
Vergaderjaar 2011–2012

31 311

Zelfstandig ondernemerschap

Nr. 87

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2012

Hierbij stuur ik u de reactie van het kabinet op het SER-advies «Zelfstandigen en arbeidsomstandigheden».

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
P. de Krom

Het advies «Zelfstandigen en arbeidsomstandigheden» en de reactie van het kabinet

Het kabinet heeft kennis genomen van het advies van de SER «Zelfstandigen en arbeidsomstandigheden» dat op 21 maart jl. is aangeboden aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). In het navolgende zal de opvatting en de te nemen actie van het kabinet worden geschetst. Ook wordt ingegaan op aanleiding en achtergrond van de adviesaanvraag en de inhoud van het advies.

Het advies van de SER «Zelfstandigen en arbeidsomstandigheden»

Het advies »Zelfstandigen en arbeidsomstandigheden» is op 18 maart 2011 vastgesteld, ook de organisaties van zzp'ers die in de SER vertegenwoordigd zijn (FNV Zelfstandigen en Platform Zelfstandige Ondernemers (PZO)), hebben zich achter het advies geschaard.

Uitgangspunt voor de SER is dat de arbeidsomstandigheden, het beschermingsniveau en de veiligheid voor iedereen die arbeid verricht, gelijk moeten zijn. Dit is conform het eerdere advies van de SER over de ernstige risico's bij de arbeid uit 2004. De SER concludeert dat er daarom aanleiding is om meer onderdelen van de Arboregelgeving van toepassing te verklaren op alle zzp'ers. Tevens wordt het belang van het vergroten van het veiligheids- en gezondheidsbewustzijn van zzp'ers beklemtoond. Hierbij worden voorlichting, opleiding en handhaving van belang geacht.

Kabinetsvisie ten aanzien van zelfstandigen

In de kabinetsreactie op het onderzoek naar motieven van ondernemerschap (2008)¹ is de algemene visie uiteengezet over de rol van de overheid ten aanzien van de bescherming van zelfstandigen. Het is in beginsel aan de burger zelf om in een eigen inkomen te voorzien en een inschatting te maken van de risico's die hij loopt. De overheid wil daarbij zo min mogelijk treden in de keuzevrijheid van mensen. De rol van de overheid bij bescherming van zelfstandigen vloeit voort uit de verantwoordelijkheid voor bescherming van al haar burgers. Het gaat dan om het bieden van bestaanszekerheid en het waarborgen van de gezondheid. Voor werknemers zijn de implicaties van deze rol van de overheid anders dan voor zelfstandigen. De keuzevrijheid van werknemers is door de aard van de arbeidsovereenkomst in principe kleiner dan die van zelfstandigen. Werknemers verplichten zich contractueel om opdrachten van de werkgever op te volgen. Deze gezagsverhouding maakt dat een werknemer slechts tot op zekere hoogte kan kiezen welke werkzaamheden hij onder welke omstandigheden uitvoert. Dat kan ertoe leiden dat een werknemer door de werkgever kan worden verplicht of zich gedwongen voelt, arbeid te verrichten die gevaarlijk is of waarvan hij de gevolgen niet kan overzien. Om dat te voorkomen biedt de overheid aan alle werknemers beschermingsmaatregelen. Voor zelfstandigen geldt deze beperking van de gezagsverhouding als regel niet. Werken als zelfstandige impliceert dat men zelf kiest voor het dragen van verantwoordelijkheid en de daaraan verbonden risico's. Wel dienen zelfstandigen vanuit de optiek van veiligheid en gezondheid beschermd te worden tegen ernstige risico's en dient gevaar voor derden te worden voorkomen.

Een illustratie van de toepassing van de kabinetsvisie betreft de Wet zwangerschaps- en bevallingsuitkering zelfstandigen. Hierbij wordt enerzijds gesteld dat zelfstandigen bewust hebben gekozen voor het ondernemerschap met alle daaraan verbonden voordelen en risico's, maar dat anderzijds de bescherming van de gezondheid van moeder en kind van groot maatschappelijk belang is.

