

Schijnzelfstandigen in de pakketbezorging

Een ambtelijke verkenning

Jan van Dommelen

1. Samenvatting

Op verzoek van de minister van SZW is in de tweede helft van 2014 een verkenning gestart naar de ontwikkelingen en problemen in de sector pakketbezorging. Aanleiding voor de verkenning waren de voortdurende berichten over de inzet van schijnzelfstandigen. De verkenning bestond uit gesprekken met alle betrokken partijen. Aan de hand van de uitkomsten wil de minister bezien of aanvullende maatregelen nodig zijn om schijnzelfstandigheid en andere ongewenste praktijken in de sector aan te pakken.

De pakketbezorging is een sector die sterk in beweging is. Bezorgers in vaste dienst worden geleidelijk vervangen door 'subcontractors' (aannemers van werk). Daarmee blijken aanzienlijke besparingen mogelijk ten opzichte van het werken met vast eigen personeel, met name wanneer die *subcontractors* zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) zijn. Er is in de sector discussie over de wenselijkheid van de inzet van zzp'ers. Het kan een middel zijn om op een efficiëntere manier het werk gedaan te krijgen: volgens hun opdrachtgever zijn zzp'ers flexibeler en klantgerichter. Ze houden beter dan vaste werknemers in de gaten wanneer de kans op een succesvolle bezorging het grootst is. Anderzijds kan het werken met zzp'ers de cao uithollen en druk creëren om de beloning naar beneden aan te passen. Bedrijven die niet met zzp'ers werken, spreken van concurrentievervalsing. Vakbonden en belangenbehartigers van de zzp'ers spreken van uitbuiting op de pakkettenmarkt. De zzp'ers zouden extreem lange werkweken maken. Ze zouden door hun opdrachtgever onder druk gezet worden, en geen kant op kunnen, omdat ze zich in de schulden hebben moeten steken om een bestelbus aan te schaffen. De beloning van de zzp'ers lijkt op het eerste gezicht boven het wettelijk minimumloon te liggen. Het probleem zit volgens de vakbonden vooral in het werkpakket en het gebrek aan sociale bescherming: de zzp'ers brengen veel meer pakketten per dag rond en houden niet genoeg geld over om zich te verzekeren tegen de gevolgen van arbeidsongeschiktheid of om aanvullend pensioen op te bouwen. Ook vragen zij zich af of de zzp'ers die in de sector actief zijn echte zelfstandigen zijn of dat hier sprake is van schijnzelfstandigheid. Daarbij wordt erop gewezen dat een aantal zzp'ers voor slechts één opdrachtgever werkt, dat ze niet zelf hun werkwijze kunnen bepalen, en niet beschikken over een NIWO-vergunning.

De NIWO-vergunning is verplicht voor ondernemers in de transportsector. Deze verplichting geldt voor voertuigen met een laadvermogen van meer dan 500 kg. Volgens diverse gesprekspartners worden bestelbussen teruggekeurd naar een lager laadvermogen, waardoor het laadvermogen op papier onder de 500 kg komt en er geen vergunning vereist is. Deze bestelbussen zouden vervolgens zwaarder worden beladen dan toegestaan. Critici van dit terugkeuren wijzen erop dat dit maar één doel kan hebben, namelijk om onder de vergunningplicht uit te komen.

Door werk uit te besteden aan andere ondernemers kunnen de grote pakketdiensten inspelen op het wisselende aanbod aan pakketten. Er wordt op gewezen dat de overheid de keuze tussen het inzetten van werknemers en het inzetten van ondernemers (*subcontractors*) in sterke mate beïnvloedt. De overheid zou zich moeten bezinnen op de consequenties die belastingfaciliteiten als de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek hebben op die afweging, en op de sociale consequenties van de keuzes die daardoor gemaakt worden. Het is denkbaar dat daarbij per sector tot andere conclusies wordt gekomen. Voor bijvoorbeeld advocaten of interim-managers liggen de (machts)verhoudingen anders dan voor pakketbezorgers. Overigens waarschuwt men ook voor het overhaast afschaffen van die belastingfaciliteiten, omdat veel zzp'ers die dankzij die faciliteiten nog net het hoofd boven water kunnen houden, dan de bijstand in worden geduwd.

De probleempercepties van de betrokkenen binnen de sector lopen op een aantal cruciale punten uiteen. Met de toezichthouders en vergunningverleners is gesproken om hun beeld van de sector te verkrijgen. Zij benadrukken dat er grote onderlinge verschillen zijn tussen de *subcontractors* in deze sector, ook onder de zzp'ers. Sommigen gedragen en uiten zich alsof ze werknemers zijn ('ik krijg geen vakantie'), anderen zijn overduidelijk echte ondernemers: ze werken voor meerdere opdrachtgevers, verkennen voortdurend nieuwe mogelijkheden en breiden waar mogelijk hun werkterrein uit. Die ondernemers zorgen voor dynamiek en vernieuwing, en zijn belangrijk voor de grote bedrijven in verband met het wisselend aanbod van pakketten. Tegelijk is duidelijk dat er een categorie kwetsbare zzp'ers is, die niet goed toegerust is voor het ondernemerschap. Alle toezichthouders zijn activiteiten gestart om meer zicht te krijgen op de feiten. Volgens de toezichthouders liggen de grootste problemen in de relatie tussen 'tussenpersonen' en de bezorgers die in opdracht van die tussenpersonen werken. Veel bezorgers denken dat ze rechtstreeks voor een grote pakketdienst werken, terwijl ze feitelijk voor een kleine ondernemer werken die het soms niet zo nauw neemt met de sociale regelgeving. De markt van deze tussenpersonen is moeilijk in kaart te brengen.

De NIWO, de instantie die de vergunningen in de transportsector verleent, heeft onderzocht in welke mate de grote pakketdiensten werken met *subcontractors* die al dan niet over een NIWO-vergunning beschikken. Bij vier bedrijven beschikten vrijwel alle *subcontractors* over de vergunning. Bij drie andere bedrijven beschikte een aanzienlijk aantal *subcontractors* niet over de NIWO-vergunning. NIWO dringt er bij deze bedrijven op aan dat ze hun werkwijze aanpassen, zodat gegarandeerd kan worden dat de wet op dit punt niet wordt overtreden.

