

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

15

Vragen van het lid **van El Abassi** (DENK) aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over *het artikel «Afname van het aantal zzp'ers in thuiszorg en kinderopvang door strenger optreden tegen schijnzelfstandigheid»* (ingezonden 12 augustus 2025).

Antwoord van Minister **Bruijn** (Volksgezondheid, Welzijn en Sport), mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ontvangen 19 september 2025).

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Grote afname zzp'ers in thuiszorg en kinderopvang: het is buigen of barsten»?¹

Antwoord 1

Ja, ik ben bekend met dit bericht.

Vraag 2

Hoe beoordeelt u de forse daling van het aantal zzp'ers in de thuiszorg (– 8%) en kinderopvang (– 10%) sinds de strengere handhaving op schijnzelfstandigheid?

Antwoord 2

Per 1 januari 2025 is het handavingsmoratorium voor de loonheffingen opgeheven waardoor de Belastingdienst weer volledig kan handhaven. Er is geen sprake van een strengere handhaving. Het opheffen van het handavingsmoratorium heeft niets veranderd aan de wet- en regelgeving. Dit betekent dat, het werken binnen of buiten dienstbetrekking, zoals dat voor 1 januari 2025 mogelijk was op basis van wet- en regelgeving, ook nu nog mogelijk is. Desondanks is beweging op de arbeidsmarkt wel voorzien, omdat schijnzelfstandigheid voor komt in de sectoren thuiszorg en kinderopvang². Veel organisaties zijn daarom, met het oog op de opheffing van het handavingsmoratorium, serieus en effectief aan de slag gegaan met het thema schijnzelfstandigheid. Het is verstandig dat werkgevers en werkenden hun

¹ AD.nl, 12 augustus 2025, «Grote afname zzp'ers in thuiszorg en kinderopvang: «het is buigen of barsten»» (<https://www.ad.nl/economie/grote-afname-zzpers-in-thuiszorg-en-kinderopvang-het-is-buigen-of-barsten~a45e68b4/>).

² Zie bijvoorbeeld: https://www.abnamro.nl/nl/media/ABN-AMRO-Sectorprognoses-10-december-2024_tcm16-249703.pdf

arbeidsrelatie kritisch tegen het licht houden en deze aanpassen waar nodig om aan wet- en regelgeving te voldoen. Voor zover de afname van het aantal bij de Kamer van Koophandel ingeschreven zzp'ers in deze sectoren daadwerkelijk betekent dat er minder schijnzelfstandigen werkzaam zijn in deze sectoren, vindt het kabinet dat in beginsel een positieve ontwikkeling. Het is echter nog te vroeg om een oordeel te geven over de in het artikel genoemde percentages. Zo is het bijvoorbeeld niet bekend of het hier (vooral) gaat om een afname van het aantal schijnzelfstandigen. Ook is onbekend hoeveel mensen de sector hebben verlaten, dan wel in de thuiszorg en kinderopvang aan het werk zijn gegaan op basis van een andere overeenkomst, bijvoorbeeld een arbeids- of uitzendovereenkomst. In het bericht van AD wordt wel genoemd dat een deel van de zorgprofessionals dat zich heeft uitgeschreven als zelfstandige, in loondienst is gaan werken. Een relatief klein deel heeft aangegeven de zorg te verlaten. De exacte cijfers zijn echter onbekend.

Vraag 2a

Hoeveel van deze zzp'ers zijn daadwerkelijk uit de sector gestapt, en hoeveel zijn overgestapt naar een dienstverband?