¹ Kamerstukken II, 2008/09, 31 311 nr. 23.

Reactie van het kabinet op het SER-advies

De hoge mate van eigen verantwoordelijkheid voor zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) geldt ook op het terrein van gezond en veilig werken. Alleen voor ernstige (levensbedreigende) risico's en gevaar voor derden (zoals passanten, klanten, omwonenden) gelden thans regels in de Arboregelgeving voor zelfstandigen. Dit naar aanleiding van een advies van de SER in 2004. De SER hanteerde daarbij het uitgangspunt dat de situatie waarin gewerkt wordt, veilig moet zijn voor iedereen die aan het werk is en voor derden.

Het verschil in regelgeving voor zzp'ers en werknemers kan echter problematisch zijn, daar waar zzp'ers en werknemers op één arbeidsplaats werken. Er vindt dan een negatieve uitstraling plaats van de beperktere arbeidsbescherming van de zzp'er op de nalevingbereidheid van de werknemer. Ook ondervindt de handhaving problemen: er moet telkens worden vastgesteld of iemand wel of niet een «echte» zzp'er is en dus welke regelgeving dan van toepassing is. Beide zijn niet gewenst. Tegen die achtergrond zal het kabinet zzp'ers en werknemers die op dezelfde arbeidsplaats werken, onder een zelfde arboregime brengen waar het regels betreft om arbeidsrisico's te voorkomen of te beperken. Voor zzp'ers die alleen werken blijven de regels gelijk.

Concreet betekent dit dat het advies van de SER om de doelbepalingen in de Arboregelgeving (bepalingen over maatregelen ter beperking en voorkoming van arbeidsrisico's) geheel op zzp'ers van toepassing te laten zijn, door het kabinet wordt overgenomen voor die situaties waar zzp'ers samen met een andere op de arbeidsplaats werken. Dit leidt er tevens toe dat, indien er concrete normen in arbocatalogi zijn vastgelegd, deze als referentiekader gebruikt worden in het toezicht op zzp'ers. Hierdoor zal er bijvoorbeeld geen ongelijke situatie meer bestaan tussen zzp'ers en werknemers op de bouwplaats met betrekking tot de te nemen maatregelen om de fysieke belasting te verminderen.

Het onderdeel van het voorstel van de SER over de systeembepalingen (algemene beleidsvoeringbepalingen) zal niet worden overgenomen. De gedachte van de SER is dat zzp'ers zich bewust moeten zijn van de risico's die aan hun werk verbonden zijn en dat zij deze risico's zoveel mogelijk vooraf inventariseren en voorkomen of beperken. De SER vindt twee bepalingen hierbij van belang namelijk de algemene zorgplicht en de risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E). Om de administratieve lasten voor zzp'ers te beperken stelt de SER voor om niet de bepaling maar de *strekking* van toepassing te laten zijn. Tevens adviseert de SER om de bepaling betreffende de melding van ernstige en dodelijke ongevallen aan de Arbeidsinspectie over te nemen voor zzp'ers. Adequate en tijdige informatie over ernstige of dodelijke ongevallen is naar het oordeel van de SER relevant voor mogelijk onderzoek naar ongewenste risico's dan wel onveilige werkwijzen ter voorkoming van ernstige ongevallen. Het opnemen in regelgeving van deze bepalingen wordt door de regering echter praktisch niet haalbaar en niet uitvoerbaar geacht.

Voorlichting is het instrument om er voor te zorgen dat zelfstandigen zich bewust worden van risico's bij de arbeid en hoe zij zich tegen deze risico's kunnen beschermen. Met de organisaties van zelfstandigen waaronder FNV Zelfstandigen en Platform Zelfstandige Ondernemers zal worden samengewerkt om te komen tot doorhen uit te voeren doeltreffende voorlichtingsacties.

De wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit waarin de doelbepalingen die van toepassing worden op zzp'ers, worden aangewezen, zal in 2012 worden voorbereid en uiterlijk eind van dat jaar in werking treden.