

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

149

Vragen van de leden **Romke de Jong** en **Warmerdam** (beiden D66) aan de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen over *cao's met afspraken over zelfstandigen* (ingezonden 10 augustus 2023).

Antwoord van Minister **Van Gennip** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (ontvangen 5 oktober 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 3578.

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Steeds meer cao's met afspraken over zzp'ers, maar niet iedereen is enthousiast»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Hoe kijkt u naar afspraken tussen werkgevers- en werknemersverenigingen in collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) die de contractvrijheid van ondernemers inperken?

Antwoord 2

Collectieve afspraken dragen bij aan een gelijk speelveld en het voorkomen van concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Aspecten die van groot belang zijn voor goede arbeidsverhoudingen in Nederland, en waarin het cao-stelsel een grote rol speelt. Hoewel het gevolg van collectieve afspraken altijd is dat de individuele contractsvrijheid wordt ingeperkt, staat daartegenover de bescherming van de onderhandelingspositie van werknemers op onze arbeidsmarkt. In de Mededingingswet is een wettelijke uitzondering gemaakt op het kartelverbod voor cao's, de zogenoemde cao-exceptie. Die uitzondering geldt voor cao's afgesloten in een sociale dialoog met (vertegenwoordigers van) werkgevers en werknemers en de bepalingen daarin ten gunste van werknemers en schijnzelfstandigen. De uitzondering geldt in principe niet voor zzp'ers.

¹ NOS.nl, 5 augustus, «Steeds meer cao's met afspraken over zzp'ers, maar niet iedereen is enthousiast», (<https://nos.nl/artikel/2485554-steeds-meer-cao-s-met-afspraken-over-zzp-ers-maar-niet-iedereen-is-enthousiast>).

De Europese Commissie heeft eind vorig jaar richtsnoeren gepubliceerd die uitleggen in welke situaties zzp'ers wel uitgezonderd zijn en collectief mogen onderhandelen. De toezichthouder Autoriteit Consument & Markt (ACM) heeft in haar leidraad «Tariefafspraken zzp'ers» omschreven onder welke voorwaarden zzp'ers collectief mogen onderhandelen over arbeidsvoorwaarden, zonder het kartelverbod te overtreden.² Het gaat hierbij om zzp'ers die een relatief laag inkomen, een onzekere bestaans- of inkomenspositie en een zwakke onderhandelingspositie hebben. De Mededingingswet staat collectief onderhandelen voor deze specifieke groepen zelfstandigen niet meer in de weg.

Zzp'ers die collectief afspraken mogen maken kunnen zich in een vergelijkbare positie bevinden als werknemers en hebben vaker een kwetsbare (onderhandelings)positie. Door collectief te onderhandelen kunnen zij, net als werknemers, hun positie versterken en arbeidsvoorwaarden verbeteren. Uiteindelijk is het aan partijen zelf om de noodzaak voor collectieve afspraken vast te stellen, en of zij (binnen de wettelijke ruimte) collectief willen onderhandelen en afspraken willen maken in cao's.

Vraag 3

Hoeveel medewerkers vallen onder cao's die algemeen verbindend zijn verklaard en de contractvrijheid van zelfstandig ondernemers verminderen? Hoeveel zelfstandigen zijn actief in deze sectoren?

Antwoord 3

Voor de beantwoording van de vraag ben ik uitgegaan van de cao's waarin een tariefafpraak voor zzp'ers staat, conform de ACM Leidraad. Van de negen cao's met een afspraak over (of richtlijnen voor) tarieven voor zzp'ers zijn in twee cao's de betreffende onderdelen algemeen verbindend verklaard (stand van zaken op de peildatum van het onderzoek waarop het genoemde krantenartikel is gebaseerd, 1 januari 2023)³. Dit zijn de cao voor Architectenbureaus en de cao voor Toneel en Dans. Onder deze cao's gezamenlijk vallen bijna 7.000 werknemers rechtstreeks en bijna 10.600 werknemers na algemeenverbindendverklaring.

Daarbij moet aangetekend worden dat niet alle zzp'ers in deze sectoren geraakt worden door de hier bedoelde cao-afspraken. Het gaat hier alleen om zzp'ers die worden ingehuurd door een werkgever in de zin van de cao en dus niet door bijvoorbeeld een particulier. Bovendien zijn de afspraken in beide cao's alleen gericht op – kort gezegd – zzp'ers die in vergelijkbare omstandigheden vergelijkbaar werk uitvoeren als werknemers in dienst bij de werkgevers. En in de cao voor Toneel en dans daarnaast ook voor enkele specifieke werkzaamheden en functies.