Tot slot is in kaart gebracht welke oplossingen de diverse gesprekspartners zien voor de door hen geconstateerde problemen. De volgende oplossingen zijn voorgesteld:

- uitbreiding van de handhavingsactiviteiten door toezichthouders (of door partijen in de sector);
- een vergunningplicht voor alle zelfstandige rijders, ongeacht het laadvermogen van hun voertuig;
- een minimumtarief in de cao waaronder geen sprake kan zijn van zelfstandigheid;
- de opdrachtgevende pakketdienst verantwoordelijk maken voor de hele keten;
- de fiscale voordelen voor ondernemers verminderen of afschaffen, zodat de afweging tussen het werken met werknemers en het werken met *subcontractors* anders uitvalt.

2. Opdracht en werkwijze

Op 4 juli 2014 heeft de minister van SZW aan de Tweede Kamer gemeld dat hij een ambtelijk verkenner heeft gevraagd om de ontwikkelingen in de sector van de pakketdiensten scherper in beeld te brengen (Tweede voortgangsrapportage aanpak schijnconstructies¹). De opdracht voor de ambtelijk verkenner is om oriënterende gesprekken te voeren met alle betrokken partijen. Aan de hand van de uitkomsten van die gesprekken wil de minister 'bezien of aanvullende maatregelen nodig zijn om schijnzelfstandigheid en andere ongewenste praktijken in de pakketdienstensector aan te pakken'. Dit is het verslag van die verkenner.

De verkenning bestond uit gesprekken met grote pakketdiensten (bedrijven die grote hoeveelheden pakketten verwerken), vakbonden, vertegenwoordigers van *subcontractors* (ondernemers die in opdracht van andere bedrijven werkzaamheden verrichten, i.c. pakketten bezorgen), brancheorganisaties, departementen en anderen. De gesprekken waren erop gericht de probleempercepties van betrokkenen zo scherp mogelijk in beeld te krijgen en te verkennen of er

¹ Eerste Kamer 2013-2014, 33750 XV, blg-353543, G.

oplossingen voor de gepercipieerde problemen te vinden zijn die op een breed draagvlak kunnen rekenen. Om de probleempercepties van de direct betrokkenen te toetsen, is ook gesproken met toezichthouders en vergunningverleners, om hun bevindingen in beeld te brengen. Het gaat daarbij om: de Inspectie SZW, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Belastingdienst (BD), de Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO) en Kiwa Register. Voor de opvattingen van pakketbezorgers zelf is aangesloten bij de rapportage die de Inspectie SZW in september uitbracht op basis van gesprekken met tientallen bezorgers; er zijn met deze doelgroep geen nieuwe gesprekken gevoerd. Wel is gesproken met SubcoPartners, een belangenvereniging die naar eigen zeggen 700 *subcontractors* vertegenwoordigt.

Dit verslag van de verkenning is verder als volgt opgebouwd. Eerst wordt in paragraaf 3 een algemene beschrijving gegeven van de sector pakketbezorging. In paragraaf 4 volgt een beschrijving van het probleem schijnconstructies. Paragraaf 5 behandelt de beoordeling van werknemerschap en (schijn)zelfstandigheid vanuit de fiscale regelgeving en jurisprudentie. In paragraaf 6 worden de probleempercepties van de betrokkenen binnen de sector thematisch beschreven. Paragraaf 7 gaat in op de resultaten van de gesprekken met toezichthouders en vergunningverleners. In paragraaf 8 wordt ingegaan op oplossingen die betrokkenen zien voor de geschetste problemen.

3. Algemene beschrijving van de sector pakketbezorging

Er opereren in Nederland acht grote pakketdiensten: DHL Express, DHL Parcel, DPD, FedEx, GLS, PostNL, TNT Express en UPS. De bedrijfsmodellen van de pakketdiensten zijn onderling verschillend. In deze verkenning is met name de laatste schakel in het bedrijfsmodel van belang: het vervoer naar en de aflevering van de pakketten bij de afnemer/geadresseerde. De afnemer/geadresseerde kan zowel een particulier als een bedrijf zijn. Met betrekking tot deze laatste schakel kunnen drie bezorgmodellen worden onderkend:

- Ten eerste kan een pakketdienst de pakketten afleveren met behulp van haar eigen werknemers in dienstbetrekking.
- Ten tweede kan de aflevering plaatsvinden door middel van daartoe gecontracteerde zzp'ers.
- En ten derde kan een pakketdienst de aflevering uitbesteden aan een daartoe gespecialiseerd bedrijf. Een zodanig bedrijf heeft vaak de rechtsvorm van een VOF of BV, en wordt ook wel aangeduid als 'tussenpersoon' (omdat dit bedrijf staat tussen de pakketdienst en degene die de daadwerkelijke aflevering aan de afnemer/geadresseerde verricht) of als zmp'er (zelfstandige met personeel). Het komt ook voor dat een dergelijk bedrijf geheel of gedeeltelijk zijn bezorgwerkzaamheden uitvoert met behulp van de eigen firmanten of andere zelfstandigen; laatstgenoemde situatie wordt wel aangeduid als zms'ers (zelfstandige met zelfstandigen).

In de tweede en derde variant wordt de opdrachtnemer aangeduid als *subcontractor*. Het begrip *subcontractors/subcontracting* geeft aanleiding tot misverstanden². Het kan duiden op verschillende situaties, te weten:

- De contractverhouding tussen een pakketdienst en een tussenpersoon.
- De contractverhouding tussen een pakketdienst en een zzp'er.
- De contractverhouding tussen een tussenpersoon en een zzp'er.

² Voor de afnemers/geadresseerden is het soms onduidelijk door wie hun pakket wordt afgeleverd. Vaak denken zij dat hun pakket wordt afgeleverd door Pakketdienst X, terwijl dat in werkelijkheid misschien gebeurt door een zzp'er in opdracht van Vervoerondernemer Y. Die verwarring doet zich zelfs voor bij de bezorgers: zij denken soms dat ze de opdracht krijgen van iemand die in dienst is van Pakketdienst X, terwijl het om een zelfstandige Vervoerondernemer Y gaat.

4. Schijnconstructies

Deze verkenning richt zich op het fenomeen 'schijnconstructies' in de hiervoor genoemde laatste schakel van de bedrijfsmodellen. De schijnconstructie bestaat erin dat natuurlijke personen die pakketten vervoeren en afleveren, naar buiten worden gepresenteerd als ondernemers terwijl zij hun werkzaamheden feitelijk niet als ondernemer verrichten. We spreken dan van schijnzelfstandigen. Deze verkenning richt zich op de rol van de opdrachtgevers (de pakketdiensten en de hiervoor genoemde tussenpersonen) en van de natuurlijke personen (de zzp'ers) in dezen. De schijnconstructie kan een constructie zijn van de opdrachtgever en/of van de opdrachtnemer.

Schijnzelfstandigheid kan zich voordoen in de relatie tussen de opdrachtgevende pakketdienst en de voor haar werkende zzp'er, en in de relatie tussen tussenpersonen en voor hen werkende zzp'ers. Ook is er een risico op schijnzelfstandigheid als de 'tussenpersoon' een VOF is met vennoten die onderling niet gelijkwaardig zijn. Het risico bestaat dat de 'ondergeschikte' vennoten ten onrechte als ondernemer worden gepresenteerd.

5. Fiscaliteit

Veel bezorgers die als zzp'er actief zijn, werken met een door de Belastingdienst afgegeven Verklaring arbeidsrelatie voor winst uit onderneming (VAR-wuo). De Belastingdienst toetst periodiek of de VAR-wuo op de juiste gronden is verstrekt³. De verklaring wordt afgegeven na een aanvraag vooraf op basis van te verwachten omstandigheden. De Belastingdienst geeft een oordeel achteraf op grond van de feiten en omstandigheden zoals die zich voordoen in de praktijk, ofwel: klopt de praktijk met wat men aanvraagt?

De criteria om van ondernemerschap te spreken zijn ontwikkeld in de jurisprudentie.⁴ Afhankelijk van de omstandigheden weegt het ene criterium zwaarder dan het andere. Geen van de criteria is op zich voldoende doorslaggevend voor een finaal oordeel. Het vergt per geval een beoordeling, waarbij de weging en beoordeling van de criteria in hun onderlinge samenhang leiden tot de uiteindelijke conclusie of sprake is van een onderneming voor de inkomstenbelasting.

Wanneer de zzp'er op grond van het bovenstaande niet voldoet aan de criteria voor fiscaal ondernemerschap, dan moet worden beoordeeld of er mogelijk sprake is van een dienstbetrekking. Het gaat dan om de vraag of sprake kan zijn van een privaatrechtelijke dienstbetrekking of een daaraan gelijkgestelde betrekking, de fictieve dienstbetrekking. Indien er geen sprake is van een privaatrechtelijke dienstbetrekking en de zzp'er langer dan één maand persoonlijk arbeid verricht voor de pakketdienst, op ten minste twee dagen in de week met een beloning van ten minste 2/5

³ Er zijn in Nederland circa 500.000 VAR-houders. Er is een geautomatiseerde toetsing vooraf en een steekproefsgewijze toetsing achteraf.

⁴ Het gaat daarbij met name om de volgende elementen:

- de duurzaamheid en de omvang van de werkzaamheden;
- organisatie van kapitaal en arbeid;
- de grootte van de bruto-baten;
- de winstverwachting;
- het lopen van (ondernemers)risico ten aanzien van onder meer omzet, aansprakelijkheid, en debiteuren;
- de mate van zelfstandigheid bij het verrichten van werkzaamheden;
- de beschikbare tijd;
- de bekendheid die naar buiten aan de werkzaamheid wordt gegeven, bijvoorbeeld door het maken van reclame;
- het aantal opdrachtgevers;
- het spraakgebruik, wat in objectieve zin als zodanig wordt aangemerkt.

van het wettelijk minimumloon, dan kan zijn arbeidsrelatie beschouwd worden als een fictieve dienstbetrekking. Als er geen sprake is van fiscaal ondernemerschap en niet voldaan wordt aan de criteria om van een fictieve dienstbetrekking te spreken, kan er ook nog sprake zijn van resultaat uit overige werkzaamheden (ROW).

Bovenstaande beschrijving is een weergave van de geldende belastingwetgeving.⁵ Andere niet-fiscale wetten kennen eigen regels en kwalificaties, die tot andere en van de fiscale regelgeving afwijkende uitkomsten kunnen leiden. De Inspectie SZW toetst bijvoorbeeld op basis van de Arbeidsomstandighedenwet of de opdrachtgever verantwoordelijk gesteld moet worden voor de arbeidsomstandigheden van de opdrachtnemer. Als de opdrachtnemer onder direct gezag werkt en niet zelf de controle heeft over de condities waaronder gewerkt wordt, dan wordt de opdrachtgever voor de toepassing van de Arbeidsomstandighedenwet gelijk gesteld aan een werkgever. Voor de beoordeling door de Inspectie SZW is dan van belang of de opdrachtgever die werkgeversverantwoordelijkheid adequaat invult.

6. Probleempercepties van betrokkenen

De probleempercepties van de diverse partijen in de sector lopen uiteen. In deze paragraaf worden die probleempercepties beschreven.

Concurrentievervalsing

Centraal thema in de gesprekken met betrokkenen zijn de bedrijfsmodellen van de grote pakketdiensten. In de ogen van de meeste gesprekspartners zijn de problemen ontstaan doordat PostNL, marktleider bij de bezorging van pakketten aan particulieren, de bezorging van pakketpost geleidelijk steeds meer heeft uitbesteed aan kleine zelfstandigen, met name zzp'ers (zelfstandigen zonder personeel). PostNL is niet gelukkig met de kritiek op haar bedrijfsmodel. Het bedrijf wijst erop dat ook andere pakketdiensten gebruik maken van *subcontractors*. In de verkenning werd dat door andere grote spelers ook bevestigd. Eén pakketdienst besteedt zelfs alle bezorging uit aan *subcontractors*. Maar deze andere pakketdiensten zeggen dat ze niet werken met zzp'ers, maar met *subcontractors* met personeel, en dat ze als eis stellen dat die *subcontractors* hun personeel volgens een cao betalen. Deze pakketdiensten ervaren het als concurrentievervalsing als een concurrent voor een groot (en groeiend) deel met zzp'ers werkt tegen tarieven die onder de kostprijs liggen voor een bedrijf dat wel gebonden is aan een cao.

