



Aanpak schijnconstructies door de Inspectie SZW

Resultaten en achtergrond- informatie van het project aanpak schijnconstructies 2014 en 2015

De Inspectie SZW werpt steeds meer licht op schijnconstructies – hoe ze te herkennen en waar mogelijk aan te pakken. De in 2014 en 2015 verrichtte onderzoeken hebben ertoe geleid dat meerdere vormen van schijnconstructies zijn gedetecteerd, dat voor ruim € 2,2 miljoen aan boetes is opgelegd aan werkgevers en dat strafrechtelijke handhaving is ingezet. Ook zijn ketenpartners geïnformeerd over de bevindingen van de Inspectie zodat zij op hun eigen domein maatregelen kunnen treffen. Dit alles met als doel de schijnconstructie te beëindigen. Om zoveel mogelijk effect te bereiken bij de aanpak van schijnconstructies is de samenwerking met sociale partners en met ketenpartners geïntensiveerd, onder meer door de oprichting van een Kennis- en informatieplatform. Om werkgevers duidelijk te maken aan welke wet- en regelgeving zij zich moeten houden, is de zelfinspectietool “eerlijk werk” gelanceerd.

Aanleiding

De sociale partners en het Kabinet hebben in april 2013 in het Sociaal Akkoord afgesproken de aanpak van schijnconstructies te intensiveren en het toezicht op de naleving van cao's door sociale partners te ondersteunen. Hiervoor zijn extra middelen ter beschikking gesteld. De Inspectie heeft vervolgens het programma “Aanpak schijnconstructies en cao-naleving” opgericht. Het programma heeft als doel het detecteren van schijnconstructies en het aanpakken van bedrijven die bewust de regels ontduiken en via schijnconstructies en malafide praktijken de kosten van arbeid willen verlagen. De Inspectie SZW wil daarmee oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt en misbruik van kwetsbare groepen door onderbetaling, arbeidsuitbuiting, ongelijke behandeling, migratiefraude en verdringing van werknemers bestrijden. Schijnconstructies zijn complex en hebben vaak een internationaal karakter. Werkgevers en faciliteerders proberen de randen van de wet op te zoeken of gaan daar bewust overheen. De aanpak ervan is daarom arbeidsintensief.

In 2014 is bij de opstart van het programma Aanpak schijnconstructies en cao-naleving intensief overleg gevoerd met ketenpartners en sociale partners over de door hen gesignaleerde problematiek en over effectieve werkwijzen om hiertegen op te treden. In de beginfase is veel tijd geïnvesteerd in het inventariseren en analyseren van constructies. Van de eerdergenoemde extra middelen heeft de Inspectie SZW extra inspecteurs geworven voor het programma die vervolgens zijn opgeleid. Samen met ervaren inspecteurs hebben ze (schijn)constructies onderzocht en aangepakt. De in 2014 en 2015 opgebouwde kennis en ervaring wordt in de komende tijd (2016-2018) ten volle benut. Deze factsheet beschrijft de tussentijdse resultaten.

Het programma Aanpak schijnconstructies en cao-naleving ondersteunt ook sociale partners bij het toezicht op de naleving van cao-bepalingen. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van cao's. Op grond van de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van cao's (Wet Avv) kunnen sociale partners een verzoek tot onderzoek indienen bij de Inspectie SZW. De resultaten van de werkzaamheden op dit terrein in 2014 en 2015 zijn in een aparte factsheet beschreven.

Resultaten 2014-2015

De Inspectie SZW heeft in 2014 en 2015 diverse schijnconstructies onderzocht. In deze paragraaf worden de ingezette handhavingsinstrumenten weergegeven (2.1) en wordt ingegaan op de samenwerking met ketenpartners (2.2).