Exacte aantallen van zelfstandigen in de branches zijn niet beschikbaar. Het CBS heeft gegevens over het aantal zelfstandigen per beroepsgroep of sector, waaruit blijkt dat in de beroepsgroepen architect en uitvoerend kunstenaar het aandeel zelfstandigen aanzienlijk hoger ligt dan gemiddeld over alle beroepsgroepen.⁴ Echter, de afbakening van deze beroepsgroepen en sectoren sluit niet geheel aan op de sectoren waarvoor de hiervoor genoemde cao's gelden. Daarnaast kunnen we niet uit die cijfers halen welke zzp'ers worden ingehuurd door een werkgever in de zin van de cao en voldoen aan de specifieke criteria die in de cao-bepalingen voor Architectenbureaus en Toneel en dans worden omschreven.

Vraag 4

Deelt u de analyse dat mensen ervoor kunnen kiezen om zelfstandig ondernemer te worden omdat de cao's niet aansluiten bij de voorkeuren van werknemers? Ziet u dit bijvoorbeeld ook in het onderwijs, waar sprake is van een toename van het aantal zelfstandigen en waar werknemers die ouder zijn

² ACM, Leidraad tariefafspraken zzp'ers, zie Leidraad tariefafspraken zzp'ers | ACM.nl.

³ Ook in de ge-avv'de cao Kunsteducatie is een bepaling opgenomen over zzp'ers, maar deze bepaling is niet opgenomen in het avv-verzoek, omdat het hier gaat om een protocolafpraak die zich naar zijn aard niet leent voor algemeenverbindendverklaring.

⁴ Voor uitvoerend kunstenaars ligt het aantal zelfstandigen op circa 36.000, tegenover circa 18.000 werknemers. In de beroepsgroep architecten werken 19.000 zelfstandigen en 50.000 werknemers. CBS, Statline, Werkzame beroepsbevolking; beroep.

dan 57 jaar 10% meer verdienen in dezelfde schaal en trede dan iemand jonger dan 57?

Antwoord 4

Mij is inderdaad bekend dat een deel van de werkenden dat ervoor kiest om als zelfstandige te werken, dat bijvoorbeeld doet vanwege meer behoefte aan autonomie of flexibiliteit ten aanzien van bijvoorbeeld werktijden. Er is dus veel winst te behalen door het werken in loondienst aantrekkelijker te maken. Hierbij ligt er een primaire verantwoordelijkheid bij sectoren en werkgevers zelf, die steeds meer wordt opgepakt. Een voorbeeld hiervan is het recente cao-akkoord in de zorg⁵, waarin door werkgevers en werknemers is afgesproken dat vaste krachten voorrang hebben in de roostering ten opzichte van zzp'ers. Ook het kabinet levert via het «personeel niet in loondienst»-programma (PNIL) een aanvullende bijdrage om modern werkgeverschap in (semi)publieke sectoren te stimuleren en op die manier het werken in loondienst aantrekkelijk te maken en te laten blijven.

Specifiek voor wat betreft de onderwijssector zijn mij geen signalen bekend dat de reden dat mensen ervoor kiezen zzp'er te worden, is dat de cao niet aansluit bij hun voorkeuren, ook niet bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Uitgangspunt is dat ook in het onderwijs structureel werk door werknemers met een vast contract moet worden gedaan. Het Ministerie van OCW geeft aan dat scholen over het algemeen terughoudend zijn bij het inzetten van zzp'ers voor reguliere docentfuncties, onder andere omdat dat de continuïteit van het onderwijs aan kan tasten en tot hoge kosten en concurrentie op arbeidsvoorwaarden kan leiden.

Om het onderwijs aantrekkelijker te maken voor werknemers worden diverse initiatieven ontplooid om goed werkgeverschap te stimuleren. Deze initiatieven zijn zowel lokaal als regionaal. Een voorbeeld zijn de invalspools, waarin (startende) leerkrachten flexibel worden 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.

In het onderwijs verdient eenieder in dezelfde schaal en trede in principe hetzelfde. Hierbij geldt dat voor oudere werknemers in de cao specifieke afspraken kunnen gelden, bijvoorbeeld gericht op duurzame inzetbaarheid.

Vraag 5

Bent u het eens met de observatie dat afspraken over zelfstandigen eigenlijk niet in een cao thuishoren? Bent u ook van mening dat het echte probleem, namelijk schijnzelfstandigheid tegengaan, juist wel kan worden opgelost door de inhoud van cao's te verbeteren?

