

Vergaderjaar 2011–2012

17 050

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

Nr. 419

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 september 2012

Met deze brief informeer ik u over de voortgang in de aanpak van malafide uitzendbureaus.¹ Ook ga ik in op een aantal toezeggingen en moties over dit onderwerp.

Hoewel het merendeel van de uitzendbureaus werkt conform de geldende wet- en regelgeving, zijn er ook uitzendbureaus die zich bezighouden met allerlei malafide praktijken. Om zichzelf te verrijken overtreden deze ondernemers moedwillig de wet. Inlenende bedrijven kunnen door de inzet van malafide uitzenders goedkoper produceren en concurreren zo op oneerlijke wijze. Deze praktijken brengen de samenleving financiële schade toe, leiden tot uitbuiting van afhankelijke werknemers en beperken de kansen van Nederlandse werkzoekenden op een baan. Dit verstoort de werking van de arbeidsmarkt en bezoedelt het imago van de uitzendbranche.

Bevindingen

Malafide uitzendbureaus zijn geen nieuw maar wel een zeer hardnekkig probleem. De afgelopen jaren is er vanuit zowel de overheid als de sector al veel in gang gezet om malafide praktijken de kop in te drukken. Desondanks blijven malafide praktijken bestaan. Dit komt vooral door:

- de vluchtigheid van het ondernemerschap door bijvoorbeeld:
 - steeds wisselende adressen en telefoonnummers te gebruiken;
 - failliete bedrijven onder een andere naam en adres voort te zetten;
 - gebruik te maken van «katvangers». Personen die op papier weliswaar eigenaar zijn, maar feitelijk geen of een beperkte rol hebben in de aansturing van de onderneming;
- de complexiteit van malafide constructies en het internationale karakter ervan;

¹ Onder uitzendbureaus versta ik ook: uitleenbureaus, banenpools, payrolling en dienstverlening voor de akker en/of tuinbouw.

- het *financiële gewin* voor alle partijen (uitzendbureau, inlener én werknemer). De grote internationale verschillen in de kosten van arbeid maken het voor inlenende bedrijven en buitenlandse werknemers aantrekkelijk om regels te ontduiken; en
- een groep malafide uitzendbureaus die op de markt actief is
- en helemaal nergens geregistreerd staat. Zij bewegen zich volledig in het *zwarte circuit*. Het is niet bekend hoe groot deze groep is;

Bovenstaande kenmerken maken dat malafide praktijken in de uitzendbranche een hardnekkig en moeilijk te bestrijden kwaad zijn. Het vermindert de transparantie van de uitzendbranche. Het is daardoor lastig om een beeld te geven van de omvang van het aantal malafide uitzendondernemingen. Het aantal van 6 000 malafide uitzendbureaus dat genoemd is in het rapport van de tijdelijke Commissie Lessen uit tijdelijke arbeidsmigratie (LURA), kan ik daarom niet bevestigen.¹

Maatregelen

Het huidige stelsel kenmerkt zich door een systeem van (private) zelfregulering ondersteund door publieke handhaving. Overheid en private partijen werken in dit stelsel samen, vullen elkaar aan en versterken hiermee de naleving.

Het doel daarbij is te komen tot een situatie met maximale waarborgen dat meer uitzendbureaus:

- 1) wet- en regelgeving naleven;
- 2) transparant handelen;
- 3) eenvoudig controleerbaar zijn; en
- 4) op een maatschappelijk verantwoorde wijze ondernemen (bijvoorbeeld huisvesting werknemers).

Uitsluitend de uitzendbureaus die aan deze vier criteria voldoen, verdienen een plek op de uitzendmarkt. De rest dient ervan geweerd te worden.

Ik ben de afgelopen maanden in gesprek geweest met brancheorganisaties, private handhavingsorganisaties, werkgevers- en werknemersorganisaties, gemeenten, de Kamer van Koophandel (KvK) en andere departementen over hoe we tot dit einddoel kunnen komen. Daarnaast heb ik een analyse uitgevoerd naar de kenmerken van malafide uitzendbureaus, de spreiding ervan over regio's en sectoren en de verschijningsvormen van malafide praktijken.² U treft deze analyse aan in bijlage 1 bij deze brief.*)

Ik concludeer op basis van deze analyse en de gesprekken met ketenpartners dat de sleutel voor een effectieve aanpak van malafide uitzendbureaus ligt in:

1. het verder versterken van de handhaving en de opsporing; en
2. het vergroten van de transparantie van de uitzendbranche.