In het programma Aanpak schijnconstructies en cao-naleving is vooral onderzoek gedaan naar constructies waarbij sprake is van:

- Een internationaal karakter (zoals de internationale uitleenconstructies);
- Een nieuw fenomeen samenhangend met een veranderende arbeidsmarkt (zoals de inzet van werkervaringsplaatsen/stage);
- Een opstap voor allerlei vormen van fraude (zoals bij gefingeerde dienstverbanden);
- Constructies die op relatief grote schaal worden toegepast waarbij sprake is van onderbetaling, bijvoorbeeld in een specifieke branche.

Onderbetaling in combinatie met contante beloning/kwitanties

De Inspectie SZW heeft geconstateerd dat sommige werkgevers hun personeel contant uitbetalen en hen een kwitantie laten ondertekenen voor een ander bedrag dan hetgeen betaald is. De bewijslast is zonder medewerking van de betrokken werknemers niet rond te krijgen. Door de invoering van de Wet aanpak schijnconstructies is contante betaling van het wettelijk minimumloon per 1 januari 2016 niet meer toegestaan.

Inzet handhavingsinstrumenten

Bij ruim 70 onderzoeken zijn 230 werkgevers gecontroleerd¹. Bij 35% van deze onderzoeken zijn één of meerdere overtredingen geconstateerd. Dit betreffen overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen (illegale arbeid), de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (onderbetaling), de Arbeidstijdenwet (te lange arbeidsduur) of het Wetboek van Strafrecht (valsheid in geschrifte, vals of vervalst identiteitsdocument). De onderzoeken zijn uitgevoerd in diverse sectoren zoals de bouw, schoonmaak, land- en tuinbouw, metaal, horeca en de uitzendsector.

In het kader van deze onderzoeken zijn meer dan 60 boeterapporten opgemaakt en is voor ruim €2,2 miljoen aan boetes opgelegd.

Tabel 1 Aantal overtredingen per wetsartikel

Soort overtreding	Aantal overtredingen
Het ontbreken van de benodigde tewerkstellingsvergunning	317
Overtreding van de meldplicht notificatie ²	14
Werkgever heeft niet voldaan de verificatie- en bewaarplicht	8
Onderbetaling in het kader van de WML en/of niet betalen vakantiebijslag	11
Ontbreken bescheiden ter bepaling loon en vakantiebijslag	3
Niet voldoen aan registratieplicht voor uitzendarbeid	34
Niet voldoen aan registratieverplichting Arbeidstijdenwet	30
Overtreding wekelijkse onafgebroken rusttijd	17
Overtreding Wetboek van Strafrecht (valsheid in geschrifte, valse identiteitsdocumenten)	4

¹ In een onderzoek kunnen meerdere werkgevers betrokken zijn, bijvoorbeeld bij in- en uitleensituaties, of aanneming en onderaanneming.

² De notificatieplicht geldt zowel voor werkgevers van werknemers met de nationaliteit van buiten de EU als voor werkgevers van werknemers van een EU-lidstaat waarvoor het vrij verkeer van werknemers nog niet geldt. De werkgever moet voor aanvang van de werkzaamheden melding doen bij UWV.

De directie Opsporing heeft in 2015 twee zaken strafrechtelijk opgepakt naar aanleiding van meldingen uit het programma Schijnconstructies en cao-naleving. Het betreft lopende onderzoeken.

Naar aanleiding van een melding van de Nederlandse ambassade in China heeft de Inspectie SZW in samenwerking met ketenpartners onderzoek verricht naar een constructie met Chinese stagiairs die onder het mom van stage goedkope arbeid verrichtten. Zij moesten eerst €4.000 euro betalen om in aanmerking te komen voor een stage op tenminste HBO-niveau in Nederland. De werkzaamheden bestonden echter uit paprika's en tomaten plukken. Certificaten en referenties van het bemiddelingsbureau bleken vervalst of aangepast. De stagebedrijven, de stichting die bemiddelde en de natuurlijke persoon achter de stichting zijn beboet. De tewerkstellings- en verblijfsvergunningen zijn ingetrokken evenals de reeds afgegeven tien vergunningen voor een stage in de toekomst. Na het onderzoek heeft de stichting haar activiteiten gestaakt. Een deel van de stagiaires heeft een groot deel van de betaalde €4.000,- teruggekregen van de stichting.

Gefingeerde dienstverbanden

De Inspectie SZW heeft ruim 140 onderzoeken verricht naar mogelijk gefingeerde dienstverbanden. De Immigratie en Naturalisatiedienst (IND)gebruikt de rapporten van de Inspectie SZW in haar besluitvorming op verzoeken tot gezinsvorming- of hereniging; ongeveer 65% van de rapporten heeft geleid tot een afwijzing van het verzoek omdat de IND oordeelde dat sprake was van een gefingeerd dienstverband.

Bij deze constructie wordt op papier een dienstverband aangegaan zonder dat daar een tegenprestatie in de vorm van arbeid tegenover staat of waarbij minder uur of voor een andere beloning wordt gewerkt dan in het contract staat vermeld. Het kan ook zijn dat de afgesproken arbeid door een ander persoon verricht wordt en dat er sprake is van illegale arbeid en/of onderbetaling. Een dergelijk dienstverband kan leiden tot het recht op een uitkering, maar kan ook dienen voor het verkrijgen van leningen, of als garantstelling bij gezinshereniging. Bij het creëren van deze gefingeerde dienstverbanden spannen de werkgever, de werknemer en eventueel degene die op naam van de pseudowerknemer daadwerkelijk de arbeid verricht, samen. Bij de gevallen van mogelijke uitkeringsfraude is een signaal naar UWV uitgegaan. In een aantal van deze onderzoeken heeft de Inspectie SZW ook overtredingen van arbeidsmarkt wetgeving

geconstateerd. In dat kader zijn boerapporten opgemaakt voor het ontbreken van de benodigde tewerkstellingsvergunning en zijn waarschuwingen gegeven voor het overtreden van de Arbeidstijdenwet.

Aanpak schijnhuwelijken

De Inspectie SZW heeft in 2015 deelgenomen aan de landelijke actiedagen aanpak schijnhuwelijken. Tijdens deze actie werkten IND, politie, gemeenten, Inspectie SZW, Dienst Terugkeer & Vertrek en het Openbaar Ministerie samen en verrichtten in het hele land 48 gerichte controles naar personen die zich vermoedelijk schuldig maken aan een schijnhuwelijk of het faciliteren ervan. In dertien van de 48 geselecteerde zaken is een schijnhuwelijk vastgesteld. Daarnaast heeft de Inspectie SZW bij de controles een aantal overtredingen van de Wv en ATW geconstateerd.

Meldingen

Bij haar inspecties stuit de Inspectie SZW op mogelijke overtredingen waar ze zelf niet maar een andere dienst wel handhavend optreedt. Zo zijn bijna 90 meldingen gezonden aan diverse ketenpartners zoals de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut voor de werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en gemeenten. Een aanzienlijk deel kwam voort uit onderzoek naar schoonmaak van vakantieparken. Dit heeft geleid tot 47 meldingen omdat inspecteurs signalen kregen dat diverse werknemers werkzaam waren terwijl zij ook een uitkering genoten. De meldingen hebben onder meer geleid tot het instellen van boekenonderzoeken en correcties van de loon- en omzetbelasting door de Belastingdienst, tot het stopzetten van uitkeringen door UWV en tot handhaving op illegale huisvesting door gemeenten.

Communicatie

Communicatie is met name ingezet om verschillende partijen te informeren over de gevolgen van inwerkintreding van de Wet aanpak schijnconstructies. Ook is regelmatig gecommuniceerd over inspecties en boetes zodat potentiële overtreders weten wat de consequenties kunnen zijn. Tot slot is in 2015 gestart met de ontwikkeling van een nieuwe zelfinspectietool 'eerlijk werk' waarin enkele thema's van het programma (zoals werken met buitenlandse arbeidskrachten, stagiairs) een plek hebben gekregen. Doel van de zelfinspectie is om aan werkgevers en opdrachtgevers duidelijk te maken aan welke wet- en regelgeving zij zich moeten houden.

