

Vergaderjaar 2023–2024

**29 544**

**Arbeidsmarktbeleid**

**31 311**

**Zelfstandig ondernemerschap**

**Nr. 1233**

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 januari 2024

De afgelopen decennia is het aantal (schijn)zelfstandigen<sup>1</sup> zonder personeel sterk gestegen.<sup>2</sup> Ook binnen de sectoren kinderopvang, onderwijs, zorg en cultuur (hierna: PNIL<sup>3</sup>-sectoren) zien we deze trend.<sup>4</sup> Dit leidt in deze sectoren tot een aantal knelpunten. Denk aan kwaliteitsrisico's, stijgende kosten vanwege inhuur en toenemende werkdruk voor degenen die als werknemer in de sector actief blijven. De PNIL-sectoren dienen in belangrijke mate het publieke of maatschappelijk belang en worden met publieke middelen gefinancierd.

Met het PNIL-werkprogramma levert het kabinet samen met werkgevers en werkenden – in aanvulling op de generieke en sectorale inzetten – een bijdrage aan het stimuleren van duurzame arbeidsrelaties en het aanpakken van schijnzelfstandigheid.

<sup>1</sup> Een schijnzelfstandige is een werkende die als zelfstandige werkt, maar – gelet op wet- en regelgeving – in feite werknemer is. Die schijnzelfstandigheid hoeft niet noodzakelijkerwijs (af)gedwongen te zijn. Als er sprake is van: persoonlijke arbeid, loon en werk in dienst van (gezag), is er sprake van een arbeidsovereenkomst.

<sup>2</sup> Het aantal zzp'ers in Nederland is namelijk gestegen van ruim 630.000 in 2003, naar bijna 1.200.000 in 2022. Bijna een verdubbeling in 20 jaar.

<sup>3</sup> 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. De sectoren kinderopvang, zorg, onderwijs en cultuur zijn (semi)publieke sectoren. De grootte van de problematiek verschilt per sector.

<sup>4</sup> Al zijn er signalen (cijfers van de Kamer van Koophandel en vanuit de sector) dat de groei van onder andere het aantal (schijn)zelfstandigen in de kinderopvang afneemt.

In de brief van 2 juni jl. is uw Kamer voor het eerst geïnformeerd over de voortgang van het programma.<sup>5</sup> Daarin zijn twee sporen genoemd om mee verder te gaan, namelijk: 1) aansluiten, versterken en leren van generieke en sectorale inzetten en 2) een communicatietraject. Met deze brief informeren wij u, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, over de verdere voortgang van het PNIL-programma. Daarnaast wordt in deze brief uitvoering gegeven aan drie moties en een toezegging, te weten: de motie Kathmann-Westerveld<sup>6</sup>, de motie Palland<sup>7</sup> en de motie Romke de Jong/Smals<sup>8</sup>. De toezegging waarop in deze brief wordt ingegaan, is gedaan door de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst aan het Kamerlid Romke de Jong. Deze gaat over het publiceren van het Handhavingsplan arbeidsrelaties tranche 2024: «Op weg naar opheffing van het handhavingsmoratorium» op de website van de Belastingdienst.

## 1. Algemene (toekomstige) arbeidsmarktrends

Het werk dat we doen en de manieren waarop, zijn voortdurend in ontwikkeling. Net als onze verwachtingen over werk. Daarmee verandert ook de betekenis van goed en aantrekkelijk werkgeverschap. Er moet daarom oog zijn voor trendmatige ontwikkelingen die op ons af komen, om werkgeverschap voor de langere termijn aantrekkelijk te maken en te houden. Door een beeld te vormen van deze *future of work*, kunnen we toekomstige trends meenemen in de keuzes die we nu maken over het vormgeven van werk. Het gaat hierbij in grote lijnen om:

1. Demografische veranderingen, vooral door dubbele vergrijzing. Een stagnerend of zelfs dalend arbeidsaanbod gaat gepaard met een sterke groei van de zorgvraag en de vraag naar andere specifieke diensten en goederen, zoals ouderenwoningen. In de toekomst zullen meer mensen hun werk bovendien moeten combineren met mantelzorg. Dat vraagt flexibiliteit van werkgevers, en van werkenden zelf.<sup>9</sup>
2. Veranderende voorkeuren. Steeds meer vrouwen zijn gaan werken. En er komt een nieuwe generatie op de arbeidsmarkt die zingeving in het werk én tijd voor andere activiteiten naast werk steeds belangrijker vindt. Dit leidt onder andere tot andere verdelingen in werk- en zorgtaken binnen huishoudens en tot meer behoefte aan flexibiliteit in bijvoorbeeld de verdeling van de werkuren.
3. Digitalisering, robotisering en AI. Digitalisering heeft vooral sinds de jaren '90 geleid tot een hogere arbeidsproductiviteit in sommige, maar niet alle sectoren. *Kunstmatige of artificiële intelligentie (AI)* maakt nu een snelle opmars. Het is belangrijk om kansen die AI biedt voor productiviteitsverhoging juist te benutten in sectoren waar dit eerder minder goed gelukt is. En om te zorgen dat alle werkenden baat hebben bij die ontwikkelingen, op het gebied van hun inkomen, werkzekerheid en arbeidsomstandigheden.
4. In de economie van de toekomst verschuift de arbeidsvraag deels naar een aantal sectoren. Nederland heeft zich stevig gecommitteerd aan verduurzaming. Deze transitie vraagt vooral om veel werkenden met

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2022/2023, 29 544 en 31 311, nr. 1198.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2022/23, 31 311, nr. 253. Deze motie gaat over het opstarten van handhavingsactiviteiten in de PNIL-sectoren.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2018/19, 29 544, nr. 935. Deze motie gaat over het rapporteren aan de Tweede Kamer over de voortgang van de handhaving op de arbeidsrelatie.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2022/23, 31 311, nr. 254. Deze motie heeft betrekking op het uitsluitend inhuren van zelfstandigen binnen de rijksoverheid en Nederlandse gemeentes via tussenpersonen.

<sup>9</sup> De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 heeft op 15 januari 2024 haar eindrapport met beleidsaanbevelingen uitgebracht. Daarin gaat de Staatscommissie in op de brede maatschappelijke gevolgen van de demografische ontwikkelingen in de komende decennia.

technische vaardigheden. Tegelijkertijd blijft in de kennisintensieve en gemiddeld oudere samenleving ook de arbeidsvraag in het onderwijs en in de zorg groot.<sup>10</sup> Vooral werkgevers in sectoren met een hoge arbeidsvraag zullen ook hierdoor stappen moeten blijven zetten om in deze transitie voldoende aantrekkelijk te blijven.

5. (De)globalisering, inzet op strategische autonomie. Geopolitieke machtsverschuivingen vergroten het belang van strategische autonomie en economische veiligheid. De wens om bepaalde essentiële goederen en diensten in Nederland te produceren, vergroot de binnenlandse vraag naar arbeid en verandert de verhouding tussen werknemers en werkgevers. Ook sectoren die van oudsher al vooral of uitsluitend binnenlands actief waren, zoals de PNIL-sectoren, kunnen te maken krijgen met deze toenemende arbeidsvraag in andere sectoren.

De combinatie van bovenstaande ontwikkelingen zorgt voor een veranderende en bovenal krappe arbeidsmarkt, met tegelijkertijd een grotere behoefte aan flexibiliteit in de werk/privébalans. Werkenden hebben door de krapte een goede onderhandelingspositie, waardoor zij ook in een betere positie zullen zijn om hun wensen rond onder andere flexibiliteit te realiseren. Het is daarom des te belangrijker dat zij deze wensen ook in dienstverband kunnen realiseren.

Bovenstaande ontwikkelingen maken het noodzakelijk dat het kabinet, samen met sociale partners, zorgt dat de arbeidsmarkt zo is ingericht, dat werkenden ook in de toekomst tot hun recht komen en kunnen werken op een manier die bij hen past. Hierbij moet ruimte en vrijheid voor zelfstandig ondernemers behouden blijven. Daarnaast moeten werknemers daadwerkelijk kunnen werken in dienstbetrekking. Werk moet – ongeacht de contractvorm – wel plaatsvinden onder de wettelijke voorwaarden die daarbij horen. In veel gevallen gebeurt dat nu niet en wordt werk verricht door werkenden die dat als zelfstandige denken te (kunnen) doen, terwijl in juridische zin sprake is van werknemerschap op basis van een arbeidsovereenkomst. Dit terwijl aan deze schijnzelfstandigheid belangrijke risico's zijn verbonden, voor de werkende zelf én voor de samenleving.

## **2. Aansluiten, versterken en leren van elkaar**

Met het PNIL-werkprogramma levert het kabinet – in aanvulling op de generieke en sectorale inzetten – een aanvullende aanpak voor het stimuleren van duurzame arbeidsrelaties in de PNIL-sectoren en in de aanpak van schijnzelfstandigheid. Daartoe zijn in het eerste spoor van het werkprogramma de volgende drie thema's uitgewerkt:

- I. Verder uitwerken en stimuleren van goed en aantrekkelijk werkgeverschap<sup>11</sup> en regionaal werkgeverschap;
- II. Volgen, leren en ondersteunen van lopende sectorale initiatieven; en
- III. Onderzoeken op welke manier het beste kan worden aangesloten bij het SER-advies «Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk» van februari 2023.

Hieronder lichten we de voortgang op deze drie thema's toe.

<sup>10</sup> Zie ook: bijlage bij Kamerstukken II 2022/2023, 33 009, nr. 131.

<sup>11</sup> Dit betreft een werktitel binnen het programma. Het is mogelijk dat sectoren hieraan binnen de eigen sector een andere aanduiding geven. Zo is bijvoorbeeld in de onderwijssector «goed werkgeverschap» gebruikelijk en wordt de aanduiding «modern werkgeverschap» toegepast in de zorg en kinderopvang. Waar het in de kern op neer komt is dat werkgevers en werknemers elkaars wensen en behoeftes over de vormgeving van de arbeidsrelatie op elkaar afstemmen.

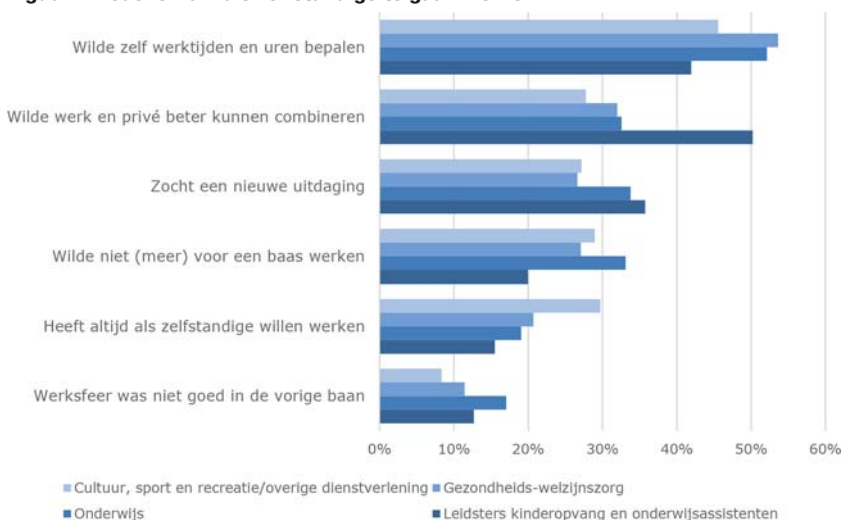
## I. Uitwerken van de onderwerpen goed en aantrekkelijk werkgeverschap en regionale samenwerking

### a. Goed en aantrekkelijk werkgeverschap

Het is belangrijk dat werkgevers op het thema van goed en aantrekkelijk werkgeverschap stappen zetten om de arbeidsrelatie te laten aansluiten op de wensen en behoeften van werknemers.<sup>12</sup> Hier continu aandacht voor hebben vergroot niet alleen de aantrekkelijkheid van dat werk voor werknemers. Het draagt ook bij aan het in stand houden of verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening in een krappe en veranderende arbeidsmarkt.

Investeren werkgevers onvoldoende in het goed vormgeven van arbeidsrelaties, dan bestaat het risico dat werknemers kiezen om niet (meer) in loondienst te werken bij die werkgever.<sup>13</sup> Hier kunnen verschillende redenen voor zijn. Figuur 1, hieronder, toont deze motieven voor de PNIL-sectoren.<sup>14</sup>

**Figuur 1: redenen om als zelfstandige te gaan werken**



De meest genoemde redenen zijn een behoefte aan autonomie en het zelf kunnen bepalen wat de werktijden zijn. Daar hangt de wens van een betere werk-privébalans mee samen. Deze redenen zijn dus van een andere orde dan redenen die meer passen bij ondernemerschap willen ontwikkelen of (netto) meer willen verdienen.

Werknemers hoeven in de PNIL-sectoren niet te stoppen met werken om redenen die te maken hebben met de vormgeving van hun arbeidsrelatie. Daarom stimuleren en ondersteunen wij waar mogelijk (sectoraal) gesprekken met en tussen werkenden en werkgevers over welke kansen zij zien om eventuele uitstroom te voorkomen.

<sup>12</sup> De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (hierna: WRR) duidt enkele thema's die van belang zijn, namelijk «grip op geld» (zekerheid en goede arbeidsvoorwaarden), «grip op werk» (autonomie, regie, ontwikkeling en waardering) en «grip op het leven» (goede balans tussen werk en privé). Al deze thema's moeten in samenhang worden gezien. Zie ook: WRR 2020: «Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht».

<sup>13</sup> Dit kan ook binnen dienstbetrekking, maar dan bij een andere werkgever. Relevant is het echter wel vanwege continuïteitrisico's.

<sup>14</sup> Bron: Zelfstandigen Enquête Arbeid 2023, met eigen bewerkingen SZW. Dit overzicht bevat alleen zelfstandigen die zelf niet ook in loondienst werken en die geen personeel in dienst hebben. Het geven van meerdere antwoorden is mogelijk.

De PNIL-sectoren voeren gesprekken waarin onder andere *good practices* zijn gedeeld.<sup>15</sup> Deze laten zien dat er mogelijkheden liggen om met goed en aantrekkelijk werkgeverschap aan de slag te gaan. Dit vraagt inspanningen van de werkgever. We geven hieronder kort enkele voorbeelden.

In de zorgsector krijgen bijvoorbeeld werknemers bij inroosting voorrang op inhuurkrachten.<sup>16</sup> Dit in reactie op de onwenselijke situatie waarin vaste werknemers vaak de overige diensten moesten vervullen nadat extern ingehuurd personeel de eerste keuze had. De kinderopvang ziet kansen om de beroepstrots te versterken en de regie en autonomie van de professionals en hun team te vergroten. Dit wil de kinderopvangsector onder meer realiseren door functiedifferentiatie, goede onboarding en door teams zelf hun roosters te laten maken. Met de Lerarenstrategie<sup>17</sup> zet het Ministerie van OCW, samen met onderwijsorganisaties, stappen in het werven en behouden van personeel en het stimuleren van goed strategisch personeelsbeleid. Onderwerpen die in deze strategie aan bod komen zijn onder andere het verlagen van de werkdruk, meer tijd aan leraren bieden om te professionaliseren en meer ondersteuning bieden in de klas. Tot slot wijzen we graag op een voorbeeld uit de culturele en creatieve sector. In die sector stimuleert het Ministerie van OCW in samenwerking met Platform ACCT via de regeling «Zekere Zaak»<sup>18</sup> voor de periode '22-'24 instellingen om zelfstandigen in dienst te nemen.<sup>19</sup>

Binnen de PNIL-sectoren lopen veel acties op het terrein van goed en aantrekkelijk werkgeverschap. De gesprekken maken echter ook duidelijk dat er knelpunten zijn. Bijvoorbeeld cao-afspraken die het toekennen van (incidentele) extra beloningen aan werknemers, vanwege hun flexibele inzet, beperken.

Gezien het bovenstaande blijven we goede voorbeelden met elkaar delen en versterken we elkaar waar mogelijk. Hierbij blijft er ook aandacht voor kansen en knelpunten die optreden en zetten we – waar nodig – aanvullende acties uit. Om het belang van goed en aantrekkelijk werkgeverschap extra te benadrukken is de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid meer generiek dan het PNIL-werkprogramma aan de slag om dit thema onder de aandacht te brengen bij werkgevers en werknemers.<sup>20</sup>

## b. Regionaal werkgeverschap

Bij regionaal werkgeverschap staat de samenwerking tussen werkgevers in een regio centraal. Dit dient een tweeledig doel. Allereerst biedt het werkgevers flexibiliteit om werkenden, over organisaties heen, in te zetten. Daarmee kunnen zij het beschikbare arbeidspotentieel beter benutten en bijvoorbeeld de werkdruk (op piekmomenten<sup>21</sup>) verlagen. Daarnaast creëert regionaal werkgeverschap voor werkenden kansen om

<sup>15</sup> In bijlage 1 treft uw Kamer per sector een uitgebreidere samenvatting aan van hetgeen de afgelopen periode is besproken en gedeeld. Daarnaast bevat deze bijlage ook een weergave van de inzet die in het onderwijs wordt gepleegd ten behoeve van het werven en behouden van personeel.

<sup>16</sup> <https://nos.nl/artikel/2479837-cao-akkoord-voor-zorgpersoneel-vaste-medewerker-krijgt-voorrang-in-rooster> zie ook: artikel 6.11 van de cao-ziekenhuizen 2023–2025.

<sup>17</sup> Kamerstuk II 2021/22, 27 923, nr. 443.

<sup>18</sup> <https://platformacct.nl/nl/nieuws/nieuwe-spelregels-zelfverzekerd>.

<sup>19</sup> Met deze regeling wil OCW bijdragen aan een mentaliteitsverandering, waarbij dienstverbanden worden gezien als een veilige, goede, manier van werken. Bij de uitvoering van deze regeling wordt geprobeerd inzicht te krijgen in de drempels die worden ervaren, zodat duidelijk wordt wat nog meer nodig is om tot een structurele verandering te komen.

<sup>20</sup> Hiermee wordt ook opvolging gegeven aan een toezegging die de toenmalige Staatssecretaris SZW bij de begrotingsbehandeling in 2021 aan de TK heeft gedaan.

<sup>21</sup> Zo kunnen werknemers bijvoorbeeld van een zorginstelling waar de werkdruk (tijdelijk) lager is, worden ingezet op plekken waar (tijdelijk) behoefte is aan extra personeel.

afwisselend werk te doen. Daarmee kunnen zij onder andere hun kennis en werkervaring vergroten.<sup>22</sup> In dat opzicht is regionaal werkgeverschap een instrument voor het behouden van werknemers in de PNIL-sector.

Binnen het programma onderscheiden we twee mogelijke vormen van regionaal werkgeverschap, namelijk 1) vorming van gezamenlijke flexpools en 2) onderling collegiaal uitlenen van personeel dat normaal bij één organisatie werkt. Deze varianten komen in meer of mindere mate al in de praktijk voor. Voorbeelden zijn Poolwest in de regio Haaglanden en het Personeelscluster Oost Nederland (PON) in de Twentse en de Achterhoek (onderwijs) en in de zorg Workflow<sup>23</sup> (beiden variant 1) en de Werkgeverij en Partus poules<sup>24</sup> (zorgsector, variant 2).

Tegelijkertijd kennen deze varianten van regionaal werkgeverschap knelpunten. Het werkprogramma heeft hier samen met het Ministerie van Financiën en de Autoriteit Consument en Markt (nogmaals) uitvoerig bij stilgestaan. Het eerste knelpunt heeft betrekking op het maken van afspraken tussen werkgevers. Conform Europese regelgeving is in de Mededingingswet een kartelverbod opgenomen. Dat verbod geldt ook voor de zorg- en kinderopvangsector. Op grond van dit verbod mogen werkgevers onderling geen afspraken maken die ten koste gaan van de positie en mogelijkheden van werknemers en zelfstandigen.<sup>25</sup> Een voorbeeld van een dergelijke (verboden) afspraak is het beperken van de inzet van zelfstandigen. Met name de zorg ziet dit als knelpunt. Werkgevers in de zorg en kinderopvang mogen wel individueel beslissen om geen zelfstandigen in te zetten. Daarnaast hebben zij veel ruimte om collectieve afspraken te maken over bijvoorbeeld opleiding en scholing. Vanwege Europees recht en jurisprudentie is de onderwijssector van voornoemd kartelverbod uitgezonderd.<sup>26</sup>

Als tweede ervaren de zorgsector, het onderwijs en de kinderopvang een knelpunt bij de mogelijkheden om werknemers btw-onbelast uit te lenen aan andere werkgevers.<sup>27</sup> De consequentie is dat de inzet van personeel bij een andere werkgever, bijvoorbeeld via een combinatiebaan, meestal duurder uitvalt vanwege btw-verplichtingen. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst bezien op dit moment of de huidige regelgeving ruimte biedt voor betere aansluiting bij de huidige inrichting van de sector Zorg en Welzijn.

Dit onderzoek geeft ook aanleiding om te onderzoeken of de beoordeling van de kwaliteit van niet-BIG-medici die de btw-zorgvrijstelling toepassen, kan worden belegd bij een andere organisatie dan de Belastingdienst.

Gezien deze knelpunten is vanuit de zorgsector het idee van een *regionaal arbeidscontract* gerezen. Op basis van dit contract kunnen meerdere afzonderlijke werkgevers gezamenlijk met een werknemer een arbeids-

<sup>22</sup> Bijvoorbeeld door onderwijs te geven op verschillende scholen.

<sup>23</sup> De Workflow – De nieuwste werkvorm voor zzp'ers in de zorg.

<sup>24</sup> <https://hetkraamnest.nl/kraamzorg/partuspoule/>.

<sup>25</sup> Omdat er veel vraag naar was vanuit de zorgsector, is er eind 2022 een leidraad ontwikkeld die uiteenzet waar wel en geen afspraken over gemaakt mogen worden (zie: Samenwerking tussen zorgwerkgevers op de arbeidsmarkt | ACM.nl). Voor de uitlenen van personeel tussen kinderopvangorganisaties en basisscholen wordt momenteel een actualisatie gemaakt van een handreiking, die een aantal btw-oplossingen biedt.

<sup>26</sup> In de onderwijssector zijn dan ook voorbeelden te vinden waarin schoolbesturen met elkaar afspraken hebben gemaakt over de beperking van inhuur van zzp'ers of geen leraren meer in dienst te nemen via bemiddelingsbureaus. Het initiatief «het is tijd voor lef», een onderwijsmanifest is hier een voorbeeld van (zie voor meer informatie: [www.onderwijsmanifest.nl](http://www.onderwijsmanifest.nl)).

<sup>27</sup> Voor de Belastingdienst is het niet mogelijk om op voorhand generieke uitspraken te doen over bepaalde samenwerkingsvormen. Dit wordt per geval beoordeeld.

overeenkomst sluiten. Het doel is om het werken in dienstbetrekking aantrekkelijker te maken voor werkenden en om werkgevers in de regio flexibiliteit zonder belemmeringen te bieden. Over deze derde variant, waarbij wordt gekeken naar de mogelijkheden voor een regionaal arbeidscontract, lopen op dit moment verkennende gesprekken. Hieraan nemen zorgwerkgevers, de Ministeries van VWS en SZW en de Belastingdienst deel. Vervolgens verkennen wij of deze ook toepasbaar is voor het onderwijs.

## *II. Het volgen, leren en ondersteunen van lopende sectorale initiatieven*

Als ander onderdeel van het PNIL-programma volgen, leren en ondersteunen we elkaar bij een aantal concrete sectorale inzetten of voorbereide maatregelen. We onderzoeken of deze maatregelen ook (deels) toepasbaar zijn in andere PNIL-sectoren. Denk aan de samenwerkingsverklaring om schijnzelfstandigheid binnen de zorg terug te dringen, waarbij de Ministeries van VWS en SZW en de Belastingdienst betrokken zijn. Doel van de samenwerking is zorgorganisaties te ondersteunen bij de besluitvorming voor de keuze en kwalificatie van de arbeidsrelatie. Hiervoor volgen zij vaste processen bij de inhuur van personeel.<sup>28</sup> Op dit moment lopen gesprekken over de verdere concretisering van afspraken in het kader van de samenwerking. Een ander voorbeeld is het wetsvoorstel strategisch Human Resource Management (hierna: sHRM) in de onderwijssector. Kijkend naar deze initiatieven, constateren wij dat die initiatieven niet vanzelfsprekend één op één sectoroverstijgend toepasbaar zijn. Dit komt doordat de regelgeving en de aard en omvang van de problematiek om personeel duurzaam vast te houden binnen iedere sector anders zijn.<sup>29</sup>

We zien duidelijk de toegevoegde waarde om elkaar in het kader van het PNIL-programma op de verschillende lopende initiatieven te versterken en van elkaar te leren. In dat licht voeren bijvoorbeeld het Ministerie van SZW, de kinderopvangsector en de Belastingdienst het gesprek over de verschillende vormen van schijnzelfstandigheid. Ook als het gaat om de culturele en creatieve sector onderzoekt Platform ACCT in overleg met de sector de mogelijkheid om een instrument te ontwikkelen voor duiding van arbeidsrelaties.

In de brief over het arbeidsmarktbeleid in de culturele en creatieve sector van 8 juni 2023<sup>30</sup> is hierover aangegeven dat de resultaten van het onderzoek in de loop van 2024 gereed zijn. De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap informeert uw Kamer hier nadien over.

---

<sup>28</sup> Binnen deze samenwerking worden drie belangrijke uitgangspunten gehanteerd:

- 1) De verantwoordelijkheid voor de opzet en het bijhouden van het beheersingsmodel Zorg met daarbinnen het besluitkader ligt bij de sector zelf.
- 2) De Belastingdienst reflecteert vanuit zijn rol vanuit fiscale wet- en regelgeving op het beheersingsmodel en besluitkader, zonder daar een goedkeuring aan te geven. Daarnaast houdt de Belastingdienst bij de inzet van zijn handhavinginstrumenten rekening met hoe de toepassing van het beheersingsmodel en besluitkader in de praktijk vorm krijgt.
- 3) De hefboom: In het gezamenlijk overleg bespreken de drie ministeries en de zorgkoepels anoniem constatering bij één of meerdere van de aangesloten instellingen. Als de bespreking leidt tot een gedeeld standpunt dan wordt dat meegenomen in de opzet van het beheersingsmodel en worden daar aanpassingen en/of verduidelijkingen in doorgevoerd door de brancheorganisaties. Daarmee wordt het een actiepoint voor alle deelnemende instellingen. De sector neemt zo zelf verantwoordelijkheid voor een gelijkjer speelveld.

<sup>29</sup> Dit heeft te maken met verschillende maten waarin de problematiek zoals in de voortgangsbrief van 2 juni jongstleden uiteen is gezet, in de PNIL-sectoren speelt.

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1199.

Gelet op de gezette stappen tot nu toe en het effect dat de uitwisseling vanuit de ene PNIL-sector heeft en kan hebben op andere sectoren, zetten we dit spoor van het programma voort. Hierbij hoort ook dat we (op onderdelen) in gesprek blijven over relevante sectorale initiatieven. Bijvoorbeeld over het wetsvoorstel sHRM en de samenwerkingsverklaring met de zorgsector.

*Motie Kathmann-Westerveld, motie Palland, Smals/Romke de Jong en toezegging aan Romke de Jong*

De motie Kathmann-Westerveld<sup>31</sup> verzoekt het kabinet om – als tussenstap richting het opheffen van het handhavingsmoratorium – naast risicogerichte inzet in ieder geval handhavingsactiviteiten op te starten in de sectoren zorg, onderwijs en kinderopvang en de Kamer hierover te informeren. Met het onderstaande wordt de motie afgedaan, alsmede de motie Palland<sup>32</sup>, de motie Smals/Romke de Jong<sup>33</sup> en de toezegging aan het lid Romke de Jong.<sup>34</sup>

Voorop staat dat de Belastingdienst niet sectorspecifiek, maar risicogericht handhavingsactiviteiten uitvoert. Met het versterken en verbeteren van de handhaving en met de inzet van 80 fte worden bedrijfs- en boekenonderzoeken gedaan, ook in de sectoren zorg, onderwijs en kinderopvang. Ter uitvoering van de motie Palland rapporteert de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst in bijlage 2 bij deze brief over de voortgang van de handhaving over de periode november 2022 tot en met december 2023.

De Belastingdienst wil dat mensen zoveel mogelijk uit zichzelf hun verplichtingen nakomen, zonder kostbare, dwingende acties. Daarom richt de uitvoerings- en handhavingsstrategie van de Belastingdienst zich meer op het voorkomen van fouten, dan op het achteraf corrigeren van aangiften. Hiervoor zet de Belastingdienst een groot aantal instrumenten in: van dienstverlening tot en met strafrechtelijk ingrijpen.

Het PNIL-werkprogramma en de activiteiten die daaruit voortkomen zijn bij uitstek gericht op het verhogen van de compliance (uit zichzelf voldoen aan verplichtingen) en het voorkomen van fouten bij de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Daarom is in het werkprogramma al veel aandacht voor het delen van informatie en uitwisselen van kennis en ervaring gericht op een juiste naleving van wet- en regelgeving. Zoals hierboven opgemerkt lopen, in en met de kinderopvangsector, zorg en culturele en creatieve sector ook (verkennde) gesprekken over de verduidelijking van de arbeidsrelatie. Daarmee worden ook in die sectoren handhavingsactiviteiten ontplooid. De sectoren lijken bereid om samen te werken en (h)erkennen het belang van het nemen van eigen verantwoordelijkheid en compliant gedrag.

Het Handhavingsplan arbeidsrelaties tranche 2024: «*Op weg naar opheffing van het handhavingsmoratorium*» wordt op de website van de Belastingdienst gepubliceerd. Daarmee geeft de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst opvolging aan de toezegging aan het lid Romke de Jong.

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2022/23, 31 311, nr. 253.

<sup>32</sup> Deze motie gaat over het rapporteren aan de Tweede Kamer over de voortgang van de handhaving op de arbeidsrelatie.

<sup>33</sup> Deze motie heeft betrekking op het uitsluitend inhuren van zelfstandigen binnen de Rijks-overheid en Nederlandse gemeentes via tussenpersonen.

<sup>34</sup> Deze gaat over het publiceren van het Handhavingsplan arbeidsrelaties tranche 2024: «*Op weg naar opheffing van het handhavingsmoratorium*» op de website van de Belastingdienst.



De motie Romke de Jong/Smals heeft betrekking op het uitsluitend inhuren van zelfstandigen binnen de Rijksoverheid en Nederlandse gemeentes via tussenpersonen. In reactie hierop geldt dat er geen signalen zijn waaruit blijkt dat binnen de Rijksoverheid of gemeenten beleid bestaat waardoor zzp'ers enkel via of met tussenkomst van een derde partij worden ingehuurd. Om te voldoen aan de Aanbestedingswet, zal bij grotere contracten inhuur vooral via raamcontracten met tussenpersonen plaatsvinden. Hierop schrijven vooral leveranciers in die een breder aanbod kunnen bieden, zowel in aantallen als in expertisegebieden. Dit laat onverlet dat zzp'ers ook nog steeds rechtstreeks ingehuurd kunnen worden. Voor een nadere toelichting wordt naar bijlage 3 verwezen.

