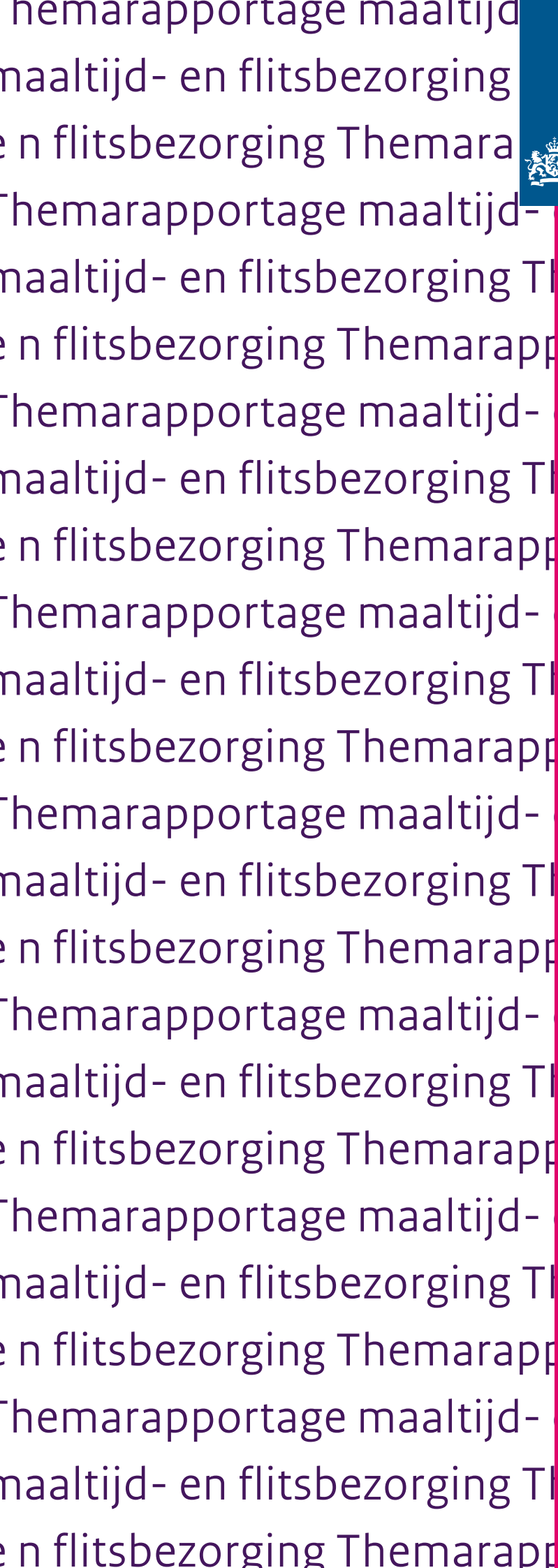

Nederlandse Arbeidsinspectie
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Themarapportage maaltijd- en flitsbezorging

mei 2022

Inhoudsopgave

Samenvatting 3

1 Inleiding 4
Reikwijdte rapportage 4

2 Maaltijdbezorging versus flitsbezorging 5
Overeenkomsten 5
Verschillen 5

3 Bredere context 6
Platformeconomie en kostenvoordelen 6
Bezorgeconomie en impact op arbeid 6
Marktgroei bezorging 6
Maatschappelijke en politieke aandacht 7
Wet- en regelgeving en jurisprudentie 7

4 Toezichtsbevindingen maaltijdbezorging 8
Doelen 8
Interventiemix 8
Uitkomsten inspecties 9
Uitkomsten nalevingscommunicatie 11

5 Toezichtsbevindingen flitsbezorging 12
Verkennende inspecties 12
Uitkomsten 12
Uitkomsten platforms personeelsbemiddeling 12
Vervolg 13

6 Conclusies 14
Belangrijkste conclusies 14
Specifieke conclusies 14

Bijlage 1: uitleg werkwijze en bijbehorende begrippen45 15

Samenvatting

De Nederlandse Arbeidsinspectie constateert relatief veel overtredingen door bedrijven in de maaltijd- en flitsbezorging. De overtredingen betreffen zowel de arbeidsvoorwaarden als arbeidsomstandigheden. Arbeidsrelaties bij platforms voor maaltijdbezorging en voor personeelsbemiddeling zijn vaak transactioneel vormgegeven met doelbewuste financiële prikkels, daarmee vooral gericht op prestatie en tegenprestatie. De relaties zijn juridisch complex en vergen uitgebreid onderzoek. Sommige platforms vermijden werkgeversverantwoordelijkheid door (schijn)zelfstandigheid. Ze ontwijken zo de verplichtingen uit de arbeidswetten en de verplichte afdracht van sociale premies en belastingen. Bovendien hebben werkenden dan geen recht op doorbetaling van loon bij ziekte en zijn zij niet verzekerd bij onder andere arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.

Een aantal rechterlijke uitspraken wijst duidelijk uit dat werknemerschap vaak beter past op de werkelijke verhoudingen. Het zijn uitspraken op basis van civiele rechtszaken, die regelmatig ook steunen op onderzoek van de feiten en omstandigheden door de Arbeidsinspectie. Het lijkt erop dat bedrijven zich daarbij niet neerleggen en hun verdienmodel willen voortzetten, onder andere door juridisch door te procederen. Doorprocederen is een recht, geen verplichting. De Arbeidsinspectie zou liever zien dat bedrijven de arbeidsrelatie meer dan transactioneel maken en verantwoordelijkheid nemen als werkgever voor zowel arbeidsvoorwaarden als arbeidsveiligheid en –gezondheid. Daarmee zouden deze bedrijven beter op de toekomst voorbereid zijn, nu de Europese Commissie ook regelgeving met dat doel maakt. In de tussentijd zal de Arbeidsinspectie handhavend optreden op grond van bestaande wet- en regelgeving.

1 Inleiding

In vervolg op de rapportage over kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting[1] gaat deze themarapportage over maaltijd- en flitsbezorging. Hier gedefinieerd als de bezorging van boodschappen en maaltijden per (elektrische) fiets, scooter of bakfiets. Overeenkomsten en verschillen tussen maaltijd- en flitsbezorging staan in paragraaf 2.

Deze sectoren groeien onstuimig met nieuwe marktpartijen in de vorm van platformbedrijven. Deze platforms organiseren online de afstemming van vraag en aanbod van goederen en diensten.[2] De coronapandemie leidde tot meer vraag naar bezorgdiensten en droeg bij aan de snelle opkomst en groei van flitsbezorging in Nederland. De politiek-maatschappelijke ontwikkelingen staan in paragraaf 3.

De Arbeidsinspectie heeft al langer aandacht voor maaltijdbezorging. Uit de inspectiebrede risico-analyse blijkt dat in de horeca sprake is van grote risico's op onvoldoende arbozorg, op verboden kinderarbeid en op onderbetaling (zie paragraaf 4). Ook wilden wij meer weten over de praktijk van flitsbezorging vanwege meldingen en signalen over onderbetaling, zwaar werk en de maatschappelijke aandacht voor overlast, afgeplakte locaties en de verkeersveiligheid (zie paragraaf 5).

