

Vergaderjaar 2020–2021

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 1075

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 15 september 2021

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de brief van 18 mei 2021 over het bericht dat de rechtbank opnieuw bevestigt dat Deliveroo-bezorgers gewoon werknemers zijn.

De vragen en opmerkingen zijn op 23 juni 2021 aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voorgelegd. Bij brief van 10 september 2021 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Peters

Adjunct-griffier van de commissie,
Blom

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de minister

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie	2
Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie	6
Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie	8
Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie	13

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

VVD 1

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het antwoord op de vragen van het lid Gijs van Dijk over het bericht dat de rechtbank opnieuw bevestigt dat Deliveroo-bezorgers gewoon werknemers zijn (Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2789), zij hebben hierover nog een aantal vragen en opmerkingen. Allereerst is er inmiddels sprake van twee rechterlijke uitspraken rondom bezorgers van bezorgplatformen. Eén, zoals aangehaald door de heer Gijs van Dijk, waar Deliveroo-bezorgers in zijn totaliteit als werknemers worden gezien, en een tweede over een individuele bezorger die daarentegen wel als ondernemer werd aangemerkt en aan wie geen vast arbeidscontract moest worden aangeboden. Hoe duidt de Minister deze twee uitspraken? Is de Minister op de hoogte van het feit dat er ook veel zelfstandige bezorgers zijn die juist geen vast arbeidscontract willen, en deze bezorgdiensten als flexibele bijbaan inzetten?

Het is mij inderdaad bekend dat er enerzijds (maaltijd)bezorgers zijn die eraan hechten een vaste arbeidsovereenkomst te hebben en dat er anderzijds bezorgers zijn die veel vrijheid en flexibiliteit wensen. Als de tussen partijen overeengekomen rechten en verplichtingen, zoals de organisatie en uitvoering van de werkzaamheden, echter de kenmerken van een arbeidsovereenkomst heeft, dan is er sprake van een arbeidsovereenkomst (zie verder hieronder). Overigens kan ook in een arbeidsovereenkomst worden afgesproken dat het contract tijdelijk is of dat er een zeer beperkt of flexibel aantal uren per week wordt gewerkt. Ook binnen een arbeidsovereenkomst kan dus een grote mate van flexibiliteit worden afgesproken.

Het is in principe niet aan de Minister van SZW om te verklaren waaruit verschillen in uitspraken ontstaan. Voor wat betreft de duiding van de Deliveroo-uitspraken waar u in uw vraag aan refereert, wil ik wel het volgende aangeven. De feitelijke omstandigheden waarover in deze zaken¹ is geoordeeld zijn niet hetzelfde. Daarnaast zou het kunnen zijn dat de twee bedoelde uitspraken van elkaar verschillen door het feit dat in de tussentijd door de Hoge Raad op 6 november 2020 arrest gewezen is in de zaak gemeente Amsterdam/X (ECLI:NL:HR:2020:1746). De Hoge Raad heeft hierin aangegeven dat bepalend voor de kwalificatievraag is of de overeengekomen rechten en plichten aansluiten bij de wettelijke omschrijving van de arbeidsovereenkomst, oftewel arbeid, loon en gezagsverhouding. Als aan deze kenmerken is voldaan, is sprake van een arbeidsovereenkomst, ongeacht de intentie van partijen en ongeacht de naam die partijen aan het contract gegeven hebben.

De uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam (d.d. 16 februari 2021) is op dit moment de meest recente uitspraak. Tegen deze uitspraak zou – voor

¹ Hof Amsterdam 16 februari 2021 (ECLI:NL:GHAMS:2021:392) en Rechtbank Amsterdam 23 juli 2018 (ECLI:NL:RBAMS:2018:5183)

zover bekend – door Deliveroo wel beroep in cassatie zijn ingesteld, wat tot gevolg heeft dat de Hoge Raad hierover ook nog zal oordelen.

VVD2

Daarnaast vragen deze leden zich af aan welke voorwaarden een zelfstandige zonder personeel (zzp'er) zou moeten voldoen om wel als zelfstandig bezorger te kunnen werken. Welke vrijheden moeten mensen hebben om zelfstandig te kunnen werken? Op welk moment worden deze vrijheden beperkt?

Binnen het Nederlandse stelsel speelt de dwingendrechtelijke werking van het arbeidsrecht voor de kwalificatie van de arbeidsrelatie een belangrijke rol. Dit betekent dat de wet voorschrijft dat als er sprake is van een verplichting om persoonlijke arbeid te verrichten voor loon en in ondergeschiktheid (onder gezag) van een ander er op basis van een arbeidsovereenkomst wordt gewerkt.² Deze dwingendrechtelijke werking is overigens geen uniek kenmerk van het Nederlandse arbeidsrecht, maar geldt – op grond van het Europese werknemersbegrip – ook in de rest van de Europese Unie. Dit betekent dat een werkende alleen buiten dienstbetrekking³ kan werken als de afspraken en de feitelijke werkzaamheden niet voldoen aan de wettelijke definitie van de arbeidsovereenkomst. Een van de voorwaarden hiervoor is, zowel in de Nederlandse als Europese context, dat geen sprake is van werken onder gezag. Door de jurisprudentie is deze open norm verder ingevuld. Daarnaast kan nog sprake zijn van een fictieve dienstbetrekking. In het geval van een fictieve dienstbetrekking is een werkende volgens de wet een werknemer ondanks dat zij niet voldoet aan bovengenoemde criteria voor de arbeidsovereenkomst. Per 1 januari 2019 is een uitgebreide toelichting toegevoegd aan het Handboek Loonheffingen waarin wordt beschreven welke indicaties – in het kader van het inhouden en afdragen van loonheffingen – wijzen op de aanwezigheid van gezag en een dienstbetrekking, welke indicaties juist wijzen op werk dat buiten dienstbetrekking kan worden gedaan vanwege de afwezigheid van gezag en wanneer er sprake is van een fictieve dienstbetrekking. Als er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst of een fictieve dienstbetrekking heeft een werkende de vrijheid om buiten dienstbetrekking te werken. Deze vrijheid wordt niet beperkt.

VVD3

Daarnaast hebben de leden van de VVD-fractie ook nog vragen naar aanleiding van de situatie in het Verenigd Koninkrijk waar, naast werknemers en zelfstandig ondernemers, sprake is van een derde categorie. Hoe kijkt de Minister naar deze derde categorie? Is er gekeken om een soortgelijke categorie in Nederland te creëren? Zo nee, waarom niet? Deelt de Minister de mening dat er op een moderne arbeidsmarkt ook ruimte moet zijn om modern te werken, ook als dat niet direct in de categorie werknemer of zelfstandig ondernemer valt?

Ik deel de mening dat er op een moderne arbeidsmarkt ruimte moet zijn om modern te werken. De vraag is evenwel of daarvoor, naast de verschillende contractvormen die er momenteel al zijn, nog nieuwe contractvormen nodig zijn om dat te accommoderen. Specifiek voor de vraag of een derde categorie voor werkenden, toegevoegde waarde zou kunnen hebben, geldt dat de Commissie Regulering van werk in haar rapport ook aandacht besteedt aan de mogelijkheid van een zogenoemde

² Artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek

³ In het arbeidsrecht wordt gesproken over een arbeidsovereenkomst, in de fiscaliteit over een dienstbetrekking. De termen worden hier afwisselend gebruikt.

«tussencategorie».⁴ De Commissie is evenwel van oordeel dat zo'n categorie in de praktijk leidt tot (extra) grensdiscussies en onhelderheid over het wettelijk kader en eveneens de mogelijkheden tot oneigenlijk gebruik vergroot⁵, bijvoorbeeld doordat werkenden met een economisch afhankelijke positie in deze categorie gedwongen worden. Het is uiteindelijk aan een nieuw kabinet om tot besluitvorming over te gaan naar aanleiding van het rapport van de Commissie Regulering van Werk.

VVD4

De leden van de VVD-fractie waarderen de aankondiging van de Minister om te komen tot een uitwerking van een rechtsvermoeden van het bestaan van een arbeidsovereenkomst voor platformwerkers. Zij zijn benieuwd op welke termijn de Minister een concept daarvan kan delen met de Kamer.

