

Vergaderjaar 2014–2015

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 578

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2014

Via deze brief informeer ik u over de aanpak van oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en de verdringing op de arbeidsmarkt die daar het gevolg van is. Zowel de uitkomsten van het SEO-onderzoek naar verdringingseffecten als het door de SER uitgebrachte advies over arbeidsmigratie ondersteunen mijn inzet om een «race to the bottom» op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan. In de brief van 1 oktober jl. over de «Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving» heb ik aangegeven in te zullen gaan op de motie Van Weyenberg/Schut-Welkzijn over concrete outcome-doelstellingen voor de aanpak van arbeidsmarkt-fraude¹. Met deze brief doe ik tevens die toezegging gestand.

Onderzoek «Verdringing»

SEO Economisch Onderzoek heeft op mijn verzoek onderzoek gedaan naar verdringingseffecten op de arbeidsmarkt als gevolg van arbeidsmigratie. Uit het onderzoek, dat als bijlage aan deze brief is toegevoegd², blijkt dat in zogenaamde «focussegmenten» (bouw, tuinbouw, voedingsindustrie en wegtransport) sprake is van substantiële verschuivingen in de inzet van arbeid. In veel sectoren is het aantal Nederlandse werknemers afgenomen terwijl het aantal arbeidsmigranten is toegenomen. Die verschuiving gaat gepaard met ongelijke concurrentie. Ongelijke concurrentie kan volgens SEO voortkomen uit het overtreden van wet- en regelgeving, de inzet van zelfstandigen in plaats van werknemers en de inzet van uit het buitenland gedetacheerde werknemers. SEO constateert dat de detacheringsrichtlijn ertoe leidt dat werkgevers een kostenvoordeel kunnen behalen door gebruik te maken van detachering door buitenlandse bedrijven. Dit zou leiden tot concurrentie op arbeidsvoorwaarden en daarmee tot onwenselijke gevolgen voor de arbeidsmarkt. SEO geeft aan dat voor de focussegmenten gesproken kan worden van verdringing

¹ Kamerstuk 17 050, nr. 480.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

van Nederlandse werknemers door werknemers uit Midden- en Oost-Europa. Tegelijkertijd zijn de meeste werknemers die in 2001 in deze sectoren aan het werk waren, ook in 2011 aan het werk: in dezelfde sector, in een andere sector of als zelfstandige. Wel constateert SEO dat voor enkele risicogroepen, die het meest concurreren met arbeidsmigranten (allochtonen, jongeren en laaggeschoolden), arbeidsmigratie negatieve gevolgen heeft.

SER-advies arbeidsmigratie

Recentelijk is de achterbanversie van het SER-advies over arbeidsmigratie naar buiten gebracht. Het kabinet zal hierop reageren als de definitieve versie is vastgesteld. Vooruitlopend hierop ben ik allereerst verheugd dat de sociale partners binnen de SER een eensluidend advies lijken te geven op zo een belangrijk onderwerp als arbeidsmobiliteit. Het is goed dat werknemers en werkgevers elkaar weten vinden als het gaat om de inzet voor een sociaal Europa.

De SER hecht belang aan het in goede banen leiden van de arbeidsmobiliteit in de EU, binnen een maatschappelijk verantwoord kader. Daarom verwelkom ik het advies van de SER om in overleg met de sociale partners te komen tot een actieplan «bevordering eerlijke arbeidsmobiliteit in de EU». Herziening van de detacheringsrichtlijn is één van de elementen van dit actieplan.

Aanpak concurrentie op arbeidsvoorwaarden: eerlijk loon voor eerlijk werk

De afgelopen jaren is een toenemende concurrentie ontstaan op arbeidsvoorwaarden. Onder invloed van de ongunstige economische ontwikkeling en internationale concurrentie zijn de winstmarges van bedrijven flink onder druk komen te staan. Tegen deze achtergrond heeft de toestroom van arbeidskrachten uit andere landen van de EU ertoe geleid dat het voor sommige werkgevers aantrekkelijker is geworden om op oneigenlijke manieren op arbeidskosten te besparen. Daarbij zoeken de werkgevers de randen van de wet- en regelgeving op en gaan daar soms overheen. Er wordt gebruik gemaakt van schijnconstructies om op arbeidskosten te besparen. Dit leidt tot oneerlijke concurrentie tussen werkgevers en tot verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het is van groot belang om te voorkomen dat er een neerwaartse spiraal ontstaat in de concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Zowel het onderzoek naar verdringing van SEO als de achterbanversie van het SER-advies onderstreept de noodzaak van het kabinetsbeleid om binnen Europa oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden te bestrijden en om een gelijk speelveld te bevorderen.

