

## **Bijlage II**

Deze bijlage bevat per hoofdthema (1) (regionale) samenwerkingsverbanden, 2) modern werkgeverschap, 3) sectorale afspraken en 4) generieke maatregelen) een weergave van hetgeen binnen het werkprogramma aan de orde is gekomen.

### **a. (Regionale) samenwerkingsverbanden**

Het doel van samenwerkingsverbanden is om werkenden (dit kan zowel werknemers als zelfstandigen betreffen) flexibel, over organisaties heen, in te zetten. Op deze manier kan de werkgever tegemoetkomen aan de behoefte van de werkende om afwisseling en flexibiliteit in het werk te hebben. Werkgevers kunnen op deze manier het beschikbare arbeidspotentieel optimaal benutten.

Hoewel er in beginsel veel ruimte is om dergelijke initiatieven uit te werken, is – zo blijkt uit gesprekken met de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) – er een duidelijke grens dat bij het maken van dergelijke regionale afspraken de positie van werkenden (echte zelfstandig ondernemers) niet beperkt mag worden.<sup>1</sup> Dit beperkt potentieel de mogelijkheden voor regionale samenwerking. Het is belangrijk om met ACM in gesprek te blijven om zo knelpunten te adresseren en waar mogelijk op te lossen, onder meer over de vraag waar de ruimte ligt bij maatregelen die zich slechts richten op het tegengaan van *schijnzelfstandigheid*. Een voorbeeld hiervan is de situatie waarin de intentie tot samenwerken komt vanuit de “driehoek” (werkgeversverenigingen, vakbonden (werknemers in loondienst) en (koepels van) zelfstandig ondernemers).

Indien er met het oog op het gewenste herstel van de balans vast-flex onderlinge afspraken wenselijk zijn, dan zijn er twee opties mogelijk. De eerste geschetste optie is dat werkgevers, vakbonden en vertegenwoordigers van zzp'ers komen tot cao-gerelateerde afspraken. De tweede optie is om sectorspecifiek een wettelijke grondslag te creëren voor de beoogde onderlinge afspraken. De mogelijkheden hiervoor worden momenteel nader bekeken.<sup>2</sup>

Een andere door de sectoren aangekaarte/gesignaleerde uitdaging rondom het uitlenen van personeel is de heffing van btw. De huidige Europese Btw-richtlijn bevat een limitatieve opsomming van prestaties (leveringen en diensten) waarop – bij wijze van uitzondering – een vrijstelling van toepassing is waardoor géén btw verschuldigd is. Deze richtlijn kent geen vrijstelling voor de uitlenen van personeel, waardoor het uitlenen van personeel in principe dus is belast met btw. Onder voorwaarden (die volgen uit Europese jurisprudentie) kan het uitlenen van personeel – als “nauw samenhangend” met de hoofdprestatie – onder de reikwijdte van een wettelijke btw-vrijstelling vallen. Dit doet zich voor bij de ziekenhuisvrijstelling, onderwijsvrijstelling en WMO-/Jeugdzorg. Daarnaast geldt dat het *structureel* uitlenen van personeel in de sociaal-culturele sector, gezondheidssector en onderwijssector onder strikte voorwaarden, zoals die zijn opgenomen in een goedkeurend beleidsbesluit<sup>3</sup>, van btw is vrijgesteld. Naast het wettelijk kader en de goedkeuring voor het structureel uitlenen van personeel wordt in het besluit toegelicht welke mogelijkheden er nog meer zijn om derden in te schakelen zonder dat de btw een kostenpost vormt.

Met het beleidsbesluit en wat daarin is opgenomen zijn de grenzen van wat wettelijk en beleidsmatig mogelijk is, bereikt. Het is dus niet mogelijk deze goedkeuring te verruimen. Bovendien liggen er op dit moment geen voorstellen die zien op uitbreiding van de btw-vrijstelling in de Btw-richtlijn. Gezien de nu geplande btw-voorstellen en lopende dossiers die bij de Europese Commissie liggen is de verwachting dat actief pleiten voor een vrijstelling voor het uitlenen van personeel geen kans van slagen heeft.

Of de vrijstelling en/of de goedkeuring van toepassing is, hangt af van de individuele feiten en omstandigheden. Doordat de voorwaarden zo strikt zijn en moeten worden toegepast, is het voor de Belastingdienst niet mogelijk om generieke uitspraken te doen over bepaalde samenwerkingsvormen. Een aanpassing binnen de btw is dan ook geen reële oplossing voor de

---

<sup>1</sup> <https://www.acm.nl/nl/publicaties/samenwerking-werkgevers-zorg-arbeidsmarkt-mag-niet-nadelig-uitpakken-voor-zorgmedewerkers>

<sup>2</sup> Zie echter ook de verkenningen zoals uitgewerkt in bijlage IV.

