

Vergaderjaar 2012–2013

17 050

Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

Nr. 428

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2013

Aanleiding en doel

In de afgelopen jaren zijn de arbeidsvoorwaarden in een aantal sectoren steeds meer onder druk komen te staan. Voor een deel heeft dit te maken met de toename van het aantal beschikbare arbeidskrachten uit de andere landen van de Europese Unie. Voor deze werknemers kunnen de loonverschillen tussen Nederland en die landen aanleiding zijn om genoeg te nemen met naar Nederlandse maatstaven gemeten slechtere arbeidsvoorwaarden. Voor een ander deel heeft dit te maken met toegenomen binnenlandse en buitenlandse concurrentie in bepaalde sectoren. Door de krappere marges die hiermee gepaard gaan is het voor een aantal werkgevers aantrekkelijk om op arbeidskosten te besparen en de randen van de wet op te zoeken, of over die randen heen te gaan. Door het vrij verkeer van diensten en werknemers worden complexere internationale constructies mogelijk. Maar de problematiek beperkt zich niet tot buitenlandse werknemers. Ook voor werknemers in Nederland staan de arbeidsvoorwaarden in bepaalde gevallen onder druk.

Het kabinet krijgt via de inspectiediensten steeds meer signalen dat sommige werkgevers schijnconstructies hanteren. Bij schijnconstructies wijkt de feitelijke situatie af van de situatie zoals die wordt voorgespiegeld. Dit met het doel om wet- en regelgeving te omzeilen. Dit is ongewenst en leidt tot oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Ongewenst voor werknemers omdat het leidt tot verdringing, onderbetaling en soms zelfs uitbuiting. Ongewenst voor ondernemers omdat er geen gelijk speelveld meer is om op te ondernemen. En ongewenst voor de overheid vanwege het mislopen van premies en belastingen en het betalen van extra uitkeringslasten als werknemers als gevolg van oneerlijke concurrentie worden ontslagen. De afgelopen jaren is daarom al veel gedaan om schijnconstructies aan te pakken. In het kader van het

project EU-arbeidsmigratie¹ werkt het kabinet aan een verbeterde registratie van EU-burgers, voorlichting over rechten, plichten en de Nederlandse samenleving aan arbeidsmigranten en het stimuleren van het leren van de Nederlandse taal. Tevens werken het kabinet, werkgevers, werknemers, gemeenten en woningcorporaties aan de uitvoering van de Nationale verklaring huisvesting van arbeidsmigranten. Ik organiseer in september 2013 samen met de gemeenten Rotterdam, Den Haag en Westland een bestuurlijke top EU-arbeidsmigratie, die mede in het licht zal staan van de openstelling van de arbeidsmarkt voor Bulgaren en Roemenen. Daarnaast is specifiek voor de uitzendbranche het programma Aanpak Malafide Uitzendbureaus (AMU) opgezet.² Op 1 januari van dit jaar is de «Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving» in werking getreden waardoor overtreders van de regels strenger worden bestraft. Voor de aanpak van schijnzelfstandigheid heeft het vorige kabinet maatregelen aangekondigd om misbruik van de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) te bestrijden. Ook heeft het vorige kabinet maatregelen in gang gezet om ontduiking van de tewerkstellingsvergunning aan te pakken.³

Een Europa met open grenzen is belangrijk voor de Nederlandse economie. Nederland kent immers van oudsher een open, internationaal georiënteerde economie. In het algemeen leveren arbeidsmigranten uit andere EU-landen een positieve bijdrage aan onze economie. Per 1 januari 2014 vervallen de beperkingen voor de toegang van Bulgaarse en Roemeense werknemers tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Uit eerdere ervaringen met de invoering van vrij werknemersverkeer is gebleken dat het moeilijk te voorspellen is hoeveel werknemers er naar Nederland zullen komen: het aantal arbeidsmigranten uit de Midden- en Oost-Europese landen die in 2004 toetraden tot de EU was veel hoger dan eerder geraamd. Hoeveel werknemers er naar Nederland zullen komen hangt onder meer af van de economische situatie in de desbetreffende landen, en in de rest van Europa. Het is zodoende niet ondenkbaar dat er Bulgaren en Roemenen vanuit Zuid-Europese landen naar Noord-Europese landen gaan waar de kans op werk groter is. Dit onderschrijft de noodzaak om door te gaan met de hiervoor genoemde maatregelen om EU-arbeidsmigratie in goede banen te leiden, zoals ook in de Agenda Integratie⁴ is aangegeven.

