

## Tweede evaluatie van het *Samenwerkingskader*

### 1. Inleiding

Op 31 januari 2007 heeft de Stichting van de Arbeid met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW<sup>1</sup>) overeenstemming bereikt over het *Kader voor samenwerking ten behoeve van de handhaving van regelingen bij grensoverschrijdende arbeid (Samenwerkingskader)*. Dit Samenwerkingskader is een vervolg op de *Aanbeveling inzake de toepassing van arbeidsvoorwaardelijke regels bij grensoverschrijdende arbeid* die de Stichting in juni 2006 uitbracht ten behoeve van het decentrale overleg tussen cao-partijen vanwege de komst van werknemers uit de EU-staten in Midden en Oost Europa.

Het Samenwerkingskader is juni 2008 voor de eerste maal geëvalueerd<sup>2</sup>. Een van de afspraken in de evaluatie luidde dat deze evaluatie na een jaar herhaald zou worden.

De tweede evaluatie vond echter niet in 2009 plaats maar werd, in overleg tussen de Stichting en het ministerie van SZW, uitgesteld tot 2010. De belangrijkste reden hiervoor was dat zomer 2009 aandacht en tijd van sociale partners en het ministerie van SZW vooral gericht was op het verminderen van de gevolgen van de in de herfst 2008 uitgebroken economische crisis.

Zomer 2010 is een aanvang gemaakt met de tweede evaluatie die - vanwege drukke werkzaamheden binnen de Stichting van de Arbeid - in 2011 is afgerond. Hieronder treft u de uitkomsten van de tweede evaluatie aan evenals de afspraken die naar aanleiding van deze evaluatie zijn gemaakt<sup>3</sup>.

### 2. De te evalueren onderwerpen

In de eerste evaluatie van juni 2008 is een uitsplitsing gemaakt naar de vijf deelterreinen waar het *Samenwerkingskader* zich op richt. Dit betreft:

- 1 handhaving wettelijke bepalingen;
- 2 handhaving algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen;
- 3 informatie ten behoeve van de risicoanalyse;
- 4 informatie aan werkgevers en werknemers;
- 5 regelingen bij huisvesting.

Afgesproken is om op dezelfde deelterreinen en aan de hand van de afspraken en conclusies van de eerste evaluatie deze evaluatie uit te voeren. Hieronder volgen eerst de

---

<sup>1</sup> Bijlage 1 bevat een lijst met afkortingen.

<sup>2</sup> Stichting van de Arbeid, *Evaluatie Kader voor samenwerking tussen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de sociale partners ten behoeve van de handhaving van regelingen bij grensoverschrijdende arbeid*, juni 2008.

<sup>3</sup> Deze evaluatie geeft dus geen overzicht van de stand van zaken van de maatregelen die het kabinet op dit moment neemt op het gebied van arbeidsmigratie.

bevindingen op de vijf deelterreinen, waarna de slotconclusies en de besluiten naar aanleiding van deze evaluatie aan de orde komen. In de tekst is waar nodig onderscheid gemaakt tussen het antwoord van het ministerie van SZW en van sociale partners.

## 2.1 Handhaving wettelijke bepalingen

*Afspraak: sociale partners kunnen vermoedens van niet-naleving (van met name de Wml en de Waadi) melden bij de AI, de AI doet zo spoedig mogelijk onderzoek. De AI zal melders informeren over haar bevindingen.*

- *Meldingen en geconstateerde overtredingen*

Bij het elektronisch meldpunt dat de Arbeidsinspectie (AI) voor sociale partners heeft opengesteld om vermoedens van overtredingen van de wetgeving te kunnen melden, is het aantal meldingen van sociale partners beperkt gebleven ten opzichte van het totale aantal elektronische meldingen<sup>4</sup>.

In 2008 heeft de AI via sociale partners 45 meldingen ontvangen waarvan er 37 onderzoekswaardig bleken; dat wil zeggen dat deze voldoende concrete aanwijzingen bevatten voor nader onderzoek. Bij vier onderzochte meldingen bleek sprake van een overtreding (Wav en/of Wml). In 2009 bleef het aantal meldingen beperkt tot negen waarvan er zeven in onderzoek zijn genomen. Vervolgens is in één zaak een overtreding geconstateerd. In 2010 zijn 36 meldingen binnengekomen, waarvan er 21 betrekking hadden op Waadi. In twee van deze 21 zaken is een overtreding geconstateerd (stakingsbreking). In de overige 15 meldingszaken is eenmaal een Wml-overtreding geconstateerd.

Het percentage geconstateerde overtredingen naar aanleiding van meldingen door sociale partners ligt ruim onder het percentage geconstateerde overtredingen uit overige meldingen. Dit is jaarlijks ca. 33%. Het ligt ook onder het percentage reguliere overtredingen Wav/Wml dat geconstateerd wordt in AI-onderzoeken. Inclusief de onderzoeken die niet op basis van een melding plaatsvinden, was dit in 2008 16%, in 2009 17% en in 2010 18%.

- *Overtredingen van de Wet minimumloon (Wml)*

In 2009 zijn 58 Wml-boetes opgelegd. In 2010 was sprake van 108 opgelegde Wml-boetes. Hierbij gaat het ook om boetes voor werknemers die op Wml-niveau worden betaald maar hiervoor structureel meer dan 40 uur per week werken. De AI legt een boete op als bij structureel langer werken niet evenredig meer betaald wordt en/of als blijkt dat de werkgever minder dan het Wml betaalt na verrekening van kosten zoals die van huisvesting.

---

<sup>4</sup> Voor meldingen van overtredingen is vanaf april 2009 een centraal meldpunt ingesteld waar melders hun klacht/melding digitaal kunnen insturen; de melding gaat vervolgens naar: aiiioamf@minszw.nl. Daarnaast bestaat het meldpunt postbus arbeidsmarktfraude van AI/AMF t.b.v. meldingen van sociale partners (meldpuntaiamf@minszw.nl). Via deze laatste postbus zijn in 2010 15 meldingen gedaan. Bij het centrale meldpunt zijn in 2008 1.466 meldingen binnengekomen, in 2009 1.591 en in 2010 1.418 meldingen.

