



Rijksoverheid

## **Eerlijk werk**

Brede maatschappelijke heroverweging

Datum 20 april 2019  
Status Definitief

## Colofon

Titel	Eerlijk werk – Een kwestie van fatsoen
Bijlage(n)	8
Inlichtingen	<b>Inspectie der Rijksfinanciën</b> BMH-secretariaat BMH@minfin.nl

## Inhoud

### Woord vooraf 5

### Samenvatting 6

#### **1 Inleiding 12**

#### **2 Analyse 15**

- 2.1 Definitie oneerlijk werk 15
- 2.2 Het fenomeen (voor werkenden, werkgevers en maatschappij) 15
- 2.3 Risicofactoren oneerlijk werk 16
  - 2.3.1 A: Fundamentele ontwikkelingen op de arbeidsmarkt 17
  - 2.3.2 B: Complexiteit van het stelsel (wet- en regelgeving & naleving en handhaving) 20
- 2.4 Omvang van de problematiek 23
  - 2.4.1 Cijfers Inspectie SZW en Bureau Nationale Rapporteur Mensenhandel 24
  - 2.4.2 Cijfers risicogroepen 25
  - 2.4.3 Flexwerken en zzp'erschap 26

#### **3 Oplossingsrichtingen 27**

- 3.1 Afbakening oplossingsrichtingen 28
- 3.2 Twaalf oplossingsrichtingen 28
  - 3.2.1 Vereenvoudigen en stroomlijnen van arbeidswetten 29
  - 3.2.2 Herinrichting van de arbeidsmarkt: Commissie Regulering van Werk 29
  - 3.2.3 Versterken van naleving en toezicht 30
  - 3.2.4 Samenwerking en informatie-uitwisseling in het toezicht 31
  - 3.2.5 Europese maatregelen tegen oneerlijk werk 32
  - 3.2.6 Verbeteren van huisvesting voor arbeidsmigranten 34
  - 3.2.7 Aanscherpen of afschaffen van regelingen die oneerlijk werk mogelijk maken 35
  - 3.2.8 Hardere aanpak van malafide bestuurders 36
  - 3.2.9 Malafiditeit in de uitzendbranche 37
  - 3.2.10 De overheid borgt Eerlijk Werk ook als opdrachtgever 38
  - 3.2.11 Verbeteren van de informatiepositie van consumenten en werkgevers 38
  - 3.2.12 Het maatschappelijk debat over de Nederlandse werkenden en lage lonen-sectoren 39
- 3.3 Budgettaire consequenties van de oplossingsrichtingen 40
  - 3.3.1 Budget-neutrale maatregelen 40
  - 3.3.2 Intensiveringen 40
  - 3.3.3 Besparingen 41

#### **Bijlage 1 – Taakopdracht van BMH 4 Eerlijk Werk 43**

#### **Bijlage 2 – Samenstelling Werkgroep 45**

#### **Bijlage 3 – Bronnen 46**

#### **Bijlage 4 – Uitwerking beleids- en uitvoeringsvarianten 49**

#### **Bijlage 5 – Omvang van oneerlijk werk 100**

**Bijlage 6 – Lopende initiatieven 102**

**Bijlage 7 – Budgettaire consequenties van maatregelen 104**

**Bijlage 8 – Gesprekspartners 106**

## Woord vooraf

Voor u ligt het rapport 'Een Kwestie van Fatsoen', over het thema Eerlijk Werk van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen. In totaal zijn zestien rapporten opgesteld naar aanleiding van de motie Sneller c.s. Deze motie heeft het kabinet gevraagd om ter voorbereiding op een volgende neergaande conjunctuur of economische crisis effectieve beleidsopties en hervormingen, bestaand uit zowel plussen als minnen, in kaart te brengen. Met de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen heeft het kabinet invulling gegeven aan de motie.

Over de volle breedte van de collectieve sector zijn zestien maatschappelijke opgaven geïdentificeerd. Voor deze onderwerpen zijn ambtelijke werkgroepen onder leiding van een onafhankelijke voorzitter opgesteld en deze zijn ondersteund door een onafhankelijk secretariaat. Daarbij is externe expertise zoveel mogelijk betrokken. De leden van de werkgroep hebben zitting genomen zonder last of ruggespraak. De opties betreffen zowel investeringen en intensiveringen als hervormingen en besparingen. Het uiteindelijke doel is om in de toekomst onderbouwde keuzes mogelijk te maken door inzicht te verschaffen in effectieve beleids- en uitvoeringsopties en de mogelijke gevolgen daarvan, zonder oordeel over de wenselijkheid.

Aanvullend zijn vijf dwarsdoorsnijdende thema's geïdentificeerd. Het gaat om maatschappelijke samenhang, brede determinanten van zorggebruik, productiviteit, digitalisering en de stabiliserende functie van de overheid in de economie. Deze dwarsdoorsnijdende thema's zijn waar relevant meegenomen in de verschillende rapporten. Voor dit rapport is de maatschappelijke samenhang relevant, bijvoorbeeld waar het gaat om de maatschappelijke impact van oneerlijk werk zoals bij de (perceptie van) verdringing op de arbeidsmarkt. Het thema digitalisering is relevant door de invloed op data-analyse en gegevensuitwisseling wat voor het toezicht en de handhaving een belangrijk instrument is.

Er bestaat mogelijk wisselwerking tussen de opgestelde maatregelen. Ook kunnen varianten zijn opgenomen die elkaar uitsluiten of tegenwerken. De gevolgen (o.a. maatschappelijk, economisch, juridisch, fiscaal, uitvoering en budgettair) zijn zo goed mogelijk beschreven per variant. De gevolgen van maatregelen moeten vanwege mogelijke wisselwerking en opstapeling van de gevolgen altijd in een totaalpakket aan maatregelen worden gezien. Dit geldt in het bijzonder voor de gevolgen voor de uitvoering en medeoverheden.

Bij de maatregelen is uitgegaan van een besluit op 1 september 2021 gevolgd door een implementatieproces (bv. een wetgevingsproces). Het precieze tijdpad is afhankelijk van de maatregel. Als er één jaar later wordt besloten tot een maatregel (1 september 2022), dan schuiven bij de meeste maatregelen de bedragen één jaar op.

## Samenvatting

### **Eerlijk werk, een kwestie van fatsoen!**

Met 3,4% in 2019 is de werkeloosheid sinds 2001 niet zo laag geweest. Met een groeiende beroepsbevolking is het absoluut aantal werkenden op de Nederlandse arbeidsmarkt daarom niet eerder zo groot geweest. Gelukkig krijgt daarbij het overgrote deel van de werkenden netjes de arbeidsvoorwaarden waar ze recht op hebben. Toch is dit niet altijd het geval en dan spreken we van oneerlijk werk. De titel van dit rapport verwijst dan ook naar dit probleem. Eerlijk werk is ten eerste 'een kwestie van fatsoen', een manier van werken en werkgeven die vanzelfsprekend zou moeten zijn voor alle actoren op de arbeidsmarkt. Desondanks is oneerlijk werk een 'kwestie', die anno 2020 nog steeds actueel is in Nederland en het daarom verdient om geadresseerd te worden in deze Brede Maatschappelijke Heroverweging.

#### *Definitie van oneerlijk werk*

Dit rapport hanteert een brede benadering van oneerlijk werk. Het gaat niet alleen om (1) overtreding van wettelijke normen of (2) het niet naleven van bovenwettelijke normen (cao-afspraken), maar ook om (3) gebruik maken van bestaande wettelijke mogelijkheden die leiden tot situaties die als oneerlijk kunnen worden ervaren. Daarmee beschrijven we deze situaties wel maar laten in het midden of deze derde categorie ook oneerlijk werk is. Wat wel of niet acceptabel wordt gevonden is immers een normatieve (politieke) afweging die buiten de opdracht van dit rapport ligt. Situaties die als oneerlijk werk worden beschouwd kunnen variëren van het niet nakomen van afspraken over loon of andere arbeidsvoorwaarden, tot het doelbewust in een afhankelijke positie brengen van werknemers, of in het uiterste geval arbeidsuitbuiting. Werkgevers worden gedupeerd wanneer anderen binnen de eigen sector op oneigenlijke wijze concurreren op loonkosten en zo het gelijke speelveld ondermijnen.

#### *Het fenomeen (voor werkenden, werkgevers en maatschappij)*

Oneerlijk werk is in de eerste plaats een probleem voor werkenden. Zij krijgen niet de arbeidsvoorwaarden waar ze recht op hebben (te laag loon, te lange werktijden, onfatsoenlijke omstandigheden). Daarbij speelt ook dat ze een afhankelijkheidsrelatie kunnen ervaren ten opzichte van hun werkgever. Deze situaties doen zich voornamelijk voor aan de onderkant van de arbeidsmarkt maar kunnen ook breder voorkomen. Een voorbeeld hiervan is de inzet van zzp'ers voor werk dat in dezelfde organisatie ook door werknemers gedaan wordt, maar onder andere arbeidsvoorwaarden, waarbij er geen sprake lijkt te zijn van echt ondernemerschap, maar zogenaamde 'schijnzelfstandigheid'.

Oneerlijk werk is in de tweede plaats een probleem voor werkgevers. Oneerlijke concurrentie op loonkosten ondermijnt het gelijke speelveld. Werkgevers die zich wel aan de geldende normen willen houden hebben dan kans om op oneerlijke wijze te worden weggeconcentreerd of zien zich gedwongen ook de randen op te zoeken. Dit laatste heeft ook een negatief effect op de maatschappelijke samenhang. Bij werkgevers die zich wel aan de wet- en regelgeving houden, of werkenden die hier de dupe van zijn, kan dit het vertrouwen in de overheid aantasten.

Tot slot hebben Nederlandse werknemers soms de indruk dat hun baankansen en beloning negatief beïnvloed worden door de komst van arbeidsmigranten van binnen

en buiten de EU, die bereid zijn tegen een laag loon te werken, ook al is van verdringing in algemene zin geen sprake. Voor de maatschappij in het geheel is oneerlijk werk ook problematisch wanneer ontduiking van regelgeving leidt tot mislopen van belastingen en premie-inkomsten.

Eerlijk Werk is geen nieuw beleidsthema en er is dan ook op verschillende manieren gewerkt aan het terugdringen van oneerlijk werk. Bijvoorbeeld met de Wet aanpak schijnconstructies. Hiermee kunnen werknemers zowel de werkgever als de opdrachtgevers aansprakelijk stellen wanneer zij niet het loon ontvangen waar ze recht op hebben. De Wet Arbeidsmarkt in balans heeft het doel om de verschillen tussen werknemers met een vast en een flexibel dienstverband te verkleinen, onder andere door de positie van payrollers en oproepkrachten te versterken. Grote investeringen zijn gedaan bij het Regeerakkoord 2017 – 2021 waarmee een bedrag oplopend tot 50 mln. euro is vrijgemaakt voor de handhavingsketen van de Inspectie SZW. Tot slot wordt ook in EU verband gewerkt aan dit onderwerp, bijvoorbeeld met de recente herziening van de detacheringsrichtlijn en de oprichting van de Europese Arbeidsautoriteit.

Oneerlijk werk is echter een hardnekkig fenomeen dat steeds weer op nieuwe plekken opduikt, vaak aan de 'randen' van nieuwe wetgeving. Op basis van de risicofactoren voor oneerlijk werk is de verwachting daarnaast dat de kans op oneerlijk werk zal toenemen. Dit is aanleiding geweest om een ambtelijke werkgroep onder onafhankelijk voorzitterschap te vragen dit rapport op te stellen. De opdracht voor de werkgroep luidt in het kort: "Om de ondermijning van bestaande arbeidswetgeving tegen te gaan wordt gevraagd diverse beleids- en uitvoeringsopties in beeld te brengen". Daarnaast is verzocht aan te geven wat beter kan in de samenwerking tussen publieke en private actoren, wet- en regelgeving en handhaving en toezicht. Zie voor de taakopdracht van deze Brede Maatschappelijke Heroverweging Bijlage 1.

#### *Omvang van de problematiek*

Voor het opstellen van de beleids- en uitvoeringsopties en het wegen van de proportionaliteit van de maatregelen is allereerst een analyse opgesteld naar de omvang van het probleem en de risicofactoren die hieraan bijdragen. Eerlijk Werk is zoals hierboven geschetst een complex fenomeen met verschillende verschijningsvormen. Bovendien is het inherent aan het onderwerp dat situaties van oneerlijk werk zich aan de openbaarheid onttrekken. Mede daarom is de exacte omvang niet bekend. Vooruitlopend op de oplossingsrichtingen hieronder, is een eerste aanbeveling om samen met o.a. kennisinstellingen te investeren in de empirische kennis van het domein van Eerlijk Werk, bijvoorbeeld door de Monitor Eerlijk Werk van de Inspectie SZW – samen met TNO of CBS – door te ontwikkelen. Ondanks het gelimiteerde beeld van de omvang van oneerlijk werk, duidt de analyse wel een aantal risicofactoren die de kans vergroten dat oneerlijk werk zich voordoet.

#### *Fundamentele ontwikkelingen en de arbeidsmarkt*

De eerste set risicofactoren betreft fundamentele ontwikkelingen die de arbeidsmarkt beïnvloeden. Toenemende internationale concurrentie kan bijvoorbeeld leiden tot druk op het verlagen van de werkgeverskosten en zo oneerlijk werk in de hand spelen, zeker in sectoren waar de factor arbeid een groot aandeel heeft in de totale bedrijfskosten zoals bijvoorbeeld in delen van de agrarische of de transportsector. Daarnaast is er sinds de uitbreiding van de EU in het eerste decennium van deze eeuw een grote groep arbeidskrachten op de Europese arbeidsmarkt beschikbaar gekomen die kwetsbaarder is voor oneerlijk werk. Deels

komt dit doordat deze werknemers, vanwege de economische verschillen in de EU, bereid zijn tegen lagere arbeidsvoorwaarden te werken. Deels zijn arbeidsmigranten terughoudender om op te komen voor hun rechten, o.a. vanwege de afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van hun werkgever (voor inkomen en soms ook huisvesting).

Tot slot kan de verscheidenheid van (juridische) vormen van arbeid bijdragen aan oneerlijk werk. Bijvoorbeeld wanneer flexibel werk (tijdelijk dienstverband, uitzend, payroll, contracting, oproep- of nulurencontracten) structureel wordt ingezet om op arbeidskosten te besparen. Klachten over oneerlijk gebruik van flexibele arbeid hebben vaak betrekking op arbeidsintensieve sectoren als de bouw, transport, uitzend, horeca en land- en tuinbouw. Een nieuwe ontwikkeling is de opkomst van internetplatforms. Vakbonden geven aan dat deze bedrijven soms gebruik maken van zelfstandigen, terwijl in werkelijkheid sprake zou zijn van werknemers (schijnzelfstandigheid).

#### *Complexiteit van het stelsel (wet- en regelgeving & naleving en handhaving)*

De tweede set risicofactoren grijpt in op het stelsel van wet- en regelgeving, handhaving en de bijbehorende complexiteit die het bestaan van oneerlijk werk faciliteren of in ieder geval onvoldoende weten te voorkomen. Zo kennen de arbeidswetten niet altijd eenduidige regels, bijvoorbeeld ten aanzien van de definitie van werkgeverschap of de bij te houden urenadministratie. Deze afwijkingen en uitzonderingen zijn er niet zonder reden gekomen maar malafide werkgevers kunnen hier misbruik van maken wanneer controle op de naleving lastiger is. Ook kan dit bijdragen aan goedwillende werkgevers die sneller onbewust in de fout gaan.

Daarnaast is het toezicht op de naleving van arbeidswetten belegd bij de Inspectie SZW, maar zijn er ook diverse andere publieke en private toezichthouders op wetgeving die samenhangt met oneerlijk werk. Dit strekt van de Belastingdienst tot aan gemeenten en sociale partners. Deze gespreide verantwoordelijkheid voor het toezicht kan ten koste gaan van een effectieve aanpak als er niet optimaal wordt samengewerkt en informatie-uitwisseling onvoldoende (efficiënt) kan plaatsvinden.

Tot slot is er binnen het huidige stelsel een groep malafide bestuurders die met het huidige instrumentarium moeilijk aan te pakken is voor het overtreden van arbeidswetten. Zo kunnen bedrijven ontbonden worden voordat de Inspectie haar rapport kan opstellen of de rechtszaak kan starten en blijven de natuurlijke personen achter overtredende bedrijven meestal buiten schot.

#### *12 oplossingsrichtingen*

In het rapport worden twaalf verschillende oplossingsrichtingen gepresenteerd die kunnen bijdragen aan eerlijk werk doordat ze de positie van kwetsbare werkenden verbeteren en oneerlijke concurrentie tussen werkgevers tegengaan, minimumvoorwaarden stellen aan de komst van (kwetsbare) buitenlandse werknemers en bijdragen aan de handhaving en naleving van wet- en regelgeving. Gelet op de taakopdracht van deze BMH ligt in de uitwerking van de oplossingsrichtingen het zwaartepunt op gerichte maatregelen die mogelijk op de meer korte termijn<sup>1</sup> een bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van eerlijk werk. Met het ontbreken van een exact cijfer van de omvang van eerlijk werk zijn de

<sup>1</sup> Waar in dit rapport wordt gesproken over 'korte termijn', wordt besluitvorming in de komende kabinetsperiode bedoeld. Uitzondering hierop is het voorstel voor een maatschappelijk debat, dat naar verwachting eerder van start kan gaan.



maatregelen eerder kwalitatief dan exact kwantitatief te duiden. Dit betekent ook dat de proportionaliteit van de potentiële maatregelen lastig is vast te stellen.

Hieronder volgt een samenvatting van de maatregelen in elk van de twaalf oplossingsrichtingen, met een duiding hoe deze varianten kunnen bijdragen aan eerlijk werk.

#### *Vereenvoudigen en stroomlijnen van arbeidswetten*

Het stroomlijnen van arbeidswetten bevordert de naleving, omdat voor werkgevers en werknemers inzichtelijker is waar een werknemer recht op heeft. Het betekent tevens dat de arbeidswetten eenvoudiger te handhaven zijn voor de Inspectie SZW. Meer op de lange termijn kan gedacht worden aan het invoeren van minimumnormen voor arbeidswetten, ten aanzien van loon en andere arbeidsvoorwaarden (zie *Herinrichting van de arbeidsmarkt hieronder*). Op korte termijn kan gedacht worden aan de invoering van een wettelijk (uniform) minimumuurloon.

#### *Herinrichting van de arbeidsmarkt: Commissie Regulering van Werk*

De analyse van dit rapport onderschrijft de conclusies van de Commissie Regulering van Werk met betrekking tot (i) het reduceren van het aantal (flexibele) contractvormen alsmede (ii) het bouwen van een breed, universeel fundament waarop iedere werkende kan terugvallen. Hoewel deze oplossingsrichtingen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het tegengaan van oneerlijk werk, ligt het zwaartepunt in deze BMH (gelet op de taakopdracht) echter op opties die op de meer korte termijn een bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van eerlijk werk, zoals het inperken van de mogelijkheid tot afwijken van wettelijke minimumvoorwaarden.

#### *Versterken van naleving en toezicht*

Een publiek loket waar werkenden en werkgevers terecht kunnen met vragen over de interpretatie van arbeidswetgeving en bemiddeling bij geschillen hierover kan bijdragen aan naleving van arbeidswetten. Dit kan ook bevorderd worden door de maximum nabetaling bij achterstallig loon te verhogen van maximaal 50% naar maximaal 300%. Een andere maatregel die het moeilijker en risicovoller maakt om de wet niet na te leven is de introductie van een meldplicht voor aanvang van de werkzaamheden. Om het toezicht te vergemakkelijken kan gedacht worden aan de introductie van een omkering van de bewijslast.

De meest ernstige vorm van oneerlijk werk is arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin. De Inspectie SZW en andere instanties lopen tegen situaties aan die op zichzelf onvoldoende aangrijppunten bieden voor een strafrechtelijk onderzoek, maar wel getuigen van zeer slecht werkgeverschap. Om dit tegen te gaan is het een optie om een bestuurlijke stillegging van de onderneming mogelijk te maken, wanneer geconstateerd wordt dat sprake is van ernstige benadeling.

#### *Samenwerking en informatie-uitwisseling in het toezicht*

Ook als er een gedegen wettelijke basis is voor informatie-uitwisseling en samenwerking tussen toezichthouders komt dit in de praktijk niet altijd tot stand. Het advies is daarom een actieplan op te laten stellen dat de randvoorwaarden voor effectievere samenwerking in het toezicht vaststelt. Hierbij kan ook gedacht worden aan samenwerking tussen toezichthouders in multidisciplinaire teams en bij de Europese Arbeidsautoriteit (ELA). Betere informatie-uitwisseling tussen toezichthouders kan verder bevorderd worden

door oprichting van een specifieke unit die relevante data verzamelt en proactief deelt met belanghebbende organisaties in het domein van eerlijk werk. Om het risico-gestuurd toezicht van de Inspectie te verbeteren ten einde oneerlijk werk effectiever aan te pakken, is het verder mogelijk de Inspectie directe toegang te geven tot basisgegevens met betrekking tot arbeid en loon.

Ook als er een gedegen wettelijke basis is voor informatie-uitwisseling en samenwerking in het toezicht komt dit in de praktijk niet altijd tot stand, onder andere doordat verschillende toezichthouders een verschillende maatschappelijke opdracht hebben. Het advies is daarom, in overleg met relevante partijen, een actieplan op te laten stellen dat de randvoorwaarden voor effectievere samenwerking in het toezicht vaststelt. Als onderdeel van dit actieplan kan een pilot met multidisciplinaire teams worden gestart, waarbij publieke en private toezichthouders in een taskforce samenwerken op deelonderwerpen, zoals de uitzendbranche of het wegtransport. Om effectievere samenwerking over de landsgrenzen te bevorderen wordt in het kader van dit actieplan verder gepleit voor de oprichting van een taskforce bij de Europese Arbeidsautoriteit (ELA), die zich specifiek richt op grensoverschrijdende schijnconstructies zoals postbusondernemingen.

#### *Europese maatregelen tegen oneerlijk werk*

Om oneerlijk werk ten koste van arbeidsmigranten tegen te gaan, kan worden ingezet op het stellen van minimumvoorwaarden voor arbeidsmigranten in de vorm van de tewerkstellingsvergunningen. Om dit te bewerkstelligen kan Nederland in de Europese Unie pleiten voor het stellen van hogere gemeenschappelijke minimumvoorwaarden ten aanzien van werknemers uit landen van buiten de EU/EER (zogeheten derdelanders). Een verdergaande optie is om ook minimumvoorwaarden te stellen aan arbeidsmigranten uit andere EU-lidstaten door de herinvoering van de verplichte tewerkstellingsvergunning voor deze werknemers. Naast mogelijke financiële consequenties voor Nederlandse werkgevers en werknemers in het buitenland, gaat deze optie ook in tegen het Europese principe van het vrije verkeer van personen.

#### *Verbeteren van huisvesting voor arbeidsmigranten*

De meest effectieve manier waarop de Rijksoverheid kan bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten is door aanvullende voorwaarden te verbinden aan de mogelijkheid in te houden op het (minimum)loon voor huisvesting, zoals de voorwaarde dat arbeidsmigranten een bij de duur van hun aanwezigheid in Nederland aansluitende huurovereenkomst krijgen.

#### *Aanscherpen of afschaffen van regelingen die oneerlijk werk mogelijk maken*

Om oneerlijke concurrentie op loonkosten tegen te gaan, kan overwogen worden de zogeheten ETK-regeling af te schaffen, of deze aan te scherpen middels een salarismax of door het onbelast uitruilen van extraterritoriale kosten af te schaffen. Om mogelijke onderbetaling door misbruik van de au pair-regeling tegen te gaan, kan ervoor worden gekozen deze af te schaffen, of extra voorwaarden voor het gebruik van de regeling in te voeren.

#### *Hardere aanpak van malafide bestuurders*

Een maatregel die kan helpen om 'vluchtige veelplegers' aan te pakken is het bundelen van informatie en instrumenten van verschillende toezichthouders voor de gerichte aanpak van een 'top 100' van malafide bestuurders. In samenhang hiermee

kan verder gekeken worden naar het uitbreiden van de mogelijkheden om een bestuursverbod op te leggen voor de overtreding van arbeidswetten, met als zwaarste mogelijkheid een bestuursrechtelijk bestuursverbod.

#### *Malafiditeit in de uitzendbranche*

Om eerlijk werk in de uitzendbranche te bevorderen kan gedacht worden aan frequenter en steviger toezicht op naleving van uitzendwetgeving. Dit kan door het aantal inspecteurs dat zich specifiek richt op de uitzendbranche te vergroten en door invoering van de bestuurlijke handhaving van het artikel dat bepaalt dat werknemers en uitzendkrachten (grotendeels) hetzelfde beloond moeten worden. Een verbod op het 'doorlenen' van uitzendkrachten kan helpen helder te maken hoe de verantwoordelijkheden in de uitzendketen liggen. Om malafiditeit in de uitzendbranche aan te pakken kan verder gekeken worden naar het opleggen van aanvullende eisen voor de oprichting van een uitzendbureau (w.o. VOG en in wet Bibob) en het storten van een waarborgsom die kan worden ingezet als boetes van Inspectie SZW niet betaald worden of sprake is van achterstallig loon.

#### *De overheid borgt Eerlijk Werk ook als opdrachtgever*

De Rijksoverheid kan Eerlijk Werk een plek geven in de inkoop door bij het selecteren en gunnen van contracten hier aandacht aan te besteden, maar ook door afgesloten contracten goed te monitoren en inkopers hiervoor extra kennis op te laten ontwikkelen. Met het inkoopvolume van de Rijksoverheid (ca. 11,2 mld. euro) kan hiermee potentieel een grote impact worden gemaakt. Er is daarnaast winst te behalen door als Rijksoverheid te stimuleren dat decentrale overheden, semipublieke organisaties en staatsdeelnemingen de Brede Code Verantwoordelijk Marktgedrag ondertekenen, die sociaal verantwoord gedrag van afnemers en leveranciers stimuleert.

#### *Verbeteren van de informatiepositie van consumenten en werkgevers*

Om een maatschappelijk bewuste keuze te kunnen maken, moet de informatievoorziening aan consumenten en werkgevers verbeteren. Hiertoe draagt dit rapport drie specifieke maatregelen aan, nl.: door als overheid (1) het gebruik van keurmerken voor eerlijk werk te stimuleren, (2) boetebesluiten en waarschuwingen van de Inspectie uit te breiden en inzichtelijker te maken, en (3) het met naam en toenaam benoemen van grote overtreders bij grote boetebesluiten van de Inspectie om maatschappelijk bewustzijn te creëren.

#### *Het maatschappelijk debat over de Nederlandse werkenden en lage lonen-sectoren*

Eén van de adviezen van dit rapport is om op korte termijn een breed maatschappelijk debat te voeren. De internationalisering van de economie, het vrije verkeer van personen en diensten in de Europese Unie, het faciliteren van flexwerken en zzp-schap zijn enkele van de vele fundamentele veranderingen in afgelopen jaren die bijdragen aan een grotere kans op oneerlijk werk met name bij banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Omdat deze ontwikkelingen ook vele voordelen hebben voor de Nederlandse economie, is het van belang dat de problematiek rondom oneerlijk werk integraal wordt gezien. De centrale vraag voor de Nederlandse samenleving in het licht van deze ontwikkelingen is: In wat voor land willen wij werken? De Commissie Regulering van Werk stelde deze vraag in het kader van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, maar in dit rapport wordt uiteengezet waarom deze fundamentele vraag verder gaat dan de arbeidsmarkt én waarom een dergelijk debat nu noodzakelijk is.

# 1 Inleiding

Nederland kent een bloeiende, internationaal georiënteerde economie die veel werkgelegenheid en een hoog welvaartsniveau met zich meebrengt. Een groot deel van de Nederlandse bevolking plukt daar de vruchten van en draagt daaraan bij. Tegelijkertijd wordt – ondanks de inzet hierop de afgelopen jaren – een onbekend deel van de werkenden<sup>2</sup> in Nederland geconfronteerd met situaties van oneerlijk werk. Dit doet zich voornamelijk, maar niet uitsluitend, voor aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Situaties die als oneerlijk werk worden beschouwd kunnen variëren van het niet nakomen van afspraken over loon of andere arbeidsvoorwaarden, via het onderbetalen beneden het wettelijk minimumloon of de cao tot het doelbewust in een afhankelijke positie brengen van werknemers of zelfs het uitoefenen van dreiging of dwang wat in het uiterste geval kan leiden tot arbeidsuitbuiting<sup>3</sup>.

Concreet kan het gaan om een illegaal in Nederland verblijvende horecamedewerker, die minder betaald krijgt dan het wettelijk verplichte minimumloon, maar ook om een Europese arbeidsmigrant die, nadat zijn loon is overgemaakt, door zijn werkgever gevraagd wordt een contant bedrag te betalen voor 'onkosten' zoals huisvesting of vervoer. Ook kan sprake zijn van oneerlijke concurrentie op loonkosten door misbruik van de wet, bijvoorbeeld door gebruik te maken van uitzonderingen voor de tewerkstelling van derdelanders. Hierbij kan worden gedacht aan de au-pair-regeling, waarbij een Filipijnse 'au pair' in de praktijk voltijds in dienst is als huishoudster, maar ver onder het minimumloon betaald wordt. In het midden- en bovensegment van de arbeidsmarkt zien we dat leden van een orkest of zorgmedewerkers, voor hetzelfde werk, in dezelfde organisatie, verschillend beloond worden, omdat ze verschillende contractvormen hebben.

Oneerlijk werk is dus een divers fenomeen, dat niet alleen met generieke maatregelen kan worden aangepakt, maar ook om een gerichte aanpak vraagt. Dit kan bestaan uit maatregelen die zich richten op specifieke groepen, zoals de uitzendbranche, malafide bestuurders of kwetsbare arbeidsmigranten. Maar het kan ook gaan om maatregelen die zich richten op specifieke factoren, zoals stroomlijning van regelgeving of effectievere samenwerking tussen toezichthouders.

De omvang van oneerlijk werk is lastig vast te stellen. Hierdoor is tevens de proportionaliteit van maatregelen in dit rapport moeilijk te bepalen. Op basis van de risicofactoren is de verwachting echter dat het risico op oneerlijk werk zal toenemen. De noodzaak om gericht naar aanvullende wegen te zoeken om oneerlijk werk tegen te gaan zal de komende jaren dan ook actueel blijven.

De taakopdracht van deze werkgroep luidt in het kort: "Om de ondermijning van bestaande arbeidswetgeving tegen te gaan wordt gevraagd diverse beleids- en uitvoeringsopties in beeld te brengen". Hierbij is allereerst gevraagd de factoren in

<sup>2</sup> In dit rapport wordt zoveel mogelijk het begrip 'werkenden' aangehouden waarmee zowel werknemers in loondienst als anderen die arbeid verrichten, zoals zzp'ers en werknemers in driehoeksrelaties. Met werknemers wordt bedoeld, werknemers in loondienst.

<sup>3</sup> Van 'arbeidsuitbuiting' is sprake als de dader een ander doelbewust door een vorm van dwang of door misbruik van omstandigheden of van diens kwetsbare positie dwingt tot arbeid of diensten, waarbij bovendien sprake is van een ernstige inbreuk op de lichamelijke of geestelijke integriteit en/of de persoonlijke vrijheid. Het gaat vaak samen met ernstige situaties op de werkvloer, een sterke inperking van de vrije keuze, grove overtreding van de arbeidswetten (onderbetaling, lange werkdagen, weinig rust en slechte arbeidsomstandigheden) en ondermaatse huisvesting.

kaart te brengen die bijdragen aan onderbetaling en een ongelijk speelveld. Daarnaast is verzocht aan te geven wat beter kan in de samenwerking tussen publieke en private actoren, wet- en regelgeving en handhaving en toezicht.

Na deze inleiding schetst hoofdstuk twee de definitie van oneerlijk werk. Dit rapport hanteert daarbij dus een brede benadering van oneerlijk werk. Het gaat namelijk niet alleen om (1) overtreding van wettelijke normen of (2) het niet naleven van bovenwettelijke normen (cao-afspraken), maar ook om (3) het gebruik maken van wettelijke mogelijkheden die leiden tot situaties die als oneerlijk kunnen worden ervaren. Daarmee beschrijven we deze situaties wel maar laten in het midden of deze derde categorie ook oneerlijk werk *is*. Wat binnen deze categorie wel of niet acceptabel wordt gevonden is immers afhankelijk van een normatieve (politieke) afweging.

De analyse beschrijft vervolgens de factoren die bijdragen aan het risico op oneerlijk werk. Deze vallen uiteen in enerzijds fundamentele ontwikkelingen die de werking van onze arbeidsmarkt beïnvloeden. Anderzijds beschrijft dit stuk de elementen van ons stelsel van wet- en regelgeving en handhaving die het bestaan van oneerlijk werk faciliteren of in ieder geval onvoldoende kunnen voorkomen.

Tot slot schetst dit hoofdstuk de omvang van de problematiek. Deze is vanwege het complexe karakter van het probleem en de inherente eigenschappen van een fenomeen dat zich aan het publieke oog onttrekt, lastig kwantitatief te duiden. Daarom richt dit deel zich op de omvang van de groep werkenden die het meest kwetsbaar zijn voor oneerlijk werk. Hiermee wordt de focus gelegd op het *risico* op oneerlijk werk, mede wegens het feit de cijfers van Inspectie SZW en andere bronnen een gelimiteerd beeld geven van de *omvang* van oneerlijk werk.

Hoofdstuk drie schetst tenslotte de oplossingsrichtingen die kunnen bijdragen aan eerlijk werk. Aansluitend bij de analyse bevat deze oplossingsrichtingen die aansluiten bij de fundamentele ontwikkelingen op onze arbeidsmarkt. Tegelijkertijd biedt dit hoofdstuk ook gerichte maatregelen die vanuit het huidige stelsel van wet- en regelgeving en handhaving kunnen bijdragen aan het voorkomen of tegengaan van oneerlijk werk.

#### *Dwarsdoorsnijdende thema's en raakvlakken andere werkgroepen*

In dit rapport komen een aantal dwarsdoorsnijdende thema's terug, zowel impliciet als expliciet, die in het kader van de Brede Maatschappelijke Heroverweging zijn geïdentificeerd. Het thema maatschappelijke samenhang komt terug in de analyse (o.a. paragraaf 2.2. en 2.3) en heeft daarnaast raakvlakken met verschillende maatregelen en oplossingsrichtingen uit hoofdstuk 3 van dit rapport (o.a. 3.2.6, 'Verbetering huisvesting arbeidsmigranten'). In dit kader kan ook gewezen worden op het voorstel om op korte termijn een maatschappelijk debat te voeren over de vraag in wat voor land en economie we in Nederland willen werken, inclusief de vraag welke 'neveneffecten' (op het gebied van oneerlijk werk) hierbij acceptabel worden gevonden.

De analyse en oplossingsrichtingen in dit rapport hebben verder raakvlakken met het dwarsdoorsnijdende thema digitalisering (o.a. oplossingsrichting 3.2.4, 'Stimuleren van samenwerking en informatie-uitwisseling in het toezicht').

Dit rapport heeft verder raakvlakken met BMH 14, "Naar een wendbare migratieketen", waar het gaat om de verwijzingen naar (legale) arbeidsmigratie van

buiten de EU. Voorts is er een specifiek raakvlak met BMH 5, "Talenten benutten op de arbeidsmarkt", en BMH 6 "Naar een inclusieve samenleving die als beleidsopties aanpassingen van de hoogte van het minimumloon opnemen, waar dit rapport de optie voor de invoering van een wettelijk minimumuurloon noemt (afhankelijk van de uitwerking kan een wettelijk minimumuurloon, op sectorniveau, ook invloed hebben op de hoogte van het minimumloon).

#### *Gesprekspartners*

Voor dit rapport is met een brede groep aan (ervarings)deskundigen uit het domein van eerlijk werk gesproken. Variërend van publieke en private toezichthouders, tot sociale partners, het CPB en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Een overzicht van de gesprekspartners van deze BMH staat in Bijlage 8.

## 2 Analyse

Dankzij de economische groei van de afgelopen jaren ligt het percentage van de Nederlandse beroepsbevolking dat werkt op recordhoogte<sup>4</sup>. Het merendeel van de werkgevers behandelt daarbij hun werknemers netjes. Toch bestaan er situaties waar werkenden niet de arbeidsvoorwaarden krijgen waar ze recht op hebben. Oneerlijk werk dus. Dit is schadelijk voor werkenden, voor werkgevers en voor de samenleving als geheel.

### 2.1 Definitie oneerlijk werk

Dit rapport hanteert een brede benadering van oneerlijk werk. Het gaat niet alleen om (1) overtreding van wettelijke normen of (2) het niet naleven van bovenwettelijke normen (cao-afspraken), maar ook om (3) het gebruik maken van wettelijke mogelijkheden die leiden tot situaties die als oneerlijk kunnen worden ervaren. Daarmee beschrijven we deze situaties wel maar laten in het midden of deze derde categorie ook oneerlijk werk *is*. Wat wel of niet acceptabel wordt gevonden is immers afhankelijk van een normatieve (politieke) afweging.

Uitgangspunt van de definitie van oneerlijk werk in dit rapport is dus dat óók wanneer de wet of cao niet overtreden wordt, er sprake kan zijn van oneerlijk werk. Dergelijke situaties kunnen ontstaan door onvoorziene effecten van wetgeving, zoals bij de ETK-regeling<sup>5</sup>, maar ook door nieuwe maatschappelijke of economische ontwikkelingen, zoals de toename van verschillende vormen van flexibele arbeid, of de platformeconomie. Of in dit soort situaties daadwerkelijk sprake is van oneerlijk werk, is geen zwart-wit kwestie. Dit rapport beoogt daarmee geen sluitende definitie van oneerlijk werk te geven, maar zal een palet aan voorbeelden en bijbehorende beleidsopties geven waarbij zowel de meer 'zwart-witte' als de 'grijsinten' van oneerlijk werk aan bod komen.