<sup>3</sup> Besluit van 5 juli 2022, nr. 2022-181729, Stcrt. 2022, 18350,

problematiek die de sectoren signaleren. De btw zal moeten worden beschouwd als een gegeven (kostenpost).

Een oplossing kan worden gevonden door regionale samenwerkingsinitiatieven (onderling) te (laten) wijzen op de bestaande mogelijkheden van btw-vrije uitleen van personeel. Dit biedt echter geen oplossing voor de kinderopvang omdat zij niet onder die vrijstelling vallen. Specifiek voor de samenwerking kinderopvang-onderwijs verschijnt na de zomer een geactualiseerde versie van de handreiking over btw het uitleenen van personeel. Hieronder zijn twee praktijkvoorbeelden beschreven waar het werkprogramma aandacht aan heeft besteed.

#### **Voorbeeld best practice: Invalpools in het onderwijs**

Nu de krapte op de arbeidsmarkt ook voor leraren toeneemt en er meer vraag is dan aanbod, zijn er in de sector onderwijs regionale pools opgericht die de behoefte van inzet van tijdelijk onderwijspersoneel combineert met een aantrekkelijke werkgever. Gebleken is namelijk ook dat onderwijzers op zoek zijn naar variatie in het werk.

Tegen deze achtergrond is erbij stilgestaan dat een pool werknemers de mogelijkheid biedt om op verschillende schoolsoorten werkervaring op te doen. Daarnaast wordt geprobeerd om zelfstandigen te interesseren voor een baan in de pool als medewerker, bijvoorbeeld door het bieden van extra scholing en begeleiding en andere secundaire arbeidsvoorwaarden.

#### **Voorbeeld best practice: Regionaal werkgeverschap**

De werkgroep heeft ook ingezoomd op regionaal werkgeverschap. In de praktijk zijn hiervan binnen zorg en welzijn, al een aantal voorbeelden bekend, zoals Flexibilisering Arbeidsinzet In de Regio (FAIR), de Werkgeverij, WorkFlow en Haaglanden Flexit. Hierbij zijn diverse regionale samenwerkingsverbanden op zoek gegaan naar een modernere invulling van loondienst. Wens is de kosten van flexibele arbeidsrelaties terug te brengen, de regie terug te krijgen bij de werkgevers en werken in loondienst aantrekkelijker te maken. De initiatiefnemers van Haaglanden Flexit, dat voortborduurde op de opzet en ervaringen van FAIR, hebben in de werkgroep PNIL een toelichting gegeven.

### b. Modern werkgeverschap

De werkgroep heeft voor het thema modern werkgeverschap gesproken met twee werkgevers uit de kinderopvangsector. Beiden gaven aan dat er een nieuwe generatie werkenden de arbeidsmarkt betreedt, die andere voorkeuren lijkt te hebben rondom bijvoorbeeld flexibiliteit en vrije tijd. Beide werkgevers geven aan dat zij zien dat de huidige generatie werkenden mondiger is en meer waarde hecht aan autonomie in het werk. De bestaande, meer traditionele manier van werken in maatschappelijke sectoren zoals de kinderopvang, maar ook in de zorg en het onderwijs, vereist juist dat medewerkers ruim beschikbaar zijn en is hiërarchisch ingericht. Voor jonge werkenden kan daarom het werken als zelfstandige verleidelijk zijn, omdat die vorm meer autonomie geeft over werktijden en takenpakketten. Dit terwijl een meer moderne invulling van werkgeverschap ertoe kan leiden dat medewerkers met veel plezier in loondienst werken en tekorten worden tegengegaan.

### c. Sectorale afspraken

#### *i. Cao-afspraken*

Er is binnen het werkprogramma eveneens gesproken over de (on)mogelijkheden van het maken van afspraken in cao's over en met zelfstandigen. Artikel 1 van de Wet op de cao bepaalt namelijk

dat de cao ook afspraken over aanneming van werk en overeenkomsten van opdracht (waar zzp'ers voornamelijk onder werken) kan bevatten. Het doel van deze sessies was om als werkgroep een beter inzicht te krijgen in de afspraken die er gemaakt (kunnen) worden in cao's en de effecten van algemeen verbindend verklaarde cao's. In deze sessie is besproken dat er in enkele sectoren al afspraken zijn gemaakt in de cao over een minimumbeloning voor zelfstandigen, het beperken van de flexibele schil of het tegengaan van schijnzelfstandigheid. Hier hoort echter de kanttekening bij dat dit slechts om een zeer beperkt aantal cao's gaat, en dit voornamelijk gericht is op de bescherming van kwetsbare (schijn)zelfstandigen.

