Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Programma-rapportage UZB 2016-2019

Inhoud

1 Inleiding 3

2 De uitzendsector: een overzicht 4

3 Risico's 6

4 Motieven niet-naleving 7

5 Onze aanpak 8

5.1 Preventie 8
5.2 Aanpak van misstanden 9
5.3 Publiek-private samenwerking 10
5.4 Internationale samenwerking 11

6 Cijfermatige resultaten 12

7 Tot slot 14

1 Inleiding

Uitzendbureaus vervullen een belangrijke functie door te bemiddelen in personeel voor tijdelijk werk, opvang van ziekte of piekmomenten. Daarnaast is er sprake van misstanden en malafide praktijken.

De Inspectie SZW zet zich in voor gezond, veilig en eerlijk werk. Toezicht en recherche worden risicogericht ingezet. Interventies vinden plaats via 17 programma's. Op grond van de Inspectiebrede risico analyse richt een van die programma's zich specifiek op uitzendbureaus.[1]

In Nederland wordt veel meer dan in vergelijkbare landen gebruik gemaakt van uitzendarbeid als structurele voorziening van werk.[2] Arbeidskosten spelen daarbij een cruciale rol.[3]

Naast de belangrijke allocatieve functie en de 'opstap' die uitzendarbeid biedt op de arbeidsmarkt, is ook illustratief wat de Inspectie hierover in het jaarverslag 2018[4] schreef: dat malafide uitzendbureaus voor eenvoudig, vies werk arbeidsmigranten een totaalpakket aanbieden en het zien als een (extra) verdienmodel: arbeid, huisvesting en vervoer van en naar werk tot aan werving in het buitenland. Dit zorgt voor een afhankelijkheid waar malafide werkgevers gebruik van maken door deze werknemers niet te betalen waar zij recht op hebben, te veel te vragen voor kwalitatief gebrekkige huisvesting, andere 'kosten' in rekening te brengen, tot aan arbeidsuitbuiting. Dat is sindsdien niet gewijzigd en de Inspectie SZW ontdekt en ontrafelt telkens weer nieuwe verdienmodellen.

Deze problematiek bestaat al langer. Dat was een belangrijke reden om in het Inspectie Control Framework (ICF) in 2017 specifiek aandacht te vragen voor misstanden in de uitzendbranche (en bij hun inleners).[5] Onderdeel van de analyse in het ICF was de ontoereikendheid van de inzet in de uitzendsector, met name gericht op eerlijk werk. Doelstelling in het ICF is de dekking op de problematiek rond oneerlijk werk te verdubbelen. De uitbreiding van de Inspectie SZW voor het doel eerlijk werk vindt met name plaats in 2020-2022. Deze rapportage over de jaren 2016-2019 is nog tegen de achtergrond van tekortschietende capaciteit voor de ICF-doelen.

Deze rapportage belicht wat is bereikt en hoe die inzet wordt voortgezet. In de afgelopen jaren is in het programma Uitzendbureaus risicogericht een gevarieerde mix aan interventies ingezet. Met de aanpak van malafide in- en uitleners richt het programma zich op het verminderen van misstanden in de sector. De Inspectie SZW wijst inleners ook op hun verantwoordelijkheid om een uitzendbureau in te schakelen dat werkt volgens de wet- en regelgeving, en om niet met malafide bureaus in zee te gaan.

Naast inspecties en rechercheonderzoeken die gericht zijn op de 'rotte appels' in de sector, is een brede basis aan ondernemingen in de sector bereikt met andere interventies. Als 'ogen en oren' op de uitzendmarkt levert de analyse in dit programma een scherp beeld van de constructies, prikkels en misstanden, zoals op geaggregeerd niveau beschreven in de Staat van Eerlijk werk.[6]

De Inspectie SZW werkte en werkt intensief samen met andere overheidsorganisaties en belanghebbenden in de sector in het belang van eerlijk, veilig en gezond werk.

Leeswijzer

In paragraaf 2 geven wij een overzicht van de uitzendsector in aantallen bedrijven in de periode 2011 – 2018. Dat geeft ook een beeld van de dynamiek in deze sector. In deze paragraaf geven wij ook de context weer waarbinnen het programma uitzendbureaus opereert, met onder andere een schets van de arbeidsmarkt en de effecten van toenemende flexibilisering. In paragraaf 3 volgt een korte schets van de arbeidsrisico's en in paragraaf 4 de motieven voor niet-naleving. In paragraaf 5 komt de aanpak van het programma aan de orde en in paragraaf 6 presenteren wij de resultaten van die aanpak. Paragraaf 7 geeft tot slot een overzicht van de belangrijkste bevindingen van het programma.

[1] Meerjarenplan 2015-2018, Kamerstukken II 2014/15, 34000-XV-4. Meerjarenplan 2019-2022, Kamerstukken II 2018/19, 35000-XV-10.
[2] Zie bijvoorbeeld OESO en CBS, De uitzendbranche in Nederland sinds 2005, 2018, p. 19.
[3] 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.
[4] Kamerstukken II 2018/19, 35 000 XV, nr. 91, bijlage.
[5] Zie Kamerstukken II 2016/17, 34 550 XV, nr. 74 en bijlage 807446.
[6] Zie Kamerstukken II 2019/20, 29 544, nr. 950, bijlage 1.

2 De uitzendsector: een overzicht

Omvang en dynamiek

In de uitzendsector zijn ruim 23.000 bedrijven actief en werken dagelijks meer dan 850.000 werknemers.[7] Een groot gedeelte van deze werknemers komt uit Midden- en Oost-Europa. Eén op de vijf uitzendkrachten werkt in de industrie. Daarnaast werken veel uitzendkrachten in de bouw, het vervoer en de opslag, het openbaar bestuur en de overheidsdiensten.
De onderstaande tabel laat de ontwikkeling zien van het aantal ondernemingen in de sector Arbeidsbemiddeling, Uitzendbureaus en Personeelsbeheer (uitgesplitst naar soort onderneming) over de afgelopen jaren.