### 2.2 Het fenomeen (voor werkenden, werkgevers en maatschappij)

Oneerlijk werk kan op verschillende niveaus tot problemen leiden. In de eerste plaats leidt het tot problemen voor werkenden. Zij krijgen niet de arbeidsvoorwaarden waar ze recht op hebben (te laag loon, te lange werktijden, onfatsoenlijke omstandigheden), of niet hetzelfde loon, voor het hetzelfde werk, op dezelfde plaats. Daarbij hebben ze niet altijd een volledig vrije keuze bij het aangaan, betwisten of voortzetten van de arbeidsrelatie. Dat kan doordat werknemers niet goed op de hoogte zijn van hun rechten (bijvoorbeeld door laaggeletterdheid of taalproblemen) of wanneer ze een afhankelijkheidsrelatie ervaren ten opzichte van hun werkgever. Bijvoorbeeld als er sprake is van een flexibel werkverband dat makkelijk kan worden beëindigd terwijl dit werkverband bijvoorbeeld wel gekoppeld is aan huisvesting.

Oneerlijk werk is niet uitsluitend een probleem van de onderkant van de arbeidsmarkt. Ook midden- en hoger opgeleide werkenden kunnen hier mee te

<sup>4</sup> CBS (2020). Dashboard arbeidsmarkt, <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werkenden>

<sup>5</sup> De ETK-regeling is een fiscale regeling die het mogelijk maakt dat werkgevers aan werknemers de extra kosten van die werknemer van tijdelijk verblijf buiten het land van herkomst in het kader van de dienstbetrekking (extraterritoriale kosten) onbelast vergoeden. In de cao voor uitzendkrachten is een bepaling opgenomen die het mogelijk maakt dat werknemers brutoloon uitruilen tegen (onbelaste) extraterritoriale kosten. Door de uitruil mag het loon niet uitkomen onder het minimumloon. Die uitruil vindt onder andere plaats voor extra kosten voor (dubbele) huisvesting, vervoerskosten van en naar het land van herkomst en (hogere) kosten voor levensonderhoud. Als de ETK-regeling wordt toegepast met uitruil van loon, kan dit ervoor zorgen dat er sprake is van lagere loonkosten voor de werkgever dan bij een binnenlandse werknemer met een vergelijkbaar loon.

maken krijgen. Een voorbeeld dat breder op de arbeidsmarkt speelt is de inzet van zzp'ers voor werk dat in dezelfde organisatie ook door werknemers gedaan wordt, maar onder andere arbeidsvoorwaarden, waarbij er geen sprake lijkt te zijn van echt ondernemerschap, maar zogenaamde 'schijnzelfstandigheid'. Een ander voorbeeld is de situatie waarin een (bijna)afgestudeerde een 'werkervaringsplek' of 'stage na de studie' vervult, die eigenlijk een reguliere arbeidsplek is, maar waarbij de 'stagevergoeding' onder het minimumloon ligt.

Onerlijk werk is in de tweede plaats een probleem voor werkgevers. Onerlijke concurrentie op loonkosten ondermijnt het gelijke speelveld. Werkgevers die zich wel aan de geldende normen willen houden hebben dan kans om op oneerlijke wijze te worden weggeconcentreerd of zien zich gedwongen ook de randen op te zoeken.

Onerlijk werk heeft ook een negatief maatschappelijk effect. Wanneer oneerlijk werk onbestraft blijft, of de strafmaat ingecalculeerd wordt, kan dit zoals hierboven aangegeven makkelijker navolging krijgen bij andere werkgevers. Bij werkgevers die zich wel aan de wet- en regelgeving houden, of werkenden die hier de dupe van zijn, kan dit het vertrouwen in de overheid aantasten.

Als werkenden bereid zijn onder het cao- of minimumloon te werken - bijvoorbeeld omdat men in het land van herkomst nog een stuk minder zou verdienen, of omdat sprake is van zwart werk naast een uitkering, gaat dit ten koste van belasting- en premie-inkomsten. De overheid mist immers belasting- en premie-inkomsten of is meer geld kwijt aan uitkeringen en toeslagen. Dit ondermijnt daarmee het socialezekerheidsstelsel en kan zo eveneens bijdragen aan maatschappelijk onbehagen en aantasting van het vertrouwen in de overheid.

Tot slot hebben Nederlandse werkenden soms de indruk dat hun baankansen, hun baan zekerheid en hun beloning negatief beïnvloed worden door de komst van werkenden uit andere lidstaten van binnen en buiten de EU, die bereid zijn tegen een laag loon te werken. Voor verdringing door arbeidsmigranten is gemiddeld genomen geen empirisch bewijs maar voor sommige groepen kan er wel een negatief effect optreden wanneer zij direct concurreren met (gemiddeld genomen lager opgeleide) arbeidsmigranten. Dit geldt met name voor mensen met een migratieachtergrond, jongeren en laagopgeleiden. Daar staat tegenover dat er ook groepen zijn waarvoor de aanwezigheid van arbeidsmigranten een positief effect heeft, bijvoorbeeld omdat hun werk complementair is aan dat van arbeidsmigranten. Voor de definitie van verdringing geldt wel dat er slechts sprake van is als iemand zijn baan verliest en geen nieuwe vindt. Het moeten zoeken naar een baan buiten de eigen sector of neerwaartse druk op lonen wordt dus niet meegenomen. Deze effecten spelen echter vooral op de korte termijn<sup>6</sup>.

## 2.3 Risicofactoren oneerlijk werk

Hieronder zijn de belangrijkste factoren beschreven die bijdragen aan het risico op het bestaan van oneerlijk werk of die handhaving en naleving van wet- en regelgeving bemoeilijken. De eerste drie factoren onder 2.3.1 zijn fundamentele ontwikkelingen die de arbeidsmarkt beïnvloeden. De factoren onder 2.3.2 illustreren hoe het stelsel van wet- en regelgeving en handhaving rondom oneerlijk werk eruit ziet en hoe de bijbehorende complexiteit het tegengaan van oneerlijk werk kan belemmeren.

<sup>6</sup> SEO Economisch Onderzoek (2014). Grensoverschrijdend aanbod van personeel, verschuivingen in nationaliteit en contractvormen op de Nederlandse arbeidsmarkt 2001-2011. CPB (2018). Verdringing op de arbeidsmarkt, beschrijving en beleving.



### 2.3.1 *A: Fundamentele ontwikkelingen op de arbeidsmarkt*

De Inspectie SZW legt in haar toezicht de prioriteit op een aantal sectoren waar ze specifiek risico ziet op oneerlijk werk. Dit suggereert dat oneerlijk werk ook deels wordt gedreven door sectorale of economische omstandigheden. Het is daarom waardevol om naar de economische wetmatigheden te kijken die het risico op oneerlijk werk vergroten.

Bedrijven die producten produceren of diensten leveren die nagenoeg vergelijkbaar (homogeen) zijn (e.g. olie of tomaten) zullen meer met elkaar concurreren dan bedrijven die zeer gespecialiseerde producten of diensten leveren (e.g. hightech chipmachines). Daardoor heeft het eerste type bedrijf in principe minder invloed op de prijs die ze kan vragen. Hoe groot de concurrentie is hangt verder ook af van de omvang van de markt. Homogene bulkgoederen kunnen over de hele wereld verhandeld worden. Andere producten en veel diensten (het klassieke voorbeeld is een kapper) niet, waardoor het potentieel aantal concurrenten veel kleiner zal zijn. Wanneer de concurrentie groter is leidt dit eerder tot druk op de arbeidsvoorwaarden (primaire en secundaire) om het competitieve voordeel (een lagere prijs voor het eindproduct), te behouden.

De kostenstructuur van een bedrijf maakt ook dat het ene bedrijf of sector kwetsbaarder is voor oneerlijk werk dan het andere. De totale kosten voor productie bestaan (gesimplificeerd) uit arbeid en kapitaal. Wanneer de factor arbeid een groter deel uitmaakt van de totale productiekosten, is de druk op de kosten evenredig groter. Zo zal er binnen arbeidsintensieve sectoren eerder druk ontstaan op het verlagen van de arbeidsvoorwaarden (primaire en secundaire). Ook een eendimensionale focus van opdrachtgevers en consumenten op de laagste prijs van een product of dienst kan dit risico bevorderen wanneer dit druk uitoefent op de inspanning van opdrachtnemers en dienstverleners om eerlijk werk te bevorderen.

Kortom, het risico op oneerlijk werk is hoger in sectoren met homogene producten of diensten die stevige concurreren op prijs en waar de nadruk ligt op (voornamelijk ongeschoold) arbeidsintensief werk. Een vergroot aanbod van (vooral) ongeschoolde arbeid vanuit de EU en de toenemende internationale concurrentie kunnen hier, zeker in deze sectoren, extra aan bijdragen.

#### 2.3.1.1 *Internationale concurrentie*

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 internationale concurrentie op prijs sterk speelt, kan ook de druk op het verlagen van de loonkosten groter zijn. Vaak zijn dit sectoren waar de factor arbeid een groot aandeel heeft in de totale bedrijfskosten, zoals bijvoorbeeld in de agrarische sector of de transportsector.

Werkgevers in deze sectoren zullen eerder zoeken naar het drukken van de loonkosten, onder meer door de inzet van oneerlijk werk. Dit kan door werkenden minder te betalen dan het wettelijk verplichte minimum- of cao-loon en/of door de inzet van illegale werkenden. De loonkosten kunnen echter ook verlaagd worden zonder de wet te overtreden, maar op een wijze die wel als oneerlijk ervaren kan worden. Bijvoorbeeld door de inzet van gedetacheerde buitenlandse uitzendkrachten (waarvoor werkgevers minder sociale premies hoeven af te dragen met dus lagere werkgeverslasten) of door schijnzelfstandigen (die niet onder de cao vallen),

waardoor geen sprake is van gelijk loon voor hetzelfde werk op dezelfde plek.<sup>7</sup> Inzet van arbeidsmigranten brengt op zichzelf ook een risico op oneerlijk werk met zich mee zoals hieronder toegelicht.

#### 2.3.1.2 *Het vrij verkeer van werknemers in de Europese Unie*

Het vrij verkeer van werknemers en diensten binnen de interne markt van de Europese Unie levert een belangrijke bijdrage aan onze economie. Sinds de uitbreiding van de Europese Unie in het eerste decennium van deze eeuw is een grote groep arbeidskrachten op de Europese arbeidsmarkt beschikbaar gekomen. Hoewel de meerderheid van de werkenden uit andere EU-lidstaten in goede omstandigheden in Nederland woont en werkt<sup>8</sup> is deze groep wel kwetsbaarder voor arbeidsuitbuiting<sup>9</sup> en slechte werk- en leefomstandigheden dan Nederlandse werkenden.

Deels komt dit doordat arbeidsmigranten, vanwege de economische verschillen binnen de EU, bereid zijn tegen lagere arbeidsvoorwaarden – en omstandigheden – te werken. Deels is dit het gevolg van de afhankelijkheidsrelatie met hun werkgever, voor inkomen en soms ook huisvesting, waardoor arbeidsmigranten terughoudender zijn om op te komen voor hun rechten. Iets dat nog versterkt kan worden door gebrekkige kennis van de Nederlandse taal en onbekendheid met Nederlandse wet- en regelgeving.

Ook kan sprake zijn van oneerlijk werk doordat werkgevers gebruikmaken van wettelijke mogelijkheden om kosten voor (buitenlandse) werknemers met het loon te verrekenen. Bijvoorbeeld wanneer bij inhoudingen op het loon voor huisvesting, de kwaliteit onvoldoende in verhouding staat tot de prijs, of door verlaging van het brutoloon door slim gebruik te maken van (de uitruilmogelijkheden van) de ETK-regeling. Dit kan worden gezien als een vorm van oneerlijke concurrentie op loonkosten, doordat werkgevers een verdienmodel hanteren met behulp van regelgeving die bedoeld is om werk in Nederland voor arbeidsmigranten aantrekkelijker te maken.

Door de inzet van gedetacheerde EU-uitzendkrachten hoeven werkgevers minder sociale premies af te dragen<sup>10</sup>. Gelijk werk, op dezelfde werkplek, heeft dan – ceteris paribus – een verschillend kostenplaatje voor werkgevers. Een nieuwe ontwikkeling is de toename van gedetacheerde arbeidsmigranten van buiten de EU, via een tewerkstellingsvergunning uit een andere lidstaat. Hierdoor is het mogelijk dat een werknemer van buiten de EU tegen minder strenge voorwaarden dan in Nederland, elders in Europa een tewerkstellingsvergunning krijgt en vervolgens in Nederland mag werken, ook al voldoet diegene niet aan de (doorgaans strengere) Nederlandse voorwaarden. Dit is niet strijdig met de wet, en ook niet per se oneerlijk, maar kan wel betekenen dat het risico op oneerlijk werk toeneemt.

<sup>7</sup> De internationalisering van de Nederlandse economie leidt ook tot een groei in de import en export van goederen. Dit rapport focust zich echter niet op de effecten van deze groei op de werkgelegenheid en lonen in Nederland, maar legt de nadruk op prijsconcurrentie en de potentiële gevolgen hiervan op oneerlijk werk. Voor een analyse van de effecten van import en export op werkgelegenheid en lonen in Nederland verwijzen wij naar een recente CPB-rapport over globalisering. CPB (2019), Globalisering geringe regionale effecten wel onzekerheid:).

<sup>8</sup> KANTAR POLSKA S.A. (2019). Report from the quantitative study on perception of the Netherlands as the country of economic emigration.

<sup>9</sup> Arbeidsuitbuiting is de zwaarste vorm van oneerlijk werk en strafrechtelijk vervolgbaar. In het wetboek van strafrecht valt dit onder de noemer van uitbuiting binnen de delictomschrijving mensenhandel (artikel 273f). Omdat dit onder het wetboek van strafrecht valt, ligt de lat ook hoog voor de bewijsvoering. Zaken die onder arbeidsuitbuiting vallen zijn dan ook complex en duren lang om rond te krijgen.

<sup>10</sup> Hoe groot de loonkostenverschillen tussen buitenlandse gedetacheerde en reguliere werknemers zijn is situatieafhankelijk. De kosten voor sociale- en bedrijfspensioenpremies van buitenlandse gedetacheerde werknemers kunnen soms lager zijn dan voor reguliere werknemers. Tegelijkertijd kunnen hier extra kosten voor het verblijf in Nederland tegenover staan, zoals huisvesting, vervoer en compensatie voor de hogere kosten van levensonderhoud (Kamerstukken II2019/2020, 35 358, nr. 5).

### 2.3.1.3 *Verscheidenheid aan vormen van flexibele arbeid*

Arbeid kan in Nederland in heel veel (juridische) vormen worden verricht. Naast het traditionele (vaste) arbeidscontract, zijn er steeds meer flexibele vormen van arbeid (tijdelijk dienstverband, uitzend, payroll, contracting, oproep- of nulurencontracten) of werkrelaties waarbij zzp'ers worden ingezet.

De verschillende vormen van flexibele arbeid bieden werkgevers de mogelijkheid hun werknemersbestand mee te laten ademen met de economie. Ook kunnen zij daarmee op een goede manier inspelen op tijdelijke extra vraag naar arbeid. In de praktijk wordt flexibel werk echter ook structureel ingezet om op arbeidskosten te besparen en ontstaan er schijnconstructies. Dit kan als oneerlijk worden ervaren, omdat het structureel op flexibele basis werken ten koste gaat van (de behoefte aan) zekerheid van de werknemer en omdat het kan betekenen dat werknemers die hetzelfde werk doen, op dezelfde plek, niet onder dezelfde arbeidsvoorwaarden werken. Het leidt bovendien tot oneerlijke concurrentie tussen werkgevers die wel naar de geest van de wet handelen en zij die dat niet doen.

Payrolling en contracting zijn bijvoorbeeld legitieme vormen van flex, maar kunnen ook worden ingezet om de in een sector geldende cao te ontwijken. Dit gebeurt door onderdelen/specifieke werkzaamheden van een bedrijf uit te besteden, waardoor zij niet meer onder een cao of onder een goedkopere cao vallen. Een andere legitieme vorm van flex is het gebruik van oproepcontracten, die bedoeld zijn om tijdelijke piekmomenten in de bedrijfsvoering op te kunnen vangen. Als oproepkrachten echter ingezet worden om een structurele arbeidsplaats in te vullen, is dat weliswaar niet in strijd met de wet, maar kan dit wel als oneerlijk worden ervaren omdat werknemers hierdoor minder zekerheid en slechtere arbeidsvoorwaarden hebben.

Wanneer werkgevers door de inzet van payroll of contracting werkenden niet conform de cao in een sector hoeven te belonen, kan dit door werkgevers die zich wel aan de cao houden als oneerlijke concurrentie worden gezien. Dit ondermijnt het gelijke speelveld in een sector en kan het draagvlak voor sectorale (cao)afspraken verminderen.

De keuze voor het aangaan van een arbeidsrelatie met een zzp'er of werknemer wordt onder meer veroorzaakt door de verschillen in fiscale en arbeidsrechtelijke behandeling van zzp'ers en werknemers en de keuzevrijheid voor ondernemers om risico's te verzekeren of voorzieningen te treffen. Waar het onderscheid in bescherming en keuzevrijheid tussen werknemers en zzp'ers scherp is en de bijbehorende rechtsgevolgen groot zijn, wordt de juridische grens tussen werknemer- en zzp-schap juist als complex ervaren. Daarnaast is van belang dat met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt de onderhandelingspositie van werkenden, zowel zzp'ers als werknemers, uiterst beperkt is. Als gevolg van deze dynamiek zijn er met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt kwetsbare (schijn-)zelfstandigen met een verhoogd risico op leven in armoede, die met hun lage tarieven zelf de risico's op arbeidsongeschiktheid en werkloosheid moeten dragen. De inzet van schijnzelfstandigen kan ook tot gevolg hebben dat tussen zzp'ers en werknemers oneerlijke concurrentie ontstaat, doordat in één organisatie hetzelfde werk onder dezelfde omstandigheden, onder verschillende arbeidsvoorwaarden wordt gedaan.

Klachten over oneerlijk gebruik van flexibele arbeid hebben vaak betrekking op arbeidsintensieve sectoren als de bouw, transport, uitzend, horeca en land- en

tuinbouw. Een nieuwe ontwikkeling is de opkomst van internetplatforms<sup>11</sup>. Vakbonden geven aan dat deze bedrijven gebruik maken van zelfstandigen, terwijl in werkelijkheid sprake zou zijn van werknemers (schijnzelfstandigheid). Ook is er met betrekking tot verschillende bedrijven in de platformeconomie discussie of ze de juiste cao toepassen. Volgens deze bedrijven komt dit omdat men niet makkelijk in een traditionele sector te plaatsen is, terwijl vakbonden dit zien als een excuus om een goedkopere cao te kunnen toepassen. De Inspectie SZW constateert verder dat de wijze waarop platformbedrijven arbeidsrelaties vormgeven een risico vormt voor eerlijk, gezond en veilig werken, onder andere doordat vaker sprake is van avond of nachtwerk<sup>12</sup>.

### 2.3.2 *B: Complexiteit van het stelsel (wet- en regelgeving & naleving en handhaving)*

Het stelsel van wet- en regelgeving rondom eerlijk werk, inclusief het toezicht hierop, is complex. Arbeidswetten kennen niet altijd eenduidige regels en er kan op onderdelen van af worden geweken in de cao. Daarnaast is sprake van een verscheidenheid aan toezichthouders, die vanuit hun eigen verantwoordelijkheid toezicht houdt op deelaspecten van oneerlijk werk.

#### 2.3.2.1 *Het stelsel van regelgeving*

Arbeidswetten kennen niet altijd eenduidige regels, bijvoorbeeld ten aanzien van de definitie van werkgeverschap of de bij te houden urenadministratie. Bij sommige arbeidswetten is de vraag welke regels van toepassing zijn daarnaast voor een deel afhankelijk van afspraken in een cao of individuele arbeidsovereenkomst. Deze afwijkingen en uitzonderingen zijn er niet zonder reden gekomen, en afzonderlijk zijn ze goed verklaarbaar, maar kunnen in de praktijk leiden tot oneerlijk werk. De complexiteit van wet- en regelgeving maakt het voor werkenden en werkgevers ingewikkelder te bepalen wat hun rechten en plichten zijn en bemoeilijkt de handhaving voor toezichthouders. Malafide werkgevers kunnen dit misbruiken, omdat controle op de naleving lastiger is. Tegelijkertijd kan de complexiteit betekenen dat goedwillende werkgevers sneller onbewust in de fout gaan.

Een concreet voorbeeld. Er is wel één wettelijk minimumloon, maar er is niet één wettelijk minimumuurloon. De bedragen van het Wml worden weliswaar wettelijk vastgesteld (per maand, week en dag), maar de hoogte van het minimumuurloon van een werknemer wordt gebaseerd op het aantal uren dat in zijn of haar sector als voltijd geldt (doorgaans tussen de 36 en 40 uur). Hierdoor kan de hoogte van het minimumuurloon van werknemer tot werknemer verschillen. Ook andere cao-bepalingen met betrekking tot het loon kunnen verschillen. Hierbij gaat het onder meer om de mogelijkheid onder voorwaarden in te houden op het Wml voor huisvesting (tot 25% van het Wml) en de mogelijkheid tot compensatie voor overuren in betaalde vrije tijd ('tijd-voor-tijd').

De werkgever moet het nettominimumloon waar een werknemer recht op heeft giraal betalen. De exacte hoogte van het nettominimumloon is mede afhankelijk van bepalingen in de Wml met betrekking tot onkostenvergoedingen en inhoudingen, maar ook van de fiscale situatie van de werknemer, en is dus niet altijd eenvoudig vast te stellen.

Verschillende arbeidswetten hebben een verschillende definitie van werkgeverschap. Het kan per wet verschillen of zij als werkgever worden aangesproken of niet en dus of de verplichtingen van de wet op hen van toepassing zijn en of hij

<sup>11</sup> SEO Economisch Onderzoek (2018). De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2018/19, 29 544, nr. 950

verantwoordelijk is voor de naleving van de wet. De wet minimumloon heeft bijvoorbeeld betrekking op de formele werkgever, maar ook op opdrachtgevers van zelfstandigen die niet werkzaam zijn in beroep of bedrijf. Het werkgeverschap in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) heeft betrekking op de hele werkgeversketen, dus zowel de opdrachtgever, de aannemer als de onderaannemer. In de Arbeidstijdenwet (Atw) en de Arbowet is weer enkel de werkgever die gezag uitoefent verantwoordelijk. Ook andere definities lopen uiteen tussen de verschillende arbeidswetten. De definitie van de urenadministratie in de Wml wijkt af van de Atw. Eigenlijk moet de werkgever dus twee verschillende urenadministraties bijhouden. Daardoor weet een individuele werkgever niet altijd waar hij precies voor verantwoordelijk gesteld kan worden.

#### 2.3.2.2 *Toezicht en samenwerking*

De Inspectie SZW houdt toezicht op de naleving van de arbeidswetten en het tegengaan van arbeidsuitbuiting. Naast de Inspectie SZW zijn een aantal andere overheidsinstanties medetoezichthouder op wetgeving die samenhangt met eerlijk werk. De Belastingdienst houdt toezicht op de rechtmatige afdracht van belastingen en sociale premies, de politie houdt ook toezicht op de Wav en de Inspectie Leefomgeving en Transport op de Atw in het wegtransport. Op decentraal niveau zijn gemeenten verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van huisvesting. Daarnaast zijn sociale partners in eerste instantie verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van bovenwettelijke afspraken in cao's en bestaan er private keurmerken voor bijvoorbeeld de huisvesting van arbeidsmigranten. De gespreide verantwoordelijkheid voor het toezicht is typisch Nederlands en historisch gezien ook logisch te verklaren maar vraagt vanzelfsprekend om goede (publiek-private) samenwerking.

**Tabel 1: Verantwoordelijke partijen voor het toezicht**

	Toezicht	Inspectie SZW	Belastingdienst	UWV	SVB	Gemeenten	IND	Politie	Sociale Partners	ILT
Domein										
Arbeidsvoorwaarden	X			(X)*			X*		X	
Arbeidstijden	X									X
Arbeidsuitbuiting	X							X		
Grensoverschrijdende arbeid in Europa	X	X			X		X	X	X	X
Zwart werk		X						X		
Illegaliteit	X*					(X)*	X			
Uitkeringsfraude				X	X	X				
Huisvesting				(X)*		X			X*	
*	*bij arbeid			*bij twv		*BRP/BSN	*bij verblijfsvergunning		* SNF-keurmerk	

Hoewel er de afgelopen jaren stappen zijn gezet om de samenwerking tussen toezichthouders te verbeteren, zoals convenanten voor het uitwisselen van informatie, hebben toezichthouders en uitvoerders allemaal hun eigen doelen en politieke opdrachten, die meestal niet overlappen. Dit zorgt in de praktijk voor dilemma's in de prioritering en de capaciteitstoedeling rond samenwerking. De NVWA richt zich bijvoorbeeld niet op het tegengaan van arbeidsmarktfraude, maar wanneer zij bij horecaondernemers overtredingen op het gebied van voedselveiligheid constateert kan dit echter een indicatie zijn dat andere wetten ook niet worden nageleefd.

Efficiëntere uitwisseling van onderzoeksgegevens tussen toezichthouders kan zo bijdragen aan de effectiviteit van het risico-gestuurde toezicht op arbeidswetten.

Een ander relevant dilemma is de vraag hoe wenselijk het is om meer inspectiecapaciteit te besteden aan het handhaven op cao's en/of meer samen te werken met de handhaving vanuit de sociale partners. In tegenstelling tot bijvoorbeeld in België of Frankrijk, is de handhaving van bovenwettelijke cao-afspraken in Nederland primair een verantwoordelijkheid van sociale partners. De Inspectie SZW kan sociale partners hierbij wel ondersteunen door het uitwisselen van informatie over, of op verzoek uitvoeren van onderzoeken naar, naleving van cao's. Sociale partners en private cao-handhavers geven aan dat zij graag versterking van de publiek-private samenwerking zien om hun verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor het toezicht op de naleving van cao's.

### 2.3.2.3 Lage pakkans malafide ondernemers

De Inspectie SZW en sociale partners geven aan dat er een groep malafide bestuurders is die met het huidige instrumentarium moeilijk aan te pakken is voor het overtreden van arbeidswetten. Hierbij wordt gewezen op zogeheten vluchtig ondernemerschap - de situatie dat ondernemingen het opheffen van het bedrijf en een doorstart met een nieuw bedrijf gebruiken om sancties te ontlopen - en het feit dat het lastig is de bestuurder(s) van een malafide onderneming aan te pakken.<sup>13</sup>

Wanneer vastgesteld wordt dat een onderneming op frauduleuze wijze op arbeidskosten heeft bespaard en een sanctie of vordering wordt opgelegd, is het mogelijk om dit te ontlopen door de onderneming middels bijvoorbeeld een

<sup>13</sup> Volgens een recente analyse van de ISZW is sprake van honderden potentiële malafide doorstarters. Deze malafide doorstarters betreffen niet alleen ondernemingen met werknemers, maar ook zzp'ers. Staat van Eerlijk Werk 2019, Kamerstukken II 2018/19, 29 544, nr. 950

faillissement of turboliquidatie<sup>14</sup> te ontbinden. Zodra de toezichtinstanties zich melden wordt een ander bedrijf gestart en gaat de oorspronkelijke onderneming failliet of wordt opgeheven. Het komt voor dat de eigenaar het bedrijf leeg trekt van vermogen, dit elders onderbrengt om er vervolgens een doorstart mee te maken. Verder wordt gewerkt met stromannen en katvangers, of wordt uitgeweken naar het buitenland om van daaruit de activiteiten in Nederland voort te zetten. De Inspectie SZW ziet sinds 2013 een toename van het aandeel turboliquidaties.

De aanpak van malafide bestuurders wordt ook bemoeilijkt doordat het vaak om tijdelijk werk gaat, dikwijls in de uitzendbranche<sup>15</sup>. Bestaande sancties in de arbeidswetten zijn meer toegesneden op de situatie dat er langduriger dienstverbanden, langduriger bestaande ondernemingen en minder complexe samenwerkingsverbanden (ketens) zijn, waardoor deze minder goed werken bij dit type overtredingen. Wanneer een rapport van de Inspectie SZW is afgerond, laat staan een civiele rechtszaak, zijn de betreffende ondernemingen en werknemers in de praktijk vaak niet meer terug te vinden.

De bestaande sancties in de arbeidswetten zijn daarnaast meestal gericht op de rechtspersoon, niet op de natuurlijke personen daarachter. Door gebruik te maken van steeds wisselende rechtspersonen blijft de natuurlijke persoon buiten schot en blijft de pakkans van malafide bestuurders laag. Ook het recidivebeleid voor notoire overtreeders (bijvoorbeeld steeds hogere boetes bij herhaaldelijke overtredingen) is gericht op bedrijven in plaats van natuurlijke personen. Wanneer het al niet lukt om de eerste overtreding vast te stellen, omdat het bedrijf is opgeheven, dan komt het nooit tot een tweede of derde overtreding van hetzelfde bedrijf en heeft dit beleid geen effect.

## 2.4 Omvang van de problematiek

De werkdefinitie alsmede de casuïstiek geven de veelvormigheid van het probleem van oneerlijk werk aan. Om potentiële beleidsmaatregelen in proportionaliteit te kunnen afwegen ten opzichte van het probleem, is het van belang om de omvang van oneerlijk werk in kaart te brengen. Het is echter inherent aan het vraagstuk dat de exacte omvang van oneerlijk werk niet bekend is. We weten bijvoorbeeld wel hoeveel en welke misstanden de Inspectie tegenkomt maar niet wat ze niet ziet. In de volgende paragrafen wordt daarom ook gekeken naar de omvang van de groep werkenden die het meest kwetsbaar zijn voor oneerlijk werk. Hiermee wordt de focus gelegd op het *risico* op oneerlijk werk, mede wegens het feit dat de cijfers van de Inspectie (en andere bronnen) een gelimiteerd beeld geven van de *omvang* van oneerlijk werk.

<sup>14</sup> Wanneer een bedrijf (bv of nv) geen baten meer heeft, kan dit op een eenvoudige manier ontbonden worden, zonder tussenkomst van notaris of curator. Door middel van invullen van een formulier kan bij de Kamer van Koophandel opgegeven worden dat de rechtspersoon is ontbonden. Dit wordt ook wel 'turboliquidatie' genoemd. Eventuele uitstaande boetes of vorderingen vormen geen belemmering gebruik te maken van deze mogelijkheid.

<sup>15</sup> In de 'Verkenning meerwaarde vergunningplicht' uitgevoerd in het kader van het project 'Aanpak Malafide Uitzendbureaus (AMU)' zijn een aantal kenmerken geïdentificeerd die de uitzendbranche kwetsbaar maken, nl.: alle betrokkenen in de uitzendketen hebben vanuit economisch motief mogelijk baat bij het ontduiken van de regels; de positie van de werknemers is zwakker (arbeidsintensieve sectoren met relatief veel laaggeschoolde buitenlandse werknemers die vaak op meerdere manieren afhankelijk zijn van hun werkgever); complexe samenwerkingsverbanden (ook grensoverschrijdend), en vluchtigheid (makkelijk op te richten en op te heffen ondernemingen, ook is er vaak sprake van kortstondige arbeidsrelaties). Kamerstukken II 2013/14, 17 050, nr. 473.

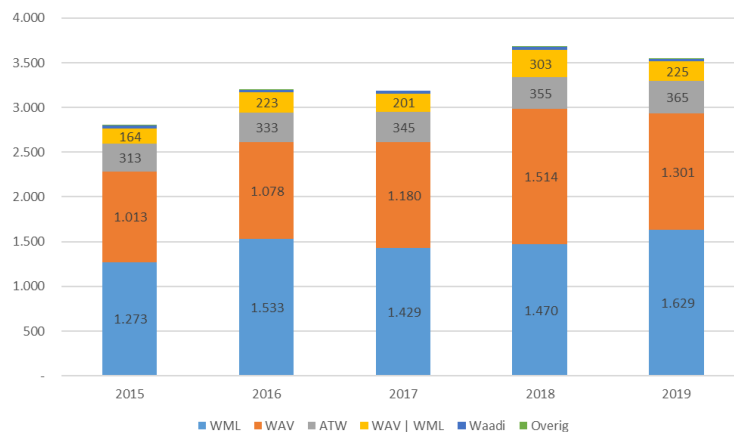
## 2.4.1

*Cijfers Inspectie SZW en Bureau Nationale Rapporteur Mensenhandel*

De Inspectie handhaaft eerlijk werk door middel van risico-gestuurd toezicht. Gegeven het feit dat zij een selectie van risico-sectoren maakt, is het niet mogelijk met de cijfers van geconstateerde overtredingen een inschatting te maken van oneerlijk werk op totaal of sectoraal niveau. Inspecteurs gaan immers op bezoek bij bedrijven waar het risico op oneerlijk werk (op basis van meldingen of data-analyse<sup>16</sup>) groot is. Hoewel de meldingen, inspecties en geconstateerde overtredingen niet geëxtrapoleerd kunnen worden om de omvang van oneerlijk werk in kaart te brengen, zijn deze data indirect wel bruikbaar om de problematiek in perspectief te plaatsen.

Het aantal meldingen dat de Inspectie SZW ontving voor mogelijke overtredingen van arbeidswetten steeg tussen 2015 en 2019<sup>17</sup> van ca. 2700 naar 3500 meldingen (zie Figuur 1). Deze stijging is vrijwel volledig toe te schrijven aan meldingen van potentiële overtredingen van het Wml en de Wav. De groei kan erop wijzen dat de omvang van oneerlijk werk toeneemt, maar kan ook het gevolg zijn van de conjunctuur (meer werkenden), de meldingsbereidheid van werknemers, de toegankelijkheid van meldpunten, enzovoorts.

**Figuur 1: Meldingen van oneerlijk werk per wet**



Ontwikkelingen in het aantal inspecties, onderzoeken en geconstateerde overtredingen en boetes over de jaren laten een wisselend beeld zien (zie Tabel 5.1 en 5.2, Bijlage 5). Na een aanvankelijk forse stijging van het aantal onderzoeken tussen 2016 en 2017 daalt dit aantal in de jaren daarna. Ook het aantal geconstateerde overtredingen en uitgedeelde boetes fluctueert. Het is niet eenvoudig hier eenduidige conclusies aan te verbinden omdat de werkwijze van de Inspectie in de loop der jaren gewijzigd is. Zo is de Inspectie in 2017 integraal gaan controleren op alle wetten voor eerlijk werk met de focus op het Wml. Daardoor zijn onderzoeken arbeidsintensiever en complexer geworden met een langere doorlooptijd als gevolg. Daarnaast heeft de Inspectie de afgelopen jaren niet zozeer geïnvesteerd in een maximaal aantal onderzoeken, maar in het behalen van maatschappelijke resultaten en effecten<sup>18</sup>. Mede daardoor kunnen uit de cijfers geen betrouwbare conclusies worden getrokken over de aard en omvang, anders dan dat

<sup>16</sup> Momenteel wordt in het project Monitor Eerlijk Werk gekeken naar de invoering van aselecte inspecties (m.a.w. niet risico-gestuurd toezicht) om in kaart te kunnen brengen wat de omvang van de problematiek is. Dit is echter een langer-termijn project in de startfase en kan derhalve niet gebruikt worden in dit rapport.

<sup>17</sup> ISZW-cijfers tot en met november 2019, Jaarverslag 2018 Inspectie SZW, Kamerstukken II 2018/19, 35 000 XV, nr. 91

<sup>18</sup> Jaarverslag 2018 Inspectie SZW, Kamerstukken II 2018/19, 35 000 XV, nr. 91



de Inspectie aangeeft veel overtredingen en daarmee veel oneerlijk werk aan te treffen.

Arbeidsuitbuiting is de meest ernstige vorm van oneerlijk werk en wordt ook gemonitord door het Bureau Nationale Rapporteur Mensenhandel. Het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting dat zich daadwerkelijk meldt bij CoMensha (coördinatiecentrum tegen mensenhandel), fluctueerde in de afgelopen jaren tussen de 257 (2015) en 107 (2018) slachtoffers. Het Bureau schat het daadwerkelijk aantal slachtoffers in Nederland per jaar echter veel hoger, namelijk op 2.045 personen<sup>19</sup>.

#### 2.4.2 *Cijfers risicogroepen*

Uit de analyse van de risicofactoren voor oneerlijk werk blijkt dat voornamelijk werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt potentieel kwetsbaar zijn voor oneerlijk werk. Onder deze groep werkenden is het aandeel arbeidsmigranten aanzienlijk en stijgende. Het aantal migranten is de afgelopen jaren gestegen naar 964 duizend waarvan ruim 60%<sup>20</sup> een baan hebben. Dit betreft circa 7% van de werkzame beroepsbevolking in 2017<sup>21</sup>. Hoewel dit percentage onder het Europese gemiddelde ligt, behoort Nederland wel tot de grootste stijgers wat betreft instroom van EU-arbeidsmigranten<sup>22</sup>. Het merendeel van deze arbeiders komt uit Midden- en Oost-Europa<sup>23</sup>. Uit onderzoek van SEO blijkt dat deze arbeidsmigranten ook in relatief laagbetaalde banen werken en derhalve gemiddeld minder verdienen dan Nederlanders<sup>24</sup>. Een belangrijke verklaring van dit verschil is het onderwijsniveau van arbeidsmigranten ten opzichten van Nederlandse werkenden.

Naast de groep arbeidsmigranten uit de EU, bestaat er ook een groep werkenden van buiten de EU die met een tewerkstellingsvergunning uit een andere lidstaat, via het vrij verkeer van diensten, op de Nederlandse arbeidsmarkt actief is. Het aantal arbeidsmigranten dat op deze wijze in Nederland tewerk is gesteld is gestegen van 2.327 in 2014 naar 10.872 in 2019. Een groot deel van deze arbeidsmigranten komt uit Oekraïne.

De bovenstaande cijfers bevestigen dat de potentiële groep werkenden die kwetsbaar is voor oneerlijk werk, toeneemt. Het is echter ook van belang te onderstrepen dat een groot deel van de arbeidsmigranten dat in Nederland komt werken, positief is over hun werkervaringen hier. Dit blijkt uit een recent onderzoek onder Poolse arbeidsmigranten die in Nederland hebben gewerkt<sup>25</sup>. Wel ondervond 19% van de respondenten werk-gerelateerde problemen in Nederland zoals een slechte behandeling door de werkgever (bejegening, te veel tijdsdruk), onvoldoende betaling of slechte accommodatieomstandigheden. Het bevestigt het beeld dat het meestal goed gaat op de Nederlandse arbeidsmarkt en dat de meeste bedrijven het beste voor hebben met arbeidsmigranten, maar dat misstanden wel degelijk voorkomen.