Gevolggevend aan de afspraak uit de vorige evaluatie informeert de AI na afloop van ieder kwartaal de betrokken verenigingen van sociale partners over de bedrijven die boete zijn wegens overtreding van de Wml. Sociale partners kunnen deze informatie gebruiken ter versterking van hun eigen informatiepositie en voor handhavingsactiviteiten. Sociale partners stellen vast dat de wijze van informatie-uitwisseling tussen hen en de AI over de handhaving van de wettelijke bepalingen volgens afspraak verloopt. Wel vinden zij de terugrapportage van de AI vaak summier. De AI geeft aan dat daaraan wel grenzen gesteld worden door eisen betreffende de bescherming van persoonsgegevens.

- *Informeren van werknemers in het kader van Wml-inspecties*

Ingeval van geconstateerde onderbetaling heeft de AI als beleidslijn ontwikkeld dat werknemers voordat een boete aan de werkgever wordt opgelegd, worden geïnformeerd dat de inspecteur onderbetaling door hun werkgever heeft vastgesteld. De constatering van onderbetaling dient ertoe om de werknemer op de hoogte te brengen dat hij mogelijk recht heeft op nabetaling van zijn werkgever. De vroegtijdige mededeling gebeurt om te voorkomen dat de werknemer bij de feitelijke boeteoplegging niet meer te vinden is en nabetaling van zijn achterstallig loon niet meer kan ontvangen.

- *Inspectieresultaten Wav en Wml*

In 2009 heeft de AI bij 9.723 inspecties 12.700 werkgevers gecontroleerd op naleving van de Wav en/of de Wml. Bij 17% van de inspecties zijn overtredingen geconstateerd. Hierbij zijn 2.506 illegaal tewerkgestelden (derdelanders) aangetroffen. Bij 540 werknemers werd onderbetaling geconstateerd. Van deze 540 werknemers waren 254 werknemers afkomstig uit de Midden en Oost Europese landen (MOE-landen), voornamelijk uit Polen (154) en Roemenië (68).

In 2010 bedroeg het aantal aangetroffen onderbetaalde werknemers 564. Van hen had 41% de Poolse nationaliteit, 3% betrof werknemers met de Bulgaarse nationaliteit en 2% had de Roemeense nationaliteit. Het aantal aangetroffen illegaal tewerkgestelden in 2010 bedroeg 2.397. Het overtredingspercentage van Wav /Wml inspecties bedroeg in dat jaar 18%.

De dalende lijn in de geconstateerde overtredingen Wav/Wml ten opzichte van de jaren 2007 en 2008 heeft zich in 2009 en 2010 niet doorgezet. Mogelijk dat de economische crisis, die veel bedrijven onder financiële druk heeft gezet, hierbij een rol heeft gespeeld. Ook kan een reden hiervoor zijn dat door de meldingen en de betere risicoanalyses meer gerichte inspecties mogelijk werden.

Opvallend is de toename van het aantal (schijn)zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers), veelal met de Bulgaarse of Roemeense nationaliteit, die zonder tewerkstellingsvergunning arbeid verrichten en vaak minder betaald krijgen dan het Wml (zie 2.3). Dit onderwerp is zowel in 2009 als in 2010 aan de orde geweest in de periodieke gesprekken die de AI voert met de sectoren waar veel MOE-landers werkzaam zijn.

- *Interventieteams*

Indien daartoe aanleiding is, wordt in interventieteams door de AI multidisciplinair met andere overheidsdiensten samengewerkt om ontduiking van wet- en regelgeving vanuit verschillende invalshoeken tegen te gaan. Op dit moment zijn in verschillende (sub)sectoren - schoonmaak, champignons, glastuinbouw en uitzendbureaus - interventieteams van de overheid actief.

De Stichting van de Arbeid raadt aan om, gezien enerzijds signalen van werknemers in de bouwsector en anderzijds de inspectieresultaten van de AI, in het periodiek overleg tussen de bouwsector en de AI te bespreken of er nog voldoende aanleiding om ook in deze sector met de multidisciplinaire interventieteams van de overheid te werken.

- *Hoofdelijke inlenersaansprakelijkheid*

Per 1 januari 2010 is sprake van hoofdelijke inlenersaansprakelijkheid. Dat betekent dat een uitzendkracht naast het uitzendbureau ook de inlener die gebruik maakt van niet-gecertificeerde uitzendbureaus aansprakelijk kan stellen voor de beloning (ter hoogte van het Wml). De periode sinds het van kracht worden van deze maatregel is echter nog te kort van duur om deze maatregel te kunnen evalueren.

- *Conclusie*

Partijen stellen vast dat - voor zover zij dit kunnen overzien - de handhaving van wettelijke bepalingen ten aanzien van de Wml en Waadi, als de AI hierbij betrokken is, goed verloopt. Dat geldt ook voor de naar aanleiding van de vorige evaluatie gemaakte afspraak dat de AI de ingeleende werknemer tijdig op de hoogte brengt dat zijn werkgever mogelijk de Wml heeft overtreden zodat de werknemer zijn eventueel recht op nabetaaling nog kan claimen.

Ook worden sectorale sociale partners door de AI op de hoogte gebracht ingeval van een overtreding van de Wml en/of Waadi. De informatie die sociale partners hierover ontvangen zal worden uitgebreid tot de integrale boetebesluiten (voor zover dit mogelijk is binnen de wet- en regelgeving en met weglating van de namen in verband met de privacy) waardoor meer inzicht in de aard van de overtreding verkregen wordt (zie conclusies bij 2.3).