Antwoord 5

Het klopt dat een cao een overeenkomst is met afspraken over arbeidsvoorwaarden, gesloten door vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. Zij zijn ook de enige organisaties die bevoegd zijn om een cao af te sluiten. Echter heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in de FNV-KIEM zaak bepaald dat er ook situaties zijn waarin zzp'ers zich in vergelijkbare situaties bevinden als werknemers.⁶ Zoals omschreven in het antwoord op vraag 2, is in het mededingingsrecht nu ook de ruimte gecreëerd voor (kwetsbare) zzp'ers om via collectieve afspraken hun positie te verbeteren. De afspraken die daaruit volgen kunnen in een cao landen, maar dat is niet verplicht. Ten tijde van het onderzoek waaraan wordt gerefereerd in het aangehaalde krantenartikel (1 januari 2023) zijn er in negen cao's, met name in de culturele sector, afspraken gemaakt die betrekking hebben op bepaalde (schijn)zelfstandigen. Het gaat dus om een kleine en specifieke groep waarvoor afspraken zijn vastgelegd in een cao, veelal rondom minimumtarieven ter bescherming van de zzp'er. Het is aan de betrokken partijen in de sector of branche om te bezien of en welke afspraken gemaakt dienen te worden in een cao, die expertise ligt bij hen.

⁵ Cao-akkoord voor zorgpersoneel: vaste medewerker krijgt voorrang in rooster (nos.nl).

⁶ Arrest van 4 december 2014, zaak C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2411.

Dit laat onverlet dat het belangrijk is om schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Het kabinet zet hier volop op in door het verduidelijken van hoe de arbeidsrelatie gekwalificeerd moet worden in wetgeving, de (fiscale) verschillen te verkleinen tussen werknemers en zelfstandigen en het versterken van de handhaving. Ook sociale partners kunnen een rol spelen bij het tegengaan van schijnzelfstandigheid, bijvoorbeeld middels afspraken in cao's. In het principeakkoord voor de Cao GGZ (2022–2024) staat bijvoorbeeld een bepaling over het terugdringen van de werkdruk en hoe om te gaan met de toegenomen inzet van zelfstandigen.⁷

Vraag 6

Wanneer volgt handhaving op schijnzelfstandigheid in de sectoren waar nu afspraken over zelfstandig ondernemers worden vastgelegd in een cao?

Antwoord 6

Als het gaat om handhaving van cao-afspraken dan zijn de cao-partijen zelf aan zet. De publiekrechtelijke handhaving op schijnzelfstandigheid richt zich in beginsel op alle sectoren van de arbeidsmarkt. De handhaving door de Belastingdienst vindt plaats op grond van het Handhavingsplan Arbeidsrelaties 2023.⁸ Sectoren of opdrachtgevers waar (grote) onzekerheid is over de juiste kwalificatie van de arbeidsrelaties, krijgen meer handhavingsaandacht. Bij de samenwerking met de markt is aandacht voor een sectorgerichte benadering in relatie tot het nemen van individuele verantwoordelijkheid. Het kabinet heeft voor de sectoren zorg, onderwijs, kinderopvang en cultuur specifiek het programma Personeel-Niet-In-Loondienst (PNIL) opgezet om schijnzelfstandigheid in die sectoren tegen te gaan.⁹

Vraag 7

Kunt u toelichten hoe de bewering¹⁰ dat vakbonden goed in staat zijn «om alle werknemers bij de cao-vorming te betrekken en zo een breed draagvlak voor de cao-afspraken te creëren», in de praktijk vorm krijgt en voorbeelden geven van hoe werknemers inbreng hebben kunnen leveren op afspraken die over hen worden gemaakt zonder dat zij lid zijn van een vakbond?

Antwoord 7

Ter voorbereiding op de cao-onderhandelingen kunnen werknemers via verschillende kanalen aangeven wat er speelt, bijvoorbeeld via kaderleden die in de sector of onderneming werkzaam zijn. Ook leden van de ondernemingsraad kunnen een rol spelen in het overbrengen van wensen en behoeften van de werknemers in een onderneming. Daarnaast kunnen vakbonden middelen inzetten zoals enquêtes onder zowel leden als niet-leden om wensen en behoeften op te halen ten behoeve van de cao-onderhandelingen. Dit gebeurt ook regelmatig. Naar mijn beeld zijn vakbonden goed op de hoogte van de financiële ruimte en werkomstandigheden in een specifieke sector of onderneming.

Uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) 2022 blijkt dat 77,2% van de werknemers (heel) tevreden is over hun cao en dat 79,6% (heel) tevreden is over de vertegenwoordiging van hun belangen door vakbonden. De waardering voor de cao en de inzet van vakbonden is dus ruim voldoende. Ook in sectoren met een lagere organisatiegraad is het grootste deel van de werknemers tevreden met de cao en de vertegenwoordiging van hun belangen door de vakbond.

Vraag 8

Hoe hebben zelfstandigen(verenigingen) mee kunnen praten over afspraken die over hen worden gemaakt, zoals een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering maar ook over cao's waar in afspraken over hen worden gemaakt?

⁷ MinSZW | Directie UAW – Interne en externe flexibiliteit – Interne en externe flexibiliteit (uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl).

⁸ Zie www.belastingdienst.nl.