19 Slachtoffermonitor Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2014-2018, Kamerstukken II 2017/18, 28 628, nr. 161

20 Migrantenmonitor 2017, Kamerstukken II 2019/20, 29 544, nr. 950

21 CBS (2020). Dashboard arbeidsmarkt

22 Europese Commissie (2020). 2019 Annual report on intra-EU Labour Mobility

23 SEO Economisch Onderzoek (2018). De economische meerwaarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland.

24 SEO Economisch Onderzoek (2014). Grensoverschrijdend aanbod van personeel.

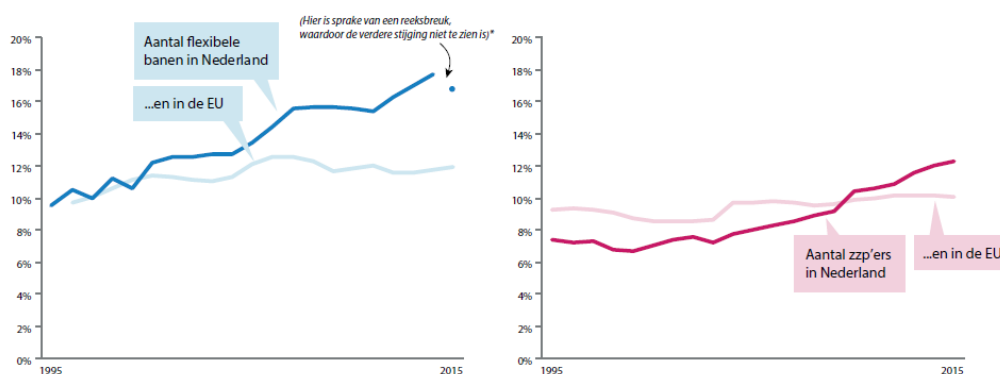
25 KANTAR POLSKA S.A. (2019). Report from the quantitative study on perception of the Netherlands as the country of economic emigration.

## 2.4.3

*Flexwerken en zzp'erschap*

Ooneerlijk werk limiteert zich niet alleen tot arbeidsmigranten, maar kan zich voordoen binnen de gehele beroepsbevolking o.a. in de vorm van gedwongen flexwerk en zzp'erschap (zie paragraaf 2.3.1.3). De verschuiving van werknemerschap naar flexwerken/zzp'erschap vindt plaats over het gehele spectrum van de arbeidsmarkt. Van alle werkenden in Nederland was in 2018 meer dan een derde (39%) niet in vaste dienst (zie Figuur 5.3, Bijlage 5). Het percentage werknemers met een flexibel contract is in de periode van 2003 tot en met 2018 toegenomen van 14% naar 22%, terwijl het percentage zelfstandigen ook is gestegen van 12% naar 16%.<sup>26</sup> Van het aantal zelfstandigen zijn 1,1 mln. (12%) zzp'er.<sup>27</sup> In vergelijking met andere Europese landen wijken deze ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt af (zie Figuur 2).

**Figuur 2: Aandeel flexibele banen (links) en zzp (rechts) stijgt sterker dan in andere Europese landen<sup>28</sup>**



Bron: Eurostat.

Noot: De cijfers van Eurostat wijken af van CBS-cijfers die elders in deze notitie worden beschreven. De linkerfiguur heeft alleen betrekking op tijdelijke arbeid, terwijl de rest van dit document ingaat op de bredere categorie 'flexibele arbeid'. Merk hierbij op dat de daling van het aandeel tijdelijke banen in 2015 in tegenspraak is met CBS-cijfers (zie Bolhaar et al. 2016). Er is in de Eurostatcijfers sprake van een reeksbreuk, waarvoor het CBS zijn cijfers heeft gecorrigeerd. Zonder die reeksbreuk is er geen sprake van een daling van het aandeel flexibele arbeid of tijdelijke arbeid.

Een stijging in het aandeel werkenden met een flexibel contract of zzp'ers betekent niet dat de omvang van oneerlijk werk toeneemt. Bij een groot deel van de werkgevers en opdrachtgevers wordt er immers naar de letter en geest van de wet gehandeld. Echter, een deel van deze groep voelt zich gedwongen te flexwerken of via een schijnconstructie zzp'er te zijn, en bevindt zich weldegelijk in een kwetsbare positie. Het feit dat Nederland circa. 2 miljoen laagopgeleiden met een flexibel contract/zzp'erschap telt en dat dit aantal sinds 2003 flink is toegenomen (zie Figuur 5.4, Bijlage 5), betekent echter wel dat daarmee het risico op oneerlijk werk is toegenomen.

<sup>26</sup> CBS Statline (2020), <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82646NED/table?dl=28DF8>

<sup>27</sup> OESO (2019). OECD Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work (Commissie Regulering van Werk).

<sup>28</sup> CPB (2016). Lusten en lasten ongelijk verdeeld, verklein verschillen vast, flex en ZZP.

### 3 Oplossingsrichtingen

Oneerlijk werk is geen nieuw verschijnsel, maar wel hardnekkig. In het (recente) verleden is op verschillende manieren ingezet op het terugdringen van oneerlijk werk. Variërend van de invoering van de (bestuursrechtelijke) handhaving van de Wml door de Inspectie SZW (2007), tot de ketenaansprakelijkheid uit de Wet aanpak schijnconstructies (2015). Recente initiatieven zijn de verhoging van het handhavingsketen van de Inspectie SZW met 50 miljoen euro en de Wet Arbeidsmarkt in balans (2020), die tot doel heeft om het verschil tussen werknemers met een vast en een flexibel dienstverband te verkleinen, onder andere door de positie van payrollers en oproepkrachten te versterken. In Europees verband kan gewezen worden op de recente herziening van de detacheringsrichtlijn, met het doel voor werknemers een gelijk loon voor hetzelfde werk te bewerkstelligen, en de oprichting van de Europese Arbeidsautoriteit (ELA).

Over de volle breedte van de arbeidsmarkt zijn dus initiatieven ontplooid om eerlijk werk te bevorderen (zie Bijlage 6 voor een uitgebreider overzicht). Deze maatregelen dragen bij aan het verbeteren van de positie van werkenden en het terugdringen van oneerlijke concurrentie. Uit de analyse blijkt echter dat oneerlijk werk vele verschijningsvormen kent en daardoor een veelkoppig monster blijkt dat steeds weer op nieuwe plekken opduikt, vaak aan de 'randen' van de (nieuwe) wetgeving. Dit wordt ook geïllustreerd met de risicofactoren in paragraaf 2.3 van dit rapport: variërend van de 'vluchtigheid' van malafide bestuurders (in de uitzendbranche), tot de toename van potentieel kwetsbare arbeidsmigranten op de Nederlandse arbeidsmarkt, de complexiteit in de regelgeving en de verscheidenheid aan partijen die hier toezicht op houden.

De omvang van oneerlijk werk is echter lastig vast te stellen. Hierdoor is tevens de proportionaliteit van maatregelen in dit rapport moeilijk te bepalen. Het is daarom van belang dat de Inspectie SZW investeert in het vergroten van de empirische kennis over het domein eerlijk werk<sup>29</sup>. Daarnaast onderstreept dit het belang voor gerichte maatregelen. Op basis van de genoemde risicofactoren in de analyse is de verwachting tegelijkertijd wel dat de kans op oneerlijk werk zal toenemen. De noodzaak om gericht naar aanvullende wegen te zoeken om oneerlijk werk tegen te gaan zal de komende jaren dan ook actueel blijven.

Oneerlijk werk blijft namelijk een divers fenomeen, dat niet alleen met generieke maatregelen kan worden aangepakt, maar (ook) om een gerichte aanpak vraagt, met maatregelen die zich op specifieke groepen en factoren richten. Dit kan bestaan uit maatregelen die zich richten op specifieke groepen, zoals de uitzendbranche, malafide bestuurders of kwetsbare arbeidsmigranten. Maar het kan ook gaan om maatregelen die zich richten op specifieke factoren, zoals stroomlijning van regelgeving of effectievere samenwerking tussen toezichthouders, of het vergroten van de empirische kennis over het domein eerlijk werk.

<sup>29</sup> Het onderzoek naar de capaciteit van de Inspectie SZW 'Werken met effect' (ABD Topconsult, 2016) en de 'Evaluatie handhaving arbeidswetten' (PWC, 2018) doen gelijksoortige aanbevelingen. Mede naar aanleiding hiervan is de Inspectie SZW vorig jaar gestart met het opstellen van de Monitor Eerlijk Werk (MEW) om meer inzicht te krijgen in de omvang van oneerlijk werk. Deze monitor, die naar verwachting in 2021 voor het eerst gepubliceerd wordt biedt de mogelijkheid om (i) de gevolgen van nieuw beleid (en beleidswijzigingen) gestructureerd in kaart te brengen, (ii) een 'evidence-based' instrumentenmix voor de handhaving te bouwen, en (iii) op consistente wijze aan de hand van kerncijfers over handhaving en de effecten van beleid te rapporteren (aan de Kamer).

Zoals ook in de recente rapporten over 'Het betere werk' (WRR, januari 2020) en 'In wat voor land willen wij werken?' (Commissie Regulering van Werk, januari 2020) ten aanzien van de arbeidsmarktvraagstukken in den brede terugkomt, is het voor een effectieve aanpak van oneerlijk werk op de langere termijn van belang niet alleen aan de knoppen van het huidige systeem te draaien, maar ook naar meer fundamentele (systeem)vraagstukken te kijken. De inrichting van de arbeidsmarkt en economie in het algemeen, heeft invloed op de positie van specifieke (kwetsbare) groepen op de arbeidsmarkt, voornamelijk aan de onderkant.

Dergelijke 'systeemvragen' zijn van belang voor de langere termijndiscussie over de arbeidsmarkt en economie die we willen in Nederland en Europa. Gelet op de taakopdracht van deze BMH ligt in de uitwerking van de oplossingsrichtingen in dit hoofdstuk het zwaartepunt op varianten die op de meer korte termijn een bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van eerlijk werk, met als uitgangspunt de risicofactoren voor oneerlijk werk die volgen uit actuele ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in het toezicht. Tegelijkertijd is één van de beleidsopties van dit rapport een maatschappelijk debat te voeren over de fundamentele vraag in wat voor land en economie we in Nederland willen werken, inclusief de vraag welke 'neveneffecten' (zoals 'oneerlijk werk' waar onder andere arbeidsmigranten en flexwerkers mee geconfronteerd worden) we hierbij acceptabel vinden.

Uitgangspunt bij de verschillende oplossingsrichtingen is dat oneerlijk werk niet met extra wetgeving of inspecties alleen kan worden bestreden. Naast de overheid - als systeemverantwoordelijke en toezichthouder - hebben werkenden, werkgevers, opdrachtgevers en consumenten ook een verantwoordelijkheid op dit vlak. In de oplossingsrichtingen wordt daarom gekeken naar een breed palet aan maatregelen dat de verschillende actoren op de arbeidsmarkt beter in staat stelt deze verantwoordelijkheid te nemen. Private keurmerken of gedragscodes kunnen hier ook een rol in spelen, door in hun ambities en normen de wet als uitgangspunt te nemen, maar niet als eindstation.

### **3.1 Afbakening oplossingsrichtingen**

Onerlijk werk is sterk verweven met andere wets- en aandachtsgebieden, zoals flexibele arbeid, kwaliteit van werk, arbeidsmarktdiscriminatie en sociale zekerheidsfraude. Deze onderwerpen kunnen dan ook van invloed zijn op de analyse van oneerlijk werk. Daarmee is de afbakening tussen oneerlijk werk en deze onderwerpen niet scherp te maken en zijn deze meegenomen in de analyse daar waar ze van invloed zijn. Tegelijkertijd is ook duidelijk dat de kern van deze onderwerpen echt een andere is dan de definitie van oneerlijk werk waar dit rapport zich op richt. Mede gelet op de taakopdracht van deze BMH en om overlap te voorkomen met andere brede maatschappelijke heroverwegingen (inclusieve samenleving, wendbare migratieketen, onbenut arbeidspotentieel), alsmede de Commissie Regulering van Werk, keren deze onderwerpen dan ook niet zelfstandig terug in dit hoofdstuk over de oplossingsrichtingen.

### **3.2 Twaalf oplossingsrichtingen**

Hieronder worden twaalf verschillende oplossingsrichtingen gepresenteerd, die bijdragen aan eerlijk werk, doordat ze de positie van kwetsbare werkenden verbeteren en oneerlijke concurrentie tussen werkgevers tegengaan, minimumvoorwaarden stellen aan de komst van kwetsbare buitenlandse werknemers en bijdragen aan de handhaving en naleving van wet- en regelgeving. Onder deze oplossingsrichtingen is een breed palet aan maatregelen uitgewerkt, die verder worden geconcretiseerd in fiches (zie Bijlage 4), waarbij elke maatregel nader wordt toegelicht en effecten, uitvoeringsaspecten en (mogelijke) budgettaire

consequenties worden beschreven<sup>30</sup>. De exacte effecten van deze maatregelen kunnen verschillen op sectorniveau, bijvoorbeeld omdat verschillende wettelijke definities van toepassing zijn op publieke of private werkgevers, of vanwege verschillende afspraken in sectorcao's. Deze maatregelen worden verder geconcretiseerd in fiches (zie Bijlage 4), waarbij elke maatregel nader wordt toegelicht en effecten, (eventuele) neveneffecten, uitvoeringsaspecten en (mogelijke) budgettaire consequenties ook worden beschreven.

### 3.2.1

#### *Vereenvoudigen en stroomlijnen van arbeidswetten*

Arbeidswetten kennen niet altijd eenduidige definities. De vraag welke regels van toepassing zijn, is daarnaast voor een deel afhankelijk van afspraken in een cao. Wanneer in de verschillende arbeidswetten (meer) uniforme definities worden gehanteerd bevordert dit de naleving en de handhaving van deze wetten, wat bijdraagt aan het tegengaan van oneerlijk werk. Meer op de lange termijn kan hierbij gedacht worden aan het invoeren van minimumnormen voor de verschillende wetten ten aanzien van loon en andere arbeidsvoorwaarden. Op korte termijn kan bij een stroomlijning van normen om de complexiteit te verminderen gedacht worden aan de invoering van een wettelijk (uniform) minimumuurloon, het uniformeren van het werkgeversbegrip in de verschillende arbeidswetten en het invoeren van een uniforme definitie van de urenadministratie voor de Wet minimumloon (Wml) en de Arbeidstijdenwet (Atw).

Het stroomlijnen van minimumnormen bevordert de naleving, omdat voor werkgevers en werkenden inzichtelijker is waar een werknemer recht op heeft. Dit bevordert de correcte beloning van werknemers en helpt oneerlijke concurrentie op loonkosten tegen te gaan. Het betekent tevens dat de arbeidswetten eenvoudiger te handhaven zijn voor de Inspectie SZW.

Vermindering van de complexiteit kan ook neveneffecten hebben. Omdat het minimumuurloon nu gebaseerd wordt op de duur van een voltijds werkweek in een sector (doorgaans tussen de 36 en 40 uur) betekent een uniform minimumuurloon dat de loonkosten in sommige sectoren kunnen stijgen of dalen (maximaal ca. 11%), afhankelijk van de vraag op welke normale arbeidsduur het minimumuurloon wordt gebaseerd. Bij uniformering van de definities in de verschillende arbeidswetten moet verder rekening worden gehouden met het feit dat de verschillende definities het gevolg zijn van de verschillende doelstellingen van de arbeidswetten. Bij uniformering van definities moeten de doelen van deze wetten voldoende gewaarborgd blijven.

### 3.2.2

#### *Herinrichting van de arbeidsmarkt: Commissie Regulering van Werk*

Oneerlijk werk kent verschillende vormen. Gedwongen zzp'erschap of werk op basis van flexibele contracten terwijl het werk structureel van aard is, zijn vormen die de afgelopen jaren nadrukkelijk onder de aandacht worden gebracht (bijv. in de discussie rondom de platformeconomie). De verscheidenheid aan contractvormen leidt tot concurrentie op arbeidsvoorwaarden waardoor werkenden niet genieten van bescherming en/of baan zekerheid die zij op basis van de aard van hun werk (d.w.z. een structurele dienstbetrekking) zouden verdienen. Zo betalen zelfstandigen niet mee aan, en hebben daarom geen recht op, de werknemersverzekeringen voor

<sup>30</sup> De exacte effecten van deze maatregelen kunnen verschillen op sectorniveau, bijvoorbeeld omdat verschillende wettelijke definities van toepassing zijn op publieke of private werkgevers, of vanwege verschillende afspraken in sectorcao's.

arbeidsongeschiktheid, ziekte en werkloosheid, terwijl structureel 'tijdelijke' flexkrachten minder baan-/inkomenszekerheid kennen.

Daarom stelt de Commissie Regulering van Werk voor om middels vier kernwaarden het functioneren van de arbeidsmarkt te borgen, nl.: wendbaarheid, wederkerigheid, weerbaarheid en duidelijkheid. Hiertoe roept zij onder andere op (i) het aantal (flexibele) contractvormen te reduceren en (ii) een breed, universeel fundament te bouwen waarop iedereen kan terugvallen. Door de verscheidenheid aan contractvormen te reduceren en minimale voorwaarden (i.e. werkloosheids-, ziekte-, arbeidsongeschiktheidsverzekering) aan alle werkenden te bieden kan concurrentie op basis van contractvormen worden tegengegaan. Tevens wordt de weerbaarheid van werkenden vergroot door hen te beschermen tegen de risico's van inkomensverlies door werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid.

Dit rapport focust op de vele vormen van oneerlijk werk waarbij een fundamentele analyse van de arbeidsmarkt (dat ten grondslag kan liggen aan oneerlijk werk) achterwege is gelaten vanwege het onderzoek van de Commissie Regulering van Werk. Desalniettemin onderschrijft de analyse van dit rapport de bovenstaande conclusies van de commissie en dienen deze maatregelen derhalve als belangrijke oplossingsrichting om oneerlijk werk tegen te gaan. De voorstellen van de commissie behoeven echter verdere uitwerking waarbij economische effecten, uitvoeringsaspecten en arbeidsmarkteffecten significant zijn en moeten worden meegenomen in de vormgeving van het beleid.

### 3.2.3

#### *Versterken van naleving en toezicht*

Toezicht en handhaving worden ingezet als middelen om de naleving van regels - en daarmee eerlijk werk, eerlijke concurrentie en een gelijk speelveld - te bevorderen. Naast repressieve maatregelen zoals boetes en de inzet van opsporing, maken ook preventieve maatregelen zoals handhavingscommunicatie, en samenwerking met andere diensten deel uit van het toezicht en de handhaving. Met risicogericht en informatie gestuurd toezicht door de Inspectie SZW en andere instanties worden de grootste risico's op eerlijk werk in kaart gebracht en worden toezicht en handhaving ingezet waar de risico's op oneerlijk werk het grootst zijn. Mede om die reden is de beschikbaarheid van informatie over de aard en omvang van eerlijk werk noodzakelijk.

Een mogelijkheid om de kennis over, en naleving van, arbeidswetten te bevorderen is de oprichting van een publiek loket waar werknemers en werkgevers terecht kunnen met vragen over de interpretatie van arbeidswetgeving en bemiddeling bij geschillen hierover. Een Geschillencommissie kan bijdragen aan de versterking van de kennispositie over rechten en plichten van zowel werkenden als werkgevers, waardoor vermeden kan worden dat misverstanden kunnen uitgroeien tot conflicten. Daarnaast kunnen ontstane geschillen of conflicten in een vroeg stadium worden aangepakt om erger te voorkomen. Een ingewikkelde en soms kostbare en voor de arbeidsrelatie belastende gang naar de civiele rechter kan hiermee vermeden worden. Voor zowel (kwetsbare) werkenden als werkgevers is dit een laagdrempelige manier om geschillen rond eerlijk werk in een vroeg stadium te beslechten.

Een maatregel die hiermee samenhangt maar nog een stap verder gaat op de ladder van preventie naar afschrikking en handhaving is het onaantrekkelijker maken van het niet of niet tijdig betalen van het loon. Nu al is het mogelijk voor werknemers om in dat geval via de civiele rechter een schadevergoeding te eisen. Deze kan

oplopen tot maximaal 50% van het gederfde loon. Het is mogelijk om dit maximum op 300% te stellen. Hiermee wordt het voor werkgevers aanzienlijk risicovoller om het verschuldigde loon niet of te laat betalen. Tevens zal de werknemer hierdoor een sterkere prikkel ervaren om zijn recht te halen door een civiele procedure te starten. Een andere maatregel die het moeilijker en risicovoller maakt om de wet niet na te leven is de introductie van een meldplicht voor aanvang van de werkzaamheden. België kent al geruime tijd een dergelijk systeem (Dimona). In Nederland kunnen werkgevers echter op dit moment gegevens over hun werknemers en het loon tot enkele weken na aanvang van de werkzaamheden melden bij de Belastingdienst en UWV via de zogenaamde loonaangifteketen. Inspecteurs van de Inspectie SZW constateren dat een onevenredig aantal werknemers en werkgevers tijdens een fysieke controle op de werkplek verklaart dat de werkzaamheden nog diezelfde dag zijn begonnen. Door een dienstbetrekking niet of pas na geruime tijd te melden wordt zwart gewerkt en worden sociale premies en belastingen ontdoken, daarnaast kan niet vastgesteld worden wanneer met het werk begonnen is en welk loon verschuldigd is. Om deze vorm van oneerlijk werk tegen te gaan kan de melding in de loonaangifteketen in de tijd naar voren worden gehaald, zodat een deel van de gegevens die samenhangen met de dienstbetrekking reeds voor aanvang van de werkzaamheden worden gemeld.

Werkgevers zijn primair verantwoordelijk voor goed werkgeverschap. Een juiste administratie maakt hier deel van uit en biedt de werkgever niet alleen inzicht in de bedrijfsvoering, maar is ook de belangrijkste bron voor toezichthouders om vast te stellen of de vereiste belastingen en premies zijn afgedragen en of het juiste loon betaald is. Als essentiële gegevens ontbreken of onjuist zijn, kost dit disproportioneel veel onderzoekscapaciteit. Voor de werknemer leidt dit vaak tot een patstelling: als het verschuldigde loon niet kan worden vastgesteld, kan geen nabetaling worden afgedwongen. Het is mogelijk om een omkering van de bewijslast te introduceren waarbij het ontbreken van een deugdelijke administratie – waardoor niet direct kan worden aangetoond of de relevante arbeidswetgeving is nageleefd – een zelfstandig beboetbaar feit wordt. Veruit de meeste werkgevers zullen hier geen gevolgen van ondervinden omdat het voeren van een juiste administratie voor hen vanzelfsprekend is.

De meest ernstige vorm van oneerlijk werk is arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin. Dit kan gepaard gaan met onderbetaling, zeer lange werktijden en slechte huisvesting. De Inspectie SZW en andere instanties lopen echter tegen situaties aan die op zichzelf onvoldoende aangrijppunten bieden voor een strafrechtelijk onderzoek, maar wel getuigen van zeer slecht werkgeverschap. Het gaat om situaties waarin werknemers worden geconfronteerd met intimidatie en (zeer) slechte arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden. Om dit tegen te gaan kan een bestuurlijke stillegging van de onderneming mogelijk worden gemaakt. Het doel van de stillegging is om de werkgever te stoppen en de werkenden te beschermen. Een belangrijke voorwaarde voor een dergelijke stillegging is dat het niet langer mag duren dan strikt noodzakelijk.

#### 3.2.4

##### *Samenwerking en informatie-uitwisseling in het toezicht*

Toezicht is woekeren met schaarse capaciteit. De Inspectie heeft berekend dat ze met haar huidige capaciteit 2% van de werkgevers kan controleren. Dit maakt het belangrijk niet alleen te kijken naar (het uitbreiden van) de toezichtscapaciteit, maar ook de huidige capaciteit effectiever in te zetten door betere informatie-uitwisseling en samenwerking tussen toezichthouders. Snellere uitwisseling van onderzoeksgegevens en actievere samenwerking draagt er aan bij dat

toezichthouders op het juiste moment de meest effectieve instrumenten inzetten en voorkomt dat ze langs elkaar heen werken (en bijvoorbeeld het zelfde bedrijf inspecteren voor arbeidswetten respectievelijk naleving van een cao, zonder dat men dit van elkaar weet).

Ook als er een gedegen wettelijke basis is voor informatie-uitwisseling en samenwerking in het toezicht komt dit in de praktijk niet altijd tot stand, onder andere doordat verschillende toezichthouders een verschillende maatschappelijke opdracht hebben. Het advies is daarom, in overleg met relevante partijen, een actieplan op te laten stellen dat de randvoorwaarden voor effectievere samenwerking in het toezicht vaststelt. Als onderdeel van dit actieplan kan een pilot met multidisciplinaire teams worden gestart, waarbij publieke en private toezichthouders in een taskforce samenwerken op deelonderwerpen, zoals de uitzendbranche of het wegtransport. Om effectievere samenwerking over de landsgrenzen te bevorderen wordt in het kader van dit actieplan verder gepleit voor de oprichting van een taskforce bij de Europese Arbeidsautoriteit (ELA), die zich specifiek richt op grensoverschrijdende schijnconstructies zoals postbusondernemingen.

Betere informatie-uitwisseling kan ook bevorderd worden door oprichting van een specifieke unit die relevante data verzamelt en proactief deelt met belanghebbende (publieke) organisaties in het domein van eerlijk werk. Een dergelijke aanpak, waarbij de onderzoekskracht van verschillende organisaties binnen één analyse unit gebundeld wordt, gaat verkoking tegen en bevordert daarmee de effectiviteit en efficiency van het toezicht op eerlijk werk. Om het risico-gestuurd toezicht van de Inspectie te verbeteren ten einde oneerlijk werk effectiever aan te pakken, kan de Inspectie directe toegang gegeven worden tot basisgegevens met betrekking tot arbeid en loon, in het bijzonder de Polisadministratie<sup>31</sup>. Door het verlenen van directe toegang tot de benodigde gegevens aan de Inspectie wordt het gebruik van vervuilde data verminderd en de wachttijd tot de beschikbaarheid van gegevens verkort. Het verwijderen van deze bureaucratische laag leidt tevens tot het efficiënter functioneren als één overheid.

### 3.2.5 *Europese maatregelen tegen oneerlijk werk*

Het vrij verkeer van werknemers en diensten in de EU levert een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie en welvaart. De komst van arbeidsmigranten via het vrij verkeer betekent voor verschillende sectoren een welkome aanvulling van arbeidskrachten, die met het Nederlandse aanbod niet altijd vervuld had kunnen worden<sup>32</sup>, maar vergroot ook de kans op oneerlijk werk. Hoewel de meerderheid van de werkenden uit andere EU-lidstaten in goede omstandigheden in Nederland woont en werkt is deze groep – voornamelijk aan de onderkant van de arbeidsmarkt – wel kwetsbaarder voor arbeidsuitbuiting en slechte werk- en leefomstandigheden dan Nederlandse werkenden. Om oneerlijk werk ten koste van arbeidsmigranten tegen te gaan, kan worden ingezet op het stellen van minimumvoorwaarden voor arbeidsmigranten en het aanscherpen of afschaffen van regelgeving (zie ook paragraaf 3.2.6 en 3.2.7) om oneerlijke concurrentie door de inzet van arbeidsmigranten tegen te gaan. Daarnaast kan worden gekozen voor de versterking van grensoverschrijdende handhaving en het maken van bilaterale

<sup>31</sup> CBS, Belastingdienst en UWV zijn gezamenlijk eigenaar van de Polisadministratie (de data uit de loonaangiftekanten). Alle werkgevers in Nederland zijn wettelijk verplicht aangifte te doen bij UWV en Belastingdienst over lonen die aan werknemers zijn betaald. De Belastingdienst gebruikt deze aangiftes voor de bepaling van de belastingafdracht, het UWV bepaalt er de premies en de aanspraken op de sociale verzekeringen mee en het CBS stelt er de statistieken van werkgelegenheid en lonen mee samen.

<sup>32</sup> SEO Economisch Onderzoek (2018). De economische meerwaarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland.



afspraken om gezamenlijk op te trekken tegen oneerlijk werk (zie ook paragraaf 3.2.4).

Een optie om de instroom van arbeidsmigranten beter te reguleren is op Europees niveau te pleiten voor het harmoniseren van de eisen aan tewerkstellingsvergunningen (TWV) voor werknemers uit landen van buiten de EU (zogenoemde derdelanders) zodat de afgifte van TWV wordt getoetst aan uniforme criteria die door de EU zijn vastgelegd. Ook kan ervoor gepleit worden om een tewerkstellingsvergunning (TWV) in te voeren voor derdelanders, die vanuit een andere EU-lidstaat naar Nederland (of een andere lidstaat) gedetacheerd worden. Deze maatregelen helpen te voorkomen dat derdelanders in Nederland gedetacheerd worden, terwijl ze als ze direct in Nederland een TWV hadden aangevraagd mogelijk niet door de arbeidsmarkttoets waren gekomen. De EU zou dan strengere regels hanteren voor arbeidsmigranten van buiten de EU, zodat enkel die arbeidsmigranten toegelaten worden waar binnen de EU-arbeidsmarkt in den brede een tekort aan is.

De meest vergaande maatregel, die regelmatig genoemd wordt, is de herinvoering van de verplichte tewerkstellingsvergunning voor werknemers uit andere EU-lidstaten. Dit betekent dat de mogelijkheid om als werkgever EU-burgers te werk te stellen opnieuw afhankelijk wordt van de vraag of er een aantoonbaar tekort aan Nederlandse arbeidskrachten is.

Nederland heeft veel baat bij de interne markt met open grenzen en gemeenschappelijke regels, niet alleen voor de export (van goederen, kapitaal, personen en diensten) naar andere EU-lidstaten<sup>33</sup>, maar ook omdat sommige sectoren zonder de inzet van EU-arbeidsmigranten een ernstig tekort aan personeel zouden hebben. Dit maakt dat er duidelijke economische nadelen zitten aan het herinvoeren van een verplichte TWV voor werknemers uit andere lidstaten, en in mindere mate voor derdelanders, ook omdat discussie over het vrij verkeer van werknemers zijn weerslag kan hebben op de andere 'vrijheden' van de interne markt (zoals goederen en kapitaal). Herinvoering van de TWV vergt daarnaast een wijziging van de EU-verdragen, waarvoor unanimiteit van de 27 lidstaten nodig is, wat deze maatregel niet erg kansrijk maakt, terwijl het Nederland wel veel politiek kapitaal op andere dossiers zal kosten. De optie om te pleiten voor aanscherping van het beleid ten aanzien van arbeidsmigranten uit derde landen lijkt daarmee een logischer stap maar kent als nadeel dat Nederland ruimte inlevert om haar eigen beleid te maken.

EU-werkgevers die hun werknemers in Nederland detacheren betalen de premies voor sociale zekerheid (onder voorwaarden) de eerste twee jaar in het zendende land, waardoor de werkgeverslasten voor de inlenende werkgever in Nederland lager kunnen liggen dan wanneer de premies hier zouden moeten worden afgedragen<sup>34</sup>. Vanuit het oogpunt van gelijke beloning en het tegengaan van concurrentie op loonkosten kan er daarom voor gekozen worden op Europees niveau te pleiten om de coördinatieverordening sociale zekerheid aan te passen, zodat voor werknemers die vanuit een andere EU-lidstaat in Nederland gedetacheerd worden vanaf de eerste werkdag in Nederland sociale premies moeten worden afgedragen.

<sup>33</sup> De interne markt levert de Nederlandse burger op jaarbasis ongeveer 1.500 euro op. CPB (2008), Bertelsman Stiftung (2019).

<sup>34</sup> Hoe groot de loonkostenverschillen tussen buitenlandse gedetacheerde en reguliere werknemers zijn is situatieafhankelijk. De kosten voor sociale- en bedrijfspensioenpremies van buitenlandse gedetacheerde werknemers kunnen soms lager zijn dan voor reguliere werknemers. Tegelijkertijd kunnen hier extra kosten voor het verblijf in Nederland tegenover staan, zoals huisvesting, vervoer en compensatie voor de hogere kosten van levensonderhoud (Kamerstukken II 2019/2020, 35 358, nr. 5).

Deze maatregel heeft waarschijnlijk een aanzienlijke stijging van de uitgaven binnen de sociale zekerheid tot gevolg. Werknemers die in Nederland worden gedetacheerd komen hierdoor direct onder het Nederlandse stelsel te vallen. Dat houdt in dat ze meteen AOW-rechten opbouwen en verzekerd zijn voor de werknemersregelingen zoals de WW en de WIA. De uitgaven aan deze regelingen nemen daardoor aanzienlijk toe, evenals de export ervan. Bovendien komen deze werknemers gelijk in aanmerking voor kinderbijslag en andere toeslagen en voorzieningen waar een gedetacheerde werknemer, zolang hij verzekerd is in het zendende land, nu geen recht op heeft. Hoe groot de stijging van sociale zekerheidsuitgaven zal zijn, is lastig in te schatten, omdat exacte gegevens over omvang van gedetacheerde werknemers op dit moment ontbreken. Het gaat echter wel om een potentieel grote groep: waarschijnlijk vele tienduizenden<sup>35</sup>. Voor een goede en gedegen besluitvorming is het daarom van belang de budgettaire (en andere) effecten van deze maatregel concreet in kaart te brengen.

### 3.2.6

#### *Verbeteren van huisvesting voor arbeidsmigranten*

Arbeidsmigranten die tijdelijk werk verrichten in Nederland hebben tijdelijke huisvesting nodig. Vaak wordt huisvesting aan arbeidsmigranten aangeboden door de werkgever, in veel gevallen een uitzendbureau. Dit wordt mede mogelijk gemaakt doordat werkgevers, mits voldaan is aan een aantal voorwaarden, tot 25% mogen inhouden op het minimumloon voor huisvestingskosten. Voor arbeidsmigranten die korte tijd in Nederland verblijven kan het prettig zijn dat de werkgever kwalitatief goede huisvesting faciliteert. Nadeel is wel dat dit de afhankelijkheid van de werkgever vergroot. Bij beëindiging van het dienstverband is de werknemer immers ook de huisvesting kwijt, waardoor arbeidsmigranten minder geneigd zijn hun beklag te doen over slechte werk- en/of leefomstandigheden. Wanneer de werkgever een prijs voor deze huisvesting vraagt die niet in relatie staat tot de kwaliteit kan dit daarnaast een manier zijn om de loonkosten te drukken en kan het aanbieden van huisvesting onderdeel zijn van het verdienmodel van de werkgever.

Slechte kwaliteit huisvesting van arbeidsmigranten draagt dus op verschillende manieren bij aan oneerlijk werk. Verbetering van de kwaliteit van de huisvesting van arbeidsmigranten kan voor een deel bevorderd worden door het woningaanbod voor tijdelijke arbeidsmigranten te vergroten en door het toezicht op de kwaliteit van huisvesting effectiever in te richten. De overheid kan hier een stimulerende rol in vervullen, bijvoorbeeld door een wettelijke basis te creëren voor het uitwisselen van signalen tussen de Inspectie SZW, gemeenten en private keurmerken over slechte huisvesting (zie ook paragraaf 3.2.4.), of door partijen bij elkaar te brengen voor een actieplan met concrete afspraken over nieuwe huisvesting<sup>36</sup>. De verantwoordelijkheid om dit tot een succes te maken ligt echter voor een belangrijk deel bij gemeenten, werkgevers en private keurmerken.

De meest effectieve manier waarop de Rijksoverheid direct kan bijdragen aan de (prijs-)kwaliteit van tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten is door aanvullende (strengere) voorwaarden te verbinden aan de mogelijkheid in te houden op het (minimum)loon voor huisvesting, zoals de voorwaarde dat arbeidsmigranten een bij

<sup>35</sup> In 2018 zijn er 126.000 A1-formulieren afgegeven (Europese Commissie, 2019), wat een indicatie geeft van het aantal personen dat in 2018 naar Nederland gedetacheerd is geweest. Dit cijfer is echter niet een-op-een gelijk aan het aantal werknemers dat gedetacheerd wordt. Er worden immers ook zelfstandigen in deze cijfers meegenomen en er kunnen voor één persoon in een jaar meerdere A1-verklaringen worden afgegeven. Met de meldingsplicht voor gedetacheerde werknemers, per 1 maart 2020, zal het in de toekomst inzichtelijker worden om hoeveel werknemers het gaat en in hoeverre ze aanspraak maken op sociale verzekeringen.

<sup>36</sup> Zie bijvoorbeeld de Nationale verklaring (tijdelijke) huisvesting EU-arbeidsmigranten uit 2012, Kamerstukken II 2011/2012, 29 407, nr. 146.

de duur van hun aanwezigheid in Nederland aansluitende huurovereenkomst krijgen. Hierdoor krijgen arbeidsmigranten beter inzicht hoe de kwaliteit van hun huisvesting zich verhoudt tot de prijs. Tevens biedt dit de mogelijkheid over slechte kwaliteit huisvesting contact op te nemen met de Huurcommissie.

Naast aanscherping kan overwogen worden de mogelijkheid in te houden voor huisvesting af te schaffen en/of te verbieden dat een werkgever tevens de huisvester van een arbeidsmigrant is. Voor beide opties geldt echter dat het de vraag is in hoeverre dit de afhankelijkheidsrelatie echt vermindert, zolang de arbeidsmigrant wel voor zijn werk in Nederland afhankelijk is van zijn werkgever. Wanneer de werkgever de kosten voor huisvesting niet meer mag inhouden op het loon heeft deze daarnaast nog steeds de mogelijkheid de arbeidsmigrant te vragen dit zelf over te maken, of contant te betalen, alleen is het dan niet meer wettelijk verplicht dit op de loonstrook te vermelden en hoeft de huisvesting niet meer gecertificeerd te zijn door een keurmerk. Niet alleen blijft de afhankelijkheidsrelatie dan in stand, er zijn ook minder waarborgen dat de arbeidsmigrant kwalitatief voldoende goede huisvesting krijgt.