Een verdere toename van het aantal migranten kan leiden tot een verdere neerwaartse druk op arbeidsvoorwaarden. Mede in dat licht heeft het kabinet een actieplan⁵ ontwikkeld dat aanvullend is op de maatregelen die hiervoor zijn genoemd. Dit actieplan is onder meer een reactie op de brief van de sociale partners waarin ze het kabinet vragen om schijnconstructies aan te pakken. Ondersteunend voor dit actieplan is de op 18 december 2012 aangenomen motie van PvdA en VVD⁶ met het verzoek aan de regering om voor 1 mei 2013 met een integrale aanpak te komen, waarin in ieder geval wordt ingezet op de handhaving van geldende arbeidsvoorwaarden, het terugdringen van schijnzelfstandigheid, het aanpakken van malafide bemiddelings- en uitzendbureaus en de verdringing van arbeid. Met het bij deze brief gevoegde actieplan geef ik uitvoering aan deze motie en aan de motie van D66, PvdA en VVD⁷ van

¹ Zie de voortgangsbrief project EU-arbeidsmigratie van 28 augustus 2012, Kamerstuk 29 407, nr. 149.

² Zie de voortgangsbrief AMU van 17 maart 2013, Kamerstuk 17 050, nr. 427.

³ Kamerstuk 29 544, nr. 373.

⁴ Kamerstuk 32 824, nr. 7.

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁶ Motie van het lid Kerstens en Azmani over het terugdringen van schijnzelfstandigheid, Kamerstuk 33 400 XV, nr. 40.

⁷ Kamerstuk 29 407, nr. 160.

22 januari jl. over versteviging van het internationaal toezicht. Het actieplan bevat op een aantal terreinen aanvullende maatregelen om schijnconstructies aan te pakken. Ik heb dit plan opgesteld in samenwerking met mijn collega's van Financiën, Economische Zaken, Veiligheid en Justitie en Infrastructuur en Milieu. Ook sociale partners, uitvoerders, handhavers en de gemeenten Den Haag, Rotterdam en Westland zijn hierbij betrokken geweest.

Wat zijn de problemen?

De kern van het probleem is dat een aantal werkgevers via schijnconstructies probeert om de kosten van arbeid te verlagen waardoor voor gelijk werk ongelijke arbeidsvoorwaarden ontstaan. Schijnconstructies komen op verschillende terreinen voor. Zo worden bedrijven steeds inventiever om het minimumloon te ontduiken. Zij verplichten werknemers veel meer uren voor het minimumloon te werken dan is toegestaan of zij geven onkostenvergoedingen in plaats van loon. Een recent voorbeeld is een bedrijf dat ver onder het wettelijk minimumloon betaalde met daarbovenop een ruime onkostenvergoeding waarover geen belasting en premies afgedragen hoefden te worden. Dit is ongewenst, zeker als het gaat om hoge onkostenvergoedingen of vergoedingen die gelden voor een lange periode. Deze constructie zorgt immers voor het genoemde ongelijke speelveld. Werkgevers ontduiken de premie- en belastingplicht ook door postbusfirma's op te zetten in een ander land en hun werknemers bij die firma onder te brengen. Werknemers blijken dan in dienst te zijn van een bedrijf in een land waar ze helemaal geen band mee hebben. Ook bouwen ze geen rechten op in Nederland doordat hier geen sociale premies worden afgedragen. Hier zijn ze vaak zelf niet van op de hoogte.

Werkgevers drukken de arbeidskosten ook op een oneigenlijke manier door zich niet te houden aan de in de cao afgesproken arbeidsvoorwaarden. In de praktijk blijkt dat vooral buitenlandse werknemers niet bekend zijn met die arbeidsvoorwaarden. En in veel sectoren wordt de naleving van de cao niet gecontroleerd door cao-partijen. Schijnzelfstandigheid is nog een manier om de kosten voor arbeid op een oneigenlijke manier te drukken. Iemand werkt formeel als zelfstandige, maar is feitelijk gewoon een werknemer. De werkgever betaalt in zo'n geval geen sociale premies en belastingen en is daarmee goedkoper uit. Dit veroorzaakt oneerlijke concurrentie tussen groepen werknemers, namelijk de schijnzelfstandigen en de echte werknemers. Ook kan onderbetaling ontstaan doordat de zelfstandige gedwongen wordt om tegen een te laag tarief aan het werk te gaan.

Voor werknemers van buiten de Europese Unie, en tot 1 januari 2014 ook voor Roemenen en Bulgaren, is een tewerkstellingsvergunning nodig. Ook deze verplichting wordt soms omzeild. Bedrijven doen dan alsof sprake is van dienstverlening door een binnen de EU gevestigde dienstverlener. In dit geval is voor de betreffende werknemers geen tewerkstellingsvergunning nodig, mits de werknemers tijdig zijn genotificeerd bij het UWV en er geen sprake is van uitzendarbeid. In werkelijkheid werken werknemers onder gezag van een Nederlandse werkgever, waarvoor wèl een tewerkstellingsvergunning nodig is. Daarmee maken werkgevers zich schuldig aan illegale tewerkstelling. Ook wordt gefraudeerd met werkgeversverklaringen en contracten. Zo maken werkgevers verschillende contracten en loonstroken voor de werknemer, de Nederlandse en de buitenlandse overheid.