⁹ Kamerstuk 29 544, nr. 1198.

¹⁰ Kamerstuk 30 012, nr. 154, antwoord vraag 303.

Antwoord 8

Het kabinet hecht aan een goede vertegenwoordiging van zelfstandigen in de polder. Er zijn directe contacten met zelfstandigenorganisaties over nieuw (arbeidsmarkt)beleid, de stem van zelfstandigen bij advisering door de SER wordt versterkt door extra zetels en de Stichting van de Arbeid (StvdA) beziet de afstemming met zelfstandigenorganisaties. Uw Kamer is hierover recent nader geïnformeerd.¹¹

De kabinetsinzet is gericht op het nadrukkelijk betrekken van zelfstandigen bij de voorbereiding van beleid en wetgeving. De verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering is een goed voorbeeld. Het kabinet heeft aan sociale partners gevraagd om in overleg met zelfstandigenorganisaties een voorstel uit te werken. Vervolgens heeft het kabinet over dit voorstel zowel met zelfstandigenorganisaties als met zelfstandigen zelf gesproken.

De mogelijkheden voor zelfstandigen om mee te praten over cao's zijn beperkter. Verschillende vakbonden hebben hun lidmaatschap ook opengesteld voor (schijn)zelfstandigen, zoals FNV, de Kunstbond en de Nederlandse Vereniging van Journalisten, maar de cao is primair bedoeld voor werkgevers en werknemers. Het aantal uitzonderingen hierop waarbij een of enkele cao-afspraken ook gelden voor zelfstandigen is beperkt, zoals blijkt uit het antwoord op vraag 3. In de cao voor Toneel en Dans en voor Architectenbureaus zijn zelfstandigen vertegenwoordigd via de werknemersorganisaties. Indien dit wat betreft zelfstandigen verbetering behoeft, is dit primair een gespreksonderwerp tussen de StvdA en zelfstandigenorganisaties. Van belang hier is dat de StvdA recent heeft aangegeven in te zetten op een meer structureel overleg met zelfstandigenorganisaties, zoals ook blijkt uit de hierboven genoemde brief.

Vraag 9

Wat kunt u doen om ervoor te zorgen dat er geen generieke maatregelen worden genomen die alle zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) treffen maar enkel maatregelen die mensen aan de onderkant van de zzp-markt beschermen?

Antwoord 9

De ruimte die in het mededingingsrecht wordt geboden aan zzp'ers om collectief te onderhandelen is geen generieke maatregel en is bedoeld om de positie van de meer kwetsbare zzp'ers te versterken. Vervolgens bepalen partijen zelf of zij gebruik willen maken van deze ruimte en voor wie zij collectieve afspraken willen maken, al dan niet in cao's. Of en welk deel van de zelfstandigen gebaat is bij collectieve onderhandelingen zal per sector of branche verschillen. Dit is aan de partijen die daar de expertise en kennis uit de praktijk voor hebben.

Voor wat betreft de in antwoord 5 geschetste lijnen (wettelijke verduidelijking, gelijk speelveld, versterkte handhaving) geldt in beginsel dat deze gericht zijn op alle (schijn)zelfstandigen. Hoewel – al dan niet gedwongen – schijnzelfstandigheid aan de basis van de arbeidsmarkt vooral kwetsbare werkenden treft, is de problematiek die er mee gepaard gaat niet exclusief voorbehouden aan de onderkant van de markt. Schijnzelfstandigheid brengt ook nadelige gevolgen met zich mee voor de solidariteit binnen het sociale stelsel. Als werknemers werken als schijnzelfstandigen en daardoor in mindere mate gaan meebetalen aan de algemene sociale voorzieningen, ontstaat het risico dat deze regelingen niet meer financieel gezond kunnen zijn en het stelsel (te) duur wordt.

Voor wat betreft het rechtsvermoeden, dat ook in een wetsvoorstel wordt uitgewerkt, geldt dat deze zich wel specifiek richt op het versterken van de positie van de kwetsbare werkende die niet bij machte is om een arbeidsovereenkomst op te eisen om schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Het kabinet heeft daarom een civielrechtelijk rechtsvermoeden voorgesteld, gebaseerd op een uurtarief. Het rechtsvermoeden kan worden ingeroepen door de werkende (of diens vertegenwoordiger) wanneer hij een tarief onder de norm betaald krijgt (bij de eigen werkgever en desnoods via de civiele rechter) en op die manier een arbeidsovereenkomst opeisen.

¹¹ Kamerbrief gewijzigde motie Smals/Van Beukering-Huijbregts, d.d. 5 oktober 2023.

Vraag 10

Kunt u deze vragen voor 1 oktober, een maand voor het commissiedebat over arbeidsmarktbeleid, beantwoorden?

Antwoord 10

Helaas is dat niet gelukt.