Uw Kamer vraagt mij via de motie Van Weyenberg/Schut-Welkzijn om outcome-doelstellingen te formuleren voor de aanpak van arbeidsmarkt-fraude. Mijn inzet is oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden aan te pakken, een fatsoenlijke beloning voor werknemers veilig te stellen en zo verdringing tegen te gaan («eerlijk loon voor eerlijk werk»). Hiervan is sprake als iedereen die in Nederland werkt, een eerlijk loon krijgt voor de arbeid die hij verricht en misstanden als illegale tewerkstelling, onderbetaling en arbeidsuitbuiting tot een minimum zijn teruggebracht. Deze doelstellingen staan onder druk. In Europees verband wil ik de detacheringsrichtlijn tegen het licht houden en de internationale samenwerking op het terrein van fraudebestrijding en handhaving verbeteren. De nationale agenda is gericht op de aanpak van schijnconstructies via wetgeving en voorlichting en een risicogerichte aanpak door de Inspectie SZW.

Zoals ik in het artikel «Stop oneerlijke concurrentie en verdringing» in de Volkskrant van 9 mei jl. heb aangegeven, zijn maatregelen en bilaterale afspraken in EU-kader nodig. Kenmerkend voor de concurrentie op arbeidsvoorwaarden is immers de grensoverschrijdende dimensie. Daarom is samenwerking en uitwisseling van gegevens tussen lidstaten van belang. Er zijn hierover bilaterale afspraken met Polen, Roemenië, Bulgarije en Kroatië gemaakt. Maar sommige aspecten van grensoverschrijdend misbruik kunnen alleen goed aangepakt worden door EU-beleid. Het dient een topprioriteit voor de EU te zijn om een «race to the bottom» op arbeidsvoorwaarden en op sociale bescherming te stoppen. Recent heeft de EU een aantal goede initiatieven genomen, zoals de Handhavingsrichtlijn en de inrichting van een platform tegen zwart werken. Maar er is meer nodig. Ik wil mij in Europa sterk maken voor:

- een ambitieuze invulling van het platform tegen zwart werk;
- meer overeenkomstige arbeidsvoorwaarden voor gedetacheerd personeel en reguliere werknemers;
- het tegengaan van «postbusondernemingen» en
- het breed implementeren van de ketenverantwoordelijkheid zoals neergelegd in de Handhavingsrichtlijn.

Ik ben blij dat de voorzitter van de nieuwe Europese Commissie in een «mission letter» de nieuwe Eurocommissaris voor Werkgelegenheid, Sociale Zaken, Vaardigheden en Arbeidsmobiliteit heeft verzocht om een «targeted review» van de detacheringsrichtlijn uit te voeren om «social dumping» te voorkomen.

Actieplan «bestrijden schijnconstructies» en Wet aanpak schijnconstructies

Op 11 april 2013 is het actieplan «bestrijden van schijnconstructies» naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 17 050, nr. 428). Dit actieplan maakt onderdeel uit van het sociaal akkoord tussen het kabinet en werkgevers- en werknemersorganisaties. In een brief op 4 juli 2014 heb ik u geïnformeerd over de voortgang bij de uitwerking van de maatregelen uit het actieplan³. Zoals in die brief is uiteengezet, neemt het kabinet langs verschillende sporen stappen om schijnconstructies aan te pakken. Door in te zetten op voorlichting, handhaving en internationale samenwerking kan een deel van de knelpunten worden aangepakt. In sommige gevallen is echter een aanpassing van de wetgeving nodig om werknemers beter te beschermen, eerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden te bevorderen en de Inspectie SZW en handhavingsinstanties van cao-partijen meer handvatten te geven om te kunnen handhaven. Daarom is het wetsvoorstel Wet aanpak schijnconstructies (Kamerstuk 34 108) opgesteld en wordt tevens een herziening van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) voorbereid. Over de herziening van de Wml is uw Kamer op 2 september jl. geïnformeerd⁴. Over de beoogde inhoud van het wetsvoorstel Wet aanpak schijnconstructies bent u in de hierboven genoemde brief van 4 juli 2014 geïnformeerd⁵. Het wetsvoorstel zal een aantal onderdelen bevatten die de handhaving ondersteunen en de naleving van arbeidswetten verbeteren. De Afdeling Advisering van de Raad van State heeft recentelijk advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel zal, samen met het nader rapport, zo spoedig mogelijk bij uw Kamer worden ingediend (Kamerstuk 34 108).

³ Kamerstuk 17 050, nr. 484.

⁴ Kamerstuk 33 623, nr. 12.

⁵ Kamerstuk 17 050, nr. 484.

Handhaving door Inspectie SZW

De Inspectie SZW draagt in sterke mate bij aan de doelstelling om oneerlijke concurrentie en verdringing op de arbeidsmarkt tegen te gaan door de aanpak van onder meer arbeidsuitbuiting, onderbetaling en illegale tewerkstelling. Zoals aangegeven in het meerjarenplan 2015–2018 en het Jaarplan 2015 die uw Kamer recent zijn toegestuurd⁶, houdt de Inspectie SZW daarbij toezicht op basis van risico- en omgevingsanalyses. De inspectie richt zich hierbij met name op de aanpak van misstanden en notoire overtreders en de bescherming van kwetsbare groepen. Door haar risicogerichte aanpak zet de Inspectie SZW haar capaciteit in bij die sectoren waar de arbeidswetten het meest onder druk staan, zoals horeca, schoonmaak en detailhandel.

