorgt ervoor dat de solidariteit in ons sociale stelsel afneemt, het leidt tot oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en tot risico's voor de adequate bescherming voor werkenden (denk bijvoorbeeld aan bescherming tegen arbeidsongeschiktheid en een toereikend pensioen).

Het kabinet werkt daarom aan het herstellen van de balans tussen het werken met en als zelfstandigen. Uw Kamer is met brief «Werken met en als zelfstandige(n)» van 16 december 2022² over de voortgang geïnformeerd. Om deze balans te herstellen, zet het kabinet – kort samengevat – in op een gelijk speelveld tussen contractvormen (lijn 1), meer duidelijkheid over de vraag wanneer gewerkt wordt als werknemer dan wel als zelfstandige (lijn 2) en verbetering van handhaving op schijnzelfstandigheid (lijn 3). Daarnaast ondervinden ook de werkgevend en «achterblijvende» werknemers in bepaalde sectoren nadelige gevolgen, zoals minder continuïteit en cohesie op de werkvloer. Dit kan leiden tot kwaliteitsverlies, zo ook in (semi-)publieke sectoren als de zorg, onderwijs en kinderopvang.

Hoewel er een primaire verantwoordelijkheid bij sectoren zelf ligt om werken in loondienst aantrekkelijker te maken, is er ook een rol voor het kabinet weggelegd om in gezamenlijkheid de balans te herstellen, duurzame arbeidsrelaties in deze sectoren te stimuleren en schijnzelfstan-

¹ Kamerstuk 29 544, nr. 1112.

² Kamerstuk 31 311, nr. 246.

digheid tegen te gaan. Daarom kondigde het kabinet in bovengenoemde voortgangsbrief aan om een gezamenlijk werkprogramma (hierna aangeduid als het PNIL-werkprogramma³) te starten om de problematiek in de zorg, onderwijs en kinderopvang te adresseren. Naast eerdergenoemde sectoren, nemen aan dit werkprogramma het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap niet alleen voor primair en voortgezet onderwijs, maar ook voor de cultuursector, deel. De deelnemende ministeries komen bijeen in een interdepartementale werkgroep.

Het werkprogramma PNIL maakt de generieke en sectorspecifieke inzet van maatregelen inzichtelijk om deze zo goed mogelijk op elkaar aan te laten sluiten, elkaar te versterken en van elkaar te leren. Ook wordt in het programma onderzocht of er versterking van de generieke aanpak is te bereiken door inzet van aanvullende (sectorale) maatregelen. Bij de uitwerking houdt het werkprogramma rekening met de verschillen tussen de sectoren en de omvang van de problematiek (zie nader onder paragraaf 2).

In deze brief informeer ik u, samen met de Minister voor Langdurige Zorg en Sport, de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs en mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: wij) over de – met name – verkennende voortgang van het werkprogramma tot nu toe.

1. Nadere duiding van de problematiek in de sectoren

In februari 2023 heeft de Sociaal Economische Raad (SER) het advies «Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk» uitgebracht. Hieruit wordt duidelijk dat werkenden goede redenen kunnen hebben om over te stappen naar bijvoorbeeld het zelfstandig ondernemerschap. Tegelijkertijd onderstreept de SER nogmaals expliciet dat er risico's aan verbonden zijn voor de continuïteit, samenwerking en cohesie.⁴ Ook wijst het advies er – terecht – op dat door de steeds grotere inzet van zelfstandigen sprake is van stijgende uitgaven.⁵ Het beeld dat de SER schetst komt overeen met dat wat in de zorg, onderwijs, cultuur en kinderopvang bestaat. Wij lichten dit hieronder toe.

De toenemende inzet van (schijn)zelfstandigen⁶ brengt allereerst *kwaliteitsrisico's* met zich mee. Zo investeren (schijn)zelfstandigen gemiddeld genomen minder in scholing en ontwikkeling. Bovendien zijn (schijn)zelfstandigen vaak minder goed op de hoogte van het organisatiebeleid of de behoeften van een specifieke patiënt, leerling of kind. Dat kan

³ De term «PNIL» staat voor Personeel Niet in Loondienst en het betreft een verzamelterm voor diegenen die tegen betaling reguliere werkzaamheden verrichten zonder dat zij in loondienst zijn. Daarbij gaat het om personeel dat in dienst is van derden (zoals uitzend-, detacherings-, en payrollbureaus) en om zelfstandigen (met en zonder personeel). Ook werkenden die in het arbeidsproces worden ingezet via (inval)pools vallen onder de term PNIL'ers. Vrijwilligers worden niet tot PNIL gerekend. Hoewel de term «PNIL» een bredere groep werkenden die niet in loondienst zijn suggereert, richt het werkprogramma zich specifiek op de (schijn)zelfstandigen in de genoemde sectoren.

