

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

983

Vragen van het lid **Patijn** (GroenLinks-PvdA) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën over *zzp'ers in de schoonmaakbranche die hun werk verrichten in onveilige omstandigheden en een verhoogd risico lopen op armoede* (ingezonden 22 december 2023).

Antwoord van Minister **Van Gennip** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) mede namens de Staatssecretaris van Financiën (ontvangen (ontvangen 8 februari 2024). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2023–2024, nr. 780.

Vraag 1

Bent u bekend met het artikel «Noodklok nu schoonmakers steeds vaker zzp'er worden: «Onveilig werk en toenemende armoede»»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Herkent u het beeld dat een toenemend aantal schoonmakers de overstap maakt van werk in loondienst naar het zelfstandige zonder personeel (zzp-)schap?

Antwoord 2

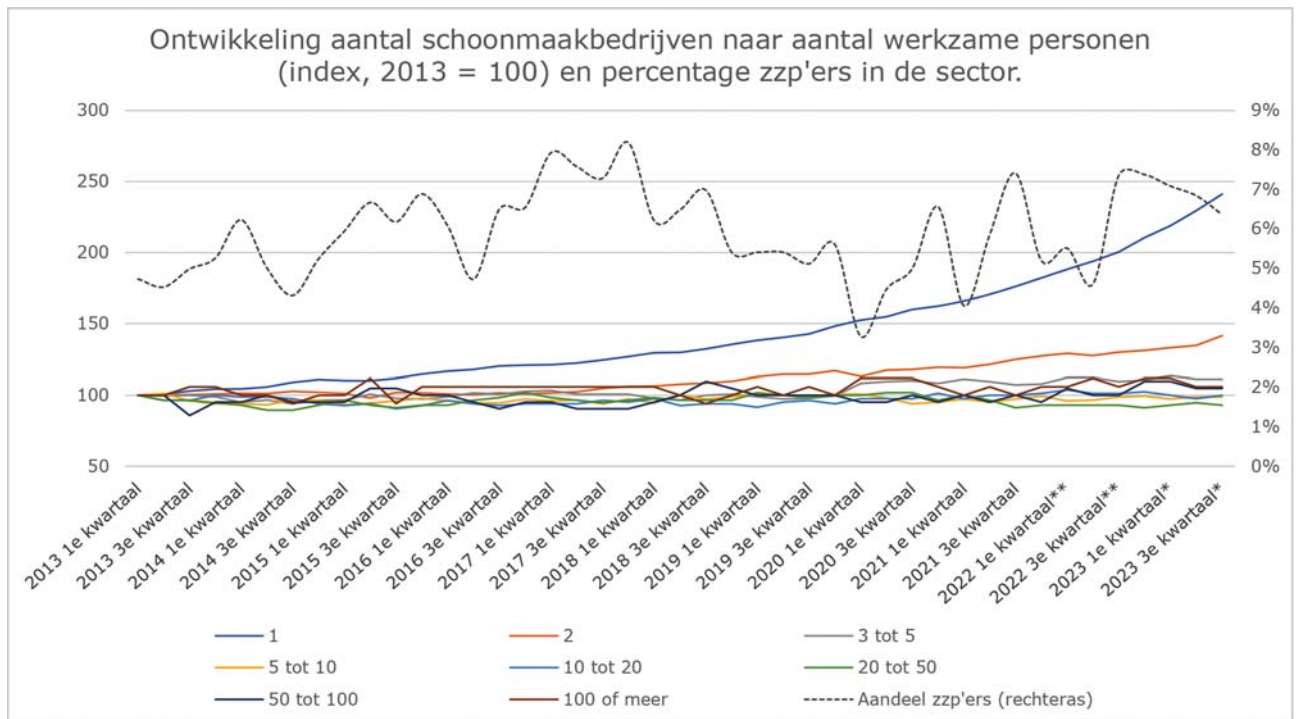
Het aantal schoonmaakbedrijven met één werkzaam persoon is de afgelopen jaren inderdaad fors gestegen. In de afgelopen 11 jaar van 7.740 naar 18.650.² Deze stijging is veel groter dan van het aantal schoonmaakbedrijven met meerdere werkzame personen.³ Deze ontwikkeling is op zichzelf niet nieuw, maar het is in recente jaren wel in een stroomversnelling gekomen. In hoeverre deze zelfstandigen de overstap hebben gemaakt vanuit loondienst is moeilijker vast te stellen. Het totaal aantal zzp'ers in de schoonmaakbranche is namelijk veel minder sterk is toegenomen dan het aantal schoonmaak-

¹ Telegraaf, 21 december 2023, «Noodklok nu schoonmakers steeds vaker zzp'er worden: «Onveilig werk en toenemende armoede»», (Noodklok nu schoonmakers steeds vaker zzp'er worden: «Onveilig werk en toenemende armoede» | Financieel | Telegraaf.nl).