Samenwerking

Omdat schijnconstructies complex, domeinoverstijgend en arbeidsintensief zijn, is samenwerking in de aanpak ervan met andere partijen noodzakelijk.

Uit een onderzoek bleek dat Poolse jongeren met een studiebeurs, die bestemd was voor stage, naar Nederland werden gehaald om arbeid te verrichten. Uitzendbureaus/bemiddelingsbureaus plaatsten deze jongeren bij werkgevers. De werknemers ontvingen van het uitzendbureau een stagevergoeding terwijl de inlenende bedrijven een hogere vergoeding (wettelijk minimumloon) aan het uitzendbureau betaalden. Het verschil in betaling tussen hetgeen het inlenende bedrijf betaalde en de stagevergoeding belandde in de zakken van het uitzendbureau en de tussenpersoon. Via de directie Opsporing is het ministerie van OCW geïnformeerd. OCW heeft het Poolse ministerie van Onderwijs geïnformeerd over de vermoedelijke fraude die de Inspectie SZW heeft ontdekt. Het Pools Openbaar Ministerie heeft de zaak in onderzoek.

Ketenpartners

De Inspectie SZW werkt bij de aanpak van schijnconstructies samen met externe partners zoals de Belastingdienst, UWV, SVB, de IND, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), Justis/Track, gemeenten, Koninklijke Marechaussee en politie. Dit betreft zowel operationele samenwerking als samenwerking op het gebied van kennis en intelligence. Daarnaast is er contact met Bureau Financieel Toezicht (BFT).

Om de samenwerking op het gebied van kennis en intelligence betreffende vormen van schijnconstructies een structurele basis te geven is in 2015 het Kennis- en informatieplatform opgericht. De deelnemende partijen zijn de Inspectie SZW, UWV, IND, Belastingdienst en SVB. Het platform heeft tot doel om domeinoverstijgende constructies te signaleren en kennis hierover uit te wisselen en te borgen. Het platform stelt een behandelplan op voor constructies die de afzonderlijke domeinen van de aangesloten diensten overstijgen.

Publiek-privaat

De Inspectie SZW heeft ten behoeve van de aanpak schijnconstructies geïnvesteerd in het verbeteren van de publiekprivate samenwerking. Zo is er meerdere malen contact geweest met FNV Jong over meldingen rondom werkervaringsplaatsen. Verder is er periodiek overleg met diverse werknemersorganisaties geweest waarin gesproken is over de aanpak van schijnconstructies en het verrichten van cao-nalevingsonderzoeken. Ook is periodiek overleg geweest met de Stichting Naleving Cao voor Uitzendkrachten (SNCU). Waar mogelijk is kennis gedeeld met deze partijen over het bestaan van bepaalde (schijn)constructies.

In 2015 heeft de Inspectie SZW onderzoek verricht naar mogelijk misbruik van stages en werkervaringsplekken. De vraag hierbij is of het echt om stage of een werkervaringsplaats gaat, of dat er sprake is van regulier werk waar tenminste het wettelijk minimumloon voor moet worden betaald. Deze onderzoeken zijn daarom complex en arbeidsintensief. In twee van deze onderzoeken is gebleken dat sprake is van een dienstbetrekking in plaats van een werkervaringsplek. In een van de gevallen betrof het een gemeente, die na een gesprek over de bevindingen de uitvoering van werkervaringsplekken aangepast heeft. In de andere onderzoeken is niet gebleken dat er sprake was van een dienstbetrekking. De onderzoeken hebben ertoe geleid dat de Inspectie meer licht werpt op het fenomeen en de handhaafbaarheid ervan. De onderzoeken dragen bij aan het plan van aanpak dat in april 2016 aan de Tweede Kamer is gestuurd.