Eerder genomen maatregelen

Ik heb hiertoe al de nodige stappen gezet. Daarbij heb ik ook het rapport van Research voor Beleid betrokken.³ Veel van de aanbevelingen die in dit rapport zijn gedaan zijn de afgelopen tijd in werking getreden. Voor een overzicht van eerder genomen maatregelen verwijs ik u naar bijlage 2.*) Van sommige recente maatregelen is het nog te vroeg om te kunnen zeggen of ze effect hebben. Een van deze maatregelen is de registratieplicht voor intermediairs in de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi), die per 1 juli jl. is ingevoerd. Uitleners die niet als zodanig zijn ingeschreven bij de Kamer van Koophandel, krijgen een forse boete, net als de inlener die mensen inhuurt van een dergelijke bureau.

¹ De commissie LURA (op basis van een rapport van Research voor Beleid).

² Toezegging tijdens behandeling wetsvoorstel registratieplicht intermediairs (Kamerstukken II 2011/12, 32 872).

³ Grenzen stellen, omvang van en maatregelen tegen malafide praktijken in de uitzendbranche, sept. 2010.

Ook is per 1 juli jl. in de Waadi geregeld dat publieke handhavers gegevens mogen uitwisselen met private handhavers.

Verder is het Wetsvoorstel aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving in behandeling bij de Eerste Kamer. In dit voorstel stelt de regering voor om met ingang van 1 januari 2013 de boetes voor overtreding van SZW-wetgeving fors te verhogen.¹ Ook stelt de regering voor om bij bedrijven die bij herhaling frauderen de werkzaamheden stil te laten leggen.

Tot slot bestaat een aanzienlijk deel van de werknemers die worden bemiddeld door malafide uitzendbureaus uit arbeidsmigranten. Het komt regelmatig voor dat een uitzendbureau voor arbeidsmigranten niet alleen werk maar ook huisvesting regelt. Vanwege deze dubbele afhankelijkheid is het van belang dat er voldoende en goede huisvesting is. Om dit in goede banen te leiden heeft de minister van BZK afspraken gemaakt met diverse partijen. De minister zal u in september over de voortgang informeren. In het kader van de aanpak van de problemen rondom EU-arbeidsmigratie heeft het kabinet met gemeenten een groot aantal maatregelen genomen, zoals de aanpak van pseudo-zzp'ers en andere schijnconstructies. Voor een compleet overzicht verwijs ik u korthedshalve naar mijn brief van 28 augustus jl. (Kamerstuk 29 407, nr. 149)

Los van deze maatregelen besteedt de Inspectie SZW jaarlijks circa 15% van de inspectiecapaciteit aan de aanpak van uitzendbureaus. Dit heeft inmiddels geleid tot 232 inspecties (peildatum augustus 2012). Ook zet de Inspectie via opsporing flink in op de bestrijding van vormen van criminaliteit ter bestrijding van arbeidsuitbuiting en illegale tewerkstelling. In aanvulling hierop heb ik een Interventieteam AMU ingericht. Dit team heeft inmiddels 15 invallen bij uitzendbureaus gedaan (zie bijlage 2).

Aanvullende maatregelen

In mijn vorige brief heb ik u toegezegd om te bezien welke aanvullende maatregelen nodig en mogelijk zijn. Op basis van de analyse, de gevoerde gesprekken en de resultaten van handhavingacties zie ik voldoende aanleiding om extra maatregelen te nemen, zodat het net rondom malafide uitzendbureaus verder aangehaald wordt. Het gaat om de volgende maatregelen:

Versterken handhaving en opsporing

- Op basis van een gezamenlijke risicoanalyse van de Inspectie SZW en de Belastingdienst wordt op dit moment in het Interventieteam AMU een top 100 samengesteld van de in potentie meest malafide uitzendbureaus. Deze top 100 wordt met ingang van het najaar 2012 systematisch aangepakt. Ik zal niet nalaten om zo nodig werkzaamheden stil te laten leggen. Dit wordt naar verwachting per 1 januari 2013 mogelijk;
- Ik bekijk -met onder meer mijn collega van Veiligheid en Justitie- op welke wijze de aansprakelijkheid van de natuurlijke persoon achter een uitzendonderneming kan worden versterkt. Ook onderzoek ik hoe kan worden voorkomen dat deze persoon onrechtmatig verkregen «winsten» behoudt;²
- Ik overweeg de invoering van een register, waarin de maatregelen of bestuursrechtelijke boetes worden opgenomen die eerder aan een natuurlijk persoon c.q. bestuurders (van uitzendbureaus) zijn opgelegd. De KvK kan bij een volgende inschrijving van een uitzendbureau zien of de betrokken natuurlijke persoon in het register voorkomt. Is dit het geval dan geeft de KvK een signaal af richting de Inspectie SZW en de

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 207, nr. 2.

² Met deze maatregel geeft het kabinet tevens invulling aan de motie van het lid Van den Besselaar (Kamerstukken II 2011/12, 32 680, nr 32).

- Belastingdienst. Deze signalen vormen input voor de risicoanalyses. Op deze manier kan de kans op recidive worden verkleind;
- Ik breng -aan de hand van de al uitgevoerde (en nog op stapel staande) handhavings- en opsporingsacties- in kaart of er nog obstakels zijn die gegevensuitwisseling in de weg staan of bemoeilijken. Dat geldt zowel voor het nationale als het internationale niveau. Een voorbeeld van dit laatste is een samenwerkingsverband via de Inspectie SZW en de Bulgaarse opsporingsinstanties via een Joint Investigation Team (JIT). Ik onderzoek of dit met meerdere landen mogelijk is;
 - Ik ondersteun de gemeentes Den Haag en Rotterdam bij hun voorgenomen pilots om malafide uitzendbureaus aan te pakken;
 - Met de brancheorganisaties heb ik afspraken gemaakt over het intensiveren van de communicatie om te bevorderen dat inleners alleen zaken doen met bonafide uitleners. De communicatie richt zich ook op (potentiële) arbeidsmigranten. Door hen goed te informeren over hun rechten en plichten, wil ik het moeilijker maken voor malafide uitzendbureaus om aan personeel te komen;
 - Ik wil het melden van overtredingen stimuleren. Ik hoor nog te vaak dat uitzendbureaus wel weten wie de «zwakke broeders» zijn maar dat ze het niet kies vinden om dit te melden bij bijvoorbeeld het meldpunt AMU.;
 - Ik stel een verkenning in naar andere partijen in de uitzendketen (bijvoorbeeld: consumenten, accountants- en administratiekantoren, de werknemer zelf) met de vraag of maatregelen gericht op deze groepen een rol kunnen spelen bij de aanpak van malafide uitzendbureaus.

Vergroten van de transparantie in de uitzendbranche

Het huidige stelsel kenmerkt zich door een systeem van (private) zelfregulering ondersteund door publieke handhaving. Overheid en private partijen werken in dit stelsel samen, vullen elkaar aan en versterken hiermee de naleving.

Voor het vergroten van de transparantie in de uitzendbranche is de sector derhalve in belangrijke mate zelf aan zet. De sector geeft op dit moment invulling aan deze verantwoordelijkheid door het SNA-certificaat¹ en de handhaving op de naleving van de cao's binnen de uitzendbranche. Het SNA-certificaat levert een belangrijke bijdrage aan het vergroten van de transparantie in de sector. Via private inspecties borgt de SNA² dat gecertificeerde uitzendbureaus zich aan de NEN-norm (blijven) houden. Daarnaast handhaaft de sector via de SNCU³ actief op de naleving van de cao's binnen de uitzendbranche.

Uit onderzoek van zowel de Inspectie SZW als de SNCU blijkt dat het onderscheidend karakter van het SNA-certificaat verbeterd moet worden. Ook gecertificeerde uitzendbureaus overtreden wet- en regelgeving. De aard en het aantal van de overtredingen wijkt daarbij niet noemenswaardig af van de overtredingen die niet gecertificeerde uitzendbureaus maken. Voorts blijkt dat slechts een beperkt deel van de uitzendbranche is gecertificeerd.

Ik heb uw Kamer toegezegd om te bekijken of een vergunningplicht een bijdrage kan leveren aan het terugdringen van het aantal malafide uitzendbureaus.⁴

Het antwoord hierop staat in de verkenning die ik hiernaar heb laten uitvoeren. U treft deze aan in bijlage 3.*) Het blijkt dat een vergunning geen of een zeer beperkt effect heeft op de omvang van het aantal malafide uitzendbureaus.

¹ Het certificaat is gebaseerd op de NEN-norm 4400-1. Deze moet het inlenen van arbeid en uitbesteden, (onder)aannemen van werk gemakkelijker en fraudebestendiger maken. Het geeft eisen waaraan het uitzendbureau of de (onder)aannemer moet voldoen en stelt strenge eisen aan personeels- en loonadministratie, ook geeft het criteria om te beoordelen of een organisatie aan alle gestelde eisen voldoet.

² Stichting Normering Arbeid.

³ Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten.

⁴ Handelingen II 2011/12, 58, p. 6-38

Een vergunningplicht heeft daarnaast mogelijk forse implicaties voor het huidige systeem van de publiek/private samenwerking. Het risico bestaat dat de inspanningen die nu in gang zijn gezet door de private sector door hen weer worden afgebouwd en stopgezet. Dat zou niet goed zijn, omdat alleen via intensieve samenwerking tussen de branche en de overheid malafide praktijken kunnen worden uitgebannen. Daarnaast zal het voor de overheid ingewikkeld zijn om het gat te vullen dat de private sector dan achterlaat. De middelen hiervoor ontbreken.

Tegelijkertijd is het duidelijk dat het huidige systeem van zelfregulering versterking behoeft. Het volgende is nodig:

- Het onderscheidend karakter van het certificaat moet worden vergroot. Het aantal overtredingen door gecertificeerde bedrijven moet fors omlaag. De sector onderkent dit en heeft de handschoen opgepakt. Dit leidt tot aanscherping van de norm, het sneller moeten voldoen aan de eisen van het certificaat en tot intensivering van inspecties. De sector beziet daarnaast de mogelijkheid van een inspectie bij inlenende partijen (controles op de werkplek) en zal aanvullende eisen gaan stellen aan de geaccrediteerde inspectie-instellingen om de kwaliteit van de inspecties en de inspecteurs te verhogen. SNA heeft inmiddels een plan van aanpak, inclusief planning vastgesteld. Een aantal maatregelen is al in gang gezet. Ik blijf nauw betrokken bij de uitwerking. Medio volgend jaar moet deze aanpak tot resultaat hebben geleid.
- De sector moet er de komende tijd voor gaan zorgen dat zoveel mogelijk uitzendbureaus zich laten certificeren. De registratieplicht kan hier een bijdrage aan leveren. Het mooiste is wanneer dit percentage oploopt tot 100%;
- Ik overweeg voor risicosectoren (tijdelijk) extra regels te stellen die de handhaving versterken en het gebruik van malafide constructies bemoeilijken. Het gaat bijvoorbeeld om regels op basis waarvan de inspectie op een eenvoudige manier de identiteit en de arbeidsrelatie kan vaststellen. Ook wil ik onderzoeken of het mogelijk is inlenende bedrijven in risicosectoren te verplichten c.q. te stimuleren om gebruik te maken van een gecertificeerde uitzendonderneming. De maatregelen zullen nog met sociale partners worden besproken;
- Om de transparantie van de sector te vergroten onderzoek ik -met mijn collega van Financiën- of het mogelijk is om uitzendbureaus die niet gecertificeerd zijn, te verplichten om gebruik te maken van een G-rekening. Dit is een geblokkeerde rekening waarop door de inlener een deel van de factuursom wordt gestort voor de afdracht van loonheffingen.

Met de reeds genomen maatregelen en de aanvullende maatregelen die ik in deze brief voorstel, trek ik het net rond malafide uitzendbureaus steeds verder aan. Dit doe ik via een versterking van het huidige systeem van zelfregulering. Dat lijkt mij -nu blijkt dat invoering van een vergunningplicht geen of een zeer beperkt effect heeft- de juiste route om malafide uitzendbureaus effectief aan te kunnen pakken. Onder meer de ABU, NBBU, VIA¹, VNO-NCW, MKB-Nederland, FNV en CNV delen deze conclusie.

Ik besef dat een aantal van de maatregelen die ik in ga stellen ook tot een toename van de administratieve lasten leiden. Ik vind dit -gegeven het doel dat we ermee bereiken- aanvaardbaar. Uiteraard zal ik proberen de lasten zo beperkt mogelijk te houden.

¹ Vereniging van experts in de Internationale Arbeidsbemiddeling.

Hoe verder?

Malafide uitzendbureaus zijn een hardnekkig kwaad dat hard aangepakt moet worden. Er is al veel in gang gezet maar er is nog meer nodig om het net rondom malafide uitzendbureaus verder aan te trekken. Dit vraagt om extra inspanningen van zowel de overheid als de sector zelf. Het huidige stelsel biedt, zoals ik in deze brief heb laten zien, daarvoor nog volop kansen.

Of het pakket aan maatregelen dat ik voorstel voldoende is, is op dit moment niet te zeggen. Daarom heb ik ervoor gekozen om de aanpak van malafide uitzendbureaus in de vorm van een meerjarig programma in te richten. Het einddoel is helder: een einde maken aan het verschijnsel van malafide uitzendbureaus. Maar wat daarvoor precies nodig is, zal werkende weg ontdekt en ontwikkeld moeten worden. De resultaten van intensivering in de handhavings- en opsporingsactiviteiten geven bijvoorbeeld verdere input voor de maatregelen die nog noodzakelijk zijn.

De aanpak van malafide uitzendbureaus staat daarbij niet op zichzelf. Het is onderdeel van de bredere aanpak van dit kabinet om fraude te bestrijden en hard aan te pakken.

In mijn volgende brief informeer ik u over de uitwerking van de maatregelen die ik in deze brief heb aangekondigd.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp

*) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer