

Zzp'ers in het hbo – position paper van de Vereniging Hogescholen

Op verzoek van de IBO-werkgroep zzp levert de Vereniging Hogescholen door middel van dit paper een bijdrage aan de publieke discussie over de positie van zzp'ers. Allereerst wordt een schets gegeven van de zzp'ers die actief zijn in het hoger beroepsonderwijs. Vervolgens zullen voor de sector relevante aandachtspunten worden beschreven, ter beantwoording van de vraag van de werkgroep hoe in het hbo met beleid dient te worden ingespeeld op de opkomst van zzp'ers.

Zzp'ers in het hbo

Kenmerkend voor zzp'ers in het hbo is dat zij een bijdrage leveren aan de onderwijsdienstverlening binnen hogescholen. Daarbij kunnen twee groepen onderscheiden worden: zzp'ers die onderwijsondersteunende activiteiten verrichten en zzp'ers die onderwijsgevende activiteiten verrichten. Bij de eerste groep gaat het om werkzaamheden anders dan lesgeven, maar daaraan wel ondersteunend. Denk aan activiteiten op het vlak van ontwerp en ontwikkeling van curricula, begeleiding van studenten, beoordeling en onderzoek. De tweede groep betreft het geven van lessen. De lesgevende activiteiten verschillen in benaming (opleiding, (gast)college, module, cursus, training, workshop), in tijdsbeslag en in positie binnen het onderwijsprogramma. Sommige opdrachten maken deel uit van het reguliere bachelorprogramma, dat recht geeft op studiefinanciering (majors en minors). Daarnaast zijn er opdrachten die worden uitgevoerd voor de doelgroep van de afgestudeerde hbo'er die relevante werkervaring heeft opgebouwd en op zoek is naar verbreding en verdieping van de kennis die hij tijdens zijn opleiding of in zijn werk heeft opgedaan. In de praktijk komen zowel opdrachten voor die zich beperken tot het onderwijsondersteunende of onderwijsgevende vlak, als opdrachten die een combinatie vormen van onderwijsondersteunende en onderwijsgevende werkzaamheden.

De reden om zzp'ers in te zetten komt voort uit een capaciteitsvraag die afwijkt van de reguliere personeelsbehoefte. Deze niet-reguliere vraag kan zowel kwantitatief als kwalitatief van aard zijn. Een *kwantitatieve* capaciteitsvraag komt voort uit een situatie waarin er, vaak op korte termijn, dringend behoefte is aan inzet (bijvoorbeeld door onverwachte uitval). Het kan ook zijn dat er tijdelijk meer behoefte is aan (les)capaciteit op een bepaald vlak. Bijvoorbeeld als een bepaald keuzevak onverwacht veel belangstelling trekt van studenten. Fluctuerende studentenaantallen zorgen altijd voor een bepaalde mate van variabele capaciteitsvraag, wat maakt dat hogescholen niet zonder een zekere mate van flexibele inzet van personeel kunnen.

Een *kwalitatieve* capaciteitsvraag heeft te maken met de behoefte aan bepaalde expertise die niet of onvoldoende kan worden geleverd door de hogeschoolmedewerkers in loondienst. Bijvoorbeeld omdat het gaat om een specifiek onderwerp en/of specifieke input vanuit het beroepenveld. Hogescholen maken vanwege het onderwijsconcept, waarin de 'b' van beroepsonderwijs een belangrijke rol speelt, relatief veel gebruik van vakspecialisten. Zij zijn geen docent van professie. Denk aan een kunstenaar, een journalist of een gameontwikkelaar, die als beroepsbeoefenaar hun specifieke vakkennis inbrengen in een opleiding. Deze professionals voegen een beperkt aantal uren per jaar toe aan datgene wat het reguliere docentenkorps aan kennis overbrengt op de studenten. Hoewel de bijdrage in uren vaak beperkt is, is de toegevoegde waarde voor de kwaliteit van het onderwijs groot. Binnen het kunstonderwijs is de bijdrage van beroepsbeoefenaren bovengemiddeld hoog, door de behoefte aan toonaangevende inbreng, de wisselende belangstelling van studenten en de één-op-één-relatie die er in dit soort onderwijs is tussen docent en student.

Aandachtspunten bij nieuw beleid

De Vereniging Hogescholen hecht grote waarde aan goed werkgeverschap en wil daarom niet meewerken aan het creëren en in stand houden van schijnzelfstandigheid. Momenteel zijn we, samen met de MBO-raad en VSNU, in overleg met de Belastingdienst over vragen als: wanneer wordt er als zelfstandige gewerkt, wanneer is er sprake van werknemerschap en wanneer is er sprake van schijnzelfstandigheid? Waar liggen de grenzen? Beoogd wordt het resultaat hiervan vast te leggen in een sectorconvenant, waaraan onderwijsinstellingen zekerheid kunnen ontlenen als het gaat om de manier waarop de Belastingdienst arbeidsrelaties in het onderwijs kwalificeert. Hoewel dit gesprek nog gaande is, is er zorg over de ruimte die het wettelijk kader lijkt te bieden voor de context van het hoger beroepsonderwijs. De belangrijkste overwegingen hierbij zijn de volgende:

1. Hogescholen maken gebruik van zzp'ers wier lesgevende activiteiten rechtstreeks samenhangen met en voortvloeien uit hun beroepspraktijk. Daarmee brengen deze zzp'ers aanvullende elementen in ten

opzichte van de docenten in loondienst en is er sprake van relevant andere feiten en omstandigheden. Het huidige fiscaal-juridische kader onderkent dit onvoldoende.

2. In de praktijk van hogescholen is de aan- of afwezigheid van een gezagsrelatie het bepalende criterium voor de vraag of een arbeidsrelatie als dienstbetrekking of als ondernemerschap wordt gekwalificeerd. Het fiscaal-juridisch kader redeneert dat een hogeschool die zich uitlaat over de inhoud van de lessen in de meeste gevallen een gezagsrelatie met de lesgever heeft. Het hbo heeft –alleen al vanwege het feit dat sprake is van bekostigd onderwijs– rekening te houden met diverse vormen van compliance, hetgeen onder andere tot uiting komt via instanties als de NVAO en de Inspectie van het Onderwijs. De compliance strekt zich ook uit over het niveau van het lesprogramma en de lesinhoud. Hiermee wordt beoogd de kwaliteit van het onderwijs te borgen en zorg te dragen voor een tijdige en volledige voorlichting in de richting van (potentiële) studenten. Het onderwijs anders organiseren om de inzet van de zelfstandige beroepsbeoefenaar in lijn te brengen met het fiscale criterium dat de docent *volledig* verantwoordelijk is voor de lesinhoud heeft tot gevolg dat een door de maatschappij gewenste en goed uitlegbare werkwijze ondergeschikt wordt gemaakt aan een formeel-juridisch kader dat onvoldoende ruimte biedt om rekening te houden met de context waarbinnen hogescholen functioneren.
3. In het huidig juridisch kader doet een geringe omvang van de werkzaamheden aan het bestaan van een arbeidsovereenkomst niet af. De meeste zelfstandige beroepsbeoefenaren in het hbo werken slechts een klein deel van hun tijd in het onderwijs en veruit het grootste deel in hun eigen onderneming. Tegen de achtergrond van het doel van de voorziene beleidswijzigingen is het redelijk en verantwoord om hun onderwijsgevende activiteiten te kwalificeren als onderdeel van de eigen beroepspraktijk en daarmee te kwalificeren als verricht vanuit ondernemerschap.
4. Op het moment dat de onder 3 genoemde beroepsbeoefenaren voor hun lesgevende activiteiten door de Belastingdienst als zijnde in loondienst worden beschouwd, is de verwachting dat deze zzp'ers zich van het lesgeven zullen afkeren. Voor veel kunstenaars, architecten, maar ook artsen, fysiotherapeuten, advocaten, accountants, is het lesgeven niet meer dan een kleine, bijkomende taak. Hogescholen schakelen de beroepsbeoefenaren enkel en alleen in voor het overdragen van hun vakkennis en beperken de overeengekomen omvang van de opdracht doorgaans tot enkel de uren die hier rechtstreeks op terug te voeren zijn. Niet alleen zou een ruimere inzet (en dito vergoeding) leiden tot ondoelmatige besteding van overheidsmiddelen, het is vaak ook de wens van de zelfstandigen om de inzet zoveel mogelijk tot het lesgeven te beperken. Het lesgeven vormt onderdeel van hun beroepspraktijk. Daardoor is er weinig behoefte en weinig gelegenheid om andere onderwijsgebonden taken te verrichten (vergaderen, didactische cursussen e.d.) of om verplichtingen uit de cao (functioneringsgesprekken, professionalisering) te ondergaan. Wanneer deze zzp'ers niet langer kunnen lesgeven vanuit de positie van zelfstandig ondernemerschap, moet gevreesd worden dat ze opdrachten buiten het onderwijs verkiezen boven opdrachten binnen het onderwijs. Dat zal ten nadele gaan van de aansluiting tussen onderwijs en de beroepspraktijk en daarmee de kwaliteit van het onderwijs schaden.
5. De komst van de Wet Werk en Zekerheid (WWZ) beperkt de mogelijkheden voor het aangaan van arbeidscontracten voor bepaalde tijd. Deze ontwikkeling dreigt samen te vallen met het kabinetsbeleid waarmee wordt beoogd in te spelen op de opkomst van zzp'ers. Hogescholen functioneren in een context waarbinnen altijd de kans bestaat dat zich een onverwachte capaciteitsvraag voordoet. Er is dan ook behoefte aan een zekere mate van flexibiliteit. De genoemde inperking van tijdelijke aanstellingsmogelijkheden, in combinatie met lesgevende activiteiten die hoofdzakelijk als 'dienstbetrekking' worden gekwalificeerd, leidt tot een onwerkbaar situatie.
6. In het kunstonderwijs is de kwalitatieve flexibiliteitsvraag zeer pregnant. Om de verbinding met de actuele kunstbeoefening op het hoogste niveau te waarborgen, moeten de onderwijsinstellingen elk jaar opnieuw kunnen kiezen welke kunstenaars ze bij het onderwijs betrekken. De actualiteit verandert in de kunsten snel en de vraag vanuit het onderwijs doet dat evenzeer. Door de wisselende belangstelling van studenten, in combinatie met de vaak één-op-één-relatie die er in dit soort onderwijs is tussen docent en student, brengen vaste aanstellingen in het kunstonderwijs grote risico's met zich mee. Docenten kunnen uit de gunst van de studenten raken, door welke oorzaak dan ook. Denk bijvoorbeeld aan een omslag in de populariteit van de betreffende discipline of het instrument, aan een vastlopende ontwikkeling van de kunstenaar in kwestie of aan fysieke klachten bij de lesgever. Bij vaste aanstellingen leidt dit tot onaanvaardbare personele kosten, want deze personen blijven op de loonlijst staan terwijl ze niet de productiviteit leveren waarvoor ze zijn aangenomen. Gezien hun specialistische achtergrond zijn ze vaak niet in te zetten voor een andere taak. Op het moment dat zowel de