In de kabinetsreactie op de adviezen van de Commissie Regulering van werk⁶ en de WRR van november 2020⁷ is inderdaad aangekondigd dat het kabinet een start zal maken met de uitwerking van de vraag of en hoe een rechtsvermoeden bij platformwerk geoperationaliseerd kan worden. Daarbij is tegelijkertijd aangegeven dat het huidige, inmiddels demissionaire, kabinet de eventuele implementatie van een dergelijke maatregel niet ter hand zal nemen. Het antwoord op de vraag of en hoe een rechtsvermoeden de positie van platformwerkers in de praktijk daadwerkelijk kan versterken, strekt er dan ook toe een toekomstig kabinet in staat te stellen geïnformeerd een afweging te kunnen maken over een dergelijke maatregel.

In dit kader is een aantal maanden geleden gestart met een onderzoek naar hoe een maatregel die platforms in beginsel aanmerkt als werkgever – mits er voldoende indicaties van gezagsuitoefening over de platformwerker zijn – vormgegeven zou kunnen worden. Indien sprake is van voldoende indicaties van gezag geldt voor het platformbedrijf in een concrete arbeidsrelatie het uitgangspunt «werkgever, tenzij». Bij het vormgeven van een dergelijke maatregel is het van belang specifieke en toetsbare criteria te hanteren, zodat platforms, werkenden en uitvoering een inschatting kunnen maken of in een concrete situatie al dan niet sprake is van een platform en al dan niet van voldoende indicaties van gezag. Bij een weerlegbaar rechtsvermoeden geldt ook dat het platform in rechte het werkgeverschap succesvol kan betwisten als het aantoonbaar dat in een concrete casus niet op basis van een arbeidsovereenkomst met de platformwerker wordt gewerkt. Bij de inventarisatie of een dergelijke maatregel behulpzaam zou kunnen zijn, wordt uiteraard aandacht besteed aan de vraag in hoeverre een dergelijke maatregel effectief de positie van platformwerkers in de praktijk kan versterken of het zodanig vorm te geven is dat publieke toezichthouders hier ook effectief een beroep op zouden kunnen doen.

Over zowel de eventuele vormgeving van een dergelijke maatregel als over de te verwachten effectiviteit is inmiddels met een aantal relevante partijen gesproken (experts en stakeholders, waaronder onder meer ook platformbedrijven). Daarnaast is op ambtelijk niveau gesproken met de

⁴ De Commissie Regulering van Werk noemt hier zelf de opties ondernemers- of zelfstandigenovereenkomst. Zie ook pagina 71 van het eindrapport van de Commissie Regulering van Werk (23 januari 2020).

⁵ Bijlage bij Kamerstuk 29 544, nr. 970

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 29 544, nr. 970

⁷ Rapport «Het betere werk -de nieuwe maatschappelijke opdracht», WRR, november 2020. Zie ook: <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2020/01/15/het-betere-werk>

Europese Commissie over een mogelijke platformmaatregel, onder meer over de Europeesrechtelijke houdbaarheid ervan. Daarbij is interessant dat in de Europese context intussen ook gedachtevorming plaatsvindt over een rechtsvermoeden bij platformwerk.

Zowel de ambtelijke inventarisatie van de mogelijkheden en onmogelijkheden rondom een eventuele platformmaatregel als de gesprekken met experts, stakeholders en de Europese Commissie, hebben geleid tot veel relevante informatie en beter zicht op de (on)mogelijkheden van een «werkgever, tenzij» benadering bij platformwerk. Vooralsnog is er echter geen sprake van een volledig uitgewerkte concrete concept-maatregel die «op de plank ligt». Dit onder meer vanwege de nog openstaande vraag langs welke wegen een dergelijke maatregel het meest effectief geoperationaliseerd kan worden. Het opnemen van een wettelijk uitgangspunt van werkgeverschap bij (bepaalde vormen van) platformwerk versterkt weliswaar de rechtspositie van de platformwerker, maar tegelijkertijd geldt dat platformwerkers erg terughoudend kunnen zijn om hun rechtspositie ook daadwerkelijk te claimen, juist vanwege hun soms kwetsbare positie. De effectiviteit van de maatregel zou daarom worden vergroot als publieke toezichthouders hier effectief een beroep op kunnen doen. Het is evenwel nog de vraag of en hoe het (juridisch) mogelijk is het rechtsvermoeden zodanig vorm te geven dat publieke toezichthouders hier effectief een beroep op zouden kunnen doen. Gelet op onder meer deze uitdagingen wordt momenteel nog bezien of en op welke manier de effectiviteit van de platformmaatregel kan worden vergroot.

VVD5

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd hoeveel Deliveroo-bezorgers en andere platformwerkers op basis van de uitspraak van het Hof een arbeidsovereenkomst opeisen en wat er met deze eisen in de praktijk gebeurt. Is de Minister bereid om deze informatie te verzamelen en gebundeld aan de Kamer te doen toekomen, zodat de Kamer dit mee kan nemen in de wegingen rondom het voorstel van de Minister?

De rechtspraak en andere casuïstiek uit de (rechts)praktijk wordt in principe altijd gemonitord en bezien op eventueel relevante aspecten voor de beleidsvorming. Ik zal dan ook volgen hoe er in de rechtspraktijk gereageerd wordt op de uitspraak van het Hof en in hoeverre werkenden inderdaad een arbeidsovereenkomst opeisen. Deze informatie wordt meegenomen bij de ontwikkeling en vormgeving van een eventuele platformmaatregel. Relevante beslisinformatie zal uiteraard gedeeld worden met de Kamer zou een toekomstig kabinet een dergelijke maatregel voorstellen.

VVD6

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd of de Minister in de beoordeling en handhaving bij de kwalificatie van de arbeidsrelatie ook een rol ziet voor de Inspectie SZW. Kan de Minister zijn wegingen daarbij meenemen in de aangekondigde uitwerking? En kan hij aangeven welke toetsingskaders de Inspectie SZW daarvoor nodig heeft en hoe deze tot stand komen? Is de Minister het eens dat daarvoor specifieke en uitvoerbare criteria nodig zijn, dus niet zozeer een bepaald uurtarief (wat onuitvoerbaar is gebleken), maar dat door het platform opgelegde afspraken rondom bereikbaarheid, beschikbaarheid, werkroosters etc. onderdeel moeten zijn van dergelijke toetsingskaders?

De Inspectie SZW houdt risicogericht en programmatisch toezicht op de naleving van de arbeidswetten zoals de Wet minimumloon en minimum-

vakantiebijslag (Wml), de Wet arbeid vreemdelingen en de Arbeidstijdenwet (Atw). Wanneer het toezicht op de arbeidswetgeving dat noodzakelijk maakt wordt onderzoek gedaan naar mogelijke schijnzelfstandigheid. Schijnzelfstandigheid is geen zelfstandig beboetbaar feit. Bij een onderzoek naar naleving van de arbeidswetgeving worden alle relevante feiten en omstandigheden in ogenschouw genomen. Het arbeidsrechtelijk normenkader inzake eerlijk, gezond en veilig werk is hierbij leidend.

Thans wordt nader onderzocht hoe het «werkgever, tenzij»-uitgangspunt voor platformen kan worden vormgegeven. Onder verwijzing naar het antwoord op VVD4 geldt inderdaad dat een wettelijke platformmaatregel logischerwijs waar mogelijk criteria bevat die zo specifiek en toetsbaar mogelijk zijn, zodat platforms, platformwerkers een inschatting kunnen maken of zij onder de werking van de maatregel vallen. Daarnaast geldt dat de criteria voor uitvoeringsorganisaties handhaafbaar moeten zijn. Ik ben het met de leden van de fractie van de VVD eens dat afspraken over bereikbaarheid en beschikbaarheid etc., die – ook in het Europees recht – wijzen op een gezagsrelatie onderdeel van de criteria zouden kunnen uitmaken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben nog enkele aanvullende vragen bij de beantwoording van vragen over het bericht dat de rechtbank opnieuw bevestigt dat Deliveroo-bezorgers werknemers zijn.