### *III. Aansluiting zoeken bij het SER-advies «Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk» van februari 2023*

Op 14 juli 2023 heeft het kabinet de reactie op het SER-advies «Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk» naar uw Kamer verstuurd.<sup>35</sup> Daarin heeft het kabinet aangegeven dat het PNIL-programma onderzoekt op welke manier kan worden aangesloten bij dat advies.

Met de SER hebben inmiddels de eerste verkennende gesprekken plaatsgevonden. Daarbij is stilgestaan bij de verschillende onderwerpen die in het advies aan bod komen. We zien op dit moment kansen om met de SER op te trekken bij het thema «goed leiderschap» (specifiek binnen PNIL-sectoren). Goed leiderschap is onder andere van invloed op de werkbelasting die werknemers ervaren. Als deze te hoog wordt, kan dat leiden tot minder gemotiveerde werknemers of zelfs tot een vertrekvens. Daarnaast draagt goed leiderschap bij aan het bieden van een leer- en verbetercultuur.<sup>36</sup> Daarmee is goed leiderschap noodzakelijk om mensen te motiveren, te ontwikkelen en te behouden.<sup>37</sup> In het PNIL-werkprogramma richten we ons daarom de komende tijd binnen het brede thema van goed en aantrekkelijk werkgeverschap op twee punten, namelijk: 1) goed leiderschap in combinatie met de mogelijkheden om de zeggenschap/autonomie van werknemers te vergroten<sup>38</sup>, en 2) het bieden van ontwikkelingsmogelijkheden aan werknemers.

### **3. Communicatie**

In de voortgangsbrief PNIL van 2 juni jl. is communicatie, als tweede programmaspoor, opgesplitst in twee onderdelen.

Het eerste onderdeel focust op het onder de aandacht brengen en ophalen van informatie over bekendheid met en kansen voor goed en aantrekkelijk werkgeverschap vanuit de sector. De beelden die uit deze gesprekken naar voren kwamen, hebben we hierboven uiteengezet.

Ten aanzien van werkenden richt de communicatie zich op de groep die overweegt om als zelfstandige te gaan werken in de kinderopvang, het onderwijs, de zorg of de cultuursector. Deze groep maken we bewust(er) van risico's en verantwoordelijkheden die horen bij het zelfstandig ondernemerschap. Als eerste stap hierin is een verkenning gestart met de Kamer van Koophandel (KVK). Als houder van het Handelsregister en vanuit de wettelijke voorlichtingstaak, staan zij dagelijks in contact met (toekomstige) ondernemers. Van de oriëntatiefase, de (verplichte) inschrijving in het Handelsregister tot en met het stoppen van een

<sup>35</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 1212.

<sup>36</sup> SER-advies, p. 68.

<sup>37</sup> SER -advies, p. 79.

<sup>38</sup> Zie ook Kamerstukken II 2023/24, 36 393, nr. 10.

onderneming. Met de verkenning sluiten we aan op de bestaande dienstverlening voor ondernemers vanuit KVK en hun kennis over (pre-)starters<sup>39</sup>. Hiermee gaan we door.

Tot slot zetten we binnen het bestaande PNIL-communicatietraject in op het onderzoeken of en zo ja, op welke andere manier(en) we werkenden die overwegen om buiten dienstbetrekking te gaan werken actief kunnen bereiken. Binnen datzelfde traject gaan we de doelgroep «*jonge mensen die vanuit de opleiding hun loopbaan (willen) starten buiten dienstbetrekking*» benaderen. Voor deze (soms kwetsbare) groep is het namelijk van belang dat zij een weloverwogen keuze (kunnen) maken bij de start van hun carrière over de inrichting van hun arbeidsrelatie en bijbehorende sociale zekerheid.

### **Tot slot**

De PNIL-sectoren zijn van groot belang voor onze maatschappij. Actieve inzet is noodzakelijk om de schijnzelfstandigheidsproblematiek in deze sectoren aan te pakken. Daarbij zorgt het PNIL-programma voor het verbinden van generieke en sectorale acties, zodat sectoren van elkaar leren en elkaar versterken. We gaan daar het komende jaar onverminderd mee door.

Over de voortgang van het PNIL-programma wordt u op een nader te bepalen moment in 2024 weer geïnformeerd.

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

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
C. Helder

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,  
M.L.J. Paul

---

<sup>39</sup> Met pre-starters bedoelen we werkenden die overwegen om als zelfstandige te gaan werken.