Op basis van haar toezichtsbevindingen concludeert de Arbeidsinspectie dat bedrijven in de maaltijd- en flitsbezorging meer verantwoordelijkheid zouden moeten nemen (zie paragraaf 6).

Reikwijdte rapportage

Via verbeterde naleving van de arbeidswetten wil de Arbeidsinspectie maatschappelijk effect bereiken. De Arbeidsinspectie houdt risicogericht toezicht op de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), de Arbeidstijdenwet (ATW), de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) en de Wet arbeid vreemdelingen (WAV). De rapportage gaat dus over gezond, veilig en eerlijk werk.

De rapportage gaat in op de interventies en resultaten in 2020, 2021 en 2022 (tot en met februari). Het gaat daarbij om (verkennende) inspecties, nalevingscommunicatie en samenwerking met andere organisaties. Bezorgers van maaltijden of boodschappen kunnen in dienst zijn van een horecagelegenheid (eigen bezorgers) en een uitzendbureau of zij kunnen werkzaam zijn via (bemiddelings)platforms. De rapportage bevat informatie uit de inspectieprogramma's Horeca & Detailhandel, Uitzendbureaus & Distributiecentra, en Schijnconstructies, CAO-naleving en fraude.

Deze rapportage is een aanvulling en verdieping van de reguliere publicaties van de Arbeidsinspectie, zoals de jaarplannen en –verslagen[3] en nieuwsberichten.[4] In een eerder signaal over maaltijdbezorgers heeft de Arbeidsinspectie resultaten van interventies in 2019 laten zien.[5]

[1] Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 29 544, 1080.

[2] Met deze definitie wordt aangesloten op: SER, Hoe werkt de platformeconomie?, 19 oktober 2020.

[3] Website Arbeidsinspectie: Jaarplannen en -verslagen | Nederlandse Arbeidsinspectie | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

[4] O.a. berichten van juni 2020 en februari 2022: respectievelijk Werkzaamheden jonge maaltijdbezorgers stilgelegd (inspectiewerkt.nl) en Overtredingen met maaltijdbezorgers in Rotterdam (inspectiewerkt.nl)

[5] Arbeidsinspectie, Signaal over maaltijdbezorgers, 10 februari 2020. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 25 883, nr. 375.

2 Maaltijdbezorging versus flitsbezorging

Overeenkomsten

Maaltijd- en flitsbezorging kennen veel overeenkomsten: werken onder tijdsdruk, tijdens dezelfde piektijden op de dag, veelal door jongeren en jongvolwassenen, in het verkeer met soortgelijke vervoermiddelen (tweewielers), met een rugtas of bakken voor de bestellingen, werken op basis van een arbeidsovereenkomst (soms via een uitzendbureau) of via platforms als (schijn) zelfstandige. Door de combinatie van deze factoren is sprake van kwetsbare bezorgers[6] met soortgelijke werkzaamheden en soortgelijke arbeidsrisico's.

Ook de consument zal de overeenkomsten bij de diensten van maaltijd- en flitsbezorging ervaren. De consument bestelt via een app of website en de bestellingen bestaan uit een beperkt aantal producten of maaltijden die direct en snel aan huis worden bezorgd.

Verschillen

De arbeidsverhoudingen bij maaltijd- en flitsbezorging verschillen en kunnen complex zijn. Soms moet uitgebreid onderzoek naar alle relevante feiten en omstandigheden plaatsvinden om de aard van de arbeidsrelatie te kunnen vaststellen. Dit onderzoek is nodig om, daar waar indicaties van arbeidsmisstanden bestaan, te kunnen bepalen of de arbeidswetten in dat specifieke geval van toepassing zijn.

Maaltijdbezorging gebeurt op twee manieren. Ofwel door het restaurant zelf: bezorgers zijn dan als oproepkrachten op basis van een arbeidsovereenkomst in dienst van het restaurant. Ofwel het restaurant maakt gebruik van een maaltijdbezorgplatform: een platform dat vraag naar en aanbod van maaltijden aan elkaar koppelt. Sommige bezorgplatforms werken met eigen oproepkrachten met een arbeidsovereenkomst en/of personeel via uitzendbureaus. Andere bezorgplatforms werken met (schijn-) zzp'ers: deze platforms stellen als voorwaarde dat de werkenden als zzp'er staan ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. In sommige gevallen worden deze werkenden verloond op basis van IB47-meldingen bij de Belastingdienst.[7] Deze wijze van melden leidt niet alleen tot lagere werkgeverslasten, maar verleent de constructie ook een zekere legitimiteit.

De snelle bezorging van boodschappen gebeurt in Nederland nu door vier flitsbedrijven. Deze flitsplatforms doen, in tegenstelling tot maaltijdbezorgplatforms, direct zaken met de consument en hebben daarom ook distributielocaties. In die zin lijken zij meer op buurtsupers, zij het met een kleiner assortiment dat meer is gericht op de dagelijkse boodschappen of de snelle trek. Bezorgers van flitsbedrijven zijn in loondienst op basis van een oproepcontract, werken via een uitzendbureau of werken als (schijn-) zzp'ers via platforms voor personeelsbemiddeling. Deze platforms voor personeelsbemiddeling koppelen vraag naar en aanbod van personeel aan elkaar, en hebben daarmee een vergelijkbare rol als uitzendbureaus. Flitsbedrijven organiseren hun flexibele schil van arbeidskrachten via samenwerking met deze platforms voor personeelsbemiddeling.

[6] Ook wel kwetsbare weggebruikers volgens de Wegenverkeerswet 1994: niet-gemotoriseerde weggebruikers, zoals fietsers en voetgangers en weggebruikers die gebruik maken van gemotoriseerde voertuigen zoals twee- of driewielers.

[7] Via het invullen van een formulier (IB47-melding) geeft het bedrijf aan dat de werkende resultaat uit overige werkzaamheden geniet. Op deze wijze laat het bedrijf werkzaamheden verrichten zonder formeel werkgever of opdrachtgever van de werkende (die als zzp'er bij de Kamer van Koophandel staat ingeschreven) te zijn.

3 Bredere context

Deze paragraaf bevat relevante ontwikkelingen bij de maaltijd- en flitsbezorging. Marktontwikkelingen gaan razendsnel. Daarom wordt hier geen volledigheid nagestreefd.

Platformeconomie en kostenvoordelen

De platformeconomie groeit door digitalisering en een groeiende vraag naar gemaksdiensten. Volgens de Arbeidsinspectie is deze groeiende platformeconomie een van de mechanismen die oneerlijke praktijken in de hand werken.[8] Vooral voor werkenden met een kwetsbare arbeidsmarktpositie. Het gaan dan om mensen met een laag loon en een flexibel contract en om mensen die als zzp'ers werken met een onvoldoende of laag inkomen ('onderkant arbeidsmarkt'). Werkenden die de Nederlandse taal niet of slecht beheersen en hun rechten niet kennen, zijn extra kwetsbaar.