D66 1

De leden van de D66-fractie vragen wat de stand van zaken is rond het uitwerken van het rechtsvermoeden rondom platformwerk. Deze leden vragen wat de overwegingen waren om toch te besluiten dat het van toepassing verklaren van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) op bepaalde vormen van platformwerk niet haalbaar bleek. Deze leden vragen of een groot deel van het platformwerk niet als driehoeksrelatie kan worden gezien, als het algoritme van het platform bepalend is voor welke werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd. Deze leden vragen ook of de Minister nader toe kan lichten dat als het werk door particulieren wordt gedaan, gelijkstelling van arbeidsvoorwaarden geen verbetering vormt.

In de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Regulering van Werk is opgemerkt dat het van toepassing verklaren van de Waadi op (bepaalde vormen van) platformwerk niet voor de hand ligt.⁸ Aan deze conclusie liggen meerdere overwegingen ten grondslag. Ten eerste zijn er bij platformwerk weliswaar vaak drie of zelfs vier partijen te identificeren – namelijk (het algoritme van) het platform, de werkende, de consument, en soms een leverancier zoals een restaurant – maar is er niet altijd een arbeidsrelatie tussen de werkende en de consument of de leverancier. Als iemand via een platform producten bezorgt, zijn de consument en de leverancier bijvoorbeeld vaak zo beperkt bij de uitvoering van het werk betrokken dat de arbeidsrelatie feitelijk vaak uit slechts twee partijen bestaat: het platform en de bezorger. Ook jurisprudentie wijst in die richting⁹. Aangezien de Waadi gericht is op het reguleren van arbeidsrelaties met drie partijen, past het instrumentarium van de Waadi niet goed bij arbeidsrelaties met twee partijen.

⁸ Kamerstuk 29 544, nr. 1028.

⁹ Zie bijvoorbeeld Hof Amsterdam 16 februari 2021 (Deliveroo) ECLI:NL:GHAMS:2021:392

De tweede overweging is dat in sommige gevallen waarbij platformwerk in een driehoeksrelatie wordt verricht, de derde partij – oftewel de partij die de arbeid afneemt – een particulier is. Vaak wordt dan de regeling dienstverlening aan huis toegepast. De Waadi, die voor een belangrijk deel gericht is op het waarborgen van gelijke beloning van werkenden ten opzichte van werkenden bij de inlenende partij, biedt dan weinig meerwaarde. Er is dan immers geen cao-beloning die kan worden toegepast of ander personeel waarmee de beloning kan worden vergeleken. Ook in die situaties biedt de Waadi slechts beperkte meerwaarde.

De derde overweging is dat de Waadi, zelfs in die gevallen waarin het Waadi-instrumentarium volledig tot zijn recht zou komen, geen oplossingen biedt voor enkele veelgenoemde knelpunten bij platformwerk. Weliswaar gelden dan onder andere de loonverhoudingsnorm, het belemmeringsverbod en het verbod op tegenprestatie van de arbeidskracht, maar daarmee geldt nog geen arbeidsrechtelijke bescherming en geen verzekering tegen werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid.

Tot slot is het niet onwaarschijnlijk dat juist in die gevallen waarin het Waadi-instrumentarium meerwaarde zou hebben, de Waadi soms al van toepassing is. In die gevallen kunnen werkenden zich daar al op beroepen en kunnen zij, indien zij zelf of sociale partners daar om verzoeken, zich daar reeds in laten ondersteunen door onderzoek van de Inspectie SZW.

D66 2

De leden van de D66-fractie vragen hoe het staat met de uitwerking van het rechtsvermoeden voor platformwerkers, en of er al een gesprek met de Europese Commissie heeft plaatsgevonden over de Europese houdbaarheid daarvan.

Zie hiervoor de beantwoording van VVD4.

D66 3

De leden van D66-fractie vragen of de Minister nader kan ingaan op de consultatie van de Europese Commissie over collectief onderhandelen en het mededingingsrecht. De Minister verwees eerder in het debat over de Formele Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid van 14 juni (Kamerstuk 21 501–31, nr. 619) naar verschillen tussen Directoraat- generaal Competition en Directoraat- generaal Employment. In de impact assessment worden verschillende groepen zzp'ers onderscheiden die mogelijk extra bescherming nodig hebben op de arbeidsmarkt: alleen de zelfstandigen die via een digitaal platform werk verrichten, of ook een deel van de zzp'ers die aan bedrijven (met enige omvang) hun diensten leveren, eventueel bepaalde vrije beroepen uitgezonderd. Deze leden vragen in dat kader of de Minister zou kunnen reflecteren op dit onderscheid en of dit behulpzaam kan zijn bij het onderscheiden van (schijn-)zelfstandigen, niet alleen binnen het mededingingsrecht.

Het maken van onderscheid tussen verschillende – groepen – zelfstandigen is iets waar bij het maken van beleid oog voor moet zijn. Dé zzp'er bestaat immers niet. Ook wordt in het bijzonder gekeken naar zelfstandigen die via een digitaal platform werk verrichten, waarbij bekeken wordt of een dergelijk onderscheid behulpzaam kan zijn voor deze specifieke groep.

Tegelijkertijd brengt het maken van extra onderscheid binnen zzp'ers voor het maken van beleid risico's met zich mee. Hierdoor worden immers nieuwe grenzen gecreëerd en daarmee wordt strategisch gedrag in de

hand gewerkt. Ook leidt dit tot extra administratieve lasten en tot nieuwe complexiteit in het toezicht en de handhaving. Tot slot kan bij het maken van onderscheid niet voorbij worden gegaan aan het gezagscriterium, dat ook Europeesrechtelijk van belang is. Ook wanneer langs de in vraag beschreven lijnen onderscheid gemaakt wordt tussen verschillende groepen zzp'ers blijft gelden dat het gezagscriterium doorgaans de doorslag geeft bij het kwalificeren van een arbeidsrelatie.

D66 4

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie of de Minister zou willen reageren op het voorstel van verschillende platforms aan de formatietafel over platformwerk, waar onder andere in wordt aangekaart dat de maatschappelijke discussie over de positie van platformwerkers vaak weinig mét platformwerkers wordt gevoerd.

Gelet op het feit dat dit voorstel van verschillende platformbedrijven gericht is aan de formatietafel, past mij terughoudendheid om hier al te concreet op in te gaan. In zijn algemeenheid is de constatering van platformbedrijven dat het huidige wettelijk kader onvoldoende voorziet in de behoeften van de veranderende arbeidsmarkt en onvoldoende een balans treft tussen flexibiliteit en bescherming in lijn met onder meer de rapporten van de Commissie Regulering van Werk en de WRR als ook met het MLT-advies van de SER. Het is echter aan een nieuw kabinet om dat wettelijk kader desgewenst aan te passen en eventueel een nieuwe balans te treffen.

In zijn algemeenheid kan ik daarbij het belang onderschrijven om bij het tot stand brengen van nieuwe regels rondom werk ook oog en oor te hebben voor het perspectief en verhaal van diegenen die met de (nieuwe) regels zullen moeten werken, dit geldt zowel voor werkgever als werkenden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie constateren uit de beantwoording van schriftelijke vragen over het bericht «dat de rechtbank opnieuw bevestigt dat Deliveroo-bezorgers gewoon werknemers zijn» (Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 1950) dat de Minister weinig urgentie voelt om kwaadwillende bedrijven, zoals Deliveroo, Uber Eats en Temper die overduidelijk met schijnzelfstandigen werken, aan te pakken. Deze leden lezen in de beantwoording dat de maaltijdbezorgers, die als schijnzelfstandigen worden ingezet, het zelf mogen uitzoeken en dat zij, als kwetsbare werknemers, zelf hun recht moeten opeisen.

PVDA 1

Is de Minister het eens dat kwetsbare werknemers, als zij hun stem laten horen, het risico lopen hun werk en inkomen daardoor te verliezen? Hoe reëel vindt de Minister het dat werknemers zelf hun recht kunnen opeisen? Laten bovendien de verdragende tactieken, wraken van raadsheer etc., van Deliveroo in de rechtszaal niet zien dat het voor werknemers, zelfs met een vakbond achter zich, heel lastig is om hun recht op te eisen? Is de Minister het daarom eens dat deze werknemers steun vanuit een overheid nodig hebben en dat maaltijdbezorgbedrijven die met schijnzelfstandigen werken door de overheid moet worden aangepakt?

Ik ben het met u eens dat het voor werkenden met een kwetsbare positie in de praktijk moeilijk kan zijn om hun rechten op te eisen. Inderdaad

kunnen zij hierbij belemmerd worden door risico's die zij eventueel lopen wanneer zij die rechten opeisen. Dit geldt overigens niet alleen voor platformwerkers maar kan zich voordoen in gevallen waarin er sprake is van een geschil tussen partijen met een verschillende economische machtspositie.

Wel geldt dat werkenden kunnen worden ondersteund door een vakbond of advocaat (mogelijk via gesubsidieerde rechtsbijstand of rechtsbijstandsverzekeraar) om hun rechten op te eisen. Daarnaast kunnen ze gebruik maken van het Juridisch Loket die gratis juridisch advies aanbiedt. Het is daarnaast inderdaad van belang dat de overheid steun biedt en schijnzelfstandigheid tegengaat. Daarom is er ook van overheidswege toezicht op de naleving van fiscale, socialezekerheids- en arbeidswetgeving.

Verder is het kabinet, vanwege de specifieke kwetsbaarheden van platformwerkers, gestart met de uitwerking van de platformmaatregel mocht een toekomstig kabinet in de context van platformwerk (wettelijke) maatregelen overwegen. Zie voor de stand van zaken hiervan en de uitdagingen hierbij het antwoord op VVD4. Ten slotte wordt ten behoeve van een komend kabinet gekeken naar opties om het opeisen van het recht door werknemers te bevorderen die onder andere zijn voorgesteld in verkiezingsprogramma's, het eindrapport van de Commissie Regulering van Werk¹⁰ en door het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten¹¹.

PVDA 2

Is de Minister het verder eens met dat het feit dat deze zaak onder de civiele rechter ligt, niet hoeft te betekenen dat alles onder het fiscale en sociale zekerheidsrecht stil moet komen te vallen? Gaat de Minister het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Belastingdienst aansporen op te treden tegen Deliveroo op fiscaal en sociaal zekerheidsterrein om zodoende duizenden euro's aan misgelopen belastingen en premies te kunnen innen? Zo nee, vindt de Minister dan niet dat hij een enorm slecht signaal geeft aan goede en fatsoenlijke werkgevers die wel gewoon belasting en premies betalen?

Inderdaad hoeft een procedure bij de civiele rechter niet te betekenen dat toezicht op de naleving van het socialezekerheidsrecht en fiscaliteit stilvalt. Ook bij civiele procedures over concrete casussen, die eventueel van invloed kunnen zijn op de beoordeling van arbeidsrelaties, blijft er van overheidswege toezicht op de naleving van fiscale, socialezekerheids- en arbeidswetgeving. Bij de beantwoording van vraag 4 op de oorspronkelijke vragen van het lid Gijs van Dijk over het bericht dat de rechtbank opnieuw bevestigt dat Deliveroo-bezorgers gewoon werknemers zijn, ben ik hierop ingegaan. Ik heb daarbij de stappen toegelicht die Belastingdienst en Inspectie SZW in het algemeen nemen bij hun toezicht, ook waar het gaat om de platformbedrijven. De Belastingdienst kan onder het handhavingsmoratorium «misgelopen belastingen en premies» met terugwerkende kracht innen indien er sprake is van kwaadwillendheid. Als er sprake is van een pleitbaar standpunt, kan er geen sprake zijn van kwaadwillendheid. Zie hiervoor ook het antwoord op vraag PVDA4. Handhaving naar aanleiding van een aanwijzing die niet binnen de gestelde termijn is opgevolgd, kan met terugwerkende kracht tot het moment dat de betreffende aanwijzing is gegeven.

¹⁰ Bijlage bij Kamerstuk 29 544, nr. 970

¹¹ Bijlage bij Kamerstuk 29 861, nr. 53

UWV heeft als werknemersloket geen rol bij het optreden tegen werkgevers of opdrachtgevers. Een werkende kan bij UWV een uitkeringsaanvraag of aanvraag voor het vaststellen van de verzekeringsplicht indienen. UWV beoordeelt of deze persoon verzekerd is voor de werknemersverzekeringen en vraagt daarbij informatie op bij de werkgever over onder welke feiten en omstandigheden volgens de werkgever wordt gewerkt. Vervolgens zal UWV (als aan de eisen is voldaan) een uitkering verstrekken of een besluit over de verzekeringsplicht afgeven. Een besluit over de verzekeringsplicht wordt ook met de Belastingdienst gedeeld.

PVDA 3

Deze leden vragen de Minister om dieper in te gaan op de passage: «De Belastingdienst kan niet automatisch afgaan op een gerechtelijke uitspraak waarbij de Staat der Nederlanden geen procespartij is». Waarom zou dit volgens de Minister niet kunnen? Betekent dit dan dat de Belastingdienst enkel kijkt naar gerechtelijke uitspraken waar zij zelf bij betrokken is? Stelt de Minister hiermee dat jurisprudentie van de rechter, waar de overheid niet bij betrokken is, dus geen invloed meer gaat hebben op wetgeving? Geeft de Minister hiermee dus ook aan dat de Belastingdienst, immers geen procespartij, het Groen/Schoevers-arrest¹² niet meer volgt? Kan de Minister begrijpen dat de leden van de PvdA-fractie verbaasd zijn over deze passage en kan de Minister weerleggen dat hij wel degelijk rekening houdt met rechterlijke uitspraken, dus ook die over Deliveroo, over de praktische uitwerking van wetgeving?

Rechterlijke uitspraken zijn van belang voor zowel de uitleg van bestaande regelgeving als het toezicht op de naleving van wetgeving door publieke toezichthouders. Dit betekent dat ook de Belastingdienst zich rekenschap geeft van deze rechtelijke uitspraken bij de uitwerking van wetgeving in de praktijk.

De passage: «de Belastingdienst kan niet automatisch afgaan op een gerechtelijke uitspraak waarbij de Staat der Nederlanden geen procespartij is», doelt er enkel op dat de Belastingdienst een individuele toetsing doet van alle feiten en omstandigheden van het geval om een eigen standpunt in te nemen. Indien een bestuursorgaan een gerechtelijke uitspraak zou volgen in een specifieke casus, zonder exact te weten welke feiten en omstandigheden zijn ingebracht en getoetst, zou geen sprake zijn van een eigenstandig gemaakte zorgvuldige afweging.

PVDA 4

Verder lezen de leden van de PvdA-fractie dat «gelet op de interpretatieverschillen in beoordeling die op grond van de huidige wet- en regelgeving mogelijk zijn, kan een opdrachtgever in een geschil met de inspecteur een pleitbaar standpunt hebben dat geen sprake is van een dienstbetrekking». Is de Minister het eens dat hiermee de door de Minister bedachte term «kwaadwillendheid» een wassen neus is? Indien dit zo is, gaat u de definitie van kwaadwillendheid aanpassen, waardoor bedrijven in de maaltijdbezorging geen gebruik meer kunnen maken van schijnzelfstandigen? En indien u niet bereid bent dit te doen, hoe denkt u dan invulling te geven aan de eerder aangenomen moties van het lid Palland (Kamerstuk 29 544, nr. 935) en van het lid Pieter Heerma c.s. (Kamerstuk 34 775 XV, nr. 47), waarin expliciet wordt verzocht om maximaal te

¹² Hoge Raad, 14 november 1997, zaaknummer 16453 Groen/Schoevers (<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:1997:ZC2495>)

handhaven in de maaltijdbezorging en in de «tussentijd de mogelijkheden tot handhaven bij kwaadwillendheid wil aanscherpen»?

Het toezicht op arbeidsrelaties is, zoals aangegeven in de laatste voortgangsrapportage toezicht arbeidsrelaties, een complexe en bewerkelijke aangelegenheid. Dit houdt met name verband met wetgeving rondom de kwalificatie van de arbeidsrelatie waarbij sprake is van open normen en een zogenoemde holistische benadering: alle feiten en omstandigheden van het geval moeten in onderlinge samenhang worden beoordeeld om de aard van de arbeidsrelatie vast te kunnen stellen. Kwaadwillenden zijn opdrachtgevers die opzettelijk een situatie van evidente schijnzelfstandigheid laten ontstaan of voortbestaan. Dit betekent dat de Belastingdienst kan handhaven, indien hij de volgende drie criteria alle drie kan bewijzen:

- Er is sprake van een (fictieve) dienstbetrekking;
- Er is sprake van evidente schijnzelfstandigheid;
- Er is sprake van opzettelijke schijnzelfstandigheid.

Mede op verzoek van uw Kamer is de mogelijkheid tot handhaving reeds verruimd zodanig dat handhaving inmiddels niet meer alleen kan plaatsvinden wanneer er sprake is van kwaadwillendheid, maar daarnaast ook wanneer aanwijzingen van de Belastingdienst niet zijn opgevolgd binnen de gegeven redelijke termijn. Aanwijzingen kunnen gegeven worden in gevallen waarin de arbeidsrelatie onjuist is gekwalificeerd, zonder dat bewezen hoeft te worden dat sprake is van evidente en opzettelijke schijnzelfstandigheid.

Voor kwaadwillendheid geldt dat er een zware bewijslast bij de Belastingdienst ligt. Gelet op de interpretatieverschillen in beoordeling die op grond van de huidige wet- en regelgeving en jurisprudentie mogelijk zijn, heeft de inhoudingsplichtige in een geschil met de inspecteur meestal een «pleitbaar standpunt» dat geen sprake is van een dienstbetrekking. In dat geval kan geen sprake zijn van evidente en opzettelijke schijnzelfstandigheid, en dus geen kwaadwillendheid, ook al kan de arbeidsrelatie op zich onjuist gekwalificeerd zijn.

Ten aanzien van de moties van de leden Pieter Heerma en Palland geldt dat wanneer de Belastingdienst kan bewijzen dat sprake is van kwaadwillendheid er zal worden gehandhaafd, ook bij bedrijven in de maaltijdbezorging. Ten aanzien van het verzoek van de motie van het lid Palland om de Kamer te rapporteren over de uitvoering van het toezicht op arbeidsrelaties kan ik aangeven dat de Kamer aansluitend bij de zevende voortgangsbrief «werken als zelfstandige», de voortgangsrapportage toezicht arbeidsrelaties ontvangt.

PVDA 5

De leden van de PvdA-fractie vragen de Minister verder een uiteenzetting, in algemene zin, te geven welke acties er afgelopen jaren door de Belastingdienst zijn ondernomen in de maaltijdbezorging. Hoe vaak en wanneer is de Belastingdienst bij bedrijven in de maaltijdbezorging langs geweest? Hoeveel individuele toetsingen zijn er geweest en wanneer zijn deze gestart? Hoe ziet zo'n individuele toetsing eruit? Is deze alleen administratief of wordt er ook gekeken naar de feitelijke omstandigheden en wordt er dus ook in de praktijk gecontroleerd? Hoeveel onderzoeken zijn er door de Belastingdienst gestart? Hoeveel aanwijzingen zijn er richting bedrijven in de maaltijdbezorging geweest? Hoeveel capaciteit is er bij de Belastingdienst om te handhaven op kwaadwillendheid? Deze leden zien graag een uitsplitsing tussen administratieve handhaving en inspecties die ook in de praktijk handhaven (en zo alle omstandigheden kunnen bekijken) tegemoet. Kan de Minister aangeven of er voldoende capaciteit bij de Belastingdienst is, of dient deze te worden uitgebreid?

Hebben deze inspecties ook tijdens de coronaperiode plaatsgevonden? Zou nee, vinden deze nu wel al weer plaats?

Toezicht en handhaving

De «maaltijdbezorging» bestaat aan de ene kant uit enkele grotere platformbedrijven en aan de andere kant uit een aantal kleinere maaltijdketens en zelfstandige restaurants. Voor de grotere platformbedrijven in de maaltijdbezorging geldt dat de Belastingdienst (individueel) toezicht houdt. Voor de tweede categorie heeft de Belastingdienst geen specifieke acties/projecten in de maaltijdbezorging gedaan, maar deze vallen onder het reguliere toezicht van de Belastingdienst waarbij de wijze van toezicht wordt afgestemd op de relevante risico's en het bijbehorende gedrag van een belastingplichtige. De maaltijdbezorging is geen aparte (deel)sector, waardoor zij voor de Belastingdienst niet zichtbaar is in de systemen. Om deze reden is het niet mogelijk om aan te geven hoe vaak en wanneer de Belastingdienst bij bedrijven die maaltijden bezorgen is langs geweest. Beoordelingen door de Belastingdienst vinden op verschillende wijzen plaats. Er vindt een (administratieve) beoordeling vooraf plaats op basis van de gepresenteerde feiten en feitelijke omstandigheden bij het voorleggen van een modelovereenkomst, bij regulier vooroverleg (BFB) en bij verzoeken beschikking verzekeringsplicht. Het verkrijgen van een beeld in de praktijk gebeurt in de vorm van een bedrijfsbezoek.

Daarnaast wordt in de praktijk door middel van boekenonderzoeken de kwalificatie van de arbeidsrelaties gecontroleerd. Het boekenonderzoek is hierbij gericht op het kunnen doen van uitspraken over de aanvaardbaarheid van de aangiften loonheffingen van de onderneming. Over de aantallen bedrijfsbezoeken en boekenonderzoeken wordt gerapporteerd in de voortgangsrapportage toezicht arbeidsrelaties. Daarbij is, zoals hierboven aangegeven, geen uitsplitsing mogelijk naar specifieke aantallen voor de maaltijdbezorging. De volgende voortgangsrapportage toezicht arbeidsrelaties zal aansluitend bij de zevende voortgangsbrief «werken als zelfstandige» in het najaar aan de Kamer worden aangeboden. Overigens konden er vanwege de coronamaatregelen nauwelijks bedrijfs- en boekenonderzoeken op locatie plaatsvinden. Het toezicht vond waar mogelijk wel digitaal en op afstand plaats. Vanaf 1 juli wordt het toezicht ook weer op locatie uitgevoerd als dat in het belang is van de rechtshandhaving.

Capaciteit

Voor vooroverleg en de beoordeling van (model)overeenkomsten bestaat een structurele formatie van 30 fte. Medio 2019 en in 2020 is om het toezicht en de handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelatie te kunnen intensiveren 50 fte, respectievelijk 30 fte en 20 fte, additionele formatie toegekend voor controlespecialisten die bedrijfsbezoeken doen en boekenonderzoeken verrichten. Een deel van die 50 medewerkers is nog in opleiding zodat er op dit moment 30 fte controlespecialisten beschikbaar zijn. Vanaf het moment dat de nieuw geworven medewerkers allemaal zijn opgeleid (naar verwachting april 2022) is voor het toezicht op de kwalificatie van arbeidsrelaties voor de loonheffingen 80 fte beschikbaar. Voor deze intensivering is incidentele financiering van € 5 miljoen euro beschikbaar gesteld. Nederland kent rond de 650.000 inhoudingsplichtigen en bij alle inhoudingsplichtigen (en ook bij niet inhoudingsplichtigen) kan de kwalificatieproblematiek spelen. Dit betekent dat, ongeacht de beschikbare capaciteit voor toezicht, er altijd gerichte keuzes in de mix van instrumenten (van communicatie tot handhaving) zullen moeten worden gemaakt.

PVDA 6

Met betrekking tot de naleving van de arbeidswetgeving door de Inspectie SZW vragen deze leden hoe vaak er een bestuurlijke boete is uitgedeeld aan bedrijven in de maaltijdbezorging. Waarvoor zijn deze boetes uitgedeeld? Wordt er bovendien ook gehandhaafd in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav)?