Niet alleen het bedrijfsmodel van PostNL wordt bekritiseerd. Bij de grootste concurrent, DHL Parcel, worden de bezorgers met een vast dienstverband betaald op basis van stukloon. Vakbonden wijzen erop dat niet na te gaan is of de bezorgers het minimumloon verdienen.

Het concurrentievoordeel van stukloonsbetaling wordt wel als geringer ingeschat dan het concurrentievoordeel van het werken met zzp'ers.

⁵ Op 20 april 2015 heeft de staatssecretaris van Financiën een voorstel voor een nieuwe systematiek aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II, 2014-2015, 34036, nr. 9). Volgens dit voorstel wordt de 'verklaring arbeidsrelatie' (VAR) afgeschaft. In plaats daarvan kunnen opdrachtgevers en opdrachtnemers aan de Belastingdienst een overeenkomst voorleggen, zodat die een oordeel kan geven over de overeenkomst. 'Partijen kunnen hieraan zekerheid ontleneren omtrent de loonheffingen.' (id., p. 2). Het kan daarbij gaan om voorbeeldovereenkomsten voor een hele sector, opgesteld door belangenorganisaties van opdrachtgevers en/of opdrachtnemers, of om overeenkomsten van individuele opdrachtgevers/opdrachtnemers. Mocht later bij een controle van de Belastingdienst blijken dat de arbeidsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer toch als (echte of fictieve) dienstbetrekking moet worden gekwalificeerd, 'dan zal de Belastingdienst aan de opdrachtgever een correctieverplichting of een naheffingsaanslag voor de loonheffingen opleggen. Of de Belastingdienst daarbij een boete kan opleggen, is afhankelijk van de omstandigheden.' (id., p. 5). Deze voornemens zijn vertaald in het wetsvoorstel Deregulering beoordeling arbeidsrelaties, dat momenteel aanhangig is in de Eerste Kamer.

Race to the bottom

Als het alleen een kwestie is van concurrentieverhoudingen, zou dan het probleem niet opgelost zijn als alle pakketdiensten met zzp'ers gaan werken? Er zou dan weer een gelijk speelveld ontstaan, doordat alle bedrijven dan (cao-)loonkosten, sociale zekerheidskosten en andere sociale wetgeving kunnen ontwijken. De vakbonden zijn hier geen voorstanders van: zo'n 'oplossing' betekent volgens hen een 'race to the bottom', waarbij de zzp'ers en de huidige werknemers uiteindelijk de dupe zijn. Elke grote opdrachtgever heeft er dan baat bij om werknemers te vervangen door zzp'ers en om de zzp'ers voortdurend onder druk te zetten om genoeg te nemen met lagere prijzen voor hun diensten, aldus de vakbonden.

Pakketdiensten die naar eigen zeggen niet met zzp'ers werken, tonen zich huiverig om met zzp'ers aan de slag te gaan. Zij vrezen dat de overheid bij strengere handhaving weinig ruimte laat om de werkwijze op deze manier in te richten. Het vergt voor deze bedrijven grote veranderingen in hun bedrijfsvoering, en zij denken dat die verandering niet duurzaam stand houdt. Zij hebben het idee dat de overheid sommige bedrijven een voorkeursbehandeling geeft. Ook wordt naar voren gebracht dat deze werkwijze sociaal onaanvaardbaar is: de zzp'ers zouden betaald worden op een niveau waarvan niet verwacht kan worden dat zij zich verzekeren voor de risico's van arbeidsongeschiktheid. Ook kunnen zij geen aanvullend pensioen opbouwen. Men heeft de indruk dat PostNL de ruimte die ontstaat door ondernemersfaciliteiten (zelfstandigenaftrek en startersaftrek) in de belastingwetgeving afroemt door lagere tarieven op te dringen.

Arbeidstijden

Vakbonden en vertegenwoordigers van de zzp'ers zijn van mening dat er niet alleen druk wordt uitgeoefend op zzp'ers om met lage tarieven genoeg te nemen, maar ook om routes te rijden die langer en zwaarder zijn dan de routes die door werknemers in vaste dienst worden gereden. Als men dergelijke zware routes weigert, zou men zijn contract verliezen. Men ziet de onderhandelingspositie van de zzp'er als zwak. Aangegeven wordt dat zzp'ers zich doorgaans in de schulden steken om een bestelbus aan te schaffen, en in veel gevallen failliet dreigen te gaan als hun enige opdrachtgever het contract verbreekt. Daardoor voelen zij zich gedwongen om langere en zwaardere routes te rijden.

Zelfstandigen die een eigen onderneming opbouwen maken vaak lange werkweken, maar volgens de vakbonden en de vertegenwoordigers van de zzp'ers verrichten de zzp'ers in deze sector veel zwaarder werk dan ze zelf wenselijk achten; ze werken vooral zo veel uren om te voorkomen dat ze hun enige opdrachtgever kwijt raken of anders met een restschuld achterblijven. Ook hebben ze het gevoel dat ze zich niet kunnen laten vervangen, en dus eigenlijk alle weken van het jaar moeten werken.

De beloning van de zzp'ers is gebaseerd op een tarief per succesvolle stop. In de berekening van dat tarief gaat hun opdrachtgever uit van een werkweek van niet meer dan 40 tot 45 uur. Die opdrachtgever bestrijdt dat de zzp'ers extreem lange werkweken maken. Ook geeft de opdrachtgever aan dat de zzp'ers zich wel kunnen laten vervangen, mits de vervanger voldoet aan de gestelde eisen.

Is het zzp-model efficiënter?

Volgens bedrijven die niet met zzp'ers werken, behaalt een bedrijf dat wel met zzp'ers werkt een voordeel op de arbeidskosten van circa 30 procent. Vakbonden schatten het voordeel nog hoger in. De vertegenwoordigers van de zzp'ers zijn van mening dat het efficiencyvoordeel voor de opdrachtgever vooral ontstaat door de zware belading en de (te) lange routes en dientengevolge te lange werkdagen. Als de bestelbussen van de zzp'ers op dezelfde manier beladen zouden worden als de bestelbussen van de vaste krachten die in dienst zijn van de opdrachtgever, dan "zouden er twee keer zoveel depots nodig zijn". Er zouden dan namelijk ook twee keer zo veel zzp'ers en twee keer zo veel bestelbussen nodig zijn. Met andere woorden: men denkt dat het zzp-model alleen efficiënter is omdat de zzp'ers meer werk verrichten zonder dat daar een extra vergoeding tegenover staat.

PostNL geeft aan dat het bedrijf niet zonder meer voor zzp'ers kiest vanwege kostenvoordelen, maar met name vanwege de grotere flexibiliteit en klantgerichtheid. Zzp'ers worden betaald per

succesvolle stop, en zij hebben daardoor een prikkel om zo efficiënt mogelijk met de tijd en de route om te gaan. Ze bouwen zelf de kennis op omtrent de buurten waar ze hun routes rijden en bepalen zelf per buurt op welke tijdstippen ze de meeste kans maken op een succesvolle bezorging. Omdat ze daarvoor beloond worden, hebben ze minder problemen met bezorging in de vroege avonduren, als meer mensen thuis zijn.

De vakbonden wijzen erop dat flexibiliteit ook met werknemers in vaste dienst te realiseren is. Zij zijn bereid om hierover het gesprek aan te gaan.

Is het zzp-model (a)socialer?

De visies op de sociale effecten van het werken met zzp'ers lopen ver uiteen. PostNL benadrukt dat het met deze werkwijze mensen aan het werk helpt aan de onderkant van de arbeidsmarkt, die op een andere manier moeilijker aan werk komen. Een belangenvereniging van zzp'ers spreekt van misbruik van mensen in een zwakke positie: door het ruime aanbod aan laagopgeleide mensen bepaalt de opdrachtgever eenzijdig de prijzen en condities waaronder het werk gedaan moet worden ("Voor jou tien anderen"). De belangenvereniging geeft aan dat deze mensen zich in de schulden hebben moeten steken om een bestelbus aan te schaffen, en daardoor afhankelijk zijn van hun opdrachtgever. "Ze beseffen niet waar ze aan beginnen." Volgens deze vereniging worden ze gelokt door de hoge beloning: elke maandag 800 tot 900 euro. Maar de zzp'ers ontdekken te laat dat het meeste geld opgaat aan vaste lasten en reserveren niet of te weinig om te voldoen aan de fiscale verplichtingen. Volgens de belangenvereniging houden ze netto hooguit 1500 euro per maand over, bij werkweken van 50 tot 60 uur. PostNL schat de nettoverdiensten ruim boven het minimumloon, als ze werkweken maken van 40-45 uur. Als de zzp'ers meer uren draaien, dan doen ze dat volgens het bedrijf vaak op eigen verzoek. Hun verdiensten liggen dan ook navenant hoger.

Overigens ligt ook de door de belangenvereniging geschatte verdiensite van 1500 euro boven het niveau van het minimumloon bij een voltijdse dienstbetrekking. Een van de ondervraagde vakbonden vergelijkt de verdiensten van de zzp'ers met die van beginnende pakketbezorgers in vaste dienst. Het probleem zit volgens deze vakbond vooral in de lange werkdagen en het gebrek aan sociale bescherming. Velen zijn niet verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid en bouwen geen aanvullend pensioen op.

Zijn de zzp'ers schijnzelfstandigen?

Diverse gesprekspartners zijn van mening dat veel *subcontractors* in deze sector, en dan met name de zzp'ers, schijnzelfstandigen zijn. Ze menen dat velen gebonden zijn aan één opdrachtgever en dat ze niet zelf kunnen bepalen hoeveel werk ze verrichten. Volgens de grote pakketdiensten hebben hun *subcontractors* wel ruimte om zelf de werkwijze te bepalen, al erkennen alle bedrijven dat daar grenzen aan zitten. De opdrachtgever bepaalt op welke dag elk pakketje bezorgd moet worden, en ze vragen aan de *subcontractors* om hun bestelbussen te voorzien van de kleuren en logo's van de opdrachtgevers. Dit is in de hele sector gebruikelijk, niet bij slechts een of twee bedrijven.

De critici wijzen erop dat de meeste zzp'ers geen NIWO-vergunning hebben en daarom over onvoldoende financiële expertise beschikken. Indien zij in een bestelwagen rijden met een laadvermogen beneden de 500 kg, hebben zij geen vergunning nodig, maar het gevolg is volgens de critici dat deze zzp'ers in veel gevallen de expertise missen om reële onderhandelingen over prijzen te kunnen voeren.

De vergunningplicht

De NIWO-vergunning (of Eurovergunning) is verplicht voor ondernemers in de transportsector. Deze verplichting geldt voor voertuigen met een laadvermogen van meer dan 500 kg. Volgens diverse gesprekspartners worden bestelbussen teruggekeurd naar een lager laadvermogen, waardoor het laadvermogen op papier onder de 500 kg komt en er geen vergunning vereist is. Deze bestelbussen zouden vervolgens zwaarder worden beladen dan toegestaan. Critici van dit terugkeuren wijzen erop dat dit maar één doel kan hebben, namelijk om onder de vergunningplicht uit te komen.

Opmerkelijk is dat PostNL naar aanleiding van een breed gedragen protest van haar zzp'ers in 2013 een akkoord met haar zelfstandige pakketbezorgers gesloten heeft, waarin staat dat PostNL de boetes voor haar rekening neemt die wegens overbelading worden opgelegd aan de zzp'ers. Volgens sommigen erkent PostNL daarmee dat ze verantwoordelijk is voor de te zware belading. De pakketbezorgers zelf kunnen het gewicht moeilijk controleren, omdat ze van PostNL geen vrachtbrief meekrijgen met het totale gewicht van de pakketten. PostNL geeft zelf aan dat ze niet kan uitsluiten dat er bussen te zwaar beladen worden. Het bedrijf zet daarom stevig in op een programma waarin de *subcontractors* worden geholpen om zich te kwalificeren voor de NIWO-vergunning. Vanaf 1 januari 2016 wil het bedrijf alleen nog zaken doen met vergunninghouders.

Zmz'ers

Een bijzonder kwetsbare groep zijn de zzp'ers die voor zmz'ers rijden (zie paragraaf 3: zelfstandigen met zelfstandigen). Volgens een van de vakbonden speelt dit zich vooral af in het zwarte circuit aan de onderkant van de arbeidsmarkt: er worden geen belastingen afgedragen, en in een aantal gevallen wordt het werk verricht door mensen met een uitkering die daar geen melding van doen bij de uitkerende instantie. De opdrachtgever zou de ogen sluiten voor deze praktijken: zzp'ers krijgen veel meer pakketten mee dat ze zelf kunnen bezorgen, dus de opdrachtgever moet volgens deze vakbond weten dat er anderen zijn die de pakketten overnemen. Ook PostNL geeft aan zich zorgen te maken over de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van chauffeurs die rijden voor zmz'ers. Het bedrijf heeft daar geen zicht op, en vermoedt dat veel klachten over slechte betaling en slechte behandeling betrekking hebben op deze bezorgers.

Belastingfaciliteiten: zelfstandigenaftrek, startersaftrek

Hoewel er veel kritiek is op de wijze waarop zzp'ers in deze sector worden ingezet, geven alle ondervraagde vakbonden aan op zichzelf genomen geen bezwaar te hebben tegen het model van uitbesteding van reguliere arbeid aan zzp'ers, 'mits het om echte ondernemers gaat'. Er wordt wel op gewezen dat de overheid de keuze tussen het ene en het andere model (werknemerschap versus ondernemerschap) in sterke mate beïnvloedt. De overheid zou zich moeten bezinnen op de consequenties die belastingfaciliteiten als de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek hebben op die afweging, en op de sociale consequenties van de keuzes die daardoor gemaakt worden. Het is denkbaar dat daarbij per sector tot andere conclusies wordt gekomen. Voor bijvoorbeeld advocaten of interim-managers liggen de (machts)verhoudingen anders dan voor pakketbezorgers. De overheid zou zich ook volgens Transport en Logistiek Nederland (TLN) rekenschap moeten geven van de prikkels die uitgaan van fiscale bevoordeling van zzp'ers. Hoewel de brancheorganisatie (uiteraard) positief staat tegenover ondernemerschap, hecht men er ook aan om concurrentie via de lonen tegen te gaan.

Om in aanmerking te komen voor deze belastingfaciliteiten, moeten ondernemers zich bij de Belastingdienst kenbaar maken als echte ondernemers. Als zij van de Belastingdienst een Verklaring arbeidsrelatie voor winst uit onderneming (VAR-wuo) krijgen, is de opdrachtgever gevrijwaard van naheffingen. Diverse gesprekspartners hebben hun verbazing erover uitgesproken dat zzp'ers met slechts één opdrachtgever zo'n VAR-wuo krijgen van de Belastingdienst.⁶ Overigens waarschuwt men ook voor het overhaast afschaffen van die belastingfaciliteiten, omdat veel zzp'ers die dankzij die faciliteiten nog net het hoofd boven water kunnen houden, dan de bijstand in worden geduwd.

De etnische factor

Volgens de vakbonden wordt de onvrede onder de zzp'ers mede versterkt doordat zij een verschil ervaren in behandeling tussen autochtone reguliere arbeidskrachten met een vast contract, en allochtone flex-krachten zonder rechten. In de beleving van allochtone zzp'ers ligt in deze

⁶ In paragraaf 5 is er al op gewezen dat bij de beoordeling door de Belastingdienst niet één criterium de doorslag geeft.

vergelijking de nadruk niet op vast versus flexibel, maar op autochtoon versus allochtoon: men voelt zich gediscrimineerd. Het eerder genoemde breed gedragen protest van *subcontractors* had een sterk 'etnisch karakter'. Volgens de bonden was meer dan 90 procent van de protesterende zzp'ers van allochtone herkomst. Ook bij reorganisaties zouden allochtonen steeds slechter af zijn dan autochtonen, omdat zij vaker op tijdelijke dienstverbanden werken en daardoor een minder gunstige positie hebben.

PostNL ontkent dat zij allochtonen en autochtonen verschillend behandelt. In de Randstad werken veel allochtone zzp'ers, omdat allochtonen daar nu eenmaal sterk vertegenwoordigd zijn, ook als kleine ondernemers. Buiten de Randstad werken veel minder allochtonen als zzp'er, omdat die daar minder sterk vertegenwoordigd zijn. De groep zzp'ers die voor PostNL rijdt is volgens het bedrijf zeer gevarieerd.

Capaciteiten van zzp'ers

Een belangenvereniging van zzp'ers legt niet zozeer de nadruk op etniciteit, maar op een ander kenmerk dat veel zzp'ers gemeen zouden hebben: een gebrekkige opleiding en gebrekkige vaardigheden. Deze zzp'ers zouden onvoldoende bij machte zijn om te overzien waar ze bij hun bedrijfsvoering rekening mee moeten houden. Ook staan ze niet stevig in hun schoenen als het op onderhandelingen met hun opdrachtgever aankomt.

7. Toezichthouders en vergunningverleners

De probleempercepties van de betrokkenen binnen de sector lopen op een aantal cruciale punten uiteen. Met de toezichthouders en vergunningverleners is gesproken om hun beeld van de sector te verkrijgen. Zij benadrukken dat er grote onderlinge verschillen zijn tussen de *subcontractors* in deze sector, ook onder de zzp'ers. Sommigen gedragen en uiten zich alsof ze werknemers zijn ('ik krijg geen vakantie'), anderen zijn overduidelijk echte ondernemers: ze werken voor meerdere opdrachtgevers, verkennen voortdurend nieuwe mogelijkheden en breiden waar mogelijk hun werkterrein uit. Die ondernemers zorgen voor dynamiek en vernieuwing, en zijn belangrijk voor de grote bedrijven in verband met het wisselend aanbod van pakketten. Tegelijk is duidelijk dat er een categorie kwetsbare zzp'ers is, die niet goed toegerust is voor het ondernemerschap. Alle toezichthouders en vergunningverleners zijn activiteiten gestart om meer zicht te krijgen op de feiten.