⁴ SER: Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk, 2023, p. 52. Uw Kamer ontvangt van het kabinet voor de zomer de appreciatie van advies.

⁵ Idem, p. 51.

⁶ Een schijnzelfstandige is een werkende die als zelfstandige werkt, maar – gelet op wet- en regelgeving – in feite werknemer is. Doorslaggevend bij de vraag of conform het wettelijk kader gewerkt wordt (en of sprake is van een echte zelfstandige dan wel een schijnzelfstandige), zijn de drie criteria persoonlijke arbeid (1), loon (2) en «in dienst van» (3). Als aan deze criteria is voldaan (waarbij overigens «in dienst van» het meest onderscheid is), terwijl de werkende niet als werknemer wordt behandeld, is sprake van schijnzelfstandigheid. Die schijnzelfstandigheid hoeft dus niet noodzakelijkerwijs (af)gedwongen te zijn.

directe gevolgen hebben voor de kwaliteit die wordt geleverd aan de patiënt, leerling of kind. Bijvoorbeeld omdat zij niet over de laatste kennis en vaardigheden beschikken en omdat zij de patiënt, leerling of kind minder of niet goed kennen. Daarnaast geldt dat (schijn)zelfstandigen in deze sectoren vaak op meerdere plekken werkzaam zijn of slechts voor korte periodes beschikbaar zijn. Naast dat de inzet van zelfstandigen voordelen met zich mee kan brengen, bijvoorbeeld voor tijdelijke specifieke expertise, zijn er ook nadelen te benoemen. Denk aan het opbouwen van een vertrouwensband met collega's, patiënten of kinderen. Juist in de zorg, het onderwijs en de kinderopvang is dat van essentieel belang. Voor werkenden die maar korte periodes op een bepaalde plek werken is dat (haast) onmogelijk.

De toename van het aantal zelfstandigen leidt ten tweede tot een toename van de *personeelskosten*. Doordat (schijn)zelfstandigen bijvoorbeeld niet onder cao's vallen, liggen hun tarieven niet vast. Zij hanteren dan ook vaak hogere tarieven in vergelijking met het salaris plus alle bijkomende werkgeverslasten van het personeel in loondienst. Doordat het in de sectoren zorg, onderwijs en kinderopvang gaat om kraptesectoren, ervaren werkgevers niet altijd de onderhandelingsruimte om hier tegenin te gaan. Met andere woorden: om in de dienstverlening te kunnen blijven voorzien, zijn werkgevers sneller geneigd hogere tarieven te accepteren. Daarnaast speelt mee dat tussenpartijen als detacherings- en uitzendbureaus en andere bemiddelingsbureaus extra kosten in rekening brengen voor bemiddeling. Dit gaat ook ten koste van de financiële middelen die in de kwaliteit van de dienst kunnen worden gestoken, waardoor de kwaliteit nog verder onder druk kan komen te staan.

Een derde onderdeel van de problematiek is dat, door het toenemende percentage (schijn)zelfstandigen in deze sectoren⁷, er *spanningen op de werkvloer* (kunnen) ontstaan tussen werknemers en (schijn)zelfstandigen. Onder andere vanwege het (ervaren) verschil in beloning, of doordat de zelfstandigen zich vaak gemakkelijker kunnen onttrekken aan (belastende) werkzaamheden, zoals het werken in nachtdiensten.⁸ Het effect hiervan is dat het werkplezier bij de werknemers afneemt en zij uit de zorg, onderwijs of kinderopvang vertrekken of dit hen aanmoedigt om zelf als zelfstandige aan de slag te gaan.

Het ontbreekt werkgevers soms aan kennis over *modern werkgeverschap*⁹ om werknemers in loondienst te behouden. Daarbij lijkt het al dan niet organiseren van «modern» werkgeverschap vooral het gevolg van keuzes die werkgevers maken.¹⁰ Die keuzes kunnen ertoe leiden dat werknemers bijvoorbeeld een gebrek aan inspraak, autonomie of flexibiliteit ervaren. Daardoor hebben zij bijvoorbeeld minder werkplezier, voelen zij minder waardering en eigenaarschap. Dit terwijl er veel mogelijkheden zijn om door middel van goed en modern werkgeverschap in organisaties het werk zo te organiseren is dat er ruimte voor autonomie en flexibiliteit is richting werknemers. Wanneer werkgevers inspanningen om dit te organiseren nalaten, heeft dat een extra versterkend effect op de groei van het aantal (schijn)zelfstandigen en er kan een neerwaartse spiraal ontstaan in duurzame arbeidsrelaties.

⁷ Zie bijlage I voor een nadere cijfermatige uitwerking.

⁸ Uit verschillende onderzoeken blijkt bijvoorbeeld dat werkenden voor het (schijn)zelfstandig ondernemerschap kiezen vanwege meer vrijheid en het beter kunnen combineren van de werk-privé balans.

⁹ Bij modern werkgeverschap moet gedacht worden aan bijvoorbeeld doorgroeimogelijkheden (in salaris en inhoud van het werk), lagere administratieve lasten en ruimte voor autonomie of flexibiliteit qua indeling van het werk en werktijden.

¹⁰ Zie hierover: WRR: het betere werk, de nieuwe maatschappelijke opdracht 2020.

Resumerend

De hierboven geschetste problematiek is niet nieuw en speelt niet alleen in de sectoren waarop het werkprogramma ziet. Tegelijkertijd geldt dat onderwijs, zorg en kinderopvang sectoren zijn waar deze problematiek extra knelt.¹¹ Temeer nu deze in belangrijke mate het publieke of maatschappelijk belang dienen en met publieke middelen worden gefinancierd. Daarom zet het kabinet zich, naast de generieke aanpak¹² en inzet van de sectoren, via het werkprogramma PNIL in om deze problematiek voor maatschappelijke sectoren zo adequaat mogelijk te adresseren.

2. Sporen van het werkprogramma PNIL

Het werkprogramma PNIL bestaat uit drie sporen. Het kabinet richt zich hierbinnen op:

- i) het zo goed mogelijk op elkaar laten aansluiten van generieke en sectorspecifieke maatregelen, elkaar te versterken en van elkaar te leren;
- ii) verkenningen naar drie mogelijkheden voor nieuwe aanvullende maatregelen;
- iii) het samen voorbereiden van publiekscommunicatie op dit thema.

Toelichting op de drie sporen van het programma

Spoor 1: Gezamenlijke inzet om de generieke en sectorspecifieke maatregelen zo goed mogelijk op elkaar te laten aansluiten, elkaar te versterken en van elkaar te leren.

In het werkprogramma is allereerst de grootte van de (schijn)zelfstandigheid per sector in kaart gebracht. Daarnaast is geïnventariseerd welke sectorale inzet de betrokken departementen al plegen op het herstellen van de balans rondom de inzet van zelfstandigen. Hieruit blijkt dat de grootte van de (schijn)zelfstandigheid-problematiek verschilt per sector en dat er mede daardoor ook verschillen zijn in de aanpak per sector. Al is ook duidelijk dat sectoren tegen vergelijkbare uitdagingen aanlopen bij te treffen maatregelen, of dat de komende tijd naar verwachting zullen doen. Denk aan mededingingsrechtelijke knelpunten bij regionale samenwerking en modern werkgeverschap. Juist deze verwachting maakt dat het werkprogramma door de verschillende sectoren als een nuttig instrument wordt gezien om elkaar te versterken.

Op basis van bovenstaande gezamenlijke inventarisatie zijn vervolgens een viertal thema's benoemd waarlangs het programma vorm krijgt, te weten: 1) (regionale) samenwerkingsverbanden, 2) modern werkgeverschap, 3) sectorale afspraken en 4) generieke maatregelen. Binnen deze thema's zijn de navolgende onderwerpen aan bod gekomen:

- de omgang met mededingingsregelgeving,
- regionaal werkgeverschap,
- sectorbrede convenanten,
- fiscale knelpunten bij het uitlenen van personeel,
- nieuwe vormen van flexwerken en invalpools,
- (on)mogelijkheden in het maken van cao-afspraken,

¹¹ Binnen de culturele sector is sprake van een specifieke problematiek, die vraagt om meer flexibiliteit en eerlijke beloning.

¹² Kamerbrief over voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket, Kamerstuk 29 544, nr. 1176.

- uitwerking van de generieke maatregelen met betrekking tot toekomstbestendiger werken met en als zelfstandige(n)¹³, en
- goed en modern werkgeverschap.

Om deze onderwerpen zo goed mogelijk samen te bespreken, zijn in het werkprogramma – waar mogelijk – voorbeelden vanuit de praktijk gedeeld. Bijvoorbeeld over regionale samenwerking, modern werkgeverschap en (on)mogelijkheden tot het maken van bepaalde gewenste afspraken in cao's. Voor een uitgebreidere samenvattende weergave van hetgeen de afgelopen periode is besproken, verwijzen wij u naar bijlage II.

Rode draden tot nu toe: kansen en uitdagingen

Het uitwisselen van good practices en kansen uit de praktijk van sectoren en het gesprek met initiatiefnemers op de werkvloer over kansrijke initiatieven is inspirerend en nuttig. Dit komt doordat de good practices inzicht geven in de bredere toepasbaarheid van sectorale oplossingen en welke knelpunten door verschillende sectoren herkend worden. Concreet gaat het dan bijvoorbeeld in het kader van modern werkgeverschap om werknemers zoveel mogelijk juist die taken te geven die het beste aansluiten bij hun interesses en/of competenties. Ook het geven van autonomie hoort hier bij. Goede voorbeelden van werkgevers die dit in een bepaalde sector in de praktijk brengen, zijn inspirerend voor andere sectoren. Een ander voorbeeld zijn de invalpools zoals die in de onderwijssector zijn ontwikkeld. Hierbij worden (startende) leerkrachten flexibel ingezet op samenwerkende onderwijsinstellingen. Het voordeel voor de onderwijsinstelling is dat zij op die manier piekbelastingen kunnen opvangen. Tegelijkertijd kunnen de docenten veel werkervaringen opdoen wat hen helpt bij hun verdere carrière in het onderwijs.

Bovenstaande praktijkvoorbeelden laten zien dat een actieve inzet op goed en modern werkgeverschap echt wat vraagt in een krappe arbeidsmarkt, maar ook daadwerkelijk tot resultaat leidt. Daardoor kunnen dergelijke initiatieven op een positieve manier een bijdrage leveren aan het behouden van werknemers en voorkomen dat door andere redenen dan ondernemerschap kiezen voor (schijn)zelfstandigheid.

Doordat de sectoren gezamenlijk in het werkprogramma aan de slag zijn, helpt dit om een scherper beeld te krijgen van de problematiek en zicht te hebben op door andere sectoren onderzochte maatregelen. Ondanks dat niet alle maatregelen altijd één op één toepasbaar zijn op andere sectoren, vanwege sectorspecifieke aspecten, biedt het programma kansen om elkaar van elkaar te leren, elkaar te versterken en aan te vullen.

Naast gezamenlijke kansen, zijn er ook breed ervaren knelpunten in de aanpak van de PNIL-problematiek. Die zijn de afgelopen tijd ook besproken binnen het werkprogramma. Hierbij gaat het concreet om de btw-heffing die zich voor kan doen bij het uitlenen van personeel en mededingingsvraagstukken bij de inzet van regionale samenwerkingsverbanden. Het eerste knelpunt van de btw-heffing is echter niet op te lossen in btw-wetgeving en -beleid. De mogelijkheden die de Europese btw-regelgeving biedt, zijn al volledig benut. Of de vrijstelling en/of de goedkeuring van toepassing is, hangt af van de individuele feiten en omstandigheden. Doordat de voorwaarden zo strikt zijn en moeten worden toegepast, is het voor de Belastingdienst niet mogelijk om

¹³ Hier worden de generieke maatregelen mee bedoeld dit thans door het kabinet worden uitgewerkt conform de drie aangekondigde lijnen: verkleinen van verschillen binnen en buiten dienstbetrekking (lijn 1), verduidelijken van gezag en rechtsvermoeden (lijn 2) en handhaving (lijn 3).

generieke uitspraken te doen over bepaalde samenwerkingsvormen. Wel zullen we de sectoren wijzen op de mogelijkheden voor het verkrijgen van zekerheid middels een standpunt van de inspecteur met betrekking tot hun specifieke casus. Voor het laatste onderwerp geldt dat wij bekijken hoe de sectoren in het werkprogramma elkaar daarop gaan versterken en knelpunten adresseren.

Vervolg van spoor 1

Met het bovenstaande heeft het werkprogramma de afgelopen maanden een eerste stap gezet in het inzichtelijk maken van de generieke en sectorspecifieke inzet om van daaruit de problematiek rondom (schijn)zelfstandigheid in deze sectoren effectiever tegen te kunnen gaan. Hetgeen hieruit naar voren is gekomen, geeft voldoende basis om het werkprogramma voort te zetten. Daarvoor zetten wij in op een aanpak langs drie stappen:

Allereerst heeft het werkprogramma gezamenlijk twee belangrijke thema's geïdentificeerd om de komende tijd verder uit te werken. Het elkaar versterken in het stimuleren van regionale samenwerkingsverbanden¹⁴ en het stimuleren van goed en modern werkgeverschap binnen de betreffende sectoren. Daarop gaan we ten eerste gezamenlijk inzet plegen.

Het thema regionale samenwerking werken we nader uit, omdat uit de sessies volgt dat onder andere regionale invalpools of het regionaal uitlenen van werknemers een bijdrage kan leveren aan het oplossen van de geschetste knelpunten. Bijvoorbeeld ten aanzien van het verlagen van werkdruk (op piekmomenten) en het bieden van verdere carrièrekansen. Daarnaast biedt dit thema kansen om de (juridische) begrenzingsvoorwaarden voor samenwerkingsverbanden verder inzichtelijk te maken en eventueel gezamenlijk te adresseren, zoals bij mededingingsrechtelijke knelpunten rondom regionale samenwerking. Gelet op de diversiteit en complexiteit van onderwerpen die aan dit thema raken, vraagt dit eerst om een nadere analyse van de te zetten stappen. Hier is de werkgroep al mee aan de slag.

Ook het thema modern werkgeverschap zien wij als kansrijk om gezamenlijk verder uit te werken. Zoals hiervoor al genoemd zijn er diverse vanuit de praktijk geïnitieerde good practices uitgewisseld. De komende periode willen we hier verder op inzoomen en kijken welke initiatieven het meest kansrijk zijn om breder toe te passen. Wij zijn van mening dat goed werkgeverschap voor werkenden (mede) bepalend is om (semi)publieke sectoren te (blijven) zien als een aantrekkelijke werkplek. Daarom leent dit thema zich niet alleen voor verdere uitwerking in het werkprogramma, maar ook is hier (per sector) de start van een communicatietraject als vervolgactie aan gekoppeld. Doel hiervan is het gesprek met werkgevers in de betreffende sectoren over modern werkgeverschap te starten, het onder de aandacht brengen van bestaande initiatieven en hen te inspireren om actief aan de slag te gaan met dit onderwerp. Verderop in de brief gaan wij verder in op de manier waarop dit gebeurt.

Ten tweede volgt het werkprogramma de komende tijd intensief een aantal concrete vanuit de sectoren ingezette of voorbereide maatregelen om te kijken of deze maatregelen (deels) ook breder toepasbaar zijn.

¹⁴ Het doel van samenwerkingsverbanden is om werkenden (dit kan zowel werknemers als zelfstandigen betreffen) flexibel, over organisaties heen, in te zetten. Op deze manier kan de werkgever tegemoetkomen aan de behoefte van de werkende om afwisseling en flexibiliteit in het werk te hebben. Werkgevers kunnen op deze manier het beschikbare arbeidspotentieel optimaal benutten.

Daaronder valt onder meer het Beheersingskader inzet zzp,¹⁵ het Wetsvoorstel strategisch Human Resource Management (sHRM) (onderwijs)¹⁶ en de verduidelijking van wanneer sprake is van schijnzelfstandigheid in de kinderopvang.¹⁷ Waar nodig ondersteunen we elkaar binnen het werkprogramma om eventueel knelpunten (in gezamenlijkheid) te adresseren.

Ten derde en als laatste vervolgstap in dit eerste spoor onderzoekt het werkprogramma op welke manier het beste kan worden aangesloten bij het vervolg van het SER-advies: «Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk» van februari 2023.

Spoor 2: Verkenning eventuele aanvullende maatregelen

Naast de generieke maatregelen die het kabinet op dit moment uitwerkt in het kader van het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77), zijn binnen het werkprogramma een drietal verkenningen uitgevoerd:

1. een wettelijke procentuele begrenzing van het aantal zelfstandigen in een sector;
2. een wettelijk verbod op het verrichten van bepaalde functies buiten dienstbetrekking;
3. een wettelijk rechtsvermoeden van werknemerschap bij bepaalde functies.¹⁸

In gezamenlijkheid heeft de werkgroep ten aanzien van die maatregelen gekeken naar de kansen en mogelijke aandachtspunten die behulpzaam kunnen zijn om in specifieke sectoren in te zetten.¹⁹

Korte omschrijving van de maatregelen

Ad. A Procentuele begrenzing van het aantal zelfstandigen in de sectoren

Een van de aandachtspunten in de problematiek rondom (schijn)zelfstandigheid is dat de inzet van deze groep werkenden in de sectoren leidt tot hogere (maatschappelijke) kosten. Deze factoren zetten de betaalbaarheid en continuïteit van de dienstverlening onder druk. Verkend is of de inzet van zelfstandigen in de sectoren zorg, onderwijs en kinderopvang wettelijk procentueel is in te perken tot een bepaald maximum dan wel een bepaald minimum aan werkenden met een dienstverband. Daarmee richt deze maatregel zich hoofdzakelijk op werkenden (m.n. zelfstandigen) en werkgevers.

¹⁵ Zoals wordt uitgewerkt binnen het programma Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg en welzijn van het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport.

¹⁶ Het hoofddoel is om alle bekostigde scholen en besturen in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs strategisch personeelsbeleid te laten voeren. Aanvullend is het doel dat het onderwijs een aantrekkelijke werkplek blijft. Het is de bedoeling dat dit bijdraagt aan kwalitatief goed en duurzaam inzetbaar personeel dat zorgt voor kwalitatief en toekomstbestendig onderwijs. Het wetsvoorstel is op dit moment in internetconsultatie.

¹⁷ Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is in gesprek over de verschillende vormen van schijnzelfstandigheid. De ambitie is dat dit tot meer duidelijkheid leidt over wanneer er daadwerkelijk sprake is van schijnzelfstandigheid, zodat dit beter kan worden tegengegaan. Uw Kamer zal te zijner tijd worden geïnformeerd over de uitkomst van deze gesprekken.

¹⁸ Onderdeel dit rechtsvermoeden kan zijn het opstellen van een lijst met voorbeelden waarin mogelijk sprake is van schijnzelfstandigheid.

¹⁹ Een uitgebreide uitwerking van de verkenning is te vinden in bijlage III.

Ad. B Verbieden dat bepaalde functies buiten dienstbetrekking worden verricht (invoeren wettelijk(e) verbod/grondslag)

Bij het schetsen van de problematiek komt naar voren dat de inzet van (schijn)zelfstandigen kan leiden tot onder andere kwaliteitsrisico's, verhoogde kosten en spanningen op de werkvloer.²⁰ Daarom is een wettelijke maatregel verkend die is gericht op een verbod op het verrichten van bepaalde functies door zelfstandigen. In andere woorden, een maatregel waardoor specifieke functies en/of werkzaamheden alleen binnen dienstbetrekking mogen worden verricht. Deze maatregel richt zich hoofdzakelijk op zelfstandigen en werkgevers/opdrachtgevers.

Ad. C Rechtsvermoeden van werknemerschap bij bepaalde functies

Een rechtsvermoeden bij specifieke functies houdt in dat bij het uitoefenen van bepaalde functies het vermoeden bestaat dat de werkende een werknemer is. Het rechtsvermoeden is weerlegbaar. Dit betekent dat wanneer de werkende het rechtsvermoeden inroept, de werkgevende alsnog de mogelijkheid krijgt om aan te tonen dat geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. Daarmee richt deze maatregel zich hoofdzakelijk op schijnzelfstandigen en werkgevers. De kwetsbare schijnzelfstandigen moeten door dit instrument immers een sterkere positie krijgen om te kunnen werken in dienstbetrekking. Afhankelijk van of publieke instanties de bevoegdheid krijgen om zich op dit vermoeden kunnen beroepen, kan dit rechtsvermoeden ook zelfstandigen raken.

Conclusies van de verkenningen

De verkenning van bovenstaande maatregelen is uitgevoerd door het relevante juridische kader (Europees en nationaal) op hoofdlijnen in beeld te brengen, eventuele belangrijke beleidsmatige aspecten te schetsen en tot slot de mogelijke impact van de maatregel voor de uitvoering te beschrijven.

De verkenning maakt duidelijk dat er met name aan maatregel 1 en 2 belangrijke begrenzingszitten zitten die in acht moeten worden genomen om deze maatregelen op een houdbare wijze te kunnen invoeren. Het belangrijkste punt daarbij is dat beide maatregelen zich niet alleen richten op schijnzelfstandigen, maar ook (rechtstreeks) echte zelfstandigen raken. Dat levert Europeesrechtelijk een inbreuk op het vrij verkeer van diensten op. Om een dergelijke inbreuk te kunnen rechtvaardigen, moeten de maatregelen onder meer noodzakelijk zijn om een publiek doel te dienen en moeten geen minder ingrijpende maatregelen mogelijk zijn die hetzelfde doel dienen (proportionaliteit). Verder komt naar voren dat, als het kabinet voor deze maatregelen kiest, een goede onderbouwing nodig is waarom de generieke maatregelen niet toereikend zijn voor de betreffende sector. Afhankelijk van de (sub)sector en de problematiek vergt dit nadere analyse en goede uitwerking, hoe aan de relatief hoge eisen om noodzaak en proportionaliteit te onderbouwen, kan worden voldaan.

Voor wat betreft een wettelijk rechtsvermoeden lijkt er juridisch geen belemmering te zijn. Een dergelijk rechtsvermoeden zou in lijn zijn met de maatregelen waaraan het kabinet al werkt. Een rechtsvermoeden op basis van functies roept (beleidsmatig) wel onder meer de vraag op in hoeverre een dergelijk rechtsvermoeden toegevoegde waarde heeft. Dat heeft er onder meer te maken met dat in artikel 7:610a van het Burgerlijk

²⁰ Denk dan bijvoorbeeld aan betere roosters of financiële vergoedingen. Bij dit laatste is van belang dat de sectoren (grotendeels) met publiek geld zijn gefinancierd.

Wetboek²¹ al een rechtsvermoeden voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst is opgenomen. Hierop kunnen ook de werkenden in de bij het werkprogramma betrokken sectoren zich beroepen.²² Bovendien lijkt deze maatregel geen oplossing te bieden voor de problematiek van (schijn)zelfstandigheid in deze sectoren. Het zijn juist de werkenden zelf die in deze sectoren kiezen om te gaan werken als zelfstandige. Zij hebben daardoor waarschijnlijk weinig belang om zich te beroepen op een rechtsvermoeden van werknemerschap.

Tot slot volgt uit de verkenning dat er uitvoeringstechnische aandachtspunten zijn rondom alle drie de maatregelen (zoals waar het toezicht en de handhaving op de naleving van de sectorspecifieke maatregelen zou moeten worden belegd). Juist de sectorspecifieke insteek maakt dat de keuze om de handhaving bij een sectorale toezichthouder te beleggen voor de hand ligt. Dat is een mogelijkheid, maar het handhaven op percentages of specifieke functieomschrijvingen lijkt op basis van de eerste verkenning geen sinecure. Zo kan het aantal (schijn)zelfstandigen in een bepaalde sector fluctueren. Daar komt bij dat werk en daarmee ook functies, continu in beweging zijn. Dit vraagt dan ook om voortdurende monitoring van de maatregelen, maar ook het aanpassen van de handhavings- en toezichtstaken. Het is daarom belangrijk te bekijken welke uitvoeringsdienst(en) met toezicht en handhaving kan c.q. kunnen worden belast. Hierbij moet rekening worden gehouden met onder andere de beschikbare capaciteit, bevoegdheden en kennis van de betreffende sector. Een eventuele beantwoording van deze vraag kan pas plaatsvinden nadat concreet duidelijk is hoe de maatregel in een specifieke sector wordt vormgegeven.

Voor bovenbeschreven wettelijke sectorale maatregelen geldt tot slot ook dat er eerst een wetgevingstraject gevolgd zal moeten worden. Daarmee bieden deze maatregelen binnen afzienbare tijd geen oplossing voor de problematiek die in de sectoren speelt.

Vervolg van spoor 2

De verdere uitwerking van bovenbeschreven mogelijke maatregelen vraagt om sectorspecifieke afwegingen. Denk dan aan het beantwoorden van de vraag welke functies binnen een sector alleen binnen dienstbetrekking kunnen worden verricht of het maximale percentage zelfstandigen dat in de sector werkzaam zou mogen zijn. Bij de eventuele sectorale uitwerking van een of meer van de hierboven beschreven verkende maatregelen, kan daarbij nu gebruik gemaakt worden van de in deze verkenning geconstateerde kansen en aandachtspunten. Als sectoraal wordt besloten om de een of meer van de verkende maatregelen verder uit te werken, dan volgt het werkprogramma PNIL de ontwikkelingen op de voet en ondersteunt deze inzet waar mogelijk. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het conceptwetsvoorstel sHRM.