De Inspectie SZW werkt risicogericht en programmatisch ter bevordering van eerlijk, gezond en veilig werk. Vanwege de aard en omvang van de arbeidsrisico's, zoals arbeid door minderjarigen, onderbetaling, arbeidstijden en illegale tewerkstelling is de afgelopen jaren binnen het sectorprogramma Horeca en Detailhandel een speciaal project ingericht om de naleving van arbeidswetten in de maaltijdbezorging te bevorderen. In 2020 zijn controles uitgevoerd bij 22 verschillende werkgevers. Bij elk van deze werkgevers is één of meerdere overtredingen van de arbeidswetgeving geconstateerd. Naar aanleiding hiervan zijn 11 waarschuwingen gegeven en zijn 22 boeterapporten opgemaakt voor één of meerdere overtredingen van de Arbeidstijdenwet, de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de Wet arbeid vreemdelingen. Mede met het oog op de in 2020 geconstateerde overtredingen investeert de Inspectie SZW in 2021 extra op naleving van de arbeidswetten in de maaltijdbezorging.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de antwoorden van de Minister op de vragen van het lid Gijs van Dijk, en hebben nog een aantal vervolgvragen.

GL 1

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoeveel zzp'ers er op dit moment in Nederland zijn. Zij vragen de Minister naar zijn inschatting van het aandeel zzp'ers dat volgens het arbeidsrecht eigenlijk als werknemer zou moeten worden aangemerkt, en of dit ook de groep is die de Minister aan zou merken als schijnzelfstandigen. Voorts vragen deze leden hoe groot de groep is bij wie dat nu al direct problematisch is, omdat het gebeurt om de arbeidskosten te drukken, waardoor zij zich niet kunnen verzekeren of pensioen kunnen opbouwen.

In 2019 waren er 1,6 miljoen mensen met inkomen uit werk als zzp'er. Voor circa 971 duizend mensen vormde dit inkomen uit werk als zzp'er de voornaamste bron van inkomen.¹³ Op basis van de huidige gegevens is het niet mogelijk om, binnen die groep, aan te geven wat het aantal zzp'ers is dat volgens het arbeidsrecht eigenlijk als werknemers zou moeten worden aangemerkt. Dit komt met name omdat de beoordeling afhangt van de weging van feiten en omstandigheden van een concrete casus. Het CBS houdt het aantal schijnzelfstandigen in Nederland niet bij. Wanneer ondanks het ontbreken van harde data, toch een inschatting wordt gemaakt, zijn een aantal elementen van belang. Binnen de zzp'ers kan onderscheid worden gemaakt tussen de zzp'er die producten of grondstoffen verkoopt aan klanten en de zzp'er die eigen arbeid of diensten aanbiedt aan bedrijven en/of particulieren. Bij zzp'ers die puur producten verkopen kan in principe geen sprake zijn van schijnzelfstandigheid; er kan immers geen arbeidsovereenkomst ontstaan wanneer er geen sprake is van «arbeid» voor een ander. Deze groep vormde in 2019 circa 19% van de zzp'ers.

¹³ Voorlopige cijfers 2019, CBS.

De groep zzp'ers die arbeid of diensten aanbiedt (81%) kan vervolgens onderverdeeld worden in zzp'ers die vooral voor zakelijke opdrachtgevers werken en degene die vooral voor particuliere opdrachtgevers werken. Schijnzelfstandigheid zal doorgaans sneller aan de orde kunnen zijn bij zakelijke opdrachtgevers en minder bij particuliere opdrachtgevers. Dit staat overigens los van de vraag of de werkende economische kwetsbaar is, dat kan evenzeer spelen bij zzp'ers met particuliere werkgevers. Een indicatie van het aantal zzp'ers dat vooral voor zakelijke opdrachtgevers werkt, wordt gegeven in een SEO-onderzoek naar de karakteristieken en tarieven van zzp'ers waarin aan zzp'ers wordt gevraagd of de laatste afgeronde opdracht bij een particulier opdrachtgever of een zakelijk opdrachtgever was. Circa 61% had de laatste afgeronde opdracht uitgevoerd voor een zakelijke opdrachtgever. Hierbij moet worden benadrukt dat niet gevraagd is naar opdrachten in het algemeen, maar enkel de laatste afgeronde opdracht.¹⁴ Dit leidt tot schatting van ongeveer 480.000 zzp'ers¹⁵ die eigen arbeid of diensten aanbieden aan zakelijke opdrachtgevers waarbij dit de voornaamste bron van inkomen is. Daarbij moet aangetekend worden dat het onderzoek uit 2017 stamt, en de gegevens daarmee intussen wel verouderd zijn.

De webmodule richt zich op die groep en kan een indicatie geven van het aantal schijnzelfstandigen. In de testfase van de webmodule kon in ongeveer een kwart van de gevallen de opdrachtgever een opdrachtgeversverklaring krijgen voor de in te huren zzp'er. In ruim een kwart van de opdrachten kon geen uitsluitsel gegeven worden. Bijvoorbeeld omdat experts het niet met elkaar eens zijn over de kwalificatie van de arbeidsrelatie of omdat een sector te veel maatwerk vraagt waar de webmodule geen rekening mee kan houden. In bijna de helft van de opdrachten gaf de webmodule de indicatie dienstbetrekking, wat inhoudt dat er waarschijnlijk een arbeidsovereenkomst nodig is.¹⁶ De uitkomsten van de pilot webmodule suggereren overigens dat dit percentage lager ligt dan uit de resultaten van de testfase naar voren leek te komen. Uw kamer wordt over de uitkomsten van de pilot webmodule geïnformeerd in de zevende voortgangsbrief «werken als zelfstandige».

Bij een inschatting kan daarnaast gebruik gemaakt worden van de antwoorden van de Zelfstandige Enquête Arbeid 2019 waarin onder andere startmotieven en tevredenheid van zzp'ers wordt onderzocht. Het antwoord op de vraag waarom zij als zelfstandige zijn gaan werken geeft een eerste heel ruwe indicatie. 2% van de zelfstandigen gaf aan dat hun werkgever wilde dat zij als zelfstandige gingen werken. Niet uitgesloten kan worden dat arbeidskosten een rol speelden bij de motieven «kon geen geschikte baan vinden als werknemer» (10%), «anders» (11%) en «kon meer verdienen als zelfstandige» (14%). De meest genoemde motieven voor het werken als zelfstandige lijken overigens los te staan van (de als te hoog gepercipieerde) arbeidskosten als werknemer. De meestgenoemde motieven zijn: «zocht een nieuwe uitdaging» (37%), «zelf bepalen hoeveel en wanneer ik werk» (32%) en «wilde niet (meer) voor een ander werken» (24%).¹⁷ Tegelijkertijd zeggen de motieven waarom men als zelfstandige werkt niet alles, dat men zelf van oordeel is als zelfstandige te werken, betekent niet dat daarvan volgens het wettelijk kader ook sprake van is.

De reikwijdte van de bovenstaande inschattingen laten zien hoe ingewikkeld het is om een scherpe inschatting te maken van het aantal schijnzelfstandigen. Daarbij is het tevens van belang om te melden dat

¹⁴ Bijlage bij Kamerstuk 31 311, nr. 212

¹⁵ $971,000 \times 0.81 \times 0.61 = 479,771$.

¹⁶ Kamerstuk 31 311, nr. 235.

¹⁷ Zelfstandigen Enquête Arbeid (ZEA) 2019.

schijnzelfstandigheid verdeeld is over de gehele spreiding van inkomens en zich dus niet alleen voordoet bij economisch kwetsbaardere groepen.

GL 2

De leden van de GroenLinks-fractie hebben ook een aantal aanvullende vragen over de handhaving. Zij vragen of de Minister kan aangeven hoeveel fulltime equivalent (fte) beschikbaar is bij het themaprogramma schijnconstructies bij de Inspectie SZW. Wordt de beschikbare capaciteit ook volledig voor dit doel ingezet? Zijn er nog mensen in opleiding om deze capaciteit uit te breiden?