### 3.2.7

#### *Aanscherpen of afschaffen van regelingen die oneerlijk werk mogelijk maken*

Nederland wordt gezien als een aantrekkelijk land om te werken. Een groot onderdeel van het aantrekkelijke vestigingsklimaat zijn wettelijke regelingen die zowel werkgevers als buitenlandse werknemers fiscale voordelen bieden ten einde zich hier te vestigen. Hoewel het merendeel van deze buitenlandse werknemers waarde toevoegen aan de Nederlandse economie, hebben sommige wettelijke regelingen onbedoelde effecten die nadelig zijn voor het gelijke speelveld tussen werkenden maar in sommige gevallen ook tussen werkgevers. Voorbeelden hiervan zijn de EU-coördinatieverordening sociale zekerheid, de (uitruilmogelijkheden in de) extraterritoriale kostenregeling (ETK-regeling) en de au-pair-regeling.

Arbeidsmigranten en hun werkgevers kunnen door middel van de ETK-regeling een onbelaste vergoeding krijgen voor de door hen gemaakte extraterritoriale kosten<sup>37</sup> van de werknemer doordat werkgever en werknemer een lager brutoloon overeenkomen in ruil voor een netto (onbelaste) ETK-vergoeding. In de praktijk wordt (het uitruilen in) de ETK-regeling soms als oneerlijke concurrentie op loonkosten ervaren. Voor de werkgever is het immers duurder om voor hetzelfde nettoloon een Nederlandse werknemer in dienst te nemen (omdat sociale zekerheidspremies afhankelijk zijn van het belastbaar inkomen). Om oneerlijke concurrentie op loonkosten tegen te gaan, kan overwogen worden de ETK-regeling af te schaffen, of om de regeling aan te scherpen, bijv. door middel van het introduceren van een salarishoofdsom zodanig dat deze regeling alleen openstaat voor werknemers met een bepaald salaris, of het onbelast uitruilen van de ET-kosten af te schaffen.

Op grond van de zogenoemde 'au-pair regeling' mogen derdelanders tussen de 18 en 30 jaar onder bepaalde voorwaarden voor maximaal 1 jaar naar Nederland komen om kennis te maken met de Nederlandse cultuur en samenleving als au pair. Het gastgezin geeft de au pair een maximale vergoeding van 340 euro per maand, waarvoor de au pair maximaal 30 uur per week licht huishoudelijke taken verricht. Er is een risico dat deze regeling leidt tot oneigenlijk gebruik waarbij jongeren uit derde landen worden ingezet als huishoudster of 24-uursoppas en er derhalve geen sprake is van culturele uitwisseling, maar een dienstverband. Dat betekent dat deze

<sup>37</sup> Kosten voor het tijdelijke verblijf in het buitenland, zoals (dubbele) huisvesting, vervoerskosten van en naar het land van herkomst en extra kosten voor levensonderhoud.

'au pairs' eigenlijk recht hebben op het wettelijk minimumloon in plaats van de vergoeding van 340 euro per maand. Om onderbetaling door misbruik van de au pairregeling tegen te gaan, kan ervoor worden gekozen deze af te schaffen. Een minder vergaande optie is de regeling aan te scherpen, om misbruik te voorkomen.

### 3.2.8

#### *Hardere aanpak van malafide bestuurders*

De Inspectie SZW en sociale partners geven aan dat er een groep malafide bestuurders is, vaak in de uitzendbranche, die met het huidige instrumentarium moeilijk aan te pakken is voor het overtreden van arbeidswetten. Dit vergroot de kans dat werknemers slachtoffer zijn van oneerlijk werk en ondermijnt het gelijke speelveld voor werkgevers. Belangrijke oorzaak dat malafide bestuurders lastig aan te pakken zijn is dat sprake is van zogeheten 'vluchtig ondernemerschap'.

Een eerste belangrijke maatregel om vluchtig ondernemerschap tegen te gaan is het voorkomen van faillissementsfraude via turboliquidaties. Hiertoe wordt door de Minister van Rechtsbescherming een wetswijziging opgesteld, die in de loop van 2020 voor consultatie wordt aangeboden.

Een tweede maatregel die kan helpen om 'vluchtige veelplegers' aan te pakken is het bundelen van informatie en instrumenten van verschillende toezichthouders voor de gerichte aanpak van een 'top 100' van malafide bestuurders, waar de verschillende toezichthouders (zowel publiek als privaat) zich effectiever op gaan richten, naar analogie van de 'top 600' aanpak van de gemeente Amsterdam. Uit de toezichtspraktijk komt naar voren dat de groep malafide bestuurders relatief klein is, wat een gefocuste aanpak lonend kan maken voor de aanpak van oneerlijk werk.

In samenhang met deze maatregelen kan verder gekeken worden naar het uitbreiden van de mogelijkheden om via civiel- of strafrechtelijke weg een bestuursverbod op te leggen, zodat dit vaker toegepast kan worden voor overtreders. Bijvoorbeeld door extra financiering, of door regelgeving voor het delen van informatie van de Inspectie SZW met een curator. Een andere optie is de invoering van een bestuursrechtelijk bestuursverbod dat effectief is voor het domein van arbeidswetten. Een bestuursverbod heeft tot gevolg dat bestuurders gedurende een bepaalde periode geen bestuurder van een bedrijf meer mogen zijn. Daarmee wordt voorkomen dat zij via nieuwe rechtspersonen hun activiteiten kunnen voortzetten.

Een bestuursrechtelijk bestuursverbod maakt het voor de Inspectie SZW mogelijk om notoire veelplegers een bestuursverbod op te leggen, zonder tussenkomst van de rechter. Dit verbod kan daarom enkel worden ingevoerd mits wordt voorzien in voldoende waarborgen voor rechtsbescherming van de bestuurder.

Met het oog op de hardere aanpak van malafide werkgevers is in het verleden ook gekeken naar de mogelijkheid boetes voor overtreding van arbeidswetten te verhogen. Uit (recente) jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is naar voren gekomen dat het generiek verhogen van boetes met het doel een specifieke groep aan te pakken, geen standhoudt bij de rechter, omdat je daarmee ook andere groepen raakt. Sindsdien is het beleid dat in bepaalde omstandigheden weliswaar hogere boetes kunnen worden opgelegd, maar het lastig is gebleken malafide werkgevers hierdoor in alle gevallen aan te pakken, omdat de daadwerkelijke hoogte van de boete afhankelijk is van de ernst van de overtreding. Het is verder de vraag in hoeverre notoire veelplegers zich laten afschrikken door hogere boetes, omdat men vanwege het genoemde 'vluchtig ondernemerschap' het

betalen van de boetes vaak weet te ontlopen. Een aanpak via meer gerichte maatregelen, zoals hierboven genoemd, ligt daarom meer voor de hand.

De maatregelen uit deze paragraaf hebben ook samenhang met de maatregelen die in de volgende paragraaf worden genoemd voor het verbeteren van de kwaliteit van de uitzendbranche, zoals extra voorwaarden voor het oprichten van een uitzendbureau.

### 3.2.9

#### *Malafiditeit in de uitzendbranche*

In het project Aanpak Malafide Uitzendbureaus (AMU)<sup>38</sup> zijn een aantal kenmerken geïdentificeerd die de uitzendbranche specifiek kwetsbaar maken voor oneerlijk werk: partijen in de uitzendketen hebben vanuit economisch motief baat bij het ontduiken van de regels; de positie van uitzendwerknemers is zwakker; er is sprake van complexe samenwerkingsverbanden (ook grensoverschrijdend); vluchtigheid van ondernemingen en kortstondige arbeidsrelaties. Nog steeds wordt malafiditeit/oneerlijk werk in de uitzendbranche door het kabinet, maar ook door sociale partners in de sector, gekwalificeerd als een 'hardnekkig probleem'.

Om eerlijk werk in de uitzendbranche te bevorderen kan gedacht worden aan frequenter en steviger toezicht op naleving van uitzendwetgeving. Dit kan door het aantal inspecteurs en inspecties dat zich specifiek richt op de uitzendbranche te vergroten. Ook kan gekeken worden naar aanvullende handhaving op uitzendwetgeving, zoals de mogelijkheid dat de Inspectie SZW een bestuurlijke boete oplegt bij overtreding van het artikel dat bepaalt dat werknemers en uitzendkrachten voor hetzelfde werk (grotendeels) hetzelfde beloond moeten worden.

Om eerlijk werk in de uitzendbranche te bevorderen kan verder gedacht worden aan aanscherping van de wetgeving om schijnconstructies met uitzendkrachten tegen te gaan. Dit kan bijvoorbeeld door een verbod op het 'doorlenen' van uitzendkrachten, zodat helder is hoe de verantwoordelijkheden (o.a. voor correcte betaling van de werknemer) in de uitzendketen liggen.

Een derde optie om malafiditeit in de uitzendbranche aan te pakken is het invoeren van barrières om uitzendbureaus op te richten, zoals het storten van een waarborgsom die kan worden ingezet als boetes van Inspectie SZW niet betaald worden, of er sprake is van achterstallig loon. Ook kan hierbij gekeken worden naar het opleggen van aanvullende eisen bij oprichting van een uitzendbureau (zoals een VOG en in het uiterste geval toetsing op grond van de wet Bibob).

Een optie die in dit kader ook regelmatig ter sprake komt is de herinvoering van een vergunningsplicht voor uitzendbureaus. De vergunningplicht is in 1998 afgeschaft omdat destijds geconcludeerd werd dat een vergunningstelsel malafiditeit onvoldoende kon voorkomen terwijl het wel veel administratieve lasten voor bedrijven en de overheid tot gevolg had<sup>39</sup>. Ook betekent dit dat het huidige private SNA-keurmerk voor de uitzendbranche komt te vervallen. Deze variant is daarom niet apart uitgewerkt in dit rapport.

Meer en steviger handhaving, aanscherping van de wetgeving en het opwerpen van barrières hebben als voordeel dat de uitzendbranche 'schoner' wordt, omdat er minder malafide bedrijven toetreden en de pakkans vergroot wordt. Dit draagt bij

<sup>38</sup> Kamerstukken II 2013/2014, 17 050, nr. 473

<sup>39</sup> Kamerstukken II 2019/2020, 29 861, nr. 48

aan de correcte beloning van werknemers in de uitzendbranche en gaat oneerlijke concurrentie door malafide uitzendbureaus tegen. Mogelijk neveneffect hiervan kan wel zijn dat malafide inleners van uitzendkrachten andere wegen zullen zoeken voor de oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden, zoals schijnzelfstandigheid. Strengere vereisten voor de oprichting van een uitzendbureau, met als zwaarste maatregel een waarborgsom, leveren daarnaast administratieve lasten op. Voor kleinere ondernemers kan dit een serieuze barrière betekenen om een uitzendbureau op te richten. De invoering van de bestuurlijke handhaving van de loonverhoudingsnorm betekent een verandering ten opzichte van het huidige systeem, waarbij de handhaving van arbeidsvoorwaarden uit cao's momenteel primair de verantwoordelijkheid is van cao-partijen.

In dit rapport ligt de focus op het beperken van oneerlijk werk binnen het huidige uitzendregime. Een eventuele stelselwijziging waarbij het uitzendregime herzien wordt, is daarbij niet meegenomen, maar zou wel een bijdrage kunnen leveren aan het beperken van oneerlijk werk in de uitzendsector. Zie daarvoor ook het rapport van de Commissie Regulering van Werk dat onlangs is verschenen.

### 3.2.10

#### *De overheid borgt Eerlijk Werk ook als opdrachtgever*

De Rijksoverheid heeft voor Eerlijk Werk de verantwoordelijkheid om beleid te ontwikkelen dat helpt bij het tegengaan van oneerlijk werk. Het overgrote deel van de in dit hoofdstuk gepresenteerde oplossingen gaat over dit beleid en over hoe het toezicht hierop goed te organiseren. Er is echter ook een andere verantwoordelijkheid te benoemen, namelijk die van opdrachtgever en werkgever. Ook in deze hoedanigheid rust er een verantwoordelijkheid om Eerlijk Werk te borgen: *'practice what you preach'*. Met het inkoopvolume van de Rijksoverheid (ca. 11,2 mld. euro) kan immers potentieel een grote impact worden gemaakt. Borging is de facto geregeld voor naleving van wettelijke en bovenwettelijke regelingen, maar wellicht nog belangrijker is de voorbeeldfunctie die de Rijksoverheid heeft door dit onderwerp mee te nemen bij de inkoop en het uitzetten van opdrachten.

Daarom staat in Thema 10 Variant 1 (in Bijlage 4) uitgewerkt hoe de overheid Eerlijk Werk een plek kan geven in de inkoop. Dat kan door bij het selecteren en gunnen van contracten hier aandacht aan te besteden, maar ook door afgesloten contracten goed te monitoren en inkopers hiervoor extra kennis op te laten ontwikkelen. Specifiek voor de branches schoonmaak, glazenwassers, beveiliging, contractcatering en (project)verhuizers is de Brede Code Verantwoordelijk Marktgedrag ontwikkeld om de verantwoordelijkheid van afnemers en leveranciers op sociaal verantwoord gedrag te stimuleren. Dit is een positieve stimulans voor Eerlijk Werk. De Rijksoverheid heeft deze code reeds ondertekend, maar er is winst te behalen door ondertekening ook te stimuleren bij decentrale overheden, semipublieke organisaties en staatsdeelnemingen (zie Thema 10 Variant 2 in Bijlage 4). Naast beperkte extra benodigde capaciteit is het vooral voor Variant 1 van belang om het concept Eerlijk Werk goed te definiëren zodat ook in contracten kan worden vastgelegd wat verwacht wordt van een leverancier. Net zoals voor private partijen geldt hierbij ook voor publieke opdrachtgevers dat de geldende wet- en regelgeving het beginpunt, maar niet het eindstation hoeft te zijn van de te formuleren ambities in het bevorderen van eerlijk werk.

### 3.2.11

#### *Verbeteren van de informatiepositie van consumenten en werkgevers*

Consumenten en werkgevers kunnen zich bij hun keuze tussen producten en diensten moeilijk vergewissen van de mate van eerlijk werk in de vervaardiging van het product of de dienstverlening. Omdat zij niet weten welke (fatsoens)normen

hierbij worden gehanteerd, beschikken zij niet over voldoende informatie om een weloverwogen keuze te maken tussen verschillende producten en diensten. Dit belemmert hen bij het nemen van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid en het stellen van minimale fatsoensnormen in onze samenleving.

Om een maatschappelijk bewuste keuze te maken, moet de informatievoorziening aan consumenten en werkgevers verbeteren. Hiertoe draagt dit rapport drie specifieke maatregelen aan, nl.: door als overheid (1) het gebruik van keurmerken voor eerlijk werk te stimuleren, (2) boetebesluiten en waarschuwingen van de Inspectie uit te breiden en inzichtelijker te maken, en (3) het met naam en toenaam benoemen van grote overtreders bij grote boetebesluiten van de Inspectie om maatschappelijk bewustzijn te creëren.

Deze oplossingsrichtingen kunnen zonder additionele uitgaven maatschappelijk bewustzijn (en impact) creëren over de problematiek rondom oneerlijk werk en zijn door hun simpliciteit tevens op korte termijn realiseerbaar. Gegeven de verscheidenheid aan problemen rondom oneerlijk werk en het feit dat het persoonsafhankelijk is wat men als oneerlijk percipieert, behoudt deze oplossingsrichting de keuzevrijheid van de burger in haar productkeuze maar biedt het haar weldegelijke handvaten om haar maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen.

### 3.2.12

#### *Het maatschappelijk debat over de Nederlandse werkenden en lage lonen-sectoren*

Uit de analyse blijkt oneerlijk werk in de basis een neveneffect te zijn van de structuur van de economie en bijbehorende wet- en regelgeving ter bevordering van deze groeiende economie. Ook is duidelijk dat deze ongewenste neveneffecten zich voornamelijk voordoen bij banen met lage lonen. De internationalisering van de economie, het vrije verkeer van personen in de Europese Unie met de bijbehorende arbeidsmigratie, het faciliteren van flexwerken en zzp-schap zijn enkele van de vele fundamentele veranderingen in afgelopen jaren die bijdragen aan een grotere kans op oneerlijk werk met name bij deze banen (aan de onderkant van de arbeidsmarkt). Omdat deze ontwikkelingen ook vele voordelen hebben voor de Nederlandse economie, is het van belang dat de problematiek rondom oneerlijk werk integraal wordt gezien.

Eén van de adviezen van dit rapport is om op korte termijn een breed maatschappelijk debat te voeren. De centrale vraag voor de Nederlandse samenleving in dit debat zal zijn: In wat voor land willen wij werken? De Commissie Regulering van Werk stelde deze vraag in het kader van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, maar in dit rapport is uiteengezet waarom deze fundamentele vraag verder gaat dan de arbeidsmarkt. Is het namelijk wenselijk dat een deel van de Nederlandse economie vrijwel geheel afhankelijk is van arbeidsmigranten, die grotendeels in het onderste segment van de arbeidsmarkt werken? Hoe groot is de toegevoegde waarde van deze activiteiten voor de Nederlandse burger? Moet wij willen dat dergelijke lage lonen-sectoren zich in Nederland vestigen, als zij alleen concurrerend kunnen zijn door de loonkosten te drukken? En kunnen wij onze fatsoensnormen voor werkenden ook in deze sectoren borgen?

Het doel van dit debat is om als Nederlandse samenleving te komen tot breed gedragen minimumnormen en -waarden voor werkenden in Nederland. Dit kan zich manifesteren in concrete uitgangspunten ten aanzien van vaste/flexibele arbeidskrachten, zzp'ers, het sociaal vangnet, het (arbeids)migratievraagstuk, de internationale (economische) ontwikkelingen, enz. Maatregelen op verschillende

beleidsterreinen kunnen vervolgens aan de hand van deze uitgangspunten worden geëvalueerd om de gedeelde normen en waarden in het beleid te borgen.

### 3.3 **Budgettaire consequenties van de oplossingsrichtingen**

De gepresenteerde oplossingsrichtingen variëren niet alleen in de wijze waarop oneerlijk werk wordt getracht tegen te gaan, maar ook in de financiële consequenties van de maatregelen. In deze paragraaf worden de budgettaire consequenties specifiek voor de Rijksoverheid toegelicht. Hierbij zijn de uitgewerkte maatregelen opgedeeld in drie categorieën, namelijk: (1) budget-neutrale maatregelen, (2) intensiveringen, en (3) besparingen. Om de budgettaire consequenties van de maatregelen in perspectief te plaatsen én om te voldoen aan de te verkennen intensiverings- en besparingsopties uit de taakopdracht<sup>40</sup>, gebruiken we de financiële grondslag van de BMH. Dit betreft het budget van Inspectie SZW en de kosten van de extraterritoriale kosten (ETK) regeling. Omdat de extraterritoriale kosten niet worden gerapporteerd door werkgevers, is het niet mogelijk om de kosten van de ETK-regeling in kaart te brengen. Derhalve is besloten de financiële grondslag van de taakopdracht af te bakenen tot het budget van de Inspectie ten behoeve van eerlijk werk. Dit bedraagt circa 75 mln. euro. vanaf 2022 wanneer de extra middelen ter versterking van de handhavingsketen van de Inspectie SZW uit het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-III structureel beschikbaar zijn.<sup>41</sup>

#### 3.3.1 *Budgetneutrale maatregelen*

Een groot deel van de maatregelen<sup>42</sup> zijn wetmatig van aard (het vereenvoudigen van regelgeving, bieden van wetmatige handhavingsinstrumenten voor toezichthouders, het borgen van minimumnormen voor arbeid en huisvesting in de wetgeving) of zien toe op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van overheid, consument en werkgever. Deze budgetneutrale maatregelen hebben geen (directe) budgettaire effecten voor de Rijksbegroting. Waar maatregelen een extra taak voor de Inspectie, Belastingdienst of andere uitvoeringsorganisatie of departement voorzien, kan dit leiden tot een herprioritering binnen de huidige middelen. De daadwerkelijke kosten voor de uitvoering/handhaving van deze maatregelen worden aan de hand van uitvoeringstoetsen bepaald en zijn dus voor deze maatregelen naar verwachting marginaal.

#### 3.3.2 *Intensiveringen*

Voor een vijftal maatregelen zijn (initiële) investeringen van de Rijksoverheid voorzien. Deze intensiveringen hebben voornamelijk betrekking op de (additionele) capaciteit voor nieuwe taken en doelstellingen voor organisaties. De Geschillencommissie (Thema 3, Variant 4), de Analyse-unit (Thema 4, Variant 2), het multidisciplinaire team tegen de top-100 malafide bestuurders (Thema 8, Variant 1) en de uitbreiding van de Inspectie (Fiches t.b.v. financiële paragraaf, Variant 1) vergen investeringen in capaciteit. Bij de uitbreiding van de Inspectie-capaciteit komen investeringen in IT- en datafaciliteiten bij om het informatie-gestuurd werken binnen de Inspectie verder te versterken en daarmee zowel de efficiëntie als de effectiviteit van de Inspectie te verbeteren.

<sup>40</sup> Zie uitgewerkte maatregelen in bijlage 4 onder 'Fiches t.b.v. financiële paragraaf'

<sup>41</sup> In 2020 is het budget van de Inspectie SZW (waaronder apparaatskosten ondergebracht bij SZW) met ca. 31 mln. euro verhoogd t.o.v. 2017. In 2021 en 2022 worden hier respectievelijk 7 en 12 mln. euro aan toegevoegd zodat de Inspectie SZW in 2022 structureel 50 mln. euro extra budget heeft (t.o.v. 2017).

<sup>42</sup> Zie Bijlage 7 voor een onderverdeling naar budget-neutrale maatregelen, intensiveringen en besparingen.



Naast directe financiële effecten hebben sommige maatregelen ook indirect budgettaire consequenties voor de Rijksbegroting. Dergelijke maatregelen zijn de aanpassing van de coördinatieverordening sociale zekerheid (5.3) en Eerlijk Werk in aanbestedingen van de Rijksoverheid (Thema 10, Variant 1). Omdat het aantal aanbestedingen op de laagste prijs (ten koste van eerlijk werk) niet bekend is, kunnen de extra kosten van gunning op Eerlijk Werk niet in kaart worden gebracht. De kosten van aanbestedingen door de Rijksoverheid kunnen echter weldegelijk stijgen door het prijsopdrijvende effect van deze maatregel. De aanpassing van de coördinatieverordening sociale zekerheid zorgt ervoor dat gedetacheerde derdelanders de Nederlandse premies gaan betalen en daardoor ook aanspraak kunnen maken op de sociale voorzieningen in Nederland. Hoe groot de stijging van sociale zekerheidsuitgaven zal zijn, is lastig in te schatten, omdat exacte gegevens over omvang van gedetacheerde werknemers op dit moment ontbreken. Het kan echter wel om een significante stijging in de sociale zekerheidsuitgaven gaan vanwege een potentieel grote groep: waarschijnlijk vele tienduizenden<sup>43</sup>. Voor een goede en gedegen besluitvorming is het daarom van belang de budgettaire (en andere) effecten van deze maatregel concreet in kaart te brengen.

### 3.3.3 *Besparingen*

Dit rapport biedt handelingsperspectieven in de vorm van twaalf verschillende oplossingsrichtingen om oneerlijk werk tegen te gaan. Twee van deze maatregelen resulteren in besparingen op de Rijksbegroting, namelijk het financieren van de Inspectie door de markt (Thema 4, Variant 4) en het aanscherpen of afschaffen van de ETK-regeling (Thema 7, Variant 1). Het aanscherpen, de mogelijkheid tot uitruilen, of het in zijn geheel afschaffen van de ETK-regeling zorgt ervoor dat extraterritoriale kosten niet onbelast kunnen worden vergoed waardoor het belastbaar loon van arbeidsmigranten en/of de loonkosten van de werkgever hoger zullen zijn dan in de huidige situatie. Hoewel vrijwel zeker is dat dit de Rijksoverheid meer belasting- en premie-inkomsten zal opleveren, is niet te zeggen van welke orde van grootte de inkomsten zullen zijn. Het is namelijk niet bekend hoeveel aan extraterritoriale kosten momenteel onbelast wordt vergoed omdat werkgevers niet verplicht zijn dit in de loonaangifteketen te rapporteren.

Het financieren van de (gehele<sup>44</sup>) Inspectie door de markt levert een structurele besparing van ca. 150 mln. euro op. Deze maatregel bevordert eerlijk werk door de consequenties van de mate van oneerlijk werk in een sector bij de werkgevers te leggen en hen daardoor financieel te prikkelen om actie te ondernemen tegen oneerlijk werk in hun sector. Hierbij betalen risico-sectoren naar verhouding een groter deel van de kosten van de Inspectie dan sectoren die zich kenmerken door goed werkgeverschap. Deze oplossingsrichting kan mogelijk druk leggen op de onafhankelijkheid van de Inspectie.

<sup>43</sup> In 2018 zijn er 126.000 A1-formulieren afgegeven (Europese Commissie, 2019), wat een indicatie geeft van het aantal personen dat in 2018 naar Nederland gedetacheerd is geweest. Dit cijfer is echter niet een-op-een gelijk aan het aantal werknemers dat gedetacheerd wordt. Er worden immers ook zelfstandigen in deze cijfers meegenomen en er kunnen voor één persoon in een jaar meerdere A1-verklaringen worden afgegeven. Met de meldingsplicht voor gedetacheerde werknemers, per 1 maart 2020, zal het in de toekomst inzichtelijker worden om hoeveel werknemers het gaat en in hoeverre ze aanspraak maken op sociale verzekeringen.

<sup>44</sup> Het is ook mogelijk om een deel van de Inspectie te laten financieren door de markt. Zie Thema 4 Variant 4 in Bijlage 4.

In het geval dat er wordt gekozen om te bezuinigen op het budget van de Inspectie SZW, biedt dit rapport ook inzicht in mogelijkheden hiertoe<sup>45</sup>. Het fiche *Herprioriteren van inspecties binnen risico-gestuurd toezicht (-20%-variant)*<sup>46</sup> schetst hiervoor de keuzes en de bijbehorende consequenties. Deze besparingsoptie bevordert de naleving van eerlijk werk niet maar biedt de mogelijkheid om negatieve consequenties van een lager budget voor eerlijk werk te mitigeren. Zo is het mogelijk om binnen het risicogericht toezicht op eerlijk werk nog sterker te focussen op een beperkt aantal hoge-risicosectoren. Deze herprioritering betekent een inperking van het aantal programma's (de breedte) en/of de intensiteit van inspecties (de diepte). De nadruk van de toezicht en handhaving komt te liggen op de data-analyse die ten grondslag ligt aan het risicogericht toezicht.

<sup>45</sup> In de motie Sneller c.s. (Kamerstukken II 2018/19, 35 095, nr. 10) wordt de minister van Financiën verzocht "ter voorbereiding op een volgende neergaande conjunctuur of economische crisis effectieve beleidsopties en hervormingen, bestaand uit zowel plussen als minnen, in kaart te brengen gegeven de ervaringen uit het verleden bij brede heroverwegingen...".

<sup>46</sup> Zie Fiches t.b.v. financiële paragraaf, Variant 2 in Bijlage 4.

## Bijlage 1 – Taakopdracht van BMH 4 Eerlijk Werk

### Inleiding

- Een helder en geloofwaardig minimumloon is een belangrijk fundament in de Nederlandse arbeidsmarkt, omdat het niet alleen zwaksten op de arbeidsmarkt beschermt, maar ook zorgt voor een reële prikkel om aan het werk te gaan voor mensen aan de onderkant en daarmee voorkomt dat mensen in een uitkering opgesloten raken. Ook het naleven van (al dan niet algemeen verbindend verklaarde) cao's en regels voor gelijk loon voor uitzendkrachten zorgt voor een gelijk speelveld tussen bedrijven en voorkomt oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden.
- Traditioneel stoelt de handhaving op onderbetaling op tegengestelde prikkels tussen werkgever en werknemer, voor signalering en vaststellen van overtredingen. Deze tegengestelde prikkels lijken nu af te kalven, door twee parallelle ontwikkelingen:
  - De interne markt en het vrije verkeer van personen hebben binnen de EU geleid tot een omvangrijke arbeidsmigratie. EU-burgers zijn bereid om hier te werken onder het Nederlandse minimumloon. Werkgevers en werknemers hebben dan een gedeelde prikkel tot onderbetaling, waardoor handhaving zeer moeilijk is.
  - In het algemeen verschuift de machtsbalans tussen werknemers en werkgevers aan de onderkant in de richting van de werkgever. Dit bemoeilijkt ook de handhaving.
- Dit hindert zowel de arbeidsmarkt als de concurrentieverhouding tussen ondernemers. Burgers ervaren hun arbeidsmarktvooruitzichten en omgeving als minder zeker en beschermd, ook als het hen niet rechtstreeks raakt. Dit ondermijnt het draagvlak van sociale voorzieningen en draagt bij aan het maatschappelijk onbehagen zoals bijvoorbeeld het SCP dat signaleert. Daarnaast zien ondernemers die zich aan de regels houden, zich met een ongelijk speelveld geconfronteerd als concurrenten een lager kostenniveau hebben door onderbetaling.
- De kwetsbaarheid van arbeidsmigranten wordt nog versterkt als zij voor hun huisvesting en vervoer afhankelijk zijn van werkgever of intermediair, en regelmatig zijn zij in het geheel niet verzekerd voor ziektekosten, sociale verzekeringen en pensioen.
- Arbeidsmigratie heeft ook ingrijpende gevolgen voor de landen van herkomst (de woonlanden) van de arbeidsmigranten. Zowel positief als negatief.

### Opdracht aan de werkgroep

Om de ondermijning van bestaande arbeidswetgeving tegen te gaan wordt de werkgroep gevraagd diverse beleids- en uitvoeringsopties in beeld te brengen conform de uitgangspunten zoals vastgelegd in de Kamerbrief 'reactie motie Sneller c.s. d.d. 19 december 2018' van 3 april 2019. Daarnaast neemt de werkgroep waar relevant de dwarsdoorsnijdende thema's zoals genoemd in de Kamerbrief mee in de analyse en varianten.

### Hoofdvragen

1. Welke factoren dragen bij aan het ontstaan van onderbetaling en een ongelijk speelveld en in hoeverre faciliteert de huidige wet- en regelgeving deze? Hierbij is ook aandacht voor hoe dit in andere landen wordt opgepakt.
2. Waar gaat nu goed en wat moet beter in de samenwerking tussen publieke en private actoren, in wet- en regelgeving en bij handhaving en toezicht, die bijdragen aan het ontstaan van misstanden en uitbuiting? Wat zijn de oorzaken en wat is nodig om de diverse uitvoerders, toezichthouders en private actoren meer in gezamenlijkheid te laten optreden, de gaten te dichten en hen effectiever te laten zijn?

Hierbij wordt in brede zin in ieder geval gekeken naar terreinen als huisvesting, mensenhandel, minimumuurloon en de betrokken actoren.

### **Afbakening en reikwijdte**

Focus van dit thema is de identificatie van de verschillende vormen van uitbuiting, onder andere rond arbeidsmigranten, hoe bestaande zelfregulering, beleid en wet- en regelgeving eerlijk werk kunnen bevorderen en hoe in de handhaving en het toezicht integraal geacteerd kan worden op misstanden. Er zijn raakvlakken met het werk van de commissie-Borstlap. In dit kader zullen geen beleidsopties op het gebied van het arbeidsrecht of op andere terreinen worden onderzocht die momenteel worden bestreken door de commissie-Borstlap. Misstanden bij arbeidsmigranten zijn ook onderwerp van een brief die nog voor de zomer aan de Tweede Kamer zal worden gestuurd. In deze brief wordt gewezen op een projectgroep die in de 2e helft van 2019 de huidige maatregelen tegen dergelijke misstanden verder zal uitwerken en met stakeholders zal werken aan een gedragen actieplan om misstanden bij arbeidsmigranten aan te pakken.

Minimaal te betrekken regelingen (in mln. euro)

	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Totale budget ISZW (na 2022 ca 50% besteed aan doel Eerlijk Werk)	124	130	138	150
ET-regeling (extraterritoriale kosten, lasten)	PM			

## Bijlage 2 – Samenstelling Werkgroep

### **Voorzitter**

Dhr. Mark Frequin (buitengewoon adviseur publiek leiderschap)

### **Werkgroep**

Dhr. Jelle Bluemink (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Dhr. Bram van Dijk (Ministerie van Economische Zaken)

Dhr. Tim Douma (Ministerie van Financiën)

Mw. Katie Schreiber (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)

Mw. Kristel van Hees (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

Mw. Iris Hinnen (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport)

Mw. Irene Jansen (Ministerie van Algemene Zaken)

Dhr. Egbert Jongen (Centraal Planbureau)

Dhr. Tobias van Schendel (Inspectie SZW)

Dhr. Maarten Smidts (Ministerie van Justitie en Veiligheid)

### **Secretariaat**

Dhr. Martijn Hordijk (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

Dhr. Floor de Jager (Ministerie van Financiën)

Dhr. Wim van der Maas (Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

Dhr. Akshay Ramkisoensing (Ministerie van Financiën)

## Bijlage 3 – Bronnen

- ABD Topconsult (2016). *Werken met effect. Onderzoek naar de capaciteit van de Inspectie SZW*. Den Haag
- Bertelsmann Stiftung (2019). *Estimating economic benefits of the Single Market for European countries and regions*. Gütersloh
- Besluit doorrekening ACM*, Staatsblad 2014, 406.
- Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag*, Staatsblad 2016, 419
- Bureau Bartels (2019). *Onderzoek initiatieven eerlijk werk*. Amersfoort
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2020). *Dashboard arbeidsmarkt* (<https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werkenden>). Den Haag
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2020). *CBS Statline* (<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>). Den Haag
- Centraal Planbureau (2008). *The Internal Market and the Dutch Economy Implications for trade and economic growth*. Den Haag
- Centraal Planbureau (2016). *Lusten en lasten ongelijk verdeeld, verklein verschillen vast, flex en ZZP*. Den Haag
- Centraal Planbureau (2018). *Verdringing op de arbeidsmarkt, beschrijving en beleving*. Den Haag
- Centraal Planbureau (2019). *Macro-Economische Verkenning 2020*. Den Haag
- Centraal Planbureau (2019). *Globalisering: geringe regionale effecten, wel onzekerheid*. Den Haag
- Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de Regulering van werk*. Den Haag
- Europese Commissie (2019). *Posting of workers: Report on A1 Portable Documents issued in 2018*. Brussel
- Europese Commissie (2020). *2019 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility*. Brussel
- Evaluatie Wet aanpak schijnconstructies*, Kamerstukken II 2019/2020, 34 108, nr. 32
- Inspectie Control Framework*, Kamerstukken II 2016/2017, 34 550 XV, nr. 74, blg. 807446

- Inspectie SZW. *Jaarverslag ISZW 2018*. Den Haag (Kamerstukken II 2018/19, 35 000 XV, nr. 91)
- Inspectie SZW. *Staat van Eerlijk Werk 2019*. Den Haag (Kamerstukken II 2018/19, 29 544, nr. 950)
- Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2018*, Kamerstukken 2018/2019, 35 000, nr. R, blg. 88 4259
- Kamerbrief in het kader van de implementatie van de herziene detacheringsrichtlijn*, Kamerstukken II 2019/2020, 35 358, nr. 5
- Kamerbrief Integrale aanpak misstanden arbeidsmigratie*, Kamerstukken II 2019/2020, 29 861, nr. 48
- Kamerbrief inzake handhavingskoers SZW 2018 – 2021*, Kamerstukken II 2017/2018, 17 050, nr. 541
- Kamerbrief Migrantenmonitor 2017*, Kamerstukken II 2019/20, 29 544, nr. 950
- Kamerbrief Uitbreiding inspectieketen Inspectie SZW*, Kamerstukken II 2018/2019, 29 544, nr. 846
- Kamerbrief Versterking handhavingsketen eerlijk, gezond en veilig werk*, Kamerstukken II 2018/2019, 25 883, nr. 348
- KANTAR POLSKA S.A. (2019). *Report from the quantitative study on perception of the Netherlands as the country of economic emigration*. Warschau
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2018). *Slachtoffermonitor Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2014-2018*. Den Haag
- Nationale verklaring (tijdelijke) huisvesting EU-arbeidsmigranten*, Kamerstukken II 2011/2012, 29 407, nr. 146
- Organisatie voor Economische Samenwerking- en Ontwikkeling (2019). *OECD Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work (Commissie Regulering van Werk)*. Parijs
- PWC (2018). *Evaluatie handhaving arbeidswetten. Lessen voor de toekomst voor de handhaving van de arbeidswetten*. Den Haag
- SEO Economisch Onderzoek (2014). *Grensoverschrijdend aanbod van personeel, verschuivingen in nationaliteit en contractvormen op de Nederlandse arbeidsmarkt 2001-2011*. Amsterdam
- SEO Economisch Onderzoek (2018). *De economische meerwaarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland*. Amsterdam
- SEO Economisch Onderzoek (2018). *De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland*. Amsterdam

*Verkenning meerwaarde vergunningplicht*, Kamerstukken II 2011/11, 17 050, nr. 4419, blg. 184092

*Wet arbeidsmarkt in balans, Memorie van antwoord*, Kamerstukken I, 2018–2019, 35 074, nr. D

*Wet arbeidsmarkt in balans, Nadere memorie van antwoord*, Kamerstukken I, 2018–2019, 35 074, nr. F

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag

Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (2014). *Au pairs in Nederland. Culturele uitwisseling of arbeidsmigratie?* Kamerstukken II 2014/2015, 29 407, nr. 192. Den Haag



## Bijlage 4 – Uitwerking beleids- en uitvoeringsvarianten

### *Thema 1 Vereenvoudigen en stroomlijnen van arbeidswetten*

- Variant 1 Wettelijk minimumuurloon
- Variant 2 Uniform werkgeversbegrip en uniforme definitie urenadministratie

### *Thema 2 Herinrichting van de arbeidsmarkt: Commissie Regulering van Werk*

- Variant 1 Minimumnormen voor Eerlijk Werk

### *Thema 3 Versterken van naleving en toezicht*

- Variant 1 Geschillencommissie 'Eerlijk werk'
- Variant 2 Verhoging vergoeding bij vertraging verschuldigd loon
- Variant 3 Melding dienstbetrekking voor aanvang werkzaamheden
- Variant 4 Omgekeerde bewijslast
- Variant 5 Versterking handhaving, arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling: bestuurlijke stillegging van een onderneming.

### *Thema 4 Samenwerking en informatie-uitwisseling in het toezicht*

- Variant 1 Actieplan Eerlijk Werk en team grensoverschrijdende zaken Europese Arbeidsautoriteit
- Variant 2 Analyse Unit op basis van Fins model
- Variant 3 Beschikbaarheid van betrouwbare gegevens
- Variant 4 Financiering van het toezicht door de markt

### *Thema 5 Europese maatregelen tegen oneerlijk werk*

- Variant 1 Het stellen van voorwaarden aan (gedetacheerde) derdelanders
- Variant 2 Het stellen van voorwaarden aan arbeidsmigranten uit EU/EER-landen
- Variant 3 Aanpassen coördinatieverordening sociale zekerheid i.v.m. premies voor sociale zekerheid

### *Thema 6 Verbetering huisvesting arbeidsmigranten*

- Variant 1 Stimuleren kwaliteit woningaanbod tijdelijke arbeidsmigranten

### *Thema 7 Aanscherpen van regelingen die oneerlijk werk mogelijk maken*

- Variant 1 Aanscherpen of afschaffen ETK-regeling
- Variant 2 Aanscherpen of afschaffen van de au-pairregeling

### *Thema 8 Hardere aanpak van malafide bestuurders*

- Variant 1 'Top 100' malafide bestuurders aanpakken
- Variant 2 Uitbreiding civielrechtelijk- of invoering bestuursrechtelijk bestuursverbod voor overtreding van arbeidswetten

### *Thema 9 Malafiditeit in de uitzendbranche*

- Variant 1 Verbieden van doorlenen
- Variant 2 Strengere voorwaarden oprichting uitzendbureaus
- Variant 3 Bestuurlijke handhaving uitzendwetgeving

### *Thema 10 Overheid als opdrachtgever*

- Variant 1 Eerlijk Werk in aanbestedingen van Rijksoverheid
- Variant 2 Stimuleren ondertekening Brede Code Verantwoordelijk Marktgedrag

*Thema 11 Informatiepositie van consumenten en werkgevers verbeteren*

- Variant 1 Stimuleren private keurmerken en openbaarmaking Inspectieresultaten
- Variant 2 Gedragscode Eerlijk Werk

*Thema 12 De Nederlandse arbeider en lage lonen-sectoren*

- Variant 1 Het maatschappelijk debat

*Fiches t.b.v. financiële paragraaf*

- Variant 1 Uitbreiding van Inspectie-capaciteit (i.h.b. IT en human capital)
- Variant 2 Herprioriteren van inspecties binnen risico-gestuurd toezicht (-20%-variant)

## **Thema 1 Vereenvoudigen en stroomlijnen van arbeidswetten**

### **Variant 1 Wettelijk minimumuurloon**

#### **Omschrijving**

---

Nederland is een van de weinige EU-lidstaten met een wettelijk minimumloon (Wml) waarbij er geen minimumuurloon is gespecificeerd. De bedragen van het Wml worden in Nederland enkel wettelijk vastgesteld per maand, week en dag. De hoogte van het minimumuurloon van een individuele werknemer wordt gebaseerd op het aantal uren dat in zijn of haar sector als voltijd geldt, de normale arbeidsduur (NAD) zoals die in een sector geldt (veelal in de cao). De NAD in sectoren varieert in de regel van 36 uur tot 40 uur. Dat betekent dat het minimumuurloon van werknemer tot werknemer kan verschillen, afhankelijk van de sector en/of het bedrijf waarin iemand werkzaam is. Door de verschillen in minimumuurloon is het daarnaast zo dat een voltijder in de ene sector 40 uur moet werken om het minimumloon te verdienen en in een andere sector 36 uur. Om het minimumuurloon te bepalen moet dus worden nagegaan of, en zo ja welke, cao van toepassing is. Dit is complex en arbeidsintensief voor zowel toezichthouders als werkgevers en werknemers. Door een uniform wettelijk minimumuurloon in te voeren kan deze complexiteit worden weggenomen.

#### **Effecten**

---

- Een wettelijk minimumuurloon maakt de hoogte van Wml inzichtelijker, omdat het wettelijk minimumloon hierdoor per tijdseenheid voor iedereen gelijk wordt, waar dit nu per sector kan verschillen (veelal op basis van cao's).
- Toezichthouders, werkgevers en werknemers hoeven niet langer na te gaan of, en zo ja welke, cao van toepassing is om te weten wat het geldende minimumuurloon is. Dit betekent in het bijzonder dat de Wml eenvoudiger te handhaven is voor de Inspectie SZW.
- De invoering van een minimumuurloon draagt bij aan het tegengaan van oneerlijk werk doordat het de naleving bevordert. Het is namelijk inzichtelijker voor werkgevers en werknemers waar een werknemer recht op heeft.
- Een uniform minimumuurloon maakt de Wml daarnaast beter toegesneden op de huidige arbeidsmarkt, die een grotere variatie in arbeidsduur en arbeidsvormen kent dan bij de invoering van de Wml in 1969.
- De hoogte van het minimumuurloon wordt nu gebaseerd op de normale arbeidsduur (NAD) in een sector, zoals vastgesteld in een cao. De NAD varieert in de regel van 36 tot 40 uur. Afhankelijk van de NAD waar het minimumuurloon op gebaseerd wordt kunnen werknemers er op sectorniveau dus maximaal 10% op achteruit gaan (wanneer het minimumuurloon nu gebaseerd wordt op een NAD van 36 en straks op een NAD van 40 uur) en werkgevers uitkomen op 10% extra loonkosten (wanneer het uurloon nu gebaseerd is op een NAD van 40 en straks op een NAD van 36 uur). Deze maatregel kan op sectorniveau dus gevolgen hebben voor de bedrijvigheid en/of het besteedbaar inkomen van werknemers op Wml-niveau.

#### **Uitvoering**

---

De invoering van een minimumuurloon vergt een wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml). De doorlooptijd zal naar verwachting circa 1 tot 2 jaar vergen.

Om het effect op loon(kosten) op de korte termijn te verzachten zou er voor gekozen kunnen worden het wettelijk minimumuurloon gefaseerd in te voeren, waarbij er tijdelijk verschillende uurlonen bestaan (bijvoorbeeld 3 tot 5 jaar). Een andere optie is om een langere periode tussen de vaststelling van de wet en de inwerkingtreding van de maatregel te hanteren (bijvoorbeeld 3 jaar). Sectoren hebben dan tijd zich aan te passen, zonder dat er een tussenperiode ontstaat waarbij op verschillende Wml-en moet worden gehandhaafd.

Naast de effecten op inkomens en loonkosten voor werknemers en werkgevers kan de invoering van een wettelijk minimumuurloon ook een stijging van de kosten voor het lage inkomensvoordeel (LIV) betekenen. Deze regeling hanteert nu een referentie minimumuurloon

dat gebaseerd is op een NAD van 40 uur. Een wettelijk minimumuurloon op basis van een NAD van bijvoorbeeld 36 uur betekent een structurele stijging van de kosten van het LIV van 250 mln. euro per jaar, uitgaande van de bandbreedte die nu gehanteerd wordt (nu 100 – 125% Wml). Omdat de invoering van het minimumuurloon ter verduidelijking van de wetgeving dient, is het voorstel om de bandbreedte van de LIV aan te passen zodanig dat deze wetswijziging budget-neutraal is voor de Rijksbegroting. De grenzen in termen van absoluut uurloon zijn dan ook weer gelijk aan de huidige situatie<sup>47</sup>.

Het uitgangspunt voor het bepalen van het minimumloon voor werknemer, werkgever en toezichthouder wordt met dit voorstel het minimumuurloon. Het minimumloon per maand is nog wel van belang als referentieminimumloon voor de berekening van de minimumuitkeringen (zoals de bijstand, Aow, Anw en TW en Wajong). De invoering van het minimumuurloon verandert dit referentieminimumloon voor de sociale zekerheid niet, en heeft daardoor geen doorwerking naar de hoogte van de minimumuitkeringen.

**Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Wettelijk minimumuurloon	0	0	0	0	0	0

<sup>47</sup> De maatregel kan budgetneutraal worden vormgegeven mits de bandbreedte wordt verkleind naar 100 - 112% Wml (op basis van een NAD van 36 uur). De bovengrens in termen van absoluut uurloon is dan weer gelijk aan de huidige situatie. Indien de huidige bandbreedte wordt gehanteerd (100 – 125% Wml), nemen de kosten van het LIV structureel toe met 250 mln. euro per jaar (wettelijk minimumuurloon op basis van een NAD van 36 uur).

## **Thema 1 Vereenvoudigen en stroomlijnen van arbeidswetten**

### **Variant 2 Uniform werkgeversbegrip en uniforme definitie urenadministratie**

#### **Omschrijving**

De diverse arbeidswetten zijn in principe van toepassing op de werkgever die de werknemer in dienstbetrekking arbeid laat verrichten, zoals bedoeld in het Burgerlijk Wetboek. Daarnaast worden in de verschillende arbeidswetten ook andere partijen die bij de arbeidsrelatie betrokken zijn aangemerkt als werkgever.

- Het werkgeverschap in de Wav heeft betrekking op de hele werkgeversketen (van de opdrachtgever, aannemer en onderaannemer en uitzendbureau en inlener).
- Voor de Atw is de werkgever degene die gezag uitoefent
- De Waadi heeft betrekking op uitzendbureaus en op arbeidsbemiddeling. Een opdrachtgever die (personeels)diensten levert via aangenomen werk is geen werkgever voor de Waadi.
- De WagwEU heeft betrekking op grensoverschrijdende dienstverleners.
- De Wml beschouwt ook opdrachtgevers van bepaalde zelfstandigen als werkgever. De diverse arbeidswetten kennen daarnaast afwijkende definities voor dezelfde begrippen.
- De definitie van de urenadministratie in de Wml wijkt af van die in de Atw. De urenadministratie van de werkgever moet daarom voldoen aan de voorwaarden uit beide wetten.
- Het loonbegrip in de Wml wijkt af van het loonbegrip dat gehanteerd wordt in de Wav, onder meer bij de vaststelling van het vereiste loon bij kennismigranten.

De verschillende definities van werkgeverschap hebben als gevolg dat een werkgever in sommige gevallen wel aan de voorwaarden van een arbeidswet moet voldoen en in andere gevallen niet, bijvoorbeeld omdat men een uitzendbureau is of grensoverschrijdende dienstverlener.

Het voorstel is om de verschillende werkgeversdefinities en andere definities in de arbeidswetgeving zoveel als mogelijk te stroomlijnen, bijvoorbeeld de urenadministratie in de Wml en Atw en het loonbegrip in de Wav. Omdat er goede redenen kunnen zijn voor verschillen in werkgeversdefinities, zowel op grond van de doelstellingen van nationale wet- en regelgeving als Europese richtlijnen, wordt hier nadrukkelijk niet één werkgeversbegrip voor alle arbeidswetten voorgesteld.

#### **Effecten**

- Een zo eenduidig mogelijk werkgeversbegrip en gelijke wettelijke definities in arbeidswetten kan bijdragen aan reductie van complexiteit van de arbeidswetgeving en de naleving van eerlijk werk bevorderen.
- Dit kan het voor werknemers en werkgevers makkelijker maken om te bepalen wat hun rechten en plichten zijn en de handhaving voor toezichthouders vereenvoudigen. Malafide werkgevers hebben dan mogelijk minder gelegenheid misbruik te maken van de complexiteit van wet- en regelgeving.
- Er kunnen goede inhoudelijke redenen zijn voor de bestaande verschillen. Die argumenten moet worden afgewogen tegen de complexiteit die dit met zich meebrengt en de gevolgen voor de naleving en handhaving van eerlijk werk.

#### **Uitvoering**

- Inzichtelijk maken van de aanpassing, waar mogelijk, van wet- en regelgeving (Wml, Wav, Atw, Waadi, BW). Hierbij dient ook te worden meegenomen in hoeverre dit een uitvloeisel is van Europese regelgeving, zoals de uitzendrichtlijn.
- De doorlooptijd zal naar verwachting circa 1 tot 2 jaar vergen.

#### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Uniform werkgeversbegrip en urenadministratie	0	0	0	0	0	0

## **Thema 2 Herinrichting van de arbeidsmarkt: Commissie Regulering van Werk**

### **Variant 1 Minimumnormen voor Eerlijk Werk**

#### **Omschrijving**

Als onderdeel van haar advies roept de Commissie Regulering van Werk op tot het terugbrengen van het aantal contractvormen en om in het huidige stelsel een aantal minimumnormen te introduceren die de verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen contractvormen minimaliseren. Deze wijzigingen zullen in zijn geheel moeten worden gezien en vooral op de langere termijn geïmplementeerd kunnen worden. Tegelijkertijd kunnen er in het huidige stelsel een aantal minimumnormen worden geïntroduceerd die de verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen contractvormen minimaliseren. De hier uitgewerkte optie is om het niet langer mogelijk te maken om via cao-afspraken af te wijken ten nadele van de werknemer van wettelijk vastgestelde minimumnormen ten aanzien van loon, vakantiebijslag, arbeids- en rusttijden enz.

Een eerste maatregel hiertoe is het schrappen van de mogelijkheid om bij cao af te wijken van de in de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) vastgelegde hoofdregel dat voor ter beschikking gestelde arbeidskrachten (uitzendkrachten) dezelfde arbeidsvoorwaarden toegepast moeten worden als bij de inlener. Artikel 8 lid 4 van de Waadi biedt nu een uitzonderingsmogelijkheid op deze hoofdregel.

De tweede maatregel is het schrappen van de mogelijkheid om bij cao af te wijken van de hoofdregel dat een werknemer recht heeft op een vakantiebijslag van minimaal 8% van het loon. Artikel 16 van de Wet minimumloon biedt deze mogelijkheid nu.

#### **Effecten**

- De eerste maatregel draagt bij aan het garanderen van het principe gelijk loon voor gelijk werk. De tweede maatregel waarborgt dat iedere werknemer (in beginsel) recht heeft op minimaal 8% vakantiebijslag over zijn gehele loon (tot aan een drievoud van het minimumloon).
- Werkgever, werknemer en toezichthouder kunnen gemakkelijker vaststellen welke minimale arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn. Dit bevordert de kenbaarheid en daarmee naleving en de handhaafbaarheid van eerlijk werk.
- Het schrappen van deze mogelijkheden kan invloed hebben op cao-onderhandelingen. Een vakbond zal immers niet snel instemmen met een afwijking van de wet ten nadele van de werknemers, tenzij daar iets tegenover staat. Bovendien kunnen dergelijke uitzonderingen ook een motivatie zijn om tot cao-afspraken te komen. Maatwerk in specifieke sectoren wordt minder makkelijk, ook wanneer daarvoor een breed gedragen wens bestaat.
- De eerste maatregel kan gevolgen hebben voor de uitzend-cao, er zal moeten worden nagedacht over wat deze cao wel regelt als er geen inlenersbeloning (afwijking van de arbeidsvoorwaarden in de cao van de inlener) mag worden afgesproken. Ook kan er mogelijk sprake zijn van een waterbedeffect met een toestroom naar andere flexvormen die minder gereguleerd en goedkoper zijn.
- De maatregel heeft financiële gevolgen voor inleners, de uitzendkrachten die zij inlenen worden (naar verwachting) duurder.

#### **Uitvoering**

De respectievelijke Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en Wet minimumloon zullen moeten worden aangepast. De doorlooptijd zal naar verwachting circa 1 tot 2 jaar vergen.

#### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Beperken van de mogelijkheid tot afwijken van het cao	0	0	0	0	0	0

## **Thema 3 Versterken van naleving en toezicht**

### **Variant 1 Geschillencommissie 'Eerlijk werk'**

#### **Omschrijving**

De hier uitgewerkte optie is een publiek loket op te richten waar werknemers en werkgevers terecht kunnen met vragen over de interpretatie van arbeidswetgeving en bemiddeling bij geschillen hierover. Een dergelijk loket kan apart worden opgericht, maar hiervoor zou ook een extra commissie kunnen worden toegevoegd aan De Geschillencommissie of de Sociaal-Economische Raad. Internationaal zijn er al verschillende voorbeelden van dergelijke geschillencommissies, zoals de Workplace Relations Commission (WRC) in Ierland<sup>48</sup>, the Fair Work Commission en de Fair Work Ombudsman in Australië<sup>49</sup> of de Employment Relations authority in Nieuw Zeeland.<sup>50</sup>

#### **Effecten**

- Een geschillencommissie biedt een laagdrempelige manier om een geschil op te lossen via bemiddeling, die een gang naar de rechter overbodig maakt. Vergeleken met de gang naar de rechter is deze procedure voor beide partijen sneller en goedkoper. Bij een goed werkende geschillencommissie zal een minder groot beroep gedaan worden op de rechterlijke macht. Dit streven past binnen het huidige kabinetsbeleid om het gebruik van buitengerechtelijke geschiloplossing te stimuleren.<sup>51</sup>
- Een geschillencommissie kan daarnaast de informatiepositie van werkenden en werkgevers verbeteren, doordat ze een publiek toegankelijk loket biedt voor vragen over de interpretatie van arbeidswetgeving (ook als er nog geen geschil is).
- Een publiek loket of geschillencommissie kan een uitkomst zijn voor werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt die vaak een minder sterke (informatie)positie hebben ten opzichte van hun werkgever. Een toegankelijk loket, waar via een website en telefonisch informatie kan worden verkregen over arbeidswetgeving kan werknemers helpen hun rechten te kennen.
- Een publiek loket voor bemiddeling bij geschillen over de interpretatie van arbeidswetgeving, biedt werknemers een laagdrempeliger manier om hun recht te halen dan een gang naar de rechter. Dit vergroot de kans dat werknemers (met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt) gebruik maken van hun rechten, iets wat nu soms wordt nagelaten vanwege de kosten en/of de afhankelijkheidsrelatie<sup>52</sup>. Ook kan het helpen voorkomen dat 'onbewust onbekwame' werkgevers, met name in het midden- en klein bedrijf, hun werknemers niet de arbeidsvoorwaarden geven waar ze recht op hebben, omdat ze de wet- en regelgeving verkeerd interpreteren of onvoldoende kennen.
- Er kan daarnaast een afschrikwekkende werking uitgaan voor kwaadwillende werkgevers, omdat het makkelijker wordt een misstand aan te kaarten. Hierdoor wordt eveneens bevorderd dat werkenden de arbeidsvoorwaarden krijgen waar ze recht op hebben.

#### **Uitvoering**

- De toevoeging van een nieuwe commissie bij de Geschillencommissie, of de SER kan (deels) met publiek geld mogelijk worden gemaakt. In 2018 bedroeg de totale subsidie van de Rijksoverheid (ministerie van Justitie en Veiligheid) aan De Geschillencommissie 1,3 mln. euro, de overige 80% van de begroting van de Geschillencommissie werd gefinancierd door het bedrijfsleven.
- In de optie zoals hier uitgewerkt moet worden uitgegaan van aanvullende kosten ten opzichte van bestaande commissies, omdat er ook een voorlichtingstaak bij zit.

48 [www.workplacerelations.ie/en/what\\_you\\_should\\_know/employment\\_types/zero-hours-working-practices/](http://www.workplacerelations.ie/en/what_you_should_know/employment_types/zero-hours-working-practices/)

49 [www.fairwork.gov.au/how-we-will-help/how-we-help-you](http://www.fairwork.gov.au/how-we-will-help/how-we-help-you).

50 [www.employment.govt.nz/resolving-problems/escalation-unresolved-problems/employment-relations-authority/](http://www.employment.govt.nz/resolving-problems/escalation-unresolved-problems/employment-relations-authority/).

51 Kamerstukken II 2018/19, 35000-VI, nr. 96.

52 Kamerstukken II 2019/2020, 34 108, nr. 32; Kamerstukken I, 2018–2019, 35 074, F, p. 8/46/47, Kamerstukken I, 2018–2019, 35 074, D, p. 24. enz.

- Het is uiteindelijk een politieke keuze in hoeverre de kosten voor een geschillencommissie eerlijk werk (deels) bij de markt worden gelegd, of (deels) bij de Rijksoverheid. Op basis van de huidige subsidie aan de Geschillencommissie zullen de additionele kosten voor een geschillencommissie eerlijk werk naar verwachting beperkt zijn.
- Er bestaan al vele geschillenregelingen in cao's, er zal moeten worden afgestemd en gespecificeerd welke onderwerpen in relatie tot eerlijk werk geschikt zijn voor een geschillencommissie. Een andere optie is dat de geschillencommissie enkel ziet op de arbeidswetten en het BW, niet op bovenwettelijke afspraken.
- Voor de instelling van een nieuwe geschillencommissie is een wettelijke regeling nodig.
- De doorlooptijd zal naar verwachting circa 2 tot 3 jaar vergen.

**Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Geschillencommissie 'Eerlijk werk'	0	0	0	0	0	0



### **Thema 3 Versterken van naleving en toezicht**

#### **Variant 2 Verhoging vergoeding bij vertraging verschuldigd loon**

##### **Omschrijving**

---

Het is voor werknemers mogelijk om civielrechtelijk tegen hun werkgever te procederen wanneer zij niet het loon hebben ontvangen waar ze aanspraak op maken. Daarbij kunnen ze tevens aanspraak maken op een schadevergoeding. Zowel de Inspectie SZW als de vakbeweging geven echter aan dat dit vanwege de afhankelijkheidsrelatie (voor werk, inkomen en soms huisvesting) en het feit dat het procederen niet anoniem kan, vaak niet gebeurt. Om werknemers te stimuleren via deze weg voor hun rechten op te komen kan de balans tussen deze voorziene kosten en de baten (de potentiële vergoeding wanneer de werknemer in het gelijk wordt gesteld) worden verschoven. Met alleen nabetaling van het verschuldigde, een schadevergoeding en een vergoeding van proceskosten kan het voor werkgevers potentieel een positieve *businesscase* zijn om wettelijke plichten niet nakomen. Temeer gezien de geringe prikkel van potentiële baten die hiervan uitgaan voor werknemers. In het arbeidsrecht bestaat echter de mogelijkheid dat een werknemer aanspraak maakt op een verhoging van het niet of te laat ontvangen loon wegens vertraging. Deze verhoging is nu gemaximeerd op 50% van het niet of te laat ontvangen loon.

De voorgestelde maatregel stelt dit maximum op 300%. Concreet betekent dit een aanpassing van artikel 7:625 BW, lid 1. Hierin is opgenomen dat wanneer de werknemer te laat het loon ontvangt waar hij recht op heeft, aanspraak kan maken op een verhoging wegens vertraging. Nu bestaat deze verhoging uit 5% per dag vanaf de vierde dag, uit 1% vanaf de achtste dag en met een maximum van de helft van het niet of te laat ontvangen loon. Het voorstel is om dit percentage vanaf de vierde dag vast te stellen op 5% met een maximum van driemaal het verschuldigde loon. De rechter kan net als in de huidige wettekst de verhoging beperken, als dit gezien de context en omstandigheden billijk lijkt.

##### **Effecten**

---

- Het invoeren van deze maatregel heeft effect op zowel het gedrag van werknemers als werkgevers. Doordat de balans van de kosten en baten van een rechtsgang verschuift (het wordt aantrekkelijker om te procederen), zullen er naar verwachting meer werknemers opkomen voor hun recht wat op zichzelf een wenselijke uitkomst is.
- De combinatie van een grotere prikkel tot rechtsgang samen met de kans op het moeten toekennen van een verhoging wegens vertraging, zorgt voor een preventieve werking voor werkgevers voor onderbetaling<sup>53</sup>.
- Door verhoging van de prikkel om het verschuldigde loon langs civielrechtelijke weg af te dwingen, kunnen de Inspectie SZW en de sociale partners zich meer op onderzoeken met de grootste risico's op oneerlijk werk richten.
- De vraag is of een werknemer uiteindelijk bereid is om te procederen tegen hun werkgever wanneer er sprake is van een lopend arbeidscontract en een afhankelijkheidsrelatie. Een rechtsgang zet immers de verhoudingen op scherp, zeker wanneer het potentieel toegekende bedrag fors hoger is dan het feitelijk achtergestelde loon. Na de rechtsgang kunnen arbeidsverhoudingen verstoord raken resulterend in beëindiging van het arbeidscontract.

<sup>53</sup> Uit de rechtspraak (HR 5 januari 1979, NJ 1979/207(Swaen/Van Hees) blijkt dat de verhoging geen loon is en evenmin bedoeld is als schadevergoeding. Het is bedoeld als prikkel voor de werkgever om het loon op tijd te betalen. Het huidige voorstel is bedoeld als prikkel voor de werkgever om het juiste loon op tijd te betalen.

**Uitvoering**

- De wettekst zal moeten worden herschreven en het voorstel moet worden geconsulteerd. De termijn die hiervoor staat zal circa 1,5 jaar zijn.
- Uit jurisprudentie (zie voetnoot 21) blijkt dat de oorspronkelijke maatregel ook als prikkel is bedoeld. De vraag is of de huidige verhoging juridisch gezien nog steeds als prikkel kan worden gezien, of eerder als sanctie. Een sanctie kan de civiele rechter niet opleggen.
- Aangezien er geen inzicht is in de gevoerde rechtszaken per wetsartikel zijn er geen budgettaire effecten voorzien en wordt een eventuele verhoging van het aantal zaken opgevangen binnen de huidige capaciteit.

**Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Verhoging vergoeding bij vertraging verschuldigd loon	0	0	0	0	0	0

### **Thema 3 Versterken van naleving en toezicht**

#### **Variant 3 Melding dienstbetrekking voor aanvang werkzaamheden**

##### **Omschrijving**

Werkgevers die in Nederland gevestigd zijn hebben de gelegenheid om hun werknemers tot enkele weken na aanvang van de werkzaamheden aan te melden via de zogenaamde loonaangifteketen. Kwaadwillende werkgevers kunnen daar misbruik van maken door werknemers (deels) zwart te laten werken en onder te betalen. Inspectiediensten kunnen dan niet objectief vaststellen wanneer de werkzaamheden zijn begonnen en welk loon en welke belastingen en premies verschuldigd zijn.

Met de voorgestelde maatregel wordt het moment van melding van de dienstbetrekking met ongeveer een maand vervroegd door voor aanvang van de werkzaamheden aangifte te doen van de dienstbetrekking tussen werkgever en werknemer in de loonaangifteketen.

Met ingang van 1 maart 2020 is een dergelijke meldplicht voor aanvang van de werkzaamheden van kracht voor buitenlandse dienstverleners die met hun eigen werknemers een tijdelijke opdracht uitvoeren in Nederland. Naar analogie van de meldplicht voor buitenlandse dienstverleners kan via de werknemer gestimuleerd worden dat de meldplicht wordt nageleefd. Bijvoorbeeld door de werknemer de dienstbetrekking te laten verifiëren en een melding te laten doen bij onjuiste of te late opgave.

Bij overtreding van de meldplicht kunnen bestuurlijke sancties opgelegd worden die voldoende afschrikwekkend zijn om naleving te bevorderen en calculerend gedrag te ontmoedigen.

##### **Effecten**

- Preventie van zwart werk, premiefraude en oneerlijk werk vanwege de afschrikwekkende werking van bestuurlijke sancties op het niet-tijdig melden
- Effectiever toezicht op oneerlijk werk en op zwart werk en premiefraude omdat in meer gevallen de juiste aanvangsdatum van de dienstbetrekking kan worden vastgesteld
- Werknemers lopen minder risico op onderbetaling.
- Bevordering van een gelijk speelveld tussen buitenlandse en in Nederland gevestigde werkgevers doordat alle dienstbetrekkingen voor aanvang van de werkzaamheden gemeld moeten worden, ongeacht het land van vestiging van de werkgever.
- Hogere inkomsten uit sociale premies en belastingen omdat het niet tijdig melden van een dienstbetrekking wordt tegengegaan.
- Verhoging administratieve lasten voor werkgevers omdat de dienstbetrekking op een eerder moment aangemeld moet worden.

##### **Uitvoering**

- Door aansluiting bij de loonaangifteketen wordt het principe van de één loket gedachte 'eenmalige aanvraag, meervoudig gebruik' geborgd.
- Door aansluiting bij de loonaangifteketen is er geen aanleiding om extra gegevens uit te vragen.
- Voor zover nodig wordt geregeld dat de Inspectie SZW, net als UWV en Belastingdienst, direct toegang krijgt tot deze gegevens.
- De doorlooptijd zal naar verwachting circa 1 tot 2 jaar vergen.

##### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Melding dienstbetrekking voor aanvang werkzaamheden	0	0	0	0	0	0

### **Thema 3 Versterken van naleving en toezicht**

#### **Variant 4 Omgekeerde bewijslast**

##### **Omschrijving**

Op grond van wet- en regelgeving uit de fiscaliteit, sociale zekerheid en de arbeidswetgeving hebben werkgevers de verplichting een juiste en volledige administratie te voeren. Bij een onjuiste administratie kan niet objectief worden vastgesteld of de arbeidswetgeving is nageleefd<sup>54</sup>. Toezichthouders moeten dan uit andere feiten en omstandigheden afleiden of er eerlijk gewerkt wordt. Dit kost veel onderzoekscapaciteit en gaat gepaard met bewijsproblemen.

Voorgesteld wordt om een omgekeerde bewijslast in te voeren in de Wml en Atw voor werkgevers die aantoonbaar geen juiste administratie voeren, waardoor niet direct kan worden aangetoond of de relevante arbeidswetgeving is nageleefd. Het niet voldoen hieraan wordt een zelfstandig beboetbaar feit. De boetehoogte moet voldoende afschrikwekkend zijn om te vermijden dat malafide werkgevers door calculerend gedrag genoeg nemen met deze boete, zonder dat kan worden vastgesteld of er eerlijk gewerkt wordt. De omgekeerde bewijslast wordt toegepast in situaties waarin de controle op de naleving van de arbeidswetgeving mede afhankelijk is van concrete administratieve gegevens, zoals het aantal gewerkte uren, de van toepassing zijnde cao, het giraal betaalde bedrag enz. De bestaande administratieve vereisten die zijn vastgelegd in wet- en regelgeving op het terrein van fiscaliteit, sociale zekerheid en arbeidsrecht zijn leidend.

##### **Effecten**

- Heldere verantwoordelijkheden: de gevolgen voor het voeren van een onjuiste administratie worden bij de werkgever gelegd en niet bij de toezichthouder, de werknemer of de maatschappij.
- Preventief en afschrikwekkend effect voor werkgevers die een onjuiste administratie gebruiken voor oneerlijk werk, of onjuiste afdracht van premies en belastingen.
- De Inspectie kan effectiever en efficiënter optreden tegen oneerlijk werk omdat complexe onderzoeken naar feiten en omstandigheden deels achterwege kunnen blijven en de bewijsvoering minder complex en onzeker wordt.
- Het risico op oneerlijk werk neemt af, omdat een juiste administratie een voorwaarde is om het loon en de overige arbeidsvoorwaarden te kunnen vaststellen.

##### **Uitvoering**

- De omgekeerde bewijslast wordt juridisch zorgvuldig uitgewerkt onder meer door goede verankering in de wet, een proportionele uitwerking en goede motivering.
- Bij de uitvoering kan gebruik gemaakt worden van ervaringen in andere domeinen, zoals de fiscale wetgeving.
- Wijziging Wml en Atw. Doorlooptijd 1 tot 2 jaar

##### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Invoering omgekeerde bewijslast	0	0	0	0	0	0

<sup>54</sup> Om te kunnen vaststellen of de Wml is nageleefd, moet vaststaan welk op welk bedrag de werkende recht heeft en welk bedrag deze giraal heeft ontvangen van de werkgever. Dit moet blijken uit de administratie. De administratieve vereisten hiervoor zijn grotendeels vastgelegd in fiscale wetgeving. Als niet kan worden vastgesteld welk bedrag verschuldigd en betaald is, kan niet worden vastgesteld of er onderbetaling is en kan eventueel gederfd loon niet worden nabetaald.

### **Thema 3 Versterken van naleving en toezicht**

*Variant 5 Versterking handhaving, arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling: bestuurlijke stillegging van een onderneming.*

#### **Omschrijving**

Arbidsuitbuiting in strafrechtelijke zin is een vorm van mensenhandel. Dit is een ernstige inbreuk op de integriteit van een werkende door middel van dwang, waarbij sprake is van onderbetaling, te lange werkdagen, slechte arbeidsomstandigheden, slechte huisvesting en intimidatie. De bewijsbaarheid van de dwang en het oogmerk van uitbuiting is lastig. Situaties die wijzen op signalen van arbeidsuitbuiting, maar niet voldoen aan de criteria van artikel 273 f Wetboek van Strafrecht (mensenhandel) worden ernstige benadeling<sup>55</sup> genoemd.

In de arbeidswetten kan een bestuurlijke stillegging worden opgenomen bij ernstige benadeling. Op basis van een bestuurlijk besluit wordt de onderneming dan stilgelegd. De stillegging heeft tot doel om de ernstige benadeling zoveel mogelijk ongedaan te maken en te vermijden dat andere werkenden daaraan blootgesteld worden. Het afdwingen van nabetaling van gederfde inkomsten maakt daar deel van uit. Gedurende de stillegging kan de onderneming arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden herstellen conform de geldende normen en na goedkeuring de werkzaamheden hervatten.

Werkenden worden zo niet langer blootgesteld aan de gevolgen van ernstige benadeling en zij krijgen het loon en de overige arbeidsvoorwaarden- en omstandigheden waar zij recht op hebben. De stillegging duurt niet langer dan strikt noodzakelijk. Het doel van de bestuurlijke stillegging is om de benadeelde werknemers te beschermen en malafide werkgevers te stoppen.

#### **Effecten**

- De stillegging heeft een afschrikwekkende werking voor werkgevers.
- Met de inzet van dit instrument kunnen benadeelde werknemers snel uit de situatie worden gehaald en kunnen de arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden van alle betrokken werknemers worden verbeterd.
- Slechts een klein deel van de werkgevers is verantwoordelijk voor ernstige benadeling. Het merendeel van de werknemers zal dus geen last ervaren van deze maatregel.
- Werknemers zullen vaker de arbeidsvoorwaarden en het loon krijgen waar zij recht op hebben.
- Juridische en bestuurlijke procedures om de stillegging aan te vechten.

#### **Uitvoering**

- Wetswijziging arbeidswetgeving door juridische verankering van ernstige benadeling en opname van voorwaarden voor bestuurlijke stillegging.
- Verdere uitwerking van een heldere definitie van ernstige benadeling is noodzakelijk.
- Naar verwachting zal de stillegging jaarlijks een beperkt aantal bestuurlijke procedures opleveren. De budgettaire gevolgen hiervan zijn navenant naar verwachting beperkt en kunnen worden opgevangen binnen de handhavingsketen van de Inspectie SZW.
- De doorlooptijd zal naar verwachting circa 1 tot 2 jaar vergen
- Uitvoering door Inspectie SZW.

#### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Bestuurlijke stillegging van een onderneming	0	0	0	0	0	0

<sup>55</sup> 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

## **Thema 4 Samenwerking en informatie-uitwisseling in het toezicht**

### **Variant 1 Actieplan Eerlijk Werk en team grensoverschrijdende zaken Europese Arbeidsautoriteit**

#### **Omschrijving**

---

Naast de Inspectie SZW zijn een aantal andere overheidsinstanties (mede)toezichthouder op wetgeving die samenhangt met eerlijk werk. Sociale partners zijn daarnaast eerste verantwoordelijke voor het toezicht op de naleving van bovenwettelijke afspraken in cao's. Ook als er een gedegen wettelijke basis is voor informatie-uitwisseling en samenwerking in het toezicht komt dit in de praktijk niet altijd tot stand, onder andere doordat verschillende toezichthouders een verschillende maatschappelijke opdracht hebben. De gespreide verantwoordelijkheid - tussen publieke organisaties en tussen publieke en private toezichthouders - kan zo ten koste gaan van de effectieve aanpak van oneerlijk werk.

Het advies is daarom het kabinet – in overleg met de relevante publieke en private toezichthouders op eerlijk werk – een actieplan op te laten stellen dat de knelpunten in de samenwerking nader in kaart brengt en aan de hand hiervan de randvoorwaarden voor effectievere samenwerking in het toezicht opstelt. Deze randvoorwaarden kunnen variëren van een betere wettelijke basis voor informatie-uitwisseling, tot meer capaciteit voor (samenwerking op) eerlijk werk, tot meer centrale afstemming van de prioriteiten van toezichthouders.

Als onderdeel van dit actieplan kan ook gedacht worden een pilot met multidisciplinaire teams waarbij publieke en private toezichthouders in een taskforce samenwerken op deelonderwerpen – naar analogie van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) en Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's). Voorbeelden hiervan zijn een taskforce uitzendbranche, waarbij de Inspectie SZW, SVB en de Belastingdienst samenwerken met private toezichthouders in de uitzendbranche, zoals de SNU, SNA en SNF, of een taskforce transport, waarbij de Inspectie SZW samenwerkt met de ILT en de private toezichthouder VDB.

Om effectievere samenwerking over de landsgrenzen te bevorderen kan in het kader van dit actieplan verder gepleit worden voor de oprichting van een taskforce bij de Europese Arbeidsautoriteit (ELA), die zich richt op gezamenlijke aanpak door de lidstaten van grensoverschrijdende schijnconstructies zoals postbusondernemingen. Wanneer een bedrijf dat gecontroleerd dient te worden gevestigd is in een ander land, bijvoorbeeld bij detachering van buitenlandse uitzendkrachten, is het controleren op naleving van de arbeidswetten vaak lastig of kostbaar. Onder andere vanwege taalbarrières, fysieke afstand en verschil in jurisdicties. De ELA kan als vliegwiel dienen om internationale samenwerking bij grensoverschrijdende controles te faciliteren en kennis en informatie te delen tussen toezichthouders, maar heeft geen eigen arbeidsinspecteurs tot zijn beschikking. Een aparte taskforce bij de ELA met de bevoegdheid om zelf grensoverschrijdende schijnconstructies aan te pakken, is vergelijkbaar met de huidige gang van zaken binnen Europol, waar binnen projectteams veelvuldig wordt samengewerkt om specifieke problematiek op te lossen.

#### **Effecten**

---

- Doel van het actieplan is 1) het verbeteren van informatie-uitwisseling en 2) het samen uitvoeren van onderzoeken en inspecties, tussen publieke toezichthouders onderling en publieke en private toezichthouders, zowel nationaal als internationaal.
- Meer en snellere uitwisseling van onderzoeksgegevens en betere samenwerking in het algemeen draagt bij aan de efficiency en effectiviteit van het risico-gestuurde toezicht op arbeidswetten, bijvoorbeeld doordat een privaat keurmerk aan de Inspectie SZW doorgeeft wanneer een onderneming zijn certificaat kwijt is. Toezichthouders kunnen dan beter bepalen welke interventie, en van wie, het meest effectief is.

- Het effect van een apart team binnen de ELA is dat niet elke lidstaat afzonderlijk het wiel opnieuw hoeft uit te vinden. Tevens kan zo gericht data van verschillende lidstaten op een centrale plek verzameld worden, ten behoeve van grensoverschrijdende situaties.
- Ook bij effectiever grensoverschrijdend toezicht is efficiencywinst voorzien.

### **Uitvoering**

- De capaciteit voor de multidisciplinaire teams evenals voor het aparte team binnen de ELA zal uit de huidige formatie van ISZW kunnen worden gehaald.
- De capaciteit voor deelname aan één of meerdere multidisciplinaire teams vergt bij andere toezichthouders dan ISZW, zoals de Belastingdienst en de SVB, wellicht extra capaciteit, afhankelijk van de vraag in hoeverre dit aansluit op hun huidige taken op het gebied van eerlijk werk. Dit zal naar verwachting van beperkte omvang (maximaal enkele fte's) zijn, waardoor de budgettaire consequenties van deze maatregelen marginaal zijn.
- De doorlooptijd zal naar verwachting circa 1 tot 2 jaar vergen.

### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Actieplan Eerlijk Werk	0	0	0	0	0	0

## **Thema 4 Samenwerking en informatie-uitwisseling in het toezicht**

### **Variant 2 Analyse Unit op basis van Fins model**

#### **Omschrijving**

---

Informatiedeling tussen publieke organisaties is vaak lastig door enerzijds juridische bezwaren. Anderzijds maakt het feit dat verschillende organisaties verschillende doelstellingen hebben informatiedeling snel een posterioriteit.

Om dit te doorbreken kan een specifieke unit worden opgericht die relevante data verzamelt en pro-actief deelt met belanghebbende (publieke) organisaties. In Finland heeft bijvoorbeeld een speciale unit binnen de Belastingdienst, met een eigen mandaat, toegang tot bulkdata van publieke organisaties. Deze 'Grey Economy Information Unit' produceert en publiceert vervolgens rapporten over deze 'grijze economie' en over de naleving en betrokken personen bij specifieke bedrijven. Hier hebben vervolgens in totaal 13 verschillende publieke organisaties, van de politie tot de belastingdienst, toegang tot.

Deze aanpak kan ook in Nederland worden toegepast door de onderzoekskracht van verschillende (handhavende) instellingen in Nederland te bundelen binnen één analyse unit. Deze kan zo meerdere takken van eerlijk werk (tenminste Inspectie SZW, Belastingdienst, UWV en Sociale Verzekeringsbank) bedienen.

#### **Effecten**

---

- Doordat relevante gegevens voor inspecties en toezichthouders over de grijze economie centraal worden verzameld en verwerkt stijgt de hoeveelheid beschikbare data en de kwaliteit hiervan.
- Door de bundeling van krachten tussen analyse units van verschillende handhavende diensten kunnen mensen en middelen elkaar versterken en efficiënter ingezet worden.
- Door de specifieke expertise (gebruik van data om fraude op te sporen) te bundelen kan meer synergie worden gecreëerd tussen handhavende instellingen, aangezien analyse vaak aan het begin staat van de opsporing/ inspectie.
- Met een betere datavoorziening kan het toezicht dan ook meer data- en risicogestuurd worden ingericht met een efficiënter en effectiever toezicht tot gevolg. Door een integraal beeld gaat het verkokering tegen wat noodzakelijk is omdat moedwillige overtreders dat vaak niet alleen doen in maar één tak of in één wet. Vaak gaat dat over alle domeinen heen. Een aanpak gericht op dergelijke bedrijven dient derhalve ook integraal te zijn en daar hoort een gezamenlijke analyse unit bij. Het interventieteam Aanpak Malafide Uitzendbureaus (het AMU-team) is een goed voorbeeld van hoe dit op kleine schaal succesvol kan worden aangepakt.
- Tot slot is het mogelijk om de bestaande transactiekosten van datadeling te verlagen capaciteit voor afsluiten convenanten en afspraken) door het verlagen van de barrières.

#### **Uitvoering**

---

- De oprichting van de unit zal investeringen vergen in ICT en capaciteit. Op termijn is de verwachting dat dit ca. 10 FTE kost.
- Een wettelijk raamwerk zal moeten worden ontwikkeld waarvoor vele mandaten en wetten moeten worden herschreven. Het is van belang om de doelstelling en bevoegdheden scherp op te schrijven om aan de juridische vereisten van het EVRM en de AVG te voldoen.
- Op termijn is het wellicht mogelijk om deze extra kosten te bekostigen uit besparingen te realiseren door 1) capaciteit van de betrokken organisaties te bundelen 2) efficiencywinst te boeken in het analyseren en delen van data en 3) effectiever en efficiënter toezicht. Deze besparingen zijn onvoldoende concreet en derhalve niet verwerkt in de budgettaire tabel.
- De oprichting zal naar verwachting circa 3 tot 4 jaar vergen.



**Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Analyse Unit	5	5	5	3	2	1

## **Thema 4 Samenwerking en informatie-uitwisseling in het toezicht**

### **Variant 3 Beschikbaarheid van betrouwbare gegevens**

#### **Omschrijving**

De Inspectie houdt risico-gestuurd toezicht op oneerlijk werk op basis van de Inspectiebrede Risicoanalyse (IRA). De risicoanalyse in de IRA is voornamelijk gestoeld op kwalitatieve inzichten in plaats van kwantitatieve data. De Inspectie noemt als voornaamste reden hiervoor dat zij in de praktijk geen toegang heeft tot de gegevens met betrekking tot arbeid en loon binnen de Rijksoverheid omdat de wettelijke grondslag hiervoor ontbreekt.

Om het risico-gestuurd toezicht van de Inspectie te verbeteren ten einde oneerlijk werk effectiever aan te pakken, wordt voorgesteld de Inspectie directe toegang te geven tot basisgegevens met betrekking tot arbeid en loon, in het bijzonder de Polisadministratie<sup>56</sup>.

#### **Effecten**

- Investeren in het delen van belangrijke data bevordert de aanpak van oneerlijk werk door gerichter risicosectoren te identificeren en daarmee specifiekere inspecties uit te voeren. Zowel de gepercipieerde als daadwerkelijke pakkans van werkgevers wordt hiermee vergroot.
- De vertraging en vervuiling van gegevens is inherent aan het verspreiden van data via lange (bureaucratische) dataketens. Door het verlenen van directe toegang tot de benodigde gegevens aan de Inspectie wordt het gebruik van vervuilde data verminderd en de wachttijd tot de beschikbaarheid van gegevens verkort. Het verwijderen van deze bureaucratische laag leidt tevens tot het efficiënter functioneren als één overheid.

#### **Uitvoering**

- De Polisadministratie staat onder beheer van het UWV. Om directe toegang tot deze databron te faciliteren zal IT-infrastructuur van de Inspectie hierop moeten worden afgestemd. Het opzetten van de IT-systemen en koppelen van de data voor optimaal kan binnen de huidige middelen van de Inspectie worden georganiseerd. Op de lange termijn betaalt deze investering zich uit in een kortere doorlooptijd van inspecties door versnelde toegang tot gegevens.
- Het gebruik van deze gegevens door Inspectie SZW kan conform de AVG worden vormgegeven.
- De doorlooptijd zal naar verwachting circa 1 tot 2 jaar vergen.

#### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Beschikbaarheid van betrouwbare gegevens	0	0	0	0	0	0

<sup>56</sup> CBS, Belastingdienst en UWV zijn gezamenlijk eigenaar van de Polisadministratie (de data uit de loonaangifteketen). Alle werkgevers in Nederland zijn wettelijk verplicht aangifte te doen bij UWV en Belastingdienst over lonen die aan werknemers zijn betaald. De Belastingdienst gebruikt deze aangiftes voor de bepaling van de belastingafdracht, het UWV bepaalt er de premies en de aanspraken op de sociale verzekeringen mee en het CBS stelt er de statistieken van werkgelegenheid en lonen mee samen.

## **Thema 4 Samenwerking en informatie-uitwisseling in het toezicht**

### **Variant 4 Financiering van het toezicht door de markt**

#### **Omschrijving**

---

- De naleving van arbeidswet- en regelgeving is primair de verantwoordelijkheid de werkgever en werknemer. Ten einde werkgevers de verantwoordelijkheid en consequenties van de mate van oneerlijk werk in hun sector te laten dragen, kan worden gekozen om de Inspectie te financieren door werkgevers. Ditzelfde principe is in de financiële sector (toezicht door DNB en AFM) en bij marktorganisaties (toezicht door ACM) al de standaard.
- Het ten laste brengen van de kosten van de Inspectie aan werkgevers kan conform de doorrekeningsystematiek van de ACM<sup>57</sup>. Deze systematiek houdt namelijk rekening met de risicosectoren door hen zwaarder te belasten. De Monitor Eerlijk Werk (MEW) kan worden gebruikt om vierjaarlijks de verdeelsleutel voor de kostenverdeling objectief vast te stellen.

#### **Effecten**

---

- Werkgevers dragen de consequenties van de mate van oneerlijk werk in hun sector en worden financieel geprikkeld om actie te ondernemen tegen oneerlijk werk in hun sector.
- Deze prikkels kunnen ervoor zorgen dat er intensiever wordt samengewerkt tussen de Inspectie en private (werkgevers)organisaties in het kader van gegevensuitwisseling ten einde de handhaving van (boven)wettelijke normen te verbeteren.
- Dit leidt tot additionele kosten voor werkgevers. Hierbij moet rekening worden gehouden met het verdelen van de kosten naar rato van inspecties per sector, waarbij logischerwijs risicosectoren meer belast worden dan sectoren die grotendeels goed werkgeverschap tonen.
- Ondernemers kunnen de financiële kosten als een additioneel drempel ervaren bij het opstarten van een nieuwe onderneming. Om te voorkomen dat startende (innovatieve) ondernemingen worden belemmerd alsmede kleine ondernemingen niet disproportioneel te belasten, heeft de aanbeveling een minimumgrens in te stellen waardoor kleine (startende) ondernemingen worden ontzien. Dit is mogelijk conform de doorrekeningsystematiek dat voor de ACM<sup>58</sup> wordt gehanteerd.
- Een mogelijk risico van het financieren van het toezicht door de markt is dat de onafhankelijkheid van de Inspectie onder druk komt te staan.

<sup>57</sup> Staatsblad 2014, 406.

<sup>58</sup> Bij het ACM worden de kosten doorberekend naar marktpartijen met een omzet hoger dan 2 mln. euro.

## **Uitvoering**

De uitvoering van dit voorstel kent een bepaalde volgordelijkheid. Het is namelijk noodzakelijk om een goede inschatting van de omvang van oneerlijk werk naar sectorniveau te maken zodat de verdeelsleutel voor de kosten objectief kan worden bepaald. Daarnaast kost het doorlopen van het wetstraject 2 jaar. Hierbij dient tevens rekening te worden gehouden met uitwerking van de technische specificaties van de doorrekeningsystematiek in samenwerking met sociale partners.

### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Financiering van de Inspectie door werkgevers	0	0	-155	-155	-155	-155

In de bovenstaande budgettaire tabel is aangenomen de *gehele* Inspectie te financieren door de markt inclusief transitiekosten. Door naast de inspectie op eerlijk werk ook de inspectie op gezond en veilig werk door de markt te laten financieren, dragen werkgevers ook de verantwoordelijkheid en consequenties van de mate van ongezond en onveilig werk in hun sector<sup>59</sup>. Een variant op deze oplossingsrichting is alleen de kosten voor de inspectie op oneerlijk werk door de markt te laten vergoeden (circa 50% van het budget van de Inspectie) of een bepaald percentage van de totale kosten van de Inspectie.

<sup>59</sup> Hierbij dient tevens rekening te worden gehouden met de risicoweging van eerlijk, gezond en veilig werk bij de doorberekening van de kosten aan werkgevers.

## **Thema 5 Europese maatregelen tegen oneerlijk werk**

### **Variant 1 Het stellen van voorwaarden aan (gedetacheerde) derdelanders**

#### **Omschrijving**

Arbeidsmigranten van buiten de EU/EER of Zwitserland moeten over een tewerkstellingsvergunning (TWV) beschikken om in de EU te kunnen werken. Omdat lidstaten zelf de voorwaarden bepalen die zij stellen aan een TWV, is het mogelijk dat deze arbeidsmigranten onder gunstigere voorwaarden een TWV wordt verleend dan de voorwaarden die Nederland hanteert bij de afgifte van een TWV. Zij mogen met een TWV die door een andere lidstaat is afgegeven echter wél in Nederland komen werken.<sup>60</sup> Soms worden deze werknemers uit derde landen direct doorgedetacheerd, zonder dat zij ooit in de lidstaat waar de TWV is afgegeven werkzaam zijn geweest. Na verblijf van drie maanden dienen deze werknemers wel over een verblijfsvergunning voor Nederland te beschikken.

Deze groeiende groep arbeidsmigranten<sup>61</sup> is kwetsbaarder voor oneerlijk werk. Deels omdat zij bereid zijn tegen lagere arbeidsvoorwaarden te werken (als gevolg van economische verschillen tussen landen binnen en buiten de EU/EER), deels vanwege de afhankelijkheidsrelatie met hun werkgever - voor inkomen en huisvesting en vanwege gebrekkige kennis van de Nederlandse taal en wet- en regelgeving. Tevens kan de huidige regelgeving<sup>62</sup> leiden tot lagere werkgeverskosten voor deze arbeidsmigranten t.o.v. Nederlandse werknemers, wat in bepaalde delen van de arbeidsmarkt kan resulteren in oneerlijke concurrentie tussen deze groepen.

Om minimumvoorwaarden te stellen aan arbeidsmigranten van buiten de EU/EER en Zwitserland is het noodzakelijk om een gezamenlijk EU-arbeidsmigratiebeleid te ontwikkelen voor de toegang van derdelanders dat zowel ziet op detachering als op arbeidsmigratie uit derde landen in bredere zin. Hierbij kan op Europees niveau worden ingezet op (A) *uniforme* minimumvoorwaarden voor de TWV voor de instroom van (gedetacheerde) derdelanders in heel de EU/EER of (B) het voor derdelanders verplicht stellen van de TWV van het land waarin zij arbeid verrichten zodat arbeidsmigranten in Nederland aan bepaalde minimumvoorwaarden voldoen.

#### **Effecten**

- Deze maatregelen kunnen bijdragen aan het tegengaan van oneerlijk werk door de voorwaarden waaronder arbeidsmigranten Nederland binnen komen aan te scherpen.
- Een bij-effect hiervan kan zijn dat de *kwetsbare risicogroep* van arbeidsmigranten kleiner wordt. Voor bepaalde delen van de arbeidsmarkt kan het ook (indirect) de concurrentiepositie verbeteren<sup>63</sup>.
- Deze maatregelen dragen bij aan de werking van de interne markt, omdat strenger voorrang wordt gegeven aan het potentieel aan arbeidskrachten van binnen de EU.
- Met (optie A) het uniformeren van de voorwaarden voor de TWV op EU/EER-niveau geeft Nederland haar bevoegdheid om nationaal beleid te ontwikkelen op<sup>64</sup>. De detacheringsrichtlijn en het vrije verkeer van diensten zorgen er echter in de praktijk al voor dat het nationale beleid ten aanzien van derdelanders kan worden omzeild door detachering vanuit een andere lidstaat.
- Met (optie B) het voor derdelanders verplicht stellen van de TWV van het land waarin zij werken, worden derdelanders *de facto* uitgesloten van detachering. Hierdoor kunnen zij alleen

60 HvJEU C-91/13, Essent, ECLI:EU:C:2014:2206

61 Europese Commissie (2020). 2019 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility. Zie ook paragraaf 2.4

62 De verordening 883/2004 (bij detacheringen) en de ETK-regeling zijn voorbeelden van regelingen waarbij de loonkosten lager kunnen zijn voor arbeidsmigranten. Zie Thema 5, Variant 3 en Thema 7 Variant 1.

63 CPB en SCP (2018) concluderen dat verdringing op de arbeidsmarkt door migranten geen grote rol speelt in Nederland. Dit is echter een gemiddeld effect dat niet voor iedereen geldt, voor sommige groepen kan er mogelijke wel een negatief effect optreden. Zie Thema 5 Variant 2 voor toelichting bij de oneerlijke concurrentiepositie van Nederlandse werknemers.

64 Wanneer Nederland geen bevoegdheid meer heeft om afwijkend nationaal beleid te ontwikkelen in dit kader, zijn er ook consequenties voor nationale wet- en regelgeving.

werken in het land waarin zij de TWV hebben ontvangen en zullen de consequenties van het tewerkstellen van deze arbeidsmigranten (zowel positief als negatief) zich beperken tot hetzelfde land dat de TWV afgeeft. Dit vergt een aanpassing van de Verdragen en gaat in tegen de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU<sup>65</sup>.

- Deze maatregelen kunnen fungeren als additionele drempels voor arbeidsmigranten uit derde landen om hun geboorteland te verlaten en kunnen derhalve bijdragen aan het terugdringen van leegloop aan arbeidspotentieel in zendende landen die hierdoor goed gekwalificeerde arbeidskrachten naar het buitenland zien vertrekken. Daarbij dient de kanttekening te worden gemaakt dat arbeidsmigranten een deel van hun loon vaak naar het land van herkomst sturen en daarmee de lokale economie stimuleren.
- Deze maatregelen leiden tot extra administratieve en uitvoeringskosten bij werkgevers en het UWV indien er een Nederlandse TWV moet worden aangevraagd voor uit een andere lidstaat gedetacheerde derdelanders. Met de huidige krapte op de arbeidsmarkt zijn in sommige sectoren extra werknemers nodig, de instroom van arbeidsmigranten reguleren dient dat belang niet. Hierbij dient rekening te worden gehouden met een mogelijke toename in illegaal werkenden.

### **Uitvoering**

Het UWV toetst op de voorwaarden van de TWV voor derdelanders en verstrekt deze indien aan de voorwaarden wordt voldaan. (Optie A) Als de voorwaarden op EU-niveau worden geüniformeerd zal het UWV de processen hierop moeten aanpassen. Dit leidt tot extra uitvoeringskosten van circa 1 mln. euro. (Optie B) Bij het verplicht stellen van een Nederlandse TWV voor derdelanders die in Nederland werkzaam zijn, stijgen de uitvoeringskosten door een stijging in aanvragen bij het UWV.

Incidenteel bedragen deze extra uitvoeringskosten voor het UWV naar inschatting circa 1 mln. euro (IV aanpassingen). Uitgaande van de circa 10 duizend gedetacheerde derdelanders die in 2019 naar Nederland zijn gekomen, zullen de structurele uitvoeringskosten vanaf de ingangsdatum circa 3,6 mln. euro bedragen.

De structurele kosten kunnen echter door middel van leges worden gecompenseerd zodat de kosten van het tewerkstellen van arbeidsmigranten daadwerkelijk bij de werkgever komt te liggen.

In dit voorstel wordt een overgangsregeling getroffen voor gedetacheerde derdelanders die momenteel in Nederland zijn tewerkgesteld. Omdat deze werknemers slechts voor maximaal 2 jaar gedetacheerd kunnen zijn, zal deze groep na een overgangsperiode van 2 jaar opnieuw moeten worden gedetacheerd, waarbij zij door de nieuwe regeling ook een TWV moeten aanvragen

#### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Uitvoeringskosten voor afgifte TWV (UWV)	0	4,6	3,6	3,6	3,6	3,6
Leges ter dekking van de kosten voor TWV	0	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6

65 HvJEU C-91/13, Essent, ECLI:EU:C:2014:2206

## **Thema 5 Europese maatregelen tegen oneerlijk werk**

### **Variant 2 Het stellen van voorwaarden aan arbeidsmigranten uit EU/EER-landen**

#### **Omschrijving**

Arbeidsmigratie uit andere EU/EER-landen leidt op verschillende manieren tot risico's op oneerlijk werk. Deels omdat arbeidsmigranten bereid zijn tegen lagere arbeidsvoorwaarden te werken (als gevolg van economische verschillen tussen landen binnen en buiten de EU/EER), deels vanwege de afhankelijkheidsrelatie met hun werkgever - voor inkomen en huisvesting en vanwege gebrekkige kennis van de Nederlandse taal en wet- en regelgeving. Voorts kan huidige regelgeving leiden tot lagere werkgeverskosten voor arbeidsmigranten t.o.v. Nederlandse werknemers, wat in bepaalde delen van de arbeidsmarkt kan resulteren in oneerlijke concurrentie tussen deze groepen. De detacheringsrichtlijn en de ETK-regeling zijn voorbeelden van regelingen waarbij de loonkosten lager kunnen zijn voor arbeidsmigranten. Zie Thema 5 variant 3 voor het aanpassen van de coördinatieverordening en Thema 7 Variant 1 voor de optie tot aanscherping of afschaffing van de ETK-regeling.

Onder voorbehoud van een verdragswijziging, wat instemming van alle lidstaten vereist, kan de instroom van deze arbeidsmigranten worden gereguleerd door de invoering van een tewerkstellingsvergunning (TWV) voor werknemers afkomstig uit andere EU/EER-lidstaten, waarmee er een drempel wordt opgeworpen voor het tewerkstellen van arbeidsmigranten. De TWV geldt momenteel alleen voor derdelanders (arbeidskrachten vanuit buiten de EU/EER, zie Thema 5 Variant 1).

#### **Effecten**

- Deze maatregelen kunnen bijdragen aan het tegengaan van oneerlijk werk door de voorwaarden waaronder arbeidsmigranten Nederland binnen komen aan te scherpen.
- Een bij-effect hiervan kan zijn dat de *kwetsbare risicogroep* van arbeidsmigranten kleiner wordt. Voor bepaalde delen van de arbeidsmarkt kan het ook (indirect) de concurrentiepositie verbeteren<sup>66</sup>.
- De TWV kan tevens fungeren als een additionele drempel voor arbeidsmigranten om hun geboorteland te verlaten. De maatregel kan op deze wijze ook bijdragen aan het terugdringen van de grote leegloop aan arbeidspotentieel in zendende landen die ook in toenemende mate te maken krijgen met krapte op de arbeidsmarkt. Daarbij dient de kanttekening te worden gemaakt dat arbeidsmigranten een deel van hun loon vaak naar het land van herkomst sturen en daarmee de lokale economie stimuleren.
- Doordat een registratie vereist is bij verlening van de TWV, kunnen registratiegegevens gebruikt worden om de handhaving te verbeteren. Registratieplicht kan echter ook leiden tot meer werknemers die in de illegaliteit gaan werken.
- Deze maatregel leidt tot extra administratieve en uitvoeringskosten bij werkgevers en het UWV. Met de huidige krapte op de arbeidsmarkt zijn in sommige sectoren extra werknemers nodig, strengere voorwaarden voor de instroom van arbeidsmigranten dient dat belang niet. Het is daarnaast ook mogelijk dat een deel van de arbeidsmigranten geen TWV krijgt en daardoor niet in Nederland mag werken. Wanneer andere landen ook een dergelijke vergunning invoeren, kunnen Nederlandse werkgevers wiens werknemers in de desbetreffende landen werkzaam zijn geconfronteerd worden met additionele kosten.
- Het invoeren van een TWV draagt het bij aan verslechtering van de concurrentiepositie van Nederland en de EU als geheel. Het wordt immers lastiger om werkzoekenden daar te laten werken waar er het meest vraag is naar hun arbeid. Daarnaast komt er een grotere prikkel om economische activiteiten te verplaatsen naar EU-landen waar er veel aanbod is van (goedkope) arbeid, omdat het duurder en lastiger wordt om die arbeid naar Nederland te

<sup>66</sup> CPB en SCP (2018) concluderen dat verdringing op de arbeidsmarkt door migranten geen grote rol speelt in Nederland. Dit is echter een gemiddeld effect dat niet voor iedereen geldt, voor sommige groepen kan er mogelijke wel een negatief effect optreden.

halen. In Thema 12 wordt voorgesteld een maatschappelijk debat te voeren over de wenselijkheid om dergelijke arbeid naar Nederland te halen.

- Het herinvoeren van de TWV binnen de EU gaat in tegen het vrij verkeer van werknemers<sup>67</sup> en vereist derhalve een aanpassing van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)<sup>68</sup>. De procedure voor aanpassing van VWEU raakt aan de fundamenten van de EU, vergt de instemming van *alle* andere lidstaten, en zal de Nederlandse onderhandelingspositie op andere dossiers, alsmede de relatie met zendende lidstaten, ernstig kunnen schaden. Onderhandelingen over een verdragswijziging kunnen ook leiden tot wijzigingen die ten nadele zijn van Nederland.

### **Uitvoering**

Het UWV toetst momenteel op de voorwaarden van de TWV voor derdelanders en verstrekt deze indien aan de voorwaarden wordt voldaan. Bij invoering van de TWV voor arbeidsmigranten uit andere EU/EER-landen ligt het daarom in lijn om de toetsing en verstrekking van deze TWV ook bij het UWV te beleggen. Incidenteel bedragen de extra uitvoeringskosten voor het UWV naar inschatting circa 3,0 mln. euro (IV-aanpassing en inrichting huisvesting). Bij een (bruto) instroom van ca. 60 duizend arbeidsmigranten per jaar, zullen de structurele uitvoeringskosten circa 21 mln. euro bedragen. De structurele kosten worden door middel van leges gecompenseerd zodat de kosten van het tewerkstellen van arbeidsmigranten daadwerkelijk bij de werkgever komt te liggen.

Bij invoering van deze maatregel dienen werkgevers ook tewerkstellingsvergunningen voor de huidige groep arbeidsmigranten uit andere EU/EER-landen aan te vragen. De kosten voor deze groep van ca. 370 duizend arbeidsmigranten is ca. 120 mln. euro. Door met werkgevers een transitieperiode af te spreken kunnen de lasten voor de werkgever tot op zekere hoogte worden verspreid over de tijd. Daarnaast dient rekening te worden gehouden met de uitvoeringscapaciteiten van het UWV (d.m.v. een Uitvoeringstoets).

#### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldo-verslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Uitvoeringskosten voor afgifte TWV (UWV)		144	21	21	21	21
Leges ter dekking van de kosten voor TWV		-141	- 21	- 21	- 21	- 21

<sup>67</sup> Het vrij verkeer van werknemers houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers van de lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden. Zie onder andere artikelen 45-48 EU-werkingsverdrag, Verordening 2011/492 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie, Richtlijn 2004/38 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, Richtlijn 2014/54/2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken.

<sup>68</sup> Een aanpassing van de VWEU heeft ook consequenties voor nationale wet- en regelgeving.



## **Thema 5 Europese maatregelen tegen oneerlijk werk**

### **Variant 3 Aanpassen coördinatieverordening sociale zekerheid i.v.m. premies voor sociale zekerheid**

#### **Omschrijving**

---

Op grond van de herziene detachingsrichtlijn dienen EU-werkgevers die hun buitenlandse werknemers naar Nederland detacheren de harde kern van de Nederlandse arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden te garanderen. De hardekernbepalingen zien onder meer op minimumbeloning, werk- en rusttijden, vakantiedagen, arbeidsomstandigheden en gelijke behandeling.

Nationale bedrijfspensioenregelingen en premies voor sociale zekerheid zijn uitgesloten van de elementen van de beloning in de herziene detachingsrichtlijn. EU-werkgevers die hun werknemers in Nederland detacheren betalen deze lasten dus in het land waar ze gevestigd zijn<sup>69</sup>.

Indien de werkgeverspremies in het land van vestiging lager zijn dan in Nederland zijn de loonkosten voor de betreffende werknemer lager. Hierdoor kunnen de kosten die worden doorberekend aan de inlenende werkgever in Nederland lager liggen dan wanneer de premies in Nederland worden afgedragen<sup>70</sup>. Dit kan een concurrentievoordeel opleveren dat als oneerlijk kan worden ervaren, omdat er geen sprake is van gelijke loonkosten voor hetzelfde werk op dezelfde werkplek.

Vanuit het oogpunt van gelijke beloning voor hetzelfde werk op dezelfde werkplek en het tegengaan van concurrentie op loonkosten kan er op Europees niveau voor gepleit worden om de coördinatieverordening sociale zekerheid aan te passen, zodat gedetacheerde EU-werknemers vanaf de eerste werkdag verzekerd zijn onder het nationale socialezekerheidsstelsel van het land van de inlener. De loonkosten voor buitenlandse gedetacheerde werknemers worden hierdoor meer gelijk met die van reguliere werknemers.

#### **Effecten**

---

- Deze maatregel draagt bij aan het gelijke speelveld, zowel tussen werkgevers als tussen werknemers, omdat het loonkostenverschillen tussen buitenlandse gedetacheerde en reguliere werknemers vermindert.
- Door deze maatregel wordt het minder aantrekkelijk om puur met het oog op de loonkostenverschillen buitenlandse gedetacheerde werknemers aan te trekken. Hierdoor wordt de groep buitenlandse werknemers die risico loopt op oneerlijk werk kleiner.
- Deze maatregel heeft waarschijnlijk een aanzienlijke stijging van de uitgaven binnen de sociale zekerheid tot gevolg. Werknemers die in Nederland worden gedetacheerd komen hierdoor direct onder het Nederlandse stelsel te vallen. Dat houdt in dat ze meteen AOW-rechten opbouwen en verzekerd zijn voor de werknemersregelingen zoals de WW en de WIA. De uitgaven aan deze regelingen daardoor aanzienlijk toenemen, evenals de export ervan. Bovendien komen deze werknemers ook gelijk in aanmerking voor kinderbijslag en andere toeslagen en voorzieningen waar een gedetacheerde werknemer, zolang hij verzekerd is in het zendende land, nu geen recht op heeft. De mogelijkheid om te kunnen worden gedetacheerd zonder direct sociale zekerheidspensioenpremies in het ontvangende land af te dragen beschermt gedetacheerde werknemers tegen een verbrokkelde sociale zekerheidsopbouw en moet bijdragen aan het realiseren van het vrije verkeer. Zonder deze

<sup>69</sup> De sociale zekerheidspositie van mobiele werknemers binnen de EU is geregeld in een aantal Verordeningen. Op basis van Verordening (EG) 883/2004 kan een werknemer verzekerd blijven voor de sociale zekerheid in het zendende land. Er dient in dat geval aan een aantal voorwaarden te worden voldaan (zie artikel 12 Verordening (EG) 883/2004 en Toepassingsverordening 987/2009). De mogelijkheid om verzekerd te blijven in het zendende land geldt voor een maximum van 24 maanden. Derdelanders kunnen op basis van Verordening (EG) 1231/2010 ook onder de reikwijdte van voormelde coördinatieverordening vallen.

<sup>70</sup> Hoe groot de loonkostenverschillen tussen buitenlandse gedetacheerde en reguliere werknemers zijn is situatieafhankelijk. De kosten voor sociale- en bedrijfspensioenpremies van buitenlandse gedetacheerde werknemers kunnen soms lager zijn dan voor reguliere werknemers. Tegelijkertijd kunnen hier extra kosten voor het verblijf in Nederland tegenover staan, zoals huisvesting, vervoer en compensatie voor de hogere kosten van levensonderhoud (Kamerstukken II2019/2020, 35 358, nr. 5).

mogelijkheid zullen mensen (ook Nederlanders) minder snel bereid zijn om tijdelijk in een ander land te werken.

- De verplichting direct sociale zekerheidspremies in het land van de inlener af te dragen betekent extra administratieve lasten voor detacherende werkgevers. Dit kanten koste gaan van de werking van de Europese dienstenmarkt.

## **Uitvoering**

Deze maatregel leidt waarschijnlijk tot een grote structurele stijging van de uitgaven binnen de sociale zekerheid. De grote van de stijging is lastig in te schatten, omdat exacte gegevens over omvang van gedetacheerde werknemers op dit moment ontbreken. Het gaat echter wel om een potentieel grote groep: waarschijnlijk vele tienduizenden<sup>71</sup>. Voor een goede en gedegen besluitvorming is het daarom van belang de budgettaire (en andere) effecten van deze maatregel concreet in kaart te brengen.

De verplichting direct bij de start van een detachering sociale zekerheidspremies in het land van de inlener af te dragen leidt bij het UWV, de SVB en de Belastingdienst daarnaast tot extra uitvoeringslasten. De omvang hiervan is eveneens afhankelijk van de aantallen.

In 2018 hebben de lidstaten van de EU na moeizame onderhandelingen overeenstemming bereikt over een herziening van de detacheringsrichtlijn. Verder wordt momenteel op EU-niveau, in een ver gevorderd stadium, gesproken over een herziening van de coördinatieverordening sociale zekerheid. Dit maakt dat een pleidooi voor aanvullende herziening van deze regelingen qua timing niet opportuun is.

### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
<i>Additionele premie-inkomsten</i>	*	*	*	*	*	*
<i>Additionele sociale zekerheidsuitgaven</i>	*	*	*	*	*	*

\*Omdat de exacte gegevens over de omvang van gedetacheerde werknemers ontbreekt, zijn de additionele premie-inkomsten en sociale zekerheidsuitgaven niet in te schatten.

<sup>71</sup> In 2018 zijn er 126.000 A1-formulieren afgegeven (Europese Commissie, 2019), wat een indicatie geeft van het aantal personen dat in 2018 naar Nederland gedetacheerd is geweest. Dit cijfer is echter niet een-op-een gelijk aan het aantal werknemers dat gedetacheerd wordt. Er worden immers ook zelfstandigen in deze cijfers meegenomen en er kunnen voor één persoon in een jaar meerdere A1-verklaringen worden afgegeven. Met de meldingsplicht voor gedetacheerde werknemers, per 1 maart 2020, zal het in de toekomst inzichtelijker worden om hoeveel werknemers het gaat en in hoeverre ze aanspraak maken op sociale verzekeringen.

## **Thema 6 Verbetering huisvesting arbeidsmigranten**

### **Variant 1 Stimuleren kwaliteit woningaanbod tijdelijke arbeidsmigranten**

#### **Omschrijving**

---

Slechte kwaliteit huisvesting van arbeidsmigranten draagt op verschillende manieren bij aan oneerlijk werk. Verbetering van de kwaliteit van de huisvesting van arbeidsmigranten kan voor een deel bevorderd worden door het woningaanbod voor tijdelijke arbeidsmigranten te vergroten en door het toezicht op de kwaliteit van huisvesting effectiever in te richten. De overheid kan hier een stimulerende rol in vervullen, bijvoorbeeld door een wettelijke basis te creëren voor het uitwisselen van signalen tussen de Inspectie SZW, gemeenten en private keurmerken over slechte huisvesting (zie ook Thema 4, Variant 1), of door partijen bij elkaar te brengen voor een actieplan met concrete afspraken over kwaliteit én kwantiteit van nieuwe huisvesting<sup>72</sup>. De verantwoordelijkheid om dit tot een succes te maken ligt ook voor een belangrijk deel bij gemeenten, werkgevers en private keurmerken.

De meest effectieve manier waarop de Rijksoverheid kan bijdragen aan de (prijs-) kwaliteit van tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten is door aanvullende voorwaarden te verbinden aan de mogelijkheid in te houden op het (minimum)loon voor huisvesting, zoals:

- De voorwaarde dat álle met het loon verrekende kosten voor huisvesting op de loonstrook moeten worden vermeld, ook die boven het minimumloon.
- De voorwaarde dat arbeidsmigranten een bij de duur van hun aanwezigheid in Nederland aansluitende huurovereenkomst krijgen en dat arbeidsmigranten gewezen worden op hun (huur)rechten.
- De voorwaarde dat huisvesting pas na een 'redelijke termijn' mag worden opgezegd, dus niet per direct als het arbeidscontract beëindigd wordt.

#### **Effecten**

---

- De voorwaarde alle verrekende kosten voor huisvesting op de loonstrook te vermelden maakt het voor de arbeidsmigrant inzichtelijker hoeveel loon hij of zij daadwerkelijk overhoudt na aftrek van kosten voor huisvesting.
- Wanneer tijdelijke arbeidsmigranten langer dan een aantal maanden in Nederland verblijven (anders dan kortstondig seizoenswerk) kunnen zij, net als reguliere huurders, op basis van een puntensysteem<sup>73</sup> inzicht krijgen hoe de kwaliteit van hun huisvesting zich verhoudt tot de prijs. Wanneer dit, naar hun mening, niet in de haak is biedt dit tevens de mogelijkheid hierover contact op te nemen de Huurcommissie.
- De voorwaarde dat huisvesting pas na een 'redelijke termijn' beëindigd mag worden betekent dat een arbeidsmigrant niet direct na beëindiging van een uitzend- of oproepcontract op staat kan worden gezet, dit vermindert de kwetsbare en afhankelijke positie van arbeidsmigranten.
- Strengere voorwaarden om te mogen inhouden voor huisvesting dragen in brede zin bij aan de kwaliteit van de arbeidsvoorwaarden van arbeidsmigranten. Naast klachten over correcte betaling zijn klachten over slechte huisvesting immers een belangrijk onderdeel van de klachten van arbeidsmigranten over hun werk en leefomstandigheden in Nederland<sup>74</sup>. Doordat de Nederlandse overheid deze voorwaarden aanscherpt geeft ze hiermee ook het signaal aan 'zendende' landen dat ze ook minimumvoorwaarden stelt m.b.t. de leefomstandigheden van arbeidsmigranten.

<sup>72</sup> Zie bijvoorbeeld de Nationale verklaring (tijdelijke) huisvesting EU-arbeidsmigranten uit 2012, Kamerstukken II 2011/2012, 29 407, nr. 146

<sup>73</sup> Zie <https://www.huurcommissie.nl/onderwerpen/huurprijs-en-punten/huurprijscheck-en-puntentelling/>

<sup>74</sup> KANTAR POLSKA S.A. (2019). Report from the quantitative study on perception of the Netherlands as the country of economic emigration.

## **Uitvoering**

De voorwaarden voor huisvesting kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden aangepast en vergen dus geen uitgebreide wetswijziging. Deze voorwaarden dienen vervolgens te worden opgenomen in de certificeringsprogramma's van private keurmerken.