mogelijkheid voor het aangaan van een tijdelijke aanstellingen als de mogelijkheid van een overeenkomst van opdracht worden beperkt, ontstaat een samenloop die niet alleen leidt tot een onwerkbaar situatie, maar ook tot ondoelmatige besteding van overheidsmiddelen.

Kortom, het huidige fiscaal-juridische kader voor zzp'ers onderkent de meerwaarde van actuele kennis en ervaring uit de beroepspraktijk onvoldoende. Eenzijdig koersen op het bestaande formeel-juridische kader gaat ten koste van de kwaliteit van het onderwijs en de aansluiting van het hbo op de beroepspraktijk. Daarnaast verhindert het een doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Om de docent-beroepsbeoefenaar voor het hoger beroepsonderwijs te kunnen behouden heeft de sector behoefte aan fiscale regelgeving die de lesgevende activiteiten van de zelfstandige beroepsbeoefenaar die slechts een beperkt deel van zijn tijd aan lesgeven besteedt, kwalificeert als verricht vanuit ondernemerschap. Dan wel aan een kader dat voldoende ruimte biedt voor een zodanige interpretatie van die regelgeving. Het feit dat de zzp'er voor de lesinhoud gebonden is aan een lesprogramma van de hogeschool mag daaraan geen afbreuk doen. Als binnen het huidige fiscaal-juridische kader niet de ruimte bestaat om de docent-beroepsbeoefenaar in zijn relatie tot de hogeschool als ondernemer te kwalificeren, ook als de lesinhoud niet volledig door hem wordt bepaald, pleit de Vereniging Hogescholen ervoor de wet- en regelgeving hierop aan te passen. Tot die tijd moet voorkómen worden dat in de uitvoering voorbij wordt gegaan aan de dagelijkse praktijk van hogescholen, waarbij studenten goed onderwijs vragen, onderwijsinstellingen daarvoor gebruik moeten maken van actuele kennis uit de praktijk en zelfstandigen hun kennis graag vanuit ondernemerschap willen overdragen.