In het regeerakkoord 2017–2021 (Kamerstuk 34 700, nr. 34) van het huidige demissionaire kabinet is 50 miljoen euro vrijgemaakt voor versterking van de handhavingsketen van het Ministerie van SZW conform het Inspectie Control Framework (ICF). Vanwege het hierbij overeengekomen ingroeipad komt de volledige 50 miljoen euro vanaf 2022 structureel beschikbaar. Een van de ICF-doelen is een verdubbeling van de inspectiedekking op eerlijk werk. De programmatische aanpak van schijnconstructies maakt hier deel van uit. Eind 2022 is de voorziene formatie voor de Inspectie SZW 1570 fte.¹⁸ Structureel 50% is bestemd voor eerlijk werk¹⁹. Op grond van de meerjarenprogrammering 2019–2022²⁰ en huidige risico-inschatting is circa 130 fte voor activiteiten van het programma Schijnconstructies, cao-naleving en fraude. Daarbij is rekening gehouden met de relatieve verhouding tussen de verschillende disciplines en functiegroepen binnen de Inspectie SZW²¹. Andere programma's zoals Transport en Logistiek en Uitzendbureaus en distributiecentra richten zich ook deels op de aanpak van schijnconstructies. Alle programma's die gericht zijn op de bestrijding van oneerlijk werk en schijnconstructies worden tot 2023 verder uitgebreid. De beschikbare middelen worden volledig ingezet voor het opleiden en inwerken van nieuwe inspecteurs en rechercheurs en daarnaast ook voor extra specialisten, projectleiders, ondersteuners, risicoanalisten etc. Gezamenlijk dragen zij bij aan de resultaten en effecten van de inspectieprogramma's waarin naast inspecties ook andere instrumenten worden ingezet zoals communicatie, druk zetten op de keten, branchebeïnvloeding en samenwerking met andere private en publieke instanties. De uitbreiding van de Inspectie SZW conform ICF loopt door tot in 2022. Gelet op de doorlooptijd van opleiden en de inwerktijd is de vuistregel dat inspecteurs en rechercheurs die in jaar n zijn geworven in jaar n + 1 operationeel inzetbaar zijn. Een deel van hen is momenteel in opleiding. De Inspectie SZW heeft een wervingsmodel opgesteld waardoor de capaciteitsinzet de komende jaren groeit naar de gewenste inzet op de verschillende domeinen in 2023.

GL 3

Voorts vragen deze leden of de Minister kan aangeven hoeveel fte op dit moment beschikbaar is en is opgeleid om te handhaven bij de Belastingdienst om te controleren of wel op de juiste manier loonheffing en sociale premies wordt afgedragen. Wordt de beschikbare capaciteit op dit moment ook volledig voor deze handhaving ingezet en zijn er nog mensen in opleiding om deze capaciteit uit te breiden? Door hoeveel fte wordt er op dit moment gehandhaafd op kwaadwillendheid? Is daar extra

¹⁸ Bijlage bij Kamerstuk 35 570 XV, nr. 12, pag. 41

¹⁹ Bijlage bij Kamerstuk 35 300 XV, nrs. 18 en 96, pag. 52

²⁰ Bijlage bij Kamerstuk 35 000 XV, nr. 10

²¹ Bijlage bij Kamerstuk 35 000 XV, nr. 10, pag. 37.

capaciteit van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) voor beschikbaar?

Voor de antwoorden op de vragen over de beschikbare capaciteit voor DBA wordt naar het antwoord op vraag 5 van de PvdA verwezen. Binnen LSI is hiervoor op voorhand geen extra capaciteit gereserveerd. Indien zich situaties voordoen zal hier wel prioriteit aan worden verbonden.

GL 4

De Minister schrijft over de sectorspecifieke benadering bij de implementatie van de webmodule. Kan de Minister aangeven hoeveel fte op dit moment beschikbaar en opgeleid is voor deze sectorspecifieke benadering? Kan de Minister dit uitsplitsen per sector?

De sectorspecifieke benadering betreft een nieuw instrument in het brede palet van toezichtinstrumenten van de Belastingdienst. Het gaat hier niet om onderzoek naar individuele belastingplichtigen in een bepaalde sector, maar om het maken van bestuurlijke afspraken tussen de Belastingdienst en vertegenwoordigers van een bepaalde sector. Net voor de coronacrisis is aan uw Kamer bericht dat gestart zou worden met de (deel)sectoren «ziekenhuizen/zelfstandige klinieken» en «grote bouwprojecten». Als gevolg van de coronacrisis heeft overleg met deze sectoren vertraging opgelopen, maar dit is inmiddels weer opgestart. Binnen de Belastingdienst houden zich enkele medewerkers hiermee bezig.

GL 5

De leden van de GroenLinks-fractie zijn benieuwd wat de opbrengsten zijn geweest van de capaciteit voor handhaving van de verschillende diensten in de afgelopen vier jaar. Kan de Minister dit nader toelichten?

Belastingdienst

De Tweede Kamer is de afgelopen jaren verschillende malen geïnformeerd over de resultaten van het toezicht en de handhaving van de Belastingdienst. Na afschaffing van de VAR en de instelling van het handhavingsmoratorium heeft de Belastingdienst zich in eerste instantie sterk gericht op het inrichten van het systeem voor de beoordeling van modelovereenkomsten. Dit betrof de beoordeling van vele duizenden modelovereenkomsten.

De introductie van de modelovereenkomsten heeft voor meer duidelijkheid en (voorwaardelijke) zekerheid bij opdrachtgevers en opdrachtnemers gezorgd. Vervolgens heeft de Belastingdienst in 2018 een toezichtplan arbeidsrelaties uitgevoerd waarover uw Kamer in 2019 (Kamerstukken 31 066 en 29 544, nr. 515) is geïnformeerd. In vervolg daarop heeft de Belastingdienst een toezichtstrategie ontworpen, uitmondend in een nieuw toezichtplan dat in de jaren 2020 en 2021 wordt uitgevoerd. Over de resultaten hiervan bent u voor het eerst geïnformeerd in november 2020 (Kamerstukken 31 066 en 29 544, nr. 793). In het najaar ontvangt u, aansluitend bij de zevende voortgangsbrief «werken als zelfstandige», wederom een voortgangsrapportage toezicht arbeidsrelaties. Het doel van de uitvoering van de toezichtplannen is dat de naleving wordt bevorderd en meer inzicht wordt verkregen in de nalevings- én handhavingsproblematiek.

Inspectie SZW

Het programma Schijnconstructies, cao-naleving en fraude van de Inspectie SZW besteedt bijzondere aandacht aan schijnconstructies

waaronder de aanpak van oneerlijk werk bij platforms. De afgelopen jaren zijn diverse onderzoeken uitgevoerd bij digitale platforms onder meer in de maaltijdbezorging, de distributie van pakketten en de verlening van diensten in diverse branches zoals detailhandel en de land- en tuinbouw. Daarnaast richt het programma Horeca en Detailhandel zich op de aanpak van oneerlijk, ongezond en onveilig werk in de maaltijdbezorging. In 2020 zijn bij 22 werkgevers in de maaltijdbezorging één of meerdere overtredingen geconstateerd en zijn waarschuwingen gegeven en boetes opgelegd. De Inspectie SZW zet in de diverse programma's een mix van instrumenten in waaronder voorlichting, controles, druk zetten op de keten, waarschuwingen, boetes. Zo nodig wordt het opsporingsinstrumentarium ingezet. Met als doel om een zo groot mogelijk maatschappelijk effect te creëren en de naleving van de wet- en regelgeving te vergroten. In onder meer het Jaarplan 2021 en onlangs nog in het Jaarverslag 2020 bent u geïnformeerd over de resultaten en effecten van de Inspectie SZW en van de diverse programma's.

GL 6

Voorts vragen deze leden wat er zou gebeuren als het handhavingsmoratorium per direct zou worden opgeheven. Wat zou dat betekenen voor de inzet van handhaving?

Deze leden vragen de Minister het vroegst mogelijke pad te schetsen voor het (gedeeltelijk) afbouwen van het handhavingsmoratorium. Voorts vragen deze leden of het klopt dat met het opheffen van het handhavingsmoratorium vooral zal worden gehandhaafd op het juist afdragen van sociale premies en loonheffing.

Het toezicht op arbeidsrelaties door de Belastingdienst heeft betrekking op de juiste afdracht van de verschuldigde loonheffingen (loonbelasting en sociale premies). Het opheffen van het handhavingsmoratorium betekent dat de Belastingdienst bij de handhaving van de kwalificatie van de arbeidsrelatie eventuele correcties, naheffingen en boetes ook kan opleggen zonder voorafgaande aanwijzingen te hebben gegeven. De handhaving van de kwalificatie van de arbeidsrelatie blijft, zolang er althans geen nieuwe regelgeving is, even complex en arbeidsintensief vanwege de holistische benadering en de zware bewijslast.

