

Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Staat van eerlijk werk 2019

'Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt'

Voorwoord

Hoewel de economie bloeit, ziet de Inspectie SZW een stapeling van risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Vooral mensen met een laag loon en een flexibel contract en laagbetaalde zzp'ers kunnen te maken krijgen met onderbetaling, te lange werktijden, illegale tewerkstelling en uitbuiting. Deze groep werkenden is groot, ruim tien procent van alle werkenden. Zij staan bovendien vaker bloot aan onveilige en ongezonde arbeidsomstandigheden, zoals fysieke belasting en gevaarlijke stoffen. Ook kent deze groep werkenden een grotere instroom in de Werkloosheidwet, bijstand en arbeidsongeschiktheid. Er is sprake van een cumulatie van arbeids- en bestaanszekerheidsrisico's.

Ruim twee jaar geleden maakte de Inspectie SZW de eerste Staat van eerlijk werk. Daarin constateerden we dat de problematiek van onderbetaling en uitbuiting op de Nederlandse arbeidsmarkt aanzienlijk was en groeide. We deelden de zorg van internationale instellingen zoals het IMF en de OESO over de ontwikkeling dat lonen in veel landen minder stijgen dan de productiviteit. Twee jaar later is de druk op loonkosten onverminderd groot. Internationale concurrentie zet in sectoren met veel laagbetaalde arbeid de lonen onder druk. Met de toename van gemaksdiensten in de platformeconomie nemen ook de risico's voor de werknemers toe. Daarnaast is het lastiger ze hiervoor te beschermen. Om de economische activiteit in Nederland te stimuleren zijn arbeidsrelaties in allerlei vormen mogelijk gemaakt. Deze leiden echter ook tot constructies waarbij werkgevers de randen van de wet opzoeken – of daar overheen gaan – om loonkosten zo laag mogelijk te houden.

Zo ontstaat een grijs gebied tussen wat wettelijk is toegestaan en wat wenselijk is. Dit ondermijnt de eerlijke arbeidsvoorwaarden van werkenden. Het leidt tot oneerlijke concurrentie en het verschuiven van de norm. Vanuit onze rol als toezichthouder bestrijden wij misstanden: illegale arbeid, oneigenlijk gebruik van legale constructies, ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting. Dat doen we op basis van de arbeidswetten. We verdubbelen ons toezicht op oneerlijk werk. We stellen duidelijke grenzen en grijpen in daar waar de regels met voeten worden getreden. Ik pleit daarom voor goed handhaafbare regels voor arbeid en arbeidsmarkt. Maar inspecteren alleen is niet voldoende om eerlijk werk het uitgangspunt te maken.

Belangrijke vragen zijn: wat voor arbeidsmarkt willen we in Nederland? Hoe houden we de veranderende arbeidsmarkt eerlijk? Hoe zorgen we dat alle werknemers van economische bloei profiteren? Betrokkenheid en inzet is nodig van iedereen die zich met de arbeidsmarkt bezighoudt. Het vraagt om een integrale aanpak om eerlijk werk in Nederland de norm te maken en om ons hierover uit te spreken. Eerlijk loon voor eerlijk werk - dat is wat we met deze Staat van eerlijk werk willen agenderen.

Marc Kuipers
Inspecteur-generaal Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Oktober 2019

Inhoud

Voorwoord 1

Samenvatting en conclusies 3

1 Inleiding 9
1.1 Probleemstelling: zeven mechanismen van oneerlijk werk 10
1.2 Leeswijzer 12

2 De Inspectie en de onderkant van de arbeidsmarkt 13
2.1 Werkenden in een kwetsbare arbeidsmarktpositie 13
2.2 De samenloop van risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt 15
2.3 Omvang en ernst van meldingen oneerlijk werk neemt toe 17

3 Mondiale sociaaleconomische ontwikkelingen 19
3.1 Internationale concurrentie leidt tot druk op prijzen en lonen 19
3.2 Europees vrij verkeer van diensten en personen leidt tot goedkopere arbeid 20
3.3 Digitalisering en gemaksdiensten maken de platform- en kluseconomie mogelijk 23

4 De regulering en werking van de Nederlandse arbeidsmarkt 25
4.1 De veelvormigheid van arbeidsrelaties leidt tot onderbetaling en schijnconstructies 25
4.2 De nadruk op ondernemerschap maakt vluchtig ondernemerschap mogelijk 30
4.3 Een lage (ervaren) pakkans creëert ruimte voor zwart werk en fraude 32

5 Kwetsbare groepen, arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 35
5.1 Beschikbaarheid kwetsbare werknemers vergroot de kans op uitbuiting 35
5.2 De rol van huisvesting als verdienmodel 37

6 Wat doet de Inspectie? 39

Bijlage Tabellen en figuren bij de analyses in hoofdstuk 2 42

De Inspectie SZW werkt aan eerlijk, gezond en veilig werk en bestaanszekerheid voor iedereen

Samenvatting en conclusies

'Eerlijk werk' is arbeid die de fundamentele rechten van de mens én de rechten van werkenden op gezond en veilig werk en eerlijke arbeidsvoorwaarden respecteert. De term staat internationaal voor een samenspel tussen werkgevers, werknemers en overheidsorganisaties om een fatsoenlijke arbeidsmarkt te creëren.

Met het maken van een 'Staat van' op onderdelen van haar domein, geeft de Inspectie SZW invulling aan de reflectieve functie van het toezicht. 'Reflectief toezicht signaleert, agendeert, deelt unieke kennis en geeft actief feedback.[1]' Ruim twee jaar geleden maakte de Inspectie SZW een eerste Staat van eerlijk werk.[2] Daarin constateerde de Inspectie dat de problematiek rondom onderbetaling en uitbuiting op de Nederlandse arbeidsmarkt aanzienlijk was en verder groeide. Centraal daarin stond de zorg van internationale instellingen zoals het IMF en de OESO over de ontwikkeling dat lonen in veel landen minder stegen dan de productiviteit, over polarisatie en tweedeling op de arbeidsmarkt. De Inspectie verbond dat internationale perspectief met de realiteit op delen van de Nederlandse arbeidsmarkt waar ze dagelijks constateert dat de druk op loonkosten groot is.

In deze Staat van eerlijk werk wordt als het ware opnieuw een foto genomen van de Nederlandse arbeidsmarkt, maar nu met een hogere resolutie. Concreet wordt ingezoomd op de groep kwetsbare werkenden op de arbeidsmarkt die in potentie te maken heeft met oneerlijk werk en uitbuiting. De groep is groot en bestaat uit ruim 878.000 flexibele werknemers en zzp'ers met een onvoldoende of laag inkomen. Deze groep staat, zo laat de analyse in deze publicatie zien, bovendien vaker bloot aan fysieke belasting en gevaarlijke stoffen én kent een verhoogde instroom in een werkloosheids-, bijstands- of arbeidsongeschiktheidsuitkering.[3] Dat betekent een cumulatie van arbeids- en bestaanszekerheidsrisico's voor groepen aan vooral de onderkant van de arbeidsmarkt.

Mechanismen die eerlijk werk op de arbeidsmarkt belemmeren

In de Staat van eerlijk werk staan – naast de beschrijving van de risicogroep – de situaties centraal die de Inspectie in haar dagelijkse controles op het terrein van oneerlijk werk tegenkomt. In de praktijkvoorbeelden worden de dilemma's beschreven die te maken hebben met nationale of internationale malafide verdienmodellen en constructies die de Inspectie voor uitdagingen stellen. Deze constructies en verdienmodellen maken kwetsbare groepen nog kwetsbaarder en veroorzaken een oneerlijk speelveld voor werkgevers die goed werkgeverschap tonen. Uit de diverse casuïstiek distilleert de Inspectie zeven mechanismen die oneerlijke praktijken in de hand werken.

[1] WRR, Toezien op publieke belangen, 2013, p. 132.

[2] De specifieke rol van de Inspectie op het terrein van eerlijk werk is het handhaven en bevorderen van de naleving van de Wet minimumloon (WML), Arbeidstijdenwet (ATW), Wet arbeid vreemdelingen (Wav), de Wet allocatie arbeid door intermediairs (Waadi), Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU) en het bestrijden van arbeidsuitbuiting.

[3] Uit secundaire analyses blijkt dat kwetsbare werknemers vaker te maken hebben met blootstelling aan gevaarlijke stoffen (zoals lijm, verf, schoonmaak-, bestrijdings- en oplosmiddelen, uitlaatgassen, lasrook, enzovoort) en fysieke belasting (tillen, trillen, duwen, enzovoort).

I	**Mondiale sociaaleconomische ontwikkelingen**
1.	*Toenemende internationale concurrentie leidt in bepaalde sectoren tot een neerwaartse druk op prijzen en daarmee op lonen.*
2.	*Het vrij verkeer van diensten en personen draagt bij aan een ruim internationaal aanbod van goedkope arbeid.*
3.	*Digitalisering en een groeiende vraag naar gemaksdiensten zorgen voor een groei van de platformeconomie met risico's voor de bescherming van werknemers.*
II	**De regulering en werking van de Nederlandse arbeidsmarkt**
4.	*Veelvormigheid van toegestane arbeidsrelaties draagt bij aan mogelijkheden van onderbetaling en schijnconstructies.*
5.	*Het stimuleren van ondernemerschap en de mogelijkheid van turboliquidaties scheppen de gelegenheid voor vluchtig ondernemerschap.*
6.	*Het sociale zekerheidsstelsel en de geringe ervaren pakkans creëren ruimte voor zwartwerk en uitkeringsfraude.*
III	**Kwetsbare arbeidskrachten en het risico op arbeidsuitbuiting**
7.	*De aanwezigheid van kwetsbare groepen maakt uitbuiting, ernstige benadeling en crimineel werkgeverschap mogelijk.*

Tegen de achtergrond van de mechanismen staat het gegeven dat de Nederlandse arbeidsmarkt opereert in een internationale 24-uurseconomie waar vraag en aanbod continu en flexibel bij elkaar komen. Digitalisering draagt bij aan nieuwe vormen van werk binnen de platformeconomie en internationalisering leidt tot het gemakkelijker verplaatsen van kapitaal, personen en diensten. Daarbij draagt de combinatie van spelregels in Nederland, de EU en de diverse nationale wetgeving van de lidstaten in de Europese Economische Ruimte (EER) bij aan verdere complexiteit.

Mondiale ontwikkelingen creëren veel mogelijkheden voor de Nederlandse economie en arbeidsmarkt. In algemene zin heeft Nederland veel profijt van de internationale economie en kunnen zowel werkgevers als werknemers zich goed aanpassen aan veranderende omstandigheden en de kansen die ontstaan. De Nederlandse economie groeit en de werkloosheid is laag. Toch ontstaan er nieuwe praktijken die op gespannen voet staan met nationale arbeidswetten, fiscale regels en sociale zekerheid. Dat leidt tot specifieke toezichtdilemma's zoals: hoeveel uur werkt een werknemer in Nederland en hoeveel elders, gelden de Nederlandse arbeidsvoorwaarden of niet? Wanneer is sprake van een werknemer-werkgeverrelatie en wanneer van zelfstandig ondernemerschap? Wanneer is een turbo-liquidatie gerechtvaardigd en wanneer is het administratieve fraude? Moet de controle op de sociale zekerheid worden geïntensiveerd?

Problematisch wordt het als malafide werkgevers misbruik maken van de mazen in de wet. De Inspectie ontvangt ten opzichte van 2015 circa een derde meer meldingen van mogelijke overtredingen op loonbetaling en werkvergunningen. Oneerlijke constructies op deze terreinen leiden tot zwakkere concurrentieposities voor werkgevers die het belang van hun personeel en eerlijke concurrentie voorop stellen.[4] Aan de hand van mechanismen wordt met illustraties uit de inspectiepraktijk steeds helder gemaakt welke maatschappelijke vraagstukken spelen.

In lijn met het *Inspectie Control Framework* (ICF) verdubbelt de Inspectie de middelen voor het toezicht op oneerlijk werk. Naast het uitvoeren van inspecties, gaat dit ook in toenemende mate over de inzet van andere interventies naast inspecties, zoals gesprekken met (startende) ondernemers en de ontwikkeling van zelfinspectietools.

[4] Als werk weinig oplevert: Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten (SCP, 2018).

Gelet op de diversiteit in opvattingen communiceert de Inspectie de in Nederland geldende norm in positieve zin. Dit gebeurt door een socialmediacampagne #daspaseerlijk, gericht op de sectoren waar die naar verwachting het meeste effect zal hebben, zoals de agrarische sector en de horeca.

Uit de geschetste problematiek in deze Staat van eerlijk werk wordt echter zichtbaar dat alleen een gezamenlijke inzet van alle betrokken maatschappelijke partijen effectief kan zijn. Naast de Inspectie hebben vele partijen op de arbeidsmarkt een rol bij het oplossen van de vraagstukken. Denk aan sociale partners, brancheorganisaties, consumentenorganisaties, toezichthouders en beleidsmakers. Zij kunnen vanuit hun verantwoordelijkheid handelingsperspectief bieden om oneerlijke praktijken tegen te gaan. Gezien de omvang van de risicogroep, de toename van meldingen op het terrein van eerlijk werk, en onzekere economische vooruitzichten, is nu het moment voor een gezamenlijk optreden; een duidelijk signaal dat de aanpak van oneerlijk werk in Nederland hoge prioriteit heeft.

Mechanismen die eerlijk werk op de arbeidsmarkt belemmeren

In de Staat van eerlijk werk staan de situaties centraal die de Inspectie in haar dagelijkse controles op het terrein van oneerlijk werk tegenkomt. Op basis van de casussen uit de Inspectiepraktijk en verschillende analyses worden zeven mechanismen beschreven die eerlijk werk op de Nederlandse arbeidsmarkt belemmeren.

1. *Toenemende internationale concurrentie leidt in bepaalde sectoren tot een neerwaartse druk op prijzen en daarmee op lonen*

Internationalisering van de economie zorgt ervoor dat de prijs van steeds meer producten en diensten op de wereldmarkt bepaald wordt en niet op de lokale of nationale markt. In sectoren waar die (internationale) concurrentie sterk speelt, betekenen lagere loonkosten het verschil tussen voortbestaan of ondergaan van het bedrijf. Als gevolg hiervan bestaat in een aantal sectoren een voortdurende zoektocht naar het goedkoper maken van arbeid. Vaak zijn dit sectoren waar de factor arbeid een groot aandeel heeft in de totale bedrijfskosten, zoals in de agrarische sector, de industrie en het transport.

In delen van deze sectoren is een flexibel contract met een laag loon en weinig zekerheid eerder regel dan uitzondering. Ook wordt er veel gebruikgemaakt van uitzendbureaus, *contracting* en *payrolling*. De Inspectie ziet dat een deel van de werkgevers de prijzen laag probeert te houden door met allerlei constructies de loonkosten te drukken tot onder het wettelijk verplichte minimum- of cao-loon. Als een deel van de bedrijven zich van schijnconstructies bedient en daarmee met oneigenlijke middelen op kosten en dus op prijs concurreert, kunnen bonafide bedrijven hun hoofd moeilijker boven water houden; de norm vervaagt en er ontstaat een oneerlijk speelveld.

2. *Het vrij verkeer van diensten en personen draagt bij aan een ruim internationaal aanbod van goedkope arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*

De arbeidsmarkt is tegelijk lokaal, Nederlands en Europees. Zoals Nederlanders overal in Europa werken, zo mogen inwoners van andere EU-lidstaten hier werken. Bij de afweging van mensen om hun arbeid aan te bieden spelen allerlei factoren een rol: de noodzaak om in het bestaan te voorzien, hun opleidingsniveau, de afstand tot en aard van het werk, enzovoort. Het aanbod van werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt groter en meer divers. Naast arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, gaat het ook om arbeidsmigranten uit Zuid-Europa, scholieren en studenten met steeds grotere bijbanen en werknemers opgeleid op middelbaar niveau. Het percentage buitenlandse werknemers in de totale werkgelegenheid is afgemeten naar het aantal banen gestegen van 8,6 procent in 2010 tot 10,2 procent in 2017. Mogelijk zal het aanbod uit Midden- en Oost-Europa in de toekomst afnemen. Nu al ziet de Inspectie de herkomstgrens van bronlanden van arbeidsmigratie naar het oosten van Europa (Oekraïne en de Balkan) en Zuidoost-Azië opschuiven.

Het vrij verkeer van personen en diensten behoort tot de belangrijkste pijlers van de Europese Unie. Burgers uit de lidstaten zijn vrij om in een andere lidstaat te werken. Het arbeidsmigratiebeleid is daarentegen grotendeels een nationale aangelegenheid. Als derdelanders op basis van het nationale arbeidsmarktbeleid van een lidstaat, recht op verblijf en arbeid krijgen, kunnen deze werkenden in het kader van het vrij verkeer van diensten direct tewerkgesteld worden in een andere lidstaat. Uit Europese jurisprudentie volgt dat voorafgaande tewerkstelling in de oorspronkelijke lidstaat geen noodzakelijk voorwaarde is. Door slim gebruik te maken van de regels over het vrij verkeer van diensten in Europa en van het nationale toelatingsbeleid van andere Europese lidstaten kunnen laagbetaalde werknemers van buiten de Europese Unie in Nederland tewerkgesteld worden.

Het gaat vaak om werknemers die bereid zijn voor een laag loon te werken. Soms wordt er een spookonderneming opgezet in een land waar minder gunstige arbeidsvoorwaarden gelden, maar werken de werknemers in de praktijk het grootste deel in Nederland. De uitdaging voor de Inspectie is dan om na te gaan of dat onder eerlijke arbeidsvoorwaarden gebeurt. Het werk zelf is legaal en op papier ziet de situatie er vaak legitiem uit. Als er sprake is van onderbetaling of onacceptabele werktijden is dit regelmatig slecht of niet waarneembaar.

3. *Digitalisering en een groeiende vraag naar gemaksdiensten zorgen voor een groei van de platformeconomie met risico's voor de bescherming van werknemers*

Door de toegenomen mogelijkheden van digitalisering en technologisering, wordt steeds meer gebruikgemaakt van internetplatforms. Hier worden vraag en aanbod van zogenoemde gemaksdiensten snel en goedkoop bij elkaar gebracht. Hiermee is een nieuw segment van de arbeidsmarkt ontstaan. Daarbij zijn verschuivingen binnen de klassieke werkdag te zien, bijvoorbeeld in de distributie, met meer arbeid in de nachtelijke uren. De Inspectie constateert dat de wijze waarop platformbedrijven arbeidsrelaties vormgeven een risico vormt voor eerlijk, gezond en veilig werken, onder andere door een hogere frequentie van avond- of nachtwerk. Vaak is sprake van flexibele contracten of moeilijk te duiden vormen van zelfstandigheid. Voor de Inspectie is daardoor de vaststelling of er sprake is van een eerlijke beloning en geoorloofde arbeidstijden moeilijk en tijdrovend.

4. *Veelvormigheid van toegestane arbeidsrelaties draagt bij aan mogelijkheden van onderbetaling en schijnconstructies*

Arbeid kan in Nederland in veel (juridische) vormen worden aangeboden en gevraagd. Vaak gaat het om vormen van flexibele arbeid (*payrolling*, *contracting*, detachering) of werkrelaties met zzp'ers. Van alle werkenden in Nederland was in 2018 meer dan een derde (39 procent) niet in vaste dienst. Daarbij groeide het aantal zzp'ers de afgelopen jaren in het bijzonder: van ruim 630 duizend in 2003 naar 1,1 miljoen in 2018. Werkgevers kunnen op deze manier hun werknemersbestand op een goede manier laten mee-ademen met de vraag naar hun producten en diensten, zonder veel risico te lopen.

De flexibilisering gaat evenwel gepaard met constructies waarbij het vaststellen van een eventuele overtreding voor de Inspectie complex is. *Payrolling* en *contracting* kunnen leiden tot ontwijking van de geldende cao. Soms worden onderdelen van een bedrijf met opzet uitbesteed waardoor zij onder een cao vallen met lagere lonen en minder bescherming. Bij zzp'ers is het vaak de vraag of er onder gezag gewerkt wordt en wie het ondernemingsrisico draagt: de opdrachtgever of de opdrachtnemer. In de helft van de inspecties is de juiste relatie voor de inspecteur moeilijk vast te stellen.

De Wet arbeidsmarkt in balans, die per 1 januari 2020 in werking zal treden, beoogt flexwerkers en zelfstandigen beter te beschermen en werkgevers te stimuleren om werknemers in vaste dienst te nemen.