Een aantal mechanismes leidt tot een voortdurende zoektocht naar het goedkoper maken van de productiefactor arbeid. De Arbeidsinspectie komt bij inspecties verschillende typen constructies tegen die bedrijven gebruiken. Eén daarvan is schijnzelfstandigheid: zzp'ers werk laten verrichten terwijl feitelijk sprake is van een werkgever/werknemer-relatie. Deze constructie levert indicatief 15-30% kostenvoordeel op vanwege het niet afdragen van sociale premies en belastingen.[9] Ook worden zo de risico's van arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en pensioen bij de individuele werkende gelegd.

Bezorgeconomie en impact op arbeid

Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) hangt de opkomst van de platformeconomie nauw samen met de digitalisering, flexibilisering, intensivering en globalisering van de arbeidsmarkt.[10] Platforms dragen hieraan bij door grote delen of het gehele productieproces te digitaliseren (online matching, aansturing, monitoring, evaluatie van werk) en door zich veelal te richten op het faciliteren van kortdurende klussen. In algemene zin benoemt het SCP dat de kwaliteit van werk[11] vooral toeneemt voor de besten in hun vak en als sprake is van een bijbaan (minder afhankelijkheid). De kwaliteit van werk daalt als sprake is van hoofdinkomen, hoge werkdruk en sturende platforms.

De bezorgeconomie heeft invloed op de werkgelegenheid en kwaliteit van werk voor werkenden in de logistieke centra en werkenden die de producten vervoeren en bezorgen.[12] Voor bezorgers bestaan geen specifieke cijfers. Voor laders en lossers wel: zichtbaar is dat zij minder dan de gemiddelde werknemer verdienen, werk fysiek meer belastend is, er minder leer- en ontwikkelmogelijkheden zijn, en dat er minder autonomie en variatie in het werk wordt ervaren.

Marktgroei bezorging

De markt van maaltijd- en flitsbezorging is een groeimarkt, mede versterkt door de coronapandemie en door grote belangstelling van (durf)investeerders.[13] Door digitalisering van bestellingen stijgen bezorgingen aan consumenten 15-20% per jaar, corona leidde tot een groei van 40-60% online aankopen.[14] Van de online platforms zijn de platforms voor maaltijdbezorging het populairst: 62% van de Nederlanders gebruikten het afgelopen jaar een online platform om een maaltijd te bestellen, 7% maakten gebruik van flitsbezorging.[15] Vooral bij flitsbezorging neemt het aantal consumenten in een zeer korte periode zeer snel toe.[16]

De schattingen van het aantal bezorgers verschillen.[17] Iedere dag zouden 90.000 tot 130.000 bezorgers voor online bestellingen onderweg zijn. In 2019 waren dagelijks 20.000 bezorgers op fietsers en scooters, eind 2021 zouden dat er 50.000 zijn waarvan 40.000 maaltijdbezorgers.

[8] Arbeidsinspectie, Staat van eerlijk werk 2019, Bijlage bij Kamerstukken II, 2019-2020, 29 544, nr. 95.

[9] Rapportage Arbeidsinspectie: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting, november 2021. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 29 544, 1080.

[10] SCP, Platformisering en de kwaliteit van werk, januari 2021.

[11] De kwaliteit van werk omvat werkzekerheid, inkomen dat in verhouding staat tot de ervaren werkbelasting, niet te hoge werkdruk, betekenisvol werk en werk kunnen combineren met een privéleven (SCP, 2021).

[12] Parlement en Wetenschap, De bezorgeconomie en haar impact voor de arbeidsmarkt, 28 januari 2021.

[13] Zie o.a.: FD, Thuisbezorgen boodschappen ontpopt zich als lieveling van investeerders, 20 september 2021.

[14] Parlement en Wetenschap, De bezorgeconomie en haar impact voor de arbeidsmarkt, 28 januari 2021.

[15] Ipsos: Platforms voor maaltijdbezorging in 2021 het populairst in de Nederlandse platformeconomie | Ipsos

[16] Zie Gfk (Gebruik van flitsbezorgers binnen halfjaar verdubbeld | NOS) en Kantar Public (Markt van flitsbezorging groeit onstuimig in Nederland (kantar.com)).

[17] Parlement en Wetenschap, De bezorgeconomie en haar impact voor de arbeidsmarkt, 28 januari 2021.
En: Kopzorgen over groeiend aantal bezorgers: 'We krijgen klachten over verkeersveiligheid' | RTL Nieuws, 30 november 2021.

De flitsbedrijven halen via investeringsrondes internationaal (durf)kapitaal op. Ook ontstaan samenwerkingen met supermarktketens.[18] Bij de platformeconomie ligt de nadruk sterk op het 'winner takes all'-verdienmodel: schaalvergroting en netwerkeffecten zijn cruciaal om uiteindelijk een groot marktaandeel te kunnen krijgen en winst te kunnen maken. In de beginfase van deze aanpak, waarin de flitsmarkt zich nu bevindt, is het adagium om te groeien en wordt er geen winst gemaakt (met toepasselijke begrippen als 'burning cash' en 'burn to earn'). Flitsbedrijven zijn daarom sterk gericht op het voortdurend efficiënter maken van hun bedrijfsprocessen.

Maatschappelijke en politieke aandacht

Maaltijd- en flitsbezorging staan maatschappelijk in de aandacht. Zo heeft FNV onderzoek gedaan naar maaltijdbezorgers via platforms.[19] Ook voert FNV rechtszaken tegen afzonderlijke (maaltijdbezorg)platforms. De Radical Riders is een nieuwe vakbond van (ex)bezorgers van eten en boodschappen.

Bij flitsbezorging bestaat weerstand vanwege onveilige verkeerssituaties en overlast (parkeren, geluid, laden en lossen) bij de distributielocaties in de (woon)wijken. Deze locaties hebben veelal afgeplakte ramen en geen etalage. Meerdere gemeenten staan voorlopig geen nieuwe vestigingen meer toe[20], soms vinden rechtszaken plaats.[21] In mindere mate zorgt ook maaltijdbezorging voor overlast.

De Tweede Kamer heeft aandacht voor maaltijd- en flitsbezorging. Vragen en debatten gaan onder andere over (het vervolg op) de rechtelijke uitspraak dat bezorgers van een maaltijdbezorgplatform werknemers zijn[22], over mediaberichten over een platform van personeelsbemiddeling[23] en over verkeersveiligheid van bezorgers.[24] Het kabinet onderzoekt of, breder dan alleen bij platforms, het uitgangspunt van een rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst kan worden ingevoerd.[25] De Algemene Rekenkamer onderzocht de handhaving van schijnzelfstandigheid door de Belastingdienst.[26]

Tot slot wil de Europese Commissie met nieuwe regels de rechten en arbeidsvoorwaarden van platformwerkers verbeteren en een einde maken aan schijnzelfstandigheid.[27] De voorgestelde EU-Richtlijn voor Platformwerkers bevat vijf criteria om te bepalen of een platform wettelijk werkgever is. Als aan minimaal twee criteria wordt voldaan, dan is sprake van wettelijk werkgeverschap. Bijvoorbeeld als het platform de werktijden en beloning vaststelt en als de platformwerker niet voor meerdere opdrachtgevers mag werken.