Mogelijk dat opdrachtgevers door het opheffen van het moratorium zich uit eigen beweging meer compliant zullen gedragen, maar dat is op voorhand niet met zekerheid te zeggen. De bestaande grote verschillen tussen zelfstandigen en werknemers (sociale zekerheid en fiscaal) blijven namelijk een belangrijke prikkel vormen om buiten dienstbetrekking te willen werken, zowel voor opdrachtgevers als opdrachtnemers. Het opheffen van het moratorium kan in de markt en maatschappij de nodige onrust veroorzaken zolang er veel onduidelijkheid blijft bestaan over de uitleg van de geldende wet- en regelgeving. Opdrachtgevers kunnen terughoudend en onzeker worden in het verstrekken van opdrachten. Die onrust en onzekerheid kunnen zich ook vertalen in een stroom van vragen en verzoeken van opdrachtgevers en opdrachtnemers aan de Belastingdienst op zoek naar zekerheid.

Indien het nieuwe kabinet als onderdeel van een pakket arbeidsmarktmaatregelen het handhavingsmoratorium stapsgewijs wil afschaffen, zal de Belastingdienst de uitvoeringsgevolgen daarvan, inclusief de benodigde capaciteit, door middel van uitvoeringstoetsen in kaart brengen. Voor een effectieve handhaving is zoals de Commissie Regulering van Werk in haar rapport heeft geadviseerd wijziging van wet- en regelgeving nodig. Meer concreet betekent dit het verkleinen van de verschillen tussen werknemers en zelfstandigen (voor het arbeidsrecht, de sociale zekerheid en fiscaliteit) en het geven van meer duidelijkheid over

de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Besluitvorming hierover is aan een nieuw kabinet. Dat geldt ook voor het verder (gefaseerd) afbouwen van het handhavingsmoratorium. In de vorige (zesde) voortgangsbrief «werken als zelfstandige»²² is aangekondigd dat besluitvorming in elk geval niet voor 1 oktober 2021 zou plaatsvinden, inmiddels is duidelijk dat besluitvorming hierover aan een nieuw kabinet zal worden overgelaten.

GL 7

Verwacht de Minister ook een effect van de webmodule op de wijze waarop mensen werken binnen het arbeidsrecht?

De beoogde webmodule is erop gericht duidelijkheid en voor zover mogelijk zekerheid te geven over de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen. De webmodule kan opdrachtgevers aan het denken zetten over een juiste invulling van de arbeidsrelatie. Wordt een indicatie dienstbetrekking afgegeven dan heeft dit geen rechtsgevolgen. Echter, de kans dat daadwerkelijk sprake is van een dienstbetrekking is reëel en de opdrachtgever doet er dan ook verstandig aan om bij een indicatie dienstbetrekking te bezien of de wijze waarop de arbeidsverhouding is vormgegeven, moet worden herzien. Dit kan er ook toe leiden dat hij ervoor kiest de opdrachtnemer/werknemer in dienst te nemen. Als hij geen actie onderneemt, is de kans aannemelijk dat hij in strijd met de wet handelt en dat bij een reguliere controle of bij een gang naar de civiele rechter door bijvoorbeeld de opdrachtnemer/werknemer wordt vastgesteld dat sprake is van een dienstbetrekking, met alle gevolgen van dien. Het kabinet is zich ervan bewust dat een gang naar de rechter voor alle partijen een bezwaarlijk perspectief is. De webmodule kan juist daarom behulpzaam zijn bij het op juiste wijze vormgeven van de arbeidsrelatie.

GL 8

Wat zijn de randvoorwaarden om handhaving weer volledig op te kunnen starten in termen van capaciteit bij de verschillende diensten? Hoeveel tijd is nodig om aan deze randvoorwaarden te voldoen? Hoeveel extra fte is bij de Belastingdienst en de Inspectie SZW nodig om weer volledig te handhaven, op zowel kwaadwillendheid en schijnconstructies, als op loonheffing en de inning van sociale premies? Bij welke uitkomst van de pilot van de webmodule is het wat u betreft niet mogelijk om te starten met handhaving? Wat gebeurt er in dat geval?

Als onderdeel van een pakket aan arbeidsmarktmaatregelen zou het handhavingsmoratorium stapsgewijs volledig kunnen worden opgeheven. Voor een effectieve handhaving is, zoals de Commissie Regulering van Werk in haar rapport heeft geadviseerd, wijziging van wet- en regelgeving nodig. Meer concreet betekent dit het verkleinen van de verschillen tussen werknemers en zelfstandigen (voor het arbeidsrecht, de sociale zekerheid en fiscaliteit) en het geven van meer duidelijkheid over de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Beide helpen om toezicht en handhaving op de kwalificatie van de arbeidsrelatie minder complex en arbeidsintensief, en beter hanteerbaar te maken. Besluitvorming hierover is aan een nieuw kabinet. Dat geldt ook voor het verder (gefaseerd) afbouwen van het handhavingsmoratorium. Om de markt aan de ruimere handhavingsmogelijkheden te laten wennen zou handhaving bijvoorbeeld in eerste instantie zonder terugwerkende kracht kunnen plaatsvinden. De Inspectie SZW hanteert geen handhavingsmoratorium. Voor de beantwoording van de vragen over de capaciteit wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen van PvdA5.

²² Kamerstuk 31 311, nr. 236.

Voor wat betreft de webmodule: de pilot met de Webmodule beoordeling arbeidsrelatie wordt momenteel geëvalueerd. Over de uitkomsten hiervan wordt u in de zevende voortgangsbrief «werken als zelfstandige» geïnformeerd. Een belangrijk criterium daarbij is of de webmodule bijdraagt aan meer duidelijkheid over de bestaande wet- en regelgeving inzake de kwalificatie van de arbeidsrelatie. De evaluatie van het instrument staat daarmee in beginsel los van het handhavingsmoratorium zelf, maar kan wel een indicatie geven van de nog bestaande onduidelijkheid onder opdrachtgevers en opdrachtnemers. Zoals hierboven aangegeven is duidelijkere en uitvoerbare wet- en regelgeving wel een randvoorwaarde voor het kunnen afschaffen van het handhavingsmoratorium voor de Belastingdienst.

GL 9

Ten slotte zijn de leden van de GroenLinks-fractie van mening dat de arbeidsombudsman een belangrijke rol kan spelen bij het opeisen van de rechten van werkenden. Deelt de Minister deze mening, en kan hij aangeven wat de oprichting van een dergelijke ombudsman zou kosten en op welke termijn zo'n ombudsman het vroegst mogelijk zou kunnen zijn ingesteld?

Zowel het rapport van de Commissie Regulering van werk als de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten hebben laten zien dat het van belang is dat werknemers beter in staat worden gesteld hun rechten te effectueren. Hiertoe zijn er verschillende varianten mogelijk, waarbij bijvoorbeeld de Commissie Regulering van werk een arbeidsombudsman noemt, en het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten over een geschillencommissie spreekt. Al eerder heeft het kabinet in de kabinetsreactie²³ op het rapport van Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten erkend dat bijvoorbeeld een geschillencommissie positief kan bijdragen aan de mogelijkheden voor arbeidsmigranten en andere werknemers om hun rechten op te eisen. De verschillende varianten worden momenteel ambtelijk uitgewerkt. De kosten van de verschillende uit te werken varianten kunnen verschillen en hangen af van het bereik en de taken die een dergelijke instantie zou krijgen. Ook het tijdspad waarin een dergelijke instantie tot stand gebracht zou kunnen worden, is afhankelijk van de variant die gekozen zou worden. Te voorzien is dat minimaal 18 tot 24 maanden nodig zijn voor een wettelijke grondslag. Een eventuele oprichting van een publieke organisatie zou daarbovenop nog 6 tot 12 maanden in beslag nemen. Een besluit over de oprichting van een dergelijke organisatie is, gezien de financiële en organisatorische consequenties, aan een volgend kabinet.

²³ Kamerstuk 29 861, nr. 55.