## **2.2 Handhaving algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen**

*Afspraak: de minister van SZW zal in principe gevolg geven aan een verzoek van één of meer cao-partijen om de naleving van algemeen verbindend verklaarde cao-afspraken te onderzoeken. De AI heeft daarbij aangegeven dat verzoeken rechtstreeks via het AIMeldpunt kunnen worden gedaan.*

Sociale partners geven aan dat in een toenemend aantal cao's bepalingen zijn opgenomen die betrokken partijen stimuleren of verplichten om met uitzendbureaus samen te werken die in het bezit zijn van het SNA-keurmerk<sup>5</sup>.

Sociale partners kunnen de AI verzoeken om onderzoek te doen naar mogelijke niet-naleving van cao-bepalingen. Tot eind 2010 zijn twee verzoeken ingevolge artikel 10 van de Wet avv ontvangen. Beide verzoeken - aangemeld op 19 oktober 2007 en 22 de-

---

<sup>5</sup> Het keurmerk van de Stichting Normering Arbeid (SNA) staat open voor alle uitzendondernemingen en (onder)aannemers van werk. Het keurmerk is gebaseerd op NEN 4400-1 en NEN-4400-2.

cember 2009 - waren afkomstig van FNV Bouw en gingen over de toepassing van de cao Bouwnijverheid.

Werknemers kunnen geen verzoek om onderzoek naar de naleving van de algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen doen. Zij kunnen wel bij de AI een klacht indienen met betrekking tot de naleving van de wetgeving. Volgens de werknemersorganisaties zullen werknemers uit de MOE-landen echter niet snel zelf een klacht bij de AI melden in verband met mogelijke negatieve gevolgen voor hun baan. In recente publicaties over de arbeidssituatie van EU-arbeidsmigranten uit Midden en Oost Europa wordt hieraan ook gerefereerd<sup>6</sup>.

- *Publicatie van ge-avvde cao's op SZW-site*

In de vorige evaluatie is afgesproken dat algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen geplaatst kunnen worden op de website [www.cao.szw.nl](http://www.cao.szw.nl). Tot nu toe is door decentrale cao-partijen slechts zeer beperkt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om Engelstalige cao-teksten op de website van de AI te plaatsen. Op dit moment staat informatie over drie cao's op de website van de AI, te weten de cao Uitzendkrachten, de cao Verzekeringsbedrijf binnendienst en de cao Metalektro.

- *Conclusie*

Bij de vorige evaluatie hebben sociale partners vastgesteld dat opname in de cao van de verplichting om (uitsluitend) gebruik te maken van uitzendbureaus in het bezit van het SNA-keurmerk een positief effect op de naleving van cao-bepalingen zal hebben. Inmiddels hebben bijna alle sectoren waarin veel EU-arbeidsmigranten uit Midden en Oost Europa werkzaam zijn bepalingen in hun cao opgenomen die betrokken partijen verplichten dan wel stimuleren om alleen met uitzendbureaus in het bezit van het SNA-keurmerk samen te werken.

Sinds de vorige evaluatie is het SNA-keurmerk ook voor buitenlandse uitzendbureaus opengesteld.

Er worden door sociale partners weinig vermoedens van niet-naleving van de algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen gemeld. Dit betekent echter niet dat sociale partners kunnen vaststellen dat er geen problemen zijn.

Werknemersorganisaties geven aan dat werknemers uit de MOE-landen niet snel klachten over wetsovertredingen van hun werkgever zullen melden. Dit komt omdat deze werknemers ten eerste onbekend zijn met de wetsbepalingen en ten tweede vaker bang zijn dat zij bij melding hun baan te verliezen.

---

<sup>6</sup> Research voor Beleid *Grenzen stellen, omvang van en maatregelen tegen malafide praktijk in de uitzendbranche* (2010).

### 2.3 Informatie ten behoeve van risicoanalyse

*Afspraak: de AI en de sociale partners zullen over en weer informatie aanleveren voor de risicoanalyse van de sectoren en branches.*

- *Het ministerie van SZW zal UWV verzoeken gegevens over dienstverbanden naar nationaliteit en sector beschikbaar te stellen;*
- *SZW zal bij UWV en SVB bevorderen dat gegevens op geaggregeerd niveau ook aan sociale partners beschikbaar worden gesteld.*

- *Uitwisselen van informatie*

Het uitwisselen van informatie is wettelijk slechts beperkt mogelijk. De AI kan geen gegevens op bedrijfsniveau beschikbaar stellen. Daar zijn geen wettelijke mogelijkheden voor tenzij het gaat om overtredingen van de Wml. Wat de Wav, Arbowet en Atw betreft, vindt op bedrijfsniveau alleen terugkoppeling van de resultaten van meldingen aan de melder plaats.

Het terugkoppelen van de resultaten van meldingen en het informeren over de bedrijven die een boete wegens niet-naleving van de Wml of de Waadi opgelegd hebben gekregen, kan nuttig zijn voor een eventueel onderzoek naar de naleving van de cao door sociale partners.

SZW beziet ten tijde van deze evaluatie - in het kader van het wetsvoorstel invoering registratieplicht voor uitzendbureaus<sup>7</sup> - hoe de AI aan de Stichting Normering Arbeid (SNA) en de Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten (SCNU) informatie kan verstrekken over boetes die zijn opgelegd aan gecertificeerde (uitzend)ondernemingen<sup>8</sup>.

- *Gesprekken met sectoren*

In 2009 en voorjaar 2010 zijn de gespreksrondes tussen AI en sociale partners<sup>9</sup> over de sectorale invulling van het *Samenwerkingskader* voortgezet. Onder andere is gesproken over de situatie op de sectorale arbeidsmarkt en de naleving van arbeidsvoorwaarden. Ook is verder verkend in welke delen van de sectoren en in welke situaties zich problemen voordoen. Overigens gingen de gesprekken dit keer ook over gevolgen van de economische crisis zoals de deeltijd-WW en de jeugdwerkloosheid.

De vakorganisaties hebben in deze gesprekken betere samenwerking bepleit tussen de diverse betrokken instanties en organisaties, zoals UWV, SVB, AI, SIOD, KvK, Belastingdienst, gemeenten en sociale partners.

Uit het overleg met de *bouwsector* kwam naar voren dat via allerlei constructies het aantal Bulgaren en Roemenen toeneemt. Zij zijn met name werkzaam in de ruwbouw, sloop, asbest en ijzervlechterij. Polen zijn steeds vaker als zelfstandige zonder personeel (zzp'er) werkzaam in de verbouw (particulieren).

<sup>7</sup> Zie brief minister van SZW aan Tweede Kamer over arbeidsmigratie MOE-landen d.d. 14 april 2011.

<sup>8</sup> Zie hiervoor ook het wetsvoorstel Wijziging WAADI.

<sup>9</sup> Het betreft sociale partners uit de sectoren land- en tuinbouw, horeca, schoonmaak, vleesverwerkende industrie, bouw, transport, metaal en technische bedrijfstakken, metalektro en uitzendbranche. In 2010 is het gesprek met de schoonmaakbranche uitgesteld in verband met de prioriteit die door deze sector werd gegeven aan de cao(acties). Met de metaalsector kon in de eerste helft van 2010 geen datum voor overleg gevonden worden, de horeca gaf in 2010 te kennen geen behoefte (meer) te hebben aan overleg.

In 2009 werden bij de inspecties 546 zzp'ers aangetroffen, waarvan 5% feitelijk geen zzp'er was maar werknemer zonder tewerkstellingsvergunning (Roemenen en Bulgaren). In 2010 werden bij de inspecties in de bouw 238 zzp'ers aangetroffen, waarvan bij 42 personen sprake bleek van schijnzelfstandigheid. Het ging daarbij om 40 personen met de Bulgaarse nationaliteit en twee personen met de Turkse nationaliteit. Door de vakbonden is aangegeven dat door buitenlandse werknemers, waarschijnlijk vanwege de afhankelijkheid van de werkgever, er weinig klachten over illegale tewerkstelling en onderbetaling worden doorgegeven.

Partijen in de *uitzendsector* geven aan dat er een enorme druk op de prijzen staat, wat leidt tot meer malafiditeit. Arbeidskosten worden vaak - via verrekening van huisvestingskosten met het loon - gedeeltelijk door de werkgever 'teruggehaald'.

De huisvestingsproblematiek wordt door de branche onderkend. Partijen verwachten het eens te kunnen worden over een normstelling voor huisvesting die vervolgens via de cao algemeen verbindend verklaard kan worden. Het gaat hierbij om algemene normen, die daarna bijvoorbeeld door de SNCU toetsbaar moeten worden gemaakt. De branche beziet of SNCU een taak kan krijgen bij de controles op huisvesting. Ook wil de branche met gemeenten, die primair verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de huisvesting, afspraken maken over de controle op huisvesting.

De SNA-certificering biedt nog onvoldoende garantie dat er geen overtredingen gemaakt worden. Met SNCU heeft de AI afspraken gemaakt over meldingen die aan de AI kunnen worden doorgegeven.

In de *land- en tuinbouw* zijn uit de MOE-landen vooral veel Roemenen, Bulgaren en Polen werkzaam. In 2009 zijn 4.000 tewerkstellingsvergunningen verleend aan Bulgaren en Roemenen, waarvan er meer dan 3.000 bestemd waren voor tewerkstelling in de land- en tuinbouw. In 2010 zijn er 3.500 tewerkstellingsvergunningen verleend voor Bulgaren en Roemenen waarvan ongeveer 2.700 bestemd waren voor tewerkstelling in de land- en tuinbouw.

In deze sector is het Westland Interventieteam (WIT) actief. Het WIT doet gerichte inspecties aan de hand van uitvoerige risicoanalyses. Dit betekent dat de uitkomst van het onderzoek bij de 299 gecontroleerde bedrijven niet representatief hoeft te zijn voor de ruim 1.800 glastuinbouwbedrijven en 40.000 arbeidsverhoudingen in het WIT-gebied dat, anders dan de naam doet vermoeden, nagenoeg de gehele Zuid-Hollandse glastuinbouw beslaat.

Het WIT heeft over 2010 bij 18% van de gecontroleerde bedrijven overtredingen geconstateerd. Er is sprake van een aanzienlijke daling van het aantal medewerkers dat illegaal in de glastuinbouw werkzaam is. Op 40 van de 299 gecontroleerde glastuinbouwbedrijven trof het WIT 70 illegaal tewerkgestelde werknemers aan. Ten opzichte van het gemiddelde van de cijfers over 2008-2009 is dit een daling met ruim de helft. Bij 19 glastuinbouwbedrijven waren de illegale werknemers rechtstreeks bij de onderneming in dienst. Bij de overige 21 bedrijven waren de illegale werknemers afkomstig van een uitzendbureau.

Van de 70 illegale werknemers waren er 30 afkomstig uit Bulgarije. Dit is een daling van 70% ten opzichte van de twee voorgaande jaren. Hieruit valt af te leiden dat meeste ondernemers inmiddels weten dat de wetgever (en het WIT) oogst- en productiewerk

niet ziet als zelfstandige arbeid die door Bulgaarse (schijn)zzp'ers mag worden verricht en dat voor de inzet van Bulgaren en Roemenen bij het oogst- en productiewerk een tewerkstellingsvergunning nodig is.

Een andere risicogroep zijn Turken en Marokkanen die niet over de Nederlandse nationaliteit beschikken. Zowel in 2008, 2009 en 2010 zijn zij, na de Bulgaren, het vaakst op de bedrijven illegaal aangetroffen.

Daarnaast zijn in 2010 bij acht tuinders en zeven uitzendbureaus boeterapporten Wml opgemaakt met betrekking tot 42 tewerkgestelden waarbij onderbetaling Wml is geconstateerd.

Naar aanleiding van de jaarverslag van het WIT over 2008, 2009 en 2010 is er intensief contact geweest tussen de brancheorganisatie en WIT over de geconstateerde arbeidsmarktfraude en de analyse ervan om zo tot meer gerichte acties te komen.

In de paddenstoelenteelt bestaat een meer specifieke problematiek, zo blijkt uit de resultaten van het Interventieteam champignonenteelt. Vooral overtredingen van de Wav worden veel geconstateerd. Omdat in deze sector, waarvoor geen cao geldt, vaak sprake is van stukloon valt betaling onder Wml-niveau lastig te bewijzen.

Het Interventieteam champignonenteelt heeft door gerichte inspecties in deze sector tussen 2007 en 2009 naast onderbetaling in een aantal gevallen ontduiking van belastingen en premieheffing, te hoge kosten voor huisvesting en in een enkele geval mensenhandel kunnen vaststellen.

Ook heeft de sector aangegeven dat men te kampen heeft met de zogenoemde 'Polenconstructie'. Hiermee wordt het fenomeen aangeduid dat de eigenaar zijn 'oogst op het land' verkoopt aan een bedrijf uit een van de MOE-landen dat vervolgens door werknemers uit een van deze landen de oogst van het land laat halen. Na gedane arbeid wordt de oogst terugverkocht aan de oorspronkelijke eigenaar, soms met tussenkomst van derden. De praktijk achter deze werkwijze leert dat vaak bewust een verantwoordelijke en voor arbeidsvoorwaarden aanspreekbare persoon (werkgever) ontbreekt. De sector is met handel en retail in gesprek om dit fenomeen een halt toe te kunnen roepen.

- *(Schijn)zelfstandigen*

Sociale partners in de bouw geven aan dat zij met name verdringing constateren door zzp'ers uit de MOE-landen. Zij maken zich zorgen over de werkgelegenheid, zowel op de korte als op de langere termijn. Ook wijzen zij op mogelijke implicaties van deze vorm van inhuur op het imago van de sector bij jongeren die nadenken over een baan in de bouw.

De AI heeft handhavingsbevoegdheid voor de aanpak van schijnzelfstandigheid in het kader van de Wav. Het gaat hierbij niet om het vaststellen van schijnzelfstandigheid van alle MOE-landers maar om schijnzelfstandigen van buiten de EU, respectievelijk Roemenië en Bulgarije. Daarbij wordt getoetst of bij het verrichten van arbeid sprake is van een werkgever-werknemerrelatie waarvoor een tewerkstellingsvergunning vereist is<sup>10</sup>. De controle op schijnzelfstandigheid onder personen die onder het vrije verkeer van

---

<sup>10</sup> De belastingdienst controleert de zogeheten VAR-verklaringen (Verklaring Arbeidsrelatie) van zzp'ers.

werknemers vallen, wordt niet door de AI gedaan, maar door de belastingdienst.

Voor de AI was in 2010 controle op (schijn)zzp'ers een speerpunt in het kader van Wav-toezicht. Dat toezicht richt zich op Bulgaren en Roemenen die zich presenteren als zzp'er. De AI heeft bij inspecties in de jaren 2008, 2009 en 2010 resp. 991, 1.695 en 748 zzp'ers aangetroffen. Hiervan bleken 248 personen (2008), 426 personen (2009) en 255 personen (2010) als pseudozelfstandige werkzaam te zijn. Van deze schijnzelfstandigen betrof het aandeel Bulgaren in 2008 80%, in 2009 85% en in 2010 84%. De werkgevers hebben in deze gevallen een boeterapport ontvangen vanwege het ontbreken van een tewerkstellingsvergunning.

Ter bestrijding van wetsontduiking en arbeidsmarktfraude zijn door de AI en de SIOD met de belastingdienst afspraken gemaakt over gegevensuitwisseling met betrekking tot onder meer de aanvragen Verklaring Arbeidsrelatie (VAR-verklaring). Op 21 oktober 2010 is dit convenant, daterend van juli 2009, vernieuwd en uitgebreid naar alle prioritaire sectoren en risicogroepen; het betreft niet langer alleen de uitzendbranche. De samenwerkingsafspraken in dit convenant hebben als doel om de handhaving op het gebied van de arbeidsmarkt(fraude) effectiever te maken. Behalve over gegevensuitwisseling zijn ook afspraken gemaakt over afstemming van de handhaving en over gezamenlijk optreden. Zowel de persoonsgebonden als de niet-persoonsgebonden informatie over risicokenmerken, -profielen en -analyses op het terrein van arbeidsmarktfraude worden uitgewisseld.

Naar aanleiding van signalen van FNV Zelfstandigen Bouw (FNV ZBo) over een toename van het aantal oneigenlijke zzp'ers uit Bulgarije heeft de AI op 29 januari 2010 met FNV ZBo afgesproken dat meldingen over oneigenlijke zzp'ers rechtstreeks aan de AI dan wel via de FNV gedaan kunnen worden. Dat geldt ook voor anonieme meldingen. Daarnaast is afgesproken dat de FNV ZBo zijn leden hierover zal informeren. De AI heeft in 2010 10 meldingen ontvangen.

- *Nader onderzoek ten behoeve van de risicoanalyse op verzoek van de Tweede Kamer*

Bij de behandeling van de begroting van SZW voor 2010 zijn twee amendementen van Spekman c.s. aangenomen die betrekking hebben op de inzet van de AI<sup>11</sup>. Op 15 maart 2010 heeft het kabinet de Tweede Kamer laten weten hoe de amendementen worden uitgevoerd<sup>12</sup>. Het kabinet heeft onderzoek laten doen naar omvang, aard en sectorale verschuivingen van illegale arbeid om de relatief onbekende problematiek rond illegale tewerkstelling uit te diepen. Doel hiervan was om in beeld te krijgen of er nieuwe fenomenen of sectoren zijn waar illegale arbeid voorkomt en, indien dit het geval is, de omvang ervan. Uit dit onderzoek, dat in maart 2011 naar de Tweede Kamer is gezonden, bleek dat de AI een goed beeld heeft van de risicosectoren waar illegale tewerkstelling voorkomt.

Uit de analyse van oorzaken van arbeidsongevallen onder buitenlandse werknemers, eveneens aangeboden aan de Tweede Kamer in maart 2011, is naar voren gekomen dat het aanbeveling verdient meer aandacht te hebben voor communicatie in begrijpelijke

<sup>11</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 XV, nrs 42 en 43.

<sup>12</sup> Brief van 15 maart 2010 over amendementen Spekman c.s. begroting SZW 2010.

taal in relatie tot veiligheid op de werkvloer. Dit aspect (taal&veiligheid) wordt nu bij de AI-inspecties en in de voorlichting standaard opgenomen.

- *Geaggregeerde gegevens over dienstverbanden MOE-landers*

In de vorige evaluatie is de afspraak gemaakt dat SZW zal bevorderen dat gegevens op geaggregeerd niveau ook aan sociale partners beschikbaar worden gesteld. Het CBS publiceert elke drie maanden overzichten van geregistreerde dienstverbanden van werknemers uit de MOE-landen<sup>13</sup>.

- *Conclusie*

De AI en het merendeel van de sociale partners uit de betrokken sectoren ervaren de halfjaarlijkse gespreksrondes tussen AI en de decentrale sociale partners als nuttig en zinvol voor informatie-uitwisseling over ontwikkelingen in de verschillende sectoren.

De AI stelt op basis van de gesprekken met sectoren vast dat de problemen rond vrij verkeer van EU-arbeidsmigranten uit Midden en oost Europa zich lijken te concentreren in delen van de land- en tuinbouw en de bouw, al dan niet gecombineerd met uitzendconstructies. In deze sectoren worden misstanden gesignaleerd als onderbetaling, verplichte huisvesting tegen hoge kosten, schijnzpp-constructies of de verplichting om voor indiensttreding een waarborgsom te betalen aan de werkgever. Combinatie van deze elementen leidt tot situaties waarin de werknemer uit de MOE-landen erg afhankelijk is van zijn werkgever, hetgeen hem kan ontmoedigen iets te doen aan misstanden. In welke mate sprake is van misstanden is niet duidelijk.

In de schoonmaaksector blijkt het laatste jaar meer gebruik te worden gemaakt van MOE-landers. Relatief is het, tijdens de inspecties, aangetroffen aandeel MOE-landers op het totaal aantal werknemers in de schoonmaak echter nog gering (ca. 3%). Wel neemt het aantal illegaal tewerkgestelde Bulgaren in het particuliere segment van de schoonmaak (glasbewassing) toe.

Sociale partners stellen vast dat de omvang van het aantal schijnzelfstandigen onbekend is. Dit is niet alleen een probleem met betrekking tot ontduiking van de tewerkstellingsvergunning door werkzoekenden uit Bulgarije, Roemenie of derde landen maar leidt ook tot onrechtmatige concurrentie.

De informatie-uitwisseling tussen sociale partners en de AI kan geoptimaliseerd worden. Sociale partners geven aan dat vooral in de uitzendbranche tussen sociale partners en de AI - via de SNCU - actief informatie wordt uitgewisseld. De andere sectoren zijn niet of nauwelijks bezig met het uitwisselen van informatie voor de risicoanalyse.

De informatie van de AI wordt door sociale partners summier gevonden. Om de informatie een handelingsperspectief te kunnen geven, hebben zij meer informatie nodig. Nu ontbreekt hen zicht op de bevindingen. De informatie die sociale partners ontvangen zal worden uitgebreid tot de integrale boetebesluiten (voor zover dit mogelijk is binnen de

---

<sup>13</sup> <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/cijfers/incidenteel/maatwerk/default.htm>.

wet- en regelgeving, met weglating van de namen in verband met de privacy) waardoor meer inzicht in de aard van de overtreding verkregen wordt (zie conclusies bij 2.3). Het ministerie van SZW en de AI stellen vast dat sociale partners meer werk zouden kunnen maken van meldingen van wetsontduiking.

## 2.4 Informatie aan werkgever en werknemers

*Afspraken ten aanzien van wettelijke bepalingen:*

- *SZW plaatst wettelijke minimumbepalingen uit de Wav, de Wml, de Arbowet, de Atw en de Waadi op haar Engelstalige website. Daarbij wordt de strekking van de wetgeving aangegeven. De informatie wordt ook in het Duits aangeboden op de website;*
- *Op de Engelstalige website van SZW zal een overzicht van sectoren worden opgenomen met de van toepassing zijnde cao's waarvoor een avv-besluit is genomen;*
- *Op de Engelstalige website zal een doorklikfunctie komen naar [www.cao.szw.nl](http://www.cao.szw.nl) en omgekeerd.*

*Afspraken ten aanzien van verbindend verklaarde cao-bepalingen:*

*SZW biedt aan de sociale partners de mogelijkheid om informatie te laten plaatsen op de website [cao.szw.nl](http://cao.szw.nl). Het gaat om:*

- *Een overzicht van artikelnummers van de avv'de cao-bepalingen die corresponderen met de kernarbeidsvoorwaarden als opgesomd in artikel 2, zesde lid, Wet avv;*
- *Engelstalige teksten over ge-avvde cao-bepalingen betreffende deze kernarbeidsvoorwaarden;*
- *Doorklikfuncties naar alle cao-partijen die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de desbetreffende cao.*

*Afspraken ten aanzien van brochures:*

*SZW vertaalt brochures voor werknemers over de wettelijke minimumbepalingen in een aantal talen. De brochures worden ruim verspreid in binnen- en buitenland en zijn beschikbaar via de website van SZW.*

- *Algemene informatie over rechten en plichten, verspreiding brochures, AI-website*

De website van SZW is in 2010 opgegaan in de algemene website van de rijksoverheid. De website van de AI<sup>14</sup> is toegankelijker gemaakt. Op deze site staat de informatie over rechten en plichten bij het verrichten van arbeid in Nederland in diverse talen, onder meer Hongaars, Tsjechisch, Pools, Slowaaks, Roemeens en Bulgaars. Sinds 2010 is ook in het Roemeens en Bulgaars informatie beschikbaar over het werken als zelfstandige. Ook zijn van de website formulieren te downloaden in het Pools, Tsjechisch, Slowaaks, Portugees, Roemeens en Bulgaars waarmee men een klacht kan indienen bij de AI.

---

<sup>14</sup> <http://www.arbeidsinspectie.nl>

Tot nu toe hebben drie cao-partijen algemeen verbindend verklaarde kernbepalingen van hun cao's in het Engels op de website geplaatst.

De AI-website is in de periode van 1 januari 2010 tot medio november 2010 ongeveer 250.000 keer bezocht. Bij ca. 160.000 bezoeken ging het om gericht zoeken naar informatie, waarbij meer dan de helft van de zoekers de site vond via zoekmachines. De meeste bezoeken van de site kwamen vanuit Nederland (ca. 230.000). Onder deze bezoeken vanuit Nederland zullen zich overigens ook werknemers uit de MOE-landen bevinden die op dat moment in Nederland werkzaam zijn. Vanuit Roemenië (1.169 bezoeken), Polen (898 bezoeken) en Bulgarije (700 bezoeken) is de site in deze periode ca. 2.800 keer geraadpleegd.

Daarnaast zijn brochures samengesteld voor EU-arbeidsmigranten uit Midden en Oost Europa zoals *Wonen en werken in Nederland*. De brochures zijn beschikbaar in het Pools, Hongaars, Slowaaks en Tsjechisch, Roemeens en Bulgaars. Deze informatie is via ambassades en inspectiediensten ruim verspreid in binnen- en buitenland en is ook te raadplegen via de AI-website.

In 2010 is bovendien een zogeheten attenderingscampagne gestart in Polen, Roemenië en Bulgarije. Er worden in het kader van deze campagne onder meer 'ad-words' ingekocht bij google waardoor Polen of Roemenen die in hun eigen taal bijvoorbeeld zoeken op *arbeid* en *minimumloon* snel worden geattendeerd op de website van de AI en/of de brochures in hun eigen taal.

Voor werkgevers die de regelgeving willen naleven maar niet altijd volledig op de hoogte van de regels zijn, heeft de AI de nalevingscampagne *Voorkom problemen, weet hoe het zit* opgezet met de deelcampagnes *buitenlandse arbeidskrachten* en *verificatieplicht*.

- *Conclusie*

De AI-website bevat sinds 2010 flyers en brochures gericht op werknemers beschikbaar in diverse talen.

Sociale partners geven aan dat over het algemeen werkgevers(organisaties) op de hoogte zijn van relevante regelgeving - met name Wav, Wml, Arbowet, Atw en Waadi - in tegenstelling tot de werknemers. Volgens SZW heeft dit onder meer ermee te maken dat werkgevers(organisaties) de informatie op de website toegankelijk vinden. Werknemers geven aan dat de gevraagde informatie moeilijk te vinden is, het taalgebruik te juridisch is en dat niet iedere werknemer over internet beschikt.

Veel sectoren hebben inmiddels op hun eigen website toegankelijke informatie over onder andere de cao geplaatst in zowel de Engelse taal als in talen als het Pools, Slowaaks en/of Hongaars. Daardoor is voor sociale partners het melden van algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen op de website van de AI ook niet meer urgent.

## **2.5 Regelingen bij huisvesting**

*Met betrekking tot huisvestingsproblematiek is in het Samenwerkingskader geen concrete afspraak opgenomen. Vastgesteld is dat de zorg voor adequate huisvesting van tijde-*

*lijk in Nederland verblijvende werknemers in eerste instantie een taak en verantwoordelijkheid van de werkgever is. Voorts hebben partijen de intentie uitgesproken om zich in te spannen om te voorkomen dat de werknemers op onaanvaardbare wijze worden gehuisvest.*

Ondernemers zijn verantwoordelijk voor een goede huisvesting van arbeidsmigranten. Er zijn verschillende mogelijkheden om arbeidsmigranten te huisvesten; in een woonwijk, op het (agrarisch) bedrijf of in vrijkomende (agrarische) bedrijfswoningen. Een steeds groter aantal gemeenten heeft de huisvesting van arbeidsmigranten geregeld in een bestemmingsplan waarbij aangegeven is op welke manier en waar huisvesting mogelijk is.

De werkgevers constateren dat nog steeds veel ondernemers tegen het probleem aanlopen dat zij hun werknemers niet op een goede manier kunnen huisvesten. Belangrijkste knelpunten hierbij zijn dat gemeenten het probleem niet onderkennen, gemeenten niets regelen in het bestemmingsplan, ondernemers langer dan zes maanden werknemers nodig hebben terwijl huisvesting op het bedrijf niet voor langer dan zes maanden mogelijk is. Verder schiet de aanpak door gemeenten van de huisjesmelkerproblematiek nog steeds tekort.

De werknemers constateren dat er soms hoge bedragen worden ingehouden voor huisvesting en dat de huisvesting soms ver van de bewoonde wereld geregeld is.

De minister van WWI heeft op 25 juni 2010 een *Plan van aanpak huisvesting en inburgering van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa* naar de Tweede Kamer gestuurd. In dit plan wordt een aantal maatregelen aangekondigd die betrokken partijen, met name gemeenten, bij huisvesting van arbeidsmigranten moeten ondersteunen.

Sociale partners in de uitzendbranche hebben inmiddels in overleg met SZW en (het voormalige) ministerie van WWI aangegeven in te willen zetten op een uniforme normstelling ten aanzien van huisvesting voor arbeidsmigranten. Zij willen dit regelen in de cao voor Uitzendkrachten. De belangrijkste punten voor de normstelling zijn:

- per persoon minimaal 10 m<sup>2</sup> woonruimte beschikbaar;
- voldoende voorzieningen (sanitair, keuken);
- een zodanig beheer van het wooncompartiment dat overlast voor de omgeving tot een minimum wordt beperkt.

Partijen zijn het erover eens dat voor gemeenten de naleving en controle van deze normstelling voldoende vertrouwenwekkend moet worden geborgd via een certificatieschema en controlefrequentie. Bij de handhaving van de normstelling kan de SNCU een functie vervullen. De Productschappen voor Vee, Vlees en Eieren (PVE) hebben aangegeven dezelfde normen en dezelfde systematiek te willen hanteren. Ook de agrarische sector is bereid om te komen tot een uniforme normstelling.

Over de mogelijke ongewenste afhankelijkheid die kan ontstaan tussen werknemer en werkgever door het aanbieden van voorzieningen zoals huisvesting, vervoer, zorgverzekering, waarbij deze door de werkgever met het loon verrekend worden, zijn de werknemersorganisaties in gesprek met de VIA, NBBU en ABU.

Tot nu toe zijn in enkele cao's afspraken zijn gemaakt over de huisvesting van arbeidsmigranten. Probleem bij het maken van goede huisvestingsafspraken is dat men ener-

zijds de behuizing goed wil regelen en anderzijds een mogelijke ongewenste afhankelijke relatie tussen werkgever en zijn - tijdelijke - werknemer(s) wil voorkomen. De werknemer kan immers de zorg voor huisvesting en andere arrangementen - terecht of onterecht - als een drukmiddel van zijn werkgever ervaren.

### 3. Conclusies met betrekking tot de actiepunten van de eerste evaluatie

- 1 Om een goed overzicht te krijgen van alle cao-bepalingen met betrekking tot de afspraken in het *Samenwerkingskader* zal SZW onderzoek verrichten naar de opname in cao's van nalevingsbepalingen, NEN-keurmerk en dergelijke.

#### *Uitkomst*

Dit onderzoek is te vinden op:

[http://docs.minszw.nl/pdf/174/2011/174\\_2011\\_13\\_8456.pdf](http://docs.minszw.nl/pdf/174/2011/174_2011_13_8456.pdf)

- 2 De Stichting van de Arbeid beveelt decentrale cao-partijen aan om de controleketen sluitend te maken door opname in de cao van een artikel om uitsluitend gebruik te maken van NEN-gecertificeerde uitzendbureaus of door sociale partners als gelijkwaardig beoordeelde uitzenders.

#### *Uitkomst*

In de zogeheten risicosectoren zijn of worden deze cao-afspraken gemaakt. Daarnaast zijn er ook sectorale initiatieven die wellicht navolging behoeven. De bouwsector heeft met de uitzendsector een convenant gesloten over gegevensuitwisseling om misbruik en oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan<sup>15</sup>. In de champignonsector wordt om deze reden een keurmerk voor een eerlijke oogst afgesloten onder de naam Fair Produce. In de andere tuinbouwsectoren wordt gesproken of dit keurmerk ook voor hen van toepassing kan zijn.

- 3 De Stichting van de Arbeid roept decentrale cao-partijen nogmaals op om de kernbepalingen van hun algemeen verbindend verklaarde cao op de website van de AI te zetten teneinde werknemers en werkgevers uit de MOE-landen van deze informatie te voorzien.

#### *Uitkomst*

De noodzaak om aan deze oproep gehoor te geven, wordt nog onvoldoende gevoeld door de overgrote meerderheid van de cao-partijen. Veel sectoren hebben inmiddels wel op hun eigen website toegankelijke informatie over onder andere de cao geplaatst in zowel de Engelse taal als in het Pools, Slowaaks en/of Hongaars.

- 4 De informatieverschaffing via de website van SZW zal in overleg met sociale partners verder worden aangepast om de vindbaarheid en de toegankelijkheid te vergroten.

---

<sup>15</sup> Convenant tussen SNCU, StiPP, bpfBouw en TBB d.d. 14 februari 2011. Op de website [www.stvda.nl](http://www.stvda.nl) is de tekst van dit convenant geplaatst.

*Uitkomst*

De informatieverschaffing via de website van SZW - [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) en [www.arbeidsinspectie.nl](http://www.arbeidsinspectie.nl) – is aangepast en zal zo nodig ook in de toekomst worden aangepast om de vindbaarheid en de toegankelijkheid te vergroten.

- 5 Het overleg tussen de AI en de decentrale sociale partners blijft ook de komende periode van groot belang.

*Uitkomst*

Voortzetting van dit overleg wordt door vrijwel alle decentrale partners op prijs gesteld.

De Stichting van de Arbeid tekent hierbij aan dat de geplande vermindering van de capaciteit van de AI sociale partners zorgen baart.

6. Betrokken partijen stellen vast dat een periodieke evaluatie van het *Samenwerkingskader* van belang blijft. Partijen zullen nog overleggen over wijze en vorm van de evaluatie. Evenzeer van belang blijven de tussentijdse besprekingen tussen SZW en StvdA over de acties van de AI en van de sociale partners die voortvloeien uit het *Samenwerkingskader*. Dit geldt ook voor de nieuwe maatregelen die de regering treft om malafide praktijken bij de tewerkstelling van werknemers uit de MOE-landen verder uit te bannen.

## Lijst van afkortingen

AI	Arbeidsinspectie
Arbowet	Arbeidsomstandighedenwet
Atw	Arbeidstijdenwet
MOE-landen	Midden- en Oost-Europese landen
NEN	Nationaal Normalisatie-instituut
SIOD	Sociale Inlichtingen- en opsporingsdienst
SNA	Stichting Normering Arbeid
SNCU	Stichting Naleving Cao voor Uitzendkrachten
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VAR-verklaring	Verklaring Arbeidsrelaties
Waadi	Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
WIT	Westland Interventieteam
Wml	Wet minimumloon
WWI	Ministerie van Wonen, Werken Inkomen
ZZP	Zelfstandige zonder personeel