Wet- en regelgeving en jurisprudentie

Marktdynamiek leidt ook tot discussies over de interpretatie en toereikendheid van regels. Zo zijn in 2019 beleidsregels aangepast. Bedrijven die het verbod op kinderarbeid overtreden, worden nog steeds beboet. De ouders krijgen nu eerst een waarschuwing.[28]

Begin 2020 adviseerde de Arbeidsinspectie om maaltijdbezorging door kinderen jonger dan 16 jaar expliciet te verbieden vanwege onder meer het aantal overtredingen met jonge maaltijdbezorgers en de verwachte marktgroei.[29] Per 1 juli 2020 bevat de 'Nadere regeling kinderarbeid' het verbod om kinderen jonger dan 16 jaar zelfstandig en op commerciële basis maaltijden te laten bezorgen met een voertuig.[30] Er bestaat geen expliciet verbod voor flitsbezorgers jonger dan 16 jaar.

Tot slot zijn er verschillende rechtszaken (geweest). Het Gerechtshof Amsterdam oordeelde in de zaak van FNV tegen een maaltijdbezorgplatform dat de toedeling van de bezorging van maaltijden via het algoritme te kwalificeren is als een arbeidsrelatie.[31] En dus dat de bezorgers werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. Immers, een algoritme wordt uiteindelijk ook gestuurd door wat mensen erin hebben gestopt en is daarmee een programma waarmee de uitvoering van werkgeverschap wordt vormgegeven.

[18] NRC, Familie achter Jumbo neemt belang in Duitse flitsbezorger Gorillas, 30 maart 2022.
[19] FNV, Bezorgd om maaltijdbezorgers, november 2020.
[20] Zie o.a. Rotterdam volgt met verbod op 'dark stores' flitsbezorging | N
[21] Zie o.a. de uitspraak van de voorzieningenrechter dat een 'dark store' niet voldoet aan de indicatoren voor detailhandel conform het bestemmingsplan van Oegstgeest: ECLI:NL:RBDHA:2022:1471, Rechtbank Den Haag, 22-1005 (rechtspraak.nl)
[22] Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 29 544, nr. 1075.
[23] Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, Aanhangsel 3855.
[24] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, Aanhangsel 2032.
[25] Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 21 311, nr. 240.
[26] Algemene Rekenkamer, Focus op handhaving Belastingdienst bij schijnzelfstandigheid, 5 april 2022.
[27] Zie Improving working conditions in platform work (europa.eu).
[28] Wijziging van de Beleidsregel boeteoplegging Arbeidstijdenbesluit (Staatscourant 2019, 48353)
[29] Arbeidsinspectie, Signaal over maaltijdbezorgers, 10 februari 2020. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 25 883, nr. 375.
[30] Staatscourant 2020, 34278, 30 juni 2020.
[31] Zie ECLI:NL:GHAMS:2021:392, Gerechtshof Amsterdam, 200.261.051/01 (rechtspraak.nl)

4 Toezichtsbevindingen maaltijdbezorging

Deze paragraaf bevat de interventies en bevindingen van de Arbeidsinspectie bij horecabedrijven die bezorgers in dienst hebben en bij maaltijdbezorgplatforms.

Doelen

De arbeidswetten richten zich op de publieke waarden gezond, veilig en eerlijk werk. Het toezicht richt zich op verbetering van de naleving van de arbeidswetten. Daarmee wil de Arbeidsinspectie in dit geval als maatschappelijk effect bereiken: gezond, veilig en eerlijk werk voor bezorgers.

Dat de naleving door werkgevers te wensen over laat, volgt uit de inspectiebrede risico-analyse. Vanwege de lage score van de horeca op arbozorg[32] en vanwege de stapeling van arbeidsrisico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt gaat de aandacht uit naar onveilige werkzaamheden, te lange arbeidstijden, onderbetaling, illegale tewerkstelling en in het bijzonder de gezondheid en veiligheid van jonge bezorgers.

Zoals eerder aangehaald geldt per 1 juli 2020 het verbod op maaltijdbezorging onder de 16 jaar. De Arbeidsinspectie heeft daarom bij de inspecties vanaf dat moment ook als doel gehanteerd om vast te stellen dat de aangetroffen jongeren en hun ouders dit verbod kennen, en dat ook de niet-geïnspecteerde horecabedrijven zoveel mogelijk worden bereikt. Er waren namelijk indicaties dat dit nieuwe verbod nog onvoldoende bekend was, omdat meldingen (o.a. van de politie) duiden op te jonge bezorgers, te lange werktijden, onveilige fietsen en gebrekkig toezicht door de werkgever. Ook bleven horecabedrijven in vacatures voor maaltijdbezorgers de leeftijdsgrens op 15 jaar of ouder gebruiken.

Daarnaast ging bij de maaltijdbezorgplatforms de aandacht uit naar de vaststelling van de aard van de arbeidsrelatie, gericht op werkgever-/werknemerschap met de bijbehorende plichten vanuit de arbeidswetten. Onder meer om vast te stellen of er sprake was van illegale tewerkstelling via deze platforms en daarop te handhaven. Daarom is gekeken in hoeverre de controle van deze platforms op de identiteitsdocumenten van de werkenden toereikend was.

[32] Zie: Tabellenboek Arbo in Bedrijf 2018. In de horeca heeft 34% van de bedrijven een RI&E (landelijk 49%), 23% heeft een getoetste RI&E (landelijk 39%); 56% van de werknemers werkt bij een bedrijf met een RI&E (landelijk 82%), 49% bij bedrijven met een getoetste RI&E (landelijk 69%); en 54% van de bedrijven heeft een contract met een arbodienst of een andersoortige dienstverlener (landelijk 80%).

Interventiemix

De Arbeidsinspectie heeft verschillende interventies gebruikt: inspecties, nalevingscommunicatie en samenwerking met andere organisaties.

De inspecties waren gericht op naleving van de arbeidswetten. Op grond van de Arbowet beoordeelde de Arbeidsinspectie de aanwezigheid en kwaliteit van de Risico-Inventarisatie & -Evaluatie (RI&E), het plan van aanpak en in hoeverre de werkgever toezicht houdt op gezond en veilig werken door zijn werknemers. Werkgevers moeten extra aandacht voor risico's bij jongeren hebben. Op grond van de ATW werd geïnspecteerd op de arbeids- en rusttijden en werken in de avonduren (ook op uren die voor kinderen verboden zijn). Hiertoe vond controle op locatie en van urenregistraties plaats. Ook de naleving van de 'Nadere regeling kinderarbeid' is gecontroleerd. Bij verboden kinderarbeid krijgt de werkgever een boeterapport en de wettelijk vertegenwoordiger (ouder of voogd) een waarschuwing. De wettelijk vertegenwoordiger krijgt direct een boeterapport als hij/zij toestemming heeft gegeven voor de verboden kinderarbeid dan wel als de te jonge maaltijdbezorger na een waarschuwing nogmaals wordt aangetroffen. Op grond van de WML is gecontroleerd of het juiste loon (giraal) wordt uitbetaald. Op grond van de WAV is gecontroleerd of de werkgevers de eventueel benodigde tewerkstellingsvergunningen hebben. Ook is gecontroleerd in hoeverre werkgevers de identiteitsdocumenten van de werkenden controleren. Op grond van de Waadi werd, op verzoek van belanghebbenden (waaronder sociale partners), de naleving van het loonverhoudingsvoorschrift door de platforms voor personeelsbemiddeling onderzocht. De Arbeidsinspectie verstrekt haar onderzoeksbevindingen aan de belanghebbenden; overtreding van dit voorschrift is niet bestuursrechtelijk beboetbaar.