Bij haar aanpak heeft de Inspectie SZW de keuze tussen verschillende handhavingsinterventies. Afhankelijk van de ernst van de situatie kan de inspectie kiezen voor een bestuursrechtelijk of een strafrechtelijk traject of een combinatie daarvan. Soms kan volstaan worden met voorlichting, handhavingscommunicatie of andere vormen van toezicht. Transparantie van inspectiegegevens, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Wet aanpak schijnconstructies, draagt ook bij aan betere naleving. De Inspectie SZW kiest voor een optimale mix van handhavingsinterventies om een maximaal effect te bereiken.

De inspectie werkt bij haar toezicht nauw samen met publieke en private handhavingspartners, zoals de Belastingdienst, UWV, IND, SVB, IL&T en werkgevers- en werknemersorganisaties. Zij zet daarbij in op een samenwerking in interventieteamverband. De Inspectie SZW en de Belastingdienst hebben onlangs vanuit het Interventieteam AMU een gezamenlijk onderzoek uitgevoerd met Belgische inspectiediensten bij een scheepswerf in België en een uitzendbureau in Nederland. Bij dergelijke onderzoeken komen niet alleen overtredingen van de arbeidswetgeving in beeld, maar ook premie- en belastingfraude, schijnzelfstandigheid, misbruik van A1-verklaringen en betalingen onder het cao-loon. Zoals eerder aangegeven zijn met Polen, Roemenië, Bulgarije en Kroatië bilaterale afspraken gemaakt om de samenwerking te versterken. Deze gezamenlijke inspanningen leiden ertoe dat malafide werkgevers en hun faciliteerders op meerdere fronten aangepakt worden. Door deze samenwerkingsgerichte aanpak in combinatie met de eerder genoemde inzet van de optimale mix van handhavingsinterventies, is het effect van alle activiteiten van de Inspectie SZW op de naleving het grootst.

Handhaving AMU en Schijnconstructies

Projecten zoals de Aanpak Malafide Uitzendbureaus (AMU) en het speciale team voor de aanpak van schijnconstructies zijn goede voorbeelden van een integrale en intensieve aanpak. Bij AMU hebben de gezamenlijke partners niet alleen 3.300 onderzoeken gestart, er is ook voor € 105,1 miljoen aan corrigerende maatregelen opgelegd aan overtreders. Daarnaast is een aanpak ontwikkeld om verdachte doorstarters na faillissementen te bestrijden én te voorkomen en om de natuurlijke personen achter de ondernemingen aan te pakken. Deze aanpak kan niet alleen ingezet worden in de uitzendbranche, maar ook tegen malafide werkgevers in andere sectoren.

Momenteel zijn 74 onderzoeken naar schijnconstructies en 18 verzoeken om ondersteuning bij de handhaving van de cao in behandeling bij het speciale team voor de aanpak van schijnconstructies. Er is nauwe

⁶ Kamerstuk 34 000 XV, nr. 4.

samenwerking met andere handhavers, zoals de Belastingdienst. Bij vermoedens van strafbare feiten worden deze onder gezag van het Openbaar Ministerie direct opgepakt. De Inspectie SZW heeft een groot aantal verschijningsvormen van schijnconstructies goed in beeld. Wanneer nieuwe ontwijkingsmethoden worden ontdekt, signaleert de Inspectie SZW deze, zodat hier in samenwerking met andere partners handhavend tegen opgetreden kan worden dan wel de wet- en regelgeving aangepast kan worden.

Tot slot

Het onderzoek van SEO bevestigt dat arbeidsmigratie samengaat met oneerlijke concurrentie en verdringingseffecten op de Nederlandse arbeidsmarkt. De SER benadrukt het belang om Europees afspraken te maken om ongelijke concurrentie tegen te gaan. In Europees verband is het van groot belang dat de detacheringsrichtlijn opnieuw wordt gezien. Ik ben blij dat de nieuwe Europese Commissie hiermee aan de slag gaat. Op nationaal niveau bestaat de aanpak uit verschillende sporen: verbetering voorlichting, handhaving en internationale samenwerking, en een aanpassing van de wetgeving. Een effectieve aanpak vraagt om een integrale benadering waarbij intensief wordt samengewerkt en waarbij flexibel kan worden ingespeeld op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Het wetsvoorstel Wet aanpak schijnconstructies vormt een belangrijk onderdeel van deze integrale aanpak en geeft de Inspectie SZW nieuwe instrumenten in handen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher