

Vergaderjaar 2024–2025

29 282

Arbeidsmarktbeleid en opleidingen zorgsector

Nr. 587

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2024

Met deze brief informeer ik u, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën, over de gevolgen van het opheffen van het handhavingsmoratorium met betrekking tot de kwalificatie van de arbeidsrelaties voor de loonheffingen in de zorg. Met deze brief geef ik invulling aan de toezegging die ik tijdens het CD eerstelijnszorg van 7 november jl. heb gedaan om u voorafgaand aan het CD arbeidsmarkt in de zorg te informeren over wat de opheffing van het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025 voor de zorg betekent. Vooropgesteld, veel zelfstandigen kiezen bewust voor het ondernemerschap en leveren daarmee een belangrijke bijdrage aan onze economie. Tegelijkertijd is het al langer een onderwerp van gesprek dat er veel zelfstandigen in de zorg werkzaam zijn, en dat dit aantal sterk is gestegen. Ik zie dat er in zorg en welzijn regelmatig zzp'ers worden ingezet terwijl er op basis van wet- en regelgeving sprake is van een dienstbetrekking (schijnzelfstandigheid). In de brief van 10 februari 2020¹ benadrukte het toenmalige kabinet al het belang van een goede balans tussen medewerkers in loondienst en flexwerkers, waaronder zzp'ers, om zo de kwaliteit en continuïteit van zorg te kunnen blijven borgen. Het tegengaan van schijnzelfstandigheid is hierbij van groot belang. Diezelfde lijn wordt voortgezet door het huidige kabinet. De opheffing van het handhavingsmoratorium is dan ook een van de maatregelen van het kabinet om schijnzelfstandigheid tegen te gaan. De opheffing van het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025 betekent dat er weer volledig gehandhaafd gaat worden op de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen. Er is geen sprake van een verandering in wet- en regelgeving. De opheffing is in 2022 aangekondigd.² De sector heeft zich daarmee de afgelopen jaren op het opheffen van het handhavingsmoratorium kunnen voorbereiden.

¹ Kamerstukken II, 2019/20, 29 282, nr. 396, p.1.

² Kamerstukken II, 2021/22, 31 066, nr. 1094, p.14.

Ook voor zorg en welzijn geldt het uitgangspunt dat schijnzelfstandigheid onwenselijk is. In het Integraal Zorgakkoord [september 2022] is – met het oog op de benodigde voorbereiding op de handhaving – opgenomen dat partijen afspreken dat schijnzelfstandigheid wordt vermeden.³ Zo is onder andere afgesproken dat brancheorganisaties een rol nemen in het voorkomen van schijnzelfstandigheid en hun leden aansporen om zich te houden aan wet- en regelgeving. Hiervoor hebben verschillende brancheorganisaties in de zorg de afgelopen jaren trajecten uitgevoerd in samenwerking met VWS, SZW en Financiën/Belastingdienst.

De verschillende brancheorganisaties hebben hun leden ieder op hun eigen wijze geïnformeerd over de inzet van zzp'ers, onder andere via webinars. De gemene deler in al die voorlichting is dat bij de beoordeling van de arbeidsrelatie op basis van de bestaande wet- en regelgeving en relevante jurisprudentie, alle feiten en omstandigheden, in onderling verband bezien, meewegen.

Al met al hebben deze trajecten meer duidelijkheid verschaft; zo is voor betrokken branches inzichtelijk geworden dat veel van de huidige zzp'ers in de zorg feitelijk in loondienst werkzaam zouden moeten zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor veel van de zzp-zorgmedewerkers die werkzaam zijn in instellingsverband. Ook vaste waarnemers in de eerstelijnszorg kunnen in algemene zin niet als zzp'er werken. Voor assistenten en anderszins ondersteunende zorgmedewerkers geldt hetzelfde. Voor de echt ondernemende zelfstandigen blijft in zorg en welzijn onveranderd ruimte, zoals ook is toegelicht in de brief van 10 februari 2020 voornoemd.

Bij het verkrijgen van meer duidelijkheid over wanneer inzet van zzp'ers wel en niet mogelijk is in de zorg, is een aantal specifieke deelgebieden (bijvoorbeeld avond-, nacht- en weekenddiensten, kortdurende waarneming en kwetsbare patiënten die specifieke eerstelijnszorg nodig hebben in instellingen) naar voren gekomen waar gegeven de organisatie van zorg extra duiding wenselijk is. Deze casuïstiek is bekend bij mijn ministerie en wij buigen ons hier reeds over.