Antwoord 2a

Momenteel zijn nog geen cijfers beschikbaar over het aandeel zzp'ers, binnen de in het artikel genoemde percentages, dat de sector heeft verlaten dan wel is overgestapt naar een dienstverband. Om zicht te krijgen op deze data heeft de toenmalige Minister van VWS, naar aanleiding van de motie Tielen c.s.³, dit voorjaar aanvullende vragen toegevoegd aan de werkgevers- en zelfstandigenenquête die periodiek worden afgenomen binnen het CBS programma Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn (AZW). Naast deze enquêtes doet het CBS in het kader van het AZW onderzoeksprogramma dit jaar onderzoek naar het beter in beeld brengen van zelfstandigen in zorg en welzijn. Hierbij wordt onder andere gekeken in hoeverre inschrijvingen bij de Kamer van Koophandel een goede inschatting geven van het aantal actieve ondernemers in zorg en welzijn. De resultaten van zowel de enquêtes als dit onderzoek komen dit najaar beschikbaar.

Zoals geschreven in de Voortgangsbrief werken met en als zelfstandige(n) die op 27 maart 2025 door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane aan uw Kamer is verstuurd, is het kabinet voornemens om uw Kamer later dit jaar te informeren over aanvullende feitelijke gegevens over eventuele effecten van de opheffing van het handhavingsmoratorium.⁴

Vraag 2b

Kunt u deze cijfers apart geven voor de thuiszorg en de kinderopvang?

Antwoord 2b

Ja, de cijfers uit de bij vraag 3a genoemde onderzoeken zullen naar branche uitgesplitst worden.

Vraag 3

In hoeverre leidt de uitstroom van zzp'ers in de thuiszorg en kinderopvang tot acute personeelstekorten, mede in het licht van de door FNV Zorg & Welzijn gepresenteerde prognose waarin het tekort in de sector Zorg & Welzijn in 2034 oploopt tot 265.600 professionals?⁵

Antwoord 3

Een afname van het aantal zzp'ers in de thuiszorg en kinderopvang betekent niet per se een afname van het aantal werkenden in deze branches. Uitstroom van zzp'ers hoeft dus geen invloed te hebben op het beschikbare arbeidspotentieel. Het is zeer goed mogelijk dat deze mensen nog steeds

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, kamerstuk 29282, nr. 596

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 31311, nr. 281.

⁵ FNV.nl, 17 december 2024, «Personeelstekort in de Zorg & Welzijn verviervoudigt» (<https://www.fnv.nl/nieuwsbericht/sectornieuws/zorg-welzijn/2024/12/personeelstekort-in-de-zorg-welzijn-verviervoudigt#:~:text=Waar%20in%202033%20nog%20werd,dat%20volgend%20jaar%20verwacht%20wordt.>)

werkzaam zijn in de thuiszorg en de kinderopvang, maar dan op basis van een andere overeenkomst, bijvoorbeeld een arbeids- of uitzendovereenkomst. Zoals genoemd bij vraag 3, zullen cijfers hierover beschikbaar zijn in het najaar. Wel is al bekend dat het aantal werkenden in de kinderopvang in 2024 doorlopend steeg.⁶ Ook in het vierde kwartaal van 2024, toen veel kinderopvangorganisaties aangaven te gaan stoppen met de inzet van zzp'ers, was er een toename van 3680 werkenden in de kinderopvang. Dit aantal lag hoger dan voorgaande kwartalen.

Vraag 4

Hoe wordt voorkomen dat deze ontwikkeling op korte en lange termijn ten koste gaat van de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening in de zorg?

Antwoord 4

Een afname van het aantal zzp'ers hoeft geen invloed te hebben op de kwaliteit en continuïteit van zorg en de kinderopvang. Zoals ook genoemd bij vraag 4, is het zeer goed mogelijk dat deze mensen nog steeds werkzaam zijn in de thuiszorg en de kinderopvang, maar dan op basis van een andere overeenkomst, bijvoorbeeld een arbeids- of uitzendovereenkomst. Daarnaast gaven, zoals toegelicht in eerdere Kamerbrieven, kinderopvangorganisaties, brancheorganisaties en toezichthouders in 2022, 2023 en 2024 juist aan dat een te groot aandeel zzp'ers druk zet op de kwaliteit, veiligheid en de betaalbaarheid van de opvang.⁷ Ook in de zorg was het voor de opheffing van het handhavingsmoratorium soms al heel lastig om de roosters rond te krijgen; de uitstroom van medewerkers in loondienst naar het zzp-schap is daarbij vaak als één van de oorzaken genoemd.

Vraag 5a

Erkent u dat de verscherpte handhaving op de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (Wet DBA) onbedoeld kan bijdragen aan het vergroten van personeelstekorten in sectoren als thuiszorg en kinderopvang?

Antwoord 5a

Het kabinet heeft al eerder erkend dat het kan gebeuren dat er op bepaalde plekken (tijdelijk) gaten vallen doordat schijnzelfstandigen niet meer ingezet worden. Zoals in vraag 2 aangegeven heeft het opheffen van het handhavingsmoratorium voor de loonheffingen er (slechts) toe geleid dat de Belastingdienst weer volledig mag handhaven, maar er is niets veranderd aan de wet- en regelgeving. Door de opheffing van het handhavingsmoratorium zien wij echter bij werkgevers en werkenden een verscherpte aandacht voor de kwalificatie van de arbeidsrelatie. In sommige situaties is het lastig voorstelbaar om aan de slag te gaan als zelfstandige. Hierbij is het logisch en wenselijk dat er in die gevallen door werkgevers en werkenden gekozen wordt om niet meer te werken met/als zzp'er. Zoals ook in de antwoorden hiervoor aangegeven, staat een afname van het aantal zzp'ers niet gelijk aan het vergroten van het personeelstekort.

Vraag 5b

Welke specifieke aanpassingen in beleid of uitvoering overweegt u om deze negatieve effecten van de strengere handhaving op de Wet DBA in de zorg tegen te gaan?

Antwoord 5b

De omstandigheid dat de Belastingdienst per 1 januari 2025 weer volledig mag handhaven impliceert nogmaals niet dat sprake is van een strengere handhaving. Het kabinet ziet geen aanleiding om een aanpassing te doen in haar beleid en uitvoering met betrekking tot het tegengaan van schijnzelfstandigheid. De opheffing van het handhavingsmoratorium voor de loonheffingen is in 2022 aangekondigd en geldt voor alle sectoren. De sector heeft zich de afgelopen jaren dan ook kunnen voorbereiden op het opheffen van het handhavingsmoratorium. In aanloop naar de opheffing van het handhavingsmoratorium zijn onder andere gesprekken gevoerd met verschillende

⁶ Mobiliteit van werknemers; AZW (breed), instroom, uitstroom, saldo

⁷ TK 2022/23, 31 322, nr. 463; TK 2022/23, 31 322, nr. 488; TK 2023/24, 31 322, nr. 529

sectoren, waaronder de thuiszorg en de kinderopvang, om ze hierbij te ondersteunen. Daarnaast zet het kabinet in op communicatie om mensen bewust te maken van wanneer gewerkt kan worden als zelfstandige en wanneer sprake is van werken in loondienst. Daarbij geldt voor 2025 een zachte landing. De Belastingdienst legt over 2025 geen boetes op en zal in principe eerst in gesprek gaan. Op deze wijze krijgen ondernemers de kans om hun bedrijfsvoering te verbeteren en te voldoen aan wet- en regelgeving. Aanvullend is aan de hand van door brancheorganisaties ingediende casusposities uit de zorg meer duidelijkheid gegeven over hoe de arbeidsrelatie wordt beoordeeld.

Ik zie dat veel werkgevers de organisatie anders aan het inrichten zijn, ook al brengt dit uitdagingen met zich mee. Een deel van deze organisaties ervaart daar inmiddels ook al de voordelen van. De afgelopen periode is door veel zorgwerkgevers al actief ingezet op goed en modern werkgeverschap. Hierbij hebben zij rekening gehouden met de eerder door zzp'ers aangegeven redenen voor vertrek uit loondienst. Bijvoorbeeld de wens voor een betere werk/privé balans door o.a. meer overleg over de inroostering van diensten. Een voorbeeld is Libertas uit Leiden, waar deze inzet heeft geleid tot kostenbesparingen, een stijging van het aantal medewerkers in loondienst en een grotere medewerkerstevredenheid.