Aantal ondernemingen	2011	2013	2015	2018
Arbeidsbemiddelings-bureaus	5.425	5.520	5.795	6.575
Uitzendbureaus	3.795	3.810	3.595	3.745
Uitleenbureaus	2.295	2.330	2.350	2.710
Banenpools	80	65	80	90
Payrollondernemingen	75	165	215	270
Dienstverlening akker- en tuinbouw	9.170	9.450	9.710	10.325
Totaal	**20.840**	**21.340**	**21.745**	**23.715**

Bron: CBS

Volgens gegevens van de Kamer van Koophandel hebben ongeveer 39.000 ondernemingen een Waadi-registratie (Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs). De registratie bij de KvK omvat ook ondernemingen die bemiddeling als nevenactiviteit hebben, terwijl het CBS ondernemingen telt die bemiddeling als hoofdactiviteit hebben.

In de Waadi staan regels voor het inhuren/inlenen en bemiddelen van personeel, zoals uitzendkrachten. De Inspectie SZW houdt toezicht op de naleving van deze wet. Sinds 1 juli 2012 verplicht de Waadi ondernemingen en rechtspersonen die arbeidskrachten ter beschikking stellen, tot registratie in het Handelsregister. Deze verplichting geldt ook voor in het buitenland gevestigde uitzendbureaus die op de Nederlandse markt actief zijn. De meeste van deze ongeveer 1250 bureaus komen uit de ons omringende landen (België, Duitsland en Engeland) en Polen.

[7] bron: CBS en UWV.

De uitzendsector is dynamisch. Jaarlijks zien we veel starters, tegelijkertijd zijn er ook veel bedrijven die hun activiteiten staken.

Jaren	Inschrijving	Uitschrijving
2012	3.250	95
2013	3.683	1.224
2014	4.308	2.783
2015	4.444	2.895
2016	4.280	3.255
2017	4.511	3.068
2018	5.285	2.982
Totaal	**29.761**	**16.302**

Arbeidsmarkt

De afgelopen decennia is de flexibele schil van tijdelijke contracten, uitzendkrachten en zzp'ers op de Nederlandse arbeidsmarkt sterk gegroeid. Was het aandeel werknemers met een vast contract in 2005 nog 71 procent van de werkzame beroepsbevolking, in 2018 was dat percentage gedaald tot 61 procent. Het aandeel werknemers met een flexibel arbeidscontract steeg van 14,5 procent in 2005 naar 22,5 procent in 2018.

Tweedeling op de arbeidsmarkt

De toenemende flexibilisering heeft een tweedeling op de arbeidsmarkt veroorzaakt. Een deel van de almaar groeiende groep flexwerkers heeft gekwalificeerd en goedbetaald werk. Daartegenover staat echter een grote groep flexwerkers met laaggeschoold werk en onzekere arbeidsrelaties in arbeidsintensieve sectoren. Vooral de vele buitenlandse werknemers zijn over het algemeen niet goed op de hoogte van hun rechten, en gemakkelijk vervangbaar. Dat maakt hen kwetsbaar voor oneerlijk, ongezond en onveilig werk. Er zijn werkgevers die met het oog op winstmaximalisatie misbruik van deze situatie maken, en de arbeidswetten overtreden. Dat kan leiden tot oneerlijke concurrentie en ondermijning van ons sociale stelsel.

Arbeidsmigranten

Het programma Uitzendbureaus van de Inspectie SZW richt zich op de risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Die doen zich vooral voor in arbeidsintensieve sectoren, waar snel veel 'handjes' nodig zijn, waar arbeid een aanzienlijke kostenpost is waarop men graag wil bezuinigen en waar het gaat om laaggeschoolde arbeid en seizoensarbeid. Hiervoor worden relatief vaak arbeidsmigranten ingezet. Meestal worden deze arbeidsmigranten, die met een flexibel contract te werk worden gesteld, conform de regels

bemiddeld, beloond en behandeld. Maar er doen zich ook aanzienlijke problemen voor en er worden arbeidsmigranten gelokt met het verdienen van veel geld in korte tijd. Door de grote loonverschillen tussen de lidstaten in de Europese Unie blijft het aantrekkelijk om in landen als Nederland en Duitsland te gaan werken. Het gaat hier vaak om kwetsbare groepen die niet goed op de hoogte zijn van wet- en regelgeving en niet weten waar ze terecht kunnen voor eventuele hulp. Dit kan bedrijven ertoe verleiden de regels te ontduiken. De inlener is goedkoop uit, bijvoorbeeld omdat hij zich niet aan de cao houdt. Bovendien beschikt hij daarmee vaak over uitzendkrachten die bereid zijn om in korte tijd veel en lange dagen te werken, zodat zij snel kunnen terugkeren naar hun land van herkomst. Het uitzendbureau heeft voordeel omdat het grotere marges maakt. Maar ook de werknemer heeft voordeel, omdat hij altijd nog meer verdient dan wat hij in zijn land van herkomst kan verdienen. Het probleem is echter dat hiermee oneerlijke concurrentie in de hand wordt gewerkt. Werkgevers krijgen te maken met een ongelijk speelveld als concurrenten lagere kosten hebben doordat ze de wet of de cao ontwijken. En werknemers krijgen te maken met een ongelijk speelveld als op de arbeidsmarkt vraag en aanbod bij elkaar komen onder het CAO-loon of onder het minimumloon. Daarbij wordt de druk op de prijs van arbeid opgevoerd. Bovendien wordt het sociale stelsel ondermijnd (er worden geen premies betaald, er wordt zwart gewerkt en er is sprake van uitkeringsfraude). Een race to the bottom is onwenselijk, zowel voor individuele werknemers als voor het collectief.

Bemiddeling als totaalpakket

Veel uitzendbureaus regelen niet alleen werk voor arbeidsmigranten, maar organiseren ook hun huisvesting. Er is daarbij sprake van een zeer beperkte keuze- of onderhandelingsruimte.[8] In het Jaarverslag 2018 schreef de Inspectie SZW dat malafide uitzendbureaus de huisvesting van buitenlandse werknemers tegen (te) hoge kosten steeds vaker zien als een (extra) verdienmodel en dat is sindsdien niet gewijzigd. Bovendien is huisvesting voor hen een manier om arbeidsmigranten onder controle te houden. Bij het beëindigen van het arbeidscontract wordt de huisvesting meestal ook meteen beëindigd.

De Inspectie SZW heeft geen directe rol bij de borging van de kwaliteit van huisvesting van arbeidsmigranten. De Stichting Normering Flexwonen (SNF) certificeert en controleert woningen die door uitzendbureaus of werkgevers aan uitzendkrachten worden verhuurd. Voor de land- en tuinbouw is er het AKF-keurmerk (Agrarisch Keurmerk Flexwonen). De gemeente speelt een directe rol bij de borging van de kwaliteit van huisvesting bij de arbeidsmigranten. De Inspectie SZW deelt signalen over huisvestingsmisstanden met de betreffende gemeenten of via de Regionale Informatie- en Expertise Centrums (RIEC's).

[8] Staat van Eerlijk werk 2019 p. 37, Zie Kamerstukken II 2019/20, 29 544, nr. 950, bijlage 1.

3 Risico's

Uitzendkrachten worden blootgesteld aan verschillende arbeidsrisico's. Op het gebied van eerlijk werk gaat het om risico's zoals onderbetaling, overschrijding van arbeidstijden, illegale tewerkstelling, niet-naleving van socialezekerheidswetten en soms arbeidsuitbuiting. Maar er zijn ook veiligheidsrisico's. Uit analyses van cijfers over ongevallen die bij de Inspectie SZW worden gemeld, blijkt dat uitzendkrachten meer dan gemiddeld het slachtoffer zijn van arbeidsongevallen.[9] We zien dat onder andere werkdruk, aanrijdgevaar en fysieke belasting daarbij een rol speelt.

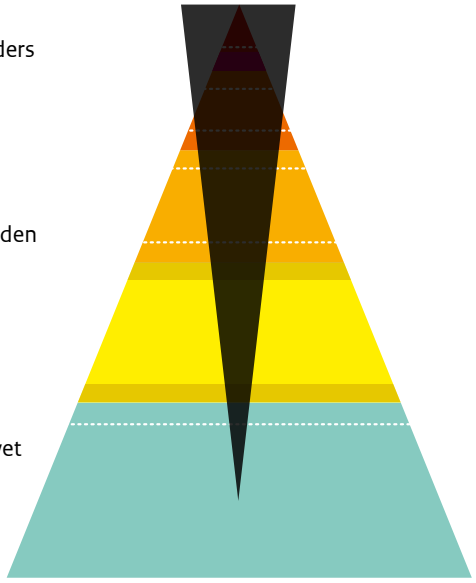
[9] De procentuele verdeling van slachtoffers van ongevallen naar aard van dienstverband is in 2018 nagenoeg gelijk aan die van 2017: circa 67 procent is in vaste of tijdelijke dienst bij de werkgever, 21 procent werkt als uitzendkracht, en circa 4 procent als zelfstandige (bron: Jaarverslag 2018, Inspectie SZW).

4 Motieven niet-naleving

Uitzendbureaus en inleners die de regels niet naleven hebben hiervoor verschillende redenen. In sommige gevallen is men onbekend met de regels of zich niet bewust van een overtreding. Deze ondernemers bewegen zich in het algemeen in de goede richting als ze bekend raken met de regels of daarop worden gewezen. Maar er is ook een groep ondernemers die vanwege de toenemende concurrentiedruk op zoek gaat naar manieren om de kosten te drukken. Ten slotte zijn er ondernemers die de wet- en regelgeving bewust ontduiken, en zoeken naar constructies en nieuwe verdienmodellen om de kosten van arbeid zo laag mogelijk te houden en de winst te maximaliseren. En dat kan leiden tot het oneigenlijke profiteren en uitbuiten van werknemers, oneerlijke concurrentie en ondermijning van het sociale stelsel.

De Inspectie SZW pakt deze misstanden aan, samen met onder meer de Belastingdienst, de gemeenten en UWV of via de RIEC-structuur, en met private partijen, zoals de Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten (SNCU), de Stichting Normering Arbeid (SNA), de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) en de Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU). Afhankelijk van de doelgroep (links) zet de Inspectie SZW verschillende interventies (rechts) in.

- Criminele organisaties/overtreders
- Notoire overtreders
- Willen zich niet aan de wet houden
- Willen zich aan de wet houden maar kunnen dat (nog) niet
- Willen en kunnen zich aan de wet houden, goed werkgeverschap



- Opsporing (strafrecht)
- Harde bestuursrechtelijke handhaving: stillegging, hoge dwangsommen en boetes
- Regulier toezicht en handhaving: boetes, waarschuwingen
- Zelfinspectietools
- Certificatie
- Voorlichting
- Brancheondersteuning

5 Onze aanpak

Het programma Uitzendbureaus van de Inspectie SZW richtte zich in de periode 2016-2019 vooral op de aanpak van risico's op oneerlijk werk in de uitzendsector en bij betrokken inleners. Later is ook een aanpak ontwikkeld ten aanzien van het voorkomen van ongevallen, met name bij distributiecentra. Om zoveel mogelijk effect te bereiken heeft de Inspectie SZW een pallet aan activiteiten ontplooid.

5.1 Preventie

De Inspectie SZW treedt hard op waar nodig en helpt waar mogelijk. Het programma Uitzendbureau richt zich dan ook niet alleen op handhaving, maar ook op preventie. Onze preventieve activiteiten richten zich op kennisvergroting, bewustwording van arbeidsrisico's, en het stimuleren van werkgevers om de regels toe te passen en na te leven.

Zo publiceren wij de resultaten van onze inspecties. Publicatie draagt bij aan transparantie over onze inzet, onze werkwijze en de resultaten van onze inspecties (zie www.inspectieresultatenszw.nl). Dankzij onze publicaties kunnen inleners bij hun keuze voor een uitzendbureau bovendien zien welke uitzendbureaus in het verleden de regels hebben overtreden. Verder vertellen we ook in brancheblad over wat wij aantreffen. Zo publiceerde 'Boerderij', het Nederlandse weekblad voor de landbouw, in 2018 over de werkwijze van de Inspectie SZW (artikel) en over wat de gevolgen zijn van het overtreden van arbeidswetten. Ook werkte het programma Uitzendbureaus samen met het programma Horeca en Detailhandel en het programma Schoonmaak aan een Flyer 'eerlijk werk voor iedereen' (https://www.inspectieszw.nl/publicaties/brochures/2019/12/31/eerlijk-werk-voor-iedereen-met-qr-codes). Jaarlijks publiceert de inspectie ook een algemeen jaarverslag, waarin ook per programma wordt gerapporteerd (publicaties).

De Inspectie SZW heeft de checklist 'Werken met uitzendbureaus' ontworpen en verspreid. Dat gebeurde in samenwerking met de Belastingdienst, de brancheorganisaties ABU, NBBU alsmede met de SNCU en SNA. Deze checklist helpt bedrijven bij het selecteren van een uitzendbureau, om zich aan de regels te houden en op een eerlijke, gezonde en veilige manier met uitzendkrachten te werken. Aan de hand van negen punten beoordelen bedrijven het uitzendbureau waarmee zij werken en wordt duidelijk welke punten zij zelf nog op orde moeten brengen. Wordt aan alle negen punten uit de checklist voldaan, dan is de kans een stuk groter dat het uitzendwerk op een eerlijke, gezonde en veilige manier plaatsvindt. De Inspectie SZW wil graag dat zowel de inlener als het uitzendbureau regelmatig alle punten controleren en alert blijven op signalen van misstanden. Sinds de lancering van de checklist is deze meer dan 28 duizend maal bezocht.

Verder lichten we startende uitzendbureaus voor over de regels op het gebied van eerlijk werk. Deze bureaus zijn niet altijd goed op de hoogte van de wetgeving. De Inspectie SZW helpt hen om een goed en eerlijk werkend bedrijf op te bouwen, en licht hen voor over de arbeidswetten die ze moeten naleven. Aan de hand van speciaal ontworpen voorlichtingsmateriaal en de checklist nemen we de uitzendbureaus mee in de wetgeving.

Via een meldpunt zorgen we er ten slotte voor dat werknemers ons bij klachten weten te vinden. Van alle meldingen over mogelijke onderbetaling is 40 procent gerelateerd aan uitzendbureaus. Onze samenwerkingspartners, zoals het UWV, brengen ons meldpunt onder de aandacht van werknemers en werkgevers.

Door onze aanpak zien we bepaalde misstanden die vaker voor komen. Zo zagen we dat er relatief vaak gebruik werd gemaakt van valse kwitanties. De wetgeving is hierop aangepast waardoor het minimumloon tegenwoordig giraal moet worden betaald. Hierdoor zien we nu weer nieuwe manieren ontstaan om de wetgeving te ontduiken.

In 2017-2018 deed de Inspectie SZW onderzoek naar een bureau dat personeel uitzond naar bedrijven die actief waren in de tomatenteelt. Er zou sprake zijn van het niet-uitbetalen van alle gewerkte uren aan de werknemers. De administratie van het uitzendbureau leek op het eerste gezicht in orde te zijn. De loonbetalingen waren echter niet terug te vinden op de bankafschriften van de melder. Daarom deed de inspecteur bij de bank nader onderzoek naar de houders van de bankrekeningen. Daaruit bleek dat de namen op de bankafschriften van het uitzendbureau weliswaar overeenkwamen met die van de werknemers, maar dat de daarbij gebruikte bankrekeningnummers op naam stonden van de eigenaar of andere medewerkers van het uitzendbureau. De eigenaar vroeg die andere medewerkers om het loon contant te pinnen en dit terug te geven, omdat er een fout zou zijn gemaakt. Het uitzendbureau betaalde het loon dus uit aan zichzelf. De werknemers ontvingen niets of slechts een gedeelte van hun loon. Zo werd bij 14 van de 25 onderzochte werknemers een overtreding van de Wet minimumloon minimumvakantiebijslag (WML) vastgesteld.

Ook constateerden we dat arbeidsmigranten relatief lang op een verkeerde manier staan ingeschreven bij gemeenten. Voor wie uit het buitenland komt en geen BSN heeft, is inschrijving in het Register Niet-ingezetenen (RNI) een manier om een BSN te verkrijgen. Het BSN is een eerste basisvoorwaarde om in Nederland

te kunnen werken. Dit BSN krijg men direct bij inschrijving. Als men korter dan vier maanden in een periode van zes maanden in Nederland denkt te verblijven, dan moet inschrijving als niet-ingezetene in de RNI plaatsvinden. De RNI is een onderdeel van de Basisregistratie Personen (BRP) en bedoeld voor personen in het buitenland die een relatie hebben met de Nederlandse overheid. De mensen die in de RNI staan ingeschreven staan hier met hun adres in het buitenland in vermeld. Dit adres in het buitenland wordt niet gecontroleerd. De verblijfsadressen van arbeids-migranten in Nederland zijn veelal onbekend; een grote groep werkenden met een kwetsbare arbeidsmarktpositie is daarom niet goed te bereiken.
Verder zien we problemen rondom misstanden met inhoudingen van kosten voor huisvesting. De wetgeving is hier inmiddels al wel op verduidelijkt, maar er blijven problemen bestaan in de praktijk door de afhankelijkheidsrelatie die voortkomt uit de 'package' deal van werken en wonen. Ook rondom het keurmerk huisvesting hebben we signalen doorgegeven dat hier verbetering mogelijk is. Zoals ten aanzien van de controle op de totale locatielijst van de huisvesters. SNF gaat in 2021 certificering per pand invoeren. Dit houdt in dat álle panden periodiek geïnspecteerd zullen worden (100%-controle), daar waar tot nu toe jaarlijks een steekproef van de door de onderneming gebruikte locaties wordt geïnspecteerd. Naast het SNF-keurmerk bestaat er ook nog een keurmerk voor de agrarische sector, het Agrarisch Keurmerk Flexwonen (AKF). Belangrijkste verschil met SNF is dat bij AKF niet alle voorzieningen onder één dak hoeven zitten. Het AKF-keurmerk maakt het mogelijk dat boeren en de tuinders hun eigen werknemers kunnen huisvesten op het eigen terrein. Dit kan ook risico's met zich meebrengen, qua afhankelijkheidspositie.

Bij een inspectie kwam aan het licht dat een uitzendbureau onrechtmatig kosten inhield voor huisvesting en ziektekosten. Niet alleen was de huisvesting niet SNF-gecertificeerd, ook waren de ingehouden kosten voor de verzekering hoger dan de werkelijke kosten. Voor de inhoudingen is een WML-boeterapport opgemaakt. Daarnaast werd aan werknemers verkapt loon uitbetaald door loon op te voeren als kilometer-vergoeding. Honderden euro's per maand werden op die manier belastingvrij uitbetaald. De opsporingstak van de Inspectie SZW en de Belastingdienst hebben hier onderzoek naar gedaan. Dit onderzoek wees uit dat er onbelaste vergoedingen zijn gebruikt voor het betalen van overuren. Het gaat daarbij mogelijk om een bedrag van 6,5 miljoen euro. Hier volgt verder onderzoek naar door de Belastingdienst.

5.2 Aanpak van misstanden

Moedwillige overtreders overschrijden vaak op meerdere terreinen de wet- en regelgeving. Daarom werkt de Inspectie SZW met het UWV, de Belastingdienst en gemeenten samen in het speciale interventieteam Aanpak Malafide Uitzendbureaus (AMU). Dankzij de samenwerking krijgen we een beter beeld van de ernst van de overtreding en kunnen we de beste aanpak bepalen en uitvoeren. Het interventieteam pakt complexe zaken aan waarbij vaak verscheidene problemen een rol spelen, zoals belasting-ontduiking en uitkeringsfraude.
In de programmaperiode heeft dit team 35 onderzoeken afgesloten. Daarbij zijn in totaal 308 werkgevers gecontroleerd (61 uitzend-bureaus en 247 inleners). Over de jaren heen werd bij tussen de 40-80% van de onderzoeken een of meerdere overtredingen van arbeidswetten geconstateerd.

Een probleem dat niet alleen bij de Inspectie SZW, maar ook bij andere toezichtpartners speelt is het gebruik van een liquidatie om een sanctie te ontlopen.

Een horecaonderneming huurt via een uitzendbureau een werknemer in voor werkzaamheden in de keuken. De inlener registreerde de gewerkte uren, gaf die door aan het uitzend-bureau en vervolgens ontvangt de inlener een factuur van de afgenomen uren. Na verloop van tijd klaagde de ingehuurde werknemer dat niet alle uren werden uitbetaald en ook dat hij geen contract kreeg. De inlener heeft bij het uitzendbureau aan de bel getrokken, maar geen gehoor gekregen. De inlener besloot de werknemer in eigen dienst te nemen en een klacht bij de Inspectie SZW in te dienen. Wij hebben onderzoek gedaan en geconstateerd dat het uitzendbureau beschikte over een arbeidscontract met een vervalste handtekening. Ook bleek uit de controle dat het uitzendbureau de werknemer geen salaris betaalde en ook geen adequate loonadministratie voerde. De bevindingen in een dergelijk onderzoek zijn stevig en vergen ook veel inzet en tijd. Illustratief is dat na 14 maanden onderzoek en het horen van vele getuigen een stevig boeterapport werd opgeleverd. De totale boete zou uitkomen op 46.000 euro voor een overtreding van de wet minimum-loon. Echter, de BV werd opgeheven, bestuurder verdween met de noorderzon en de boetezaak is noodgedwongen ingetrokken.

Samenwerking andere toezichtpartners

De samenwerking met de Belastingdienst en het UWV is gestoeld op artikel 64 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI). Voorheen was deze samenwerking onderdeel van de projecten van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI). Sinds medio 2018 is de samenwerking losgekoppeld van de LSI, en heeft AMU een meer structureel karakter gekregen. Op dit moment wordt ook overleg gevoerd met SVB voor toetreding tot de samenwerking.

In AMU participeren ook rechercheurs van de Opsporingstak van de Inspectie SZW. Onder leiding van een Officier van Justitie van het Functioneel Parket onderzoeken zij de strafrechtelijke zaken. Deze onderzoeken kunnen leiden tot een strafrechtelijke aanpak, waarbij de overtreder een strafblad ('justitiële documentatie') kan krijgen. Er kunnen ook boetes worden opgelegd. Bovendien kan

het ten onrechte verkregen voordeel worden afgenomen.
De onderzochte misdrijven hadden vaak betrekking op valsheid in geschrifte en witwassen. Zo trof de Inspectie SZW valse identiteitsbewijzen aan, fraude met de boekhouding en valse facturen, machtigingen en kwitanties. Soms plaatste de werkgever valse handtekeningen op machtigingen en kwitanties, en bleken urenlijsten niet naar waarheid te zijn opgemaakt.

De Inspectie SZW ontving een melding over iemand die een WW-uitkering van UWV ontving. UWV ontdekte dat deze persoon in de bij het UWV vermelde periode niet voor het betrokken uitzendbureau had gewerkt. De Inspectie SZW heeft deze informatie overgedragen aan het interventieteam Aanpak Malafide Uitzendbureaus (AMU).
Men vermoedde dat de administratie van het uitzendbureau niet op orde was. Er werd een onderzoek gestart naar een fictief dienstverband. De zaak bleek echter groter dan gedacht (witwassen, valsheid in geschrifte). Er werden zelfs klasgenoten van de zoon van de eigenaar van het uitzendbureau bij het onderzoek betrokken.

Verder bleek dat ook de SNCU al onderzoek had gedaan en het uitzendbureau had opgedragen om achterstallig loon te betalen.
Het uitzendbureau droeg vervolgens documenten, zoals salarisstroken en bankmutaties, over aan de SNCU. Daaruit moest blijken dat het bureau zijn werknemers had nabetaald. Inspecteurs van AMU kwamen er echter achter dat het geld was overgemaakt naar bankrekeningnummers die niet van de werknemers waren. Daarvan is aangifte gedaan. De Inspectie SZW stelde vervolgens een strafrechtelijk onderzoek naar witwassen en valsheid in geschrifte in. Uit dat onderzoek bleek dat de bankrekeningnummers van familieleden van de eigenaar van het uitzendbureau waren. Ook klasgenoten van de zoon van de eigenaar hadden hun bankrekeningnummers beschikbaar gesteld. Alle gestorte bedragen werden contant opgenomen en afgegeven aan de eigenaar van het uitzendbureau, die het geld in eigen zak stak. De personen die hebben meegewerkt aan deze fraudeconstructie kregen allemaal een taakstraf van 20 tot 80 uur.
Het wederrechtelijk verkregen voordeel bedroeg € 21.000.