Aanpak en uitgangspunten kabinet

Het kabinet intensiveert de aanpak van schijnconstructies. Voor gelijk werk moeten gelijke arbeidsvoorwaarden gelden. Dit geldt niet alleen voor het wettelijk minimumloon maar ook voor de arbeidsvoorwaarden die sociale partners in cao's hebben afgesproken en voor de individuele overeenkomst die een werknemer met een werkgever afsluit. En het geldt niet alleen voor Nederlandse werknemers, maar ook voor werknemers uit het buitenland die hier werken. Vrij verkeer van werknemers en diensten mag niet gepaard gaan met oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en uitbuiting van werknemers. Het kan niet zo zijn dat werknemers worden ingeruild voor goedkopere (buitenlandse) werknemers als gevolg van schijnconstructies. Of dat werknemers worden gedwongen als zelfstandige door te gaan omdat ze anders hun baan verliezen. Ontduiking en misbruik van regels worden hard aangepakt.

Bij de aanpak is het van belang onderscheid te maken tussen legale constructies die ongewenste effecten hebben en illegale constructies. Zo kan het bijvoorbeeld legaal zijn om te werken met een onbelaste onkostenvergoeding voor buitenlandse werknemers. Hierdoor ontstaat een ongelijk speelveld voor verschillende groepen werknemers die hetzelfde werk verrichten, met het risico op verdringing. Het kabinet gaat via aanpassing van wet- en regelgeving dergelijke ongewenste effecten aanpakken.

De aanpak van illegale constructies waarbij wet- en regelgeving bewust worden overtreden, is niet eenvoudig. Malafide werkgevers maken gebruik van ingewikkelde internationale constructies waardoor zij zich als werkgever onzichtbaar maken. Zij misleiden of intimideren hun werknemers om genoeg te nemen met te lage lonen, zij laten hen vooraf besproken onjuiste verklaringen afleggen tegen controleurs en handhavers en zij sjoemelen met hun overeenkomsten en administraties. Dergelijke werkgevers begaan zoveel overtredingen tegelijk, ook over de landsgrenzen heen, dat uitvoerings- en handhavingsinstanties zowel nationaal als internationaal nauw moeten samenwerken om hen aan te kunnen pakken. Er wordt daarom extra ingezet op informatie-uitwisseling en het gebruik van elkaars instrumenten.

In sommige gevallen is niet direct duidelijk of sprake is van een overtreding of een legale constructie met onwenselijke effecten. Dit komt enerzijds door complexe wet- en regelgeving en anderzijds door de complexiteit en internationale dimensie van de constructies. Bedrijven zoeken de randen van de wet op en het is niet altijd snel te duiden of er overheen wordt gegaan. Voor inspectiediensten kost het veel tijd om te achterhalen hoe de echte werkelijkheid zich verhoudt tot de papieren werkelijkheid. Het is soms lastig om de bewijsvoering rond te krijgen, ook als daadwerkelijk sprake is van een overtreding. Om die reden wordt de handhaving vergemakkelijkt. Daartoe worden bepalingen in de wet geherformuleerd. Wettelijke normen worden daardoor duidelijker en de naleving en handhaving worden vereenvoudigd.

Het is van groot belang dat arbeidsmigranten weten wat hun rechten en plichten zijn en waar ze terecht kunnen op het moment dat ze niet krijgen waar ze recht op hebben of worden uitgebuit. Belangrijk is ook dat er voldoende aandacht is voor de slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Voorlichting speelt hierin een belangrijke rol, zowel in preventieve zin als ten behoeve van het doorverwijzen naar hulpverlenende instanties. In het kader van het project EU-arbeidsmigratie is een brochure ontwikkeld, waarin onder meer verwezen wordt naar organisaties die arbeidsmigranten kunnen helpen. Deze brochure is zowel in Nederland als in het

buitenland verspreid. Blijvend wordt gekeken wat er nodig is op het gebied van voorlichting en op welke wijze het kabinet andere organisaties daarbij kan ondersteunen. Organisaties zoals FairWork leveren daaraan een belangrijke bijdrage, bijvoorbeeld door met de Inspectie SZW samen op te trekken bij controles. Ook zijn er bijvoorbeeld afspraken met CoMensha over de opvang van slachtoffers van mensenhandel.

Speerpunten

Het kabinet presenteert met bijgaand actieplan maatregelen op het gebied van voorlichting, samenwerking, aanpassing van wet- en regelgeving en handhaving. De speerpunten van het kabinet zijn de volgende:

Schijnzelfstandigheid aanpakken

- Het kabinet gaat de positie van werkenden versterken en de handhaving op schijnzelfstandigheid verbeteren. De inzet is om het wettelijk kader zo aan te passen dat schijnzelfstandigheid kan worden teruggedrongen. De focus ligt daarbij op het «grijze gebied» tussen werknemerschap en zelfstandig ondernemerschap.
- Het kabinet wil daarnaast dat schijnzelfstandigen beter hun rechten benutten om bij de rechter een arbeidsovereenkomst te claimen. Hiervoor wordt de voorlichting aan zelfstandigen verbeterd en wordt de toegang tot de rechter laagdrempeliger georganiseerd.

Ontduiking minimumloon tegengaan

- Het minimumloon als basis van ons stelsel mag niet worden ondermijnd. Het beleid rondom het meerekenen van onkostenvergoedingen voor het minimumloon wordt daarom aangepast. Het kabinet gaat hiervoor ongewenste handelswijzen met onkostenvergoedingen beperken, binnen het kader van de Europese Detacheringsrichtlijn.
- Verder gaat het kabinet de handhaving van het minimumloon verbeteren door helder te maken wat er wel en niet onder valt. Hiervoor worden bepalingen in de wet aangepast, waardoor wettelijke normen duidelijker worden. Dit bevordert de naleefbaarheid en de handhaafbaarheid, waarmee onderbetaling wordt voorkomen.
- De handhaafbaarheid van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag kan bevordert worden door contante uitbetalingen uit te sluiten.
- Ook wil het kabinet de ketenaansprakelijkheid voor het geldende (cao-)loon uitbreiden, zodat ook opdrachtgevers in de keten kunnen worden aangesproken op de betaling hiervan.

Ontwijking premieafdracht via onder andere postbusondernemingen aanpakken

- Deze vorm van misbruik wordt aangepakt door het onderzoek naar de relevante feiten te intensiveren en signalen van misbruik sneller te delen tussen ketenpartners, inspectiediensten en instanties in andere landen. Met relevante feiten wordt onder meer bedoeld waar de ondernemingsactiviteiten feitelijk worden verricht. Door signalen van misbruik sneller te delen worden malafide werkgevers eerder opgespoord en bestraft.
- Het kabinet maakt afspraken met andere landen in de EU over het uitwisselen van informatie als er signalen zijn van misbruik. Ook zal het probleem in de daarvoor bestemde Europese overlegorganen worden besproken.

Ontduiking van cao's tegengaan

- De samenwerking tussen publieke en private handhavers rondom de handhaving van de cao wordt voortgezet en geïntensiveerd. De Inspectie SZW vormt een cao-team voor het verbeteren van de publiekprivate samenwerking bij de cao-handhaving.
- Het kabinet vraagt voor de zomer een advies aan de Stichting van de Arbeid. Die adviesaanvraag bevat concrete voorstellen over het verbeteren van de cao-handhaving.
- De informatie-uitwisseling tussen private en publieke handhavers wordt verbeterd en belemmeringen (zoals het ontbreken van een rechtsbasis) worden weggenomen, zodat signalen van misstanden beter worden benut.
- Daarnaast bekijkt het kabinet samen met de uitzendbranche of een uitbreiding van de harde kern van arbeidsvoorwaarden waar buitenlandse uitzendkrachten minimaal recht op hebben oneerlijke concurrentie kan voorkomen.

Internationale afspraken maken

- De problematiek van schijnconstructies heeft een hele duidelijke internationale dimensie. Het kabinet gaat afspraken maken over de uitwisseling van informatie en over het oppakken van signalen van misstanden. Zeker op het terrein van de afgifte van de verklaring van premiebetaling in andere EU-lidstaten zal de samenwerking worden versterkt.
- Naast bilaterale afspraken (met onder andere Bulgarije, Roemenië en Polen) stelt het kabinet ook in EU-verband de problematiek van schijnconstructies aan de orde, onder meer bij de totstandkoming van de EU-Handhavingsrichtlijn. De richtlijn gaat bijdragen aan betere internationale samenwerking tussen lidstaten als het gaat om informatie-uitwisseling, het wederzijds kunnen innen van boetes en invoering van ketenaansprakelijkheid voor betaling van het juiste loon.

Tot slot

De meeste werkgevers houden zich aan de regels en zorgen ervoor dat werkenden in Nederland volgens het juiste (cao-)loon worden betaald. De werkgevers en opdrachtgevers die gebruik maken van allerlei schijnconstructies door de randen van de wet op te zoeken of er zelfs overheen te gaan, krijgen te maken met maatregelen waarmee dergelijke constructies worden aangepakt. Met dit actieplan maak ik daar samen met mijn collega-ministers werk van. De komende tijd gaan we dit met de betrokken partners uitwerken, waaronder de sociale partners op centraal en sectoraal niveau.

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