De periode vanaf wanneer arbeidsmigranten gebruik kunnen maken van een (tijdelijk) huurcontract, alsmede de vraag wat een 'redelijke termijn' is waarbinnen een huurcontract niet mag worden opgezegd, dient in overleg met betrokken publieke en private partijen te worden ingevuld. Hierbij kan de werkwijze worden gevolgd die gekozen is bij de integrale aanpak arbeidsmigratie<sup>75</sup>.

De doorlooptijd van deze maatregelen is naar verwachting 1 tot 2 jaar.

### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Aanvullende voorwaarden voor de mogelijkheid in te houden op het (minimum)loon voor huisvesting	0	0	0	0	0	0

<sup>75</sup> Kamerstukken II 2019/2020, 29 861, nr. 48

## **Thema 7 Aanscherpen van regelingen die oneerlijk werk mogelijk maken**

### **Variant 1 Aanscherpen of afschaffen ETK-regeling**

#### **Omschrijving**

---

Wanneer arbeidsmigranten worden vergoed voor extraterritoriale kosten door hun werkgever, kunnen werknemer en werkgever een belastingvoordeel ontvangen door middel van de ETK-regeling. De werknemer ontvangt een nettoloonvoordeel doordat deze kosten aftrekbaar zijn van het belastbaar inkomen, waardoor hij minder belasting over het loon moet betalen. De werkgever ontvangt een premievoordeel doordat de extraterritoriale kosten aftrekbaar zijn van het SV-loon. Deze regeling leidt tot op zekere hoogte tot oneerlijke concurrentie op loonkosten tussen Nederlandse werknemers en arbeidsmigranten. Voor de werkgever is het immers duurder om voor hetzelfde nettoloon een Nederlandse werknemer in dienst te nemen (omdat sociale zekerheidspremies afhankelijk zijn van het belastbaar inkomen<sup>76</sup>). Voor arbeidsmigranten die het Wml verdienen, zijn met ingang van 1 januari 2017 verrekeningen met en inhoudingen op het wettelijke minimumloon (Wml) alleen toegestaan voor kosten van huisvesting en zorgverzekering<sup>77</sup>.

Om enerzijds deze vorm van oneerlijke concurrentie tegen te gaan en anderzijds werkgevers te blijven accommoderen schaarse werknemers naar Nederland te halen, kan worden gekozen om de ETK-regeling aan te scherpen. Dit kan op twee mogelijke manieren, namelijk: (optie A) het afschaffen van de mogelijkheid tot het uitrusten van belaste loonbestanddelen voor onbelaste vergoedingen/verstrekkingen op grond van het Burgerlijk Wetboek, of (optie B) een salarismaximum invoeren voor de ETK-regeling als kwalificatie voor schaarse werknemers (bijv. conform de 30%-regel)<sup>78</sup>.

Het is dan tevens mogelijk (optie C) om de ETK-regeling in zijn geheel af te schaffen, omdat bij een aanscherping conform optie B de 30%-regeling al voorziet in het vergoeden van de extraterritoriale kosten. De additionele waarde van de ETK-regeling in dat geval is dat extraterritoriale kosten boven 30% van het inkomen ook vergoed wordt. Van belang is dat het bij de ETK-regeling gaat om de vergoeding van werkelijk gemaakte kosten.

#### **Effecten**

---

- Indien de mogelijkheid tot uitrusten van loon wordt afgeschaft (optie A), kan oneigenlijk gebruik en concurrentievoordeel voor die werkgever tot op zekere hoogte al worden beperkt. De verdergaande maatregelen (opties B en C) trachten de mogelijkheid tot oneerlijke concurrentie o.b.v. de ETK-regeling tussen Nederlandse werknemers en arbeidsmigranten aan de onderkant van de arbeidsmarkt geheel uit te sluiten door werkgeverskosten voor beiden gelijker te trekken.
- Om tekorten in het arbeidsaanbod het hoofd te bieden komt de nadruk voor werkgevers meer te liggen op het verhogen van de lonen of de productiviteit (middels innovatie). De mogelijkheden om de (loon)kosten te drukken door arbeidsmigranten in dienst te nemen waarbij gebruik kan worden gemaakt van speciale regelingen, wordt met deze maatregel namelijk gelimiteerd.
- Met deze maatregel wordt tevens een sterkere koppeling gemaakt met het doel van de regeling om werknemers aan te trekken die in Nederland niet te vinden zijn, in plaats van het aantrekken van werknemers die voor een bepaald salaris niet in Nederland te vinden zijn.
- Het introduceren van een salarismaximum kan negatieve gevolgen hebben voor het vestigingsklimaat van Nederland. Het wordt namelijk lastiger om personeel met een salaris onder deze norm aan te trekken. De hoogte van de salarismaximum kan echter als knop dienen om een balans te vinden tussen de negatieve en positieve effecten van deze maatregel. Het

<sup>76</sup> Zie ook Thema 5, Variant 3.

<sup>77</sup> Staatsblad 2016, 419.

<sup>78</sup> De salarismaximum voor de 30%-regeling is 38.347 euro (prijsspeel 2020). Zie [link](#) voor additionele voorwaarden van de 30%-regeling.

stellen van een salarismaximum kan gezien worden als oneerlijk tegenover arbeidsmigranten die niet in deze categorie vallen.

- Het aanscherpen of afschaffen van de (uitruil in de) ETK-regeling leidt tot hogere belastinginkomsten omdat het belastbaar inkomen van de arbeidsmigrant en de loonkosten voor de werkgever zullen stijgen. Het aanscherpen of afschaffen van de ETK-regeling heeft dus een negatief koopkrachteffect voor de buitenlandse werknemer.
- De budgettaire gevolgen (gederfde premie-inkomsten) zijn echter niet in kaart te brengen omdat werkgevers het belastbaar loon (en dus niet de ETK-kosten) dienen op te geven. Ook uit andere bronnen is geen zicht op het gebruik en de kosten van de ETK-regeling.

### **Uitvoering**

De ETK-regeling wordt gehandhaafd door middel van steekproefsgewijs boekenonderzoek bij werkgevers door inspecteurs van de Belastingdienst. In de praktijk blijkt het zeer arbeidsintensief werk om de gemaakte extraterritoriale kosten te verifiëren. Door het aanscherpen van de ETK-regeling hoeven deze kosten voor salarissen onder de norm niet geverifieerd te worden en zijn inspecteurs hoogstwaarschijnlijk minder tijd kwijt aan het boekenonderzoek. Hoewel extraterritoriale kosten nog wel moeten worden gecontroleerd voor salarissen op of boven de norm, blijkt uit de praktijk dat voor die groep de 30%-regeling voornamelijk gebruikt wordt voor het vergoeden van de kosten (als wordt aangesloten bij de salarismaximum van de 30%-regeling).

De doorlooptijd zal naar verwachting circa 1 tot 2 jaar vergen.

### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Aanscherpen of afschaffen van de ETK-regeling	**	**	**	**	**	**

\*\* Omdat de extraterritoriale kosten niet worden gerapporteerd door werkgevers, is het niet mogelijk om de inkomsten door afschaffing van de ETK-regeling in kaart te brengen.

## ***Thema 7 Aanscherpen van regelingen die oneerlijk werk mogelijk maken***

### ***Variant 2 Aanscherpen of afschaffen van de au-pairregeling***

#### **Omschrijving**

---

Op grond van de zogenoemde 'au-pair regeling' mogen derdelanders tussen de 18 en 30 jaar onder bepaalde voorwaarden voor maximaal 1 jaar naar Nederland komen om kennis te maken met de Nederlandse cultuur en samenleving. Het gastgezin geeft de au pair een maximale vergoeding van 340 euro per maand, waarvoor de au pair maximaal 30 uur per week licht huishoudelijke taken verricht. Deze regeling biedt een jongere de mogelijkheid om kennis te maken met een andere cultuur en samenleving, terwijl hij/zij ook werkzaamheden verricht in een gezin als au pair.

Er is een risico dat deze regeling leidt tot misbruik waarbij jongeren uit derdelanden worden ingezet als huishoudster of 24-uursoppas en er derhalve geen sprake is van culturele uitwisseling, maar een dienstverband<sup>79</sup>. Dit betekent dat deze 'au pairs' eigenlijk recht hebben op het wettelijk minimumloon in plaats van de significant lagere vergoeding van 340 euro per maand. In onderzoek van het WODC geeft de helft van de au pairs aan meer dan 30 uur per week kwijt te zijn aan taken binnen het gastgezin. Wel geven zowel au pairs als gastgezinnen aan overwegend positief te zijn over het au-pairschap<sup>80</sup>.

Om misbruik van de au pairregeling tegen te gaan kan ervoor worden gekozen deze af te schaffen. Een minder vergaande optie is de regeling aan te scherpen, om misbruik te voorkomen. Mogelijke aanvullende voorwaarden zijn dan: verlaging van de maximumleeftijd van de au-pair (bijvoorbeeld naar 25 jaar, waar dit nu 30 is) en de voorwaarde dat de au-pair niet langer dan een jaar geleden afgestudeerd is.

#### **Effecten**

---

- Met het afschaffen van de regeling is het risico op misbruik van de regeling uitgesloten, inclusief de kans dat au-pairs met behulp van deze regeling worden onderbetaald of zelfs uitgebuit.
- Misbruik van au-pairs is hiermee uiteraard niet uitgesloten, maar de barrière is hoger, omdat au-pairs van buiten de EU dan niet meer 'legaal' naar Nederland kunnen komen met behulp van een wettelijke regeling.
- Wanneer de au-pair regeling wordt afgeschaft kan een au-pair uit een derdeland enkel nog naar Nederland komen in het kader van arbeid in loondienst. In de praktijk zal dit niet snel voorkomen. Gezien de aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod in Nederland en de rest van de EU, zal een au-pair van buiten de EU immers niet snel een tewerkstellingsvergunning krijgen.
- Afschaffing van de au pair regeling betekent hierdoor ook dat de bemiddelingsbureaus voor au pairs geraakt worden, doordat zij niet meer kunnen bemiddelen met au pairs van buiten de EU.
- Voor mensen in Nederland blijft het na afschaffing van de regeling mogelijk om een au pair te halen uit de EU.
- Wanneer de au pairregeling wordt aangescherpt kan dit oneigenlijk gebruik van de au pairregeling helpen voorkomen.
- Bij enkel aanscherping van de regeling blijft het mogelijk au pairs uit derde landen aan te trekken, zij het onder strengere voorwaarden.

79 Kamerstukken II 2018/19, 29 544, nr. 950;

80 Kamerstukken II 2014/2015, 29 407, nr. 192

**Uitvoering**

Afschaffing van de au pair regeling betekent hierdoor ook dat de bemiddelingsbureaus voor au pairs geraakt worden, doordat zij niet meer kunnen bemiddelen met au pairs van buiten de EU. Er is geen effect voor de uitvoering en handhaving voor IND, UWV dan wel ISZW. De doorlooptijd zal naar verwachting circa 1 jaar vergen.

**Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Aanscherpen of afschaffen van de au-pairregeling	0	0	0	0	0	0



## **Thema 8 Hardere aanpak van malafide bestuurders**

### **Variant 1 'Top 100' malafide bestuurders aanpakken**

#### **Omschrijving**

Uit de toezichtspraktijk, zowel van de Inspectie SZW als van private handhavers, komt naar voren dat de groep notoire malafide bestuurders relatief klein is (enkele honderden). Een gefocuste aanpak van een afgebakende groep malafide bestuurders, naar analogie van de 'top 600' van de gemeente Amsterdam, kan daarom lonend zijn in het effectiever tegengaan van oneerlijk werk. Deze maatregel gaat uit van een gerichte aanpak van een afgebakende groep ('top 100') notoir malafide bestuurders door een multidisciplinaire taskforce. Omdat veelplegers vaak op meerdere terreinen de wet overtreden vergt dit een multidisciplinaire aanpak, waarbij informatie gedeeld en (samen) verzameld wordt door toezichthouders (zowel publiek als privaat). Afhankelijk van het type overtreding dat gezien wordt kan door de verschillende partijen in onderling overleg bepaald worden welke handhavingsinstrumenten het meest effectief zijn om de bestuurders in kwestie aan te pakken.

#### **Effecten**

- Deze maatregel maakt de aanpak van notoire overtreders effectiever, en bevordert zo eerlijk werk doordat het oneerlijke concurrentie door werkgevers tegengaat.
- Veelplegers overtreden vaak wetten op meerdere terreinen, en zoeken soms hun toevlucht tot een ander terrein (bijv. van fraude met uitzendbureau naar fraude met een pgb-bureau). Dat wordt voorkomen met deze aanpak.
- Deze maatregel helpt daarnaast om te voorkomen dat 'veelplegers' bij verschillende toezichthouders (zowel publiek als privaat) in het domein 'eerlijk werk' in beeld zijn, zonder dat men dit van elkaar weet.
- De persoon (fenomeen) staat centraal en niet het toezichtproces van de uitvoerende dienst.
- Deze maatregel heeft ook belangrijk preventief effect richting (potentiële) andere overtreders:
  - Door effectief in te zetten op de belangrijkste groep overtreders gaat een duidelijk signaal uit dat de pakkans reël is, waar een preventief effect van uitgaat.
  - Hiermee wordt tevens voorkomen dat de norm in een branche wordt 'opgerekt', omdat overtredingen ogenschijnlijk niet bestraft zouden worden.

#### **Uitvoering**

- Het multidisciplinair team 'top 100' vergt deelname van ISZW, Belastingdienst, SVB, SNCU en eventueel UWV, Kamer van Koophandel en SNA. Dit kost genoemde organisaties capaciteit, al kan dit enerzijds al deels in lijn zijn met de bestaande risicogerichte inzet en prioritering en anderzijds binnen de huidige middelen worden georganiseerd. Extra capaciteit zal naar verwachting niet meer dan ca. 10 fte zijn, waardoor de budgettaire consequenties van deze maatregel beperkt blijven.
- Afstemming met andere 'veelplegers' teams of samenwerkingsverbanden is nodig, zoals bijvoorbeeld samenwerking in het kader van faillissementsfraude, zodat afgesproken kan worden wie welke zaak oppakt en geen dubbel werk gedaan wordt.
- Er moet nagegaan worden of de wettelijke basis om informatie te delen tussen de verschillende toezichthouders voldoende is (met name met private partijen). Daarnaast moet juridisch onderbouwd worden waarom aan deze bestuurders meer aandacht wordt besteed dan aan anderen.
- De doorlooptijd zal naar verwachting circa 1 tot 2 jaar vergen.

#### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverschlechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Persoonsgerichte aanpak	1	1	1	1	1	1

## **Thema 8 Hardere aanpak van malafide bestuurders**

### **Variant 2 Uitbreiding civielrechtelijk- of invoering bestuursrechtelijk bestuursverbod voor overtreding van arbeidswetten**

#### **Omschrijving**

Een bestuursrechtelijk bestuursverbod voor overtreding van arbeidswetten geeft de Inspectie SZW de mogelijkheid om bestuurders die zich schuldig maken aan herhaaldelijke en/of ernstige overtredingen van de arbeidswetten, in combinatie met het ontlopen van sancties door vluchtig ondernemerschap, een bestuursverbod op te leggen, zonder tussenkomst van de rechter. Een bestuursrechtelijk bestuursverbod kan, net als een civielrechtelijke en strafrechtelijke bestuursverbod, worden gepubliceerd door de Kamer van Koophandel.

Het gaat om een zware maatregel, omdat de persoon in kwestie niet meer in zijn bestaan kan voorzien door eigenaarschap, c.q. besturen, van een bedrijf. Bij de huidige bestuursverboden (strafrechtelijk en civielrechtelijk) is daarom voorzien in extra waarborgen door middel van tussenkomst van de rechter. Een bestuursrechtelijke variant kan enkel worden ingevoerd mits eveneens wordt voorzien in voldoende waarborgen voor rechtsbescherming van de bestuurder.

Een alternatief voor een bestuursrechtelijk bestuursverbod is om te verkennen in hoeverre het civielrechtelijk of strafrechtelijk bestuursverbod zou moeten worden uitgebreid om beter ingezet te kunnen worden voor het domein eerlijk werk, bijvoorbeeld door extra financiering of door een wetswijziging voor het delen van informatie van de Inspectie SZW met een curator.

#### **Effecten**

- Een bestuursverbod heeft tot gevolg dat bestuurders gedurende een bepaalde periode geen bestuurder van een bedrijf meer mogen zijn. Daarmee wordt voorkomen dat zij via nieuwe rechtspersonen hun activiteiten kunnen voortzetten.
- Naast het punitieve effect op de bestuurder in kwestie, kan van een bestuursverbod ook een preventieve werking uitgaan, als andere bestuurders zien dat zij risico lopen op een dergelijk verbod.
- Publicatie door de Kamer van Koophandel kan dit preventieve effect versterken, omdat ook anderen kennis kunnen nemen van de opgelegde sanctie.
- Een bestuursrechtelijk bestuursverbod mag zonder tussenkomst van de rechter worden opgelegd. Dit betekent dat er minder waarborgen voor rechtsbescherming zijn voor de ondernemers die dit betreft.
- Een bestuursverbod kan mogelijk worden omzeild doordat hiermee enkel bedrijfsexploitatie door middel van een rechtspersoon wordt geraakt. Exploitatie van een bedrijf als natuurlijk persoon, door middel van eenmanszaak of v.o.f., is nog steeds mogelijk, waardoor de effectiviteit van de maatregel wordt beperkt.

#### **Uitvoering**

- Dit geeft de Inspectie SZW additioneel handelingsperspectief voor de handhaving. De verwachting is dat het om hooguit tien à twintig gevallen per jaar zal gaan, omdat het een zware sanctie betreft. Dit is binnen de huidige middelen van de Inspectie te organiseren.
- Aangezien het een zware sanctie betreft moet rekening worden gehouden met het feit dat bestuurders in (hoger) beroep zullen gaan tegen een bestuursrechtelijk bestuursverbod. Dit zal mogelijk weer afnemen nadat de eerste besluiten stand hebben gehouden bij de rechter.
- De doorlooptijd zal naar verwachting circa 1 tot 2 jaar vergen.

#### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Uitbreiding civielrechtelijk bestuursverbod	0	0	0	0	0	0
Invoering bestuursrechtelijk bestuursverbod	0	0	0	0	0	0

## **Thema 9 Malafiditeit in de uitzendbranche**

### **Variant 1 Verbieden van doorlenen**

#### **Omschrijving**

Het 'doorlenen' van uitzendkrachten houdt in dat een uitzendwerkgever zijn uitzendkracht uitleent aan een andere uitzendwerkgever, die deze uitzendkracht vervolgens weer uitleent aan een inlener waar de uitzendkracht te werk wordt gesteld. In sommige gevallen is hierbij sprake van een keten van meerdere doorlenende partijen achter elkaar. Voor werknemers maakt het doorlenen daarmee onduidelijk wie de werkgeversverplichtingen op zich dient te nemen en waar zij hun recht kunnen halen.

Daarnaast wordt het doorlenen van werknemers aan derden gebruikt om werkgeversverplichtingen te ontduiken, omdat ondoorzichtig wordt gemaakt welke (cao)verplichtingen van toepassing zijn op de uitzendkracht. Doorlenen wordt soms door uitzendbureaus gebruikt om het loon van een uitzendkracht te bepalen aan de hand van de cao van de doorlenende werkgever, in plaats van de cao van de inlener, waar de werknemer aan het werk is. Dit terwijl de cao van de inlener van toepassing is, en de uitzendkracht hetzelfde loon betaald zou moeten krijgen als de andere werknemers die werkzaam zijn bij de inlener. Door de doorleenconstructie is voor de werknemer vaak niet duidelijk welke cao-afspraken voor hen gelden, en is het door de ondoorzichtige constructie erg lastig om hun recht af te dwingen bij de rechter.

#### **Effecten**

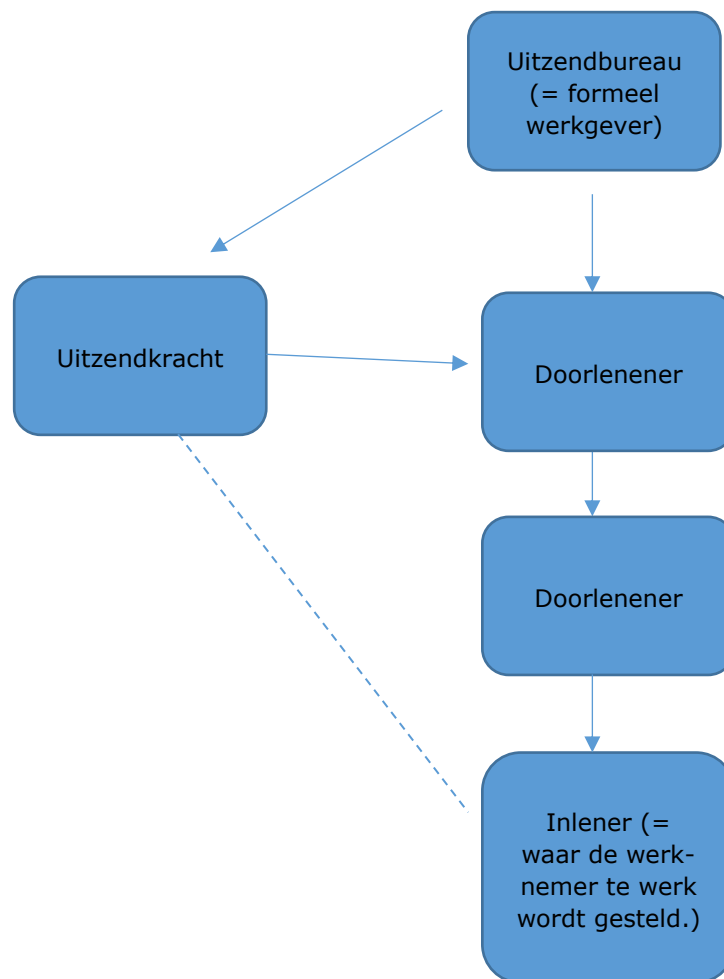
- Het verbieden van doorlenen neemt onzekerheid bij de werknemer weg over de vraag wie de werkgever is, en waar hij zijn recht kan halen. Hiermee wordt ook bijgedragen aan het versteken van de positie van de uitzendkracht binnen de keten, omdat inzichtelijker is welke rechten hij heeft en wie hiervoor aansprakelijk kan worden gesteld.
- Deze maatregel draagt tevens bij aan het bevorderen van gelijke beloning van werknemers en het voorkomen oneerlijke concurrentie door werkgevers. Onduidelijkheid over de toepasselijke cao en onduidelijkheid over bij wie de betaling van het toepasselijke cao-loon afgedwongen kan worden, wordt weggenomen door het verbieden van doorlenen.
- Daarnaast zorgt een verbod op doorlenen ervoor dat de onderneming waar de uitzendkracht zijn arbeid uitvoert onder diens toezicht en leiding ook altijd hoofdelijk aansprakelijk is voor de betaling van het juiste loon. Dit zorgt voor een heldere ketenverantwoordelijkheid bij uitzendkrachten.
- Doorlenen wordt nu soms door uitzendbureaus gebruikt om tijdelijke gaten of overschotten in de bezetting op te vullen. Een verbod op doorlenen betekent dat uitzendbureaus op andere manieren zullen moeten voorzien in deze schommelingen.

#### **Uitvoering**

- Voor het verbieden van doorlenen is een wettelijke basis nodig. Dit vereist aanpassing van de huidige wet. De doorlooptijd hiervan zal naar verwachting circa 1 tot 2 jaar vergen.
- Bij de verdere uitwerking van deze wettelijke maatregel zal nagedacht moeten worden over de handhaving. Dit kan binnen de taken en middelen van de Inspectie worden gefaciliteerd. Het is echter ook mogelijk om de verantwoordelijkheid voor het afdwingen van dit verbod aan de werknemer te laten.

#### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Verbieden van doorlenen	0	0	0	0	0	0



## Thema 9 Malafiditeit in de uitzendbranche

### Variant 2 Strengere voorwaarden oprichting uitzendbureaus

#### Omschrijving

Een mogelijkheid om malafiditeit in de uitzendbranche beter aan te pakken is het invoeren van barrières om uitzendbureaus op te richten.

Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de eis van een waarborgsom (van bijvoorbeeld 75.000 à 100.000 euro), die bij het opstarten van een uitzendbureau gestort moet worden op een geblokkeerde rekening. De Inspectie SZW kan hierop verhalen als blijkt boetes niet betaald worden of navorderingen voor onderbetaling niet of onvoldoende worden voldaan.

Andere aanvullende voorwaarden om een uitzendbureau te mogen oprichten zijn: een toetsing op integriteit op basis van diploma's, jaarstukken, een accountantsverklaring en/of verklaring van een kredietverlener; de voorwaarde dat een ondernemingsplan is opgesteld; de voorwaarde dat een aanvrager geen strafblad heeft en/of een verklaring omtrent het gedrag (VOG) kan overleggen. Als uiterste middel kan ook gedacht worden aan een koppeling aan de Wet Bibob, door het toepassingsgebied van deze wet uit te breiden naar de uitzendbranche.

#### Effecten

- Voordeel van het invoeren van extra voorwaarden voor het oprichten van een uitzendbureau is dat de overheid meer mogelijkheden heeft om te voorkomen dat malafide bestuurders (opnieuw) een uitzendbureau oprichten en meer mogelijkheden om de markt 'schoon' te houden.
- Doordat malafide uitzendbureaus beter kunnen worden aangepakt wordt oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden, door ontduiking van arbeidswetten en/of de cao, tegengegaan. Dit bevordert het gelijke speelveld voor werkgevers.
- Betere naleving van de arbeidswetten en de cao door uitzendbureaus betekent daarnaast dat werknemers correct betaald worden en betere arbeidsomstandigheden hebben.
- De mate waarin deze maatregel(en) effect hebben is uiteraard afhankelijk hoe vergaand deze worden. Een waarborgsom, VOG, of toetsing op grond van de wet Bibob, zijn uiteraard 'hogere' drempels dan enkel de extra eis van een verklaring van een kredietverlener.
- De invoering van extra voorwaarden voor het oprichten van een uitzendbureau betekent extra administratieve lasten voor ondernemers.

#### Uitvoering

- De invoering van een waarborgsom kan een barrière betekenen voor kleinere (MKB-) ondernemers om een uitzendbureau op te richten. Dit geldt ook (maar in mindere mate) voor eventuele overige aanvullende voorwaarden.
- Voor grotere ondernemingen betekenen aanvullende voorwaarden eveneens een toename van administratieve lasten.
- De doorlooptijd van deze maatregelen zal, afhankelijk van de vraag of voor meer of minder ingrijpende gekozen wordt, naar verwachting circa 1 tot 2 jaar vergen.

#### Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Strengere voorwaarden oprichting uitzendbureaus	0	0	0	0	0	0

## **Thema 9 Malafiditeit in de uitzendbranche**

### **Variant 3 Bestuurlijke handhaving uitzendwetgeving**

#### **Omschrijving**

---

Voor het terbeschikkingstellen van arbeidskrachten gelden verschillende regels, zoals de loonverhoudingsnorm, het onderkruipersverbod en het belemmeringsverbod, op grond van de Waadi. Deze regels zijn bedoeld om uitzendkrachten en andere gedetacheerden te beschermen. De sociale partners kunnen de naleving van deze regels aanhangig maken via een civiele procedure bij de rechtbank. De Inspectie kan op verzoek van een vakbond, werkgever of werknemer onderzoek doen. De bevindingen uit deze onderzoeken kunnen vakbonden of werknemers vervolgens gebruiken in een civiele rechtszaak.

Hoewel mede op basis van dergelijke onderzoeken met succes rechtszaken zijn gevoerd namens werknemers, is het toch de vraag of hier voldoende afschrikwekkende werking van uit gaat. Meer dan gewone werknemers bevinden uitzendkrachten zich namelijk in een kwetsbare positie ten opzichte van hun werkgever, omdat hun dienstverband makkelijk beëindigd kan worden.

Een maatregel die eerlijk werk in de uitzendbranche kan bevorderen is de invoering van bestuurlijke handhaving van de loonverhoudingsnorm en de verplichting tot gelijke arbeidsvoorwaarden voor payrollkrachten. De loonverhoudingsnorm houdt in dat gedetacheerde werknemers en uitzendkrachten t.o.v. werknemers in een gelijke of gelijkwaardige functie in dienst van de inlener (of sector) (grotendeels) hetzelfde beloond dienen te worden (artikel 8 uit de Waadi). Op grond van artikel 8a van de Waadi hebben payrollkrachten recht op gelijke arbeidsvoorwaarden en een adequate pensioenregeling t.o.v. werknemers in een gelijke of gelijkwaardige functie in dienst van de inlener (of sector). Het voorstel is om naast de huidige civiele rechtsgang ook een bestuurlijke boete op het overtreden van deze loonverhoudingsnorm in te stellen. Dit bevordert de dat uitzendkrachten echt (grotendeels) dezelfde arbeidsvoorwaarden krijgen als andere werknemers die bij dezelfde werkgevers werkzaam zijn en hetzelfde werk doen en dat payrollkrachten ook de arbeidsvoorwaarden krijgen waar ze recht op hebben.

#### **Effecten**

---

- Bestuurlijke handhaving van de loonverhoudingsnorm en het gelijke behandelingvoorschrift in artikel 8a versterkt de positie van werknemers omdat de Inspectie SZW correcte betaling af kan dwingen zonder dat (kwetsbare) werknemers zelf bezwaar hoeven te maken bij de werkgever of inlener.
- Betere naleving van de loonverhoudingsnorm en het gelijke behandelingsvoorschrift in artikel 8a betekent daarnaast dat uitzendkrachten vaker correct betaald worden.
- Invoering van bestuurlijke handhaving van de loonverhoudingsnorm vergroot de pakkans van overtredende werkgevers, wat betekent dat malafide uitzendbureaus eerder uit de branche zullen verdwijnen. Hier gaat ook een preventieve werking van uit, wat bijdraagt aan verhoogde naleving door werkgevers en inleners van uitzendkrachten. Dit gaat oneerlijke concurrentie tegen en vergroot het gelijke speelveld tussen werkgevers in de uitzendbranche.
- Het toezicht op de naleving van cao-voorwaarden is primair een verantwoordelijkheid van sociale partners. Op dit moment vervult de Inspectie SZW enkel een ondersteunende rol bij de handhaving van de Waadi. Deze maatregel betekent dus vermenging van het publieke en het private domein: de publieke toezichthouder zal ook in het toezicht uitspraken moeten doen over het al dan niet van toepassing zijn van een cao en over de interpretatie van de voorwaarden die daar in afgesproken zijn, terwijl de werkingsfeer en de interpretatie van cao's een prerogatief van de sociale partners is.
- Aan bestuurlijke handhaving worden voor de bewijsvoering hogere eisen gesteld dan aan civiele procedures.

## **Uitvoering**

- Invoering van bestuurlijke handhaving van de uitzendwetgeving betekent dat een wetswijziging noodzakelijk is. De doorlooptijd zal naar verwachting circa 1 tot 2 jaar vergen.
- Invoering van bestuurlijke handhaving van de uitzendwetgeving kan binnen de huidige middelen van de Inspectie worden gefaciliteerd.

### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Bestuurlijke handhaving uitzendwetgeving	0	0	0	0	0	0

## **Thema 10 Overheid als opdrachtgever**

### **Variant 1 Eerlijk Werk in aanbestedingen van Rijksoverheid**

#### **Omschrijving**

---

De Rijksoverheid heeft voor Eerlijk Werk naast de verantwoording voor het beleid en toezicht, ook een eigen verantwoordelijkheid wanneer zij opdrachten in de markt zet en diensten inkoopt (aanbesteding). De overheid kan een bijdrage leveren door zich hier actief en positief voor in te zetten. Bijvoorbeeld door zich ervan te vergewissen dat bij inkoop van producten en diensten en inhuur van personeel Eerlijk Werk wordt toegepast, dit ook te controleren en samen te werken met partijen die zich hiervoor inzetten via de selectie- en gunningscriteria in de aanbesteding. Het inkoopvolume van de Rijksoverheid bedraagt circa 11,2 mld. euro en kan daarmee een belangrijke bijdrage leveren<sup>81</sup>.

De eerste concrete maatregel is om sterker te sturen op de selectie- en gunningscriteria in de aanbesteding, bijvoorbeeld door Eerlijk Werk op te nemen in de gunningscriteria en te gunnen op beste prijs-kwaliteitsverhouding in plaats van de laagste prijs of laagste kosten. Ook kan het ondertekend hebben van de Code Verantwoord Marktgedrag (zie variant 2 'Stimuleren ondertekening Verantwoord Marktgedrag') worden opgenomen in gunningscriteria. In aansluiting hierop worden afgesloten contracten periodiek gemonitord (contractbeheer) waarbij gebruik gemaakt kan worden van inspectieresultaten van de Inspectie SZW en private keurmerken, zoals de SNA. Wanneer deze toezichthouders een overtreding van arbeidswetgeving of cao hebben geconstateerd zou dit tot een gesprek moeten leiden wat een organisatie heeft ondernomen om dit in de toekomst te voorkomen.

Bij aanbesteding is het uitgangspunt dat wordt gegund op de beste prijs-kwaliteitverhouding (artikel 2.114, lid 3 Aanbestedingswet). Hier kan in sommige gevallen van worden afgeweken maar alleen met een verplichte motivering hiervan (artikel 2.114 lid 4 Aanbestedingswet). De tweede concrete maatregel is om deze verplichte motivering strenger te controleren en te handhaven.

Ten derde moet een inkoper goed aandacht besteden aan de vraag of een bepaalde eis past bij de opdracht, en dus proportioneel is om te vragen van de aanbieder. Hiervoor is het wenselijk om inkoopende diensten hierop kennis te laten ontwikkelen middels training en voorlichting.

#### **Effecten**

---

- Bovenal is het een sterk signaal naar leveranciers als de Rijksoverheid Eerlijk Werk expliciteert in aanbestedingen. Het is immers wettelijk verplicht voor alle partijen om zich aan arbeidswetten en cao-afspraken te houden.
- Daarnaast is het voor leveranciers een prikkel wanneer Eerlijk Werk al criterium wordt opgenomen in afgesloten contracten. Niet naleving kan dan immers naast een boete van de Inspectie SZW ook ontbinding van het contract betekenen.
- De naleving van het gunnen op laagste prijs is al deels geborgd doordat verliezende marktpartijen een prikkel hebben om dit besluit juridisch aan te vechten wanneer de motivering in hun ogen onvoldoende is.
- Extra handhaving zal naar verwachting wel effect hebben op de naleving van de verplichte motivering en wellicht ook op het aantal gunningen op laagste prijs. De extra training en voorlichting zal naar verwachting ook invloed hebben op het aantal contracten dat wordt gegund op de laagste prijs.

<sup>81</sup> Uit gegevens over 2018 blijkt dat de inkoopuitgaven bij marktpartijen in 2018 een omvang hebben van ongeveer 11,2 mld. euro, zie Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2018,



## **Uitvoering**

- Voordat Eerlijk Werk kan worden opgenomen in selectie- en gunningscriteria moet hier eerst een duidelijke definitie van worden opgesteld. Voor het sterker sturen op selectie- en gunningscriteria voor wat betreft Eerlijk Werk zal extra capaciteit nodig zijn bij het opstellen van de richtlijnen.
- De strengere handhaving op de verplichte motivering bij het gunnen op prijs zal binnen de huidige middelen gefaciliteerd kunnen worden. Hierbij dient er aandacht te zijn voor a) het monitoren en b) opvolgen bij ontbrekende motivering, of wanneer deze van onvoldoende kwaliteit is.

### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Eerlijk Werk in aanbestedingen van Rijksoverheid	***	***	***	***	***	***

\*\*\*Omdat het aantal aanbestedingen op laagste prijs niet bekend is en de extra kosten van gunning op Eerlijk Werk niet in kaart kunnen worden gebracht zijn de budgettaire consequenties niet te kwantificeren.

## **Thema 10 Overheid als opdrachtgever**

### **Variant 2 Stimuleren ondertekening Brede Code Verantwoordelijk Marktgedrag**

#### **Omschrijving**

- De Brede Code Verantwoordelijk Marktgedrag is ontwikkeld voor de branches schoonmaak en glazenwassers, beveiliging, contractcatering en (project)verhuizers. De code spreekt het verantwoordelijkheidsgevoel van afnemers en leveranciers aan op sociaal verantwoord gedrag.
- Op dit moment heeft de Rijksoverheid de code ondertekend evenals een aantal uitvoeringsorganisaties en staatsdeelnemingen. In totaal hebben echter slechts 6% van de gemeenten de code ondertekend, hoewel deze wel door 22 grote gemeentes ondertekend is.
- De Rijksoverheid zal het ondertekenen van de code stimuleren bij decentrale overheden, semi-publieke organisaties en staatsdeelnemingen.

#### **Effecten**

- Aanbestedingen door (semi)overheidsorganisaties zorgt door het introduceren van concurrentie inherent voor een zekere prijsdruk en daarmee indirect druk op de (loon)kosten bij leveranciers.
- Met het ondertekenen van de code committeren zowel opdrachtgever als opdrachtnemer zich aan het hooghouden van de kwaliteit van het werk en de arbeidsomstandigheden. De Code signaleert wanneer ondertekenaars zich niet aan de onderliggende afspraken houden en gaat vervolgens het gesprek aan. Zo deelt de code bijvoorbeeld een gele kaart uit wanneer een aanbesteding wordt gegund op de laagste prijs zonder afdoende motivering. Uiteindelijk kunnen ondertekenaars ook geroyeerd worden. Daarmee draagt het ondertekenen bij aan Eerlijk Werk.
- Dat kan de kosten bij aanbestedingen voor partijen die de code nog niet hebben ondertekend licht opdrijven. Tegelijkertijd zorgt het werken met partijen die de code ondertekenen voor een verlaging van het risico op navorderingen van loon en premies vanuit de Wet Keten Aansprakelijkheid. Ook is het redelijk te veronderstellen dat de kwaliteit van de dienstverlening stijgt en dat de kosten van naleving van contracten licht zal dalen. Verondersteld wordt hier dat deze effecten elkaar opheffen.

#### **Uitvoering**

- Enige capaciteit zal benodigd zijn voor het bekendmaken binnen de eigen organisatie van de ondertekening en het in kaart brengen van eventuele gevolgen voor de bedrijfsvoering. Dit zijn naar verwachting beperkte kosten die binnen bestaande begrotingen kunnen worden opgevangen.
- Voor het stimuleren van ondertekening bij organisaties buiten de Rijksoverheid zal capaciteit nodig zijn voor het onder de aandacht brengen van de code en voorlichting.

#### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Stimuleren ondertekening Brede Code Verantwoordelijk Marktgedrag****	0	0	0	0	0	0

\*\*\*\*Aangezien de Rijksoverheid de Brede Code Verantwoordelijk Marktgedrag heeft ondertekend heeft deze maatregel geen direct effect via de aanbesteding voor de Rijksbegroting.

## **Thema 11 Informatiepositie van consumenten en werkgevers verbeteren**

### **Variant 1 Stimuleren private keurmerken en openbaarmaking Inspectieresultaten**

#### **Omschrijving**

---

Consumenten en werkgevers kunnen zich bij hun keuze tussen producten en diensten moeilijk vergewissen van de mate van eerlijk werk in de vervaardiging van het product of de dienstverlening. Omdat zij niet weten welke (fatsoens)normen hierbij worden gehanteerd, beschikken zij niet over voldoende informatie om een weloverwogen keuze te maken tussen verschillende producten en diensten. Dit belemmert hen bij het nemen van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid.

De volgende maatregelen dragen bij aan de versterking van de informatiepositie van consumenten en werkgevers:

1. Het stimuleren van private keurmerken<sup>82</sup>;
2. Gegevens over de openbaarmaking, boetebesluiten en waarschuwingen van de Inspectie SZW uitbreiden en inzichtelijker maken door de vindbaarheid (bijv. in zoekmachines) en bruikbaarheid (bijv. d.m.v. sectorale en periodieke uitsplitsing) van de inspectieresultaten te vergroten;
3. Bij publiciteitsuitingen van de Inspectie, zoals persberichten of -conferenties naar aanleiding van grote boetebesluiten overtredders met naam en toenaam noemen. Dit kan plaatsvinden naar analogie van de ACM<sup>83</sup> waar dit reeds in de praktijk wordt toegepast.

#### **Effecten**

---

- Consumenten en werkgevers worden actief geïnformeerd over de mate van eerlijk werk in de productie of dienstverlening en kunnen een maatschappelijk bewuste keuze maken tussen producten en diensten.
- Gegeven de verscheidenheid aan problemen rondom oneerlijk werk en het feit dat het persoonsafhankelijk is wat men als oneerlijk percipieert, behoudt deze oplossingsrichting de *keuzevrijheid* van de burger in haar productkeuze en daarmee in haar oordeel over oneerlijkheid en fatsoen.
- Het bewustzijn onder consumenten en werkgevers kan worden verhoogd door bij persuitingen over grote boetebesluiten overtredders met naam en toenaam te benoemen en daarmee de maatschappelijke impact te vergroten.
- Het (overzichtelijk) publiceren van inspectierapporten en -resultaten bevordert de transparantie van de Inspectie SZW en verbetert daarnaast de informatievoorziening aan vakbonden, werkgevers en private cao-handhavers, die dit kunnen gebruiken in het toezicht op de naleving van cao-afspraken.
- Een mogelijk neveneffect van deze maatregel is een stijging in het aantal bezwaar- en beroepzaken of eventuele schadeclaims en andere juridische procedures

#### **Uitvoering**

---

Private en publieke partijen spelen een belangrijke rol in de verbetering van de informatievoorziening aan consumenten. Enerzijds zullen private partijen een keurmerk, analoog aan het 'Beter Leven'-keurmerk voor het welzijn van dieren, moeten samenstellen. Om te rekenen op een breed draagvlak is het hierbij van belang dat werkgevers- en werknemersorganisaties gezamenlijk (branche-specifieke) uitgangspunten van het keurmerk opstellen en toezien op de handhaving ervan. Anderzijds kan de Inspectie door het met naam en toenaam noemen van overtredders bij persuitingen over grote boetebesluiten de maatschappelijke impact van de handhaving te vergroten. Daarnaast kan de Inspectie haar huidige informatievoorziening aan burgers en bedrijven verbeteren door (i) de inspectieresultaten te

<sup>82</sup> Hierbij dient rekening te worden gehouden met het juridisch risico op staatssteun en mededinging.

<sup>83</sup> De inspectieresultaten van Inspectie SZW zijn te vinden op de website: <https://www.inspectieresultatenszw.nl/>. De ACM plaatst haar besluiten hier: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/zoeken-in-publicaties>

indexeren met zoekmachines en daarmee de vindbaarheid te vergroten, en (ii) ook lijsten van overtreders en veelplegers (uitgesplitst naar sector) te publiceren. Hierbij dient rekening gehouden te worden met aanpassingen in de openbaarmakingsgrondslagen of grondslagen in de materiewetgeving.

Rapporten alsmede overzichten van overtreders en veelplegers worden momenteel niet gepubliceerd omdat daar geen wettelijke basis voor is. Op het moment dat rapporten actief openbaar worden gemaakt, moeten er vooraf eenduidige richtlijnen worden opgesteld met betrekking tot welke delen van de rapporten worden gepubliceerd. Zodoende wordt de bescherming van specifieke bedrijfs- en persoonsgegevens gewaarborgd. Het openbaar maken van inspectierapporten verschaft tevens duidelijkheid omtrent (de ernst van) de overtreding en vergroot daarmee de transparantie van de Inspectie. Private partijen kunnen op basis van deze informatie dan ook besluiten om een keurmerk in te trekken.

Deze maatregelen zien toe op een andere invulling van de informatievoorziening door de Inspectie en kunnen derhalve binnen de huidige middelen worden georganiseerd. De doorlooptijd zal naar verwachting circa 1 tot 2 jaar vergen.

**Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Stimuleren private keurmerken en openbaarmaking Inspectieresultaten	0	0	0	0	0	0

## **Thema 11 Informatiepositie van consumenten en werkgevers verbeteren**

### **Variant 2 Gedragscode Eerlijk Werk**

#### **Omschrijving**

Eerlijk werk beperkt zich niet tot arbeidsrechtelijke normen die publiekrechtelijk handhaafbaar en beboetbaar zijn door de Inspectie SZW, zoals betaling van het wettelijk minimumloon en het hanteren van een maximale arbeidsduur. Eerlijk werk en goed werkgeverschap impliceert ook dat regels en normen uit het Burgerlijk Wetboek, afspraken uit collectieve arbeidsovereenkomsten en algemeen geaccepteerde fatsoensnormen in acht genomen worden. Bij dit laatste valt te denken aan het verstrekken van een arbeidsovereenkomst in een voor de werknemer begrijpelijke taal, het nakomen van gemaakte afspraken en het afzien van oneigenlijke dwang of drang waardoor een werknemer in een positie komt waarin hij redelijkerwijs geen 'nee' kan zeggen.

#### **Maatregel:**

- De overheid en de sociale partners formuleren gezamenlijk een algemeen geaccepteerd normenkader voor eerlijk werk in de vorm van een *Gedragscode Eerlijk Werk*. Hierin worden ook normen met betrekking tot huisvesting en algemeen maatschappelijk geaccepteerde uitgangspunten voor goed werkgeverschap betrokken.
- Daarbij is aandacht voor de mogelijkheden om de Gedragscode zoveel mogelijk onafhankelijk te laten zijn van de arbeidsrelatie en van toepassing op de hele werkgeversketen.
- De Gedragscode sluit zoveel als mogelijk aan bij bestaande administratieve verplichtingen en normenkaders zoals deze gehanteerd worden in de fiscaliteit, de sociale zekerheid en de arbeidswetgeving.
- Overheid en sociale partners stimuleren gezamenlijk de implementatie en naleving van de Gedragscode.
- De code is in principe vrijwillig en privaat en heeft een normstellend karakter.

#### **Effecten**

- Een breed gedragen gedragscode kan de basis vormen van een systeem waarin de overheid en relevante (semi-)private organisaties zich inzetten om eerlijk werk te bevorderen. De Gedragscode kan bijdragen aan imagoverbetering van branches en werkgevers.
- Veruit de meeste werkgevers zullen niet of nauwelijks (administratieve) lasten ondervinden als gevolg van de Gedragscode omdat eerlijk werk voor hen vanzelfsprekend is. Slecht werkgeverschap wordt ontmoedigd.
- De Gedragscode draagt bij aan bewustwording en kennis van de geldende wet- en regelgeving, de administratieve vereisten, en de algemeen maatschappelijk geaccepteerde normen bij (beginnende) werkgevers over hun verplichtingen en bevordert het normbesef
- Consumenten en concurrenten worden gestimuleerd om bewuste keuzes maken bij aankoop of aanbesteding.
- Inspectiediensten kunnen beschikbare informatie over de naleving van de Gedragscode meewegen in de risicoanalyse.

#### **Uitvoering**

- De Gedragscode kan tot stand komen in samenwerking tussen overheid en sociale partners.
- De vormgeving en uitvoering van de Gedragscode zal naar verwachting marginale budgettaire gevolgen hebben, omdat deze aansluit bij bestaande algemeen geaccepteerde normen.
- De doorlooptijd zal naar verwachting circa 1 tot 2 jaar vergen.

#### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Gedragscode Eerlijk Werk	0	0	0	0	0	0

## **Thema 12 De Nederlandse arbeider en lage lonen-sectoren**

### **Variant 1 Het maatschappelijk debat**

#### **Omschrijving**

---

De internationalisering van de economie, het vrije verkeer van personen en diensten in de Europese Unie, het faciliteren van flexwerken en zzp-schap zijn enkele van de vele fundamentele veranderingen in afgelopen jaren die bijdragen aan een grotere kans op oneerlijk werk met name bij banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Omdat deze ontwikkelingen ook vele voordelen hebben voor de Nederlandse economie, is het van belang dat de problematiek rondom oneerlijk werk integraal wordt gezien. Hierbij moet worden gekeken naar de internationale economische ontwikkelingen, de Europese ontwikkelingen en bijbehorende arbeidsmigratie, de arbeidsmarkt, maar ook naar de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, werkgevers en werkenden, het toezicht- en handhavingssysteem en bijbehorende (complexe) regelgeving, waarbij oog is voor de werkgever, werkenden en niet-werkenden. De centrale vraag voor de Nederlandse samenleving in het licht van deze ontwikkelingen is: In wat voor land willen wij werken? De Commissie Regulering van Werk stelde deze vraag in het kader van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, maar de vraag gaat verder dan de arbeidsmarkt.

Is het namelijk wenselijk dat een deel van de Nederlandse economie vrijwel geheel afhankelijk is van arbeidsmigranten, die grotendeels in het onderste segment van de arbeidsmarkt werken? Hoe groot is de toegevoegde waarde van deze activiteiten voor de Nederlandse burger? Moet wij willen dat dergelijke lage lonen-sectoren zich in Nederland vestigen, als zij alleen concurrerend kunnen zijn door de loonkosten te drukken? En kunnen wij onze fatsoensnormen voor werkenden ook in deze sectoren borgen?

#### **Effecten**

---

- Dit zijn enkele cruciale vragen voor het maatschappelijk debat. Het doel van dit debat is om als Nederlandse samenleving te komen tot breed gedragen minimumnormen en -waarden voor werkenden in Nederland.
- Dit kan zich manifesteren in concrete uitgangspunten ten aanzien van vaste/flexibele arbeidskrachten, zzp'ers, het sociaal vangnet, het (arbeids)migratievraagstuk, de internationale (economische) ontwikkelingen, enz.

#### **Uitvoering**

---

Het maatschappelijk debat kan op verschillende manieren worden gefaciliteerd. De Commissie Regulering van Werk stelt voor een maatschappelijke alliantie van werkgevers en werkenden te vormen en de maatschappelijke vraagstukken met deze actoren het hoofd te bieden. Gegeven de omvang en complexiteit van de vraagstukken is ook mogelijk deze opdracht bij de SER neer te leggen of een (staats)commissie hiervoor op te richten. De maatschappelijke vragen zijn echter zo fundamenteel van aard dat dit zich al deels heeft bestempeld als één van de thema's van de aanstaande verkiezingen.

## **Fiches t.b.v. financiële paragraaf**

### **Variant 1 Uitbreiding van Inspectie-capaciteit (i.h.b. IT en human capital)**

#### **Omschrijving**

Het aantal Nederlandse bedrijven dat onder toezicht staat van de Inspectie bedraagt circa 1,9 mln. Op grond van de huidige capaciteitsinzet van de Inspectie op eerlijk werk wordt de inspectiedekking in 2023 op 2% geraamd. Teneinde de handhaving van oneerlijk werk door de Inspectie te verbeteren (zowel in efficiëntie als in effectiviteit) kan op twee specifieke terreinen worden geïntensiveerd.

1. IT en data: De digitalisering van de maatschappij en arbeidsmarkt stelt nieuwe eisen aan, en biedt tevens nieuwe mogelijkheden voor, het toezicht. Hierbij moet enerzijds worden gedacht aan het vervangen van verouderde IT-systemen, en anderzijds aan opzetten van systemen en processen voor nieuwe technieken zoals big data, blockchaintechnologie en robotisering (drones). De baten van dergelijke investeringen zijn onderling gerelateerd en moeten derhalve integraal worden gezien.
2. Human capital: Gegeven de omvang van de onder toezicht staande werkgevers alsmede de clustering van een (kleine) groep malafide werkgevers<sup>84</sup>, kan worden gekozen om te intensiveren op de inzet van de Inspectie SZW op risico-gestuurd toezicht. Dit kan in de vorm van extra inspecteurs en rechercheurs in risicosectoren (zoals de uitzendbranche) en de gerichte aanpak van malafide bestuurders, maar ook door te investeren in de competenties van inspecteurs en rechercheurs op financieel, digitaal en juridisch terrein om data-gedreven toezicht, informatie gestuurd werken en samenwerking en informatie-uitwisseling verder te versterken. Informatie gestuurd werken vereist ook investeringen in hardware, software en analysecapaciteit (zie 1.IT en data).  
Het versterken van de internationale samenwerking, bijvoorbeeld via de nieuw opgerichte European Labour Authority, zal eveneens extra capaciteit en kennis vereisen (zie ook de taskforce grensoverschrijdende schijnconstructies bij de ELA, Thema 4, Variant 1).

#### **Effecten**

- Investerings in de IT- en datafaciliteiten en medewerkers van de Inspectie kunnen de efficiëntie en effectiviteit van het toezicht op oneerlijk werk vergroten. Een sterker toezichtapparaat kan de kans op oneerlijk werk doen afnemen.
- Met investeringen in IT en data kan de kwaliteit van het risicogericht toezicht verbeterd worden waardoor (nog) beter op strategisch en tactisch niveau geprioriteerd kan worden. Dit heeft consequenties voor de sturing en verantwoording van de Inspectie. Bij een focus op risico-gestuurd toezicht ligt het voordehand om indicatoren voor specifieke risico-categorieën op te stellen i.p.v. de inspectiedekking als maatstaf te gebruiken. Grotere effectiviteit van het toezicht zou zichtbaar moeten worden in het 'handavingspercentage eerste inspectie' voor eerlijk werk. Dit drukt namelijk uit welk percentage van de eerste inspecties 'succesvol' is. Investerings in inspecteurs zouden zichtbaar moeten worden in de inspectiedekking, dit is puur het percentage van bezochte bedrijven binnen de relevante populatie van bedrijven en niet bedoeld om de effectiviteit van het toezicht te beoordelen<sup>85</sup>.
- In het Regeerakkoord is afgesproken om jaarlijks, oplopend tot 2022<sup>86</sup>, 50 mln. euro aan extra middelen beschikbaar te stellen voor versterking van de handavingsketen van de Inspectie SZW. Circa 30 mln. euro (60%) van deze extra middelen wordt ingezet ten behoeve van eerlijk werk. Op dit moment is nog geen inzicht in de resultaten en effecten van de extra

<sup>84</sup> Zie de omschrijving van de maatregelen van *Variant 2 Herprioriteren van inspecties o.b.v. risico-gestuurd toezicht (-20%-variant)* voor nadere toelichting van de focus op risico-gestuurd toezicht.

<sup>85</sup> Over deze indicatoren legt de Inspectie SZW o.a. verantwoording af in de begroting van SZW en het Jaarverslag. Het onderzoek naar de capaciteit van de Inspectie SZW '[Werken met effect](#)' (ABD Topconsult, 2016) en de '[Evaluatie handhaving arbeidswetten](#)' (PWC, 2018) ondersteunt de aanbeveling om met indicatoren te werken om (i) de gevolgen van nieuw beleid (en beleidswijzigingen) gestructureerd in kaart te brengen, (ii) een 'evidence-based' instrumentenmix voor de handhaving te bouwen, (iii) op consistente wijze aan de hand van kerncijfers over handhaving en de effecten van beleid te rapporteren (aan de Kamer).

<sup>86</sup> In 2020 is het budget van de Inspectie met ca. 31 mln. euro verhoogd t.o.v. 2017. In 2021 en 2022 worden hier respectievelijk 7 en 12 mln. euro aan toegevoegd zodat de Inspectie in 2022 structureel 50 mln. euro extra budget heeft (t.o.v. 2017).

middelen uit het Regeerakkoord voor de handhavingsketen van de Inspectie SZW. Of extra middelen doelmatig zijn, is nu dan ook nog lastig te onderbouwen.



**Uitvoering**

De absorptiecapaciteit van de Inspectie is begrensd. Deze wordt ingeschat op maximaal 5-10 mln. euro per jaar.

**Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldo verslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Uitbreiding van Inspectie-capaciteit (+20%-variant)	0	5	10	15	15	15

## **Fiches t.b.v. financiële paragraaf**

### **Variant 2 Herprioriteren van inspecties binnen risico-gestuurd toezicht (-20%-variant)**

#### **Omschrijving**

---

Dit rapport benadrukt dat het merendeel van de werkgevers handelt naar de letter en geest van de wet, maar dat er weldegelijk sprake is van oneerlijk werk door een (kleine) groep werkgevers die fatsoens- en (in sommige gevallen) wettelijke normen schendt. De analyse wijst uit dat deze groep werkgevers kunnen worden geclusterd o.b.v. specifieke risico-indicatoren zoals de sectoren waarin zij zich begeven (bijv. de uitzendbranche), alsmede de constructies die zij hanteren om de randen van en mazen in de wet op te zoeken.

Een bezuiniging op het budget van de Inspectie SZW bevordert de naleving van eerlijk werk niet. Om de effecten van een potentiële bezuiniging te mitigeren kan er binnen het risico gericht toezicht op eerlijk werk, nog sterker worden gefocust op een beperkt aantal hoge-risicosectoren. Deze herprioritering betekent een inperking van het aantal programma's (de breedte) en/ of de intensiteit van inspecties (de diepte) op basis van de data die ten grondslag ligt aan het risicogericht toezicht.

#### **Effecten**

---

- De focus van de handhaving op eerlijk werk komt te liggen op de meest risicovolle sectoren. Hierbij wordt het aantal programma's beperkt op basis van de prioritering van het risicogestuurd toezicht.
- Een dergelijke verschuiving van prioriteiten heeft ook consequenties voor de sturing/verantwoording van de Inspectie. De inspectiedekking, het percentage van bezochte bedrijven binnen de relevante populatie van bedrijven, zal naar verwachting dalen. Bij een focus op risico-gestuurd toezicht ligt het echter voordehand om indicatoren voor specifieke risico-categorieën op te stellen i.p.v. de inspectiedekking als maatstaf te gebruiken<sup>87</sup>.
- Deze maatregel bevordert de naleving van eerlijk werk niet. De kans op oneerlijk werk in sectoren die niet behoren tot de grootste risicogroepen kan toenemen.
- Deze bezuinigingsmaatregel doet de recente intensivering in het Regeerakkoord van kabinet Rutte III deels teniet. In het Regeerakkoord is afgesproken om jaarlijks, oplopend tot 2022<sup>88</sup>, 50 mln. euro aan extra middelen beschikbaar te stellen voor versterking van de handhavingssketen van de Inspectie SZW op basis van het Inspectie Control Framework<sup>89</sup>. Circa 30 mln. euro (60%) van deze extra middelen wordt ingezet ten behoeve van eerlijk werk. Bij ongewijzigd beleid zou dit leiden tot een verdubbeling van de inzet van de Inspectie op eerlijk werk in 2023 en tot een inspectiedekking van 2%.

<sup>87</sup> Over deze indicatoren legt de Inspectie SZW o.a. verantwoording af in de begroting van SZW en het Jaarverslag. Het onderzoek naar de capaciteit van de Inspectie SZW '[Werken met effect](#)' (ABD Topconsult, 2016) [en de 'Evaluatie handhaving arbeidswetten'](#) (PWC, 2018) ondersteunt de aanbeveling om met indicatoren te werken om (i) de gevolgen van nieuw beleid (en beleidswijzigingen) gestructureerd in kaart te brengen, (ii) een 'evidence-based' instrumentenmix voor de handhaving te bouwen, (iii) op consistente wijze aan de hand van kerncijfers over handhaving en de effecten van beleid te rapporteren (aan de Kamer).

<sup>88</sup> In 2020 is het budget van de Inspectie met ca. 31 mln. euro verhoogd t.o.v. 2017. In 2021 en 2022 worden hier respectievelijk 7 en 12 mln. euro aan toegevoegd zodat de Inspectie in 2022 structureel 50 mln. euro extra budget heeft (t.o.v. 2017).

<sup>89</sup> Het ICF biedt een afwegingskader voor beslissingen over de capaciteit van de Inspectie SZW. Een toe- of afname van de capaciteit heeft gevolgen voor de breedte (aantal programma's) en diepte (intensiteit) van de inzet van de Inspectie. Zie Kamerstukken II, 2015/16, 34475 XV, nr. 9. > moet dit niet zijn 2016/2017, 34 550 XV, nr. 74.

### **Uitvoering**

De Inspectie heeft jaarlijks beschikking over circa 145 mln. euro (2021) voor de handhaving van gezond, veilig en eerlijk werk. Circa 50% van dit bedrag (i.e. 73 mln. euro) is geormerkt voor eerlijk werk. De voorgestelde bezuiniging van 20% behelst een daling van 15 mln. in het budget van de Inspectie. Dit zou de intensivering van 30 mln. euro in het Regeerakkoord halveren. De capaciteit van de Inspectie blijven daarmee echter wel groter dan vóór de intensivering in het Regeerakkoord.

### **Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldo verslechterend)**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Herprioriteren van inspecties o.b.v. risico-gestuurd toezicht (-20%-variant)	0	-7	-15	-15	-15	-15

## Bijlage 5 – Omvang van oneerlijk werk

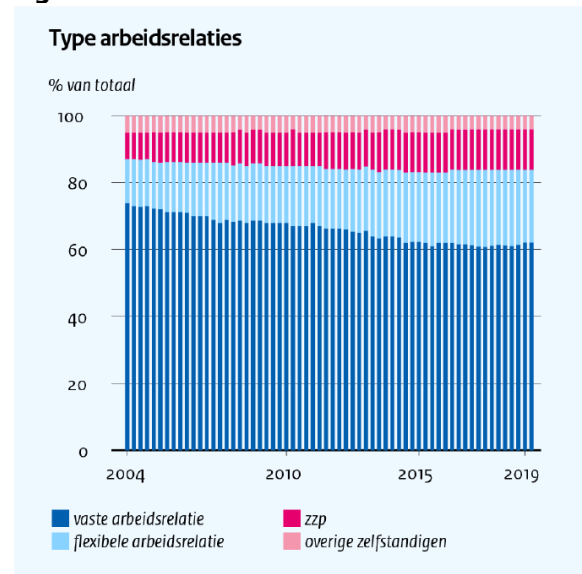
**Tabel 5.1: Aantal inspecties, onderzoeken en geconstateerde overtredingen**

Inspecties en onderzoeken	Waadi Art 7 - Registratieplicht		Betaling van loon en vakantiebijslag		Tewerkstelling van vreemdelingen		Schijnconstructies		Totaal	
		waarvan overtredingen		waarvan overtredingen		waarvan overtredingen		waarvan overtredingen		waarvan overtredingen
2016	226	17	488	226	599	218	397	42	1710	503
2017	442	11	912	247	1386	346	433	30	3173	634
2018	297	7	685	134	918	225	321	19	2221	385
2019*	105	4	305	15	484	29	0	0	894	48

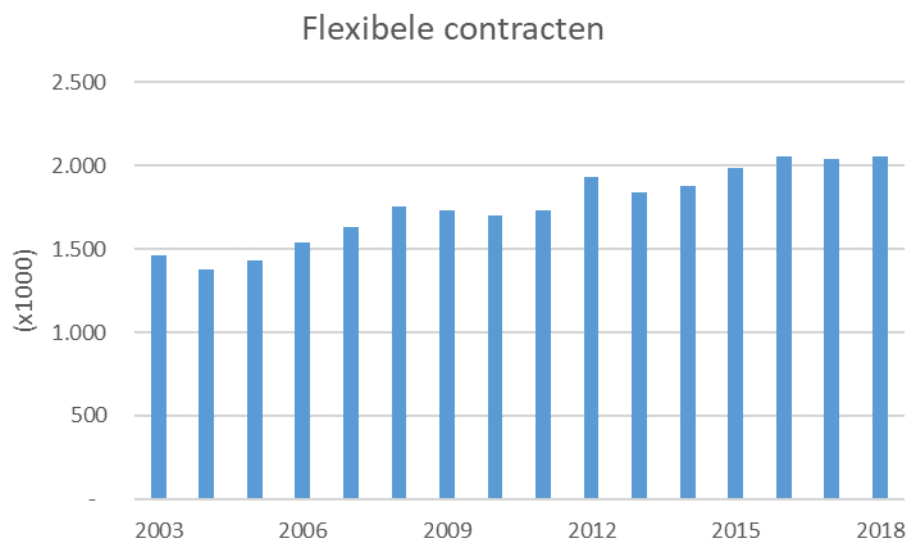
\* Cijfers t/m nov-2019

**Tabel 5.2: Aantal uitgedeelde boetes per wet**

	ATW	Waadi	WAV	WML
2015	106	14	904	90
2016	93	19	868	186
2017	199	27	569	334
2018	125	4	280	252
2019	92	29	266	208

**Figuur 5.3: Toename flexibele arbeidsrelaties sinds 2004<sup>90</sup>**90 CPB (2019). *Macro-Economische Verkenning 2020*.

**Figuur 5.4: Aantal flexibele contracten onder laagopgeleiden<sup>91</sup>**



<sup>91</sup> CBS Statline (2020), <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82646NED/table?dl=28DF8>

## Bijlage 6 – Lopende initiatieven

Oneerlijk werk is geen nieuw verschijnsel, maar wel hardnekkig. In het verleden is op verschillende manieren ingezet op het terugdringen van oneerlijk werk en ook nu nog lopen verschillende trajecten gericht op het aanpakken van oneerlijk werk en bevorderen van eerlijk werk.

In het regeerakkoord 2017-2021 van het huidige kabinet wordt het belang van handhaving als randvoorwaarde voor een werkend sociaal stelsel onderschreven. Daarom is in het regeerakkoord aangekondigd dat handhaving en fraudebestrijding worden geïntensiveerd en dat gedurende de kabinetsperiode 50 mln. euro per jaar vrijgemaakt wordt voor een versterking van de handhavingsketen van de Inspectie SZW. Het beleidsinstrumentarium ter bevordering van Eerlijk Werk maakt deel uit van deze keten. De Inspectie SZW streeft ernaar om de inzet op Eerlijk Werk per 2023 te verdubbelen. Over de wijze waarop het kabinet het handhavingsbeleid wil versterken is de Kamer ingelicht bij brieven over de handhavingskoers 2018-2021 van SZW<sup>92</sup> en over de uitbreiding van de inspectieketen van de Inspectie SZW<sup>93</sup>.

In het licht van dit regeerakkoord is geïnventariseerd welke aanvullende beleidsmaatregelen de naleving rond eerlijk, gezond en veilig werk kunnen bevorderen en de handhavingsketen kunnen versterken. Hierover is de Kamer bij brief van 21 juni 2019 geïnformeerd<sup>94</sup>. In deze brief wordt onder meer aandacht besteed aan een aantal initiatieven die de handhavingsketen op het terrein van eerlijk werk versterken, zoals het bevorderen van cao-naleving en –handhaving, het effectiever handhaven van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in het wegtransport en de aanpak van notoire overtreders en malafide bestuurders. Ook wordt in deze brief gewezen op de implementatie van de herziene Detacheringsrichtlijn en de invoering van de meldingsplicht in het kader van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU) die bijdragen aan versterking van de handhavingsketen. De oprichting van de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) leidt er naar verwachting toe dat EU-lidstaten meer en efficiënter met elkaar kunnen samenwerken om te komen tot effectievere grensoverschrijdende handhaving.

De Wet arbeidsmarkt in balans (Wab, 2020) heeft als doel om de balans tussen flexibele en vaste contracten te verbeteren. Het gebruik van flexibele contracten blijft mogelijk als het werk daarom vraagt en als dit aansluit bij de behoeften van werkgevers en werknemers. Maar de keuze voor een flexibel contract moet niet hoofdzakelijk gedreven worden door kostenvoordelen. Om negatieve effecten van flexibele contracten voor werkenden te beperken, zijn in de Wab maatregelen opgenomen om kwetsbare groepen flexwerkers beter te beschermen. Zo wordt de positie van oproepkrachten versterkt en krijgen payrollkrachten recht op dezelfde arbeidsvoorwaarden als reguliere werknemers. Door dit geheel aan maatregelen moet de keuze tussen vaste en flexibele contracten minder afhankelijk worden van een verschil in kosten en risico'

Ook is het ministerie van SZW naar aanleiding van de afspraak in het regeerakkoord om de handhavingsketen te versterken gestart met een programma Eerlijk, Gezond en Veilig Werk<sup>95</sup>. Dit programma richt zich op het stimuleren van goed werkgeverschap bij werkgevers, waarbij onder meer het delen van best practices binnen en tussen branches wordt aangemoedigd. Goed werkgeverschap houdt in dat werkgevers zelf zorgen voor eerlijk, gezond en veilig werk.

<sup>92</sup> Kamerstukken II 2017/2018, 17 050, nr. 541

<sup>93</sup> Kamerstukken II 2018/2019, 29 544, nr. 846

<sup>94</sup> Kamerstukken II 2018/2019, 25 883, nr. 348

<sup>95</sup> <https://www.arboportaal.nl/campagnes/eerlijk-gezond-veilig-werk>

Onderdeel van het programma is een subsidieregeling voor preventieve activiteiten op het terrein van eerlijk, gezond en veilig werk. Ook heeft het programma recentelijk onderzoek laten uitvoeren naar initiatieven die nu al door de sector worden genomen op het terrein van Eerlijk Werk. Dit onderzoek is inmiddels samen met een brief die ingaat op de resultaten van het programma naar de Kamer verstuurd<sup>96</sup>.

Onder het vorige kabinet is de Wet aanpak schijnconstructies (Was, 2015) tot stand gekomen. De Was beoogd een bijdrage te leveren aan het creëren van een gelijk speelveld op de arbeidsmarkt, het voorkomen van oneerlijke concurrentie tussen bedrijven, het versterken van de rechtspositie van werknemers en het waarborgen van een beloning voor werknemers, conform wet- en regelgeving of cao. Een van de maatregelen uit de Was is de invoering van een ketenaansprakelijkheid voor loon. De Was is recentelijk geëvalueerd. Naast de Was wordt ook het uitzendregime geëvalueerd (Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) en de artikelen 7:690 en 7:691 van het Burgerlijk Wetboek (BW)). Hiervoor zal onder andere worden geput uit twee onderzoeken die op dit moment worden uitgevoerd. Het eerste onderzoek betreft een onderzoek dat zich richt op de praktijk van driehoekrelaties en de functie van uitzenden. Er zal een nader beeld gegeven worden van de verschillende vormen van driehoeksrelaties. Het tweede onderzoek betreft een onderzoek naar het feitelijk gebruik en oneigenlijk gebruik van uitzenden. De minister van SZW heeft aangekondigd om naar aanleiding van deze evaluatie mogelijke wettelijke maatregelen te verkennen. Om betere naleving van de Waadi te realiseren, en tegen te gaan dat contracting wordt gebruikt om de cao te ontwijken worden ook wettelijke maatregelen verkend. De minister van SZW zal de Kamer uiterlijk in de zomer van 2020 informeren over deze verkenningen.

Naar aanleiding van berichtgeving in NRC over misstanden met arbeidsmigranten is door het ministerie van SZW, samen met de ministeries van BZK, EZK en LNV gewerkt aan een integraal plan van aanpak van misstanden bij (EU-) arbeidsmigranten. Dit plan van aanpak gaat onder meer in op de problematiek rond huisvesting en uitzendbureaus, waarmee EU-arbeidsmigranten te maken hebben. De Kamer is hier bij brief van 19 december 2019 over geïnformeerd<sup>97</sup>.

<sup>96</sup> Bureau Bartels (2019). *Onderzoek initiatieven eerlijk werk*. Amersfoort. Zie ook, Kamerstukken II 2019/2020, 25883, nr. 368

<sup>97</sup> Kamerstukken II 2019/2020, 29 861, nr. 48

## Bijlage 7 – Budgettaire consequenties van maatregelen

## 1. Budget-neutrale maatregelen

<b>Thema 1</b>	<b>Vereenvoudigen en stroomlijnen van arbeidswetten</b>
1.1	Wettelijk minimumuurloon
1.2	Uniform werkgeversbegrip en uniforme definitie urenadministratie
<b>Thema 2</b>	<b>Herinrichting van de arbeidsmarkt: vast vs. Flexibel contract – Commissie Regulering van Werk</b>
2.1	Minimumnormen voor Eerlijk Werk
<b>Thema 3</b>	<b>Versterken van naleving en toezicht</b>
3.1	Melding arbeid voor aanvang werkzaamheden
3.2	Omgekeerde bewijslast
3.3	Versterking handhaving, arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling: bestuurlijke stillegging van een onderneming.
3.5	Verhoging wegens vertraging tot driemaal het verschuldigde
<b>Thema 4</b>	<b>Samenwerking en informatie-uitwisseling in het toezicht</b>
4.1	Actieplan Eerlijk Werk en team grensoverschrijdende zaken Europese Arbeidsautoriteit
4.3	Beschikbaarheid van betrouwbare gegevens
<b>Thema 5</b>	<b>Europese maatregelen tegen oneerlijk werk</b>
5.1	Het reguleren van instroom van (gedetacheerde) derdelanders
5.2	Het reguleren van instroom van arbeidsmigranten uit EU/EER-landen
<b>Thema 6</b>	<b>Verbeteren van huisvesting voor arbeidsmigranten</b>
6.1	Stimuleren kwaliteit woningaanbod tijdelijke arbeidsmigranten
<b>Thema 7</b>	<b>Aanscherpen of afschaffen van regelingen die oneerlijk werk mogelijk maken</b>
7.2	Aanscherpen of afschaffen van de au-pairregeling
<b>Thema 8</b>	<b>Hardere aanpak van malafide bestuurders</b>
8.2	Bestuursrechtelijk bestuursverbod voor overtreding van arbeidswetten
<b>Thema 9</b>	<b>Malafiditeit in de uitzendbranche</b>
9.1	Verbieden van doorlenen
9.2	Strengere voorwaarden oprichting uitzendbureaus
9.3	Bestuurlijke handhaving uitzendwetgeving
<b>Thema 10</b>	<b>Overheid als opdrachtgever</b>
10.2	Stimuleren ondertekening Brede Code Verantwoordelijk Marktgedrag
<b>Thema 11</b>	<b>Verbeteren van de informatiepositie van consumenten en werkgevers</b>
11.1	Stimuleren private keurmerken en openbaarmaking Inspectieresultaten
11.2	Gedragscodes Eerlijk Werk
<b>Thema 12</b>	<b>De Nederlandse arbeider en lage lonen-sectoren</b>
12.1	Het maatschappelijk debat

## 2. Intensiveringen

<b>Thema 3</b>	<b>Versterken van naleving en toezicht</b>
3.4	Geschillencommissie 'Eerlijk werk'



<b>Thema 4</b> 4.2	<b>Samenwerking en informatie-uitwisseling tussen toezichthouders en ander belanghebbenden</b> <i>Analyse Unit op basis van Fins model</i>
<b>Thema 5</b> 5.3	<b>Europese maatregelen tegen oneerlijk werk</b> <i>Aanpassen coördinatieverordening sociale zekerheid i.v.m. pensioenpremies en premies voor sociale zekerheid</i>
<b>Thema 8</b> 8.1	<b>Hardere aanpak van malafide bestuurders</b> <i>'Top 100' malafide bestuurders aanpakken</i>
<b>Thema 10</b> 10.1	<b>Overheid als opdrachtgever</b> <i>Eerlijk Werk in aanbestedingen van Rijksoverheid</i>
Variant 1	<b>Fiches t.b.v. financiële paragraaf</b> <i>Uitbreiding van Inspectie-capaciteit (i.h.b. IT en human capital, +20-variant)</i>

### 3. Besparingen

<b>Thema 4</b> 4.4	<b>Samenwerking en informatie-uitwisseling in het toezicht</b> <i>Financiering van het toezicht door de markt</i>
<b>Thema 7</b> 7.1	<b>Aanscherpen van regelingen die oneerlijk mogelijk maken</b> <i>Aanscherpen of afschaffen ETK-regeling</i>
Variant 2	<b>Fiches t.b.v. financiële paragraaf</b> <i>Herprioriteren van inspecties binnen risico-gestuurd toezicht (-20%-variant)</i>

## Bijlage 8 – Gesprekspartners

Voor het samenstellen van dit rapport is met een diversiteit aan experts en organisaties van binnen en buiten de Rijksoverheid gesproken. Dit varieert van bilaterale gesprekken van de voorzitter en het secretariaat met (afzonderlijke) experts, tot rondetafelgesprekken en werkbezoeken met de werkgroep als geheel.

De geraadpleegde organisaties zijn op alfabetische volgorde:

*Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) | Bouwend Nederland | Nationaal Rapporteur Mensenhandel | Centraal Planbureau (CPB) | Commissie Regulering van Werk | Stichting FairWork | Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) | Inspectie SZW | Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO) | Stichting Normering Flexwonen (SNF) | Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten (SNCU) | Stichting van de Arbeid | Transport en Logistiek Nederland (TLN) | VNO-NCW en MKB-Nederland | Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)*