Daarnaast voert de Inspectie SZW ook zelfstandig onderzoeken uit naar misstanden in de uitzendsector. In de programmaperiode 2016-2019 hebben we een andere inspectieaanpak ontwikkeld. Deze nieuwe, intensieve aanpak vraagt aandacht voor de juiste werkomstandigheden en vergroot de kans op controle in een bepaalde subsector (zoals de vleessector of de distributiecentra). Dat doen we door in een korte periode een groot aantal inleners en uitzendbureaus in een bepaalde subsector en in een bepaalde regio te controleren. Tegelijk informeren we hen via social media over onze controles en over de wetten en regels waaraan zij zich moeten houden. In 2019 zijn 10 kortlopende campagnes uitgevoerd, gericht op de vlees- en vissector. Deze zijn uitgeleverd bij onze doelgroep in verschillende regio's in Nederland, waar op dat moment fysieke inspecties werden uitgevoerd. Met deze campagnes worden veel meer dan alleen de betrokken bedrijven bereikt.
In totaal zijn er ruim 35.000 LinkedIn-leden bereikt met de voorlichting. De campagnes hebben 2.200 kliks gegenereerd naar de landingspagina's en gezamenlijk gezorgd voor bijna 190.000 weergaven. De doelgroep heeft meerdere malen onze boodschap voorbij zien komen. De klikfrequentie (CTR)[10] komt gemiddeld op 1,17%, wat voor campagnes van de Rijksoverheid bijzonder hoog is.

Uitzendbedrijven waarbij overtredingen geconstateerd zijn en een boeterapport is opgemaakt, volgen we tot de ondernemer zijn gedrag heeft verbeterd of totdat de onderneming is gestaakt. Dit doen we door te blijven herinspecteren.

Verder werkt het programma Uitzendbureaus ad hoc mee aan LSI-projecten en aan casussen van het RIEC, dat zich richt op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Als een project of casus raakvlakken heeft met een uitzendbureau, levert de Inspectie SZW op basis van prioriteit en beschikbaarheid inspectiecapaciteit of informatie. Tijdens een huisbezoek kunnen bijvoorbeeld arbeidsmigranten worden aangetroffen die belastende verklaringen afleggen over een uitzendbureau. In dat geval kan de Inspectie SZW een onderzoek naar het betreffende bureau starten.

5.3 Publiek-private samenwerking

Samenwerking met andere partijen is een essentieel onderdeel van het programma Uitzendbureaus. We werken niet alleen samen met publieke partners, maar hebben ook samenwerkingsverbanden met private partners. Voorbeelden daarvan SNA, SNCU, de Stichting Normering Flexwonen (SNF), de brancheorganisaties ABU en NBBU, vakbonden en NGO's, zoals FairWork.

Door informatie, kennis, signalen en meldingen met elkaar uit te wisselen krijgen we een beter beeld van misstanden en fraudeconstructies. De afgelopen jaren is de wetgeving (Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML)) zodanig aangepast dat we bepaalde informatie mogen delen met de SNA (over opgelegde boetes), de SNCU (onder meer over meldingen) en vakbonden (over opgelegde boetes). Ook informeren we de Stichting van de Arbeid over werkgevers en onderzoek locaties, als we op basis van onze onderzoeken vermoeden dat de cao niet wordt nageleefd. Zo kunnen werkgevers- en werknemersorganisaties beter hierop toezien.

Informatie-uitwisseling met de SNA is voor beide partijen belangrijk. De SNA kan met onze informatie extra inspecteren bij uitzendbureaus met een SNA-keurmerk, wat kan leiden tot extra onderzoek en (soms) tot tijdelijke schorsingen. Andersom ontving de Inspectie SZW in de programmaperiode 2016-2019 informatie over zo'n 2000 uitgeschreven uitzendbureaus. Daarnaast ontvingen we 28 gerichte meldingen, waarvan ongeveer de helft heeft geleid tot een onderzoek.

[10] De click-through rate (CTR) is de verhouding tussen gebruikers die op een specifieke link klikken en het totale aantal gebruikers dat een pagina, e-mail of advertentie bekijkt

5.4 Internationale samenwerking

Constructies om de regels te ontduiken houden niet op bij de Nederlandse grens. Daarom werkt de Inspectie SZW samen met toezichthouders grensoverschrijdend aan internationale onderzoeken. De afgelopen jaren hebben we daarmee goede ervaringen opgedaan. We zetten deze internationale samenwerkingsverbanden de komende jaren dan ook voort. Op grond van de zogenoemde detacheringsrichtlijn wisselen we via het Liaisonbureau van de Inspectie veel informatie met de EU-lidstaten uit. Denk daarbij aan informatie over de activiteiten van een uitzendbureau in het land van herkomst, of over gegevens van werknemers die niet meer in Nederland kunnen worden getraceerd. Met name met de Poolse arbeidsinspectie is veel uitgewisseld op casusniveau. Ook de SNCU kan gebruik maken van ons Liaisonbureau, waardoor ook op het vlak van ontduiking van het cao-loon over de grens kan worden opgetreden.

Verder brengt het programma Uitzendbureaus (de Inspectie SZW, UWV en de Belastingdienst) samen met de Belgische inspectiediensten (de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, de Vlaamse Sociale Inspectie en de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid) grensoverschrijdende constructies in kaart. We zien bijvoorbeeld dat uitzendbureaus uit de Randstad personeel laten werken op (bouw)locaties in België. Daarbij worden (ook) mensen ingezet die in Nederland een uitkering ontvangen. Over een gedeelte van dit personeel wordt geen loonbelasting in Nederland afgedragen. Bovendien worden de arbeidstijden regelmatig overschreden. Daarom treden we in Benelux-verband samen op tegen uitbuiting van buitenlandse werknemers en oneerlijke concurrentie (‘sociale dumping’) en tegen grensoverschrijdende fraude.

De Inspectie SZW participeert ook in internationale *Joint Action Days* en samenwerkingsactiviteiten in het kader van Eurodetachement. Dit EU-project over detachering van werknemers richt zich op het versterken van de samenwerking tussen inspectiediensten van de lidstaten bij toezicht op tijdelijke arbeid in een andere lidstaat dan waar de werkgever is gevestigd.

Ook kennisuitwisseling stopt niet bij de Nederlandse grens. We delen onze kennis dan ook op internationale bijeenkomsten en congressen. Regelmatig vind er uitwisseling plaats met buitenlandse inspectiediensten. We delen informatie en kennis over onze samenwerking in Benelux-verband ten bate van het Europees platform tegen zwartwerk en de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) om ook grensoverschrijdende misstanden te kunnen aanpakken.

6 Cijfermatige resultaten

In de programmaperiode 2016-2019 heeft de Inspectie SZW een mix van preventieve en repressieve activiteiten ingezet.

Het programma Uitzendbureaus heeft 672 zaken afgerond, en 355 boeterapporten opgesteld en voor € 5.770.457 aan boetes opgelegd.

Er zijn 25 strafrechtelijke onderzoeken uitgevoerd, inclusief 3 rechtshulpverzoeken. Deze zaken zijn onder verantwoordelijkheid van het Functioneel Parket opgepakt. Daarbij is voor € 1.654.500 aan wederrechtelijk verkregen voordeel geïnd. De opgelegde straffen varieerden van boetes van €1.000 tot enkele tonnen, een gevangenisstraf van twee jaar, tot aan een opgelegd beroepsverbod voor een boekhouder.

Het handhavingspercentage, oftewel het aantal onderzoeken waarbij een overtreding is aangetroffen, is in de periode 2016-2019 gestaag toegenomen van 33 procent in 2016 naar 41 procent in 2019. Dit betekent dat er bij een aanzienlijk deel van de gecontroleerde bedrijven overtredingen werden geconstateerd. Onze informatiepositie is verbeterd en de onderzoeken worden diepgravender doordat we beter zicht hebben op de modus operandi die er gangbaar zijn. Bovendien komen er bij de Inspectie SZW relatief veel meldingen binnen die gerelateerd zijn aan uitzendbureaus, waardoor er concrete informatie over mogelijke misstanden aanwezig is. Ongeveer 14% van alle meldingen die de Inspectie SZW ontvangt, zijn gerelateerd aan uitzendbureaus en van de meldingen over onderbetaling betreft een flink deel uitzendarbeid.[11]

Veel meldingen hebben te maken met onderbetaling van flexwerkers. In de programmaperiode zijn 1032 overtredingen geconstateerd ten aanzien van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML). Er is op dat onderdeel voor € 3.453.957 aan boetes opgelegd. In 118 zaken is een nabetalingsverplichting opgelegd aan de werkgever. Meestal volstond een waarschuwing, soms een boeterapport en in 19 gevallen werd deze verplichting bekrachtigd door het opleggen van een last onder dwangsom. Dit is een dwangmiddel dat wij hebben om de werkgever ertoe te bewegen een onrechtmatige situatie te laten herstellen. Wordt dit niet binnen de gestelde termijn gedaan, dan is een bepaald geldbedrag verschuldigd. Een aantal bedrijven heeft niet nabetaald vanwege faillissement. In een aantal gevallen is het gehele personeelsbestand door de werkgever nabetaald. Bijna 900 werknemers hebben hun te weinig betaalde loon en/of vakantiegeld ontvangen. Het gaat om bedragen van enkele tientallen tot enkele honderden euro's. In totaal is voor ongeveer € 250.000 nabetaald. Op dit moment zijn 17 zaken nog in behandeling.

Onderbetaling kan op verschillende manieren plaatsvinden. Er kan bijvoorbeeld een te laag week- of maandloon worden uitbetaald. Ook kan er worden gerommeld met inhoudingen op het salaris. Deze inhoudingen zijn soms weliswaar gerechtvaardigd (inhoudingen huur, zorgverzekering, etc.), maar soms te hoog of malafide (boeteopleggingen, vervoerskosten, etc.). Het voordeel van onderbetaling voor werkgevers is evident: een grotere marge op het geleverde product of de geleverde dienst met een hogere winst voor de onderneming en een betere concurrentiepositie ten opzichte van andere spelers in de markt. Verder constateerde de Inspectie SZW dat er te weinig vakantiegeld werd uitgekeerd of dat er, tegen de regels in, contant werd uitbetaald, hetgeen belastingfraude vergemakkelijkt.

Aantal geconstateerde feiten per jaar:

	ATW	WAADI	WAV	WML	Totaal
2016	39	7	31	56	133
2017	162	106	65	414	747
2018	109	104	31	183	427
2019	120	128	149	379	776
Totaal	**430**	**345**	**276**	**1032**	**2083**

Het aantal overtredingen ten aanzien van de registratieplicht (artikel 7 Waadi) is vrij constant. We zien dat bedrijven zich soms bewust niet goed registreren. De voornaamste reden om te verdoezelen dat men arbeidskrachten ter beschikking stelt en het vervolgens aanneming van werk, contracting, e.d. gaat noemen, is om de arbeidsvoorwaarden van de cao van de inlener en de werkgeverslasten van de uitzendsector te ontlopen. Hiermee vindt concurrentie op arbeidsvoorwaarden/loonkosten plaats.
Het bedrijfsreglement van de "aannemer"/"contractor" zit in dat geval meestal op het niveau van het minimumloon. Het voordeel wordt behaald uit het feit dat men niet het cao-loon betaalt of een andere wekelijkse of maandelijkse arbeidsduur hanteert waardoor werkenden langer moeten werken voor hetzelfde geld.

Verder zien we over de afgelopen jaren een toename van het aantal overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). De aanname is dat veel uitzendkrachten uit Polen ondertussen werk hebben gevonden in eigen land en dat er in andere landen wordt geworven voor het werken in Nederland, maar dat de uitzenders niet goed op de hoogte zijn van de regelgeving.

[11] 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.

Zowel inlener als uitzendbureau zijn verantwoordelijk voor de naleving van de Wav en kunnen bij niet-naleving worden beboet. Het tewerkstellen van illegale werknemers kan voor werkgevers aantrekkelijk zijn. Zo kan het lonen om iemand met een bijzondere expertise aan het werk te hebben. Vaker is het doel van tewerkstelling van vreemdelingen echter economisch gewin. Deze werknemers zijn afhankelijk van de werkgever en daarom niet geneigd om te protesteren tegen slechte werkomstandigheden en lage lonen.

Overtredingen op de Arbeidstijdenwet worden opgelegd aan de inlener. Zij zijn verantwoordelijk voor de naleving van deze wet. We zien relatief vaak dat de wekelijkse rusttijd niet wordt aangehouden of dat de urenadministratie niet volledig is of zelfs geheel afwezig is. Regelmatig is er ook sprake van samenspanning tussen uitzendbureau en inlener. Het uitzendbureau zegt dat de inlener de uren bijhoudt, de inlener zegt dat zij uren mondeling hebben doorgegeven. Het resultaat is dat de juistheid van de urenadministratie niet te controleren is. De inspectie probeert in die gevallen de werktijden te reconstrueren en als wordt vastgesteld dat de administratie niet sluitend is of onvolledig, dan kan er een waarschuwing of een boete worden opgelegd voor ontbreken van een goede registratie van de arbeidstijden of overschrijding van de Arbeidstijdenwet. Als er een ernstig vermoeden is van valsheid in geschrifte of andere fraude worden zaken doorgeleid naar de recherchetak van ISZW.

7 Tot slot

Grootste risico's

Uitzendkrachten worden blootgesteld aan verschillende arbeidsrisico's. Op het gebied van eerlijk werk gaat het om risico's zoals onderbetaling, overschrijding van arbeidstijden, illegale tewerkstelling, niet-naleving van socialezekerheidswetten en soms arbeidsuitbuiting. Er zijn ook veiligheidsrisico's. Uitzendkrachten zijn meer dan gemiddeld het slachtoffer van arbeidsongevallen.

Motieven

Een belangrijk motief is het bijna onuitputtelijke arbeidsaanbod en de grote internationale verschillen in arbeidskosten. Dat kan bedrijven ertoe verleiden de regels te ontduiken. De inlener is goedkoop uit, bijvoorbeeld omdat hij zich niet aan de cao houdt. Bovendien beschikt hij over uitzendkrachten die bereid zijn om in korte tijd veel en lange dagen te werken, zodat zij snel kunnen terugkeren naar hun land van herkomst. Het uitzendbureau heeft voordeel omdat het grotere marges maakt. Maar ook de werknemer heeft voordeel, omdat hij meer verdient dan wat hij in zijn land van herkomst kan verdienen. Ondanks dat alle betrokkenen voordeel hebben en weinig prikkel kunnen ervaren voor verandering, is de optelsom een race to the bottom die concurrentieverhoudingen verstoord. Zowel tussen bedrijven onderling, als op de arbeidsmarkt tussen werkenden.

Huisvesting van buitenlandse werknemers als verdienmodel

In het Jaarverslag 2018 schreef de Inspectie SZW reeds dat malafide uitzendbureaus de huisvesting van buitenlandse werknemers tegen (te) hoge kosten steeds vaker zien als een (extra) verdienmodel. Bovendien is huisvesting voor hen een manier om arbeidsmigranten onder controle te houden. Deze praktijken duren nog steeds voort. Tegengaan van misstanden ligt evenwel vooral bij andere partijen zoals de Stichting Normering Flexwonen (SNF) die huisvesting certificeert en controleert.
De gemeente speelt een directe rol bij de borging van de kwaliteit van huisvesting bij de arbeidsmigranten. De Inspectie SZW deelt signalen over huisvestingsmisstanden met de betreffende gemeenten ofwel RIEC's.

Interventies

In de preventieve sfeer ontwikkelde de Inspectie SZW samen met de Belastingdienst en de uitzendsector een checklist voor inleners. Deze lijst geeft hen handvatten bij de inhuur van een uitzendbureau. Via social media en brancheorganisaties heeft de Inspectie SZW de checklist onder de aandacht gebracht.

Het programma Uitzendbureaus werkte in de periode 2016-2019 intensief samen met private partners in de uitzendsector, met vakbonden en met NGO's. Daarbij lag het accent onder meer op het uitwisselen van informatie, kennis, signalen meldingen, met als doel een beter beeld te krijgen van misstanden en fraudeconstructies.

Ook werkte de Inspectie SZW samen met toezichthouders aan internationale onderzoeken. Fraudeconstructies houden immers niet op bij de Nederlandse grens. Zo wisselde het programma veel informatie uit met de inspectiediensten van andere EU-lidstaten.

Naast berichtgeving in de algemene media heeft de Inspectie SZW in de periode 2016-2019 aansluiting gezocht bij de vakmedia.

Aanpak misstanden en structurele aanpassingen

Met de intensivering uit het regeerakkoord wordt conform het Inspectie Control Framework en de Meerjarenprogrammering 2019-2022 de komende jaren in toenemende mate ingezet op het tegengaan van de misstanden in de uitzendsector. Belangrijke richtpunten daarbij zijn:

- De ontwikkelde aanpak zoals in deze rapportage geschetst;
- de werkomstandigheden en huisvesting van arbeidsmigranten uit de Europese Unie, zie Kamerbrief van 20 december 2019 over de integrale aanpak van misstanden met en bij arbeidsmigranten;[12]
- de activiteiten en aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (zie brief van 4 mei 2020).[13]

[12] Kamerstukken II 2019/20, 29861, nr. 48
[13] Kamerstukken II 2019/20, 29861, nr. 49

Dit is een uitgave van:

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

Vormgeving en productie
Xerox / Osage

© Rijksoverheid | juni 2020