De nalevingscommunicatie is gedaan via campagnes op verschillende sociale media-platforms, flyers en ansichtkaarten. Er is samengewerkt met Koninklijke Horeca Nederland (KHN), enkele grote gemeenten en de politie. KHN heeft voor haar leden op de website informatie over het verbod op maaltijdbezorging onder de 16 jaar geplaatst.[33] Ook zijn gesprekken gevoerd met de politie Rotterdam om voorlichting richting jongeren samen vorm te geven. Tot slot voerden de Arbeidsinspectie en politie gezamenlijk controles uit.

[33] Zie: KHN | Vanaf 1 juli 2020: commerciële maaltijdbezorger moet 16 jaar of ouder zijn

Uitkomsten inspecties

In 2021 heeft de Arbeidsinspectie meer zaken afgerond dan in 2020. Relatief gezien is hierbij min of meer een vergelijkbaar aantal werkgevers betrokken, maar minder wettelijke vertegenwoordigers. Het handhavingspercentage[34] in de afgeronde zaken is relatief hoog; een indicatie dat een goede risicoselectie van werkgevers is gemaakt. Het handhavingspercentage in 2020 is hoger dan in 2021, omdat in 2020 hoofdzakelijk is geïnspecteerd naar aanleiding van processen-verbaal van de politie. Daar waar in 2021 inspecties niet alleen op grond van dergelijke signalen van de politie, maar vooral op basis van een risicoselectie zijn uitgevoerd. Naar aanleiding van in 2020 verzonden boeterapporten heeft de Arbeidsinspectie in totaal 815.000 euro aan boetes opgelegd.[35] Hoofdzakelijk aan werkgevers, ook aan twee wettelijke vertegenwoordigers. De tabel bevat de kerncijfers (stand 17 maart 2022), zie bijlage voor een nadere toelichting.

Bij de vergelijking van resultaten per jaar moet steeds worden bedacht welke verschillen er bestaan in geldende regels en in beschikbare instrumenten, dat verschillen bestaan in de focus van de uitgevoerde inspecties en dat resultaten nog niet definitief zijn vanwege nog lopende handhaving.

Zo is door het verbod op kinderarbeid per 1 juli 2020 de verhouding tussen wanneer waarschuwingen worden gegeven en wanneer boeterapporten worden opgemaakt anders komen te liggen. Immers, in gevallen waar eerder een waarschuwing werd gegeven omdat de bewijslast van direct gevaar gold, kan nu direct een boeterapport worden opgesteld op grond van het ondubbelzinnige verbod op maaltijdbezorging onder de 16 jaar. Een ander voorbeeld is dat vanaf 2021 ook uitgebreider op de RI&E en het plan van aanpak is geïnspecteerd, alsmede op onveilig of verboden werk door kinderen in de keukens.

Ondanks de stijging in het aantal afgeronde zaken is het aantal boeterapporten in absolute zin vergelijkbaar voor 2020 en 2021. De meeste boeterapporten en waarschuwingen komen door overtreding van de ATW. In 2020 was circa 1/4 van de boeterapporten vanwege overtreding van deze wet, in 2021 bijna de helft. Veel voorkomende overtredingen zijn het niet hebben van een deugdelijke registratie van arbeids- en rusttijden, verboden kinderarbeid voor 13-, 14- en 15-jarigen, en kinderen die werken op uren dat zij niet mogen werken. Tijdens inspecties na 1 juli 2020 (invoering verbod maaltijdbezorging onder de 16 jaar) heeft de Arbeidsinspectie circa 1/3 minder kinderen onder de 16 jaar aangetroffen tijdens overtredingen.[36] Tot slot heeft de Arbeidsinspectie in 2021 een aantal keren het bezorgen van maaltijden door te jonge bezorgers gestaakt. Kinderen en ouders bleken soms niet op de hoogte te zijn van dit verbod op kinderarbeid.

[34] Dat deel van het aantal afgeronde zaken waarin de Arbeidsinspectie een handhavingsinstrument heeft ingezet. Dit percentage is daarmee een maatstaf voor de mate waarin de Arbeidsinspectie erin slaagt om met een risicogerichte aanpak werkgevers te bezoeken die de wet overtreden.

[35] Stand tot en met 17 maart 2022. Het uiteindelijke totaalbedrag aan boetes in een bepaald jaar kan pas worden bepaald als alle boeterapporten van dat jaar door de boeteoplegger zijn beoordeeld. Eventuele veranderingen in boetebedragen door beslissingen in bezwaar en (hoger) beroep zijn niet meegenomen.

[36] Let op: het gaat hier dus niet alleen om te jonge kinderen die op dat moment maaltijden bezorgden.

	2020[37]	2021	2022 (t/m feb)
Aantal afgeronde zaken[38]	68	135	23
waarin: betrokken werkgevers	77	143	25
waarin: betrokken wett. vertegenwoordigers	25	16	10
Handhavingspercentage in deze afgeronde zaken	87%	65%	74%
Instrumenten inspecteur			
Aantal boeterapporten	69	76	13
hierbij betrokken werkenden[39]	234	270	33
Aantal waarschuwingen	65	96	18
hierbij betrokken werkenden	106	176	27
Aantal (kennisgeving) eis (Arbowet)	-	2	-
Aantal keren staken arbeid (ATW)	-	6	3
Aantal processen-verbaal	1	-	1
Instrumenten boeteoplegger			
Aantal boetebeschikkingen[40]	64	12	0
Opgelegd boetebedrag (afgerond; t/m 17/3/2022)	€ 815.000	€ 308.000	€ 0
Aantal boeterapporten nog in behandeling	5	64	13
Aantal waarschuwingen preventieve stillegging	17	5	-
Aantal lasten onder dwangsom	2	-	-
Aantal stilleggingen	1	-	-
Aantal processen-verbaal	-	-	2

Twee maaltijdbezorgplatforms hebben boeterapporten voor overtreding van de WAV ontvangen. Deze platforms hadden buitenlandse werknemers (vreemdelingen) maaltijden laten bezorgen zonder de voor hen verplichte werkvergunningen. In 2021 leidde dit tot een boete van 176.000 euro voor de illegale tewerkstelling van 22 vreemdelingen.[41] Deze boete is in bezwaar verlaagd naar 64.000 euro, omdat de boeteoplegger vond dat van 14 vreemdelingen niet vaststond dat zij zelf hadden gewerkt op het moment van de steekproef. De boeteoplegger heeft nog niet besloten over het tweede boeterapport. In deze zaken bij deze maaltijdbezorgplatforms waren geen vermoedens van onderbetaling. Bezorgers van 20 jaar of jonger blijken door twee soms drie bezorgingen per uur boven het minimumloon uit te kunnen komen. Ook zijn bij deze inspecties geen bezorgers van 15 jaar of jonger aangetroffen.

Tijdens deze zaken constateerde de Arbeidsinspectie dat mensen zonder de juiste tewerkstellingsvergunningen relatief makkelijk via deze platforms aan het werk kunnen. Het grootschalige en digitale karakter van deze platforms maakt dat de wettelijk verplichte identiteitscontrole door de werkgever/het platform moeilijk van de grond komt. Hierdoor bestaat er een risico op vervalsing van identiteitsdocumenten en nepaccounts. Er zijn indicaties dat sommige bezorgers meerdere accounts hebben, die men dan vervolgens onder anderen uitzet.

De Arbeidsinspectie constateerde in deze zaken dat de werkenden op papier werkzaam waren als zzp'er, maar dat feitelijk sprake was van leiding en toezicht. Dit zijn belangrijke elementen van werkgeverschap, en in deze zaken dus een indicatie van schijnzelfstandigheid. De Arbeidsinspectie onderzoekt de aard van de arbeidsrelatie om te kunnen bepalen of de arbeidswetten van toepassing zijn. Schijnzelfstandigheid is in zichzelf geen overtreding, maar wel als daarmee arbeidswetten of fiscale wetten worden overtreden. Vaststelling van overtreding van de fiscale wetten is aan de Belastingdienst in het kader van sociale premies en belastingen. Binnen de geldende wet- en regelgeving zijn daarom de bevindingen in zaken van mogelijke schijnzelfstandigheid met de Belastingdienst gedeeld.

[37] Deze cijfers zijn uitgebreider dan die in het Jaarverslag 2020. Deze tabel omvat voor elk jaar de afgeronde zaken van alle inspectieprogramma's en ook de ingezette instrumenten door de boeteoplegger.

[38] De zaken betreffen horecabedrijven met bezorgers in loondienst en een enkele zaak gericht op bezorging via een platform. Een zaak kan betrekking hebben op meerdere werkgevers (in geval ook een of meerdere uitzendbureaus zijn betrokken en geïnspecteerd) en op zowel werkgevers als wettelijke vertegenwoordigers.

[39] Het gaat hier om het aantal werkenden dat betrokken is bij de situaties waarin dit instrument is ingezet. Dit zegt dus niets over het totaalaantal werkenden dat bij de desbetreffende werkgevers in dienst is.

[40] Het ijkmoment van de boetebeschikking is de datum van het boeterapport: de 69 boeterapporten in 2020 hebben inmiddels (stand tot en met 17 maart 2022) geleid tot 64 boetebeschikkingen.

[41] Website Arbeidsinspectie: Maaltijdplatform krijgt boete van € 176.000,- (inspectiewerkt.nl)

Uitkomsten nalevingscommunicatie

Het doel van de nalevingscommunicatie was om de naleving van regels te bevorderen. De focus lag op de ATW en het verbod op maaltijdbezorging onder de 16 jaar. Tijdens inspecties heeft de Arbeidsinspectie informatie over de rechten en plichten van werkgevers en werknemers verstrekt: flyers aan werkgevers en werknemers, ansichtkaarten aan jongeren. Daarnaast vonden twee campagnes plaats op verschillende social media-platforms. Deze campagnes waren primair op werkgevers gericht, secundair op jongeren en eventueel ouders.

De campagne in 2020 was van 1 juli tot en met 1 september en die in 2021 van 15 juni tot en met 26 augustus. Na een doelgroepenanalyse is ervoor gekozen om een mix aan sociale media-platforms in te zetten: werkgevers (managers, leidinggevenden, soortgelijke functies) in de horeca via vooral LinkedIn en Facebook, jongeren vooral via Snapchat en Instagram. Ook is een specifieke landingspagina op de eigen website gemaakt.[42] Tot slot zijn spotjes afgespeeld op radiozender FunX. De landingspagina, die bestaat sinds 30 juni 2020, heeft tot en met 22 maart 2022 circa 24.000 unieke bezoekers gehad. Een unieke bezoeker kan meerdere bezoeken hebben afgelegd en meerdere pagina's hebben bekeken. De bezoekers op deze pagina zijn vrijwel allemaal te herleiden naar de bovenstaande campagne-inzet.

[42] Zie: Maaltijdbezorgers | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

5 Toezichtsbevindingen flitsbezorging

Deze paragraaf bevat de bevindingen van de Arbeidsinspectie bij flitsbedrijven, die zijn gebaseerd op verkennende inspecties en op ontvangen meldingen.

Verkennende inspecties

De Arbeidsinspectie heeft in november en december 2021 verspreid door heel Nederland 14 verkennende inspecties uitgevoerd bij distributielocaties van vier flitsbedrijven. Het doel van deze verkennende inspecties was om meer zicht en inzicht te krijgen op de feiten en omstandigheden in de praktijk, en daarmee of en welke arbeidsrisico's (kunnen) optreden. De Arbeidsinspectie zet een verkenning in bij nieuwe bedrijfsvormen of onbekende branches. Tijdens een verkenning wordt informatie verzameld zodat kan worden besloten of handhavende inspecties noodzakelijk zijn en op welke risico's dan moeten worden geïnspecteerd.

Uitkomsten

De toezichtsbevindingen zijn als volgt:

- De arbozorg is niet tot matig ingevuld: één van de vier bedrijven heeft een RI&E, er zijn geen plannen van aanpak noch concrete beheersmaatregelen van arbeidsrisico's en de overeenkomst met de arbodienstverlener is geen volledig basiscontract.
- De bedrijven hebben geen personeelsvertegenwoordiging of ondernemingsraad.
- De leidinggevenden weten niet dat zij voorlichting moeten geven en toezicht moeten houden. Zij weten ook niet op welke maatregelen zij toezicht moeten houden.
- Distributielocaties zitten veelal in oude panden die van oorsprong niet bedoeld zijn als winkel of opslaglocatie: gangen zijn smal, producten moeilijk bereikbaar. Er worden geen geschikte arbeidsmiddelen (zoals verrijdbare plateautrappen met reling en rembeveiliging) gebruikt. Dit kan leiden tot valgevaar en fysieke belasting.
- Tijdens het bezorgen kan sprake zijn van aanrijdgevaar, werkdruk, agressie en geweld en fysieke belasting, bijvoorbeeld door zware rugtassen. Eén flitsbedrijf heeft een 24/7 bezorgservice; extra aandacht voor nachtwerk en de naleving van de ATW is nodig.
- Verschillende typen werkenden werden aangetroffen: (buitenlandse) studenten, andere Nederlanders en arbeidsmigranten. Bij werkenden die geen Nederlands spreken is de vraag in hoeverre zij bekend zijn met de voor hen relevante wet- en regelgeving.
- Vanwege de bezorging van alcohol werven de meeste flitsbedrijven mensen van 18 jaar of ouder. Mogelijk speelt de kwestie van risicovolle situaties voor erg jonge flitsbezorgers hier daarom minder dan bij de bezorging van maaltijden.
- De werkenden hadden verschillende contractvormen, zoals vast contract, uitzendcontract of zzp via platforms voor personeelsbemiddeling.
- De leidinggevenden kenden de mogelijk toepasselijke tewerkstellingsvergunningsplicht niet noch de identiteitscontrole noch de mogelijkheid dat deze controle met een vervalst identiteitsdocument wordt omzeild. Dit leidt tot risico's op misstanden als illegale tewerkstelling en zwart werk.
- Er zijn zorgen over de afdracht van sociale premies en de mate waarin werkenden worden verzekerd (pensioen, arbeidsongeschiktheid).
- De ontvangen meldingen gingen onder andere over corona (dicht op elkaar werken, met besmette collega's werken), over dreiging ontslag, onderbetaling, arbeidstijden en over distributielocaties (vies, krap, geen wacht- of pauzeruimte).

Uitkomsten platforms personeelsbemiddeling

Flitsbedrijven maken ook gebruik van platforms voor personeelsbemiddeling om aan bezorgers te komen. Dit geldt overigens ook voor de zogeheten 'order pickers'. Vooral in de eerste weken na de start van een nieuwe distributielocatie hebben flitsbedrijven snel een flexibele schil van werkenden nodig. In deze constellatie is het platform voor personeelsbemiddeling vergelijkbaar met een digitaal uitzendbureau dat mensen uitleent aan het flitsbedrijf: er bestaat een driehoeksrelatie tussen bezorger, platform en flitsbedrijf. Net als bij maaltijdbezorgplatforms werkt de bezorger via het platform als zzp'er en schrijft zich in bij de Kamer van Koophandel of worden zij verloond op basis van IB47-meldingen bij de Belastingdienst.[43] Ook houden de flitsbedrijven een flexibele schil van werkenden aan om pieken in de bezorging aan te kunnen. Enkele flitsbedrijven geven aan zo veel mogelijk mensen in vaste dienst te willen nemen en daarmee bezig te zijn.

[43] Zie ook voetnoot 7.

De Arbeidsinspectie heeft op verzoek van een belanghebbende onderzoek gedaan naar de naleving van de Waadi door een platform voor personeelsbemiddeling. Hierbij heeft de Arbeidsinspectie geconstateerd dat dit onderzochte platform feitelijk werkgever is. De werkenden in de onderzochte situatie die via dit platform werken, zijn geen zzp'ers want er was sprake van ter beschikking stellen van arbeidskrachten (uitzenden). Het gevolg van dit onderzoek is dat de onderzochte werknemers recht hebben op het loonverhoudingsvoorschrift.[44] Ook heeft de Arbeidsinspectie bevindingen van mogelijke schijnzelfstandigheid gedeeld met de Belastingdienst.

Vervolg

De Arbeidsinspectie heeft haar bevindingen en de gewenste acties per afzonderlijke brief aan de vier flitsbedrijven gestuurd. Elk flitsbedrijf is ook verzocht om hun RI&E, plan van aanpak, contract met de arbodienstverlener en informatie over preventiemedewerkers aan te leveren. En deze bedrijven zijn uitgenodigd voor een gesprek over de gewenste acties. Dit maakt het voor deze bedrijven mogelijk om naast goed ondernemerschap ook goed werkgeverschap te tonen.

Door een vervolg op concernniveau te organiseren, kan de Arbeidsinspectie meer effect bereiken dan alleen bij de distributielocaties waar de verkennende inspecties plaatsvonden. Het vervolgtraject zal gedifferentieerd zijn, al naar gelang de mate van welwillendheid tot goed werkgeverschap. In het ene geval kan dit leiden tot een verbetertraject, in het andere geval tot handhaving. Om die reden vinden ook gesprekken op concernniveau plaats.

Dit traject wordt op dit moment uitgevoerd en in de komende maanden vervolgd. In het najaar van 2022 zal de Arbeidsinspectie overgaan tot handhavende inspecties.

[44] Op grond van de Waadi hebben uitzendkrachten recht op dezelfde arbeidsvoorwaarden als die welke gelden voor werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de onderneming waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt.

6 Conclusies

Belangrijkste conclusies

De Nederlandse Arbeidsinspectie constateert relatief veel overtredingen door bedrijven in de maaltijd- en flitsbezorging. De overtredingen betreffen zowel de arbeidsvoorwaarden als arbeidsomstandigheden. Arbeidsrelaties bij platforms voor maaltijdbezorging en voor personeelsbemiddeling zijn vaak transactioneel vormgegeven met doelbewuste financiële prikkels, daarmee vooral gericht op prestatie en tegenprestatie. De relaties zijn juridisch complex en vergen uitgebreid onderzoek. Sommige platforms vermijden werkgeversverantwoordelijkheid door (schijn)zelfstandigheid. Ze ontwijken zo de verplichtingen uit de arbeidswetten en de verplichte afdracht van sociale premies en belastingen. Bovendien hebben werkenden dan geen recht op doorbetaling van loon bij ziekte en zijn zij niet verzekerd bij onder andere arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.

Een aantal rechterlijke uitspraken wijst duidelijk uit dat werknemerschap vaak beter past op de werkelijke verhoudingen. Het zijn uitspraken op basis van civiele rechtszaken, die regelmatig ook steunen op onderzoek van de feiten en omstandigheden door de Arbeidsinspectie. Het lijkt erop dat bedrijven zich daarbij niet neerleggen en hun verdienmodel willen voortzetten, onder andere door juridisch door te procederen. Doorprocederen is een recht, geen verplichting. De Arbeidsinspectie zou liever zien dat bedrijven de arbeidsrelatie meer dan transactioneel maken en verantwoordelijkheid nemen als werkgever voor zowel arbeidsvoorwaarden als arbeidsveiligheid en –gezondheid. Daarmee zouden deze bedrijven beter op de toekomst voorbereid zijn, nu de Europese Commissie ook regelgeving met dat doel maakt. In de tussentijd zal de Arbeidsinspectie handhavend optreden op grond van bestaande wet- en regelgeving.