Vraag 6

Wat doet u om te voorkomen dat organisaties in de thuiszorg en kinderopvang noodgedwongen de zorg of opvang moeten afschalen door het wegvallen van zzp'ers?

Antwoord 6

De continuïteit van zorg en kinderopvang is primair de verantwoordelijkheid van werkgevers. Om de continuïteit van de zorg en opvang te borgen moet de sector inzetten op goed werkgeverschap en op de transitie naar meer loondienstverbanden. Dat geldt ook voor de inrichting van een flexibele schil, waarbij gedacht kan worden aan regionaal werkgeverschap of het werken met flexibele contracten. De Ministeries van VWS en SZW zijn reeds langere tijd bezig om de sector verder te ondersteunen en faciliteren bij de transitie naar meer loondienstverbanden en manieren om een flexibele schil te creëren. Zo is er op 14 juni 2024 een Beleidsbesluit gepubliceerd dat inzichtelijk maakt op welke manieren personeel btw-vrij kan worden uitgeleend⁸. Een aantal van deze opties wordt verder uitgewerkt in nauwe afstemming met het veld.

Vraag 7

Deelt u de zorg dat de verminderde inzet van zzp'ers leidt tot minder flexibiliteit en meer werkdruk voor vaste krachten, met mogelijke negatieve gevolgen voor ziekteverzuim en personeelsbehoud?

Antwoord 7

Allereerst wil ik benoemen dat de inzet van schijnzelfstandigen juist vaak is genoemd als een reden voor een verhoogde werkdruk en minder werkplezier voor vaste krachten, zoals ook genoemd in vraag 5.

Om te voorkomen dat in de situatie met minder schijnzelfstandigen de werkdruk voor vaste krachten stijgt, is het belangrijk om te blijven zorgen voor een flexibele schil. Gelukkig is het ook in loondienst goed mogelijk personeel flexibel in te zetten. Zoals genoemd bij vraag 6b en vraag 7 zie ik hiervan al mooie voorbeelden en ga ik graag in gesprek met de betreffende brancheorganisaties om te onderzoeken hoe ik hen bij dit proces kan ondersteunen. Om op korte termijn de flexibele schil in te vullen, kan ook gekozen worden voor de inzet van uitzendkrachten.

Vraag 8

Bent u bereid om, samen met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, te onderzoeken of een aparte, flexibele rechtspositie voor zorg- en opvangprofessionals mogelijk is, die recht doet aan hun autonomie?

⁸ Staatscourant 2024, 17448 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

Antwoord 8

Hierover hebben mijn voorgangers het afgelopen jaar al uitgebreid gesproken met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ook met de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane. Daarbij is steeds geconcludeerd dat we niet zullen werken met uitzonderingen, omdat wij dat juridisch onhoudbaar, voor de uitvoering onhaalbaar en beleidsmatig onwenselijk vinden, zeker uit oogpunt van rechtsgelijkheid tussen sectoren. Daarnaast zijn wij van mening dat het terugdringen van schijnzelfstandigheid bijdraagt aan het realiseren van een toekomstbestendige arbeidsmarkt. Ik hecht er tevens aan om te benadrukken dat autonomie ook binnen een arbeidsovereenkomst zeer goed mogelijk is. Het is aan werkgevers en werknemers om hierover afspraken te maken.

Vraag 9

Op welke manier worden werkgevers en zzp'ers in deze sectoren ondersteund bij de overgang naar nieuwe contractvormen, zodat er geen gat in de personeelsplanning ontstaat?

Antwoord 9

Zie hiervoor de antwoorden bij vraag 5b en vraag 6.