Arbeidsomstandigheden en arbeidstijden

In september 2014 kwam de Inspectie SZW met een 'factsheet', waarin een somber beeld wordt geschetst van de arbeidsomstandigheden en de werkdruk bij de *subcontractors* in de sector. De Inspectie SZW komt op basis van een verkennend onderzoek tot de inschatting dat zzp'ers 50 tot 60 uur per week werken, tegenover 40 uur voor werknemers van de grote pakketdiensten en 40 tot 55 uur per week voor werknemers van *subcontractors* met personeel. De Inspectie SZW kondigde aan meer aandacht te gaan besteden aan de sector, en de grote pakketdiensten te zullen bevragen op hun plannen van aanpak in het kader van de risico-inventarisatie en -evaluatie (voorgeschreven op grond van de Arbeidsomstandighedenwet).

Naar aanleiding van de ontvangen plannen van aanpak heeft de Inspectie SZW vastgesteld dat er zich bij alle grote pakketdiensten tekortkomingen voordoen. De Inspectie SZW heeft vervolgens gesprekken gevoerd met de grote pakketdiensten, om de bedrijven in staat te stellen een toelichting te geven op hun inspanningen. Daar waar de Inspectie SZW tekortkomingen ziet, stelt zij aan de pakketdiensten eisen omtrent maatregelen die binnen een gestelde termijn moeten worden genomen. De maatregelen hebben tot doel de werkdruk en de fysieke belasting van de pakketbezorgers te verbeteren, niet alleen van de bezorgers met een dienstverband, maar ook van de bezorgers die als *subcontractors* werkzaam zijn voor de betreffende pakketdiensten. De Inspectie SZW heeft namelijk geconstateerd dat de werkwijze van de opdrachtnemers in zodanige mate wordt bepaald door de opdrachtgevende pakketdiensten dat feitelijk sprake is van werken onder gezag.

Een onderzoek van de Inspectie SZW naar de vraag of met stukloonbetaling voldaan wordt aan de eisen van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) heeft geen heldere conclusie opgeleverd. Wegens het ontbreken van een heldere norm omtrent hoeveel productie per uur geleverd kan worden, kan de Inspectie SZW niet op individueel niveau vaststellen of aan de eisen van de Wml wordt voldaan.

Ondernemerschap of (fictieve) dienstbetrekking

Naast de algemene handhavingsacties die gericht zijn op de VAR-wuo (zie paragraaf 5) heeft de Belastingdienst in het afgelopen jaar ook een inventariserend onderzoek gedaan in de sector pakketbezorging. Doel daarvan was vast te stellen in hoeverre door pakketdiensten gewerkt wordt met eigen werknemers, *subcontractors* en *sub-subcontractors* en in te schatten of pakketbezorgers die als zzp'er werken ook daadwerkelijk ondernemer zijn. Het voorlopige beeld van dit inventariserende onderzoek is divers: alle varianten die in deze verkenning worden genoemd komen voor. In verband met de geheimhoudingsplicht verschaft de Belastingdienst geen verdere inlichtingen omtrent de resultaten van haar onderzoeken.

De NIWO-vergunning

De NIWO (Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie) is een onderzoek gestart naar de mate waarin de grote post- en pakketdiensten werken met *subcontractors* die al dan niet over een NIWO-vergunning beschikken. De NIWO heeft bij de acht grote spelers in deze markt de namen opgevraagd van alle *subcontractors* waar deze bedrijven mee werken. Zeven van de acht bedrijven hebben een opgave verstrekt van *subcontractors*, de achtste bleek niet met *subcontractors* te werken. Van de *subcontractors* is vervolgens getoetst welke wel en welke niet over een NIWO-vergunning beschikken. Bij vier bedrijven beschikten vrijwel alle *subcontractors* over de vergunning. Bij de andere drie bedrijven beschikte een aanzienlijk aantal *subcontractors* niet over de NIWO-vergunning. NIWO dringt er bij deze bedrijven op aan dat ze vóór 1 januari 2016 hun werkwijze aanpassen, zodat gegarandeerd kan worden dat de wet op dit punt niet wordt overtreden.

Belading van de bestelbussen

De Inspectie Leefomgeving en Transport bereidt in het kader van haar reguliere handhavingstaak een onderzoek voor naar de belading van de bestelbussen.

Gezamenlijk beeld

De toezichthouders schetsen gezamenlijk het beeld dat de grootste problemen liggen in de relatie tussen de 'tussenpersonen' (*subcontractors* die een overeenkomst van opdracht sluiten met een grote pakketdienst, zie paragrafen 3 en 4) en de bezorgers die in opdracht van die tussenpersonen werken. Veel bezorgers denken dat ze rechtstreeks voor een grote pakketdienst werken, terwijl ze feitelijk voor een kleine ondernemer werken die het soms niet zo nauw neemt met de sociale regelgeving. De markt van deze tussenpersonen is moeilijk in kaart te brengen.

8. Voorgestelde oplossingen voor de gepercipieerde problemen

De verkenning bestond uit een reeks gesprekken met betrokkenen in de sector respectievelijk met toezichthouders en vergunningverleners. Het beeld dat de toezichthoudende en vergunningverlenende instanties hebben van de *subcontractors*, en dan met name de zzp'ers, in deze sector is zeer divers: van mensen die niet over de vaardigheden beschikken die voor ondernemerschap benodigd zijn, tot doorgewinterde en innovatieve ondernemers. Zzp'ers die niet over de juiste ondernemersvaardigheden beschikken, bevinden zich volgens de toezichthouders in een kwetsbare positie. Op grond van de Mededingingswet is het de zzp'ers bovendien niet toegestaan om gezamenlijk te onderhandelen met hun opdrachtgever: voor de ACM zou dat wijzen op kartelvorming aan de kant van de opdrachtnemers. Het beeld van de kwetsbare positie waarin

een deel van de zzp'ers verkeert, spoort met de dominante opvatting binnen de sector. De vraag is dan welke mogelijke oplossingen hiervoor te bedenken zijn.

Handhaving van bestaande regels

Vrijwel alle gesprekspartners bepleiten een uitbreiding van de handhavingsactiviteiten door toezichthouders. Diverse toezichthouders hebben daar inmiddels een begin mee gemaakt. Verwacht mag worden dat daarmee overtredingen van de geldende regels worden aangepakt. De betrokken CNV-bonden (CNV Vakmensen en CNV Overheid en Publieke Diensten) stellen voor de handhaving door de overheidsinstanties aan te vullen met handhavingsacties van partijen in de sector, op basis van sectorale afspraken.