² Bron: CBS, statline, StatLine – Bedrijven; bedrijfstak (cbs.nl)

³ Werkzame personen kunnen zowel werknemers als ingehuurde zelfstandigen zijn.

bedrijven met één werkzaam persoon.⁴ Een mogelijke verklaring is dat veel zzp'ers die zich eerst lieten inhuren door schoonmaakbedrijven, een eigen bedrijf zijn gestart.



Vraag 3

Bent u het ermee eens dat het onwenselijk is dat hierdoor in de schoonmaakbranche een toenemend aantal mensen hun werk doet zonder bescherming van sociale verzekeringen? Kunt u reflecteren op de effecten van dit soort ontwikkelingen op de arbeidsmarkt heeft op de bestendigheid van het sociale zekerheidsstelsel?

Antwoord 3

Werk moet, ongeacht de contractvorm, plaatsvinden onder de wettelijke voorwaarden die daarbij horen. Er is en moet ruimte zijn om voor eigen rekening en risico als zelfstandige te werken. Tegelijkertijd geldt onder andere dat als een werknemer onder gezag van een ander werkt, op basis van een arbeidsovereenkomst met alle daarbij behorende bescherming moet worden gewerkt. Wanneer werk wordt verricht door werkenden die dat als zelfstandige denken te (kunnen) doen, terwijl in juridische zin sprake is van werknemerschap zijn daar risico's aan verbonden, voor de werkende zelf én voor de samenleving.

In het geval sprake is van schijnzelfstandigheid blijft de werkende buiten het bereik van bescherming door arbeidsrecht, de sociale zekerheid en pensioenen, terwijl hij/zij daar feitelijk wel recht op heeft. In deze gevallen horen er ook premies te zijn afgedragen voor sociale zekerheidsvoorzieningen en bijvoorbeeld pensioen. Doordat dat echter niet gebeurt, komt ook de (collectieve) solidariteit in het socialezekerheidsstelsel onder druk te staan. Ik vind het onwenselijk dat (kwetsbare) zelfstandigen onvoldoende beschermd zijn tegen risico's zoals inkomensterugval door arbeidsongeschiktheid. Vaak treffen zij zelf geen voorzieningen. Dit heeft verschillende oorzaken. Enerzijds komt dit doordat de huidige mogelijkheden om zich te verzekeren niet voor alle zelfstandigen voldoende toegankelijk zijn. Een voorbeeld hiervan is dat een klein gedeelte van de zelfstandigen «onverzekeraar» is, omdat het risico dat zij arbeidsongeschikt raken erg hoog is. Anderzijds zien zelfstandigen af van het afsluiten van een verzekering. Dit heeft bijvoorbeeld als reden de (in hun ogen hoge) daaraan verbonden kosten.

⁴ CBS, statline, <https://opendata.cbs.nl/StatLine/#/CBS/nl/dataset/85276NED/table?dl=9EB7D>

Een verplichte verzekering draagt bij aan het creëren van een gelijk speelveld tussen werknemers en zelfstandigen. Hierdoor dekken zelfstandigen onder andere – net als werknemers via de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen – hun risico op inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid af. Daarbij hoeven zij in mindere mate bij arbeidsongeschiktheid op de met de algemene middelen gefinancierde bijstand terug te vallen. Dit verstevigt de solidariteit in het socialezekerheidsstelsel. Ook verkleint het onwenselijke concurrentie op (premie)kosten tussen zelfstandigen en werknemers en tussen opdrachtgevers en werkgevers.