Omdat 2025 ook het jaar wordt waarin weer volledig wordt gehandhaafd en de sector gebaat is bij duidelijkheid, wil ik samen met het Ministerie van SZW en Financiën/ de belastingdienst verder verkennen hoe wij, in specifieke situaties deze duiding zoveel als mogelijk kunnen geven. Met behulp van casussen verwacht ik deze duidelijkheid verder vorm te kunnen geven. Dit stelt de sector in staat om de uitkomsten daarvan te verdisconteren in hun bedrijfsvoering en op basis daarvan concrete extra stappen te zetten om schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Primair is het de verantwoordelijkheid van de sector om te bezien in welke gevallen sprake zou moeten zijn van een loondienstverband en wanneer inzet als zzp'er mogelijk is en hier zo nodig juridisch advies over in te winnen. Ik zie echter in zorg en welzijn ook een aantal structurele vraagstukken van organisatorische aard. Diverse casuïstiek op dit vlak is al bij mijn ministerie ingediend en door het Ministerie van SZW en de Belastingdienst deels voorzien van een standpunt. Daarnaast bied ik brancheorganisaties in zorg en welzijn tot uiterlijk 31 januari 2025 aan om aanvullende casusposities (voorzien van een eigen standpunt) kenbaar te maken die kunnen bijdragen aan het geven van duidelijkheid. Brancheorganisaties kunnen deze casussen kenbaar maken bij mijn ministerie.

Bij de beoordeling van een arbeidsrelatie zijn alle feiten en omstandigheden van die arbeidsrelatie van belang. De rechter heeft in een uitspraak bepaald dat de volgende feiten en omstandigheden van belang kunnen zijn:

1. de aard en duur van de werkzaamheden
2. de manier waarop de werkzaamheden en werktijden zijn bepaald
3. de mate waarin de werkzaamheden én de opdrachtnemer onderdeel zijn van de organisatie van de opdrachtgever

³ Kamerstukken II, 2022/23, 31 765, nr. 705; «Het Integraal Zorgakkoord», p. 87/88.

4. wel of geen verplichting het werk persoonlijk uit te voeren
5. de manier waarop afspraken tot stand zijn gekomen
6. de manier waarop de beloning is bepaald en wordt uitbetaald
7. de hoogte van de beloning
8. de mate waarin de opdrachtnemer bij de opdracht commercieel risico loopt
9. de mate waarin de opdrachtnemer zich als ondernemer gedraagt of kan gedragen, bijvoorbeeld: wat doet de opdrachtnemer om opdrachten en een goede naam te krijgen, hoe behandelt de Belastingdienst de opdrachtnemer, wat is het aantal opdrachtgevers en hoelang werkt de opdrachtnemer meestal voor een opdrachtgever?

Eerder heeft de Hoge Raad ook al geoordeeld dat wet- en regelgeving die van belang is voor de wijze waarop de samenwerking tussen de zorgaanbieder en de zorgverlener wordt vormgegeven meeweegt in bovenstaande beoordeling.⁴

Het is daarom belangrijk dat casussen die ingebracht worden, op basis van deze feiten en omstandigheden, voorzien zijn van een eigen standpunt. Het bespreken van de casuïstiek is niet bedoeld om de juridische beoordeling over te nemen. Dat is aan de sector.

VWS en SZW hebben in 2024, in samenwerking met het veld, al de eerste stappen gezet om te komen tot alternatieven voor een flexibele schil. Hier ga ik, samen met SZW, in 2025 mee door. De alternatieven voor een flexibele schil zijn nodig in de situaties waarin men tot de conclusie komt dat van echte zelfstandigheid geen sprake blijkt in een bepaald deelgebied waar dat (in de praktijk) op dit moment wel veel voorkomt.

Met u hoor ik signalen over de gevolgen van het niet kunnen inzetten van schijnzelfstandigen. Ik realiseer mij dat het voldoen aan wet- en regelgeving en de opheffing van het handhavingsmoratorium inspanning vergt en een spannend moment kan zijn voor werkgevers en werkenden. Dit geldt niet alleen in zorg en welzijn, maar voor alle sectoren. Hierbij worden alle sectoren gelijk behandeld. Werken met een uitzondering op de handhaving voor een bepaalde sector acht ik juridisch onhoudbaar, voor de uitvoering onhaalbaar en beleidsmatig onwenselijk, zeker uit oogpunt van rechtsgelijkheid tussen sectoren.

Ondanks de uitdagingen zie ik al veel werkgevers die de organisatie anders aan het inrichten zijn zodat zij handelen conform wet- en regelgeving en daar inmiddels ook de voordelen van ervaren. Ik verwacht dat de voordelen van handhaving op schijnzelfstandigheid uiteindelijk zullen opwegen tegen de huidige situatie.

Daarnaast geldt, voor een zachte landing, 2025 als een «overgangsjaar». De Belastingdienst publiceert binnenkort het handavingsplan arbeidsrelaties 2025. In dit plan is, zoals ook door de Kamer verzocht, uitgewerkt hoe de Belastingdienst zorgt voor een zachte landing. Verder wordt al ingezet op rijksbrede publiekscommunicatie die waar nodig wordt geïntensiveerd, bijvoorbeeld door meer sectorgerichte communicatie om verduidelijking en bewustwording over het belang van de juiste arbeidskwalificatie te bevorderen per doelgroep. Ik zal ook actief alle beschikbare informatie onder de aandacht brengen van de sector zorg en welzijn. Dit alles in ogenschouw nemend ben ik van mening dat, ondanks de uitdagingen die ik zeker erken, de opheffing van het handhavingsmoratorium ook voor zorg en welzijn een belangrijke stap is die zal bijdragen aan een meer toekomstbestendige arbeidsmarkt in zorg en welzijn.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. Agema

⁴ Hoge Raad 30 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:343 (r.o. 2.4.1).