Uitbreiding van de vergunningplicht

Vakbonden en de brancheorganisatie Transport en Logistiek Nederland (TLN) zijn het met elkaar eens dat een vergunningplicht voor alle zelfstandige rijders, ongeacht het laadvermogen van hun voertuig, wenselijk is. Zij hebben een brief gestuurd aan de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM), waarin ze dit bepleiten. Onderdeel van het voorstel is dat er minder eisen aan de vergunning gesteld worden voor voertuigen met een totaalgewicht beneden 3500 kg. Die 3500 kg is de grens voor de vergunningplicht in de Europese verordening. Boven die grens moet volgens het voorstel de huidige, uitgebreide toetsing in stand blijven, maar beneden die grens zou met een lichter regime volstaan kunnen worden.

De vakbonden voeren vooral sociale motieven aan: mensen die als zzp'er beginnen in de pakketbezorging, weten vaak niet waar ze aan beginnen, en komen na verloop van tijd in grote financiële problemen. Een toets op de vakbekwaamheid (inclusief financiële kennis die relevant is voor het zelfstandig ondernemerschap) kan deze mensen behoeden voor onaangename verrassingen.

De vakbonden zien met de ontwikkeling zoals bij de pakketdiensten een grote tweedeling in de maatschappij ontstaan, tussen de mensen die op de arbeidsmarkt een goede positie hebben en mensen die noodgedwongen moeten kiezen voor schijnzelfstandigheid, zonder te kunnen onderhandelen over de voorwaarden waaronder ze werken. Juist aan de onderkant van de arbeidsmarkt zouden arbeidsovereenkomsten moeten gelden, volgens de bonden. De vakbonden verwijzen ter onderbouwing van hun standpunten naar de onderzoeken van SOMO over de pakketdiensten ("Status: bezorgd" uit december 2012 en "Webwinkels en het sociaal beleid van hun pakketdiensten" van oktober 2014) en het onderzoek van Basis en Beleid Organisatieadviseurs ("Verdringing op de pakkettenmarkt", maart 2015).

Volgens TLN heeft de sector er behoefte aan oneigenlijke concurrentie tegen te gaan, omdat die niet in het belang is van de leden. Tot die leden horen niet alleen de grote spelers, maar ook kleine transportondernemingen, die vaak als *subcontractors* werken voor de grote spelers. Deze bedrijven vinden het belangrijk dat er volgens een cao betaald wordt. Zij ervaren hinderlijke concurrentie van niet-vakbekwame zzp'ers die tegen een laag tarief werken.

Overigens blijken niet alle leden van TLN blij met het voorstel. Drie grote pakketdiensten hebben hier expliciet afstand van genomen. Zij zijn van mening dat de zzp-constructie een schijnconstructie is. Een verplichte NIWO-vergunning voor alle zzp'ers verleent aan die constructie de schijn van legitimiteit, maar verandert niets wezenlijks aan de aard van de constructie. Die opvatting zien zij bevestigd door het voorstel om de eisen voor de vergunning te verlagen. Het 'lichter regime' komt neer op minder hoge eisen voor vakbekwaamheid en kredietwaardigheid. Het voorstel in deze vorm maakt het voor een bedrijf dat veel met zzp'ers werkt, mogelijk om op dezelfde voet door te gaan, aldus deze bedrijven.

Ook de belangenvereniging van zzp'ers SubcoPartners is niet enthousiast over het voorstel. SubcoPartners is van mening dat een uitbreiding van de vergunningplicht niets oplost, omdat zo'n uitgebreide vergunningplicht met schijnconstructies makkelijk te omzeilen is.

Minimumtarief voor zelfstandigen in cao

FNV Bondgenoten pleit voor het opnemen van een tarief in de cao van de transportsector (en in de cao's van de grote bedrijven die een eigen cao hebben) waaronder geen sprake kan zijn van

zelfstandigheid. De bedoeling hiervan is enerzijds werknemers te beschermen tegen de prijsconcurrentie van zelfstandigen, en anderzijds zelfstandigen te beschermen tegen uitbuiting. Dat tarief zou dan ongeveer moeten liggen op de loonkosten voor een werknemer, om daarmee concurrentie tussen zelfstandigen en werknemers op de arbeidsmarkt te voorkomen. De overheid zou die cao algemeen verbindend moeten verklaren.

Ketenaansprakelijkheid

Het werk van de toezichthouders zou aanzienlijk eenvoudiger worden als de opdrachtgevende pakketdienst verantwoordelijk wordt gemaakt voor de hele keten. De meeste pakketdiensten staan daar niet afwijzend tegenover: een wettelijke aansprakelijkheid biedt hun de legitimatie om meer garanties te eisen van de tussenpersonen. Minder gelukkig met het idee van een ketenaansprakelijkheid is de brancheorganisatie EVO, als die ketenaansprakelijkheid betekent dat ook de opdrachtgevers van transportbedrijven aansprakelijk gesteld kunnen worden. EVO vreest voor grote administratieve lasten voor opdrachtgevers, zonder dat duidelijk wordt welke inspanningen toereikend zijn om niet aansprakelijk gesteld te worden. In het kader van de Wet aanpak schijnconstructies (WAS) hebben EVO en TLN het initiatief genomen om te komen tot een keurmerk, teneinde dit probleem op te lossen: als opdrachtgevers zaken doen met een transportbedrijf dat over een keurmerk beschikt, hebben ze de garantie dat alle loonbetalingen correct zijn.

Oplossingen voor het bredere zzp-vraagstuk

Het kabinet kan daarnaast oplossingen zoeken in de condities waaronder de afweging gemaakt wordt tussen het werken met zzp'ers en het werken met werknemers in loondienst. Een verbod op het werken met zzp'ers lijkt bijna alle gesprekspartners te ver te gaan. Maar het zou wel minder aantrekkelijk gemaakt kunnen worden om te voorkomen dat steeds minder mensen onder de bescherming van een arbeidsovereenkomst en een cao vallen. Dat gebrek aan sociale bescherming zou volgens vele gesprekspartners juist voor werkzaamheden aan de onderkant van de arbeidsmarkt (waar de pakketbezorging ook toe gerekend wordt) zwaarder moeten tellen dan voor werkzaamheden aan de bovenkant van de markt.