In de voortgangsbrieven van 3 april en 6 oktober 2023⁵ heb ik uw Kamer geïnformeerd over de uitwerking van het arbeidsmarktpakket. Onderdeel van dit arbeidsmarktpakket zijn maatregelen die de positie van flexibele werknemers verbeteren. Deze maatregelen zorgen er onder andere voor dat werkenden met een oproepcontract, werkenden via een uitzendbureau en werkenden met een tijdelijk contract meer zekerheid krijgen. Om de doeltreffendheid van deze maatregelen te vergroten moet een verschuiving (waterbedeffect) naar het inzetten van schijnzelfstandigen zoveel mogelijk worden voorkomen. In de Hoofdlijnenbrief van 5 juli 2022⁶ en de Voortgangsbrief «Werken met en als zelfstandige(n)»⁷ van 16 december 2022 heb ik uw Kamer geïnformeerd over het pakket maatregelen waaraan het kabinet werkt om de balans tussen het werken als en met zelfstandige(n) te herstellen. Onderdelen hiervan zijn een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen, het verduidelijken van de regels over de beoordeling van de arbeidsrelatie en de introductie van een civielrechtelijk rechtsvermoeden op basis van een uurtarief. Dit laatste moet de positie van werkenden versterken om – eventueel ondersteund door een partij als een vakbond – hun recht op een arbeidsovereenkomst op te eisen.

Vraag 4

Deelt u de zorg dat schoonmakers die als zelfstandige werken hun werk in onveilige omstandigheden verrichten, gestelde urennormen overschrijden en gezondheidsklachten oplopen als gevolg hiervan? Heeft u in beeld hoe wijdverbreid dit probleem is? Deelt u de visie dat deze risico's des de nijpender zijn gezien het feit dat deze schoonmakers niet beschermd zijn tegen arbeidsongeschiktheid?

Antwoord 4

Alle werkenden, ongeacht hun contractvorm of arbeidsrelatie, hebben het recht om gezond en veilig te werken. Van zelfstandigen wordt verwacht dat zij op de hoogte zijn van de risico's op het gebied van arbeidsomstandigheden. In de praktijk hebben zij deze kennis zelden. En als ze die kennis wel hebben, dan houden zij deze niet altijd actueel. Deze zorg heb ik in mijn Arbovisie 2040⁸ met u gedeeld. Daarin benoem ik onder andere als knelpunt dat de Arbeidsomstandighedenwet onvoldoende bescherming biedt aan zzp'ers, terwijl zij een steeds grotere groep werkenden vormen. In de Arbovisie benoem ik ook dat zzp-ers aan de onderkant van de markt onvoldoende bewust bezig zijn met doorwerken tot aan het pensioen en dat zij vaak de toegang tot een bedrijfsarts missen.

Bij de aanbidding van de Arbovisie 2040 heb ik daarom een aantal aanvullende maatregelen aangekondigd. Het gaat hierbij om de vereenvoudiging en verduidelijking van de arboregelgeving op de volgende onderdelen:

- het borgen van de ketenverantwoordelijkheid voor opdrachtgevers en een betere bescherming in de arboregelgeving van zzp'ers;
- bezien of een vereenvoudiging of verduidelijking van de arboregelgeving mogelijk is zonder afbreuk te doen aan het beschermingsniveau.

Zoals al eerder toegezegd zal ik u rond de zomer over de stand van zaken rond de uitwerking van de Arbovisie 2040 verder informeren.

Verder zijn in de Arbeidstijdenwet regels vastgelegd over werk- en rusttijden. Deze wet is echter niet van toepassing op zelfstandigen. Zij dragen in principe een eigen verantwoordelijkheid voor het aantal uren dat zij per week werken

⁵ Kamerstuk 29 544, nrs. 1176 en 1220.

⁶ Kamerstuk 29 544, nr. 1112.

⁷ Kamerstuk 31 311, nr. 246.

⁸ Arbeidsomstandigheden | Tweede Kamer der Staten-Generaal

en het nemen van voldoende rust. Alleen als een zelfstandige werkt in de vervoerssector of mijnbouw is de Arbeidstijdenwet wel op hen van toepassing. Reden hiervoor is het voorkomen van ernstig gevaar voor de veiligheid of de gezondheid van andere personen.

Zoals ik in de beantwoording van vraag drie heb uiteengezet, vind ik het om meerdere redenen onwenselijk dat (kwetsbare) werkenden onvoldoende beschermd zijn tegen risico's zoals inkomensterugval door arbeidsongeschiktheid. Daarom werk ik voor deze groep werkenden, als onderdeel van een groter pakket maatregelen, aan een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen.

Vraag 5

Heeft u zicht op andere branches waarin een toename in het aantal zzp'ers leidt tot vergelijkbare veiligheids- en gezondheidsrisico's? Zo ja, wat zijn deze branches? Zo nee, op welke manier bent u voornemens deze branches in beeld te krijgen?

Antwoord 5

Nee, er zijn mij op dit moment geen cijfers bekend over de toename van zzp'ers die leidt tot veiligheids- en gezondheidsrisico's uitgesplitst naar sectoren. Wel is mij bekend dat het aantal zzp'ers en flexkrachten in zijn algemeenheid is toegenomen en dat uitzendkrachten relatief vaak onveilig werk doen in een werkomgeving met gebrekkige veiligheidsvoorzieningen. Daarom zijn de inspanningen die ik hierboven heb vermeld ook gericht op alle sectoren, en niet sectorspecifiek. Zoals in de Arbovisie 2040 aangegeven is iedere dode of gewonde door het werk is er één te veel («Zero Death»).

Vraag 6

Herkent u het in het artikel omschreven fenomeen dat mensen in de schoonmaakbranche die de overstap maken van dienstverband naar zzp onder de armoedegrens geraken? Kunt u inzicht geven in om hoeveel mensen het gaat?

Antwoord 6

Er zijn mij geen specifieke gegevens bekend over armoede onder mensen die werkzaam zijn in de schoonmaakbranche. In zijn algemeenheid is over werkenden in armoede bekend dat in 2022 5,9 procent van de zzp'ers in armoede leefde volgens de lage inkomensgrens van het CBS, terwijl het aantal werknemers in armoede 0,9 procent bedroeg.⁹

Vraag 7

In hoeverre heeft u zicht op de mate waarin bemiddelingsplatforms een rol spelen in de toename van het aantal zzp'ers in de schoonmaakbranche? In hoeverre zijn de platforms in deze branche in beeld wat betreft de risicogerichte inzet wat betreft handhaving in de tussenstappen die gezet worden richting de opheffing van het handhavingsmoratorium? Ziet u mogelijkheden om handhaving in te zetten gericht op de opdrachtgever van deze werkenden, zonder dat de werkende daar de dupe van wordt?

Antwoord 7

Er zijn mij geen cijfers bekend die inzicht geven in de mate waarin bemiddelingsplatforms een rol spelen in de toename van het aantal zzp'ers in de schoonmaakbranche. Daardoor kan ik ook geen uitspraken doen over of bemiddelingsplatforms al dan niet hebben bijgedragen aan de toename van het aantal zzp'ers in de schoonmaakbranche.

Daarnaast voert de Belastingdienst niet sectorspecifiek, maar risicogericht handhavingsactiviteiten uit. Dit doet de Belastingdienst binnen alle sectoren. Met het versterken en verbeteren van de handhaving en met de inzet van 80 fte kunnen in alle sectoren bedrijfs- en boekenonderzoeken worden gedaan gericht op de kwalificatie van arbeidsrelaties. De handhaving op arbeidsrelaties is gebaseerd op de algemene Uitvoerings- en Handhavingsstrategie van de Belastingdienst. Die strategie gaat er vanuit dat burgers en bedrijven

⁹ <https://longreads.cbs.nl/armoede-en-sociale-uitsluiting-2023/werkenden-met-risico-op-armoede/>

«zoveel mogelijk uit zichzelf regels naleven, zonder dwingende en kostbare acties van de zijde van de Belastingdienst». Bedrijfs- en boekenonderzoeken zijn dus niet de enige handhavingsactiviteiten die plaatsvinden. De Belastingdienst zet een groot aantal instrumenten in, waaronder dienstverlening en voorlichting. De focus binnen de handhaving op arbeidsrelaties is daarbij primair gericht op de loonheffingen in relatie tot opdrachtgevers. Het kabinet heeft een handhavingsmoratorium ingesteld voor de handhaving bij opdrachtgevers op de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie. Concreet betekent dit dat de Belastingdienst alleen corrigerend optreedt als er sprake is van kwaadwillendheid. Ook treedt de Belastingdienst corrigerend op als een gegeven aanwijzing aan de opdrachtgever, dat sprake is van een dienstbetrekking, niet binnen een redelijke termijn wordt opgevolgd. Dit betekent niet dat er geen gevolgen kunnen zijn voor de opdrachtnemer daar het hier gaat om een overeenkomst tussen twee partijen: de opdrachtgever en opdrachtnemer. Een constatering bij de opdrachtgever dat sprake is van een dienstbetrekking kan ook gevolgen hebben voor de fiscale positie van opdrachtnemers op het gebied van de omzetbelasting en voor de inkomstenbelasting. De Belastingdienst gaat in beginsel niet actief op zoek naar «onjuiste kwalificatie van arbeidsrelaties» bij opdrachtnemers zoals dit bij opdrachtgevers gebeurt, maar kan deze situaties in het reguliere toezicht wel tegenkomen. Ook de opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie en juiste belastingaangiften.

Vraag 8

Bent u het ermee eens dat goed werk betekent dat werkenden pensioen opbouwen, verzekerd zijn tegen pech of ziekte en hun werk in veilige omstandigheden kunnen uitvoeren? Deelt u de visie dat de toename in het aantal zzp'ers in de schoonmaakbranche in dit licht een onwenselijke ontwikkeling is? Welke manieren ziet u om vast werk weer aantrekkelijker te maken in de schoonmaakbranche?

Antwoord 8

Het kabinet treft verschillende maatregelen om de arbeidsmarkt te hervormen. Deze maatregelen vormen samen het arbeidsmarktpakket en zijn niet gericht op een specifieke branche, zoals de schoonmaakbranche, maar op de arbeidsmarkt als geheel. Met de maatregelen zet het kabinet in op het stimuleren van duurzame arbeidsrelaties binnen wendbare ondernemingen, door enerzijds werkenden meer zekerheid te bieden, en anderzijds de wendbaarheid van werkgevers te bevorderen.¹⁰ Onderdeel hiervan is de aanpak van schijnzelfstandigheid. Daarnaast onderstreept het kabinet het belang dat werkenden, waaronder zzp'ers, een financieel vangnet hebben bij ziekte en arbeidsongeschiktheid, voldoende pensioen opbouwen en hun werk in veilige omstandigheden uitvoeren.

Over de voortgang van de uitwerking van het arbeidsmarktpakket heb ik uw Kamer op 3 april en 6 oktober 2023 geïnformeerd.¹¹ Het pakket bevat onder andere maatregelen rondom de verbetering van de zekerheid van flexibele krachten, de verduidelijking van arbeidsrelaties en introductie van een rechtsvermoeden, een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen, de Crisisregeling Personeelsbehoud en wijzigingen in de re-integratieverplichting 2^{de} ziektejaar voor werknemers in het MKB (loon-doorbetaling bij ziekte). Gezamenlijk helpen de maatregelen uit het arbeidsmarktpakket om de arbeidsmarkt meer in evenwicht te brengen. Daar komt bij dat elke werkende de mogelijkheid moet hebben om pensioen op te bouwen. Daarom is met inwerkingtreding van de Wet toekomst pensioenen de fiscale behandeling van tweede en derde pijler gelijk getrokken. Het is ook belangrijk dat werkgevers in het kader van goed en aantrekkelijk werkgeverschap duurzame arbeidsrelaties binnen hun organisatie stimuleren en hierin stappen zetten. Evenals dat er aandacht is voor de mogelijkheden van medewerkers om zich verder te ontwikkelen binnen hun functie of naar een andere functie. Bijvoorbeeld door te zorgen voor een leercultuur die in

¹⁰ Kamerstuk 29 544, nr. 1176.

¹¹ Kamerstuk 29 544, nrs. 1176 en 1220.

organisaties het opdoen van nieuwe kennis en vaardigheden stimuleert.¹² Ik vind het goed om te zien dat hier ook al specifiek voor de schoonmaaksector aandacht voor is. Zo is er binnen de schoonmaakbranche veel ondersteuning voor de Code verantwoord marktgedrag, en is er veel aandacht voor prettig en sociaal werken waarin werknemers centraal staan, bijvoorbeeld in de vorm van de Best Practice Award 2023.¹³ Daarnaast heeft CSU, in samenwerking met het Nibud, onlangs voor alle werknemers een rekentool geïntroduceerd. Deze tool richt zich op het eenvoudig berekenen wat het salaris van CSU-werknemers wordt als ze meer uren per week gaan werken.¹⁴

¹² 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»

¹³ Nellen Schoonmaakdiensten en CSU winnen Best Practice Award 2023 – RAS.

¹⁴ CSU introduceert Nibud-WerkUrenBerekenaar om financiële gezondheid medewerkers te vergroten | CSU – Scherper, Slimmer, Schoner