Specifieke conclusies

Meer specifieke conclusies zijn:

- Bedrijven in de maaltijd- en flitsbezorging hebben veelal geen of een onvolledige RI&E en plan van aanpak. Hun arbozorg is dus vaak niet op orde.
- Bij geconstateerde overtredingen trof de Arbeidsinspectie minder te jonge kinderen aan. Ook op sociale media lijken niet langer wervingsadvertenties gericht op maaltijdbezorgers vanaf 15 jaar voor te komen.
- Het bezorgen van maaltijden onder de 16 jaar is expliciet verboden. Hoewel de werkomstandigheden vergelijkbaar zijn, bestaat geen expliciet verbod voor flitsbezorgers jonger dan 16 jaar. Tijdens inspecties is nog geen inzet van jonge flitsbezorgers door flitsbedrijven gebleken. Door omstandigheden kan dit in de nabije toekomst veranderen: de markt groeit enorm en de arbeidsmarkt is krap. Vanwege de vergelijkbaarheid van de werkzaamheden en de arbeidsrisico's is het de vraag of de beperking van het expliciete verbod tot maaltijdbezorging houdbaar is in de toekomst.
- Bij maaltijdbezorging via platforms wordt veelal gewerkt met zzp'ers. De Arbeidsinspectie heeft in zaken de aard van de arbeidsrelatie onderzocht om te kunnen bepalen of de arbeidswetten van toepassing zijn. In deze zaken constateerde de Arbeidsinspectie dat feitelijk sprake was van leiding en toezicht: dit zijn indicaties van schijnzelfstandigheid. Het mogelijk onterecht niet afdragen van sociale premies en belastingen kan leiden tot oneerlijke concurrentie tussen bedrijven en tot ongewenste situaties voor werkenden. Deze werkenden hebben dan onder andere geen recht op doorbetaling bij ziekte en bouwen geen pensioenrechten op. Handhaven op schijnzelfstandigheid is aan de Belastingdienst. Binnen de geldende wet- en regelgeving heeft de Arbeidsinspectie haar bevindingen in zaken van mogelijke schijnzelfstandigheid met de Belastingdienst gedeeld.
- De constructie van schijnzelfstandigheid kan bepaalde voordelen hebben voor maaltijdbezorgplatforms én bezorgers die als schijn-zzp'ers werken. Bezorgers van 20 jaar of jonger kunnen door twee soms drie bezorgingen per uur boven het minimumloon uitkomen. Deze inkomsten en de flexibele arbeidstijden kunnen aantrekkelijk zijn. De vraag is in hoeverre zij zich echter bewust zijn van de bijkomende nadelen zoals geen loon bij ziekte en het niet verzekerd zijn bij arbeidsongeschiktheid.
- De flitsbedrijven groeien onstuimig, hebben een zeer aanwezige marketing en zijn ook gericht op het beïnvloeden van de politiek-maatschappelijke opinie. Echter, hun arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden zijn verre van volwassen. Dit is zorgelijk. De Arbeidsinspectie vindt dat van deze bedrijven veel meer mag en moet worden verwacht: hun focus moet ook écht liggen op goed werkgeverschap, niet louter op het vergroten van marktaandeel.

Bijlage 1: uitleg werkwijze en bijbehorende begrippen[45]

Uitleg werkwijze en begrippen

De Arbeidsinspectie kijkt allereerst naar het aantal afgeronde zaken: zaken waarin de Arbeidsinspectie zelf heeft kunnen controleren op de naleving van minimaal één artikel van een arbeidswet. De Arbeidsinspectie heeft dus én de benodigde onderzoekshandelingen kunnen doen én kunnen constateren in hoeverre sprake is van naleving van de regels. Eén zaak kan meerdere werkgevers en/of meerdere overtredingen van een of meerdere wetten betreffen. Zaken kunnen actief worden opgestart en/of gebaseerd zijn op meldingen in hetzelfde jaar of eerdere jaren. Bij maaltijdbezorging kunnen de zaken gericht zijn op zowel werkgevers als de wettelijke vertegenwoordigers (ouders/voogden). Geconstateerde overtredingen kunnen leiden tot de inzet van een of meerdere instrumenten. Soms kan geen instrument worden ingezet, omdat de werkgever niet meer te achterhalen of failliet is, of de regels naleeft. De inspecteur en de boeteoplegger van de Arbeidsinspectie kunnen instrumenten inzetten.

Instrumenten door de inspecteur

Als er geen overtredingen zijn geconstateerd, dan stuurt de inspecteur een afrondingsbrief aan de werkgever. Bij regelovertreding kan de inspecteur een of meerdere instrumenten inzetten.

- Boeterapporten, die tegelijkertijd naar de overtreder en de boeteoplegger worden verstuurd. Een boeterapport wordt per werkgever per wet opgemaakt. Zo'n rapport kan meerdere overtredingen van dezelfde wet bevatten.
- Waarschuwingen, bijvoorbeeld als een werkgever zijn werknemers beperkt minder dan WML-loon heeft betaald. In de waarschuwing staat dan dat de werkgever moet nabetalen. Doet hij dat niet, dan volgt alsnog een boeterapport.
- (kennisgeving) eis, in geval van niet zware of ernstige overtreding waarvoor geen concrete norm in de wet staat. In de eis geeft de inspecteur aan welke maatregelen de werkgever moet nemen om de overtreding op te heffen en binnen welke termijn.
- Stilleggen van werkzaamheden en staken van arbeid, in geval overtredingen ter plaatse worden geconstateerd (heterdaad) en direct moeten worden beëindigd. Bijvoorbeeld bij minderjarige bezorgers of te lang werken (op grond van de ATW) en bij ernstig gevaar voor personen (op grond van de Arbowet).
- Processen-verbaal, bijvoorbeeld bij recidive, niet-meewerken en onheuse bejegening.

Instrumenten door de boeteoplegger[46]

De boeteoplegger oordeelt eigenstandig over de door de inspecteur in het boeterapport geconstateerde overtredingen; het boeterapport is dus het startpunt. Op basis van de aangedragen feiten en omstandigheden kan de boeteoplegger besluiten tot een (deels gematigde) boete of het niet opleggen van een boete. Dit wordt vastgesteld in een boetebeschikking. Waar nodig wordt een boete aangevuld met een last onder dwangsom (gericht op nabetaling van onterecht niet betaald WML-loon) en/of een waarschuwing preventieve stillegging.[47] Op één boeterapport volgt dus altijd één boetebeschikking met één totaalbedrag aan boetes.[48] Dit totaal kan echter de som zijn van een aantal aparte boetes voor verschillende overtredingen van dezelfde wet. Zo geldt vanuit de WML een boetenormbedrag per overtreding per werknemer. Uiteindelijk spreekt de Arbeidsinspectie van één overtreding met één boete.

Wanneer de waarschuwing preventieve stillegging is gegeven en weer dezelfde of een soortgelijke overtreding wordt geconstateerd, kan een bevel tot preventieve stillegging worden gegeven. Het bedrijf wordt dan voor een bepaalde periode daadwerkelijk stilgelegd. Dit bevel is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

[45] Deze uitleg is eerder vergelijkbaar opgenomen in de 'Rapportage Arbeidsinspectie: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting', november 2021. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 29 544, 1080.

[46] Voor een nadere uitleg over het boetebeleid van SZW wordt verwezen naar: Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570-XV, nr. 83.

[47] Voor een uitleg over waarschuwing preventieve stillegging en bevel preventieve stillegging, zie: (Waarschuwing) Preventieve stillegging | Nederlandse Arbeidsinspectie | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

[48] Als geen boete wordt opgelegd of een matiging van 100%, dan wordt gesproken van nulbeschikking.

Deze brochure is een uitgave van:

Nederlandse Arbeidsinspectie

Postbus 90801 | 2500 LV Den Haag
T 0800 51 51

mei 2022 | Publicatie-nr. 22402930