5. Het stimuleren van ondernemerschap en de mogelijkheid van turboliquidaties scheppen gelegenheid voor vluchtig ondernemerschap

De nadruk op de groei van werkgelegenheid en economische activiteit heeft in de afgelopen decennia geleid tot het verlagen van drempels om een onderneming te beginnen en te beëindigen. Het is in Nederland relatief eenvoudig om een onderneming, zoals een uitzendbureau of een detacheringsbedrijf, te starten. Daarnaast is het ook eenvoudiger gemaakt de onderneming weer op te heffen, onder andere met een turbo-liquidatie. Het bevorderen van ondernemerschap is een belangrijk onderdeel van een werkende economie.

De Inspectie komt evenwel regelmatig situaties tegen waarbij werkgevers op frauduleuze wijze besparen op arbeidskosten, door bijvoorbeeld geen sociale premies af te dragen of geen vakantiegeld uit te betalen. Wanneer een werkgever op dergelijke praktijken wordt betrapt en een sanctie of vordering dreigt of wordt opgelegd, is het mogelijk om de sanctie te ontlopen door de onderneming met een turboliquidatie te ontbinden. Soms wordt direct daarna een nieuwe onderneming opgericht en al het personeel overgeheveld. De Inspectie ziet ten opzichte van 2013 een toename van het aantal turboliquidaties, vooral bij oninbare boetes voor overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en de Wet minimumloon (WML).

6. Het sociale zekerheidsstelsel en de geringe ervaren pakkans creëren ruimte voor zwartwerk en uitkeringsfraude

Zwartwerken naast een uitkering is een ernstige vorm van oneerlijk werk en is sterk ondermijnend voor de solidariteit in de samenleving voor het stelsel van arbeid en sociale zekerheid. De omvang van de zwartwerkende uitkeringspopulatie schatte het CBS in een studie over 2010 voor verschillende uitkeringswetten tussen de 3,5 en 6,9 procent. UWV laat zien dat het overgrote deel van de externe (68 procent) en interne fraudemeldingen (68 procent) gaan over het verzwijgen van werk naast de uitkering. Uit een enquête onder personen die een uitkering krijgen, blijkt dat de pakkans voor zwartwerken met een uitkering door uitkeringsgerechtigden die aangeven zwart te hebben gewerkt, als zeer gering ervaren wordt (88 procent zegt: klein tot zeer klein).

De aantrekkelijkheid van het Nederlandse uitkeringsniveau in samenhang met de geringe ervaren pakkans biedt echter bijvoorbeeld ook de gelegenheid voor het creëren van gefingeerde dienstverbanden. Dit betekent dat er formeel een contract is en het loon wordt betaald. In de praktijk wordt er echter niet echt gewerkt en wordt het loon weer teruggeven. Zo worden onterecht rechten opgebouwd voor uitkeringen, verblijfsvergunningen of pensioen. De minister van SZW heeft recent aan de Tweede Kamer bericht dat de balans tussen dienstverlening, risico's en handhaving om een nieuwe afweging vraagt.[5]

7. De aanwezigheid van kwetsbare groepen maakt uitbuiting, ernstige benadeling en crimineel werkgeverschap mogelijk

De precieze omvang van arbeidsuitbuiting in Nederland is onbekend, hoewel er diverse schattingen zijn. Het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM) heeft berekend dat de geschatte groep slachtoffers uit 2.045 personen per jaar bestaat. We zien in de inspectiepraktijk dat in het bijzonder arbeidsmigranten ernstig benadeeld worden door malafide werkgevers. De kern van arbeidsuitbuiting bestaat vaak uit het creëren van een financiële binding door arbeidskrachten in een permanente afhankelijkheidspositie te houden, vaak in relatie met gedwongen huisvesting. Dwang, geweld, dreiging, afpersing, fraude en misleiding spelen vaak een rol.

Van (ernstige) benadeling is sprake als er nog geen sprake is van arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin, maar werkenden wel in ernstige mate gedupeerd worden door hun werkgever.

[5] Tweede Kamer, 2018-2019, 17050, nr. 577.

De gedragingen van dergelijke werkgevers laten zich niet gemakkelijk vangen in de verschillende juridische (strafrechtelijke- en bestuursrechtelijke) kaders. Het artikel 273f uit het Wetboek van Strafrecht is daar een goed voorbeeld van. Zowel de Nationaal Rapporteur Mensenhandel als de wetenschap[6] geven aan dat dit artikel de bestrijding van arbeidsuitbuiting voor de nodige uitdagingen stelt. Het is een continue zoektocht naar de juiste mix van interventies die inspringen op het gedrag van malafide werkgevers.

[6] https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2019/09/mensenhandel-kan-met-huidige-wetgeving-niet-goed-worden-aangepakt

1 Inleiding

'Eerlijk werk' is arbeid die de fundamentele rechten van de mens én de rechten van werkenden op gezond en veilig werk en eerlijke arbeidsvoorwaarden respecteert. De term staat internationaal voor een samenspel tussen werkgevers, werknemers en overheidsorganisaties om een fatsoenlijke arbeidsmarkt te creëren. Een arbeidsmarkt waar mensen op een gezonde en veilige manier hun inkomen kunnen verdienen, waar de spelregels gevolgd worden, eerlijke concurrentie bestaat, en armoede wordt voorkomen. Het tegengaan van de risico's op oneerlijke arbeidsvoorwaarden en ongezonde of onveilige arbeidsomstandigheden is de kern van de opdracht van de Inspectie SZW.

Op *World Day for Decent Work* 7 oktober 2019 publiceert de Inspectie daarom deze Staat van eerlijk werk. De publicatie is een update en uitbreiding van de Staat van eerlijk werk uit 2017. Daarin stond de zorg centraal van internationale instellingen zoals het IMF en de OESO over de ontwikkeling dat lonen in veel landen minder stegen dan de productiviteit, polarisatie en tweedeling op de arbeidsmarkt. De Inspectie verbond dat internationale perspectief met de realiteit op delen van de Nederlandse arbeidsmarkt waar ze dagelijks constateert dat de druk op loonkosten groot is.[7] Met het maken van een 'Staat van', geeft de Inspectie invulling aan de reflectieve functie van het toezicht. Reflectief toezicht signaleert, agendeert, deelt unieke kennis en geeft actief feedback.[8] De Inspectie fungeert als het ware als de ogen en oren van de overheid op de arbeidsmarkt.

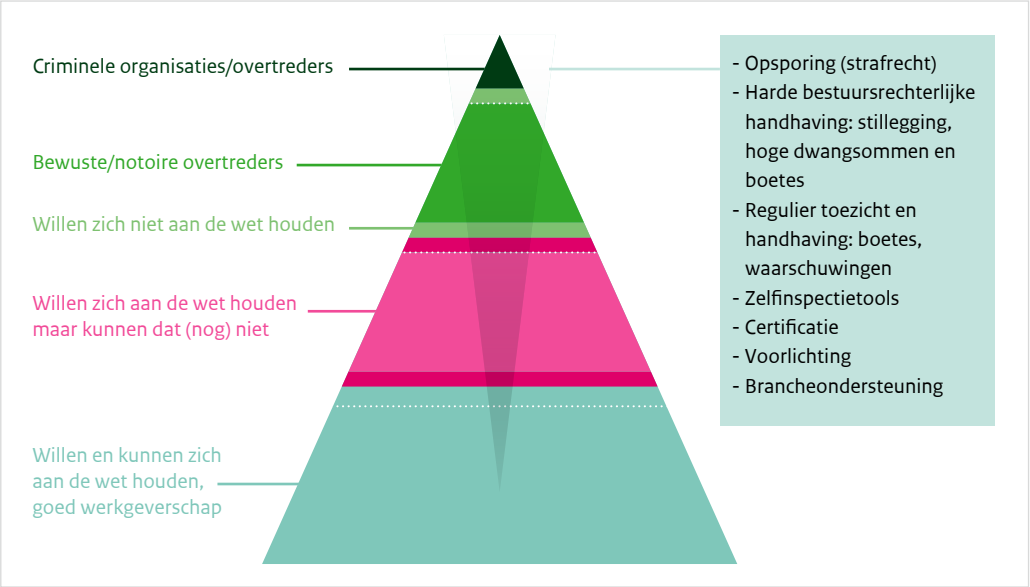
De Inspectie SZW werkt vanuit het perspectief dat de meeste werkgevers zich aan de wet willen en kunnen houden en zich een goed werkgever tonen. Deze werkgevers zijn het fundament van de Nederlandse economie en vormen de solide basis van de zogenoemde 'werkgeverspiramide' (zie figuur 1.1). In de top van de piramide bevinden zich criminele werkgevers, die willens en wetens structureel de wet overtreden. Daartussen bevinden zich werkgevers die zich wel aan de regels willen houden, maar dat (nog) niet kunnen, en een groep werkgevers die wetten bewust overtreedt, maar dat niet structureel doet.[9] De Inspectie streeft ernaar haar capaciteit en middelen vooral in te zetten op de meest risicovolle situaties en bedrijven; de top van de piramide. Deze risicogerichte aanpak leidt ertoe dat in de Staat van eerlijk werk vooral voorbeelden worden beschreven waarbij de Inspectie intervenieerde om de ongewenste gedragingen van werkgevers aan te pakken. De voorbeelden zijn niet representatief voor het gedrag van ondernemingen in algemene zin, de onderliggende mechanismen vormen echter een aanzienlijk risico op de verdere verspreiding van ongewenst gedrag.

[7] In 2017 verschenen de Staat van eerlijk werk en de Staat van ernstige arbeidsongevallen. In april 2018 verscheen de Staat van arbeidsveiligheid.

[8] WRR, Toezien op publieke belangen, 2013.

[9] Inspectie SZW (2018) Meerjarenplan 2019-2022.

Figuur 1.1 **Werkgeverspiramide en de inzet van de inspectie SZW**



Op basis van het risicogerichte toezicht geeft de Inspectie in de Staat van eerlijk werk een beeld van oneerlijk werk op de arbeidsmarkt. De specifieke rol van de Inspectie op dit terrein is het handhaven en bevorderen van de naleving van de Wet minimumloon (WML), de Arbeidstijdenwet (ATW), de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), de Wet allocatie arbeid door intermediairs (Waadi), de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU) en het bestrijden van arbeidsuitbuiting.[10] De informatie die is gebruikt bestaat vooral uit eigen kwantitatieve en kwalitatieve data die bij inspecties en (opsporings)onderzoeken zijn verzameld. Ook is informatie benut uit meldingen over oneerlijk werk van burgers, werkgevers en medeoverheden die telefonisch of via de website aan de Inspectie is doorgegeven.[11] Ten slotte zijn secundaire analyses uitgevoerd door koppelingen van databestanden van het CBS, TNO en UWV.

1.1 Probleemstelling: zeven mechanismen van oneerlijk werk

Het gaat goed met de economie, maar niet iedereen profiteert daarvan. De Inspectie constateert veel vormen en gevallen van oneerlijk werk, zoals onderbetaling, te lange werktijden en arbeidsuitbuiting, met benadeling van werkenden en een oneerlijk speelveld voor werkgevers tot gevolg. De Inspectie ziet een veelheid aan constructies om wet- en regelgeving rondom arbeidsvoorwaarden te ontwijken. Een deel van de werkgevers, vooral in bepaalde risicosectoren, zoekt steeds opnieuw naar mazen in de wet of overschrijdt deze simpelweg om zo op de kosten van arbeid te besparen. Daarnaast bestaat een continu aanbod van legale en illegale migranten uit Europa en andere werelddelen. Deze arbeidsmigranten worden aangetrokken door het hogere loonniveau en de sociale voorzieningen in Nederland. De beschikbaarheid van groepen goedkope arbeidsmigranten, samen met de aanwezigheid van malafide werkgevers leidt tot een situatie waarin deze werknemers in ernstige mate benadeeld kunnen worden.

[10] Met de WagwEU zijn vanaf 2016 nieuwe mogelijkheden ontstaan voor beter toezicht en handhaving op naar Nederland gedetacheerde werknemers. Met het van kracht worden van de meldplicht in 2019 en de opbouw van een bestand neemt de controleerbaarheid van gedetacheerde arbeid verder toe. De meldingsplicht houdt in dat buitenlandse dienstverrichters vooraf een melding moeten doen bij de Sociale Verzekeringsbank over waar en wanneer en met welke werknemers in Nederland werkzaamheden worden verricht. De melding gaat om een bewijs van inschrijving in de nationale sociale zekerheid, een A1-verklaring of ander bewijs, de naam van een contactpersoon gevestigd in Nederland, en de naam van diegene die verantwoordelijk is voor het betalen van loon.

[11] Via de website (InspectieSZW.nl/melden) of via telefoonnummer 0800-5151.

In lijn met het *Inspectie Control Framework* (ICF) worden de middelen voor het toezicht op oneerlijk werk op termijn verdubbeld. Concreet betekent dit meer informatiegestuurde (opsporings) onderzoeken en inspecties, meer campagnes, ketenafspraken, en de inzet van andere interventies. Al deze inspanningen zijn gericht op het borgen en creëren van een *level playing field*. Een gelijk speelveld in twee opzichten. Ten eerste tussen bedrijven. Zodat toepassing van oneerlijk werk door de een niet leidt tot een vicieuze cirkel waardoor andere bedrijven zich ook genoodzaakt voelen tot oneerlijk werk. Ten tweede een gelijk speelveld tussen werkenden. Zodat eerlijke arbeidsvoorwaarden bijdragen aan eerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt. Echter, gezien het voortdurend zoeken en vinden van nieuwe schijnconstructies, het aanboren van het potentieel aan arbeidsmigranten en de intentie van groepen werkgevers om wel de letter, maar niet de geest van de wet na te leven, is een gezamenlijke inzet van alle betrokken maatschappelijke partijen, zoals sociale partners, brancheorganisaties en beleidsmakers hard nodig.

De Inspectie vraagt meer aandacht voor het bewustzijn bij werkgevers over de Nederlandse normen, voor handhaafbare regelgeving, voor een verbeterde balans tussen lasten en lusten voor werkgevers bij administratieve verplichtingen en – in lijn met de inzichten van de Commissie Borstlap – voor een vereenvoudiging van het arbeidsmarktstelsel dat nalevingsbevorderend werkt. De Inspectie constateert tegelijkertijd dat er verschillende beleidsvoornemens en wetgevingstrajecten zijn, gericht op het vergroten van de bewustwording over goed werkgeverschap, beter handhaafbare regels, en een brede interdepartementale heroverweging op het terrein van eerlijk werk.[12] Een belangrijke ontwikkeling is ten slotte dat de Europese Raad eind 2018 een gemeenschappelijk standpunt heeft ingenomen over het oprichten van de *European Labour Authority* (ELA). Doel is het versterken van het toezicht op Europese regels voor interne arbeidsmobiliteit door de nationale toezichthouders.

Deze Staat van eerlijk werk biedt input voor deze beleidsontwikkelingen en geeft een aanzet tot discussie daarover. Dit kan een handelingsperspectief bieden voor een gezamenlijke en effectieve aanpak van oneerlijk werk op de Nederlandse en Europese arbeidsmarkt.

Er wordt expliciet ingegaan op de vraag welke mechanismen op de Nederlandse arbeidsmarkt eerlijk werk aantasten. De Inspectie onderscheidt de volgende zeven mechanismen:

I	**Mondiale sociaaleconomische ontwikkelingen**
1.	*Toenemende internationale concurrentie leidt in bepaalde sectoren tot een neerwaartse druk op prijzen en daarmee op lonen.*
2.	*Het vrij verkeer van diensten en personen draagt bij aan een ruim internationaal aanbod van goedkope arbeid.*
3.	*Digitalisering en een groeiende vraag naar gemaksdiensten zorgen voor een groei van de platformeconomie met risico's voor de bescherming van werknemers.*
II	**De regulering en werking van de Nederlandse arbeidsmarkt**
4.	*Veelvormigheid van toegestane arbeidsrelaties draagt bij aan mogelijkheden van onderbetaling en schijnconstructies.*
5.	*Het stimuleren van ondernemerschap en de mogelijkheid van turboliquidaties scheppen gelegenheid voor vluchtig ondernemerschap.*
6.	*Het sociale zekerheidsstelsel en de geringe ervaren pakkans creëren ruimte voor zwartwerk en uitkeringsfraude.*
III	**Kwetsbare arbeidskrachten en het risico op arbeidsuitbuiting**
7.	*De aanwezigheid van kwetsbare groepen maakt uitbuiting, ernstige benadeling en crimineel werkgeverschap mogelijk.*

[12] De voornemens en maatregelen worden beschreven in de relevante paragrafen.

In de beschrijvingen van de mechanismen in de verschillende hoofstukken wordt met illustraties uit de inspectiepraktijk steeds helder gemaakt welke maatschappelijke dilemma's spelen. Vele partijen op de arbeidsmarkt hebben bij het oplossen van de vraagstukken een rol en kunnen vanuit hun verantwoordelijkheid handelingsperspectief bieden om oneerlijke praktijken tegen te gaan.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 volgt een kwantitatieve beschrijving en analyse van de kenmerken en risico's van werknemers en zzp'ers die werkzaam zijn aan onderkant van de arbeidsmarkt en een analyse van de toename van de problematiek rondom eerlijk werk.

Hoofdstuk 3 gaat in op de mondiale sociaaleconomische ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan de eerste drie mechanismes. Zo brengt internationale concurrentie neerwaartse loon- en prijsdruk teweeg en leidt het vrij verkeer van personen, goederen en diensten in de EU en EER tot een ruim arbeidsaanbod aan vooral de onderkant van de arbeidsmarkt. De verdergaande digitalisering in de maatschappij creëert in samenhang met de groeiende gemaksdiensten een nieuwe sector, de zogenoemde platformeconomie. Deze sector stelt de Inspectie SZW voor uitdagingen, onder meer door het ontstaan van nieuwe vormen van arbeidsrelaties waarbij de werkgever-werknemersverhouding vanuit de bestaande regelgeving lastig of niet te beoordelen is.

Hoofdstuk 4 beschrijft de manier waarop de regulering van de Nederlandse arbeidsmarkt functioneert. De Nederlandse arbeidsmarkt neemt internationaal een unieke positie in[13], die naast groei en werkgelegenheid, mogelijkheden biedt voor constructies die de eerlijke arbeidsvoorwaarden en concurrentie in sectoren onder druk zet. In de meest ernstige gevallen gaat het om uitbuiting en ernstige benadeling. Deze komen in hoofdstuk 5 aan bod. Hoofdstuk 6 laat zien dat de Inspectie SZW oneerlijk werk op meerdere fronten aanpakt, maar dat handhaving alleen onvoldoende perspectief biedt om de beschreven problemen op te lossen.

[13] Commissie Regulering van werk over toekomstbestendig arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit, In wat voor land willen wij werken, 20 juni 2019. Uit onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) blijkt dat deze toename van tijdelijke arbeid en de toename van het aantal zzp'ers in Nederland behoorlijk afwijkt ten aanzien van vergelijkbare landen.

2 De Inspectie en de onderkant van de arbeidsmarkt

De Nederlandse arbeidsmarkt staat er beter voor dan een aantal jaren geleden toen de werkgelegenheidsgroei vertraagd op gang kwam na de crisis. Niet alle werkenden delen echter in gelijke mate mee. De commissie Regulering van werk wijst in haar discussienotitie op de grote verschillen tussen enerzijds welvarende werkenden die goed zijn opgeleid, goed verdienen en goed zijn beschermd, en anderzijds werkenden die slecht zijn opgeleid en veelal werken in laagproductieve banen met geringere sociale bescherming.[14] De tweedeling op de arbeidsmarkt is tijdens de economische crisis verscherpt en bestaat uit mensen met 'goede banen', met een goede bestaanszekerheid, een sterke onderhandelingspositie en mogelijkheden om zichzelf te ontwikkelen en uit mensen met 'ongunstige, onzekere banen'.[15]

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt beschreven hoe een kwetsbare positie op de Nederlandse arbeidsmarkt eruitziet voor werknemers en zzp'ers en hoe groot deze groepen zijn. Daaruit komt naar voren dat die onvoordelige arbeidsmarktpositie bestaat uit de combinatie van risico's op zowel het terrein van arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden, bestaanszekerheid en instroom in de sociale zekerheid. De tweede paragraaf gaat in op de cumulatie van die arbeidsrisico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De derde paragraaf laat zien dat de Inspectie SZW de problematiek rondom eerlijk werk, zoals onderbetaling en overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen, de afgelopen jaren verder ziet groeien.

2.1 Werkenden in een kwetsbare arbeidsmarktpositie

De praktijk van de Inspectie laat zien dat de belangrijkste risico's op het gebied van eerlijk werk – verschillende vormen van onderbetaling en uitbuiting – zich vooral afspelen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, al dan niet binnen de context van schijnconstructies die zijn opgezet om deze fenomenen te verbergen en/of wet- en regelgeving te ontwijken. In deze paragraaf staat de vraag centraal in hoeverre gezondheidsrisico's en risico's op het terrein van eerlijk werk samenkomen bij werkenden in kwetsbare posities op de arbeidsmarkt. Ook wordt ingegaan op de vraag of die cumulatie van risico's leidt tot meer gebruik van de sociale zekerheid.

Werknemers

De Inspectie definieert een kwetsbare arbeidsmarktpositie bij werknemers als een combinatie van een laag loon[16] en een flexibel contract[17]. De beperkte werkzekerheid van een flexibele baan, in combinatie met de beperkte bestaanszekerheid van een laag inkomen, vergroot de afhankelijkheidspositie van werknemers en leidt daarmee tot grotere risico's op oneerlijk werk, grotere gezondheidsrisico's en meer sociale zekerheidsinstroom. 19 procent van alle werknemers in Nederland heeft een loon lager dan 130 procent van het minimumloon. 25 procent van alle

[14] Commissie Regulering van werk over toekomstbestendig arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit, In wat voor land willen wij werken, 20 juni 2019.

[15] Kalleberg, A.L., Good Jobs, Bad Jobs, 2011.

[16] Een inkomen onder 130 procent van het minimumloon is bij veel sociaal beleid de grens tussen wel en niet aanspraak kunnen maken op toeslagen, kortingen, enzovoort. Het gaat hier dus om lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Er is in deze indeling niet noodzakelijkerwijs sprake van armoede, de 130 procent grens ligt hoger dan de bepaling van de lage inkomensgrens (CBS) en huishoudinkomens onder de armoedegrens (SCP).

[17] Over de definitie van flexwerk geeft het CBS het volgende aan. Voor het begrip flexwerker bestaat geen standaarddefinitie. In Nederland wordt met deze term over het algemeen gedoeld op werknemers met een flexibele arbeidsrelatie. Zoals hier bedoeld zijn flexibele contracten alle niet-vaste contracten en worden zzp'ers daarin niet meegenomen.

werknemers heeft een flexibel contract, en werkt bijvoorbeeld als uitzend- of oproepkracht, of op een tijdelijk contract.

In 2016 werkten in Nederland ongeveer 708 duizend mensen op basis van een flexibel contract voor een inkomen onder de 130 procent van het minimumloon.[18] Daarmee heeft iets meer dan 10 procent van alle werknemers in Nederland te maken met een kwetsbare arbeidsmarktpositie, hier gedefinieerd als combinatie van een laag loon én een flexibel contract.[19] Binnen deze groep verdient in totaal 28 procent het minimumloon of minder.[20] Een deel van de vooral jonge mensen zal op termijn zijn positie verbeteren door ander of beter betaald werk te vinden of een opleiding af te ronden. Voor anderen is een positie aan de onderkant van de arbeidsmarkt een meer blijvende status.

Het SCP geeft aan dat het armoederisico onder zzp'ers veel groter is dan onder werknemers. In 2017 waren ongeveer 220 duizend werkenden arm (2,6 procent van alle werkenden: 125 duizend in loondienst en 95 duizend als zelfstandigen). Iemand is arm als hij consistent niet over de middelen beschikt om te bemachtigen wat in zijn gemeenschap minimaal noodzakelijk is (minder dan 1.135 euro per maand).[21]

Zzp'ers

Om te kwalificeren of een zzp'er kwetsbaar is voor wat betreft de inkomenspositie kiest de Inspectie ervoor uit te gaan van de beoordeling van de financiële positie van de onderneming door de zzp'er zelf zoals die is gemeten in de Zelfstandigen Enquête Arbeidsomstandigheden. Iets minder dan 200 duizend zzp'ers beoordelen de financiële positie van hun bedrijf in 2017 als matig of slecht (24 procent van 841.000 zzp'ers).[22] Ongeveer 30.000 zzp'ers in deze groep verdient daarnaast echter een inkomen boven de 130 procent van het WML in loondienst.[23] Er blijft een groep van circa 170 duizend ZZP'ers in een kwetsbare positie over. Daartegenover staan groepen zzp'ers die de bedrijfspositie als redelijk (29 procent) of (zeer)goed (47 procent) beschouwt.

Bij elkaar genomen betekent dit dat bij ruim 10 procent (circa 878 duizend) van alle werkenden (werknemers en zzp'ers) sprake is van een kwetsbare arbeidsmarktpositie.

[18] Op basis van de polisadministratie en de CBS-classificatie van de minimumloonklasse per baan. Als definitie geeft het CBS: banen van werknemers die een bepaald deel van het wettelijk minimumloon verdienen. Per halfjaar wordt een gemiddeld maandloon (exclusief overwerk en eenmalige beloningen) per baan vastgesteld. Een baan wordt aangemerkt als minimumloner indien maximaal het voor de leeftijd van de werknemer geldende wettelijk minimumloon verdiend wordt. Voor deeltijdbanen en banen die korter dan een halfjaar hebben bestaan, wordt een vergelijking gemaakt naar evenredigheid van hun arbeidsduur.

[19] De groep werknemers in een kwetsbare arbeidsmarktpositie bestaat voor meer dan de helft uit mensen die een opleiding langer dan zes maanden volgen. Als we deze groep buiten beschouwing laten heeft 15 procent van de werknemers een laag inkomen en 18 procent een flexcontract. Alle volgende analyses op deze groep zijn ook uitgevoerd zonder de mensen die een opleiding volgen. De resultaten van de analyses blijven dan nagenoeg gelijk. De combinatie laag inkomen en een flexcontract komt dan bij 5,7 procent van de totale groep werknemers voor.

[20] Uitgesplitst naar leeftijd gaat het om het volgende: bij werkenden jonger dan 25 verdient 32 procent het minimumloon of minder, in de categorie 25- tot 55-jarigen gaat het om 28 procent en bij de werkenden ouder dan 55 jaar verdient 30 procent het minimumloon of minder. 2 procent van de werknemers met een kwetsbare arbeidsmarktpositie werkt daarnaast als zelfstandige.

[21] SCP, Armoede in kaart 2019

[22] ZEA 2017, TNO. In totaal 1,1 miljoen zelfstandigen, waarvan circa 230.000 zelfstandigen met personeel. Daarvan vindt ook 12,5 de inkomenspositie van haar bedrijf slecht of matig.

[23] In de ZEA is nagegaan of de zzp'ers met een slechte financiële positive aangeven ook in loondienst te werken. Voor de 22 procent van de zzp'ers voor wie dit geldt is nagegaan of zij meer of minder dan 130 procent van het WML verdienen. Meer in het algemeen is er reden zorgen te hebben over het inkomen van een deel van de zzp'ers. RaboResearch geeft aan dat 35 procent van de 1,1 miljoen zzp'ers minder verdient dan het bestaansminimum van ongeveer 20 duizend euro. Een ongeveer even grote groep zzp'ers verdient meer dan 50 duizend euro. Ter vergelijking, een modaal inkomen in Nederland in 2019 is 36 duizend euro. https://economie.rabobank.com/publicaties/2019/juli/hoe-arm-is-de-zzper

Kenmerken van werkenden in een kwetsbare arbeidsmarktpositie

Werknemers in een kwetsbare positie zijn vaker vrouw, zzp'ers vaker man. Bij beide groepen werkenden geldt dat de kans deel uit te maken van de groep met een kwetsbare arbeidsmarktpositie groter is voor vrouwen dan voor mannen. Datzelfde geldt voor werkenden met een migratieachtergrond. In absolute aantallen heeft ongeveer driekwart van de kwetsbare werknemers een Nederlandse achtergrond, maar de kans op een kwetsbare arbeidsmarktpositie is groter voor werkenden met een migratieachtergrond. Werknemers zijn vaker jong, 56 procent van deze groep is jonger dan 25 jaar. Zzp'ers zijn juist vaak ouder, 67 procent is ouder dan 45. Alleen voor werknemers geldt dat een laag opleidingsniveau het risico op een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt vergroot (zie tabel 2.1 in de bijlage).

Zzp'ers in een kwetsbare positie melden duidelijk vaker 's nachts te werken (27 procent) dan kwetsbare werknemers (14 procent). Uit cijfers van het CBS blijkt dat over alle sectoren heen ongeveer 15 procent van de werkzame beroepsbevolking regelmatig in de nacht werkt.[24] Werken in de nacht is aantoonbaar slecht voor de gezondheid.[25]

Naast werkenden met een kwetsbare arbeidsmarktpositie vormen langdurig werklozen een derde groep met een relatieve achterstandspositie op de arbeidsmarkt. CBS-gegevens laten zien dat de werkloosheid in het tweede kwartaal van 2019 is gedaald tot 305 duizend mensen. Voor 75 duizend mensen geldt in 2019 dat zij al langer dan een jaar op zoek zijn naar werk. In 2017 waren er nog ruim 438 duizend werklozen. Ruim de helft van hen had geen uitkering. Daarnaast hadden in 2017 106 duizend mensen een WW-uitkering, 80 duizend mensen een bijstandsuitkering en 27 duizend mensen een arbeidsongeschiktheidsuitkering.[26]

2.2 De samenloop van risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt

Om na te gaan in hoeverre een kwetsbare arbeidsmarktpositie gepaard gaat met de blootstelling aan risico's op het terrein van arbeidsomstandigheden, zijn analyses uitgevoerd op CBS-data en de Nederlandse Enquête Arbeidsomstandigheden.[27] De analyse gaat na in hoeverre vier categorieën arbeidsrisico's (fysieke belasting, gevaarlijk werk, gevaarlijke stoffen en psychosociale arbeidsbelasting) samengaan met de arbeidsmarktpositie die iemand inneemt (zie figuur 2.1 in de bijlage).[28]

[24] https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83259NED/table?dl=21A5C

[25] Gezondheidsraad, 24-10-2017 Gezondheidsrisico's door nachtwerk.

[26] De werkloze beroepsbevolking wordt bepaald volgens de richtlijnen van International Labour Organization (ILO). Deze omvat alle personen van 15-74 jaar zonder betaald werk, die actief op zoek zijn naar werk en daarvoor ook beschikbaar zijn. Uitkeringsgerechtigden en andere werkzoekenden die niet aan deze definitie voldoen (bijvoorbeeld door arbeidsongeschiktheid of sociaalmaatschappelijke belemmeringen) vallen buiten deze cijfers. Dit leidt ertoe dat relatief grote groepen in de Participatiewet en de arbeidsongeschiktheidsregelingen niet als werkzoekend worden gerekend. CBS (2019) https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werklozen

[27] Sociale zekerheidsinstroom is gedefinieerd als werknemers die in de twaalf maanden na deelname aan NEA drie maanden of langer een sociale zekerheidsuitkering hebben ontvangen en is vastgesteld met behulp van het SECMBUS-bestand (2016). Dit bestand bevat gegevens over de sociaaleconomische categorie (SECM) van personen in een bepaalde maand. Van de afzonderlijke inkomensbronnen, die aan de afbakening van SECM ten grondslag liggen, wordt aangegeven of een persoon in de betreffende periode een baan heeft. De arbeidsmarktrelatie en de inkomenspositie zijn in kaart gebracht met behulp van de Polisadministratie. De arborisico's zijn benut uit de Nederlandse Enquête Arbeidsomstandigheden 2016 die onder een representatieve steekproef van werknemers is afgenomen en daarmee (na weging) generaliseerbaar voor werknemers in Nederland. De bestanden zijn gekoppeld voor de analyses.

[28] De arbeidsrisico's zijn vastgesteld op basis van de Nederlandse enquête arbeidsomstandigheden. Gevaarlijk werk gaat om werknemers die aangeven dat zij regelmatig gevaarlijk moeten doen. Het gaat dan om gevaren als vallen van hoogte, struikelen, bekneld raken, enzovoort. Van fysieke belasting is sprake als een werknemer bijvoorbeeld in de NEA aangeeft regelmatig kracht te moeten zetten, er sprake is van trillingen, of van een ongemakkelijke houding. Gevaarlijke stoffen betekent dat tijdens het werk met gevaarlijke stoffen gewerkt wordt, of dat de werknemer in contact komt gevaarlijke stoffen op de huid of via de ademhaling. Psychosociale arbeidsbelasting geeft aan dat een werknemer tijdens zijn werk te maken heeft met emotioneel moeilijke situaties, werkstress of andere psychische stressoren.

Werknemers met een laag inkomen of een flexibele baan hebben vaker te maken met fysieke belasting en staan vaker bloot aan gevaarlijke stoffen. Onder gevaarlijke stoffen worden bijvoorbeeld verstaan lijm, verf, schoonmaak-, bestrijdings- en oplosmiddelen, uitlaatgassen, lasrook, steen- en graanstof. Werknemers in vaste banen, met hogere lonen melden juist significant vaker gevaarlijk werk en werk met een hoge psychosociale arbeidsbelasting (PSA). Bij gevaarlijk werk gaat het om de vraag of iemand regelmatig gevaarlijke situaties meemaakt op het werk. Daar antwoorden bijvoorbeeld politiemannen, brandweermannen en chemisch ingenieurs vaak positief op. Met de uitzondering van psychosociale arbeidsbelasting en gevaarlijk werk is zichtbaar dat lagere beroepsniveaus structureel vaker risico's lopen dan hogere beroepsniveaus (zie figuur 2.2 in de bijlage).[29]

In de horecasector heeft bijna de helft (41 procent) van de werknemers een kwetsbare arbeidsmarktpositie door een laag inkomen en een flexibele arbeidsrelatie. In de landbouwsector is dit iets minder dan een kwart (23 procent). Psychosociale risico's spelen een grotere rol in de sectoren openbaar bestuur, gezondheidszorg, en horeca. Fysiek en gevaarlijk werk komen vooral voor in de sectoren landbouw, nijverheid en energie, bouwnijverheid, handel, vervoer en opslag, de horeca en de gezondheidszorg (zie tabel 2.2. in de bijlage).[30]

Ook onder zzp'ers zijn verschillen in blootstelling aan arbeidsrisico's naar beroepsniveau (zie figuur 2.3 in de bijlage).[31] Het laagste beroepsniveau bij zzp'ers kent de grootste blootstelling aan risico's. Veel zzp'ers staan ingeschreven onder de noemer zakelijke dienstverlenging waardoor het lastig is aan te geven waar de werkzaamheden precies plaatsvinden. Inspecteurs geven aan zzp'ers vooral tegen te komen in de bouw, de schoonmaak, de horeca en de land- en tuinbouw.

Kwetsbare arbeidsmarktpositie en sociale zekerheidsinstroom

De volgende vraag is in welke mate een kwetsbare arbeidsmarktpositie voor werknemers leidt tot een grotere kans op sociale zekerheidsinstroom.[32] De analyse (zie figuur 2.4 in de bijlage) laat zien dat werknemers met een laag inkomen en/of een flexibele arbeidsrelatie een grotere kans hebben om binnen twaalf maanden in de sociale zekerheid te stromen dan werknemers met een hoger inkomen en een vast contract. Lager opgeleiden, jongeren en werknemers met een niet-Nederlandse achtergrond hebben relatief meer kans op instroom in de sociale zekerheid. Niet significant waren de gerapporteerde risico's rondom gevaarlijk werk, gevaarlijke stoffen en geslacht.

Het risico op sociale zekerheidsinstroom wordt duidelijk als we de verschillen in uitkeringsgebruik vergelijken tussen de verschillende groepen werknemers (zie figuur 2.5 in de bijlage). Voor werknemers in een kwetsbare positie, dus met zowel een flexibel als een laag loon, is de WW-instroom 2,5 keer zo groot (7,4 procent versus 2,9 procent), de instroom in de bijstand ruim 8 keer zo groot (2,4 procent versus 0,3 procent) en de instroom in een arbeidsongeschiktheidsuitkering iets minder dan 2 keer zo groot (2,7 procent versus 1,6 procent).

De conclusie is dat gevaarlijke stoffen en fysieke belasting vaker voorkomen bij werkenden waar ook sprake is van hogere risico's op oneerlijke arbeidsvoorwaarden én dat deze groepen, naast de

[29] International Labour Organization. ISCO-08. De ISCO-08 is een internationale classificatie van beroepen op grond van overeenkomst qua niveau en specialisatie van de benodigde vaardigheden om het beroep uit te oefenen. De ISCO kent 4 beroepsniveaus en loopt van laaggekwalificeerd werk (beroepsniveau 1) tot werk op HBO/WO niveau (beroepsniveau 4). De ISCO-08 wordt gebruikt in (internationaal vergelijkend) onderzoek in statistieken over beroep (CBS).

[30] Als we werknemers die een opleiding van zes of meer maanden volgen buiten beschouwing laten, nemen de percentages kwetsbare personen in sectoren af waar deze groepen vertegenwoordigd zijn. Bijvoorbeeld in de horeca van 41 procent naar 24 procent in een kwetsbare positie. Bij de landbouw van 23 procent naar 13 procent en binnen de handel van 16 procent naar 8 procent.

[31] De arbeidsrisico's bij zzp'ers zijn bepaald op basis van de ZEA 2017.

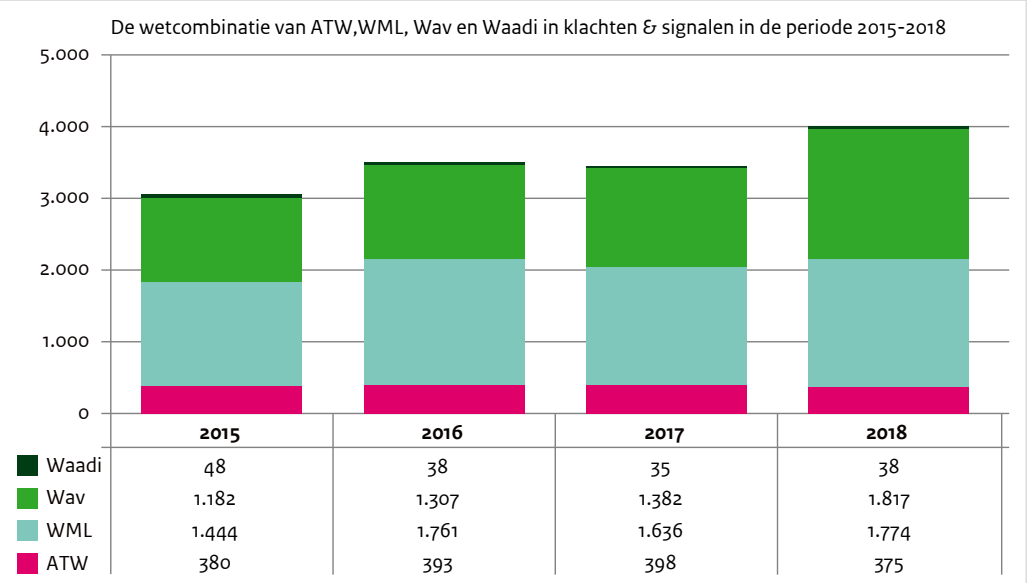
[32] Sociale zekerheidsinstroom is gedefinieerd als werknemers die in de twaalf maanden na deelname aan NEA drie maanden of langer een sociale zekerheidsuitkering hebben ontvangen.

werk- en bestaansonzekerheid die zij kennen vanwege hun lage inkomen en het flexibele contract, ook vaker een beroep doen op de sociale zekerheid. Ook in de hogere regionen van de arbeidsmarkt komen risico's voor, maar minder vaak. Daar gaat het vaker om een net andere samenstelling van risico's die primair met arbeidsomstandigheden en psychosociale arbeidsbelasting te maken hebben.

2.3 Omvang en ernst van meldingen oneerlijk werk neemt toe

Door de jaren heen ontvangt de Inspectie in toenemende mate meldingen die gaan over mogelijke overtredingen van arbeidswetten, met een duidelijke toename (circa 33 procent) vanaf 2015. Een toename van het aantal meldingen hangt mogelijk ook samen met de toename van het totaal aantal werkenden in Nederland vanwege de groeiende economie.

Figuur 2.1 **aantallen klachten en signalen per wet, 2015-2018**



	2015	2016	2017	2018
Waadi	48	38	35	38
Wav	1.182	1.307	1.382	1.817
WML	1.444	1.761	1.636	1.774
ATW	380	393	398	375

De Inspectie ziet vooral een toename van mogelijke overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen. Een verklaring hiervoor is de toegenomen krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt in combinatie met een afnemend aanbod van legale arbeidsmigranten uit Oost-Europa.[33] Bijvoorbeeld in de agrarische sector is sprake van grote personeelstekorten tegen de daar geldende beloning. De stijging van het aantal meldingen over mogelijke overtredingen van de Wet minimumloon ligt dan eigenlijk minder voor de hand.

De roep van bedrijven om arbeidskrachten van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) aan te mogen trekken is groot. Echter het verkrijgen van tewerkstellingsvergunningen om in Nederland mensen van buiten de EER te laten werken, is aan strikte regels gebonden. In andere EU-landen zijn daar weer andere regels voor en kunnen minder strenge voorwaarden gelden.[34] De Inspectie ziet in de bijvoorbeeld de bouw en de agrarische sector, regelmatig arbeidsmigranten uit een derde land, die met een legaal in een ander Europees land verkregen tewerkstellingsvergunning door hun werkgever in Nederland tewerkgesteld worden.

[33] De welvaartsverschillen tussen Nederland en bijvoorbeeld Polen nemen geleidelijk af, waardoor mogelijk minder Poolse arbeidskrachten geneigd zijn in Nederland te werken. ABN AMRO Economisch bureau & sector research (13 juni 2019) Oost west, thuis best.

[34] LTO-Nederland/Nieuwe oogst, Persbericht, Personeelstekort dwingt tot werving buiten EU, 8 augustus, 2019.

In de periode 2016-2018 heeft de Inspectie op basis van haar risicogerichte toezicht een kleine tweeduizend illegaal tewerkgestelde arbeiderskrachten aangetroffen. De meesten waren van Chinese afkomst, werkzaam in de horeca. Andere grote groepen illegaal tewerkgestelden zijn Filipijnen en Kroaten, die de Inspectie vooral aantreft in de metaalsector. De grootste groepen daarna zijn Turken en Marokkanen, vooral werkzaam in de detailhandel.[35]

Ook ziet de Inspectie in de praktijk misstanden rondom schijnconstructies, schijnzelfstandigen en gefingeerde dienstverbanden. De Inspectie heeft van 1 januari 2014 tot 1 mei 2018 in totaal 862 onderzoeken naar dergelijke constructies verricht waarbij 1.369 werkgevers zijn gecontroleerd.[36] Van de 862 onderzoeken gingen 705 onderzoeken over gefingeerde dienstbetrekkingen. Daarnaast heeft de Inspectie SZW 157 onderzoeken verricht waarbij 520 werkgevers betrokken waren. Bij 61 van de 157 onderzoeken zijn bij 133 verschillende werkgevers in totaal 1.464 overtredingen geconstateerd.[37] De Inspectie trof constructies aan die legaal zijn, maar een zeer ongewenst effect hebben op de arbeidsmarkt. Het gelijke speelveld staat onder druk, doordat malafide werkgevers bijvoorbeeld de afdracht van sociale premies ontwijken en/of hun verantwoordelijkheid voor eerlijke arbeidsvoorwaarden en goede arbeidsomstandigheden met voeten treden.

Daarnaast treft de Inspectie op de werkplek regelmatig werknemers aan die mogelijk zwartwerken terwijl zij een uitkering ontvangen. In 2017 en 2018 heeft de Inspectie meer dan tweeduizend meldingen over mogelijke uitkeringsfraude en premie-ontduiking ontvangen.[38] Deze meldingen zijn doorgestuurd naar gemeenten en UWV.

De Inspectie ziet ook een toename in het aantal zaken dat betrekking heeft op de ernstige benadeling en uitbuiting van werknemers. In 2018 behandelde de Inspectie 138 zaken waarbij mogelijk sprake van arbeidsuitbuiting was. Een stijging ten opzichte van de ruim 100 zaken in 2017.[39] Hierbij is het is echter nog te vroeg om van een trend te spreken, mede ook omdat de inzet van de Inspectie om arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling tegen te gaan is geïntensiveerd. Het aantal bij CoMensha gemelde slachtoffers van specifiek arbeidsuitbuiting laat daarnaast een daling zien[40], maar verwachtingen van de Raad van Europa, Europol[41] en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel[42] zijn dat arbeidsuitbuiting nog in omvang zal toenemen vanwege vluchtelingenstromen, flexibilisering van de arbeidsmarkt en internationalisering.

Toezicht en handhaving van de Nederlandse wettelijke arbeids- en uitkeringsvoorwaarden is erg lastig. Zo zijn registratieverplichtingen voor werkgevers afgeschaft, en wordt de Inspectie geconfronteerd met ontbrekende en onvolledige registraties – zoals de verblijfsgegevens van tijdelijke arbeidsmigranten.[43] Daarnaast maken werkgevers soms gebruik van de mogelijkheden in bepaalde onderdelen van wet- en regelgeving om schijnconstructies op te tuigen. Het verschil tussen wat geoorloofd is en wat niet, is daarbij niet altijd vast te stellen, zoals bijvoorbeeld de arbeidsrelatie bij schijnzelfstandigheid.[44]

[35] Inspectie SZW (2019), berekening op basis van interne registratie. Het aantal verschillende nationaliteiten dat de Inspectie in die periode aantrof was circa 75.

[36] In een onderzoek kunnen meerdere werkgevers betrokken zijn, bijvoorbeeld bij in- en uitleensituaties of aanneming en onderaanneming.

[37] Aanpak schijnconstructies en cao-naleving 2014-2018, Tweede Kamer 2018-2019 29544, nr. 844 bijlage 859738.

[38] Signalering fraudefenomenen sociale zekerheid. Tweede Kamer der Staten-Generaal 2018-2019 17050 nr. 578.

[39] Jaarverslag 2017 en jaarverslag 2018, Inspectie SZW.

[40] Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2018) Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017.

[41] Tweede Kamer der Staten-Generaal 2018-2019 25883, nr. 348; Arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen dienstverlening in het rapport Nationaal Dreigingsbeeld 2017 van de nationale politie.

[42] Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2017) Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016.

[43] Brief van de ministers van SZW en BZK aan de Tweede Kamer, dd. 21 juni 2019 Betreffende de Aanpak misstanden arbeidsmigranten.

[44] Brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, dd. 24 juni 2019 over de toezichtstrategie arbeidsrelaties en de afbouw van het handhavingsmoratorium.

3 Mondiale sociaaleconomische ontwikkelingen

De Nederlandse economie en arbeidsmarkt zijn sterk verbonden met de mondiale economie. Dat heeft voordelen. Nederland is een belangrijk knooppunt voor de internationale handel en de internationale financiële sector. De arbeidsmarkt biedt ruimte aan substantiële groepen arbeidsmigranten en technologie en innovatie krijgen volop ruimte. Op nationaal niveau, en zeker voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt, pakken internationale invloeden toch soms minder goed uit. Mechanismen die in deze internationale dimensie hun oorsprong hebben en bijdragen aan de mogelijkheden voor oneerlijk werk op de arbeidsmarkt zijn het onderwerp van dit hoofdstuk.

De Nederlandse werkgelegenheid heeft zich na de crisis sterk hersteld. Tussen 1 januari 2017 en 1 januari 2018 groeide de Nederlandse beroepsbevolking met 87 duizend personen tot 13,1 miljoen mensen. Van hen waren 8,8 miljoen mensen werkzaam, meer dan ooit tevoren. Het aantal werkenden nam met 195 duizend toe, vooral onder 55-plussers. De werkloosheid daalde met 88 duizend.[45] De groei van de beroepsbevolking bestond ongeveer in dezelfde mate uit migranten en natuurlijke aanwas van jongeren die vijftien werden. De beroepsbevolking stijgt naar verwachting nog even door, om vanaf ongeveer 2021 te stabiliseren en daarna iets te dalen. In februari van 2019 was de arbeidsparticipatie terug op het niveau van voor de financiële crisis. Daar hield de groei overigens niet op. In mei 2019 was er een record aantal vacatures per honderd werklozen, meer nog dan in het derde kwartaal van 2008.[46]

3.1 Internationale concurrentie leidt tot druk op prijzen en lonen

In verschillende sectoren in de Nederlandse economie is de prijsconcurrentie tussen bedrijven groot. Internationalisering zorgt er daarbij voor dat de prijs van steeds meer producten en diensten op de Europese of de wereldmarkt bepaald wordt en niet op de lokale of nationale markt. In sectoren waar (internationale) concurrentie een grote rol speelt betekenen lagere loonkosten het verschil tussen voortbestaan of ondergaan van bedrijven. Als gevolg hiervan bestaat in een aantal sectoren een voortdurende zoektocht naar het goedkoper maken van arbeid. Vaak zijn dit sectoren waar de factor arbeid een groot aandeel heeft in de totale bedrijfskosten, zoals in de agrarische sector, industrie en transport.

Deze sectoren kenmerken zich door de aanwezigheid van werknemers die niet over specifieke kennis en vaardigheden beschikken. Ze zijn daarom gemakkelijker inwisselbaar. Omdat verwacht wordt dat het verloop onder de werknemers hoog is, blijven investeringen in beroeps- of bedrijfsspecifieke kennis of vaardigheden achterwege. Vanwege het niet specifieke karakter van de kwalificaties van de werknemer zijn ook de kosten bij vertrek van de werknemer gering. In risicosectoren voor oneerlijk werk zoals de horeca, landbouw en schoonmaak is een flexibel contract met een laag loon en weinig zekerheid eerder regel dan uitzondering en wordt ook veel gebruikgemaakt van uitzendbureaus, *contracting* en *payrolling*. De Inspectie ziet dat een deel van de werkgevers de prijzen laag probeert te houden door met allerlei constructies de arbeidskosten te drukken tot onder het wettelijk verplichte minimum- of cao-loon.

[45] CBS, De arbeidsmarkt in cijfers 2018, den Haag, 2019.
[46] CBS, Krapte arbeidsmarkt neemt verder toe, Den Haag, mei 2019.

Als een deel van de bedrijven zich van schijnconstructies[47] bedient en daarmee met oneigenlijke middelen op kosten en dus op prijs concurreert, kunnen de bonafide bedrijven hun hoofd moeilijker boven water houden; de norm vervaagt en een oneerlijk speelveld dreigt. Het zet goedwillende werkgevers voor de vraag hoe te overleven in een sector waarin concurrerende bedrijven dat doen met constructies met goedkoop verkregen arbeidskrachten. Zij komen dan voor de keuze te staan: ook gebruikmaken van een schijnconstructie om kosten significant te reduceren, of uit de markt geprijsd worden. Schijnconstructies kunnen zodoende verschuivende of vervagende normen in de gehele sector tot gevolg hebben.[48]

3.2 Europees vrij verkeer van diensten en personen leidt tot goedkopere arbeid

De arbeidsmarkt is tegelijk lokaal, Nederlands en Europees. Zoals Nederlanders overal in Europa werken, zo mogen inwoners van andere EU-lidstaten hier werken. In het licht van de, naar verwachting, vanaf 2021 krimpende beroepsbevolking spelen arbeidsmigranten blijvend in verschillende regio's en sectoren een centrale rol bij het uitvoeren van productiearbeid en in dienstverlenende beroepen.[49] Bij de afweging van mensen om hun arbeid aan te bieden spelen allerlei factoren een rol: de noodzaak om in het bestaan te voorzien, hun opleidingsniveau, de afstand tot en aard van het werk, enzovoort. Hoewel in verschillende sectoren sprake is van krapte, blijft het aanbod van werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt groot. Naast arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, gaat het ook om arbeidsmigranten uit Zuid-Europa, scholieren en studenten met steeds grotere bijbanen en werknemers opgeleid op middelbaar niveau. Onderzoek in opdracht van de brancheorganisatie van uitzendbureaus laat zien dat de in Nederland werkzame migranten jaarlijks 11 miljard aan de Nederlandse economie toevoegen.[50]

Het vrij verkeer van personen en diensten behoort tot de belangrijkste pijlers van de Europese Unie. Burgers uit de lidstaten zijn vrij om in een andere lidstaat te werken of diensten te verrichten. Het arbeidsmigratiebeleid is daarentegen grotendeels een nationale aangelegenheid. Lidstaten kunnen zelf regels stellen ten aanzien van het recht op verblijf en arbeid voor derdelanders. De mate waarin dit beleid restrictief is ten opzichte van bepaalde doelgroepen en nationaliteiten verschilt per lidstaat. Sommige lidstaten kennen bijvoorbeeld een soepel toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten uit landen buiten de Europese Unie.

Als derdelanders op basis van het nationale arbeidsmarktbeleid van een lidstaat, al dan niet tijdelijk, recht op verblijf en arbeid krijgen, kunnen deze werkenden in het kader van het vrij verkeer van diensten direct tewerkgesteld worden in een andere lidstaat. Uit Europese jurisprudentie volgt dat voorafgaande tewerkstelling in de oorspronkelijke lidstaat geen noodzakelijk voorwaarde is. Door slim gebruik te maken van de regels omtrent het vrij verkeer van diensten in Europa en van het nationale toelatingsbeleid van andere Europese lidstaten kunnen laagbetaalde werknemers van buiten de Europese Unie in Nederland tewerkgesteld worden.

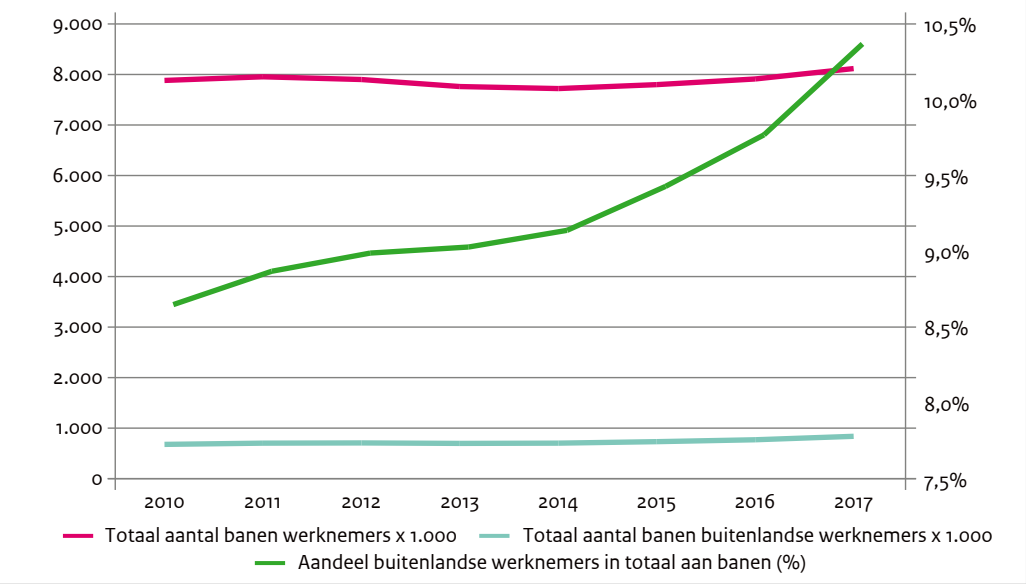
[47] Bij schijnconstructies wijkt de werkelijke situatie af van de situadie die wordt voorgespiegeld. Werkgevers omzeilen wet- en regelgeving of bedenken constructies die wettelijk gezien mogen, maar die onwenselijke effecten hebben doordat werknemers in een slechtere positie worden gebracht.

[48] In de champignonbranche heeft de Inspectie dit zien gebeuren. Eén van de grotere bedrijven in deze sector is meermalen op de vingers getikt voor malafide praktijken en heeft zich tegelijkertijd enorm kunnen uitbreiden ten koste van kleinere goedwillende telers. Veel telers konden de oneerlijke concurrentiedruk niet meer aan en sloten hun bedrijf of haakten af vanwege deze louche praktijken. Dit soort praktijken hebben ervoor gezorgd dat het aantal bedrijven fors afnam (van 546 in 2000 tot 116 in 2017).

[49] CBS, De arbeidsmarkt in cijfers 2018, den Haag, 2019.

[50] Heyma, A; Paul Bisschop en Cindy Biesenbeek (SEO); De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland, Amsterdam 2018.

Figuur 3.1 **Het aantal en het aandeel banen ingevuld door buitenlandse werknemers**



Bron: CBS[51]

In 2017 werden ruim 838 duizend banen vervuld door buitenlandse werknemers. Met 180 duizend banen vormen de Polen daarbinnen de grootste groep. In Nederland wordt bijna de helft van de banen van buitenlandse werknemers ingevuld door personen afkomstig uit een EU-lidstaat. Het percentage buitenlandse werknemers in de totale werkgelegenheid in Nederland is afgemeten naar het aantal banen gestegen van 8,6 procent in 2010 tot 10,2 procent in 2017. De grootste groepen arbeidsmigranten kwamen de afgelopen decennia uit Midden- en Oost-Europa (MOE-landers), met Polen als absolute koploper.[52]

Gegevens van het CBS laten zien dat het merendeel van de buitenlandse werknemers aan de onderkant van het loongebouw zit, dat geldt voor ongeveer 52 procent van alle buitenlandse werknemers en 80 procent van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Drie op de vier arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa werken in een tijdelijk dienstverband. Zij werken voornamelijk via uitzendbureaus in de land- en tuinbouw. De sectoren horeca, landbouw, bosbouw en visserij, en uitzendbureaus vallen op door hun hoge aandeel van banen in de laagste loonklassen. In de land- en tuinbouw werken relatief veel buitenlandse werknemers op of onder het minimumloon (19 procent van het totaal aantal banen van buitenlandse werknemers).[53] Zij verdienen gemiddeld tien euro per uur. Ter vergelijking: werknemers uit de andere Europese landen en van Westerse herkomst verdienen gemiddeld het dubbele.[54]

Een belangrijke oorzaak voor deze bewegingen ligt in de relatief grote verschillen in loonkosten binnen Europa. ABN AMRO verwacht dat door de voorspelde voortduring van de welvaartsgroei (en de daarmee gepaarde vraag naar arbeid en stijging van de lonen) in Oost-Europa[55] het aantal in Nederland werkzame Oost-Europese arbeidskrachten geleidelijk gaat afnemen, ondanks de

[51] https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84060NED/table?dl=26C72 en https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84166NED/table?dl=26C7C

[52] CBS (2019) bijna-180-duizend-banen-vervuld-door-polen.

[53] Heyma, A; Paul Bisschop en Cindy Biesenbeek (SEO); De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland, Amsterdam 2018.

[54] Strockmeijer, A.; Paul de Beer en Jaco Dagevos; Mobiliteit binnen de perken, Zeer geringe positieverbetering van werknemers uit Oost-Europa bij een langer werkverleden; Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 2017 (33).

[55] Bulgarije, Kroatië, Tsjechië, Hongarije, Polen, Roemenië, Slovenië en Slowakije.

krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt.[56] Volgens een studie van het *Vienna Institute for International Economic Studies* is het moment dat het aanbod van arbeid niet meer aan de vraag kan voldoen in veel Oost-Europese landen heel dichtbij. In Polen is dit bijvoorbeeld al in 2021 en in Bulgarije in 2022. Voor Nederland wordt deze omslag in 2032 verwacht.[57]

ABN AMRO benoemt in haar studie een denkbare kortetermijnoplossing om het aanbod van arbeid te verhogen: het aantrekken van arbeidsmigranten uit andere regio's, bijvoorbeeld Zuidoost-Azië. Ook wordt gewezen op de toenemende migratiestromen uit bijvoorbeeld Oekraïne en de Balkan, maar deze arbeidsmigranten lijken zich vooralsnog voornamelijk in Oost-Europa te vestigen vanwege de gunstige geografische ligging en grotere culturele overeenkomsten. Vanuit de uitzendsector zelf komen signalen dat de verwachting is dat in Nederland over zes tot zeven jaar ook arbeidskrachten uit bijvoorbeeld uit Cambodja, Vietnam en de Filipijnen zullen werken. De komst van deze groep arbeidskrachten zal eerst gerealiseerd worden in Oost-Europa, waar gemakkelijker werkvergunningen worden verstrekt. De Inspectie ziet deze trend ook, gelet op de toename van het aantal meldingen aan de Inspectie over illegale tewerkstelling van onder andere mensen uit Oekraïne, de Balkan en de Filipijnen.

Laswerkzaamheden in een scheepswerf
Tijdens een controle bij laswerkzaamheden treft de Inspectie een lasser uit de Oekraïne aan. Hij heeft in twee weken tijd in Letland een verblijfs- en werkvergunning gekregen om vervolgens nooit meer daar te werken maar gedetacheerd te worden op werven in Noorwegen en Nederland.

Werknemers uit landen met een lager loonniveau zijn doorgaans bereid genoegen te nemen met lagere lonen en slechtere arbeids- en leefomstandigheden dan in Nederland wordt geaccepteerd.[58] Zij hebben geen reden om hier vervolgens melding van te doen of mee te werken met toezichthoudende instanties, omdat zij beter af zijn dan in hun thuisland en zich zorgen maken over het risico op ontslag, of uitzetting uit Nederland. Het gebrek aan medewerking en meldingsbereidheid maakt het niet eenvoudig om deze groep bescherming te bieden en werkgevers tot naleving te bewegen.

De Inspectie ziet lichte verbeteringen in de positie van werknemers uit Oost-Europa. Zij raken bekend met de Nederlandse rechten en zien in beperkte mate dat de krapte op de arbeidsmarkt ook onderhandelingsruimte biedt. Het aanbod van andere (nieuwe) werknemers door tussenkomst van uitzendbureaus houdt een structurele positieve ontwikkeling echter tegen. Bij illegale werknemers speelt nog sterker dat zij geen aanleiding hebben om melding te doen van slechte en oneerlijke arbeidsomstandigheden, omdat zij bang zijn om Nederland dan te moeten verlaten.

Een veel gehoorde reden voor het gebruikmaken van arbeidsmigranten is dat voor dergelijk werk geen Nederlandse arbeidskrachten meer te vinden zijn, althans niet voor de arbeidsvoorwaarden en in de arbeidsomstandigheden die de werkgevers willen of kunnen betalen. Uit cijfers van het CBS blijkt echter dat Nederland ongeveer een miljoen inwoners heeft met onbenut arbeidspotentieel.

[56] ABN-AMRO Economisch bureau & sector research (13 juni 2019) Oost west, thuis best.

[57] The Vienna institute for International Economic Studies, Policy Notes and Reports 30: EU faces a tough demographic reckoning.

[58] De op te richten Europese Arbeidsautoriteit (ELA) gaat zich systematisch bezighouden met het coördineren van de samenwerking binnen Europa bij de handhaving van grensoverschrijdende regelingen. De verwachting is dat de oprichting van de ELA ertoe zal leiden dat lidstaten meer en efficiënter met elkaar samenwerken om te komen tot effectievere grensoverschrijdende handhaving. Tweede Kamer 2018-2019 25883 nr. 348.

Verdringing in de scheepsbouw
De Inspectie ziet verdringing in de scheepsbouw. Terwijl een gespecialiseerd uitzendbureau voor deze sector aanbod heeft van goed opgeleide Nederlandse lassers, nemen scheepswerven hun toevlucht tot goedkope Roemeense en Bulgaarse lassers.

Divosa geeft aan dat als het aantal mensen in de bijstand en WW bij elkaar worden opgeteld dat er dan naar (meer) werk voor 696 duizend mensen moet worden gezocht.[59] Een deel van dit onbenutte potentieel zal zonder meer 'frictiewerkloosheid' zijn. Duidelijk blijft echter dat in Nederland onbenut arbeidspotentieel en arbeidsmigratie om te voorzien in vraag naar arbeid naast elkaar bestaan.

3.3 Digitalisering en gemaksdiensten maken de platform- en kluseconomie mogelijk

Banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn vaak het gevolg van uitbreiding van de dienstensector.[60] Deze sector groeit nu een deel van de bevolking meer geld besteedt aan diensten zoals schoonmaak, persoonlijke zorg, horeca en koeriersdiensten (voornamelijk gemaksdiensten). Door technologisering en digitalisering groeien de mogelijkheden voor bedrijven om gebruik te maken van internetplatforms om vraag naar en aanbod van diensten snel en goedkoop bij elkaar te brengen. Bedrijven in de platformeconomie zijn in verschillende sectoren actief en, omdat zij activiteiten uit verschillende sectoren combineren in een door technologie gedreven bedrijfsmodel, soms moeilijk te classificeren binnen de klassieke sectoren.

De platformeconomie concurreert met traditionele sectoren (bijvoorbeeld de taxibranche) en werkt er tegelijkertijd mee samen (bijvoorbeeld de horeca en maaltijdverzorging). Werkenden wordt een zeer laagdrempelige toegang tot arbeid geboden die de platformwerker in theorie in staat stelt zelf te bepalen hoeveel en wanneer gewerkt wordt. Daarbij zijn verschuivingen binnen de klassieke werkdag te zien, bijvoorbeeld in de distributie. De consument kan onlineproducten bestellen die de volgende dag thuisbezorgd worden. Werkenden moeten dan 's nachts aan de slag gaan, wat aantoonbaar slecht is voor de gezondheid.[61] Het aanpassen van leveringscondities is echter niet iets dat bedrijven snel zullen overwegen, omdat concurrenten dan in het gat zullen springen.[62]

Hoewel het aantal werkenden via platforms op dit moment laag is, is de verwachting dat het aantal platformwerkers toeneemt. Bij een sterke groei van de platformeconomie kan het evenwicht tussen het beschermen van werkenden enerzijds en het stimuleren en faciliteren van ondernemerschap anderzijds verstoord raken.[63] Daarnaast spelen er vragen rondom het afdekken van werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsrisico's, maar ook met betrekking tot de toepasbaarheid van arbeidsmarktwetgeving en de aansprakelijkheid bij ongevallen. Naar analogie met sectoren waar marges laag zijn, concurrentie hoog is, en arbeidskosten zwaar tellen in de kostprijs, constateert de Inspectie dat de wijze waarop de arbeidsrelatie wordt vormgegeven door platformbedrijven in hoge mate kostengedreven is en dat daardoor sprake is van risico's voor eerlijk, gezond en veilig werk.

[59] Divosa position paper inzake onbenut arbeidspotentieel van 17 juni 2019
[60] De Beer, P., De arbeidsmarkt in 2040 Ingrijpende veranderingen, maar ook veel continuïteit, 2016.
[61] Gezondheidsraad, 24-10-2017 Gezondheidsrisico's door nachtwerk.
[62] Ton Wilthagen, hoogleraar arbeidsmarkt Universiteit Tilburg in Nederlands Dagblad 12 juli 2019.
[63] SEO, De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland, 2018.

De Inspectie doet op dit moment diverse onderzoeken naar naleving van de arbeidswetgeving door bedrijven die hun diensten verlenen binnen de platformeconomie. Een aantal onderzoeken is gericht op mogelijke onderbetaling dan wel illegale arbeid. Andere zijn gericht op naleving van het gelijke cao-beloningsbeginsel als bedoeld in de Waadi. Dat gaat vooral om platforms die actief zijn in de maaltijdbezorging, de horeca en de schoonmaak. Daarnaast ziet de Inspectie situaties waarbij functies die voorheen door werknemers werden verricht nu met tussenkomst van een platform door zzp'ers worden ingevuld. Ook daarnaar doet de Inspectie onderzoek. Verontrustend is dat inspecteurs de laatste tijd steeds vaker zien dat kinderen worden ingezet bij bezorgdiensten met avondwerk en langer en/of later dan toegestaan werken.

4 De regulering en werking van de Nederlandse arbeidsmarkt

Een belangrijk motief in het arbeidsmarktbeleid is het stimuleren van de arbeidsparticipatie. Door de arbeidsmarkt te flexibiliseren ontstaat ruimte voor werkgevers om arbeidskrachten aan te trekken, zonder daarbij veel risico te lopen. Flexibel werk met een laag inkomen kost minder dan het aannemen van en investeren in vaste krachten. Werkgevers hebben een voorkeur voor flexwerkers of zelfstandigen wanneer het gaat om relatief gemakkelijk vervangbare arbeidskrachten om piekperiodes op te vangen. Een onbedoeld effect is een arbeidsmarkt met een grote kern van goed opgeleide werknemers met veelal vaste contracten en een groeiende flexibele schil daaromheen. Misbruik van de mogelijkheden die de flexibele arbeidsmarkt biedt is de bron van veel onderbetaling, uitbuiting en allerlei schijnconstructies die de Inspectie aantreft.

In dit hoofdstuk worden drie facetten van de regulering van de Nederlandse arbeidsmarkt beschreven die, gecombineerd met de mondiale sociaaleconomische ontwikkelingen, bedrijven de gelegenheid geven om (schijn)constructies op te tuigen. Het gaat om constructies gericht op het besparen op arbeidskosten om zo de concurrentiekracht te behouden of te verstevigen. Concurrentieverhoudingen kunnen werkgevers in een positie plaatsen waarin zij meegaan in een neerwaartse spiraal van lagere lonen en nieuwe constructies. Malafide bemiddelaars en adviseurs spelen in dat proces vervolgens een centrale rol. Zij zetten de constructies op, adviseren over de uitvoering en zoeken naar nieuwe mogelijkheden.

4.1 De veelvormigheid van arbeidsrelaties leidt tot onderbetaling en schijnconstructies

Arbeid kan in Nederland in veel (juridische) vormen worden aangeboden en gevraagd. Hiermee is de dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt groot. De ruime mogelijkheden om nieuwe soorten arbeidsrelaties toe te passen maken ook een veelheid aan constructies mogelijk. In Nederland werken onder andere zzp'ers, uitzendkrachten, payrollers, gedetacheerden, enzovoort.

Uit onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) blijkt dat deze toename van tijdelijke arbeid en de toename van het aantal zzp'ers in Nederland behoorlijk afwijkt ten opzichte van vergelijkbare landen.[64] Van alle werkenden in 2018 was meer dan een derde (39 procent) niet in vaste dienst; waarbij het aantal zzp'ers de afgelopen jaren in het bijzonder groeide: van ruim 630 duizend in 2003 naar 1,1 miljoen in 2018.[65] De OESO geeft in haar verkenning van de toekomst van arbeid onder meer aan dat flexibele arbeid als gevolg heeft dat de invloed van vakbonden verder onder druk komt te staan. Internationaal is er een trend zichtbaar waarbij aantallen vakbondsleden teruglopen, onder flexwerkers is de kans op vakbondslidmaatschap 50 procent kleiner dan bij vaste werknemers.[66] De onderhandelingspositie van (flexibele) werknemers ten opzichte van hun werkgevers staat onder druk.

[64] Commissie Regulering van werk over toekomstbestendig arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit, In wat voor land willen wij werken, 20 juni 2019.

[65] https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp/hoofdcategorieen/ontwikkelingen-zzp; https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82646NED/table?dl=22E0A

[66] OECD (2019) The future of work; OECD employment outlook highlights, p.20.

Flexibel werknemerschap, zoals uitzendwerk en nulurencontracten, was oorspronkelijk een manier voor bedrijven om piekmomenten in de productie te managen. Inmiddels worden flexibele contracten structureel ingezet om loonkosten te verlagen en de werkgeversverplichtingen bij een vast contract te vermijden. De werkgeversverplichtingen leiden bij een vast contract, door bijvoorbeeld de loondoorbetaling bij ziekte, tot grotere financiële risico's. Bij flexibele contracten zijn deze risico's beter te overzien en zzp'ers dragen deze risico's in principe helemaal zelf. Bij zzp'ers speelt verder dat premievoordelen voor de werkgever en belastingvoordelen voor de zelfstandige het zzp-schap financieel aantrekkelijk maken.[67]

Om flexibel werk te faciliteren en administratieve lasten tegen te gaan is het starten van een bemiddelingsbureau voor werk na 1 juli 1998 een stuk eenvoudiger geworden.[68] De afschaffing van de wettelijke vergunningenplicht voor uitzendbureaus leidde in 1999 onder meer tot een stevige toename van het aantal bureaus dat Polen met een Duits paspoort op de Nederlandse arbeidsmarkt bemiddelde.[69] Ook het CBS constateert dat, na een dip in 2008, de uitzendsector jaren achtereen sterk is gegroeid met een record aantal uitzendbanen in 2016. Nederland is samen met Slovenië koploper in Europa als het gaat om het aantal uitzendkrachten als percentage van de beroepsbevolking.[70]

Na een gedereguleerde periode hebben werkgevers in de uitzendbranche in 2007 een privaat keurmerk ontwikkeld, het Stichting Normering Arbeid (SNA) keurmerk. Het private keurmerk is ontwikkeld voor de uitzendsector en aannemers van werk om de risico's voor inleners en opdrachtgevers te beperken. De Inspectie constateerde in de eerste Staat van eerlijk werk in 2017 dat in de voorgaande vijf jaar rond de 40 procent van alle meldingen over onderbetaling uit de arbeidsbemiddelings- en uitzendsector komt (ook uitleen- en detacheringsbureaus).

De Wet arbeidsmarkt in balans, die per 1 januari 2020 in werking treedt, beoogt flexwerkers beter te beschermen en werkgevers te stimuleren om werknemers in vaste dienst te nemen door verschillen in kosten en risico's tussen vaste en flexibele arbeidscontracten te verminderen. Ook de aankondiging van het invoeren van een minimumuurtarief voor zzp'ers moet voorkomen dat opdrachtgevers aan de onderkant van de arbeidsmarkt alleen vanwege lagere kosten kiezen om te werken met (schijn)zelfstandigen.[71]

Schijnzelfstandigheid; het ontwijken van werkgeversverplichtingen

Er is sprake van schijnzelfstandigheid als een werkrelatie wordt gepresenteerd als zelfstandige arbeid (bijvoorbeeld zzp'er of vennoot), terwijl de feiten en omstandigheden duiden op werknemerschap. Dit moet van geval tot geval worden beoordeeld. Van schijnzelfstandigheid is bijvoorbeeld sprake als een opdrachtgever op papier een overeenkomst van opdracht met een zelfstandige is aangegaan, terwijl deze dezelfde werkzaamheden uitvoert als de rest van zijn vaste personeel en de werkende geen enkel ondernemersrisico loopt en nauwelijks invloed heeft op het resultaat.

Opdrachtgevers van schijnzelfstandigen drukken de loonkosten door geen belastingen en premies voor de werknemer af te dragen. Op deze manier ontwijken werkgevers ook hun verantwoordelijkheid voor de arbo- en verzuimzorg van werknemers. Zo wordt op een oneerlijke manier geconcurreerd en dit is strijdig met het uitgangspunt dat gelijk werk tot gelijk loon moet

[67] In OECD *Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work*, juni 2019 wordt een berekening gemaakt van de verschillen in de werkgeverskosten van een werknemer en het contracteren van een zelfstandige.

[68] Het vergunningstelsel kon malafide gedragingen in de sector niet voorkomen, maar bracht wel veel administratieve lasten voor bedrijven en de overheid met zich mee.

[69] Pool, C. (2011). Migratie van Polen naar Nederland: In een tijd van versoepeling van migratieregels. Doctoraalscriptie Radboud Universiteit Nijmegen.

[70] CBS, De uitzendbranche in Nederland sinds 2005, 2018, p. 19.

[71] Eerste Kamer der Staten-Generaal 2018-2019, 35074, nr. M.

leiden.[72] De Inspectie heeft recent het signaal uit de uitzendsector ontvangen dat uitzenders in toenemende mate last hebben van concurrentie door de inzet van zzp-constructies en verloning op basis van A1-verklaringen. De in de Wet arbeidsmarkt in balans aangekondigde verhoogde WW-premie voor flexwerkers kan zo ontlopen worden.

De Inspectie onderzoekt het bestaan van schijnzelfstandigheid als het toezicht op de naleving van de arbeidswetgeving dat noodzakelijk maakt. Schijnzelfstandigheid is voor de Inspectie geen eigenstandig beboetbaar feit, maar kan – als onderdeel van de kwalificatie van de arbeidsrelatie – wel deel uitmaken van de overtreding van arbeidswetgeving.[73] Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als er aanwijzingen zijn dat de werkende beneden het wettelijk minimumloon wordt betaald of als deze uitzonderlijk lange arbeidsuren moet maken.

Tijdens hun werk komen inspecteurs vooral zzp'ers tegen in de bouw, de schoonmaak, de horeca en de land- en tuinbouw. 63 procent van inspecteurs gaf in 2016 aan regelmatig het vermoeden te hebben dat zzp'ers onder gezag werken en er dus sprake is van schijnzelfstandigheid. Een dossieranalyse liet zien dat in 35 procent van de gevallen de gezagsrelatie tussen 'opdrachtgever' en 'zzp'er' voor de inspecteur onduidelijk bleef. In de onderzochte zaken betrof dat bijna de helft.[74] [75]

Als blijkt dat, ongeacht de arbeidsrelatie, de arbeidswetten worden nageleefd, kan geen nader onderzoek gedaan worden naar schijnzelfstandigheid. Het aantonen van een gezagsrelatie tussen werkgever en -nemer blijkt in de praktijk voor de Inspectie complex. In circa de helft van de inspecties op eerlijk werk waren inspecteurs niet in staat zijn om vast te stellen of iemand als werknemer of als zzp'er aan de slag is.[76] Hierdoor is het onduidelijk tegen welk deel van de reguliere arbeidsvoorwaarden van toepassing is en of handhavend opgetreden kan worden. De scheidslijn tussen verschillende typen arbeidsrelaties, legaal of illegaal, is niet zwart-wit, maar zeer diffuus.

Schijnvennootschappen in de detailhandel

De Inspectie heeft meerdere controles in de detailhandel verricht in samenwerking met de IND, Belastingdienst en politie. Daarvan werd bij twee ondernemingen een constructie met schijnvennoten geconstateerd. Na uitgebreid onderzoek bleek dat de zelfstandige vennoten feitelijk als werknemer werkzaam waren. Zij werkten onder gezag van de organisator van de schijnconstructie. Deze faciliteerder kon niet alleen als werkgever maar ook als natuurlijk persoon (feitelijk leidinggevende) worden beboet voor illegale tewerkstelling. De Belastingdienst heeft, mede naar aanleiding van de onderzoeksbevindingen, een naheffingsaanslag opgelegd.

Bij andere ondernemingen werden overtredingen van de Wav en de WML geconstateerd. Naderhand heeft een herinspectie plaatsgevonden. Wederom werd een constructie met een schijnvennoot geconstateerd. De schijnvennoot is als werknemer aangemerkt en tegen de werkgever is een boeterapport opgemaakt. Bij een andere herinspectie werd door de deurwaarder beslag gelegd, omdat de eerder opgelegde boete niet werd betaald. De onherroepelijke boete werd hiermee deels geïnd. Deze recidivist houdt de blijvende aandacht van de Inspectie totdat hij zijn gedrag heeft aangepast.

[72] Tweede Kamer der Staten-Generaal 2018-2019 29544, nr. 914.

[73] Brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, dd. 24 juni 2019 over de toezichtstrategie arbeidsrelaties en de afbouw van het handhavingsmoratorium.

[74] Deze percentages zijn niet representatief voor heel werkend Nederland, omdat inspecties voornamelijk in risicosectoren plaatsvinden.

[75] Inspectie SZW, Arbeidswetten en zzp'ers in de praktijk, 2016. P. 14, 15.

[76] Dit is geconstateerd op grond van een interne analyse van ruim 500 zaken in 2014/2015. Inspectie SZW signalement: arbeidswetten en zzp'ers in de praktijk, november 2015.

Het ontwijken van het cao-loon

De Inspectie ziet dat verschillende constructies worden opgezet om bewust het cao-loon te ontwijken.[77] Het gaat onder andere om constructies die gebruikmaken van de regelgeving rondom *payrolling* en *contracting*. Werknemers die formeel in dienst zijn bij een payrollbedrijf vallen onder de uitzend-cao en de constructie is dan ook lucratief voor bedrijfstakken waar een duurdere cao geldt dan de uitzend-cao.[78] Dit soort schijnconstructies zijn onwenselijk, omdat hierdoor gelijk werk binnen hetzelfde bedrijf niet beloond met gelijk loon. Door het werk op een bepaalde wijze te beschrijven, slagen sommige werkgevers erin door de Belastingdienst in de verkeerde sector ingedeeld te worden. Ook worden de bedrijfsactiviteiten gewijzigd waardoor aanspraak gemaakt kan worden op een indeling in een branche met een 'goedkopere' cao.

Bij *contracting* worden werkzaamheden uitbesteed aan een ander bedrijf, namelijk de opdrachtnemer, waardoor aangenomen of overgenomen werkzaamheden uitgevoerd worden door werknemers in dienst van een ander bedrijf. De opdrachtnemer heeft leiding en toezicht over de werknemers. De opdrachtnemer werkt daarnaast voor eigen rekening en risico. Omdat de opdrachtnemer zelf toezicht en leiding uitoefent over de werkzaamheden, is er geen sprake van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten en is de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (de Waadi) niet van toepassing. Welke arbeidsvoorwaarden wel op de werknemers van toepassing zijn, hangt onder andere af van het antwoord op de vraag of er een cao van toepassing is. Daarbij zijn er constructies mogelijk dat geen enkele cao geldt en werknemers ingezet kunnen worden tegen lagere lonen of het wettelijk minimum. De minister geeft aan dat sociale partners aan zet zijn om ontwijking van de cao door reguliere *contracting* te beoordelen. Daarnaast gaat de minister wettelijke maatregelen verkennen.[79]

Cao-partijen zijn zelf verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van cao's. Als zij vermoeden dat bepalingen van algemeen verbindend verklaarde cao's ontdoken worden, kunnen zij bij de Inspectie SZW een verzoek of een melding doen om een onderzoek in te stellen. Het doel is sociale partners te ondersteunen bij hun aanpak van niet-naleving van (algemeen verbindend verklaarde) cao's met als beoogd resultaat gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde werkplek. Ook het tegengaan van oneerlijke concurrentie wordt hiermee beoogd. Van 1 januari 2014 tot 1 mei 2018 heeft de Inspectie SZW 94 onderzoeken afgerond. Deze onderzoeken hebben voornamelijk in de bouw-, metaal-, transport- en uitzendsector plaatsgevonden. In de meeste gevallen onderzocht de Inspectie welke beloning, toeslagen en functie-indelingen door werkgevers werden toegepast op werknemers en uitzendkrachten. De bevindingen van de Inspectie kunnen vervolgens gebruikt worden om de werkgever (civielrechtelijk) te bewegen tot eerlijk loon voor eerlijk werk.[80]

Ontduiking metaal-cao bij ijzer- en laswerkzaamheden door Roemenen

Op verzoek van sociale partners heeft de Inspectie SZW ter ondersteuning van het toezicht op de cao-naleving onderzoek gedaan naar de wijze waarop zzp'ers werden ingezet. Dit gebeurde op grond van concrete vermoedens dat door de inzet van schijnzelfstandigen werkgevers-verplichtingen uit de Metaal-cao ontdoken werden voor toeslagen, vakantiedagen, loon-doorbetaling bij ziekte, pensioenafdracht, enzovoort. De Inspectie heeft na uitgebreid onderzoek de bevindingen aan de verzoeker gerapporteerd. Dit heeft bijgedragen aan de totstandkoming van een akkoord tussen vakbond, werkgever en het betrokken uitzendbureau over juiste toepassing van de Metaal-cao. Daarmee kregen de Roemeense werknemers met terugwerkende kracht het loon waar zij recht op hadden. De Roemeense werknemers zijn in dienst gekomen van het Nederlandse bedrijf en er werden voor hen werknemerspremies en belastingen in Nederland afgedragen. De opdrachtgever heeft besloten om het ijzer- en laswerk niet langer aan te besteden.

[77] Aanpak schijnconstructies en cao-naleving 2014-2018, Tweede Kamer 2018-2019 29544, nr. 844 bijlage 859738.

[78] Het kabinet heeft aangegeven maatregelen nemen om te voorkomen dat concurrentie op arbeidsvoorwaarden met payrolling plaats vindt. Tweede Kamer 2018-2019, 29544, nr. 914.

[79] Tweede Kamer der Staten-Generaal 2018-2019 29544, nr. 914.

[80] Aanpak schijnconstructies en cao-naleving 2014-2018, Tweede Kamer 2018-2019 29544, nr. 844 bijlage 859738.

Gebruik tewerkstellingsvergunningen en migrantenregelingen

De Inspectie ziet dat sommige Nederlandse bedrijven derdelanders (arbeidskrachten van buiten de EER en Zwitserland) met een tewerkstellingsvergunning afgegeven in een land van de EER rekruteren via een buitenlandse vestiging. Voor deze werknemers gelden vervolgens de arbeidsvoorwaarden uit Nederland. Om loonkosten te reduceren fingeren werkgevers soms dat de arbeidskrachten niet onder de Nederlandse wet- en regelgeving vallen, maar onder die van een (goedkoper) land binnen de EER. Elke lidstaat van de EER heeft eigen regels over de verlening van en het toezicht op de tewerkstellingsvergunning.

In Nederland is de werkgever verantwoordelijk voor het in bezit zijn van een tewerkstellingsvergunning als hij een derdelander wil laten werken. Er is geen tewerkstellingsvergunning nodig indien de derdelander in dienst is van een werkgever in een van de EER-landen en tijdelijk naar Nederland wordt gedetacheerd. Voorwaarde is dat deze derdelander rechtmatig in het EER-land mag werken en verblijven. De werkgever moet dit wel melden bij UWV (notificeren). Bij de naleving van de arbeidswetten moet de Inspectie controleren of de werkzaamheden in Nederland echt tijdelijk zijn, overeenkomen met het werk waarvoor een tewerkstellingsvergunning is afgegeven, en of de werk- en verblijfsvergunningen in het EER-land rechtmatig zijn. Daarbij ziet de Inspectie dat vooral meldingen gedaan worden voor werk in de bouw dat verricht wordt door werkenden uit Kroatië, Turkije, Oekraïne en Bosnië-Herzegovina.

Door slim – en volledig legaal – gebruik te maken van de regels over het vrije verkeer van diensten in Europa en van het soepele toelatingsbeleid van sommige Europese lidstaten, bijvoorbeeld Oekraïense burgers, kunnen laagbetaalde werknemers van buiten de Europese Unie in Nederland tewerkgesteld worden.

De Inspectie ziet in de transportsector een toename van arbeidskrachten van buiten de EER

Deze arbeidskrachten hebben onder de geldende voorwaarden van het afgevende land een tewerkstellingsvergunning gekregen om in dat land binnen de EER in een bepaald beroep te werken. Vervolgens gebruiken bijvoorbeeld Oekraïense (Oekraïne is een zogenoemd derdeland en valt dus buiten de EER) chauffeurs die tewerkstellingsvergunning om door heel Europa, dus ook (of vooral) in Nederland, tegen zeer lage lonen te chaufferen.

- Er werken via de Poolse vestiging van een Nederlands bedrijf 75 Oekraïense chauffeurs in internationaal transport, die beschikken over een vervoers-, verblijfs- en tewerkstellingsvergunning (twv) in Polen.
- Via een Roemeens uitzendbedrijf zegt de werkgever in kwestie ook legaal Filippijnen aan het werk te kunnen zetten in internationaal transport met een Roemeense of Poolse verblijfs- en tewerkstellingsvergunning.

Deze signalen roepen de vraag op welke nationale wet- en regelgeving van toepassing is en welke minimumarbeidsvoorwaarden gelden. Bij internationaal vervoer zijn dat doorgaans de regels die gelden in het land waar het bedrijf is gevestigd (bijvoorbeeld Polen) en voor nationaal vervoer de Nederlandse regels (de cao Beroepsgoederenvervoer, de WML en de WagwEU).[81]

De kennismigrantenregeling maakt het mogelijk om kenniswerkers van buiten de EER of Zwitserland toe te laten tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Om gebruik te maken van de regeling

[81] Er is zowel nationaal als in EU-verband discussie over de toepassing van de detacheringsrichtlijn op internationaal (weg) vervoer. De Hoge Raad heeft prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie EU gesteld over de toepassing van de detacheringsrichtlijn op ondernemingen die actief zijn in het internationaal wegvervoer. Daarnaast lopen er onderhandelingen over het EU-mobiliteitspakket, waarin speciale regels over de toepassing van de detacheringsrichtlijn op internationaal wegvervoer staan opgenomen.

moet de werkgever de status van erkend referent van de IND hebben verkregen en moet de arbeidsplaats voldoen aan verschillende beloningscriteria. In de praktijk treffen inspecteurs kennismigranten aan die ander (lager betaald) werk doen dan het werk dat in de aanvraag staat. De Inspectie heeft in 2017 zeventig werkgevers (erkend referenten) van kennismigranten gecontroleerd op naleving van de arbeidswetten. Bij 21 werkgevers werden 35 overtredingen geconstateerd.[82]

Misbruik van de regeling voor Aziatische horeca
Bij een inspectie van een Chinees restaurant wordt in de keuken een leerling-kok aangetroffen die volgens zijn werkvergunning op basis van de regeling voor Aziatische horeca als een kok zou moeten werken. De werknemer is echter niet werkzaam als kok en wordt daarom aangemerkt als illegale werknemer. De werknemer spreekt geen Nederlands en Engels en geeft aan niet te weten wat er in zijn Engelstalige contract staat. De werknemer is ondergebracht in een huis van de werkgever. De werknemer geeft aan 50 uur per week te werken en ongeveer 1.500 euro te verdienen. De werknemer is hier echter niet zeker van, ook weet hij niet hoe hij wordt uitbetaald. Voorheen gebeurde het cash, maar het zou ook via zijn bankrekening kunnen gaan.

Een bijzondere groep buitenlandse werknemers bestaat uit au pairs. De au-pairregeling is gericht op culturele uitwisseling van jongeren waarbij de au pairs kennisnemen van de Nederlandse cultuur en samenleving. De vergoeding die een au pair volgens de regeling moet krijgen – maximaal 340 euro per maand zakgeld – maakt echter van het inzetten van au pairs als hulp in de huishouding, thuiszorg of schoonmaak een lucratief (en oneerlijk) verdienmodel.[83]

Au pair als reguliere zorgverlener
Uit een strafrechtelijk onderzoek naar pgb-fraude wordt duidelijk dat een echtpaar dat zorg nodig had omdat de man eenzijdig verlamd was geraakt, deze zorg regelde door een au pair in huis te halen.

Deze au pair kwam Nederland binnen via de au-pairregeling. Een au-pairbureau heeft vervolgens een traject ingezet om de au pair onder te brengen in het gastgezin in Nederland. Het au-pairbureau heeft een TEV (Toegang & Verblijf) aanvraag gedaan bij de IND. Deze is goedgekeurd waarna de IND een MVV (Machtiging Voorlopig Verblijf) heeft afgegeven. Op basis van deze aanvraag mocht de au pair niet ingezet worden als zorgverlener.

Het echtpaar was echter zo veel voordeliger uit dan wanneer zij een reguliere zorgverlener in dienst zouden nemen. Het beschikbaar gestelde pgb bedroeg 45.000 euro op jaarbasis. De (lichte) zorgtaken van de au pair werden verantwoord als pgb-zorg, persoonlijke begeleiding en persoonlijke verzorging. De au pair kreeg een vergoeding van 500 euro per maand. Dit is meer dan een au pair normaal krijgt, maar zij maakte ook meer uren dan was toegestaan. Het verschil tussen de kosten van de au pair en de uitgekeerde declaraties stak men in eigen zak.

4.2 De nadruk op ondernemerschap maakt vluchtig ondernemerschap mogelijk

Ondernemerschap is een van de centrale pijlers onder de economie, het schept groei en banen. Het stimuleren van ondernemerschap en de mogelijkheid van turboliquidaties, maakt echter

[82] Inspecties SZW, Werken met kennismigranten 2017, Tweede Kamer 2018-2019, 29544, nr. 844 bijlage 859740.
[83] Dit onderwerp is ook aan de orde geweest in de Tweede Kamer waarbij vragen gesteld zijn over zogenaamde au pairs in de thuiszorg. Tweede Kamer 2016-2017, Aanhangsel van de Handelingen 2647.

ook vluchtig ondernemerschap en frauduleuze turboliquidaties mogelijk. De nadruk op werkgelegenheid en economische activiteit heeft in de afgelopen decennia dan ook geleid tot het verlagen van drempels om een onderneming te beginnen. Het is in Nederland relatief eenvoudig om een onderneming, bijvoorbeeld een uitzendbureau of een detacheringsbedrijf, te starten.[84] Naast het starten van een onderneming, is het ook eenvoudiger geworden de onderneming weer op te heffen met een turboliquidatie.[85]

Frauderende bouwbedrijven in België
De Inspectie SZW ontvangt een melding van de Belgische autoriteiten over een aantal Nederlandse bouwbedrijven die in België werken en waarbij sterke vermoedens zijn van ontduiking van premie en belastingafdracht door zwartwerk, maar ook van faillissementsfraude. Een van de ondernemingen is gelieerd aan verschillende failliete bedrijven waarbij katvangers werden ingezet als directeur/groot aandeelhouder. Een andere onderneming lijkt voorbereidende handelingen voor een nieuw faillissement te treffen.

De Inspectie komt regelmatig situaties tegen waarbij werkgevers op frauduleuze wijze op arbeidskosten besparen, bijvoorbeeld door sociale premies, ziekte- of vakantiegeld niet of te weinig uit te betalen. Wanneer een werkgever op dergelijke praktijken wordt betrapt en een sanctie of vordering dreigt of wordt opgelegd, is het mogelijk om de sanctie te ontlopen door de onderneming met een turboliquidatie te ontbinden.[86] Soms wordt direct daarna een nieuwe onderneming opgericht en al het personeel overgeheveld.[87] De laatste jaren is ongeveer 2 procent van alle boetes binnen veertien maanden na boeteoplegging oninbaar. Bij de inning van de boetes die opgelegd zijn voor overtreding van de WML en de Wav gaat het om 4 procent van de gevallen. In de gevallen dat de boete binnen deze korte termijn (veertien maanden) niet te innen is, komt dat in alle gevallen door faillissementen en turboliquidaties. Daarbij ziet de inspectie sinds 2013 een toename van het aandeel turboliquidaties, zeker bij de boetes voor de Wav en de WML.

Oninbare boete bij bakkerij
Een bakkerij in Zuid-Holland is eind 2018 door de Inspectie geïnspecteerd. Het ging om een herinspectie. Verschillende overtredingen zijn geconstateerd waarvoor boeterapporten voor de Wav, WML en ATW volgden, met een totaalbedrag van rond de 150 duizend euro. De boetebeschikking was gericht aan de twee vennoten van de bakkerij (vof). Begin 2019 is de bakkerij opgeheven en de inboedel overgedragen aan een nieuwe vof met een familielid als vennoot, die de beboete vennoten als werknemers in dienst heeft tegen een salaris dat in lijn is met het minimumloon. De aan de vennoten opgelegde boetes zijn door het (op papier) lage loon van de voormalig vennoten vervolgens oninbaar. De Inspectie krijgt geen goed beeld van eventuele bijbetalingen naast het minimumloon.

[84] Kamer van Koophandel, https://www.kvk.nl/inschrijven-en-wijzigen/inschrijven-bij-de-kamer-van-koophandel/moet-ik-mijn-bedrijf-inschrijven/criteria-van-een-onderneming/

[85] De grondslag voor het beëindigen van een rechtspersoon (bv of nv) middels een turboliquidatie ligt in artikel 2:19 lid 4 BW: "Indien de rechtspersoon op het tijdstip van zijn ontbinding geen baten meer heeft, houdt hij alsdan op te bestaan. In dat geval doet het bestuur of, bij toepassing van artikel 19a, de Kamer van Koophandel, daarvan opgaaf aan de registers waar de rechtspersoon is ingeschreven." Deze route is door de Hoge Raad in 2015 aangeduid als een legitieme route (ECLI:NL:HR:2015:3636). Belangrijk is dat via deze route geen sprake is van een eventueel faillissement (waarbij wel sprake is van vereffening) en eigenlijk belangrijker dat vorderingen, zoals een eventuele boete van een toezichthouder, nauwelijks een belemmering vormen om gebruik te maken van artikel 2:19 lid 4 BW.

[86] Wanneer de onderneming is ontbonden kan of geen sanctie meer worden opgelegd of niet (meer) tot inning van de voordering of boete worden overgegaan. Hiermee kan (zeer) veel geld worden verdiend afhankelijk van de hoogte van de boete en het wederrechtelijk verkregen voordeel door toepassing van frauduleuze handelingen zoals werknemers niet betalen waar zij recht op hebben.

[87] De Minister van SZW verkent of nieuwe maatregelen en werkwijzen kunnen leiden tot een effectievere aanpak tegen doorstarten of het gebruik van stromannen. Tweede Kamer 2018-2019 25883, nr. 348.

Het komt ook voor dat klachten en signalen door de Inspectie niet nader worden onderzocht, omdat tijdens het onderzoek al blijkt dat het bedrijf is opgeheven of failliet is verklaard. Als vervolgens blijkt dat sprake is van een doorstart wordt soms alsnog nader onderzoek ingesteld.

Om inzicht te krijgen in het bestaan van deze 'doorstarters'-problematiek zijn in een pilot van de Inspectie alle circa 70 duizend inspecties sinds 2013 geautomatiseerd geanalyseerd. Het doel daarvan was de ontwikkeling van een methode om potentieel malafide doorstarters te identificeren. Als definitie wordt gehanteerd: *"Een potentieel malafide doorstarter is een natuurlijk persoon die feitelijk leidinggevende was van een onderneming die opgeheven is na interventie van Inspectie SZW en de activiteiten voortzet binnen een andere onderneming"*. Voorlopige inzichten leiden tot een populatie van circa 1 procent, dat wil zeggen honderden potentiële malafide doorstarters. Deze malafide doorstarters betreffen niet alleen ondernemingen met werknemers, maar ook zzp'ers.

(Door)starters in de schoonmaak
Om in een vroeg stadium malafide doorstarters, de inzet van katvangers en schijnondernemerschap te kunnen onderkennen zijn bezoeken aan startende schoonmaakbedrijven gebracht. Van de 45 ondernemingen waren er 21 eenmanszaken en 24 bv's. Bij circa de helft van de eenmanszaken bleek het te gaan om schijnzelfstandigheid. Bij een aantal werden ook overtredingen van de ATW en Wav geconstateerd. Een aantal bedrijven onttrok zich aan een inspectiebezoek en een aantal schreef zich snel uit bij de Kamer van Koophandel. In slechts 7 van de 45 bedrijven bleek het om een echte starter te gaan. Verder bleek uit de bezoeken dat sollicitanten te horen kregen dat ze alleen als zzp'er konden worden ingezet. Ten slotte bleek dat bedrijven uurtarieven onder marktniveau rekenden.

4.3 Een lage (ervaren) pakkans creëert ruimte voor zwartwerk en fraude

Zwartwerken naast een uitkering is een ernstige vorm van oneerlijk werk en is sterk ondermijnend voor het draagvlak in de samenleving voor het stelsel van arbeid en sociale zekerheid. De omvang van de zwartwerkende uitkeringspopulatie schatte het CBS in een studie over 2010 voor verschillende uitkeringswetten tussen 3,5 en 6,9 procent.[88] Uit de UWV-rapportage meldingen en fraudefenomenen 2018[89] blijkt dat het overgrote deel van de externe (68 procent) en interne (68 procent) fraudemeldingen gaan over het verzwijgen van werk naast de uitkering. Het Centraal Meldpunt Fraude van het UWV ontving in 2018 8.989 aanpakwaardige externe meldingen en 13.932 aanpakwaardige interne meldingen. Ook de meldingen van uitkeringsfraude die bij de Inspectie SZW binnenkomen gaan regelmatig over zwartwerken, vaak in combinatie met het niet afdragen van sociale premies door de werkgever.[90]

Recente klantenquêtes van de Inspectie SZW (2018) onder verschillende uitkeringsgerechtigden laten zien dat de ervaren pakkans voor zwartwerk in 2017 tussen de 63 en 68 procent ligt en lager ingeschat wordt dan in 2016. Uit eerder onderzoek blijkt dat de pakkans voor zwartwerken met een uitkering door uitkeringsgerechtigden die aangeven zwart te hebben gewerkt, als zeer gering wordt ervaren (88 procent zegt: klein tot zeer klein). Bij uitkeringsgerechtigden die niet zwart hebben gewerkt is er meer vertrouwen in de handhaving: hier schat 51 procent de pakkans zeer klein tot klein.[91]

[88] CBS, Een onderzoek naar zwartwerk onder uitkeringsgerechtigden en de totale bevolking in 2010, Den Haag/Heerlen 2013.
[89] Tweede Kamer 2018-2019, 17050, nr. 578, bijlage 892093.
[90] Tweede Kamer 2018-2019, 17050, nr. 578, bijlage 892094.
[91] CBS, Een onderzoek naar zwartwerk onder uitkeringsgerechtigden en de totale bevolking in 2011, Den Haag/Heerlen 2012, p25.

Aan mensen met een WW-uitkering is ook gevraagd in hoeverre zij denken dat het UWV hen straft als wordt ontdekt dat zij de regels niet naleven. Ook bij deze groep is de ervaren kans op een sanctie gedaald van 83 procent in 2015 naar 78 procent in 2018. In 2017 zijn eveneens de verschillende groepen in de Participatiewet benaderd om hun ervaringen met de uitvoering weer te geven. Van de jonggehandicapten met arbeidsvermogen denkt 48 procent dat de sociale dienst het door heeft als hij/zij zich niet aan de regels houdt. Onder een tweede groep, bestaande uit mensen die voor de invoering van de Participatiewet al in de Wet werk en bijstand (Wwb) zaten, is de ervaren pakkans 67 procent.

De minister heeft recent aan de Kamer bericht[92] dat de balans tussen dienstverlening, risico's en handhaving om een nieuwe afweging vraagt. Deze balans was doorgeschoten in de richting van dienstverlening. Hij geeft aan dat het de uitdaging is om de dienstverlening niet uit het oog te verliezen nu de handhaving de komende tijd versterkt wordt.

Controles van de Inspectie leveren ook meldingen aan uitkeringsinstanties op. Regelmatig melden inspecteurs dat tijdens een inspectie iemand is aangetroffen met een uitkering.[93] Vooral in de schoonmaak, de horeca en de detailhandel zijn de signalen dat zwartwerken vaker voorkomt. Het voordeel voor de werkgever is dat de werknemer met een uitkering met minder loon genoegen neemt en er geen belang bij heeft daarover te klagen. Het voordeel voor de werknemer is een hoger besteedbaar inkomen. Het maatschappelijke gevolg is evenwel ondermijning van het sociale verzekeringsstelsel en concurrentievervalsing.

De afgelopen decennia is de persoonlijke dienstverlening bij het UWV verminderd en hebben gemeenten twee derde van het budget voor activering en begeleiding verloren.[94] De nadruk op digitale dienstverlening in de uitvoering van de sociale zekerheid maakt, door het veel minder intensieve klantcontact, fraudebestrijding moeilijker. Recent onderzoek van de recherche van de Inspectie SZW heeft in de afgelopen periode dan ook geleid tot de constatering van een aantal internationale fraudeconstructies waarbij uitkeringen voor arbeidsmigranten onterecht doorliepen.

Strafrechtelijk onderzoek naar WW-fraude

De recherche van de Inspectie SZW heeft in een strafrechtelijk onderzoek naar fraude met WW-uitkeringen in juli 2019 twee panden in Helmond (Noord-Brabant) doorzocht. Daarbij is beslag gelegd op contant geld, administratie en computerbestanden. In deze fraudezaak worden meerdere personen verdacht van strafbare feiten. Het onderzoek van de Inspectie SZW staat onder leiding van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie. De onderzoeksperiode van de mogelijke fraude is van 2015 tot heden.

Het onderzoek richt zich op cliënten van UWV en een tussenpersoon. Het vermoeden bestaat dat de tussenpersoon voornamelijk Poolse arbeidsmigranten helpt met het verkrijgen van WW-uitkeringen, waarbij meerdere Polen gebruikmaken van hetzelfde verblijfadres voor het UWV. Kort nadat deze uitkering is toegekend is sprake van gewijzigde omstandigheden waardoor het recht op een WW-uitkering komt te vervallen zonder dat het UWV hiervan in kennis wordt gesteld. Door de fraude is vermoedelijk minimaal enkele honderdduizenden euro's onterecht uitgekeerd. De fraude kwam aan het licht door meldingen vanuit het UWV over ontvangers van WW-uitkeringen die daar feitelijk geen recht op hadden. Gelet op de omvang werd besloten tot een strafrechtelijk onderzoek.

[92] Tweede Kamer, 2018-2019, 17050, nr. 577.
[93] Voorbeelden hiervan zijn in de bijlage geplaatst.
[94] Divosa position paper inzake onbenut arbeidspotentieel van 17 juni 2019.

De aantrekkelijkheid van het Nederlandse uitkeringsniveau in samenhang met de geringe ervaren pakkans biedt ook de gelegenheid voor het creëren van gefingeerde dienstverbanden. Dit betekent dat er formeel een contract is en het loon wordt betaald, maar er in de praktijk niet, of er door iemand anders wordt gewerkt en het loon weer wordt teruggegeven. Zo kunnen onterecht rechten worden opgebouwd voor uitkeringen, verblijfsvergunningen of pensioen.

Gefingeerd dienstverband schoonmaakbedrijf

De Inspectie heeft een strafrechtelijk onderzoek naar een gefingeerd dienstverband uitgevoerd. Daarbij wilde een vrouw graag dat haar zoon naar Nederland komt. In haar aanvraag bij de IND zegt ze in dienst te zijn bij een schoonmaakbedrijf en dat ze 38 uur per week werkt. Ze wil de inspecteurs van de Inspectie SZW echter niet haar arbeidsovereenkomst, loonspecificaties en loonbetalingen laten zien. Na contact met haar werkgever geeft de vrouw wel haar werkadressen door. Als de inspecteurs bij deze werkadressen langsgaan, blijken deze adressen niet te bestaan of wonen er andere mensen dan opgegeven. Deze bewoners maken noch gebruik van het schoonmaakbedrijf noch kennen zij de vrouw. Er is hier sprake van een gefingeerd dienstverband. Zowel de vrouw als haar werkgever worden verdacht van het valselijk opmaken van bescheiden voor een aanvraag voor een Machtiging tot Voorlopig verblijf en machtiging Toelating en verblijf voor de zoon. Zo zijn er vervalste werkgeversverklaringen en vervalste bankafschriften opgemaakt en ingediend bij de IND.

5 Kwetsbare groepen, arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling

Constructies met het oogmerk arbeidskosten te drukken, raken vooral werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Daar waar arbeid gemakkelijk inwisselbaar is komt oneerlijk werk voor. In de meest ernstige situaties leidt dit tot praktijken waar sprake is van arbeidsuitbuiting. De kern van arbeidsuitbuiting bestaat vaak uit het creëren van financiële binding, door arbeidskrachten in een permanente afhankelijkheidspositie te houden. Bijvoorbeeld door een schuldenpositie op te bouwen, soms gecombineerd met intimidatie en isolatie. Arbeidsuitbuiting heeft betrekking op uitbuiting die plaatsvindt op de arbeidsmarkt, veelal in werkzaamheden die worden aangeduid als *'dirty, dangerous* en *degrading'*.

Arbeidsuitbuiting is een vorm van mensenhandel en vormt een grove inbreuk op de menselijke waardigheid en de lichamelijke en geestelijke integriteit van slachtoffers en wordt gezien als schending van fundamentele mensenrechten. Dwang, geweld, dreiging, afpersing, fraude en misleiding spelen vaak een rol. Er staat een zware strafdreiging op mensenhandel en opsporing en vervolging heeft daarom prioriteit.

Van (ernstige) benadeling is sprake als geen sprake is van arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin, maar werknemers nog altijd te maken hebben met een combinatie van intimidatie, zeer slechte arbeidsomstandigheden, onderbetaling en veel te lange werktijden.

Samenwerking strafrecht en bestuursrecht
In het kader van een strafrechtelijk onderzoek in de bouw is een aantal werkplekcontroles uitgevoerd in Rotterdam en Amsterdam. Bij inspectie werden werkenden aangetroffen die niet gerechtigd waren om in Nederland arbeid te verrichten en te verblijven. Dat gaf aanleiding om met de werkenden intakegesprekken te voeren, gericht op het geven van informatie en het aanbieden van een bedenktijd voor het doen van aangifte van mensenhandel.

Bij de directie Opsporing van de Inspectie SZW was er een melding binnengekomen dat een vijftienjarige persoon minimaal veertig uur per week werkte in een champignonkwekerij. Vervolgens is een toezichtsactie uitgevoerd op de betreffende locatie. De minderjarige persoon bleek veertien jaar en verklaarde zes dagen per week te werken. De persoon is uit de werksituatie gehaald en de informatie is overgedragen aan rechercheurs van de directie Opsporing.

5.1 Beschikbaarheid kwetsbare werknemers vergroot de kans op uitbuiting

Arbeidsmigranten hebben een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Ze hebben vaker een laag loon, meestal een onzeker (tijdelijk) contract, en ze zijn voor hun werk veelal afhankelijk van uitzendbureaus.[95] Daarmee zijn zij in potentie ook kwetsbaarder voor uitbuiting.

De omvang van arbeidsuitbuiting in Nederland is onbekend, hoewel er diverse schattingen zijn. Het Bureau Nationale Rapporteur Mensenhandel (BNRM) heeft berekend dat zo'n 2.045

[95] Strockmeijer, A., Paul de Beer, Jaco Dagevos (2017) Mobiliteit binnen de perken, Zeer geringe positieverbetering van werknemers uit Oost-Europa bij een langer werkverleden. Tijdschrift voor arbeidsmarktvraagstukken, jaargang 33, nr. 4.

personen[96] per jaar slachtoffer zijn van mensenhandel buiten de seksindustrie (slachtoffer van arbeidsuitbuiting, gedwongen dienstverlening of criminele uitbuiting).[97]

Slachtoffers van uitbuiting zijn vaak intrinsiek kwetsbaar (verstandelijk beperkt, verslaafd, laaggeschoold, enzovoort) of kwetsbaar door sociaaleconomische omstandigheden (schulden en/of armoede). Vaak blijken slachtoffers arbeidsmigranten of illegaal tewerkgestelden te zijn. De Inspectie ziet dat arbeidsmigranten worden geworven voor werk in Nederland met misleidende of ronduit onware voorlichting. Eenmaal aan het werk in Nederland zijn er contracten ondertekend en of schulden gemaakt en is het vaak heel moeilijk het werk niet te accepteren of ander werk te vinden.

Praktijken die de Inspectie tegenkomt zijn het niet betalen van vakantiegeld, niet registreren van werken op zondag, te korte rustperioden, te lange werkdagen, ondoorzichtige inhoudingen op de loonstrook, illegale tewerkstelling met valse paspoorten, of er wordt gebruikgemaakt van stukloon dat onder het niveau van het minimumloon uitkomt. De generieke afschaffing van de eerstedagsmelding in 2009 leidt ertoe dat het voor inspecteurs moeilijk vast te stellen is hoe lang een arbeidsrelatie en een mogelijk ongewenste situatie zich voordoet. Inspecteurs krijgen vaak te horen dat de werknemers 'pas vandaag' begonnen zijn.[98]

Stukloon in een groot hotel

Tijdens een controle van de Inspectie wordt het volgende geconstateerd: er werken op de afdeling *housekeeping* te weinig mensen, waardoor iedereen onder grote druk ongeveer 25 kamers per dag moet schoonmaken. Een deel van de werknemers werkt tegen stukloon. De werknemers gaan niet met lunchpauze, omdat ze daar de tijd niet voor hebben; ze zijn bang dat ze worden ontslagen als ze niet alle kamers doen die op hun lijst staan. Nacht- en weekendtoeslag worden niet betaald. Volgens het contract met het uitzendbureau moet er 9,74 euro bruto per uur worden betaald, maar in werkelijkheid krijgen werknemers dat niet. Mondeling hebben zij te horen gekregen dat ze per kamer betaald zullen worden en niet per uur. Ze werken vijf dagen per week, minimaal zeven uur per dag en wat ze maandelijks krijgen varieert tussen de 750 en 950 euro. Loonstroken krijgen ze ook niet. Het uitzendbureau kon niet uitleggen waarom op het contract staat dat er per uur betaald moet worden, terwijl er feitelijk per kamer gerekend werd.

De dreiging met ontslag is vaak effectief om klachten en meldingen van werkenden te voorkomen. Door het uitzendbeding[99] kan de uitzendkracht per dag worden ontslagen. De Inspectie ziet dat bij klachten of ziekte vaak het contract direct wordt ontbonden. Sommige werkgevers en bemiddelaars maken gebruik van intimidatie en bedreiging om werkenden klein te houden. Een werkgever dreigt bijvoorbeeld alle werknemers uit een bepaald land, of een bepaalde groep te ontslaan. Een klacht kan dan vrienden en familie in de problemen brengen.

[96] Dit cijfer is opgebouwd uit schattingen van 1424 slachtoffers van grensoverschrijdende uitbuiting en 620,5 slachtoffers van binnenlandse uitbuiting. Dit laatste cijfer is gebaseerd op een relatief klein aantal waarnemingen en daardoor minder indicatief.

[97] Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017) Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016, p.24.

[98] Wanneer er een signaal is van onderbetaling en de werkgever kan desgevraagd niet of niet tijdig bescheiden aan de toezichthouders verstrekken waaruit blijkt hoeveel uren de werknemer heeft gewerkt dan kan de inspecteur een boeterapport opmaken voor artikel 18b lid 2 WML.

[99] Het uitzendbeding is een bepaling in de uitzendovereenkomst die ervoor zorgt dat deze eindigt als de opdrachtgever de terbeschikkingstelling beëindigt. Dus einde opdracht is einde uitzendovereenkomst. Het uitzendbeding treedt ook in werking als de uitzendkracht ziek wordt. Ziekte betekent ook einde uitzendovereenkomst.

5.2 De rol van huisvesting als verdienmodel

Door krapte op de woningmarkt en de manier waarop bemiddelingsbureaus het werk organiseren zijn veel werkenden afhankelijk van het huisvestingsaanbod van de werkgever. Er is daarbij sprake van een zeer beperkte keuze- of onderhandelingsruimte. De Inspectie ziet buitenlandse werknemers gehuisvest in huizen die op de nominatie staan gesloopt te worden of op vakantieparken in caravans. Of zij worden met te veel bij elkaar geplaatst met te weinig privacy en leefruimte als gevolg.[100] De Inspectie ziet dat huisvesting dan tevens als verdienmodel voor de werkgever dient. De werknemers moeten voor huisvesting veel betalen.

Onder strikte wettelijke voorwaarden mag er voor huisvesting 25 procent worden ingehouden op het minimumloon.[101] In de praktijk ziet de Inspectie echter dat werknemers meer betalen, maar dan buiten de loonstrook om. Bijvoorbeeld door het loon direct terug te betalen aan de werkgever. Feitelijk krijgt de werknemer daardoor niet de vrije beschikking over het wettelijke minimumloon, maar voor de Inspectie is het niet (altijd) aan te tonen dat sprake is van een overtreding.

Uitzendwerk in distributiecentra met huisvesting op een recreatiepark
In deze zaak worden uitzendkrachten geworven in het bronland door een professionele bemiddelaar voor werk in Nederland die daarbij tevens woonruimte aanbiedt. Er wordt in het buitenland een contract ondertekend. Na aankomst wordt een nieuw contract – een zogenoemd nulurencontract – ondertekend met slechtere arbeidsvoorwaarden en is de woonruimte niet in overeenstemming met het eerdere aanbod.

In Nederland worden de arbeidsmigranten ingeschreven in het RNI (register niet-ingezetenen) voor het verkrijgen van een BSN en voor het verantwoorden van het dienstverband. De registratie in het RNI betekent dat er geen woonadres van de arbeidsmigranten bekend is.
De arbeidsmigranten zijn werkzaam op een zogenaamde uitzendovereenkomst-/nulurencontract met een uitzendbeding in distributiecentra. De arbeidsmigranten kunnen in de eerste fase van het uitzendwerk per dag worden ontslagen.

De huisvesting is een woonunit op een recreatiepark. Per unit wonen vier arbeidsmigranten die elkaar niet kennen. Per vier weken moet 400 euro netto worden betaald voor een kleine ruimte en een (te) klein bed met een schuimrubberen ondergrond in plaats van een matras. Deze units hebben een certificaat van de SNF op grond waarvan inhouding van de huisvestingskosten op het loon mag plaatsvinden. Het verblijfsrecht van de arbeidsmigrant eindigt bij het eindigen van de uitzendovereenkomst.

Ook worden transportkosten voor het woon-werkverkeer ingehouden. Het werkrooster is onduidelijk. Per dag worden de werktijden voor de volgende werkdag per sms aan de arbeidsmigrant doorgegeven. Er is sprake van een volledige beschikbaarheid van de arbeidsmigrant voor de werkzaamheden. Bij een inspectie is waargenomen dat een arbeidsmigrant met een avonddienst wordt opgeroepen om de volgende ochtend om vijf uur weer te starten met zijn werkzaamheden. Bij weigering of geen vervanging van zijn dienst volgt automatisch ontslag en verwijdering uit de huisvesting.

[100] Om meer grip te krijgen op de kwaliteit van de huisvesting is het keurmerk van de Stichting Normering Flexwonen (SNF) opgericht. Dit keurmerk is opgenomen in de uitzend-cao van de uitzendbranche (ABU en NBBU). De Inspectie SZW ziet echter nog steeds situaties waar sprake is van slechte huisvesting. Ook bij ondernemers die in het bezit zijn van een SNF-certificaat. De land en tuinbouw (LTO) heeft besloten een eigen keurmerk (agrarisch keurmerk flexwonen) te ontwikkelen.

[101] Ondanks de wettelijke bovengrens is bijvoorbeeld in de cao Glastuinbouw en de cao Open Teelten bepaald dat er een maximum van 20 procent per week geldt van het voor de werknemer geldende WML.

In de praktijk betalen arbeidsmigranten simpelweg wat ze gevraagd wordt te betalen. Doen zij dat niet dan wordt hen medegedeeld dat er tien anderen zijn die dat wel willen. De arbeidsmigrant heeft geen alternatief en geen sociaal netwerk. Bij het beëindigen van het arbeidscontract wordt de huisvesting ook direct beëindigd en staan mensen op straat. Protesteren is praktisch onmogelijk omdat dat een gang naar de civiele rechter vraagt en ontslag nemen tot verrekening van uitstaande schulden leidt.

Contante terugbetaling aan werkgever
In een zaak was het inspecteurs opgevallen dat werknemers op zaterdagen naar kantoor gingen. Uit gesprekken met werknemers bleek dat zij op kantoor een deel van het loon moesten terugbetalen, zogenaamd omdat er te veel loon was betaald. Op beelden van camera's die de eigenaar van het uitzendbureau zelf had opgehangen was te zien hoe de werknemers gedwongen werden geld te pinnen en dat aan de eigenaar van het uitzendbureau te geven.

6 Wat doet de Inspectie?

Welke arbeidsmarkt willen we in Nederland hebben? Een vraag waar alle betrokken publieke en private partijen zich gezamenlijk over moeten buigen. Langzamerhand ontstaat consensus dat het op onderdelen van de arbeidsmarkt niet goed loopt. Groepen werkenden, maar ook bedrijven die zich aan de regels houden, hebben daar last van. De Inspectie SZW doet op meerdere fronten wat ze kan, maar is dat genoeg om eerlijk werk in Nederland op een acceptabel niveau te krijgen en te houden?

Komende jaren versterkt de Inspectie in ieder geval substantieel het offensief tegen oneerlijk werk en arbeidsuitbuiting op de Nederlandse arbeidsmarkt.[102] De voor dit doel extra beschikbaar gestelde gelden vanuit het Inspectie Control Framework worden hieraan besteed. Dit leidt ertoe dat tot 2023 de inzet op het onderdeel oneerlijk werk, waaronder ook arbeidsuitbuiting valt, flink wordt opgeschroefd. Hiermee wordt het aantal bedrijven waar een inspectie plaatsvindt (inspectiedekking) substantieel opgehoogd.

Het uiteindelijke doel van de Inspectie is het verhogen van de naleving van de arbeidswetten door bedrijven en arbeidsuitbuiting aan te pakken. Dat bereikt de Inspectie niet door alleen te inspecteren. Een rijkere interventiemix met onder andere druk zetten op (productie)ketens en branches, onderzoek naar achterliggende constructies, nalevingscommunicatie, en vooral samenwerking met werkgevers, werknemers, brancheorganisaties en andere handhavende instanties zijn onontbeerlijk om het uiteindelijke maatschappelijke effect te behalen.

Vanuit een integrale risicoanalyse heeft de Inspectie de belangrijkste thema's en sectoren benoemd waar de aanpak van oneerlijk werk wordt geïntensiveerd. Het werk van de Inspectie is georganiseerd in de vorm van programma's. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen sector- en themaprogramma's. De intensivering betreft twee themaprogramma's en vier sectorprogramma's. De thema's zijn de aanpak van schijnconstructies en de aanpak van arbeidsuitbuiting. Naast de uitzendbureaus zijn de sectoren waarop de aanpak wordt geïntensiveerd, bouw en infrastructuur, transport en logistiek en agrarisch en groen. Andere sectorprogramma's, zoals de horeca en schoonmaak, blijven voor wat betreft capaciteitsinzet voor eerlijk werk gelijk of groeien in beperkte mate.

De genoemde programma's hebben onder meer de volgende doelen:
- Het terugdringen van slecht werkgeverschap, door inzet van toezicht, handhaving en opsporing.
- Het versterken van de naleving van de WML, Wav, ATW, Waadi en de WagwEU.
- Het vergroten van de kennis over eerlijk werk bij goedwillende werkgevers.
- Het faciliteren van de samenwerking met branches, sociale partners en andere partijen en het stimuleren van het nemen van eigen verantwoordelijkheid voor eerlijk werk door werkgevers en branches.
- Het aanspreken van opdrachtgevers in de keten.

Zoals aangekondigd in het Meerjarenplan 2019-2022 is een herkenbaar programma ingericht voor de meldingen en signalen van burgers en stakeholders op het terrein van oneerlijk werk. Binnen dat programma wordt afgewogen welke meldingen nader onderzoek vereisen en het programma koppelt de bevindingen terug aan individuele melders.

[102] Inspectie SZW, Meerjarenplan 2019-2022, 2018.

Inspecteurs komen te vaak situaties tegen waarbij sprake is van (zeer) slecht werkgeverschap en mogelijk van arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin. In het kader van het programma 'Samen tegen mensenhandel' wordt verkend hoe de aanpak van arbeidsuitbuiting, ernstige benadeling en ondersteuning van slachtoffers verbeterd kan worden.[103] De aanpak van de Inspectie voor de werkende die door zijn werkgever ernstig benadeeld wordt, heeft als doel de benarde situatie waarin deze zich bevindt te beëindigen. Afhankelijk van de feiten uit het onderzoek wordt bepaald welke interventies vanuit bestuurs- en/of strafrecht mogelijk en effectief zijn. Daarbij wordt gezocht naar samenwerking met andere inspectie- en handhavingsdiensten om na te gaan welke interventies nodig zijn voor een effectieve aanpak.

Omdat zwartwerken met een uitkering een directe relatie heeft met het functioneren van een eerlijke arbeidsmarkt en sociaal zekerheidstelsel, wordt de informatie die de Inspectie over fraude op het terrein van de sociale zekerheid heeft, geanalyseerd. Hierover wordt bericht in een zogenoemde signaleringsbrief sociale zekerheidsfraude die de Inspectie sinds 2019 jaarlijks via de bewindslieden aan de Kamer stuurt.

Om betere kwantitatieve informatie over de precieze aard en omvang van oneerlijk werk in Nederland te kunnen verschaffen ontwikkelt de Inspectie een monitor op het gebied van eerlijk werk. Door gebruik te maken van een aselecte steekproef gaan inspecteurs na of en in welke mate onderbetaling, illegale arbeid, zwartwerken met een uitkering, schijnzelfstandigheid, enzovoort, op de Nederlandse arbeidsmarkt voorkomen. Het eindresultaat van de eerste monitor wordt in de tweede helft van 2021 verwacht.

In september 2019 startte de Inspectie SZW de socialmediacampagne #daspaseerlijk. Dit moet het bewustzijn versterken bij werkgevers dat we in Nederland een eerlijke arbeidsmarkt willen. Inhoudelijk richt de campagne zich op de pijlers onder eerlijk werk, zoals het wettelijk minimumloon en de arbeidstijdenwet. Doel van de campagne is, naast bewustzijn creëren, ook het gewenste gedrag te bevorderen. Dus: "alle gewerkte uren uitbetaald krijgen", "hetzelfde loon krijgen als je collega", "Mogen rusten tijdens je dienst". Daarnaast wordt met de campagne de zelfinspectietool eerlijk werk langdurig gepromoot, waarmee werkgevers een concreet handelingsperspectief wordt geboden. De campagne start met uitingen die gericht zijn op de sectoren fruitteelt en horeca. Later volgen de sectoren schoonmaak, detailhandel en bouw.

Veel schijnconstructies en vormen van fraude zijn complex en vragen om een multidisciplinaire en vaak ook een grensoverschrijdende aanpak. Zo is de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) een belangrijk knooppunt voor informatie-uitwisseling en het (projectmatig) uitzetten van gezamenlijk acties.[104]

Omdat de Nederlandse arbeidsmarkt nadrukkelijk onderdeel uitmaakt van de Europese arbeidsmarkt en schijnconstructies vaak een internationale component hebben, is het noodzaak dat op Europees niveau goed wordt samengewerkt. De Inspectie SZW versterkt daarom de samenwerking met inspecties in andere lidstaten en breidt deze uit, onder andere als het gaat om Nationale liaisonbureaus.[105] In dit kader is ook van belang dat het Europees Parlement in april 2019 heeft besloten dat de *European Labour Authority* (ELA) wordt opgericht.

De Inspectie is dus volop bezig de arbeidsmarkt eerlijker te maken. Toezicht en handhaving kunnen echter niet het hele verhaal zijn; er is inzet van meer partijen nodig. Een maatschappelijke discussie over de regulering van ondernemerschap en arbeid is daarvan een

[103] Tweede Kamer 2018-2019, 25883, nr. 348: verzamelbrief versterking handhavingsketen eerlijk, gezond en veilig werk.

[104] In de LSI werkt de Inspectie SZW samen met de Belastingdienst, Nationale Politie, UWV, SVB, IND, Toeslagen, gemeenten en OM.

[105] Deze regelen de administratieve samenwerking en gegevensuitwisseling tussen EU-lidstaten over handhaving van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Ook het geven van voorlichting en het verlenen van bijstand bij naleving behoort tot de taken van deze bureaus.

mogelijk onderdeel; vooral waar het flexwerk en arbeidsbemiddeling betreft. Daarnaast doet de Inspectie hiermee een oproep aan sociale partners en brancheverenigingen, vooral in risico-sectoren. We vragen hen om te zoeken naar mogelijkheden hun achterban te bewegen om zich, meer dan nu het geval is, te conformeren aan de normen van de Nederlandse arbeidsmarkt. Zodat werk niet alleen macro-economisch van waarde is, maar ook mensen in staat stelt op eigen kracht hun welzijn en welvaart te organiseren. Er is inzet op een breed front nodig van betrokken private en publieke partijen.

Bijlage Tabellen en figuren bij de analyses in hoofdstuk 2

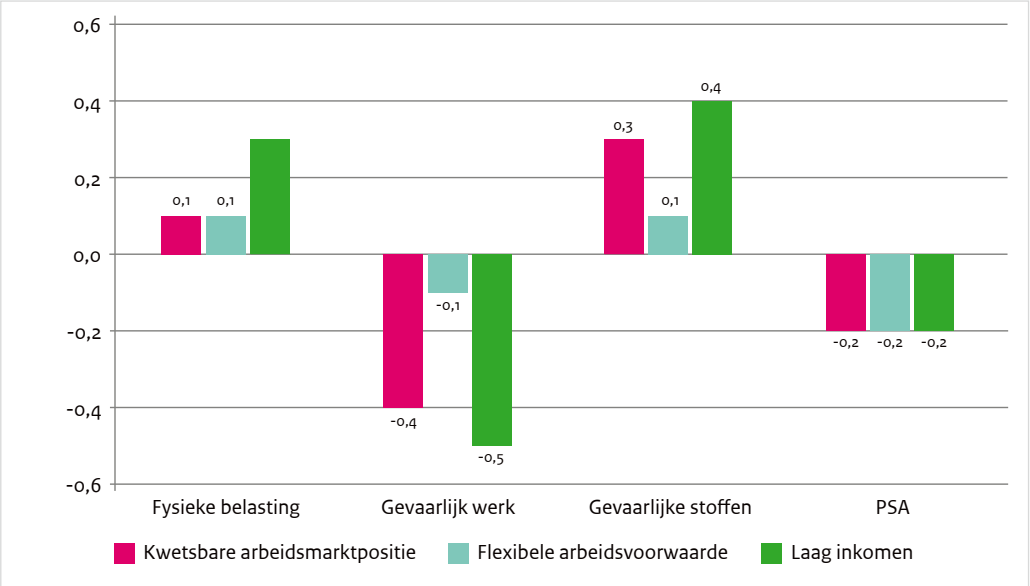
Onderstaande tabellen en figuren laten de resultaten zien van de verschillende logistische regressieanalyses die voor deze Staat van eerlijk werk zijn uitgevoerd. Waar mogelijk worden percentages gepresenteerd, waar de figuren en tabellen effecten duiden gebeurt dit met de logistische regressiecoëfficiënt (b). Deze coëfficiënt geeft aan hoe groot het effect is en of er sprake is van een positief of negatief effect ten opzichte van de referentiecategorie (ref).

Tabel 2.1 **Vergelijking kwetsbare arbeidspositie van werknemers en kwetsbare zelfstandigen zonder personeel, naar kenmerken**[106]

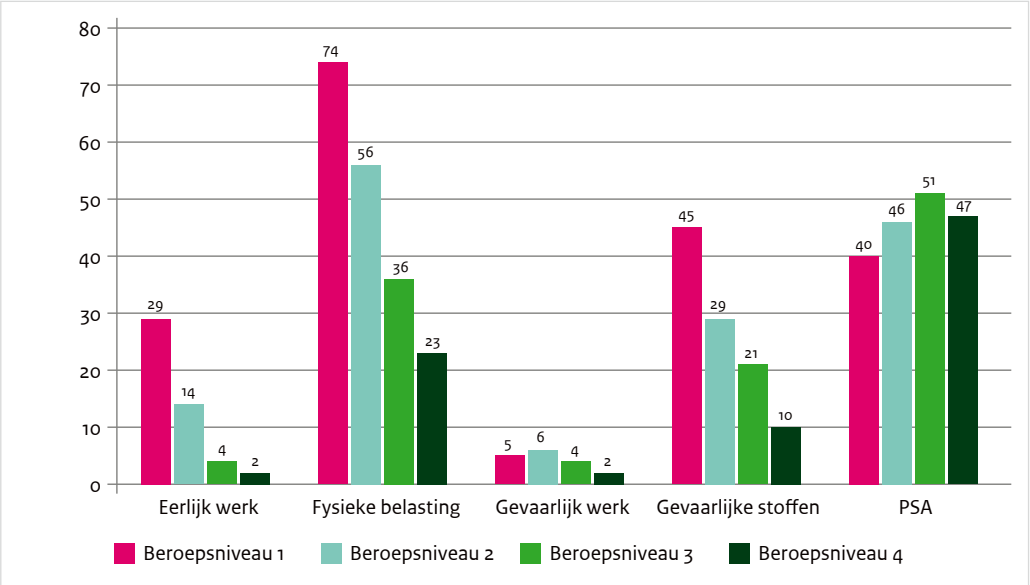
	Kwetsbare werknemers			Kwetsbare zzp'ers		
Persoonlijke kenmerken	**n**	**%**	**b**	**n**	**%**	**b**
Totaal aantal	***708.102***	**-**	**-**	***198.827***	**-**	**-**
Geslacht						
Man	323.649	46	ref.	11.7209	59	ref.
Vrouw	384.452	54	0,37***	81.618	41	0,22**
Totaal	708.102	100	-	198.827	100	-
Achtergrond						
Nederlandse achtergrond	524.061	74	ref.	145.978	73	ref.
Migratieachtergrond	184.040	26	0,48***	52.849	27	0,67***
Totaal	708.102	100	-	198.827	100	-
Leeftijd kwetsbare werknemers						
15 tot 25 jaar	396.602	56	2,58***	-	-	-
25 tot 55 jaar	250.024	35	0,26***	-	-	-
55 tot 75 jaar	61.476	9	ref.	-	-	-
Totaal	708.102	100	-	-	-	-
Leeftijd kwetsbare zzp'ers						
15 tot 44 jaar	-	-	-	6.6839	34	-0,43***
45 tot 54 jaar	-	-	-	58.966	30	-0,12*
55 jaar en ouder (ref.)	-	-	-	73.022	37	ref.
Totaal	-	-	-	198.827	100	-
Opleidingsniveau						
Laag	267.972	38	1,03***	32.649	17	0,13
Middelbaar	332.083	47	0,69***	71.190	37	-0,04
Hoog	95.965	14	ref.	90.385	47	ref.
Totaal***	696.020	100	-	194.224	100	-

[106] Aantallen en percentages zijn gewogen om de representativiteit te borgen. De coëfficiënt b is bepaald op ongewogen data. (Ref) geeft aan dat de categorie in de logistische regressieanalyse is gebruikt als referentiecategorie. De analyse van de eigenschappen van kwetsbare werknemers is uitgevoerd op een koppeling tussen de NEA 2016 en de polisadministratie. De analyse van de eigenschappen van kwetsbare zzp'ers is uitgevoerd op de ZEA 2017.

Figuur 2.1 **Effecten van de arbeidsrisico's op werknemers met een kwetsbare arbeidsmarktpositie (*b-coëfficiënten*)**[107]



Figuur 2.2 **Percentage werknemers in een kwetsbare positie en arbeidsrisico's naar het beroepsniveau van werknemers in 2016**

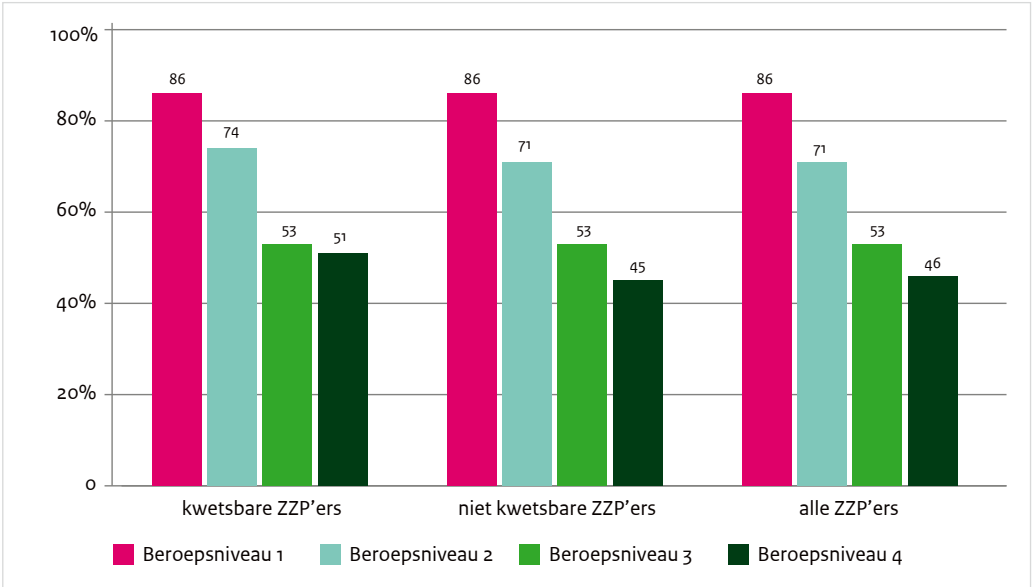


[107] Met uitzondering van het effect van fysieke belasting op de combinatie laag loon en een flexibel contract zijn de in de figuur getoonde effecten statistisch significant op het niveau van p<0,01. De samenhang tussen kwetsbare arbeidsmarktpositie en fysieke belasting is niet significant, het effect van fysieke belasting op een laag loon en een flexibel contract afzonderlijk wel. In de uitgevoerde logistische regressie is gecontroleerd voor de effecten van geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en herkomst. Alle controlevariabelen geven significante effecten in de te verwachten richting.

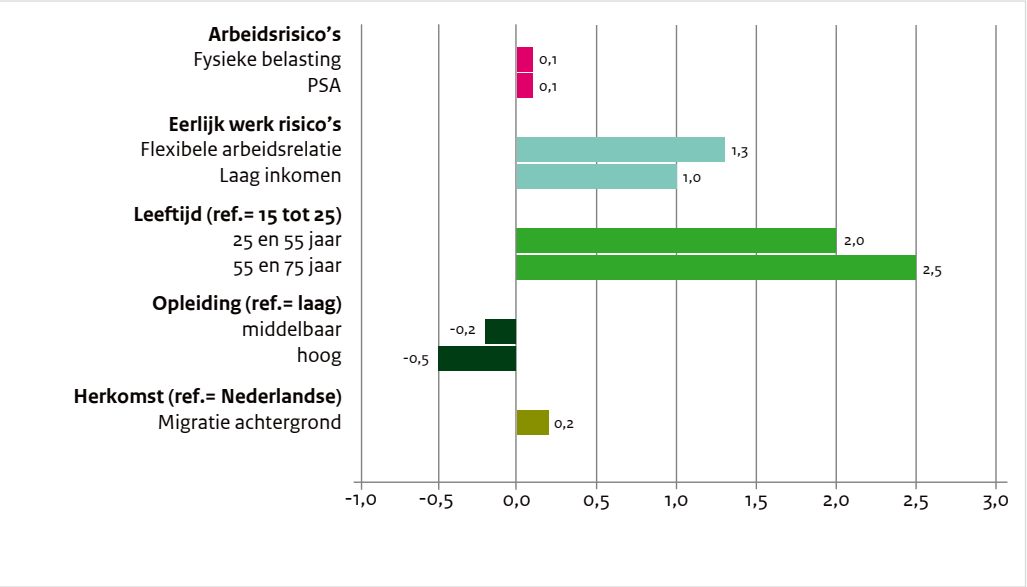
Tabel 2.2 De verdeling van risico's bij werknemers over sectoren

Sector	Kwetsbare arbeidsmarkt-positie	Fysieke belasting	Gevaarlijk werk	Gevaarlijke stoffen	PSA
Horeca	41%	57%	4%	51%	54%
Landbouw en visserij	23%	65%	5%	30%	28%
Handel	16%	53%	3%	17%	45%
Zakelijke dienstverlening	14%	38%	3%	21%	42%
Cultuur en overige diensten	12%	38%	2%	26%	42%
Vervoer en opslag	9%	56%	8%	18%	46%
Nijverheid en energie	7%	54%	7%	29%	38%
Gezondheids- en welzijnszorg	5%	45%	4%	39%	61%
Informatie en communicatie	5%	30%	0%	3%	37%
Financiële dienstverlening; onroerend goed	4%	28%	0%	4%	44%
Bouwnijverheid	4%	51%	9%	29%	37%
Onderwijs	4%	19%	1%	11%	49%
Openbaar bestuur	2%	29%	8%	9%	49%
Totaal	**10%**	**44%**	**4%**	**23%**	**47%**

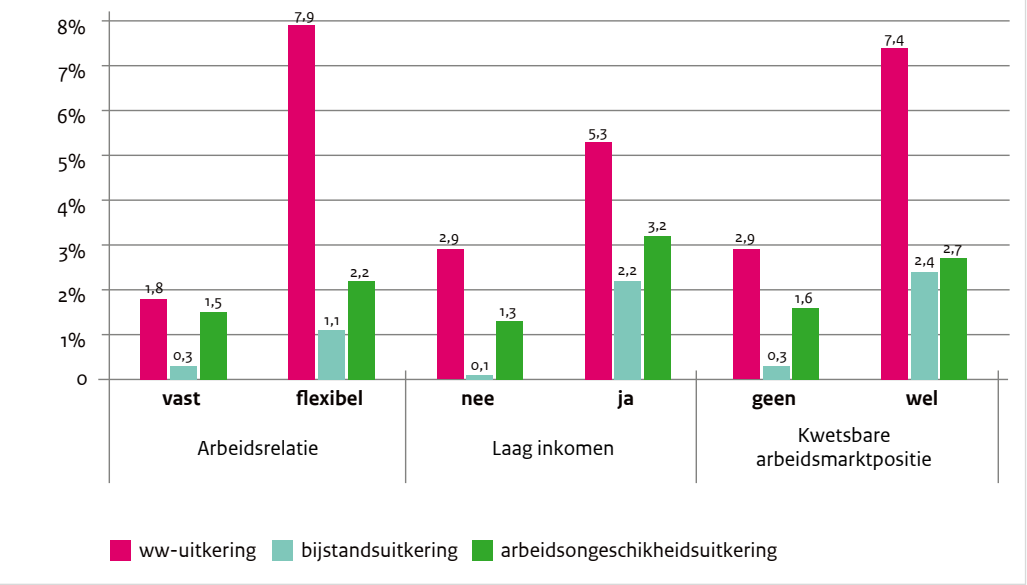
Figuur 2.3 Percentage zzp'ers met blootstelling aan arbeidsrisico's naar het beroepsniveau van werknemers



Figuur 2.4 Effecten van risico's op sociale zekerheidsinstroom (b-coëfficiënten)[108]



Figuur 2.5 Soort uitkering (WW-uitkering, arbeidsongeschiktheidsuitkering en bijstandsuitkering) naar flexibele arbeidsrelatie en laag inkomen (in %)



[108] Alle in de figuur getoonde effecten zijn statistisch significant op het niveau van p<0,01. De samenhang tussen de indicator oneerlijk werk en fysieke belasting is significant op het niveau van p<0,1. In de uitgevoerde logistische regressie is gecontroleerd voor de effecten van geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en herkomst. Alle controlevariabelen geven significante effecten in de te verwachten richting. Sociale zekerheidsinstroom is gedefinieerd als werknemers die in de twaalf maanden na deelname aan NEA drie maanden of langer een sociale zekerheidsuitkering hebben ontvangen.



De Inspectie SZW maakt deel uit van het ministerie
van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inspectie SZW
Postbus 820 | 3500 AV Utrecht
Telefoon: 0800 - 51 51

www.inspectieszw.nl