Internationaal

Schijnconstructies komen voor zowel binnen als buiten Nederland en hebben vaak een grensoverschrijdend karakter. Internationale samenwerking is noodzakelijk om tot een effectieve aanpak ervan te komen. Om te kunnen samenwerken is kennis van elkaars werkwijze en bevoegdheden echter onontbeerlijk. In dat kader heeft de Inspectie SZW in 2015 deelgenomen aan een Internationaal Expert Seminar in Polen waar inspecteurs hun werkwijzen met elkaar hebben gedeeld. Via het liaisonbureau van de Inspectie SZW is 22 keer zaakgerelateerde informatie opgevraagd uit het buitenland. De verkregen informatie is benut in het betreffende onderzoek. In 2016 zal de samenwerking met andere landen worden geïntensiveerd.

Grensoverschrijdende constructies zijn gericht op het ontduiken van Nederlandse premie- en belastingplicht en de Nederlandse regels omtrent loonbetaling. Hierbij kan sprake zijn van het inzetten van buitenlandse vennoten of zelfstandigen zonder personeel, die feitelijk werkzaam zijn als werknemer. Ook kan het gaan om werknemers die gedetacheerd worden vanuit het buitenland waarbij delen van het loon worden uitbetaald als onkostenvergoeding. Hierdoor kan sprake zijn van onderbetaling. Bovendien wordt belasting en premie geheven over een lager loon dan bij niet-gedetacheerde werknemers. Dit alles maakt dat een werkgever veel goedkoper kan produceren dan werkgevers die wel de regels volgen.

Conclusie

Bij de onderzoeken naar schijnconstructies blijkt dat kenmerkend is dat deze drempels bevatten om ze te kunnen overzien en ontrafelen. Zo kan het lang duren om de administratie te verkrijgen wanneer de bedrijfsvoering van een onderneming in het buitenland plaatsvindt. Onderzoeken kunnen ook bemoeilijkt worden als werknemers niet willen of durven te verklaren tegen welke arbeidsvoorwaarden zij werkzaam zijn. Niet willen omdat zij zelf tevreden zijn met het loon of niet willen/durven in verband met intimidatie door de werkgever of uit angst hun baan te verliezen. Ondanks die drempels is de Inspectie SZW steeds beter in staat om schijnconstructies te herkennen en aan te pakken. Door de extra (tijdelijke) middelen is er ruimte gecreëerd om hier gericht onderzoek naar te doen. De extra inzet op het terrein van schijnconstructies door middel van een daartoe opgericht team is op basis van de tijdelijke financiering in elk geval gewaarborgd tot en met 2018. Samenwerking met ketenpartners en met sociale partners is bij de aanpak van constructies heel belangrijk, reden waarom de Inspectie ook in komende jaren blijft investeren in deze samenwerking.

Omdat de verschijningsvormen van schijnconstructies steeds veranderen in reactie op economische ontwikkelingen en nieuwe wet- en regelgeving, moet ook de Inspectie SZW zich voortdurend blijven ontwikkelen. Dat betekent werken aan de inzet van innovatieve werkwijzen, het delen van kennis met partners in onder meer het Kennis- en informatieplatform, het inzetten van een brede instrumentenmix, variërend van voorlichting, signalering, handhaving tot opsporing. Daarnaast betekent het blijven investeren in de relatie met buitenlandse inspectiediensten. Door met hen samen te werken en informatie uit te wisselen kan de buitenlandse component van een constructie effectiever onderzocht worden. Ook zal er komende jaren aandacht blijven voor het signaleren van mogelijk onwenselijke constructies, dan wel van onwenselijke gevolgen van bepaalde constructies op de arbeidsmarkt.

Deze factsheet is een uitgave van:

Inspectie SZW

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

Landelijk Projectleider

Minjon van Heijningen

Landelijk Projectsecretaris

Debbie Ribberink

Xerox/OBT | 96265

© Rijksoverheid | Oktober 2016