Verder is aan bod gekomen welke type afspraken niet in cao's gemaakt kunnen worden in het kader van de mededingingswet. Het betreft dan afspraken over het maximeren van de inzet of uitsluiten van zzp'ers en afspraken over maximumtarieven. Uitdagingen bij cao-afspraken zijn dat de overheid hier geen regie in heeft. Bovendien biedt het geen oplossing voor het tegengaan van schijnzelfstandigheid. Daarnaast is het ingewikkeld om afspraken te maken over de inzet van zzp'ers in cao's terwijl zij zelf niet vertegenwoordigd zijn aan de onderhandelingstafel.

## *ii. Sectorbrede convenanten*

Gesproken is over de mogelijkheden voor het aangaan van sectorale convenanten. Als voorbeeld is hierbij de culturele en creatieve sector genomen. De inkomenspositie van de werkenden in deze sector is zwak, de inkomsten zijn laag, een arbeidsongeschiktheidsverzekering en sparen voor een pensioen zijn vaak te duur. Meer dan de helft van de sector werkt in zzp-verband. De inschatting is dat een deel daarvan schijnzelfstandige is. Ten opzichte van andere sectoren staat de dialoog tussen werkgevers en werknemers nog in de kinderschoenen. Daarom wordt er gewerkt aan een sectoraal convenant, waar de algemene uitgangspunten voor het werken in deze sector worden afgesproken. Dit wordt gefaciliteerd door Platform ACCT (de organisatie die zich met arbeidsmarktvraagstukken van de culturele en creatieve sector bezighoudt), met steun van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Hiervoor wordt een dialoog gevoerd tussen sociale partners: bonden, werkgevers en brancheorganisaties. Daarbij wordt de Fair Practice Code, die door de gehele cultuursector wordt gedragen, als uitgangspunt genomen. De verwachting is dat medio 2024 het convenant gereed is.

Sinds 2021 wordt bovendien in verschillende deelsectoren gesproken over de specifieke voorwaarden waaronder wordt gewerkt. Dat gebeurt aan zogenoemde ketentafels. Hier worden collectieve (tarief)afspraken gemaakt, die per deelsector zullen variëren. Dit doet recht aan de diversiteit van de culturele en creatieve sector.

## c. Generieke maatregelen

### *i. Algemeen*

De bij het werkprogramma betrokken sectoren zijn in deze sessie meegenomen in de generieke maatregelen die de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitwerkt om de balans tussen werken met en als zelfstandige te herstellen. Deze maatregelen zijn in de Hoofdlijnenbrief van 5 juli 2022 aangekondigd langs drie lijnen, te weten:

- 1) Gelijk spelveld
- 2) Meer duidelijkheid over de vraag wanneer gewerkt wordt als werknemer dan wel als zelfstandige
- 3) Verbetering van handhaving op schijnzelfstandigheid.

De voortgang op de uitwerking van deze lijnen is beschreven in de "Voortgangsbrief werken met en als zelfstandige(n)" van 16 december 2022.

### *ii. Proces*

Op dit moment worden zowel verduidelijking van het werken "in dienst van" als rechtsvermoeden verder uitgewerkt. Daarbij is contact met (wetenschappelijke) experts op het terrein van het arbeidsrecht en fiscaliteit, sociale partners (vakbonden/werkgevers) en stakeholders.

### *Verduidelijking*

- In de huidige situatie wordt aan de hand van de criteria arbeid, loon en in dienst van, zoals benoemd in artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek, beoordeeld of sprake is van een arbeidsovereenkomst;
- SZW werkt aan het verduidelijken van wanneer sprake is van "in dienst van". Dit wordt uitgewerkt aan de hand van drie elementen: i) materieel/klassiek gezag (hoeveel zeggenschap heeft een werkgevende over de werkende), ii) inbedding in de organisatie en iii) ondernemerschap (als contra-indicatie voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst).

### *Rechtsvermoeden*

- Aanleiding is het advies SER-MLT waarin wordt voorgesteld een rechtsvermoeden te introduceren dat gebaseerd is op een uurtarief.
- Als een werkende een beroep doet op het rechtsvermoeden, is het aan de werkgevende om aan te tonen dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst.
- Het betreft alleen een civielrechtelijk rechtsvermoeden.