²¹ Artikel 7:610a van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat: «Hij die ten behoeve van een ander tegen beloning door die ander gedurende drie opeenvolgende maanden, wekelijks dan wel gedurende ten minste twintig uren per maand arbeid verricht, wordt vermoed deze arbeid te verrichten krachtens arbeidsovereenkomst.»

²² Voor het rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst onder een nader te bepalen uurtarief (richtbedrag 30–35 euro) waaraan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werkt geldt dat in de desbetreffende sectoren naar verwachting veel werkenden zich daarop niet kunnen beroepen (vanwege een hoger uurtarief).

Spoor 3: Communicatie: informatie en bewustwording

Zoals hiervoor al kort is genoemd, zien wij meerwaarde in publiekscommunicatie naar en met de sectoren waarop het programma zich richt. Op hoofdlijnen valt dit derde spoor van het werkprogramma in twee delen uiteen, namelijk richting werkenden (zowel in loondienst als daarbuiten) in de (semi)publieke sectoren en richting werkgevers. De werkgroep voert de hierna te noemen acties tot na de zomer uit.

i. Communicatie – werkgevers

Uit de eerder weergegeven probleemschets blijkt onder andere dat werkgevers soms te maken hebben met het ontbreken van inzicht in het vormgeven van modern werkgeverschap. In de praktijk zijn er verschillende initiatieven die hier al op een eigentijdse manier invulling aan geven (zoals werknemers meer autonomie geven over werktijden en takenpakket). Daar komt verder nog bij dat ook de SER onderkent dat goed werkgeverschap bepalend is om te bereiken dat (semi)publieke sectoren weer als een aantrekkelijke plek worden gezien om te werken.²³ Tegen deze achtergrond is het dan ook een logische keuze om de publiekscommunicatie voor werkgevers te starten met dit onderwerp.

Op dit moment is de werkgroep in overleg met werkgevers en sectoren over een programma ten behoeve van bijeenkomsten/conferenties die sectoren organiseren. Naar verwachting vinden die plaats tussen nu en aankomend najaar. Doel hiervan is om modern werkgeverschap bij een brede groep werkgevers in de betreffende sector onder de aandacht te brengen. Door met werkgevers in gesprek te gaan, zetten wij een eerste stap om de bestaande onduidelijkheid over dat thema aan te pakken. Aan de hand van de uitkomsten van de gesprekken, bepalen we binnen het werkprogramma het vervolg.

ii. Communicatie – werkenden

Werkenden in de kinderopvang, onderwijs, zorg en cultuur, die als (willen) zelfstandige starten, moeten zich bewust zijn van de risico's en verantwoordelijkheden die bij het werken als zelfstandige horen. Daarom zij zijn een andere belangrijke doelgroep van de publiekcommunicatie. Als eerste stap hierin, verkennen we de mogelijkheden voor intensievere samenwerking met de Kamer van Koophandel (KVK). Het overgrote deel van diegenen die als zelfstandige gaan werken, schrijft zich daar namelijk in en de KVK geeft ook voorlichting aan startende ondernemers.²⁴ Bijkomend voordeel is dat met deze stap ook (schijn)zelfstandigen die (willen) werken in andere (private) sectoren worden bereikt.

Met de stappen die in het werkprogramma zijn en worden gezet, wordt op een belangrijke maar evenwichtige wijze een aanvullende bijdrage geleverd aan het stimuleren van duurzame arbeidsrelaties in de sectoren zorg, cultuur, onderwijs en kinderopvang en aan het voorkomen van schijnzelfstandigheid. Dit is belangrijk omdat het (semi-)publieke sectoren betreffen die een groot publiek en maatschappelijk belang dienen- en met publieke middelen worden gefinancierd. De inzet van het kabinet is er daarom extra op gericht om voor de betreffende sectoren de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening te behouden of verbeteren, voorkomen dat onnodige kosten worden gemaakt en – *last but not least* – het vergroten van de aantrekkelijkheid om in deze sectoren te werken.

²³ SER: Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk, 2023, p. 43.

²⁴ <https://www.kvk.nl/kvk-start-events/>.

Over de verdere voortgang van het PNIL-werkprogramma zullen wij u in het laatste kwartaal van 2023 opnieuw informeren.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

De Minister voor Langdurige Zorg en Sport,
C. Helder

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma