

# Onderzoek ketenaansprakelijkheid

Eindrapport  
Uitgebracht in opdracht van het ministerie van SZW  
Amersfoort, 29 november 2017

Bureau Bartels B.V.  
Postbus 318  
3800 AH Amersfoort  
Stationsplein 69  
3818 LE Amersfoort  
T 033 – 479 20 20  
info@brtls.nl  
www.bureaubartels.nl





# Inhoud

<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doelstelling en aanpak onderzoek	1
1.3 Kenmerken geraadpleegde organisaties	3
1.4 Leeswijzer	4
<b>2. Bekendheid en invloed ketenaansprakelijkheid</b>	<b>5</b>
2.1 Inleiding	5
2.2 Beoogde werking van ketenaansprakelijkheid voor loon	5
2.3 Bekendheid ketenaansprakelijkheid	7
2.4 Oordeel over en ervaring met ketenaansprakelijkheid	9
2.5 Getroffen maatregelen	12
<b>3. Impact op gedrag in keten</b>	<b>15</b>
3.1 Inleiding	15
3.2 Schematisch overzicht per ketenonderdeel	15
3.3 Informatieverzameling	19
3.4 Contractuele bepalingen	20
3.5 Uitvoering controles bij opdrachtnemers	24
3.6 Correctieve maatregelen richting opdrachtnemer	29
<b>4. Impact op samenstelling van ketens</b>	<b>31</b>
4.1 Inleiding	31
4.2 Aanpassing van het aantal schakels in de keten	31
4.3 Inzet van zelfstandigen zonder personeel	32
<b>5. Samenvattende conclusies</b>	<b>33</b>
5.1 Inleiding	33
5.2 Bekendheid en oordeel ketenaansprakelijkheid	33
5.3 Impact op gedrag in keten	34
5.4 Impact op de samenstelling van ketens	35
<b>Bijlage I   Praktijkvoorbeelden</b>	<b>36</b>



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In de afgelopen periode zijn stapsgewijs onderdelen van de **Wet aanpak schijnconstructies (Was)** geïmplementeerd. De Was is enerzijds bedoeld om oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen bedrijven te voorkomen. Anderzijds wordt met deze wet beoogd om de rechtspositie van werknemers te versterken en te borgen dat zij de juiste beloning ontvangen. Per 1 januari jongstleden is het artikel van de Was in werking getreden dat verrekeningen met – en inhoudingen op – het wettelijk minimumloon inperkt.

Een belangrijk onderdeel van de Was wordt gevormd door ‘ketenaansprakelijkheid voor loon’ – in het navolgende kortweg aan te duiden als **ketenaansprakelijkheid** – die met ingang van 1 juli 2015 ingegaan is. Hiermee kunnen werknemers niet alleen hun eigen werkgever maar ook opdrachtgevers ‘hoger in de keten’ aansprakelijk stellen voor betaling van het loon waar zij recht op hebben. In eerste instantie was ketenaansprakelijkheid met name van toepassing in situaties van ‘overeenkomst van opdracht’ of ‘aanneming van werk’. Met ingang van dit jaar is ketenaansprakelijkheid echter ook gaan gelden voor vervoersovereenkomsten die betrekking hebben op goederenvervoer over de weg.

Eind 2016 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) via een eerste monitor de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang en tussentijdse resultaten van de implementatie van de Was<sup>2</sup>. Tegelijkertijd heeft de Minister de Tweede Kamer toegezegd dat er voor de tweede monitor van de Was een **nader onderzoek** zal worden uitgevoerd naar ketenaansprakelijkheid. Het ministerie van SZW heeft Bureau Bartels gevraagd dit nader onderzoek uit te voeren. Bureau Bartels heeft het onderzoek uitgevoerd in de periode tussen april en november 2017. Van de uitkomsten van het onderzoek wordt in dit rapport verslag gedaan.

## 1.2 Doelstelling en aanpak onderzoek

De **centrale doelstelling** van het onderzoek bestaat uit het beantwoorden van de volgende vraag:

---

*Welke impact heeft ketenaansprakelijkheid op het gedrag in – respectievelijk de samenstelling van – ketens in sectoren waar concurrentie op arbeidsvoorwaarden naar verwachting relatief veel voorkomt?*

---

Het onderzoek moet in beeld brengen in welke mate en op welke manier de invoering van ketenaansprakelijkheid organisaties in beweging heeft gebracht om hun verantwoordelijkheid te nemen wat betreft correcte loonbetaling in hun keten(s). Het is nadrukkelijk geen evaluatie van de maatregel. Conclusies over de vraag of organisatie voldoende of de juiste maatregelen treffen in het kader van ketenaansprakelijkheid voor loon kunnen op basis van dit onderzoek dan ook niet worden getrokken.

---

<sup>1</sup> Deze moet niet worden verward met de Wet Ketenaansprakelijkheid, waarbij de hoofdaannemer hoofdelijk aansprakelijk is voor de afdracht van loonbelasting en premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen voor zijn onderaannemer(s). Onder bepaalde voorwaarde kan de hoofdaannemer een vrijwaring krijgen voor deze hoofdelijke aansprakelijkheid.

<sup>2</sup> Dit heeft plaatsgevonden via de ‘Eerste monitor Wet aanpak schijnconstructies’ van 19 december 2016.

## Aanpak

De eerste stap binnen het onderzoek was gericht op het ontsluiten van reeds beschikbare kennis en informatie over ketenaansprakelijkheid. Daartoe is **deskresearch** verricht en zijn gesprekken gevoerd met **'sleutelpersonen'**. De tweede stap stond in het teken van het voeren van **verkennende gesprekken** met **sociale partners** van voor het onderzoek relevante sectoren (dat wil zeggen sectoren waar concurrentie op arbeidsvoorwaarden zoals loonbetaling en daarmee ketenaansprakelijkheid mogelijk speelt). Deze gesprekken hadden als doel input te verkrijgen voor de vragenlijsten alsmede medewerking te krijgen bij het **'mobiliseren'** van hun achterban (zoals het verkrijgen van contactgegevens van de in het onderzoek te betrekken organisaties). Op basis van deze twee stappen binnen het onderzoek is – in nauwe samenspraak met de opdrachtgever – bepaald welke sectoren in het vervolg van het onderzoek zouden worden betrokken. Het gaat om de sectoren bouw, transport, overheid, landbouw en metaal en techniek.

De kern van het onderzoek heeft bestaan uit het uitvoeren van verdiepend veldwerk binnen die vijf genoemde sectoren. Daartoe zijn telefonische interviews afgenomen bij 275 organisaties die onderdeel uitmaken van een keten. We hebben bewust een spreiding nagestreefd wat betreft de positie van organisaties in de keten. We hebben daarom gesprekken gevoerd met zowel partijen geheel boven in de keten (hoofdoorpdrachtgevers), partijen in het midden van de keten (opdrachtgever/opdrachtnemers ofwel 'tussenschakels') en partijen onder in de keten (uitsluitend opdrachtnemers, voornamelijk uitzendbureaus). De respons is weergegeven in onderstaande tabel.

**Tabel 1.1**    **Overzicht respons**

<b>Aspect</b>	<b>Aantal</b>
<i>Bruto aantal</i>	700
▪ Na herhaalde pogingen niet bereikt	267
▪ Geen onderdeel keten	29
<i>Netto aantal</i>	406
▪ Non-respons	130
<b>Respons (absoluut)</b>	<b>275</b>
<b>Respons (relatief)</b>	<b>68%</b>

Om zinvolle input voor het onderzoek te verkrijgen hebben we bij het inplannen van de interviews in eerste instantie gezocht naar organisaties die bekend zijn met ketenaansprakelijkheid voor loon. Deze aanpak bleek zeer tijdrovend en leverde onvoldoende waarnemingen op. In de loop van het onderzoek is daarom de scope verbreed en zijn ook gesprekken gevoerd met organisaties die ketenaansprakelijkheid niet of nauwelijks kennen. Dit heeft ook effect gehad op de resultaten. Het rapport biedt hierdoor enerzijds een weergave van de ervaringen van organisaties die bekend zijn met de maatregel. Anderzijds biedt het enig zicht op de mate van (on)bekendheid van de maatregel in de verschillende betrokken sectoren.

Dat het bereiken van voldoende respondenten veel tijd en moeite heeft gekost, komt onder andere doordat het lastig bleek om binnen de organisaties de juiste contactpersoon te vinden en te bereiken. Ketenaansprakelijkheid is in veel organisaties een dusdanig onbekend onderwerp dat ook binnen de organisaties zelf niet duidelijk is wie zich daarmee bezighoudt. Verder stelden de meest 'geschikte' afdelingen voor deze interviews (namelijk de inkoopafdelingen) zich vaak gesloten en ontoegankelijk op. Ketenaansprakelijkheid (b)leek in deze gevallen een onderwerp waarover mensen niet graag wilden praten. Reeds

gemaakte afspraken voor interviews werden soms (meerdere malen) afgezegd. Ook de telefonische bereikbaarheid van contactpersonen bleek binnen bepaalde sectoren beperkt. De bovenstaande redenen verklaren het grote aantal organisaties dat na herhaaldelijke pogingen niet is bereikt (zie tabel 1.1). De non-respons heeft betrekking op de mensen die hebben aangegeven geen tijd of interesse te hebben om aan het onderzoek mee te werken.

In totaal hebben we in het kader van dit onderzoek dus 275 organisaties geraadpleegd. De verdeling naar sector is weergegeven in tabel 1.2.

**Tabel 1.2 Aantal waarnemingen naar sector**

<b>Sector</b>	<b>Aantal waarnemingen</b>
<b>Bouw</b> <i>Bouwbedrijven, woningcorporaties, uitzendbureaus</i>	<b>62</b>
<b>Transport</b> <i>Transportbedrijven, verladers, uitzendbureaus</i>	<b>39</b>
<b>Overheid</b> <i>Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten</i>	<b>67</b>
<b>Landbouw</b> <i>Agrarische bedrijven in champignonteelt, vollegronds groenten, glastuinbouw, bloembollen, boomkwekerijen, uitzendbureaus</i>	<b>55</b>
<b>Metaal en techniek</b> <i>Installatiebedrijven, maritiem technologische bedrijven, steigerbouw- hoogwerkers- en betonbekistingsbedrijven, uitzendbureaus</i>	<b>52</b>
<b>Totaal</b>	<b>275</b>

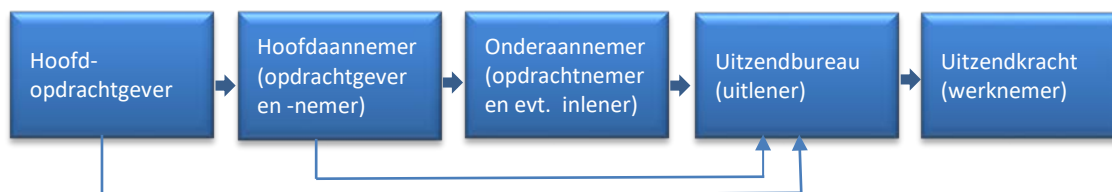
Per sector is aangegeven welk type organisaties is meegenomen. Voor een deel hebben we gebruik kunnen maken van adressenbestanden die zijn aangeleverd door brancheorganisaties (Bouwend Nederland, NVBU, MKB-Infra voor de bouw, TLN en EVO voor het transport, Uneto-VNI voor de metaal en techniek). Deze adressen bleken niet toereikend om voldoende waarnemingen per sector te verkrijgen. Vandaar dat we in alle sectoren ook zelf steekproeven hebben moeten trekken op basis van openbare adressenbestanden (zoals SNA en ABU voor de uitzendbureaus, PayChecked voor transportbedrijven, Fair Produce voor bedrijven in de champignonteelt) en aangekochte adresbestanden (voor de landbouw via Cendris). Het zoeken van namen en adressen van bedrijven en contactpersonen daarbinnen heeft in dit onderzoek meer tijd gekost dan vooraf was beoogd.

### **1.3 Kenmerken geraadpleegde organisaties**

Binnen de genoemde sectoren zijn we op zoek gegaan naar verschillende ketenpartijen. Er is sprake van een keten wanneer een bedrijf of organisatie (hoofdopdrachtgever) ervoor kiest om een deel van de werkzaamheden uit te besteden aan een ander bedrijf of organisatie. Dit bedrijf kan vervolgens weer (een deel van) het werk aan een ander uitbesteden. Ook kan er sprake zijn van inlening van arbeidskrachten, bijvoorbeeld uitzendkrachten via een uitzendbureau. De keten bestaat daarmee uit verschillende schakels. De partijen binnen deze schakels voeren verschillende werkzaamheden uit, maar zijn uiteindelijk allemaal betrokken bij een opdracht voor de hoofdopdrachtgever. Een voorbeeld van een keten is hieronder weergegeven. Hier is per schakel één partij weergegeven. In de praktijk kunnen – na de hoofdopdrachtgever – per schakel meerdere partijen betrokken zijn. Zo kan de hoofdopdrachtnemer het werk weer uitbesteden aan

meerdere onderaannemers en kunnen partijen via meerdere uitzendbureaus uitzendkrachten inlenen. Het figuur laat verder zien dat uitzendkrachten niet alleen door de onderaannemer ingezet kunnen worden maar ook direct door de hoofdopdrachtgever en -nemer.

**Figuur 1.1 Een keten in beeld**



We hebben geprobeerd bij het veldwerk alle schakels van de keten te betrekken, nader gegroepeerd naar drie typen, namelijk hoofdopdrachtgevers (uitsluitend opdrachtgever), ‘tussenschakels’ (partijen die zowel opdrachtgever als opdrachtnemer zijn) en opdrachtnemers (uitsluitend opdrachtnemers). Uitzendkrachten zijn niet meegenomen. Zij dragen immers geen verantwoordelijkheid ten aanzien van de uitbetaling van het juiste loon. De precieze vorm van de keten – wat betreft het aantal schakels en het aantal partijen per schakel – verschilt echter per sector. Hierdoor is het niet in elke sector mogelijk gebleken om alle hierboven genoemde schakels te betrekken. Zo zijn de partijen binnen de overheid vrijwel altijd uitsluitend hoofdopdrachtgever. In de landbouw zijn de ketens vaak kort (veelal slecht twee schakels). In de onderstaande tabel is per sector weergegeven welke typen ketenpartijen zijn geraadpleegd.

**Tabel 1.3 Type ketenpartijen (geraadpleegd), totaal en naar sector**

Aspect	Bouw	Transport	Overheid	Landbouw	Metaal en techniek	Totaal
Hoofdopdrachtgever	14	4	67	32	4	121
Tussenschakel	33	28	0	9	33	103
Uitsluitend opdrachtnemer (uitzendbureau)	10	5	0	13	11	39
Niet bekend	5	2	0	1	4	12
<b>Totaal</b>	<b>62</b>	<b>39</b>	<b>67</b>	<b>55</b>	<b>52</b>	<b>275</b>

## 1.4 Leeswijzer

De rest van het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 geven we een korte schets van de beoogde werking van ketenaansprakelijkheid. Tevens kijken we naar de mate van bekendheid van de maatregel en naar het oordeel dat respondenten over de maatregel hebben. In hoofdstuk 3 brengen we in beeld wat de impact is van ketenaansprakelijkheid op het gedrag in de keten. De impact van ketenaansprakelijkheid op de samenstelling van de keten komt aan bod in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 bevat de samenvattende conclusies. In de bijlage is een achttal uitgewerkte praktijkvoorbeelden opgenomen. Zij laten meer uitgebreid zien welke maatregelen de organisaties naar aanleiding van ketenaansprakelijkheid hebben getroffen. Deze praktijkvoorbeelden zijn gebaseerd op interviews met een vertegenwoordiger van de betreffende organisatie. We willen nadrukkelijk vermelden dat alle uitkomsten van dit onderzoek (inclusief de praktijkvoorbeelden) een weerslag vormen van de ervaringen en meningen van respondenten.



## 2. Bekendheid en invloed ketenaansprakelijkheid

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de bekendheid van ketenaansprakelijkheid bij de geraadpleegde organisaties en de invloed die dat heeft gehad op organisaties. Om goed in beeld te hebben wat ketenaansprakelijkheid voor loon inhoudt, geven we eerst een korte schets van de beoogde werking van de maatregel (paragraaf 2.2). De bekendheid van de maatregel komt aan bod in paragraaf 2.3. Hoe organisaties aankijken tegen de maatregel en in welke mate ze al door werknemers zijn aangesproken in het kader van ketenaansprakelijkheid voor loon wordt behandeld in paragraaf 2.4. In hoeverre de invoering van ketenaansprakelijkheid van loon voor organisaties een aanleiding is geweest om maatregelen te treffen, wordt in beeld gebracht in paragraaf 2.5.

### 2.2 Beoogde werking van ketenaansprakelijkheid voor loon

Zoals hiervoor aangegeven, maakt de ketenaansprakelijkheid voor loon onderdeel uit van de Wet Aanpak Schijnconstructies (Was). Het doel van de ketenaansprakelijkheid voor loon is de totstandkoming van bonafide ketens waarin werknemers het loon ontvangen waar zij recht op hebben en oneerlijke concurrentie tussen werkgevers wordt voorkomen. Met oneerlijke concurrentie wordt vooral bedoeld op de concurrentie op de arbeidsvoorwaarden, in het bijzonder door onderbetaling van loon. Van onderbetaling is sprake als betaling niet conform de (juiste) collectieve of individuele arbeidsovereenkomsten plaatsvindt.

Met de invoering van de ketenaansprakelijkheid voor loon is een correcte loonbetaling niet langer alleen een zaak tussen werkgever en werknemer (dus binnen één schakel in de keten). De hele keten – tot aan de hoofdopdrachtgever – is met deze wettelijke maatregel medeverantwoordelijk gemaakt. Hoewel de onderbetaling voor loon zich in de praktijk vooral voordoet ‘onderin’ de keten, namelijk daar waar de feitelijke werkzaamheden worden uitgevoerd, profiteren hiervan ook schakels hoger in de keten. Zij krijgen namelijk door hun opdrachtnemers lagere kosten voor arbeid in rekening gebracht. Vanuit deze optiek is ervoor gekozen dat ook partijen hoger in de keten ‘aangesproken’ kunnen worden op een juiste loonbetaling. De ketenaansprakelijkheid voor loon is alleen van toepassing bij ‘overeenkomst van opdracht’, ‘aanneming van werk’ en – met ingang van 1 januari 2017 – ‘vervoersovereenkomsten’ die betrekking hebben op goederenvervoer over de weg. Koopovereenkomsten, de inschakeling van zzp'ers en het inhuren van een bedrijf door een particulier vallen buiten het regime van de ketenaansprakelijkheid voor loon.

Bij ketenaansprakelijkheid voor loon is er sprake van een hoofdelijke en vervolgens volgtijdelijke aansprakelijkheid. Hoofdelijke aansprakelijkheid maakt dat het volledige verschuldigde loonbedrag verhaald kan worden op zowel de direct werkgever als diens opdrachtgever. Volgtijdelijk wil zeggen dat werknemers ‘trapsgewijs’ moeten handelen. Ze moeten zich eerst tot hun eigen werkgever of diens directe opdrachtgever richten voor de betaling van het achterstallige loon. Blijft de nabetaling uit dan kan de werknemer zich richten op de daarboven liggende partij/schakel, net zolang tot de hoofdopdrachtgever aansprakelijk is. De werknemer kan zich direct tot de volgende schakel richten, namelijk als de werkgever of directe opdrachtgever:

- onvindbaar is;
- failliet is;

- niet beschikt over een inschrijving bij de Kamer van Koophandel;
- ook na uitspraak van de rechter niet betaalt;
- of als de direct opdrachtgever niet aansprakelijk kan worden gesteld (bijvoorbeeld als deze alles heeft gedaan om onderbetaling te voorkomen).

In twee situaties mag een werknemer versneld naar de hoofdopdrachtgever stappen, namelijk als het achterstallige loon na een jaar nog steeds niet is betaald en bij ernstige vormen van onderbetaling.

De achterliggende gedachte van het aansprakelijk stellen van partijen hoger in de keten is tweeledig. Enerzijds hebben werknemers hiermee ruimere mogelijkheden gekregen om het verschuldigde loon te kunnen opeisen. Wat dit aangaat wordt een **correctieve werking** beoogd: daar waar sprake is van onderbetaling kunnen werknemers hun recht halen en hogere ketenpartijen door de rechtbank aansprakelijk laten stellen. Als een schakel in de keten inderdaad aansprakelijk wordt gesteld, kan de rechter die schakel veroordelen tot nabetaling van het achterstallige loon. Hogere schakels in de keten kunnen dit bedrag proberen te verhalen op lagere schakels.

Uit de gesprekken met sleutelpersonen blijkt dat (voor zover hen bekend) nog geen rechtszaken zijn geweest waarbij onderbetaalde werknemers een beroep op de ketenaansprakelijkheid voor loon deden. In de praktijk wordt namelijk niet direct de gang naar de rechter gemaakt, maar wordt hiermee wel gedreigd om alsnog voldoende betaald te krijgen. Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van de vakbonden blijkt dat zij zogenoemde ‘Was-brieven’ versturen waarin (ook) wordt gerefereerd aan de ketenaansprakelijkheid voor loon. Gedurende de looptijd van het onderzoek zijn dan ook diverse artikelen in de media verschenen, waaruit blijkt dat een beroep op de ketenaansprakelijkheid wordt gedaan<sup>3</sup>.

Anderzijds wordt beoogd dat – door de ‘dreiging’ dat ook zij aansprakelijk gesteld kunnen worden voor onderbetaling elders in de keten – opdrachtgevers geprikkeld worden om een bonafide keten op te zetten waarin sprake is van een juiste loonbetaling. Zij dienen erop toe te zien dat elke schakel binnen de keten maatregelen treft die redelijkerwijs van haar mogen worden verwacht om te borgen dat aan de geldende arbeidsvoorwaarden wordt voldaan en onderbetaling wordt voorkomen. In dit opzicht kan van een **preventieve werking** van de wet worden gesproken. Verschillende sleutelpersonen hechten veel waarde aan deze preventieve werking. Vanuit vakbonden is aangegeven dat het (publiekelijk) aan de kaak stellen van onderbetaling via de Was-brieven, bijdraagt aan bewustwording bij andere ‘spelers’ in de betreffende sector dat zij maatregelen tegen onderbetaling moeten treffen. Hiervan zou dan ook een preventieve werking uitgaan.

Partijen in de keten kunnen een beroep doen op **niet-verwijtbaarheid**, als zij kunnen aantonen dat zij er voldoende aan hebben gedaan om onderbetaling te voorkomen (preventieve maatregelen) en in concrete gevallen van onderbetaling met een passende oplossing komen (correctieve maatregelen). De kans op niet-verwijtbaarheid kan worden vergroot door een zogenoemd ‘5-stappenplan’ te volgen. De vijf stappen staan hieronder vermeld in figuur 2.1.

---

<sup>3</sup> Het gaat hierbij onder andere om het artikel ‘Einde aan ‘uitbuiting’ Roemenen’ uit Het Dagblad van het Noorden van woensdag 5 juli 2017 en het artikel ‘Pakketbezorgers betichten PostNL van afknijpen’ uit Het Financieele Dagblad van 10 augustus 2017.

**Figuur 2.1 Vijf stappenplan van te treffen maatregelen in het kader van ketenaansprakelijkheid voor loon**



De eerste vier stappen zijn preventieve maatregelen. Om problemen rond onderbetaling in de keten zoveel mogelijk te voorkomen, kunnen organisaties ervoor zorgen dat ze alleen met betrouwbare bedrijven gaan samenwerken. Dit kan door voorafgaand aan de opdracht-verlening te controleren of het bedrijf is ingeschreven bij de Kamer van Koophandel of een buitenlands handelsregister. Ook andere controles vooraf zijn mogelijk, zoals het raadplegen van inspectiegegevens van Inspectie SZW (I-SZW). Een opdrachtgever kan verder – als stap 2 – besluiten alleen in zee te gaan met bedrijven die via een keurmerk of certificaat kunnen laten zien/waarborgen dat zij goed omgaan met arbeidsvoorwaarden, waaronder een adequate loonbetaling. Een voorbeeld van een dergelijk keurmerk is PayChecked in de transportsector (zie verderop in dit rapport). Mogelijke onderbetaling van loon kan daarnaast – als derde stap – vroegtijdig in beeld worden gebracht door offertes bewust te controleren op een eerlijke prijs voor de werkzaamheden. (Te) lage prijzen kunnen het gevolg zijn van oneerlijke concurrentie op loonkosten.

Na de selectie van een (naar redelijke verwachting) betrouwbare opdrachtnemer, kan de opdrachtgever de kans op onderbetaling verkleinen door met de opdrachtnemer duidelijke contractuele afspraken te maken over het voldoen aan geldende arbeidsvoorwaarden (stap 4). Om na te gaan of deze afspraken en de arbeidsvoorwaarden rond loonbetaling in de praktijk daadwerkelijk worden nageleefd, kunnen organisaties controles uitvoeren bij hun opdrachtnemers en onderaannemers.

Een vijfde stap heeft betrekking op het treffen van maatregelen om te komen tot een goede oplossing bij geconstateerde misstanden. Het gaat hierbij om correctieve maatregelen die worden toegepast om te komen tot een oplossing in het geval dat toch blijkt dat werknemers in de keten niet het juiste loon ontvangen.

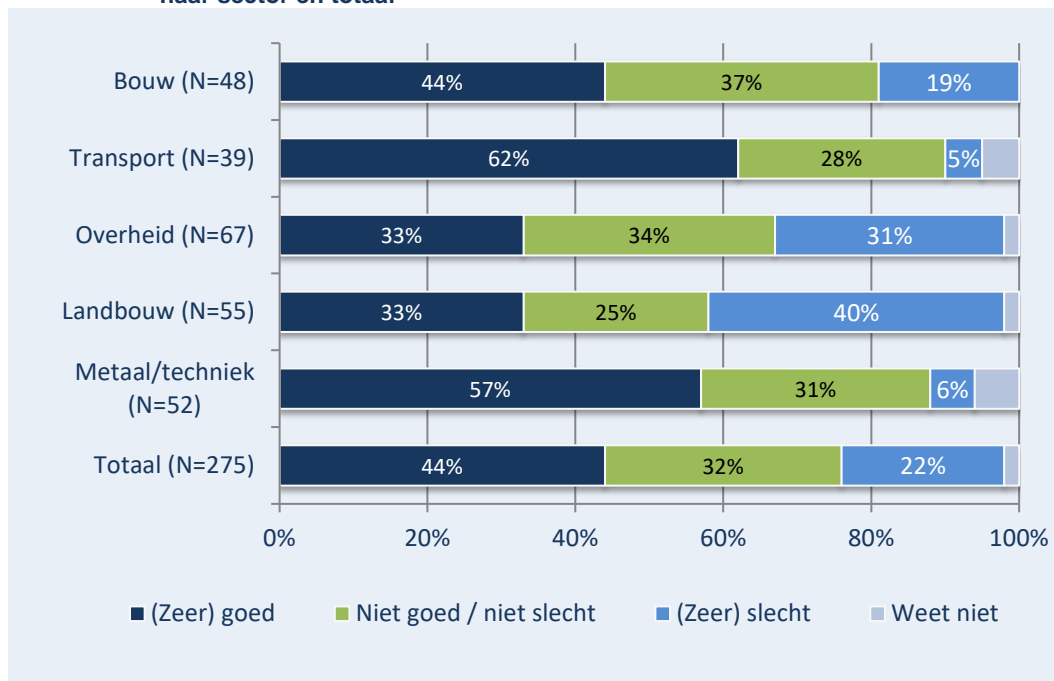
### 2.3 Bekendheid ketenaansprakelijkheid

We hebben de geraadpleegde organisaties gevraagd hoe goed ze naar eigen zeggen op de hoogte zijn van de strekking van deze maatregel en de wijze waarop deze uitpakt op volledige ketens van opdrachtgevers en opdrachtnemers. Figuur 2.2 laat zien dat volgens ruim 40% van de respondenten hun bekendheid met ketenaansprakelijkheid voor loon (zeer) goed is. Anderen (32%) zijn wat voorzichtiger. Ze kennen het bestaan en de algemene strekking van de maatregel wel, maar zijn niet op de hoogte van alle (juridische) details daaromtrent. Bijna een kwart (22%) is naar eigen zeggen niet of (zeer) slecht op de hoogte van de regelgeving rond ketenaansprakelijkheid.

Er zijn duidelijke verschillen zichtbaar tussen de sectoren. In de transportsector en de metaal en techniek is de bekendheid met de regelgeving rond ketenaansprakelijkheid voor loon groter dan gemiddeld. Bijna twee derde van de respondenten zegt de maatregel (zeer) goed te kennen. De grotere bekendheid in het transport heeft wellicht te maken met het feit dat ketenaansprakelijkheid pas recentelijk (1 januari 2017) van toepassing is geworden op vervoersovereenkomsten (vers in het geheugen). Ook draagt de aandacht die vanuit de brancheorganisaties (TLN en EVO) aan ketenaansprakelijkheid van loon is besteed – bijvoorbeeld in het tot stand brengen van het keurmerk PayChecked<sup>4</sup> en het in organiseren van informatiebijeenkomsten – bij aan de grote bekendheid. Een groot deel van de geraadpleegde transportbedrijven is inmiddels gecertificeerd of heeft zich voor certificering aangemeld.

De bekendheid is beduidend kleiner in de agrarische sector en bij de overheid. Slechts een derde van de respondenten in deze sectoren is goed bekend met ketenaansprakelijkheid. Bij de overheid betreft het vooral gemeenten.

**Figuur 2.2** Mate bekendheid met strekking ketenaansprakelijkheid, volgens respondenten naar sector en totaal



Bovenstaande cijfers laten zien dat er wat betreft bekendheid nog wel het nodige te winnen is. Ruim de helft van de geraadpleegde bedrijven in deze zogenaamde ‘risicosectoren’ (dat wil zeggen sectoren die in ketens betrokken zijn waar schijnconstructies en onderbetaling naar verwachting relatief veel voorkomen) kent de regelgeving immers niet of slechts in beperkte mate. Verder is in verschillende gesprekken met organisaties die zeggen de maatregel wel te kennen duidelijk geworden dat ook bij deze groep de kennis soms te wensen overlaat. Zo verwacht een deel van deze respondenten de ketenaansprakelijkheid voor **loon** met de ketenaansprakelijkheid voor **loonheffing**. Ook zijn respondenten zich niet altijd bewust van het bereik van de aansprakelijkheid. Ze beseffen niet altijd dat ze ook

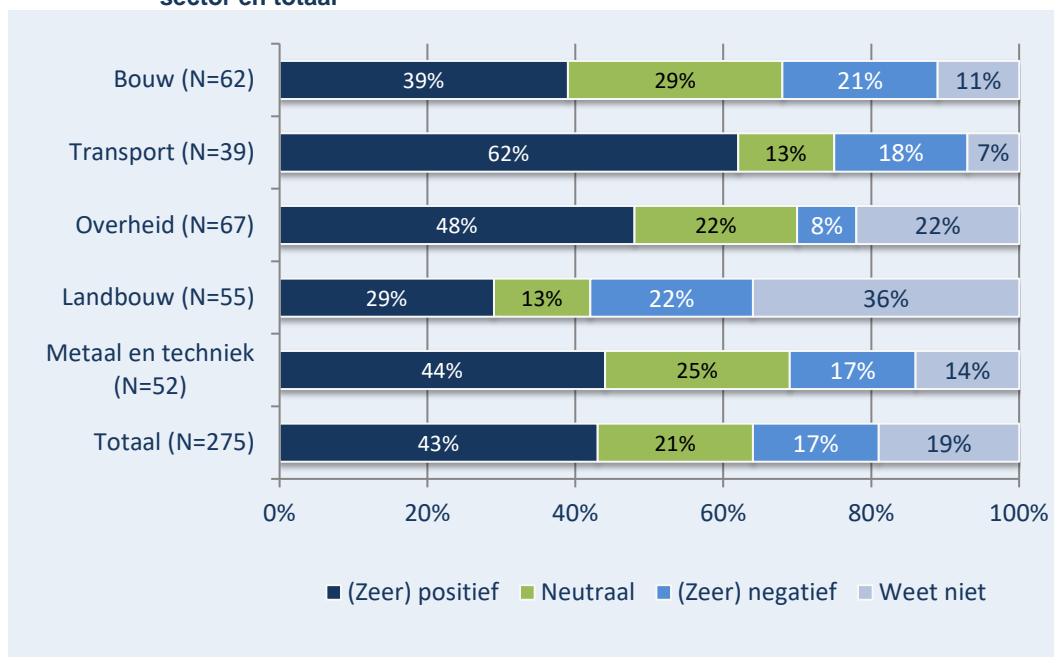
<sup>4</sup> Het keurmerk PayChecked in Transport is een initiatief van werkgeversorganisaties TLN en evofenedex. Beide organisaties onderschrijven naar eigen zeggen het belang van juiste uitbetaling van medewerkers in de logistieke keten. Middels het behalen van het keurmerk PayChecked willen ze bedrijven de mogelijkheid bieden kosten te besparen en op een efficiënte wijze te laten voldoen aan de eisen uit de Wet Aanpak Schijnconstructies.

aansprakelijk kunnen worden gesteld voor onderbetaling in schakels verder op in de keten. De manier waarop respondenten tot op heden informatie over ketenaansprakelijkheid hebben ontvangen is heel divers. De belangrijkste 'informatieverstrekkers' zijn de (sectorale) werkgeversorganisaties. Zij hebben 28% van de respondenten 'bereikt'. Anderen hebben kennis verkregen via publicaties in de media (23%), de boekhouder/accountant (9%), collega's of andere partijen in de keten (8%) en via de voor hun functie beschikbare vakliteratuur/cursussen/studies (12%) (bij N=275). Een deel van de respondenten weten niet meer waar ze hun kennis van de ketenaansprakelijkheid hebben opgedaan (12%) of was voor het interview in het geheel nog niet op de hoogte van ketenaansprakelijkheid (6%).

## 2.4 Oordeel over en ervaring met ketenaansprakelijkheid

We hebben de respondenten gevraagd hoe ze in zijn algemeenheid aankijken tegen ketenaansprakelijkheid voor loon. Figuur 2.3 maakt duidelijk dat 43% de invoering van ketenaansprakelijkheid (zeer) positief beoordeelt. Anderen zijn (iets) gematigder in hun oordeel. Een deel kan geen oordeel geven doordat ze de maatregel onvoldoende kennen.

**Figuur 2.3 Oordeel over ketenaansprakelijkheid voor loon, volgens respondenten naar sector en totaal**



Er is waardering voor het feit dat de overheid met de regelgeving iets wil doen aan oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en wil bijdragen aan het bevorderen van een eerlijke loonbetaling. Ook vinden ze het goed dat op deze manier wordt ingezet op een gedeelde verantwoordelijkheid van alle ketenpartners. Dit neemt niet weg dat door respondenten – zowel de positief als de meer neutraal of negatief gestemden – ook zeker kanttekeningen bij de maatregel worden geplaatst. Vergelijkbare signalen zijn ook in gesprekken met sociale partners opgevangen.

Een eerste knelpunt is dat de wetgeving als (erg) belastend wordt ervaren. Dat knelpunt wordt zowel genoemd door partijen bovenaan de keten als partijen lager in de keten. Met name het uitvoeren van controles vraagt van opdrachtgever én opdrachtnemer veel tijd. Het is volgens verschillende respondenten ook wat 'wrang' omdat de wetgeving bedoeld is

om malafide bedrijven/praktijken aan te pakken, terwijl ook alle bonafide bedrijven in alle sectoren ermee worden belast. Hoewel het treffen van maatregelen niet verplicht is, hebben organisaties toch het idee dat ze iets moeten doen (ook om indien nodig een beroep te doen op niet-verwijtbaarheid). Het is ook niet duidelijk hoe vaak die malafide praktijken zich voordoen en hoeveel bedrijven nou daadwerkelijk met schijnconstructies werken. Zolang in de praktijk niet of nauwelijks gevallen van onderbetaling zichtbaar worden, twijfelen organisaties over de noodzaak van deze belastende maatregel. Enkele respondenten stellen dat het – kostentechnisch – wellicht aantrekkelijker is om geen (preventieve) maatregelen meer te treffen en het risico te aanvaarden dat ze ooit vanuit ketenaansprakelijkheid worden aangesproken op onderbetaling. Het doen van een (eenmalige) nabetaling van loon kost naar verwachting minder, dan een brede investering in (preventieve) maatregelen.

Daarnaast ziet een deel van de respondenten als knelpunt dat bij de ketenaansprakelijkheid de verantwoordelijkheid (ook) bij de (hoofd)opdrachtgever wordt gelegd. Het is in hun ogen niet redelijk om opdrachtgevers aansprakelijk te stellen voor een situatie waarin een onderaannemer (veel) verder onder in de keten het personeel niet het juiste loon betaalt. Verschillende respondenten (vooral uit de agrarische sector) vinden het opsporen en aanpakken van misstanden rond loonbetaling een taak van de overheid en zijn van mening dat met invoering van ketenaansprakelijkheid deze taak wordt afgeschoven naar het bedrijfsleven. Anderen wijzen op het knelpunt dat opdrachtgevers wel als (mogelijk) aansprakelijke partij worden gezien, maar vanuit de regelgeving geen duidelijke bevoegdheden hebben gekregen om misstanden lager in de keten te voorkomen en op te sporen. Zo is het voor veel respondenten onduidelijk hoe goede controles rond correcte loonbetaling uitgevoerd kunnen worden zonder daarmee te handelen in strijd met andere wetgeving, zoals de privacywetgeving<sup>5</sup>.

Ook op andere punten wordt de regelgeving als onduidelijk ervaren wat maakt dat de uitvoering ervan bemoeilijkt wordt. Eén van die onduidelijkheden betreft het feit dat uit de regelgeving niet kan worden afgeleid wanneer je als bedrijf 'voldoende' maatregelen hebt getroffen om in aanmerking te komen voor niet-verwijtbaarheid. Zeker zolang 'onderbetaalden' zich niet melden en (dus) praktijkvoorbeelden en jurisprudentie op dit vlak ontbreken weten opdrachtgevers niet of ze genoeg doen vanuit hun verantwoordelijkheid in de keten. Onduidelijkheid is er ook over of en hoe de uitvoering in de praktijk kan gaan werken. Er is bij verschillende respondenten twijfel of onderbetaalde werknemers door deze regelgeving daadwerkelijk de moed en energie hebben om de 'trap' richting hogere schakels te beklimmen en hoe haalbaar het is in gevallen waarbij sprake is van een veelheid aan opdrachtgevers, bijvoorbeeld in het transport.

In de transportsector bestaat ook veel twijfel of ketenaansprakelijkheid daadwerkelijk zal opleveren wat met de regelgeving is voorzien, namelijk het uitbannen van oneerlijke concurrentie en een correcte loonbetaling. Hoewel de waardering voor de gedachte achter de maatregel groot is in de sector, blijkt de maatregel volgens verschillende respondenten in de praktijk tot nu toe echter een 'wassen neus'. Transportbedrijven hebben wel de (administratieve) 'lasten' van de maatregel, maar (nog) niet de lusten. De opdrachtgevers hebben namelijk hun werkwijze in de kern niet veranderd en blijven volgens respondenten

---

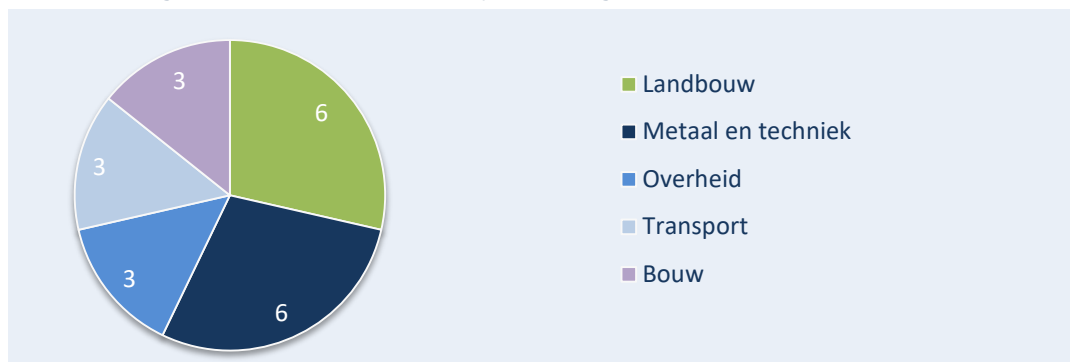
<sup>5</sup> Uit het onderzoek komt naar voren dat respondenten zich vooral afvragen in hoeverre de privacywetgeving hen toestaat om loongegevens van werknemers bij opdrachtnemers op te vragen om een goede loonvalidatie te kunnen doen en in hoeverre zij opdrachtnemers kunnen aanzetten om deze gegevens ook te leveren. Welke informatie je als opdrachtnemer mag verstrekken naar opdrachtgevers is minder vaak als vraag of knelpunt uit het onderzoek naar voren gekomen.

te lage prijzen bieden voor de dienstverlening. De concurrentie in de transportwereld is (nog steeds) groot en dwingt transporteurs (ongewild) tot het werken tegen lage prijzen. Met een eerlijke prijs ben je duurder en kiest de opdrachtgever zo voor een ander (buitenlands) bedrijf. Bovendien heeft een dergelijke maatregel volgens enkele respondenten maar in beperkte mate zin zolang dit niet op Europees niveau wordt geregeld. Strengere wetgeving in Nederland maakt Nederlandse chauffeurs duurder. Er zijn nog voldoende legale constructies mogelijk om goedkopere krachten uit andere delen van Europa in te zetten.

Opvallend weinig waardering voor de maatregel is er in de landbouw. Dit heeft deels te maken met de relatief grote onbekendheid van de maatregel in deze sector (deze respondenten vonden het lastig een oordeel te geven). Verder zien verschillende respondenten in de sector het toezicht op eerlijke loonbetaling een taak van de overheid. Ook speelt mee dat respondenten niet altijd de noodzaak zien van dergelijke regelgeving voor hun situatie. Ze werken veelal met een beperkt aantal bekende partijen die ze vertrouwen. Het treffen van specifieke maatregelen in het kader van ketenaansprakelijkheid wordt niet noodzakelijk gevonden.

Toch is een aantal partijen in de landbouw in de afgelopen jaren wel aangesproken op situaties van onderbetaling. Ook in de andere sectoren is dit bij enkele deelnemende organisaties tot op heden voorgekomen.

**Figuur 2.4** Aantal bedrijven dat is aangesproken op onderbetaling en waarbij een beroep is gedaan op ketenaansprakelijkheid, volgens de respondenten



In totaal gaat het binnen dit onderzoek om 21 organisaties die op dit punt zijn aangesproken. In tabel 2.1 is weergegeven om welke situaties het gaat. Daarbij is aangegeven bij welk type ketenpartner de klacht is binnengekomen. Twee respondenten wilden niet nader op het voorval ingaan. De tabel laat zien dat de knelpunten zich met name voordoen rond de betaling van uitzendkrachten. Vaak (b)lijkt het om ‘slordigheden’ te gaan, zoals fouten (slecht in gevulde urenbriefjes) of het vergeten aan te passen van het loon na het behalen van een diploma of wisselen van functie. Een probleem dat zich – zeker naar de ervaring van uitzendbureaus – regelmatig voordoet is dat er discussie ontstaat over welke cao voor een werknemer van toepassing is. Van de geraadpleegde uitzendbureaus zegt 44% dat er in de relatie met de opdrachtgevers weleens knelpunten of onduidelijkheden bestaan bij het bepalen van de te hanteren cao. Uitzendbureaus merken – zeker bij kleinere bedrijven – dat werkgevers onterecht zeggen niet onder een cao te vallen. In hoeverre daarbij onwetendheid of andere redenen een rol spelen is niet duidelijk. Hoewel de opdrachtgever verantwoordelijk is voor het bepalen van de functie en het bijbehorende (cao-)loon, komt het volgens uitzendbureaus regelmatig voor dat zij als uitlener de zaken op dit punt moeten uitzoeken. Ze merken op dat het dan soms fout gaat.

De situaties rond onderbetaling worden veelal opgelost door het doen van een nabetaling, hetzij door de opdrachtgever, hetzij door de eigen werkgever of het uitzendbureau.

**Tabel 2.1 De situaties waarin partij werd aangesproken op onderbetaling lager in de keten en de uiteindelijke uitkomst, volgens de respondenten**

Vermeende misstand	Uitkomst volgens respondent
<b>Hoofdopdrachtgever</b>	
Overuren niet uitbetaald door uitzendbureau	Nabetaling uitzendbureau
Uitzendkracht niet conform cao betaald	Nabetaling uitzendbureau
Opdrachtnemer betaalde werknemer te weinig en te laat uit	Nabetaling opdrachtnemer
<b>Tussenschakel</b>	
Uitzendkracht tweemaal te weinig uitbetaald	Medewerker in dienst genomen
Uitzendkracht geen salaris ontvangen	Nabetaling uitzendbureau
Twijfel hanteren juiste cao door uitzendbureau	Zelf nabetaling gedaan
Tarief uitzendbureau te laag om correcte loonbetaling te doen	Niet aannemelijk, afspraken met vakbond
Te hoge huisvestingskosten berekend	Nabetaling opdrachtnemer
Onderbetaling buitenlandse werknemers door opdrachtnemer	Bleek geen onderbetaling
<b>Uitsluitend opdrachtnemer (uitzendbureaus)</b>	
Vakbond vroeg om hogere schaal voor medewerkers	Loopt nog
Vergeten loon aan te passen aan nieuwe functie	Nabetaling door uitzendbureau
Door fout niet juist uitbetaald	Nabetaling door uitzendbureau
Door fout niet juist uitbetaald	Nabetaling door uitzendbureau
Opdrachtgever vergeten te betalen	Nabetaling uitzendbureau en brochure ontwikkeld
Volgens verkeerde cao betaald	Nabetaling door uitzendbureau
Vergeten loon aan te passen na behalen diploma	Nabetaling door opdrachtgever
Vergeten loon aan te passen aan leeftijd	Nabetaling door opdrachtgever
UWV meldt dat iemand te laag is betaald	Bleek geen onderbetaling
Wajonger niet goed uitbetaald	Nabetaling door uitzendbureau en aanpassen loonadministratie

## 2.5 Getroffen maatregelen

We hebben de respondenten gevraagd in hoeverre de invoering van ketenaansprakelijkheid reden is geweest om maatregelen te treffen om onderbetaling van loon lager in de keten te voorkomen. Voor 39% van de respondenten bleek dit het geval. Veel van deze organisaties deden daarvoor al wel wat op dit gebied, maar voor 15% was de maatregel aanleiding om voor het eerst maatregelen te treffen. Andere organisaties (18%) zagen die noodzaak niet. Zij konden met de eerder door hen getroffen maatregelen voldoende uit de voeten. Van de respondenten heeft 43% in het geheel (nog) geen maatregelen op dit punt getroffen (zie tabel 2.2).

De tabel laat ook zien dat er duidelijke verschillen zijn tussen de vijf sectoren. Deze verschillen hangen voor een deel samen met de verschillen in bekendheid van de



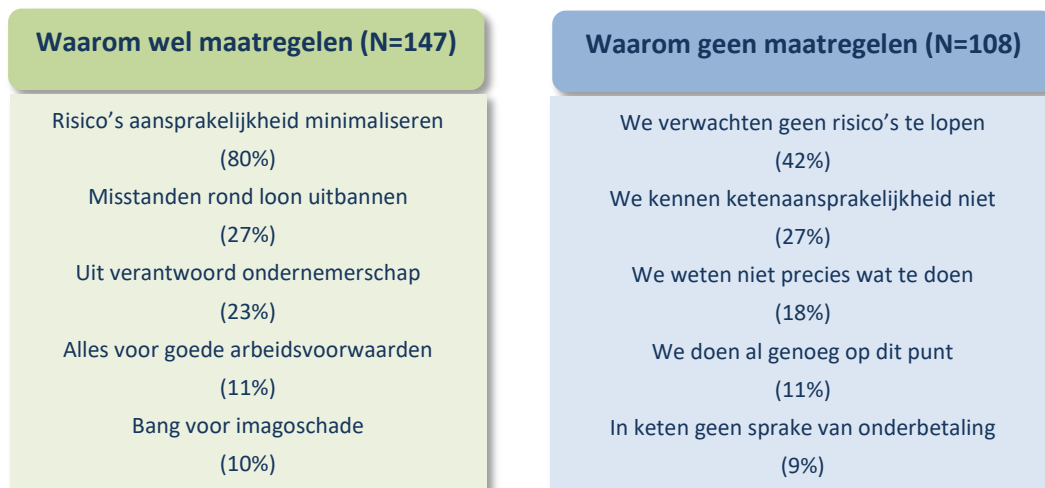
regelgeving rond ketenaansprakelijk. Zo gaat de lage bekendheid van de regelgeving in de landbouw samen met een laag aandeel bedrijven dat op dit punt maatregelen heeft getroffen. Eenzelfde redenatie geldt voor de transportsector, een grotere bekendheid zorgt voor een groter aandeel bedrijven dat specifiek als gevolg van de invoering van ketenaansprakelijkheid maatregelen is gaan treffen. Verder heeft ook de komst van het eerdergenoemde keurmerk PayChecked bijgedragen aan een grotere bewustwording op dit punt en heeft het de bedrijven concrete handvatten geboden om daadwerkelijk maatregelen te treffen.

**Tabel 2.2** Mate waarin ketenaansprakelijkheid reden is geweest om maatregelen te treffen, volgens respondenten naar sector en totaal

	Bouw (N=62)	Transport (N=39)	Overheid (N=67)	Landbouw (N=55)	Metaal en techniek (N=52)	Totaal (N=275)
<b>Maatregelen treffen</b>						
Ja, we deden nog niets	5%	23%	16%	11%	23%	15%
Ja, aanvullende maatregelen	19%	36%	34%	2%	29%	24%
Nee, al genoeg op dit punt	18%	10%	12%	22%	13%	15%
Nee	53%	26%	38%	62%	23%	41%
Weet niet	2%	0%	0%	3%	10%	3%
Niet van toepassing	3%	5%	0%	0%	2%	2%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Onbekendheid met ketenaansprakelijkheid is echter niet de enige reden die verklaart waarom 41% van de geraadpleegde organisaties geen maatregelen heeft getroffen. Ook onbekendheid met de wijze waarop organisaties hun verantwoordelijkheid op dit punt het beste kunnen oppakken speelt een rol. Als meest genoemde reden komt naar voren dat organisaties verwachten geen risico's te lopen op onderbetaling. Ze doen zaken met een beperkt aantal opdrachtgevers die ze goed kennen en vertrouwen en/of zijn van mening dat onderbetaling en schijnconstructies in hun keten niet voorkomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor bedrijven in de installatietechniek. Er is een krapte op de arbeidsmarkt voor goed opgeleide technici. Bedrijven moeten naar eigen zeggen nu soms al (ruim) boven het cao-loon uitbetalen om voldoende, goede mensen in huis te kunnen halen.

**Figuur 2.5** Redenen waarom organisaties wel en redenen waarom organisaties geen maatregelen hebben getroffen



Figuur 2.5 geeft ook weer wat de achterliggende gedachten zijn om wel maatregelen te treffen. Het zijn vooral meer defensieve motieven (zoals het zich willen indekken tegen claims en de angst voor imagoschade) die worden genoemd. Die nadruk op defensieve motieven vertaalt zich – zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken – ook in het type maatregelen dat organisaties treffen. In paragraaf 3.2 zal naar voren komen dat organisaties vooral meer passieve, contractuele maatregelen treffen, om zich zo juridisch in te dekken. Het actief toezien op een juiste loonbetaling – bijvoorbeeld door het controleren van de gang van zaken bij onderaannemers – vindt tot op heden nog maar in beperktere mate plaats.

.

.

### 3. Impact op gedrag in keten

#### 3.1 Inleiding

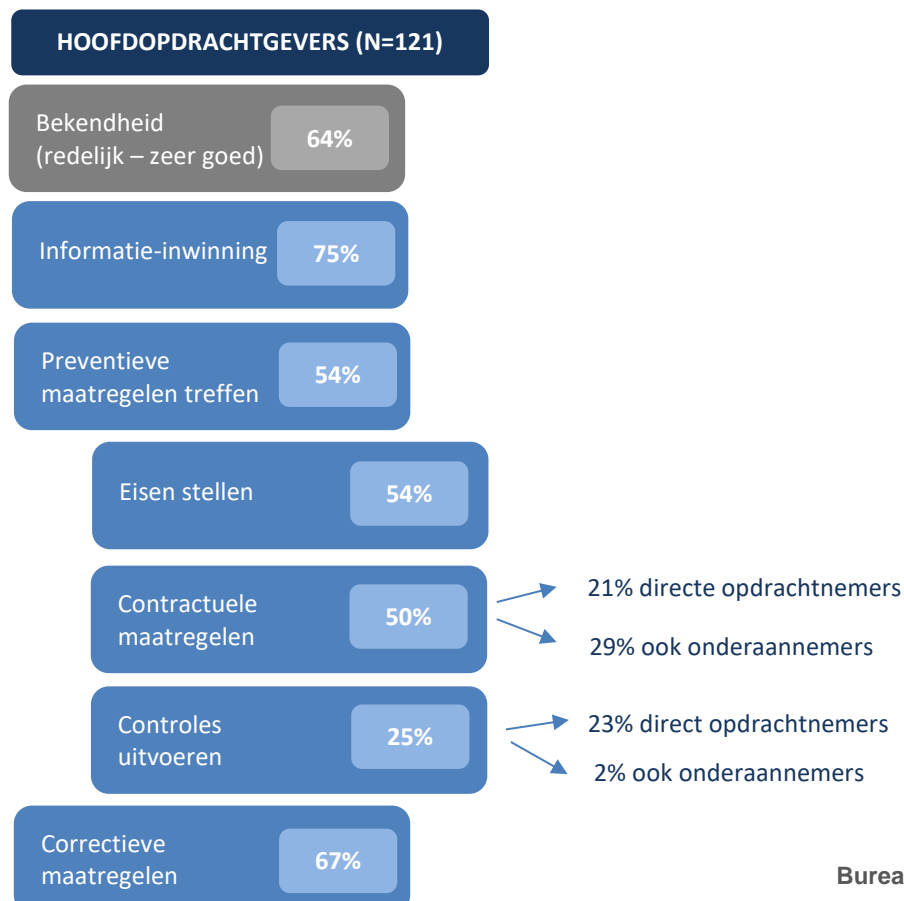
In dit hoofdstuk staan we stil bij de gevolgen die de invoering van ketenaansprakelijkheid voor loon heeft gehad op het gedrag van de ketenpartijen. Dat wil zeggen dat we nader ingaan op de maatregelen die partijen (mede) naar aanleiding van ketenaansprakelijkheid naar eigen zeggen treffen om te werken aan een gezonde keten en de risico's op aansprakelijkheidstelling zoveel mogelijk te beperken. Eerst laten we per ketenonderdeel een schematisch overzicht zien in hoeverre bepaalde typen maatregelen zijn getroffen. Vervolgens wordt elk van de verschillende typen maatregelen nader toegelicht. Het treffen van maatregelen in het kader van ketenaansprakelijkheid is overigens niet verplicht. Het is aan de organisaties zelf om te bepalen of ze het treffen van preventieve of correctieve maatregelen wenselijk of nodig vinden.

#### 3.2 Schematisch overzicht per ketenonderdeel

##### Hoofdpdracht

Hoofdpdrachtgevers vormen de eerste schakel in een keten. Deze hoofdpdrachtgevers kennen geen opdrachtgevers 'boven' zich, ze besteden wel werk uit naar andere schakels in de keten. Het gaat hierbij onder andere om overheidsorganisaties (Rijk, provincies, gemeenten), woningbouwcorporaties, verladers (transportsector) en agrarische bedrijven. Figuur 3.1 laat zien in welke mate de hoofdaannemers maatregelen hebben getroffen richting hun opdrachtnemers (mede) met het oog om de kans op onderbetaling van loon lager in de keten te verkleinen.

**Figuur 3.1. Maatregelen die hoofdpdrachtgevers richting hun opdrachtnemers en onderaannemers treffen (mede) in het kader van ketenaansprakelijkheid**



Figuur 3.1 laat allereerst zien dat 64% van de hoofdopdrachtgevers (in meer of mindere mate) bekend is met ketenaansprakelijkheid voor loon<sup>6</sup>. Dit is een belangrijk gegeven om de cijfers over de getroffen maatregelen in het juiste perspectief te kunnen plaatsen. Zo wordt duidelijk dat een grotere groep (namelijk bijna driekwart) van de hoofdopdrachtgevers in het offertetraject of voorafgaand aan de opdrachtverlening informatie inwint over (potentiële) opdrachtnemers. Dit gebeurt dus niet (altijd) uitsluitend naar aanleiding van ketenaansprakelijkheid voor loon. Soms besluit een organisatie vanuit een andere achtergrond tot het inwinnen van informatie (bijvoorbeeld vanuit andere wetgeving, een keurmerk of kwaliteitsmanagement), maar draagt het ook bij aan een goed beheer van de keten. Zo is het in het kader van ketenaansprakelijkheid zinvol om in die voorfase te controleren of bedrijven staan ingeschreven in het handelsregister. Dit is een controle die veel hoofdopdrachtgevers doen, maar ook één die ruim voor ketenaansprakelijkheid werd ingevoerd.

De figuur laat verder zien dat iets meer dan de helft van de hoofdopdrachtgevers (54%) naar eigen zeggen ook (andere) preventieve maatregelen treft richting hun opdrachtnemers om onderbetaling in de keten te voorkomen. Zetten we dat cijfer af tegen de groep hoofdopdrachtgevers die de maatregel kent, dan wordt duidelijk dat 10% het bij de informatie-inwinning laat of in het geheel geen maatregelen treft.

Bij het treffen van preventieve maatregelen gaat het in de eerste plaats over het stellen van eisen aan opdrachtnemers wat betreft de correcte uitbetaling van loon. Het gaat daarbij om het stellen van de eis dat een opdrachtnemer moet beschikken over een bepaald keurmerk of certificaat (PayChecked, SNA, Fair Produce<sup>7</sup>), of – zeker bij deze groep van hoofdopdrachtgevers – om het opnemen van eisen rond loonbetalingen in leveringsvoorwaarden. Dit overlapt deels het tweede type preventieve maatregel, namelijk het opnemen van afspraken in contracten (de eisen die organisaties stellen rond bijvoorbeeld het beschikken over een keurmerk, worden vaak ook in contracten opgenomen). In paragraaf 3.4 gaan we nader in op het type maatregelen dat is getroffen. Wel stellen we hier al vast dat 29% van de totale groep hoofdopdrachtgevers via deze contractuele maatregelen niet alleen afspraken vastlegt met hun directe opdrachtnemers, maar deze afspraken – middels een kettingsbeding – ook wil doorzetten naar de onderaannemers lager in de keten. Op die manier willen ze zelf enige grip houden op een groter deel van de keten dan alleen de schakel onder hen.

Of de arbeidsvoorwaarden en gemaakte contractuele afspraken rond loonbetaling ook daadwerkelijk op de juiste manier worden nageleefd wordt niet door alle hoofdopdrachtgevers in de praktijk getoetst. Een kwart van de totale groep geraadpleegde hoofdopdrachtgevers voert in de praktijk weleens controles uit bij opdrachtnemers. Die controles beperken zich vrijwel uitsluitend tot de eerste schakel onder hen. Alleen een enkeling laat ook lager in de keten controles uitvoeren.

De gedachte achter ketenaansprakelijkheid is dat opdrachtgevers niet alleen preventieve maatregelen treffen, maar ook actief naar een oplossing zoeken wanneer een werknemer lager in de keten zich meldt met een klacht over een niet-correcte loonbetaling. Van de totale groep geraadpleegde hoofdopdrachtgevers zegt 67% zogenaamde correctieve maatregelen te treffen in een dergelijk geval. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat deze

---

<sup>6</sup> Hiervoor zijn de categorieën (zeer) goed en 'niet goed, niet slecht' uit figuur 2.1 samengenomen.

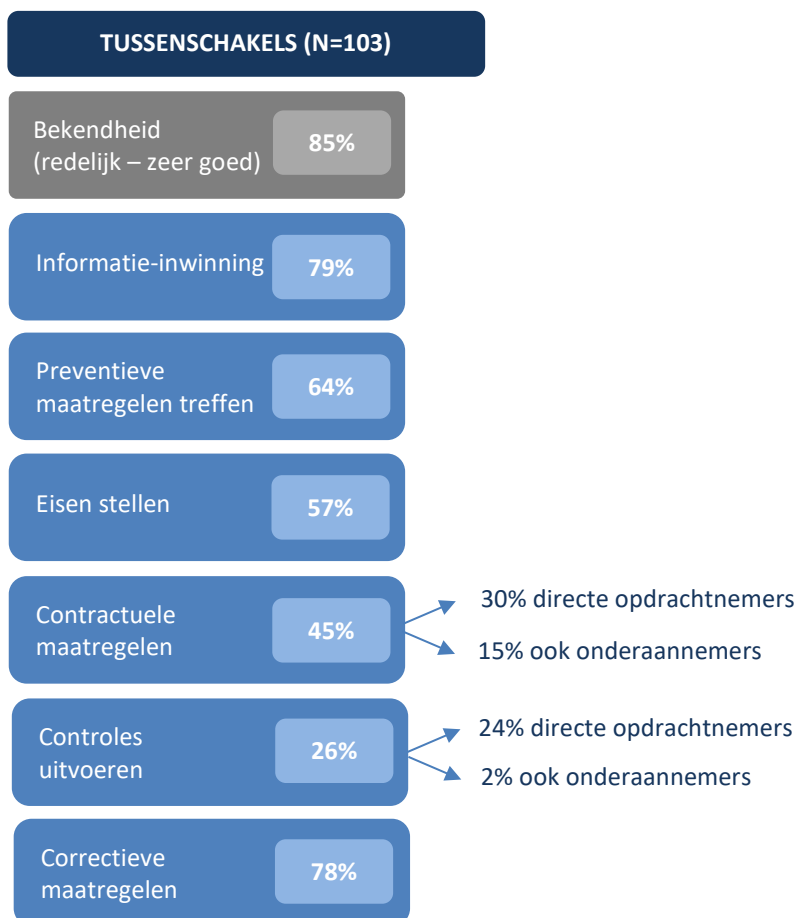
<sup>7</sup> Dit is een keurmerk in de champignonenteelt. De Stichting Fair Produce Nederland certificeert bedrijven, die een sociaal personeelsbeleid voeren dat aan alle eisen van goed werkgeverschap voldoet.

vraag voor veel respondenten lastig te beantwoorden was. Immers, (nagenoeg) alle hoofdopdrachtgevers hebben tot op heden nog niet te maken gehad met een geval waarbij een beroep werd gedaan op ketenaansprakelijkheid. Of en welke maatregelen je als organisatie treft is nog niet altijd duidelijk en helemaal concreet vastgelegd. De uiteindelijk gekozen maatregelen zullen ook afhangen van elk individueel geval. Het type correctieve maatregelen zal in paragraaf 3.6 nader worden behandeld.

### Tussenschakels

Een tweede schakel in de keten die we hier nader belichten betreft de zogenaamde 'tussenschakels' (partijen die zowel opdrachtgever als opdrachtnemer zijn en dus midden in de keten zitten). Hun exacte plaats in de keten kan verschillen. Zo hebben we bedrijven gesproken die vlak onder de hoofdopdrachtgevers vallen (bouwbedrijven met Rijkswaterstaat als directe opdrachtgever). Er zijn ook bedrijven die lager in de keten zitten, dus meerdere schakels boven zich hebben en/of alleen uitzendbureaus onder zich. Vaak is de exacte plaats in de keten lastig te achterhalen, bedrijven weten niet altijd welke partijen nog allemaal boven of onder hen zitten. Bovendien kan per opdracht de plaats in de keten anders zijn. Vandaar dat we alle bedrijven in het middensegment samen hebben gevoegd in één groep (opdrachtgevers/opdrachtnemers). Ook voor deze groep is in beeld gebracht in hoeverre zij richting hun opdrachtnemers maatregelen treffen in het kader van ketenaansprakelijkheid. Bovendien is weergegeven welk deel van hen te maken heeft met opdrachtgevers die eisen aan hen stellen en controles bij hen uitvoeren

**Figuur 3.2. Maatregelen die tussen schakels treffen (mede) in het kader van ketenaansprakelijkheid**



Als eerste valt op dat de bekendheid van ketenaansprakelijkheid voor loon binnen deze groep groter is dan bij de hoofdopdrachtnemers. Ook het percentage bedrijven dat preventieve maatregelen heeft getroffen is hoger. Dit is opvallend omdat de percentages voor de verschillende typen preventieve maatregelen niet veel afwijken van die bij de hoofdopdrachtgevers. Blijkbaar treffen de tussenschakels minder vaak een combinatie van de verschillende typen preventieve maatregelen, maar kiezen ze of voor het stellen van eisen (met name omtrent het hebben van een keurmerk) of voor het treffen van contractuele maatregelen.

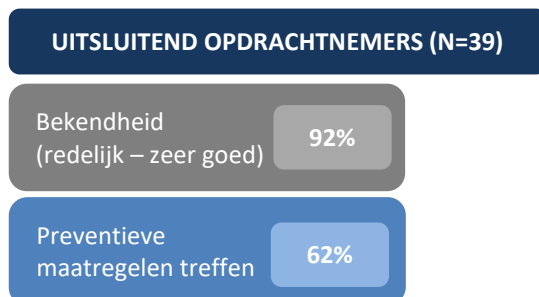
Verder kan de conclusie worden getrokken dat de groep opdrachtgevers/opdrachtnemers die ketenaansprakelijkheid kent, maar geen preventieve maatregelen treft, groter is namelijk 21%. Daartegenover staat dat het percentage organisaties dat correctieve maatregelen treft wat hoger ligt dan bij de hoofdopdrachtgevers. Hierbij speelt wellicht de plaats in de keten een rol. Doordat deze bedrijven lager in de keten zitten, zitten ze dichterbij 'op het vuur'. Doordat de kans dat zij aansprakelijk worden gesteld voor onderbetaling groter is, denken zij eerder na over correctieve maatregelen. Sommige hoofdopdrachtgevers hebben letterlijk gezegd dat aansprakelijkheidsstelling in het kader van ketenaansprakelijkheid voor hen toch een soort 'ver-van-mijn-bed-show' is.

Wat betreft de doorwerking van de maatregelen naar schakels verderop in de keten, scoren de opdrachtgevers/opdrachtnemers wat minder hoog. Zo legt maar 15% van de respondenten – via het kettingbeding – de contractuele maatregelen ook op aan schakels verder dan hun directe opdrachtnemer. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat een deel van de respondenten niet meer dan één schakel onder zicht heeft.

### Uitsluitend opdrachtnemer (uitzendbureaus)

Onderaan de keten staan de organisaties die uitsluitend opdrachtnemer zijn. In dit onderzoek betreft het vooral de uitzendbureaus. De bekendheid van ketenaansprakelijkheid voor loon blijkt onder deze groep zeer hoog. Hoewel zij de laatste schakel zijn in de keten en zelf geen opdrachtnemers hebben, hebben we hen toch gevraagd of zij (naar aanleiding van ketenaansprakelijkheid) maatregelen hebben getroffen om in de keten te komen tot correcte loonuitbetaling.

**Figuur 3.3. Bekendheid en getroffen maatregelen bij opdrachtnemers/uitzendbureaus**



Bovenstaande figuur maakt duidelijk dat ruim 60% van de uitzendbureaus naar eigen zeggen maatregelen heeft getroffen. Enerzijds hebben deze maatregelen betrekking op het behalen van een SNA-keurmerk. Veel opdrachtgevers van uitzendbureaus vragen daarom. Anderzijds geven uitzendbureaus aan dat ze in overleg treden met opdrachtgevers over het te hanteren cao-loon. Zoals eerder in het rapport naar voren kwam, doen zich op dit punt weleens onduidelijkheden voor. Een deel van de geraadpleegde uitzendbureaus merkt dat het belangrijk is dat ze (met name kleine)

opdrachtgevers hierover informeren en helpen bij het bepalen van de juiste te hanteren cao.

### 3.3 Informatieverzameling

In de voorgaande paragraaf werd al duidelijk dat een groot deel van de organisaties (in totaal 77% bij N=236<sup>8</sup>) vooraf informatie inwint over (potentiële) opdrachtnemers voordat ze overgaan tot een offerteaanvraag of opdrachtverlening. Dit is een handelswijze die niet per definitie naar aanleiding van de invoering van ketenaansprakelijkheid tot stand is gekomen. De meeste organisaties doen dit al sinds jaar en dag. Bij de informatieverzameling gaat het vaak om meer algemene informatie, zoals het controleren op inschrijving bij de Kamer van Koophandel (79%), het al of niet beschikken over een specifiek keurmerk/certificaat (33%), het opvragen van referenties (24%), jaarverslagen (14%) of inspectiegegevens van I-SZW (8%).

**Tabel 3.1** Mate waarin organisaties vooraf informatie inwinnen over (potentiële) opdrachtnemers, volgens respondenten naar sector en totaal

	Bouw (N=52)	Transport (N=34)	Overheid (N=67)	Landbouw (N=42)	Metaal en techniek (N=41)	Totaal (N=236)
<b>Vooraf informatie inwinnen</b>						
Ja, algemene informatie	73%	79%	90%	57%	90%	<b>77%</b>
Ja, over loonbetaling	19%	44%	31%	12%	51%	<b>31%</b>

Van de organisaties zegt 31% ook meer specifiek informatie in te winnen over de manier waarop de (potentiële) opdrachtnemer omgaat met naleving van de arbeidsvoorwaarden, zoals de uitbetaling van loon. Het zijn vooral organisaties binnen de transportsector en de sector metaal en techniek die daar aandacht aan besteden. Een deel deed dit ook al voor de invoering van ketenaansprakelijkheid (18%), een ander deel (13%) is hiertoe wel echt aangezet door de invoering van ketenaansprakelijkheid. Ze richten zich hierbij vrijwel uitsluitend op de directe opdrachtnemer (één schakel lager). Dit geldt zowel voor partijen bijna onder in de keten en in korte ketens (die niet meer dan één schakel onder zich hebben), alsook bedrijven boven in de keten. In het offertestadium of rond de opdrachtverlening weten ze naar eigen zeggen vaak nog niet met welke onderaannemers hun opdrachtnemers gaan werken. Informatie verzamelen over deze partijen is dan ook nog niet mogelijk. Iets meer dan een vijfde (22%) van de organisaties die specifiek informatie verzamelen over de manier waarop met arbeidsvoorwaarden wordt omgegaan, kijkt verder en verzamelt ook informatie over andere schakels in de keten.

We hebben de respondenten daarnaast ook gevraagd of zij als gevolg van ketenaansprakelijkheid voor loon (beter) in kaart zijn gaan brengen hoe de ketens eruitzien waar zij als organisatie gebruik van maken. Daarbij wordt niet zozeer nadere informatie verzameld over specifieke onderaannemers (zoals hierboven werd vermeld), maar wordt meer gekeken naar de lengte en samenstelling van de keten. In 32% van de organisaties blijkt dit het geval (zie tabel 3.2). Organisaties vragen hiervoor meestal aan hun (potentiële) opdrachtnemers om inzichtelijk te maken welke (typen) partijen zij (willen) inschakelen bij uitvoering van een bepaalde opdracht of overeenkomst. Het zijn relatief gezien veel overheidsorganisaties die een beter inzicht wilden verkrijgen in de keten. Dit kan wellicht

<sup>8</sup> Hierbij is de groep 'alleen opdrachtnemers' (uitzendbureaus) niet meegenomen. Zij hebben immers geen opdrachtnemers waarover ze informatie kunnen verzamelen.

verklaard worden door het feit dat overheidsorganisaties zich geheel boven in ketens bevinden en vaak (ook) te maken hebben met grote, complexe projecten waarin veel partijen betrokken zijn.

**Tabel 3.2** Mate waarin organisaties ketens beter in beeld zijn gaan brengen als gevolg van ketenaansprakelijkheid voor loon, volgens respondenten naar sector en totaal

	Bouw (N=52)	Transport (N=34)	Overheid (N=67)	Landbouw (N=42)	Metaal en techniek (N=41)	Totaal (N=236)
<b>Ketens in beeld brengen</b>						
Ja	32%	21%	48%	0%	37%	<b>32%</b>
Nee, maar wel van plan	6%	0%	0%	0%	5%	<b>2%</b>
Nee	60%	79%	48%	100%	56%	<b>64%</b>
Weet niet	2%	0	4%	0%	2%	<b>2%</b>
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Al met al stelt 29% van de respondenten dat ketenaansprakelijkheid voor loon impact heeft gehad op de offerte- en aanbestedingsprocedures die zij hanteren. Ze maken vooral vooraf een betere afweging over de prijs (niet alleen of deze marktconform is, maar ook of deze reëel is met het oog op de geldende loonvoorschriften) en besteden meer aandacht aan de selectie van kandidaten. Vooral de organisaties binnen de metaal en techniek hebben naar eigen zeggen relatief vaak (51%) hun procedures naar aanleiding van ketenaansprakelijkheid aangepast. Verder zijn er ook voorbeelden binnen de overheid (zie hieronder).

#### **Provincie Zuid-Holland: investeren in het voortraject**

De provincie Zuid-Holland werkt jaarlijks met een groot aantal partijen aan een groot aantal opdrachten. Gezien de vele ketenpartijen die in die opdrachten betrokken zijn vinden ze het belangrijk om vroeg in het traject voldoende maatregelen te treffen om onderbetaling van loon te voorkomen. Het inwinnen van relevante informatie over potentiële opdrachtnemers is hierbij een belangrijke eerste stap. Ook vragen ze aan hun potentiële opdrachtnemers om van tevoren inzicht te geven in welke partijen zij van plan zijn in te schakelen bij de uitvoering van de opdracht. Om op basis van deze informatie een gedegen risicoanalyse uit te kunnen voeren, is een uitvoerig 'grading-instrument' opgesteld. Dit instrument geeft aan waar mogelijke risico's zitten wat betreft het naleven van de loonvoorschriften. Zo wordt bijvoorbeeld goed gekeken naar de looncomponent in de prijsstelling en worden de zakelijke relaties van de potentiële opdrachtnemers in kaart gebracht (zie ook bijlage I, praktijkvoorbeeld 1).

Van de respondenten ziet daarnaast 13% dat ketenaansprakelijkheid ook van invloed is (geweest) op de wijze van offereën en de prijsstelling van de opdrachtnemers. Deze organisaties merken naar eigen zeggen dat in offertes hogere prijzen worden gehanteerd en/of dat offerende partijen in hun offertes duidelijker laten zien dat ze voldoen aan de geldende cao-lonen.

### **3.4 Contractuele bepalingen**

Opdrachtgevers kunnen preventieve maatregelen treffen om het niet-naleven van arbeidsvoorwaarden omtrent loon door hun opdrachtnemers en verder in de keten zoveel mogelijk te voorkomen. Het treffen van dergelijke maatregelen kan voor organisaties ook nuttig/noodzakelijk zijn om voor niet-verwijtbaarheid in aanmerking te komen, in het geval



zij in het kader van ketenaansprakelijkheid voor loon aansprakelijk worden gesteld door een werknemer lager in de keten.

Het opleggen van contractuele bepalingen aan opdrachtnemers is een van de preventieve maatregelen die kan worden getroffen. Tabel 3.3 laat zien dat bijna de helft van de geraadpleegde organisaties dergelijke contractuele maatregelen heeft genomen. Een klein aantal is dat op korte termijn alsnog van plan. In het merendeel van de gevallen (87%) leggen de organisaties deze contractuele maatregelen op aan al hun opdrachtnemers. De andere organisaties maken een nader onderscheid. Het meest genoemde onderscheid is dat organisaties wel contractuele voorwaarden opleggen aan uitzendbureaus (met name het beschikken over een SNA-certificering), maar niet aan andere opdrachtnemers. Daarnaast kiest een aantal organisaties ervoor om de contractuele maatregelen – die naar aanleiding van de invoering van ketenaansprakelijkheid zijn getroffen – (vooralsnog) alleen op te leggen aan nieuwe opdrachtnemers. Bij bestaande opdrachtgevers wordt (mogelijk) pas bij contractvernieuwing bekeken of dergelijke maatregelen ook voor deze groep gaan gelden.

**Tabel 3.3** Mate waarin organisaties contractuele maatregelen treffen om onderbetaling in de keten te voorkomen, volgens respondenten naar sector en totaal

	Bouw (N=52)	Transport (N=34)	Overheid (N=67)	Landbouw (N=42)	Metaal en techniek (N=41)	Totaal (N=236)
<b>Contractuele afspraken</b>						
Ja	36%	50%	67%	15%	55%	47%
Nee, maar wel van plan	7%	9%	1%	0%	3%	3%
Nee	53%	38%	25%	82%	24%	42%
Weet niet	4%	0%	7%	3%	19%	8%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Vooralsnog de overheidsorganisaties kiezen relatief vaak voor het treffen van contractuele maatregelen. Bij deze organisaties speelt mee dat een deel van dergelijke maatregelen ook al voor de inwerkingtreding van ketenaansprakelijkheid een vast onderdeel van de contracten vormden. De maatregelen hebben soms een meer algemene strekking (zoals voldoen aan geldende wet- en regelgeving), maar kunnen nu – indien nodig – ook specifiek worden benut ten behoeve van ketenaansprakelijkheid. Dus ook overheidsorganisaties die niet heel gericht met ketenaansprakelijkheid bezig zijn of ketenaansprakelijkheid niet eens goed kennen, treffen zo dus (on)bewust ook dergelijke preventieve maatregelen.

De typen bepalingen die – (mede) met het oog op ketenaansprakelijkheid – in contracten worden opgenomen zijn weergegeven in tabel 3.4. De tabel laat zien dat er drie ‘kernmaatregelen’ zijn die breed door betreffende organisaties worden getroffen. Met het in de contracten opnemen van de maatregel dat opdrachtnemers de geldende wet- en regelgeving (bijvoorbeeld de geldende cao) moeten naleven zou in principe onderbetaling van loon door opdrachtnemers uitgesloten moeten worden. Om ook daadwerkelijk zelf te kunnen toetsen of opdrachtnemers deze afspraak naleven kiezen veel organisaties ervoor om een of enkele ‘controle mogelijkheden’ in de contracten in te bouwen. Ze doen dit door te stellen dat opdrachtnemers hun arbeidsvoorwaardelijke afspraken rond loonbetaling op een overzichtelijke manier vastleggen en/of door van opdrachtnemers te verlangen dat zij (indien wenselijk) medewerking verlenen aan controles en audits.

Andere maatregelen worden minder breed door organisaties getroffen. Organisaties zijn van mening dat de hierboven genoemde contractuele maatregelen afdoende zijn en/of dat ze ook zonder aanvullende maatregelen juridisch gezien voldoende mogelijkheden hebben om op te treden in geval van niet-naleving van de afspraken rond loonbetaling. Verder speelt mee dat bijvoorbeeld overheidsorganisaties – door de aanbestedingsregelgeving – wat minder vrij zijn om naar eigen inzicht aanvullende contractuele maatregelen te treffen. Ook wordt vanuit overheidsorganisaties aangegeven dat hun opdrachten dusdanig groot zijn dat het niet mogelijk is om te stellen dat deze grote contracten zondermeer mogen worden ontbonden zodra duidelijk wordt dat opdrachtnemers de regels rond loonbetaling niet goed naleven.

**Tabel 3.4 Contractuele bepalingen die geraadpleegde organisaties (willen) opleggen aan opdrachtnemers, volgens respondenten (N=111)**

Bepaling	Ja	Van plan
Naleven geldende wet- en regelgeving rondom loonbetaling (cao)	97%	2%
Arbeidsvoorwaardelijke afspraken op inzichtelijke wijze vastleggen	79%	5%
Meewerken aan audits/controles of loonvalidatie	72%	6%
Contractuele bepalingen opleggen aan onderaannemers (kettingbeding)	47%	4%
Kosten verhalen op opdrachtnemer bij onderbetaling	42%	6%
Beschikken over keurmerk/certificaat	40%	5%
Contractontbinding in geval van onderbetaling loon	33%	3%
Beschikken over klachtenprocedure	9%	3%
Anders	9%	0%

De percentages tellen niet op tot 100% omdat respondenten meerdere antwoorden konden geven.

Het feit dat regelgeving rond ketenaansprakelijkheid voor loon op bepaalde punten ‘botst’ met andere regelgeving (bijvoorbeeld de aanbestedingswet) wordt door sommige overheidsorganisaties als belemmerend ervaren. Zo wijzen enkele respondenten erop dat ze op basis van de aanbestedingswet in het offertetraject geen partijen mogen uitsluiten op basis van past performance. Een bedrijf dat in het verleden loonafspraken niet goed heeft nageleefd – zonder dat dit juridisch is aangepakt – mag niet zonder meer worden uitgesloten bij volgende aanbestedingen.

Toch zijn er ook overheidsorganisaties die – ondanks deze ervaren beperkingen – wel mogelijkheden hebben gezien om hun grip op de keten te versterken. Een voorbeeld betreft Rijkswaterstaat (zie kader).

#### **Aanvullende contractuele bepalingen Rijkswaterstaat**

Rijkswaterstaat geeft aan dat zij door de Aanbestedingswet maar in beperkte mate zelf selectief kunnen zijn bij keuze van hun directe opdrachtnemers. Zodra de keuze voor deze opdrachtnemers is gemaakt, kan de organisatie echter wel randvoorwaarden scheppen om te komen tot een gezonde keten. Rijkswaterstaat doet dit onder andere door het opleggen van een ‘informatieplicht’ aan hun opdrachtnemers en door de controlemogelijkheden te vergroten. Een onderdeel van de informatieplicht is, dat indien de opdrachtnemer bij de uitvoering van de overeenkomst andere partijen (onderaannemers) wil betrekken, deze bij vakorganisaties en bij bevoegde instanties (zoals de I-SZW) nagaat of deze beschikken over informatie aangaande geconstateerde onderbetaling. Op die manier kan de kans worden

verkleind dat ze met een onbetrouwbare partij in zee gaan. Om de kans te vergroten dat signalen over onderbetaling vroegtijdig worden gehoord en in kaart worden gebracht, stelt Rijkswaterstaat in de contracten met opdrachtnemers als eis dat deze desgevraagd aan vakorganisaties toegang bieden tot alle locaties waar werkzaamheden worden verricht voor de betreffende opdracht. Het gaat daarbij overigens specifiek om bezoeken van vakorganisaties waarbij ze zich op de hoogte willen stellen van de voldoening van verschuldigd loon. Middels een kettingbeding legt Rijkswaterstaat deze en andere contractverplichtingen onverkort op aan alle partijen waarmee de opdrachtnemer afspraken maakt en/of contracten aangaat voor de specifieke opdracht (zie bijlage I, praktijkvoorbeeld 2).

Dit voorbeeld maakt duidelijk dat er ook voor overheidsorganisaties mogelijkheden zijn om aanvullende contractuele maatregelen te treffen. Dergelijke aanvullende maatregelen komen binnen andere, in dit onderzoek betrokken sectoren tot op heden maar in beperkte mate voor. De enige maatregel die binnen de categorie ‘anders’ (zie tabel 3.4) meerdere keren is genoemd betreft de maatregel dat een opdrachtnemer niet zonder toestemming van de opdrachtgever werk mag uitbesteden aan of personeel mag inlenen van een derde partij. Dit is een maatregel die bedoeld is om het aantal schakels in de keten te verkleinen en (mede daardoor) het zicht en de controle mogelijkheden in de keten te vergroten.

In hoeverre de door opdrachtgevers getroffen maatregelen ook worden ‘herkend’ door opdrachtnemers hebben we getracht weer te geven in tabel 3.5. Naast de vraag aan de hoofdopdrachtgevers welke contractuele maatregelen zij hebben getroffen, hebben we aan opdrachtnemers gevraagd welke maatregelen zij van hun opdrachtgevers krijgen opgelegd. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze partijen niet (allemaal) in de praktijk binnen dezelfde keten direct aan elkaar verbonden zijn. Een op een vergelijking van de cijfers is daardoor niet mogelijk. Toch kan op deze manier gekeken worden of en op welke punten de meningen en ervaringen van beide groepen overeenkomen of juist sterk uiteenlopen.

**Tabel 3.5 Door opdrachtgevers opgelegde contractuele bepalingen, volgens geraadpleegde opdrachtgevers en opdrachtnemers**

Bepaling	Hoofd-opdrachtgever (N=60)	Opdrachtnemers (N=87)
Naleven geldende wet- en regelgeving rondom loonbetaling (cao)	98%	77%
Arbeidsvoorwaardelijke afspraken op inzichtelijke wijze vastleggen	85%	51%
Meewerken aan audits/controles of loonvalidatie	82%	48%
Contractuele bepalingen opleggen aan onderaannemers (kettingbeding)	58%	25%*
Kosten verhalen op opdrachtnemer bij onderbetaling	45%	24%
Contractontbinding in geval van onderbetaling loon	35%	18%
Beschikken over keurmerk/certificaat	28%	44%
Beschikken over een klachtenprocedure	10%	6%

De percentages tellen niet op tot 100% omdat respondenten meerdere antwoorden konden geven.

\* Hierbij zijn alleen de tussenschakels meegenomen

Van de geraadpleegde opdrachtnemers (tussenschakels en uitsluitend opdrachtnemers) heeft 64% te maken met een of meerdere opdrachtgevers die contractuele maatregelen hebben getroffen in het kader van ketenaansprakelijkheid. Deze groep (h)erkent dat de eerste drie in tabel 3.5 genoemde contractuele maatregelen het vaakst worden opgelegd.

Wel ziet deze groep dergelijke contractuele maatregelen naar eigen zeggen veel minder vaak in hun contracten terug, dan volgens de hoofdopdrachtgevers is aangegeven. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het kettingbeding, waarmee de hoofdopdrachtgever van hen verwacht dat zij contractuele bepalingen vervolgens ook weer opleggen aan hun onderaannemers. Een vergelijkbaar beeld is zichtbaar ten aanzien van de maatregel over het verhalen van kosten op de opdrachtnemer.

Het is moeilijk precies vast te stellen waar dit verschil in antwoorden tussen de opdrachtgevers en opdrachtnemers door veroorzaakt wordt. De gesprekken maken echter wel duidelijk dat contractuele bepalingen tot op heden vaak nog een papieren formaliteit zijn. Opdrachtgevers treffen wel dergelijke contractuele bepalingen, maar gaan vaak nog niet zover dat ze de naleving van dergelijke maatregelen in de praktijk controleren. Tevens geldt dat – omdat nog vrijwel geen beroep wordt gedaan op ketenaansprakelijkheid voor loon – bepaalde contractuele bepalingen (zoals het verhalen van de kosten) ook nog niet hoefden worden toegepast. Het kan daardoor zijn dat opdrachtnemers zich niet goed bewust zijn van deze bepalingen in hun contracten en/of dat er in de praktijk nog niet actief vorm aan is gegeven (zoals het kettingbeding).

### 3.5 Uitvoering controles bij opdrachtnemers

Om te bepalen in hoeverre de maatregelen van opdrachtgevers in het kader van ketenaansprakelijkheid verder gaan dan alleen het opnemen van (specifieke) bepalingen in contracten, hebben we de respondenten gevraagd of zij weleens controles uitvoeren bij hun opdrachtnemers. Via deze controles kan worden getoetst of opdrachtnemers de arbeidsvoorwaarden rond loonbetaling (en de andere contractuele bepalingen daaromtrent) naleven in de praktijk.

Tabel 3.6 laat zien dat 25% van de geraadpleegde organisaties weleens controles uitvoert. Van deze groep doet 57% dit in principe bij alle directe opdrachtnemers. De anderen doen dit alleen bij een deel van de opdrachtnemers. Het gaat bij de laatste groep onder andere om partijen bij de overheid die met veel verschillende sectoren en daarbinnen met veel opdrachtnemers werken. De controles richten zich dan voornamelijk op bepaalde (mogelijke) risicosectoren. Ook binnen de bouw, landbouw en metaal en techniek zijn de controles min of meer risico gestuurd. Ze voeren dan alleen controles bij opdrachtnemers waarbij ze enige twijfel hebben. Zo stelt een respondent dat ze niet standaard controles uitvoeren bij bekende uitzendbureaus van naam, maar wel bij onbekende, buitenlandse uitzendbureaus.

**Tabel 3.6 Mate waarin geraadpleegde organisaties controles uitvoeren op correcte loonbetaling door opdrachtnemers, volgens respondenten naar sector en totaal**

Controle	Bouw (N=52)	Transport (N=34)	Overheid (N=67)	Landbouw (N=42)	Metaal en techniek (N=41)	Totaal (N=236)
Ja	17%	29%	18%	28%	37%	25%
Nog niet, wel van plan	6%	12%	9%	0%	10%	7%
Nee	77%	53%	67%	69%	46%	64%
Weet niet	0%	6%	6%	3%	7%	4%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

De tabel brengt ook de verschillen tussen de sectoren in beeld. De sector die het hoogst scoort wat betreft het uitvoeren van controles is de sector metaal en techniek en daarbinnen vooral de installatietechniek.

Een sector die relatief gezien weinig controles uitvoert is de overheid. Slechts 18% van de geraadpleegde overheidsorganisaties voert (weleens) controles uit. De redenen waarom ze geen controles uitvoeren zijn divers. Wel valt op dat ze – veel sterker dan in andere sectoren – de kans op onderbetaling laag inschatten. Binnen de totale groep respondenten die geen controles uitvoeren wordt dit argument door 26% genoemd (zie tabel 3.7). Bij de overheid is dat 59%. Ook het argument dat ze nog nooit klachten over onderbetaling in de keten hebben gehad is bij de overheid met 40% hoger dan bij de groep als geheel (20%). Naar verwachting speelt hier hun ‘hoge’ positie in de keten een rol, waardoor ze weinig zicht hebben op wat er lager in de keten speelt en welke risico's daar zijn op onderbetaling. Een andere sector die relatief gezien in beperkte mate controles uitvoert is de bouw. Hun belangrijkste argument is dat ze naar eigen zeggen altijd werken met dezelfde, bekende partijen die ze vertrouwen (64%) en waarbij ze nog nooit klachten hebben gehad.

**Tabel 3.7 Redenen waarom organisatie geen controles uitvoert naar naleving arbeidsvoorwaarden rond loonbetaling, volgens respondenten**

Reden	Aandeel (N=154)
Niet nodig, werken altijd met zelfde bekende partijen	46%
Niet nodig, we schatten kans op onderbetaling laag in	26%
Niet nodig, hebben nog nooit klachten over onderbetaling gehad	20%
Niet nodig, we doen alleen zaken met gecertificeerde bedrijven	10%
Dat zien wij niet als onze taak	10%
Het is te duur/te tijdrovend	6%
Lastig/weet niet wat te doen op dit punt	6%
Onbekend met ketenaansprakelijkheid	6%
Weet niet	8%

De percentages tellen niet op tot 100% omdat respondenten meerdere antwoorden konden geven.

De genoemde redenen in tabel 3.7 maken duidelijk dat onbekendheid ook een rol speelt. Die onbekendheid hangt samen met de onbekendheid met ketenaansprakelijk voor loon in brede zin, alsmede met de onbekendheid hoe de controles vorm kunnen worden gegeven. Deze organisaties vinden het lastig om te bepalen wat ze op dit punt mogen vragen en verlangen van hun opdrachtnemers en hoe ze precies te werk kunnen/mogen gaan, bijvoorbeeld binnen de kaders van de privacywetgeving. De verwachting – op basis van de gesprekken die zijn gevoerd – is dat dit argument breder speelt. Toch maken de respondenten duidelijk dat de meest zwaarwegende reden is, dat ze het uitvoeren van controles niet nodig vinden. Ze verwachten geen problemen, schatten de kans op onderbetaling beperkt in of gaan ervan uit dat dergelijke controles (voldoende goed) worden uitgevoerd door andere (certificerende) organisaties. Alternatieve manieren om de naleving van de arbeidsvoorwaarden rond loonbetaling te borgen komen ook niet naar voren. Ze vertrouwen over het algemeen op hun goede selectie van opdrachtnemers vooraf, het duidelijk vastleggen van afspraken in contracten en/of het keurmerk/certificering van hun opdrachtnemers/onderaannemers.

Van de organisaties die wel controles uitvoeren doet 33% dit op regelmatige basis bij elke opdrachtnemer. De frequentie waarmee deze worden uitgevoerd verschilt sterk van een

keer per jaar tot soms wel een keer per maand. Bij de andere organisaties vinden de controles op minder structurele basis plaats. Er is alleen een eenmalige controle bij nieuwe werkgevers, er wordt alleen gecontroleerd als er signalen zijn dat er problemen zijn of organisaties gaan steekproefsgewijs te werk. Ze controleren niet alle opdrachtnemers en/of hanteren geen vast 'ritme' bij het uitvoeren van controles.

**Tabel 3.8 Frequentie waarmee organisaties controles uitvoeren bij opdrachtnemers, volgens respondenten**

Hoe vaak	Aandeel (N=60)
Steekproefsgewijs	40%
Op regelmatige basis bij elke opdrachtnemer	33%
Eénmalig (bij nieuwe opdrachtnemers)	15%
Alleen bij vermoeden dat er iets mis is	12%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>

Zes organisaties voeren ook weleens controles uit bij partijen lager in de keten. Ze kijken dus niet alleen naar hun directe opdrachtnemers, maar ook naar 'derden'. Deze controles vinden over het algemeen alleen steekproefsgewijs plaats.

Van de geraadpleegde organisaties voert 79% de controles zelf uit. De anderen laten alle controles door andere partijen uitvoeren (8%) of kennen een combinatie van eigen controles en controles door anderen (13%). Bij de externe partijen die worden ingeschakeld voor de controles gaat het onder andere om accountants, de Belastingdienst, I-SZW, commerciële partijen en certificerende organisaties. Het hangt van het type controle af voor welke controlerende partij wordt gekozen. Bepaalde partijen zoals de Belastingdienst en I-SZW hebben immers bevoegdheden die de organisaties zelf niet hebben. Soms worden de controles uitbesteed aan derden omdat de organisatie er zelf onvoldoende capaciteit/mankracht voor kan of wil vrijmaken.

De controles die worden uitgevoerd verschillen qua type en opzet (zie tabel 3.9). In de meeste gevallen zijn de controles administratief van aard. Die controles bestaan vooral uit het opvragen van accountantsverklaringen en het controleren van manurenregistraties en loonstrookjes van werknemers. Verder worden contracten gecontroleerd, bijvoorbeeld om te kijken of de juiste cao wordt gehanteerd. Soms wordt ook breder getoetst of opdrachtnemers conform afspraak en regelgeving werken. Zo worden in de transportsector registraties van chauffeurs opgevraagd, wordt in de transport- en agrarische sector gecontroleerd of bedrijven daadwerkelijk nog gecertificeerd zijn en worden in de bouw A1-verklaringen opgevraagd en bekeken.

Een deel van de geraadpleegde organisaties gaat in gesprek met werknemers/uitzendkrachten. Op die manier willen ze van de mensen zelf horen hoe hun werkgever/uitzendbureau met hen omgaat, onder welke arbeidsvoorwaarden ze werken en of ze tijdig en op een goede manier worden uitbetaald. Dit gebeurt met name in de sector metaal en techniek en in de landbouw.

**Tabel 3.9 Wijze waarop controles in kader ketenaansprakelijkheid zijn vormgegeven, volgens respondenten**

Wijze	Aandeel (N=60)
Administratieve controles	67%
Uitgebreide audit	13%
Gesprekken met werknemers	13%
Weet niet	10%

De percentages tellen niet op tot 100% omdat respondenten meerdere antwoorden konden geven.

Een deel van de organisaties kiest voor breder opgezette en verdergaande controles. Daarbij worden bijvoorbeeld niet alleen loonstrookjes opgevraagd, maar vindt er een complete audit plaats van de loonadministratie en bijbehorende documenten en contracten. Vaak is er sprake van een combinatie van controles, waarbij zowel een brede administratieve controle, gesprekken met werknemers/uitzendkrachten en/of controles op de werkplaats worden uitgevoerd.

#### **Met structurele controle zicht op de keten**

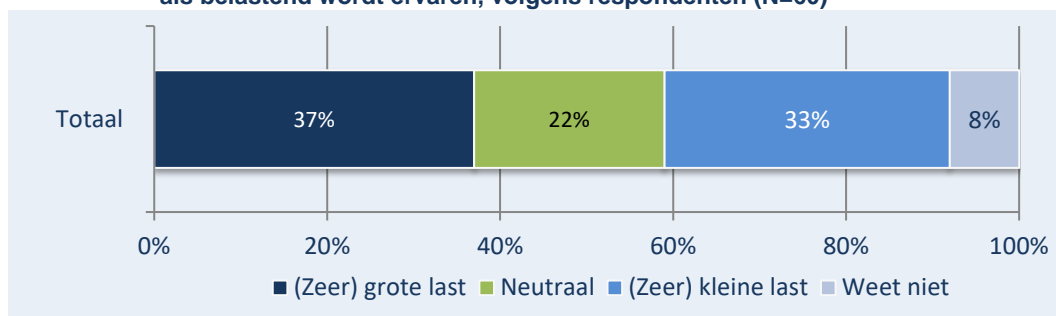
Eén van de respondenten (vertegenwoordiger van een groot bouwbedrijf) werkt aan veel omvangrijke projecten. Daarom ziet het bedrijf de noodzaak om goed zicht te krijgen en te houden op de keten. Structurele en efficiënte controles spelen hier voor het grote bouwbedrijf een belangrijke rol in. Eén van de centrale manieren waarop het bedrijf controle uitoefent is op bouwplaats via zogenoemde 'poortformulieren'. Deze formulieren dienen ingevuld te worden door elke werknemer van de opdrachtnemer die de bouwplaats betreedt. Op deze poortformulieren dienen persoonsgegevens en arbeidsgegevens ingevuld te worden. Hiermee wordt duidelijk in kaart gebracht wie er werken aan de opdracht, hoe vaak en hoelang ze op de bouwplaats aanwezig zijn, in wat voor dienstverband en voor welk bedrijf met welke toepasselijke cao.

Naast de poortcontroles, voert het bedrijf ook uitgebreide steekproefsgewijze loonaudits uit. Het aantal bewijsstukken dat opgevraagd wordt is flink: schriftelijke arbeidsovereenkomsten, manurenstaten, functieprofielen, ingehouden premies, afschriften van betaalbaarstelling, afschriften van uitbetaling, periodieke loonstroken en de pensioengegevens van werknemers. Bij controles op grote bedrijven wordt de organisatie ondersteund door het bedrijf VRO Certification. Dit bedrijf voert onder meer inspecties uit om te kijken of bedrijven voldoen aan de verplichtingen die de opdrachtgever stelt in het kader van in dit geval de Was (zie bijlage I praktijkvoorbeeld 3).

Over de mate waarin het uitvoeren van dergelijke controles in het kader van ketenaansprakelijkheid belastend is voor de organisatie, zijn de meningen van de respondenten verdeeld (zie figuur 3.4). Ruim een derde van de organisaties die controles uitvoeren ervaart het als (zeer) grote last. Meerdere respondenten geven aan dat ze mensen (fulltime) hebben vrijgemaakt voor de activiteiten in het kader van ketenaansprakelijkheid. Bovendien vraagt het de nodige kennis en expertise die niet altijd zonder meer voorhanden was/is in de organisatie. Ze hebben daarom mensen (waaronder bijvoorbeeld ook auditors) getraind om dit werk te kunnen doen. Vooral organisaties die uitgebreide controles/audits doen en organisaties met veel opdrachtnemers vinden de belasting in tijd en geld hoog.

Verder valt op dat dit ook geldt voor relatief veel organisaties binnen de metaal en techniek. De last wordt met name door bedrijven in de installatietechniek als zwaar ervaren. Ze maken namelijk naar eigen zeggen wel serieus werk van de controles, maar in de praktijk merken ze dat onderbetaling in hun keten nauwelijks speelt. Al eerder werd opgemerkt dat in deze sector volgens de respondenten nu sprake is van een personeelstekort, waardoor veel eerder een hoger loon (dan het cao-loon) wordt uitbetaald dan een te laag loon. Verschillende respondenten (ook buiten de techniek) vragen zich serieus af of het voor hen niet zinvoller/rendabeler is om te stoppen met het investeren in de preventie van onderbetaling en te zorgen voor een goede oplossing (bijvoorbeeld het doen van een nabetaling) op het moment dat zich daadwerkelijk een geval van onderbetaling voordoet. De 'last' van de preventieve maatregelen weegt momenteel in hun ogen niet goed op tegen de (nu zichtbare) omvang van het probleem van onderbetaling.

**Figuur 3.4** Oordeel over de mate waarin het uitvoeren van controles bij opdrachtnemers als belastend wordt ervaren, volgens respondenten (N=60)



Andere respondenten vinden de controles in het kader van ketenaansprakelijkheid minder belastend. Zeker voor partijen in kleinere ketens is het controleren van een beperkt aantal opdrachtnemers makkelijker en minder tijdrovend. Verschillende respondenten voelen zich ook gesteund door het in hun sector aanwezige keurmerk (transport, Fair Produce). Hoewel ze zelf controles uitvoeren, is het volgens hen prettig om te weten dat hun opdrachtnemers ook door een externe partij 'in de gaten' wordt gehouden. Anderen merken op dat ze graag investeren in het (verder) versterken van hun keten. Ze vinden het belangrijk dat oneerlijke concurrentie en onderbetaling van loon worden aangepakt en vinden het vanzelfsprekend dat ze hier tijd voor vrijmaken. Bovendien geldt dat ook vanuit andere overwegingen audits/controles worden uitgevoerd bij opdrachtnemers. Het opvragen van wat extra informatie is in hun ogen niet zeer belastend.

Tevens wordt door respondenten opgemerkt dat controles niet zozeer (alleen) voor hen belastend zijn, maar dat (vooral) ook hun opdrachtnemers worden belast. Zij moeten immers informatie bijhouden en aanleveren. Zeker voor partijen die midden in de keten zitten kan de belasting hoog oplopen. Zij hebben immers te maken met controles van bovenaf (hun opdrachtgevers), maar moeten zelf ook naar beneden toe hun opdrachtnemers controleren.



### De ervaringen van een ‘middenpartij’

De lastige positie van partijen midden in de keten wordt beschreven in een uitgewerkt praktijkvoorbeeld (zie praktijkvoorbeeld 4 in bijlage I). In het kader van de ketenaansprakelijkheid voor loon worden volgens het betreffende bedrijf in de installatietechniek door opdrachtgevers steeds meer eisen gesteld en controles uitgevoerd. Door deze maatregelen en de inspanningen die dat van hen vergt – ook in hun contacten richting hun opdrachtnemers – ervaart het bedrijf een toename van de (administratieve) lasten. Bovendien hebben zij als ‘middenpartij’ naar eigen zeggen een dubbele aansprakelijkheid en dragen ze daarmee extra risico’s. Aan de ene kant kunnen ze aansprakelijk gesteld worden voor onjuiste loonbetaling bij hun opdrachtnemers. Aan de andere kant stellen de opdrachtgevers contractueel vast dat indien zij aansprakelijk worden gesteld, zij de kosten hiervan zullen verhalen op het betreffende bedrijf.

## 3.6 Correctieve maatregelen richting opdrachtnemer

Ondanks de hierboven beschreven preventieve maatregelen, kan het middels een klacht of via controles duidelijk worden dat werknemers lager in de keten (toch) niet volgens de arbeidsvoorwaarden worden beloond. We hebben de respondenten gevraagd welke maatregelen zij in een dergelijk geval treffen om te komen tot een goede oplossing. Van de geraadpleegde organisaties zegt 72% actie op dit punt te ondernemen. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het voor een belangrijk deel van de respondenten voorsnog gaat om een hypothetische situatie. De meesten hebben naar eigen zeggen in de praktijk nog niet met een klacht over onderbetaling te maken gehad. Dat is ook de reden dat 20% van de respondenten niet weet welke correctieve maatregelen ze (zouden) treffen en dat 8% in het geheel nog geen maatregelen treft. Mocht een probleem rond onderbetaling zich wel voordoen, dan zal naar verwachting elke organisaties actie ondernemen.

Bij de organisaties die naar eigen zeggen wel maatregelen treffen, zijn deze in veel gevallen niet officieel benoemd of vastgelegd (bijvoorbeeld in beleid). Het gaat vaak om maatregelen die organisaties naar verwachting zouden treffen. De aard van de correctieve maatregelen is weergegeven in tabel 3.10.

**Tabel 3.10** Te ondernemen correctieve maatregelen, volgens respondenten

Maatregel	Aandeel (N=169)
We gaan met betreffende werkgever in gesprek voor een oplossing	58%
We winnen informatie in bij de betreffende werkgever	47%
We ontbinden het contract met opdrachtnemer	39%
We laten een controle uitvoeren	30%
We starten juridische procedure	8%
We treden in overleg met de vakbond	5%

De percentages tellen niet op tot 100% omdat respondenten meerdere antwoorden konden geven.

De meest gekozen oplossing is dat organisaties in contact treden met de betreffende werkgever die niet conform de juiste arbeidsvoorwaarden zou hebben betaald. Ze winnen informatie in om zicht te krijgen op de situatie en problematiek en/of gaan direct in gesprek om te komen tot een passende oplossing. Een deel van de bedrijven kiest ervoor om een controle uit te (laten) voeren. Overleg, informatie-inwinning en controles zijn een eerste stap om te bepalen wat er speelt en te bepalen welke oplossingen er mogelijk zouden

kunnen zijn. Op basis daarvan zullen vervolgstappen ondernomen kunnen worden. Het zal van elke afzonderlijke situatie afhangen welke vervolgstappen dit zullen zijn. Toch zegt 39% van de respondenten op voorhand al in een dergelijke situatie het contract met de opdrachtnemer te zullen ontbinden. Het starten van een juridische procedure wordt niet direct als 'standaard' oplossing gezien.

## 4. Impact op samenstelling van ketens

### 4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk hebben we aandacht besteed aan de impact van ketenaansprakelijkheid van loon op het gedrag van partijen in de keten. Naast informatie-inwinning, contractuele maatregelen en betere controle op (onderliggende) schakels in de keten, kunnen opdrachtgevers er ook voor opteren om aanpassingen in de samenstelling van de keten door te voeren. Enerzijds kan dit gerealiseerd worden door reductie van het aantal (onder)aannemers c.q. 'schakels' in de keten zodat het voor opdrachtgevers eenvoudiger is om controle uit te oefenen en toezicht te houden. Anderzijds kunnen opdrachtgevers er ook voor kiezen om meer gebruik te gaan maken van zelfstandigen (zonder personeel). Immers, bij dit type 'toeleveranciers' lopen opdrachtgevers niet het gevaar dat zij door werknemers verder in de keten aansprakelijk worden gesteld voor loonbetaling. In dit hoofdstuk wordt bekeken in welke mate dergelijke aanpassingen in de samenstelling van keten in de praktijk daadwerkelijk voorkomen,

### 4.2 Aanpassing van het aantal schakels in de keten

De interviews laten zien dat ketenaansprakelijkheid voor loon tot op heden, maar in beperkte mate heeft geleid tot het terugdringen van het aantal schakels of opdrachtnemers/onderaannemers in de keten. Van de respondenten zegt 10% op dit punt veranderingen te hebben doorgevoerd. Verschillen tussen de sectoren zijn beperkt. Alleen valt op dat geen enkele respondent in de agrarische sector heeft gekozen voor het verkorten of verkleinen van de keten. De ketens waarbinnen de geraadpleegde agrarische organisaties werkzaam zijn, zijn doorgaans al klein en overzichtelijk. Het verder terugdringen van het aantal partners daarbinnen is veelal niet mogelijk en/of wenselijk.

**Tabel 4.1** Mate waarin organisaties veranderingen hebben doorgevoerd in het aantal schakels/opdrachtnemers, volgens respondenten naar sector en totaal

	Bouw (N=51)	Transport (N=33)	Overheid (N=62)	Landbouw (N=37)	Metaal en techniek (N=38)	Totaal (N=221)
<b>Verandering doorgevoerd</b>						
Ja	14%	6%	13%	0%	13%	10%
Nog niet, wel van plan	2%	3%	2%	0%	11%	3%
Nee	82%	91%	82%	100%	73%	85%
Weet niet	2%	0%	3%	0%	3%	2%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Organisaties die aanpassingen in de keten doorvoeren doen dit vooral door aan hun opdrachtnemers beperkingen op te leggen wat betreft de inschakeling van onderaannemers. Opdrachtnemers mogen niet – of alleen na overleg of toestemming van de opdrachtgever – het werk verder uitbesteden aan of laten uitvoeren door een derde partij. Daardoor worden de ketens korter en is het mogelijk om als opdrachtgever direct zicht/controle te houden op de uitvoerders van het werk.

Het voordeel van het verkleinen van het aantal partijen in de keten maakt dat verschillende opdrachtgevers sinds de invoering van ketenaansprakelijkheid hebben besloten om met slechts een of enkele grotere opdrachtnemers in zee te gaan, in plaats van met meerdere

kleinere bedrijven. Hierdoor wordt niet zozeer de keten korter (minder schakels), maar wordt de keten wel overzichtelijker. Tevens zijn er enkele opdrachtgevers die besluiten om bepaalde werkzaamheden niet langer uit te besteden. Ze doen het werk nu liever in eigen beheer en zijn zo minder afhankelijk van anderen.

De mate waarin het aantal opdrachtnemers wordt gereduceerd door dergelijke maatregelen verschilt per organisatie. Sommigen geven aan dat het een geleidelijk proces is, dat soms nog maar net is gestart. Opdrachtnemers die niet willen of kunnen voldoen aan de strengere contractuele eisen of niet willen meewerken aan controles vallen af en worden niet (allemaal) vervangen. Er zijn ook organisaties waar het aantal opdrachtnemers meer drastisch is teruggelopen.

#### **Aantal ketenpartijen gereduceerd met 80%**

Een groot transportbedrijf heeft – mede naar aanleiding van de ketenaansprakelijkheid voor loon – de noodzaak gezien het aantal partijen in de keten drastisch te verlagen. Geschat wordt dat het aantal partijen in de keten zelfs met 80% is verminderd. Dit hebben ze gedaan door een groot deel van de werkzaamheden – die voorheen werden uitbesteed aan een groot aantal kleine distributeurs – weer zelf te gaan uitvoeren. Door met minder partijen in een keten te werken hebben ze meer zicht op de keten gekregen en kunnen ze waar nodig sneller ingrijpen. Zo lopen ze naar eigen zeggen minder risico op aansprakelijkheid in het kader van de Wet aanpak schijnconstructies. Een ander voordeel is dat ze hierdoor als opdrachtgevers ook veel minder controles hoeven uit te voeren, waardoor de administratieve lasten sterk worden verminderd. Zie voor een uitgebreid verslag praktijkvoorbeeld 5 in bijlage I.

### **4.3 Inzet van zelfstandigen zonder personeel**

Ketenaansprakelijkheid is niet van toepassing wanneer zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) het uiteindelijke werk doen. Door meer met zzp'ers te gaan werken, zou dus de kans op aansprakelijkheidsstelling (in het kader van ketenaansprakelijkheid voor loon) kunnen worden verkleind. Toch zeggen slechts zeven respondenten dat zzp'ers hierdoor aantrekkelijker voor hen zijn geworden. In sommige (deel)sectoren is het inzetten van zzp'ers geen optie. Zo geven bedrijven in de champignonteelt aan dat zij volgens de regels van het keurmerk Fair Produce geen zzp'ers mogen inzetten voor het oogst- en inpakwerk.

Het merendeel van de respondenten heeft de optie echter niet eens (serieus) overwogen. Het feit of ze wel of niet met zzp'ers werken hangt volgens hen veelal met hele andere overwegingen samen. Bovendien wijzen veel respondenten erop dat het hierboven genoemde voordeel rond ketenaansprakelijkheid in hun ogen niet opweegt tegen de (mogelijke) nadelen die de inzet van zzp'ers heeft. Zo is de kans op schijnconstructies bij zzp'ers relatief hoog en krijgen ze als opdrachtgever te maken met de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA). De wet is complex en kan (in principe) leiden tot boetes en naheffingen.

## 5. Samenvattende conclusies

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we in samenvattende zin de belangrijkste conclusies die uit de voorgaande uitkomsten getrokken kunnen worden.

### 5.2 Bekendheid en oordeel ketenaansprakelijkheid

Met het onderzoek Ketenaansprakelijkheid is getracht inzicht te krijgen in de impact die de invoering van ketenaansprakelijkheid voor loon heeft op het gedrag in – respectievelijk de samenstelling van – ketens. Daarbij is specifiek gekeken naar ketens in een vijftal sectoren waar concurrentie op arbeidsvoorwaarden naar verwachting relatief vaak voorkomt, namelijk de bouw, het transport, de overheid, de landbouw en de metaal en techniek. Er zijn binnen deze sectoren gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van 275 organisaties, waarbij een spreiding is gezocht tussen partijen boven in de keten (hoofddoelgevers), partijen in het midden van de keten (tussenschakels) en partijen onder in de keten (alleen opdrachtnemers).

De mate van impact op het gedrag in en samenstelling van ketens wordt voor een belangrijk deel bepaald door de mate van bekendheid van de maatregel. Het onderzoek laat zien dat er wat betreft de bekendheid – ook binnen deze ‘risicosectoren’ – nog het nodige te winnen valt. Van de geraadpleegde respondenten is 44% naar eigen zeggen wel goed bekend met ketenaansprakelijkheid voor loon. De gesprekken met organisaties maken echter duidelijk dat toch ook binnen deze groep belangrijke kennis over de maatregel soms ontbreekt. De rest van de geraadpleegde organisaties kent de maatregel vrijwel niet (22%) of vooral op hoofdlijnen (32%). De bekendheid van de maatregel is opvallend laag in de landbouw en bij de overheid (slechts 33% van de respondenten kent de maatregel goed). In de transportsector en in de metaal en techniek is de bekendheid duidelijk hoger. Verder blijkt de bekendheid toe te nemen naarmate de organisatie zich lager in de keten bevindt.

De beperkte bekendheid van de (inhoud van de) maatregel vindt mede zijn oorzaak in de geringe ‘zichtbaarheid’ van de problematiek. Slechts een beperkt aantal respondenten is naar eigen zeggen in de afgelopen jaren zelf aangesproken op onderbetaling in de keten en ook breder zijn er weinig voorbeelden in de praktijk bekend. Bij degenen die wel zijn aangesproken op onderbetaling betreft het vooral uitzendkrachten. Naast administratieve ‘slordigheden’ speelt daarbij vooral als oorzaak mee dat er tussen de opdrachtgever en het uitzendbureau onduidelijkheid bestaat onder welke cao een uitzendkracht betaald zou moeten worden.

De onzichtbaarheid van de problematiek heeft ook een dempende werking op de waardering van ketenaansprakelijkheid voor loon en de gevoelde noodzaak om breed te investeren in maatregelen. Veel geraadpleegde organisaties kunnen zich op zich wel vinden in de gedachte achter ketenaansprakelijkheid. Ze waarderen het feit dat de overheid – via een gedeelde verantwoordelijkheid voor ketenpartners – wil bijdragen aan het terugdringen van oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en het bevorderen van een eerlijke loonbetaling. Echter, zeker zolang niet duidelijk is of, waar en hoe vaak zich misstanden rond loonbetaling in de keten voordoen, wordt het als belastend ervaren dat de regelgeving ook geldt voor alle (bonafide) partijen in alle sectoren. Hoewel het nemen van maatregelen niet verplicht is hebben organisaties soms wel het gevoel dat ze iets

moeten doen (ook om in aanmerking te komen voor niet verwijtbaarheid). Maatregelen – zeker het uitvoeren van en meewerken aan controles – kosten hen (veel) tijd en geld.

Een ander veel genoemd knelpunt is dat de regelgeving rond ketenaansprakelijkheid als onduidelijk wordt ervaren. Het is volgens veel respondenten niet helder wanneer je als organisatie ‘voldoende’ hebt gedaan om onderbetaling te voorkomen en/of hoe je zonder ‘nadere bevoegdheden’ je verantwoordelijkheden rond ketenaansprakelijkheid in de praktijk kan oppakken. Verschillende organisaties voelen zich beperkt in hun mogelijkheden, omdat ze een ‘botsing’ ervaren tussen de regelgeving rond ketenaansprakelijkheid en andere wetgeving (bijvoorbeeld de privacywetgeving en de Aanbestedingswet). Eveneens is onduidelijk in hoeverre ketenaansprakelijkheid ook gaat opleveren wat met de maatregel wordt beoogd. Respondenten vragen zich af of onderbetaalde werknemers daadwerkelijk de moed en energie zullen hebben om zich te melden en de ‘trap’ richting hogere schakels te beklimmen en hoe haalbaar dit is in ketens met een veelheid aan opdrachtgevers. Zeker in het transport ervaren ze wel de lasten, maar nog niet de lusten (eerlijke concurrentie) van de maatregel.

### **5.3 Impact op gedrag in keten**

Bij het bepalen van de impact van ketenaansprakelijkheid voor loon op het gedrag in de keten is binnen het onderzoek vooral gekeken naar de mate waarin organisaties maatregelen hebben getroffen. Om een succesvol beroep op niet-verwijtbaarheid te kunnen doen moeten organisaties immers kunnen aantonen dat ze voldoende hebben gedaan om onderbetaling te voorkomen (preventieve maatregel) en/of te komen tot een passende oplossing bij een concrete klacht (correctieve maatregel).

Het vooraf (in het offertetraject) ‘screenen’ van (potentiële) opdrachtnemers is een maatregel die breed wordt opgepakt (77%). Veelal beperkt die screening zich tot het verzamelen van meer algemene gegevens over het bedrijf (zoals inschrijving bij de Kamer van Koophandel) en is deze gegevensverzameling niet direct ingegeven door de invoering van ketenaansprakelijkheid. Een kleiner deel gaat verder. Zij verzamelen ook specifiek informatie over hoe opdrachtgevers omgaan met arbeidsvoorwaarden zoals loonbetaling (31%), en/of brengen de ketens waarin zij werken beter in kaart (32%). Al met al stelt 29% van de geraadpleegde organisaties dat de offerteprocedure echt naar aanleiding van de invoering van ketenaansprakelijkheid voor loon is aangepast en gaan ze (nog) bewuster om met de selectie van kandidaten.

Van de geraadpleegde organisaties kiest 47% – naast informatieverzameling – ook voor het vastleggen van afspraken met hun opdrachtnemers in contracten. Dit percentage is vrijwel gelijk voor zowel de hoofdopdrachtgevers als de partijen midden in de keten. De contractuele maatregelen beperken zich in veel organisaties tot de drie ‘kernbepalingen’, die vereisen dat de opdrachtnemer de geldende wet- en regelgeving (rondom loonbetaling) naleeft, arbeidsvoorwaardelijke afspraken op inzichtelijke wijze vastlegt en (indien gevraagd) meewerkt aan audits/controles of loonvalidatie. Bijna de helft van de groep respondenten die contractuele maatregelen treft (47%) legt deze bepalingen via een kettingbeding op aan schakels lager in de keten. Andere, aanvullende bepalingen worden in mindere mate opgenomen in contracten. Zo is de eis om te beschikken over een keurmerk/certificaat veelal sector gebonden (met name in het transport) of afhankelijk van het type opdrachtnemer (bijvoorbeeld vooral opgelegd aan uitzendbureaus).

De overheid is de sector waar relatief gezien de meeste organisaties contractuele maatregelen treffen (67%). Dit is niet altijd het directe gevolg van ketenaansprakelijkheid.

Veel overheidsorganisaties hadden vanuit andere overwegingen/wetgeving al dergelijke contractuele maatregelen

De contractuele bepalingen zijn tot op heden vaak vooral een papieren formaliteit. Opdrachtgevers gaan meestal nog niet zo ver dat ze de naleving van dergelijke afspraken ook daadwerkelijk controleren. Een kwart van de geraadpleegde organisaties voert naar eigen zeggen weleens controles uit, een beperkt deel daarvan (33%) doet dit op regelmatige basis en bij elke opdrachtnemer. De controles hebben vooral een administratief karakter (controle documenten en loonvalidatie).

Onbekendheid met ketenaansprakelijkheid en de manier waarop ze vorm kunnen en mogen geven aan de controles (bijvoorbeeld met het oog op de privacywet) speelt een rol bij het beperkte aantal controles. Een veel vaker gehoord argument is echter dat organisaties het uitvoeren van controles niet nodig vinden. Ze schatten de kans op onderbetaling in hun keten laag in (overheid, metaal en techniek), werken altijd met dezelfde bekende en vertrouwde partijen (landbouw en bouw) of gecertificeerde bedrijven (transport) en/of hebben nog nooit klachten over onderbetaling gehad (alle sectoren). Het past ook in het beeld dat organisaties vooral vanuit defensieve overwegingen (risico's aansprakelijkheid en imagoschade minimaliseren) tot maatregelen besluiten. Ze willen zich vooral met contractuele maatregelen juridisch indekken. Het echt toezien op een juiste loonbetaling om zo misstanden rond loonbetaling actief uit te bannen, is tot op heden maar in beperkte mate een beweegreden.

Naast de hierboven genoemde preventieve maatregelen kunnen opdrachtgevers ook correctieve maatregelen treffen. Doordat vrijwel geen van de geraadpleegde organisaties naar eigen zeggen te maken heeft gehad met een concrete klacht over onderbetaling, is het lastig een helder beeld te schetsen hoe opdrachtgevers in een dergelijk geval zouden optreden. Het in contact treden met en informatie verzamelen bij de werkgever van de betreffende werknemer is naar verwachting vaak de eerste stap die organisaties zetten.

#### **5.4 Impact op de samenstelling van ketens**

De resultaten van dit onderzoek laten zien dat ketenaansprakelijkheid voor loon tot op heden maar in zeer beperkte mate invloed heeft gehad op de samenstelling van ketens. Slechts een kleine groep (10% van de geraadpleegde organisaties) heeft naar aanleiding van de invoering van ketenaansprakelijkheid de noodzaak gezien om het aantal opdrachtnemers en/of schakels binnen de keten te verminderen. Een kleiner aantal partijen heeft in hun ogen als voordeel dat de keten overzichtelijker en beter te controleren wordt en dat daarmee ook de (administratieve) belasting van de organisatie wordt beperkt. Vermindering van het aantal schakels wordt gerealiseerd door opdrachtnemers beperkingen op te leggen wat betreft het verder uitbesteden van werk aan derden.

Ketenaansprakelijkheid is niet van toepassing wanneer er een beroep wordt gedaan op zzp'ers. De inzet van zzp'ers is door de invoering van ketenaansprakelijkheid voor organisaties echter niet aantrekkelijker geworden. Mede door de lastige wetgeving rondom de inzet van zzp'ers heeft vrijwel geen enkele organisatie het inzetten van zzp'ers als mogelijkheid overwogen om zo de kans op aansprakelijkheidsstelling in het kader van ketenaansprakelijkheid te verminderen.





## **Bijlage I    Praktijkvoorbeelden**



## Provincie Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland is een opdrachtgever voor bedrijven die werkzaam zijn in de grond-, weg- en waterbouw. In het kader van de ketenaansprakelijkheid voor loon heeft de provincie bestaande maatregelen aangescherpt én aanvullende maatregelen genomen om onderbetaling van loon te voorkomen. Als overheidsinstantie zien zij het als een belangrijke taak om misstanden rondom loonbetalingen zoveel mogelijk uit te bannen en werknemers tegen mogelijke onderbetaling te beschermen. Om hier op een zo efficiënt mogelijke wijze aan bij te dragen is gekozen voor een sterk preventieve aanpak.

### *Belang van een gezonde keten*

Buiten het minimaliseren van de risico's van aansprakelijkheid kent de provincie Zuid-Holland nog andere, zwaarwegende, redenen om maatregelen te nemen in het kader van de ketenaansprakelijkheid voor loon. Volgens strategisch inkoopadviseur Johan Remijnse heeft de provincie als overheidsinstantie en als hoofdopdrachtgever een voorbeeldfunctie in de keten. Daarnaast is het stimuleren van een juiste naleving van de arbeidsvoorwaarden ook een stuk kwaliteitsbescherming. Voor de provincie is het ook daarom van groot belang om te werken met uitsluitend bonafide partijen.

### *Inzetten op het voortraject*

De provincie Zuid-Holland werkt jaarlijks met een groot aantal partijen aan een groot aantal opdrachten. Daarom is het belangrijk om vooral in te zetten op efficiënte maatregelen in het voortraject om onderbetaling van loon te voorkomen. Het inwinnen van relevante informatie over potentiële opdrachtnemers is hierbij van wezenlijk belang. De provincie controleert of partijen zijn ingeschreven bij de KvK en ook worden referenties en mogelijke inspectiegegevens opgevraagd. Verder dienen de potentiële opdrachtnemers van tevoren inzicht te geven in welke partijen zij van plan zijn in te schakelen bij de uitvoering van de opdracht. Over deze bedrijven kan dan verderop in de keten diezelfde informatie ingewonnen worden.

### *Het toetsen van informatie als risicoanalyse*

Om op gedegen wijze een risicoanalyse uit te kunnen voeren is een uitvoerig 'gradings-instrument' beschikbaar. Dit instrument richt zich specifiek op de bedrijfsvoering en de samenwerkingsverbanden. Het geeft een beeld van compliance met de wet- en regelgeving in het kader van de arbeidsvoorwaarden, zoals uitbetaling van loon, maar het is geen garantie. Het scan-instrument geeft op basis van de openbare informatie over de bedrijven die voorhanden is, een beeld van de bedrijfsvoering. Het is aan de opdrachtgever zelf om in te schattingen waar eventuele risico's liggen, daar waar het gaat om het naleven van de loonvoorschriften. Zo wordt door de provincie bijvoorbeeld goed gekeken naar de looncomponent in de prijsstelling en worden de zakelijke relaties van de potentiële opdrachtnemers in kaart gebracht. Door middel van het scan-instrument wordt stapsgewijs een aantal punten op basis van de opgevraagde informatie gewaardeerd. Via deze weg wordt een goed inzicht verkregen in de mogelijke risico's van onderbetaling bij de potentiële opdrachtnemers.

### *Het probleem van Europees aanbesteden*

Johan Remijnse is van mening is dat aansprakelijkheid voor de juiste omgang met loonbetaling binnen de keten bij zou kunnen dragen aan gezondere ketens. Tegelijkertijd stelt hij dat er soms sprake is van tegenstrijdigheden met andere wet- en regelgeving, waardoor het zoeken is naar mogelijkheden om maatregelen te treffen in het kader van de ketenaansprakelijkheid voor loon. Dit speelt vooral bij grote projecten waarbij een Europees aanbestedingsproces plaatsvindt. Terwijl de Europese aanbestedingswet een beperking van administratieve lasten voor de ondernemer nastreeft door de toetsing op de bedrijfsvoering van onderaannemers zo beperkt mogelijk te houden lijkt, volgens Johan Remijnse, de ketenaansprakelijkheid voor loon juist bijna aan te sturen op het tegenovergestelde hiervan. Deze wetten bijten elkaar dus op belangrijke punten, omdat het actief doorvoeren van veranderingen en het stellen van voorwaarden aan het aantal partijen en schakels in de keten in het kader van de ketenaansprakelijkheid voor loon in strijd is met de regels voor Europese aanbesteding.

### *Contractuele eisen uitbetaling van loon*

Naast het inwinnen van informatie over de bedrijven die mogelijk in de keten komen te werken, stelt de provincie Zuid-Holland concrete eisen aan potentiële opdrachtnemers wat betreft de correcte uitbetaling van loon. Zo dienen uitzendbureaus te beschikken over een SNA-keurmerk en dienen deze potentiële opdrachtnemers in te stemmen met de toepassing van de cao provincies. Op die manier worden conflicten over welke cao van toepassing is grotendeels vermeden en zijn de loonvoorschriften transparant. Meer eisen worden gesteld in de daadwerkelijke overeenkomsten tot opdracht, waarin onder meer is vastgelegd dat bedrijven dienen mee te werken aan eventuele controles, audits of loonvalidatie. Dit naast de algemene voorwaarde dat de opgelegde cao-bepalingen nageleefd dienen te worden en dat uitzendbureaus over een SNA-keurmerk behoren te beschikken.

### *Extra controle binnen onstuimige sectoren*

De provincie Zuid-Holland is dus structureel op zoek naar manieren om risico's op onderbetaling zoveel mogelijk uit te sluiten. Ondanks de voorzorgsmaatregelen die tijdens het voortraject worden genomen, blijven risico's echter altijd aanwezig. Johan Remijnse stelt dat het een onmogelijke opgave is om alle risico's uit te sluiten door toezicht te houden op alle opdrachtnemers. Hij meent dat het wel van belang is om zoveel mogelijk controle te houden op bedrijven binnen de onstuimige sectoren, waaronder bijvoorbeeld de bouw en de schoonmaakbranche. Bedrijven die zich binnen zo'n onstuimige sector bevinden en als mogelijke risicofactor worden beschouwd, krijgen daarom te maken met steekproefsgewijze controles. Bijvoorbeeld een bibob-toets. De bibob-toets beperkt zich tot de ICT, bouw en milieusector. Deze controles betreffen een volledige audit van een grote hoeveelheid informatie. Zo wordt bij een dergelijk audit de informatie die vooraf is verzameld nog extra gecontroleerd. Daarnaast wordt een extra risicoanalyse uitgevoerd bij de onder-leveranciers. Na de aanbesteding kan vanuit de contracten het contractmanagement worden doorgelicht middels een audit en wordt een prestatiemeting gedaan die tevens een evaluatie van de relatie met de werknemers omvat. Met deze evaluatie wordt beoogd om in beeld te brengen hoe de opdrachtnemer presteert wat betreft de naleving van arbeidsvoorwaarden. Het is echter ondoenlijk voor de provincie om deze

controles zelf uit te voeren. Daarom worden de controles uitgevoerd door het bedrijf Graydon Nederland, een bedrijf dat zich onder meer richt op het screenen van potentiële ketenpartijen op het gebied van 'risk and compliance'.

### *Correctieve maatregelen*

De provincie heeft zelf nog niet te maken gehad met een klacht over onderbetaling bij opdrachtnemers of lagere ketenonderdelen waarbij een beroep is gedaan op de ketenaansprakelijkheid voor loon. Mocht dit in de toekomst, ondanks de genomen maatregelen, toch een keer voorkomen, dan zal de provincie passende correctieve maatregelen treffen. Zo kan in het ergste geval een boete opgelegd worden, of kan het contract worden ontbonden. De provincie kiest er echter voor om in het nog hypothetische geval zoveel mogelijk met de betreffende werkgever in gesprek te gaan om gezamenlijk tot een oplossing te komen. Door mogelijke gevallen van onderbetaling in overleg met de opdrachtnemer zo snel mogelijk te corrigeren, treedt de provincie Zuid-Holland zo efficiënt mogelijk op bij problemen in de keten rondom de loonbetaling.

### **Met dank aan:**

Johan Remijnse, strategisch inkoopadviseur bij de provincie Zuid-Holland

## Rijkswaterstaat: Als hoofdopdrachtgever grip op de keten

Rijkswaterstaat staat als hoofdopdrachtgever van grote bouw- en onderhoudsprojecten altijd geheel boven aan in de keten. Deze ‘toppositie’ maakt het lastig om goed zicht te krijgen op de opdrachtketen, die opdrachtnemers voortschrijdend inrichten tijdens de meerjarige uitvoeringsperiode. Bovendien hebben ze als overheidsorganisatie door de Aanbestedingswet maar in beperkte mate ‘vrijheid’ bij de keuze van hun directe opdrachtnemers. Toch ziet de organisatie dit niet als belemmering bij het nemen van hun verantwoordelijkheid rond de Wet aanpak schijnconstructies (Was) en ketenaansprakelijkheid voor loon. Ze hebben mogelijkheden gezien om randvoorwaarden te scheppen om te komen tot een gezonde keten.

Het onderzoek naar Ketenaansprakelijkheid maakt duidelijk dat veel overheidsorganisaties ‘worstelen’ met hun verantwoordelijkheid op het gebied van ketenaansprakelijkheid voor loon. Deze botst in hun ogen met andere regelgeving, bijvoorbeeld de privacywetgeving en in het bijzonder de Aanbestedingswet. Rijkswaterstaat herkent deze knelpunten. De organisatie wijst erop dat selecteren van partijen – op basis van de manier waarop ze omgaan met arbeidsvoorwaarden – door de aanbestedingsregels (vrijwel) niet mogelijk is. Ook is het volgens Rijkswaterstaat lastig om met ketenaansprakelijkheid wel extra verantwoordelijkheden, maar geen extra bevoegdheden te hebben gekregen. Het houden van toezicht op de keten is daardoor wat lastig. Toch heeft Rijkswaterstaat gekeken wat ze – uitgaande van hun eigen en andermans bevoegdheden – nog wel konden doen om een eerlijke loonbetaling binnen de keten te bevorderen. Ze hebben hiertoe verschillende maatregelen getroffen. De aanpak van Rijkswaterstaat bestaat uit drie – deels samenhangende – onderdelen, namelijk het:

- treffen van preventieve maatregelen;
- instellen/versterken van de signaalfunctie;
- creëren van een vangnet in geval van misstanden.

### *Preventieve, contractuele maatregelen*

Het treffen van preventieve maatregelen geeft Rijkswaterstaat vorm door het formuleren van contractbepalingen die standaard in contractmodellen zijn verwerkt. Het gaat om arbeidsvoorwaardelijke bepalingen die deels specifiek gericht zijn op loontarieven en -betaling. Een deel van deze bepalingen is heel ‘herkenbaar’, in de zin dat ze vrij breed door organisaties worden toegepast in het kader van ketenaansprakelijkheid. Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat de opdrachtnemer zich houdt aan de geldende wet- en regelgeving, dat ze arbeidsvoorwaardelijke afspraken op een inzichtelijke wijze vastleggen en dat ze desgevraagd meewerken aan alle onderzoeken door opdrachtgever en bevoegde instanties (waaronder controles, toetsen, audits en loonvalidaties). Op een aantal punten gaan de bepalingen van Rijkswaterstaat echter verder, bijvoorbeeld rond het kettingbeding. Niet alleen dient de opdrachtnemer de contractbepalingen onverkort op te leggen aan alle partijen waar zij contracten aangaat in het kader van de betreffende overeenkomst. De doorgeefverplichting geldt op hun beurt ook weer voor die onderaannemers. Zo moeten de afspraken ook de schakels dieper in de keten bereiken. Verder bevatten de contractuele bepalingen duidelijke richtlijnen omtrent de procedure die gevolgd zal/dient te worden wanneer er signalen zijn over onderbetaling.

### *Tijdig signaleren van misstanden*

Een tweede onderdeel van de aanpak van Rijkswaterstaat betreft het instellen van en versterken van een zogenaamde 'signaalfunctie'. Ze hebben binnen hun eigen bevoegdheden gezocht naar maatregelen om signalen over onderbetaling sneller en beter te ontvangen. Daartoe hebben ze onder andere contact gezocht met de FNV met het verzoek om via hen signalen over onderbetaling af te tappen. Daarnaast wilden ze op het niveau van elk afzonderlijk project een signaalfunctie kunnen 'inbouwen'.

Dat laatste hebben ze gedaan door een drietal bindende afspraken op de nemen in de contractmodellen. Een eerste contractuele bepaling betreft een informatieverplichting. De opdrachtnemer is verplicht om bij het in de arm nemen van 'derden', vooraf bij vakbonden en bevoegde instanties (zoals Inspectie SZW en de Belastingdienst) te informeren of zij weet hebben van (mogelijke) onderbetaling door deze partijen. Een tweede bepaling moet meer mogelijkheden bieden voor onderzoek en stelt dat de opdrachtnemer de vakbonden desgevraagd toegang verleent tot alle locaties waar in het kader van de overeenkomst wordt gewerkt. Hierbij geldt wel de nadrukkelijke voorwaarde dat het alleen opgaat voor bezoeken die de vakbond wil uitvoeren om zicht te krijgen op de loonbetaling van werknemers. Met een derde contractuele bepaling neemt Rijkswaterstaat als het ware een 'voorschot op de toekomst'. Het gaat om de bepaling dat de opdrachtnemer een kopie van de Bouw ID-pas aan Rijkswaterstaat overlegt. Met de Bouw ID-pas zou het toezicht op de bouwplaats en daarmee vroegtijdige signalering van knelpunten in het kader van de Was verbeterd moeten worden. Tot op heden is het echter nog niet gelukt om een neutraal systeem voor de Bouw ID-pas breed in te voeren.

### *Vangnet in geval van misstanden*

Een laatste maatregel betreft het creëren van een vangnet om goed op te kunnen treden in geval van misstanden. Door het ontbreken van eigen bevoegdheden – bijvoorbeeld rond het toezicht op het naleven van de cao - hebben ze contact gezocht met partijen die de benodigde bevoegdheden wel hebben. Zo zijn onder andere contacten gelegd met de Belastingdienst en de Inspectie SZW. Rijkswaterstaat beoogt deze 'vangnetrelaties' indien nodig in te schakelen, bijvoorbeeld voor het uitvoeren van controles/loonvalidaties om te toetsen of signalen over onderbetaling kloppen.

### *Pilot audit rond het uitvoeren van toetsen op de Was*

Rijkswaterstaat voert tot op heden zelf nog geen audits uit om (preventief) te bezien of hun opdrachtnemers de contractuele arbeidsvoorwaardelijke bepalingen naleven. Dit zijn ze naar de toekomst toe wel van plan. Ze voeren momenteel een pilot audit uit. Daarin onderzoeken ze of toetsen in het kader van ketenaansprakelijkheid onderdeel kunnen maken van de systeemgerichte contractbeheersing (SCB). Met behulp van SCB voert Rijkswaterstaat periodiek bij opdrachtnemers audits uit, waarbij de contractbeheersing risico gestuurd en per project wordt vormgegeven met behulp van verschillende soorten toetsen. Tijdens deze audits kan wellicht meteen worden getoetst of opdrachtnemers daadwerkelijk maatregelen hebben getroffen rond ketenaansprakelijkheid. Dit kost relatief weinig 'extra' moeite, maar geeft wel waardevol inzicht in de keten. De pilot moet uitwijzen hoe de audits het beste kunnen worden vormgegeven. De audits zijn op termijn ook belangrijk om zicht te krijgen op de effectiviteit van de contractbepalingen.

### *Samenwerking met het Rijksvastgoedbedrijf*

De pilot audit die Rijkswaterstaat uitvoert staat niet op zichzelf. Rijkswaterstaat trekt hierin samen op met het Rijksvastgoedbedrijf. Beide organisaties beogen elk een pilot audit uit

te voeren. Voorts hebben Rijkswaterstaat en Rijksvastgoedbedrijf samen een gespreksronde gehouden met een aantal opdrachtnemers. Deze gespreksronde wordt vervolgd door een discussiemiddag met alle betrokkenen. Zo bevorderen zij kennisdeling en gezamenlijk inzicht in kansen en risico's van het handelen van partijen in de opdrachtketen.

#### *Verankering in eigen organisatie*

Rijkswaterstaat is een grote organisatie. Het is noodzakelijk dat alle inkopers en contractmanagers bekend zijn met de materie rond ketenaansprakelijkheid en dat ze de door Rijkswaterstaat getroffen maatregelen ook daadwerkelijk toepassen in de contracten. Vandaar dat gewerkt is aan de borging en verspreiding van de kennis binnen de organisatie. Zo is een zogenaamd 'implementatieteam' ingesteld. Dit team heeft de functie van kenniscentrum en vraagbaak. Kennis is beschikbaar gesteld op intranet, zoals de modelcontracten en een artikelsgewijze toelichting. Verder is een Webinar gehouden, is het Implementatieteam beschikbaar voor advies ingeval vragen over de Was ontstaan tijdens inlichtingen van aanbestedingen. Het Implementatieteam heeft voorts alle externe contacten met stakeholders in dit dossier, en heeft ook de samenwerking met het Rijksvastgoedbedrijf vormgegeven, onder andere rond de pilot audit. Dusdoende haalt het Implementatieteam alle beschikbare inzichten naar binnen, waardoor een gestructureerde doorontwikkeling van dit dossier wordt bevorderd.

#### **Met dank aan:**

Bert-Jan Jonker: Senior Adviseur/Specialist grote projecten en onderhoud Inkoop GWW  
Rijkswaterstaat



## Met structurele controle zicht op de keten

Als een van de grotere bouwbedrijven probeert het bouwconcern uit dit praktijkvoorbeeld verantwoordelijkheid te dragen voor het imago van de bouwsector. Ook in het kader van de ketenaansprakelijkheid voor loon hebben zij het voortouw genomen in het nemen van maatregelen om onderbetaling in de bouwsector te voorkomen. In het kader van de Wet aanpak schijnconstructies heeft het bedrijf dan ook een uitgebreide Was-procedure ingevoerd. Deze procedure bestaat onder meer uit zogenaamde 'poortcontroles' op de bouwplaats zelf en uit een uitgebreide loonvalidatie die regelmatig door dit bedrijf zelf wordt uitgevoerd. Met deze maatregelen worden strenge eisen aan de opdrachtnemers gesteld.

### *Een beoogde voorbeeldwerking*

Als een van de grote bouwbedrijven opereert het bedrijf vaak als de hoofdaannemer of opdrachtgever binnen een keten. Door de marktpositie van het bouwconcern hechten zij belang aan het leveren van een bijdrage aan de verbetering van het imago van de bouwsector. Zo probeert het bedrijf om – in samenspraak met twee andere grote bouwbedrijven – via Bouwend Nederland een zogenaamde bouwplaats ID ingevoerd te krijgen die de controle op correcte loonbetaling van werknemers moet versimpelen en versterken, middels digitale registratie. Vooralsnog is deze bouwplaats ID niet ingevoerd en probeert het bedrijf door zelf maatregelen te nemen vooral het goede voorbeeld voor de bouwsector zijn. Dit uit zich niet alleen in het aantal maatregelen, maar ook met name in het gewicht van de maatregelen. Over deze maatregelen wordt gesteld dat de informatie die het bedrijf opvraagt en de controles die worden uitgevoerd de nodige lasten met zich meebrengen, vooral voor de onderaannemers die te maken krijgen met de verplichting om de nodige hoeveelheid informatie aan te leveren. Toch hopen zij dat de maatregelen, ondanks de, soms zware, lasten die dit met zich meebrengt, ook door andere bedrijven worden opgepakt. Hiermee beoogt het bedrijf bij te dragen aan een beter imago van de bouwsector.

### *Ontwikkelingen binnen de bouwsector*

Door het bedrijf wordt opgemerkt dat de bouwsector aan steeds strengere en complexere regelgeving onderhevig is. Zo stellen opdrachtgevers van het bouwconcern, waaronder bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, steeds vaker contractuele eisen rondom loonbetaling. Ook krijgt het bedrijf incidenteel te maken met controles. Deze controles houden echter vaak niet veel meer in dan steekproefsgewijze opvraag van een bewijs van loonbetaling. De respondent meent echter dat dit niet voldoende is. Om daadwerkelijk mee te kunnen bewegen met de ontwikkeling dat meer verwacht wordt van bouwbedrijven op het gebied van verantwoord ondernemen, zullen uiteindelijk ook de opdrachtgevers binnen de overheidssector zich actiever op moeten stellen. De nog opgemerkte passieve houding van opdrachtgevers heeft ervoor gezorgd dat het bedrijf samen met twee andere grote bouwbedrijven initiatieven ontplooit in het kader van de ketenaansprakelijkheid voor loon. Op deze manier beogen zij een ontwikkeling in de bouwsector teweeg te brengen die blijvend juiste loonbetaling zal stimuleren.

### *De kracht van de offerteprocedure*

Het bouwbedrijf krijgt dus te maken met eisen van opdrachtgevers, maar fungeert zelf ook vaak als opdrachtgever. De offerteprocedure wordt door het bedrijf zo veel mogelijk benut om misstanden rondom loonbetaling al zoveel mogelijk te voorkomen. Het bedrijf vraagt om een grote mate van openheid bij de offerende bedrijven. De offerteprocedure wordt hierdoor ook ingezet als risicoanalyse, waarbij aan de hand van gerichte informatieverzameling een inschatting gemaakt kan worden van de wijze waarop de opdrachtnemer omgaat met de loonvoorschriften. Verder dienen opdrachtnemers toestemming te vragen voordat zij inlenersovereenkomsten met uitzendbureaus sluiten.

Buiten de inzet als risicoanalyse wordt de offerteprocedure ook gebruikt voor het overleggen van een aantal kwaliteitseisen met betrekking tot de loonbetaling. Partijen die offreren dienen akkoord te gaan met de inkoopvoorwaarden van het bedrijf. Hier staat onder andere in dat (potentiële) opdrachtnemers dienen te verklaren dat zij bereid zijn om poortformulieren te verschaffen op het moment dat een werknemer de bouwplaats betreedt. Ook moeten zij bereid zijn inzage te verschaffen in de loonadministratie en mee te werken aan grondige audits van de gehele loonadministratie. Door al tijdens de offerteprocedure gericht aandacht te besteden aan de omgang met de geldende loonbepalingen, zijn potentiële opdrachtnemers zich meer gaan onderscheiden op het punt van correcte loonbetaling. Ook werkt de offerteprocedure nu als een 'filter' waarbij alleen de bedrijven overblijven die kunnen en willen voldoen aan de eisen die door het bouwconcern worden gesteld.

### *Met structurele controle zicht op de keten*

Omdat het bedrijf aan veel grote projecten werkt, met veel verschillende partijen, is het zaak om zo goed mogelijk zicht te houden op de keten. Structurele en efficiënte controles spelen hier een belangrijke rol in. Een van de centrale manieren waarop het bedrijf controle uitoefent is via poortformulieren. Op deze formulieren moeten werknemers van opdrachtnemers persoonsgegevens en arbeidsgegevens invullen als zij de bouwplaats betreden. Hiermee wordt duidelijk in kaart gebracht wie wanneer de bouwplaats betreedt, in wat voor dienstverband en voor welk bedrijf met welke toepasselijke cao. Deze informatie wordt meegenomen bij de loonaudits, om een duidelijk beeld te krijgen over hoe de bedrijven omgaan met de loonvoorschriften.

Naast de poortcontroles, voert het bedrijf dus ook uitgebreide steekproefsgewijze loonaudits uit. Daarbij wordt naast de poortformulieren, een flink aantal bewijsstukken opgevraagd, zoals schriftelijke arbeidsovereenkomsten, manurenstaten, functieprofielen, ingehouden premies, afschriften van betaalbaarstelling, afschriften van uitbetaling, periodieke loonstroken en de pensioengegevens van werknemers. Bij controles van grote bedrijven wordt het bouwbedrijf ondersteund door het bedrijf VRO Certification. Dit bedrijf voert onder meer inspecties uit om te kijken of bedrijven voldoen aan de verplichtingen die de opdrachtgever stelt in het kader van de Was.

Hoewel het bouwconcern dus veel controle uitoefent op haar ketenpartners als het gaat over loonbetaling, vallen de administratieve lasten mee. Deze zijn vermoedelijk een stuk zwaarder voor de onderaannemers die het bouwbedrijf in de nodige stukken dient te

voorzien. Door de grote hoeveelheid informatie die het bedrijf van de potentiële opdrachtnemers verwacht, valt een deel van de partijen al af gedurende het offerteproces. Dit hoeven overigens niet alleen potentieel malafide bedrijven te zijn, maar ook bedrijven die de administratieve lasten of kosten niet of zeer moeilijk kunnen of willen dragen.

### *Streng optreden tegen schijnconstructies*

Het bouwconcern heeft in het verleden zelf te maken gehad met een opdrachtnemer die een schijnconstructie had opgetuigd. Het uitzendbureau in kwestie bracht te hoge huisvestingskosten in rekening, welke werden ingehouden op het loon van de uitzendkrachten. Het bedrijf en de gemeente die als hoofdopdrachtgever optrad zijn hierop aangesproken en hebben uiteindelijk beiden de helft van de nabetaling voor hun rekening genomen. Met deze ervaring in het geheugen is het voor het bedrijf dan ook zaak om samen met de sector streng op te treden tegen dergelijke constructies.

## De lasten van een middenpartij

Het benaderde bedrijf uit dit praktijkvoorbeeld specialiseert zich in duurzame en energiebesparende oplossingen voor woningen. Zo installeren en onderhouden zij cv-ketels, slimme thermostaten en zonnepanelen. Als middelgrote partij bevindt het bedrijf zich doorgaans midden in de (bouw)keten. Door de positie midden in de keten heeft de inwerkingtreding van de ketenaansprakelijkheid voor loon voor het bedrijf een dubbele werking. Enerzijds krijgen zij vanuit grote opdrachtgevers te maken met controlemaatregelen en contractuele bepalingen. Anderzijds dient het installatiebedrijf zelf te zorgen voor maatregelen richting haar eigen opdrachtnemers om risico's op onderbetaling te minimaliseren. In het kader daarvan is het bedrijf uitzendbureaus strenger gaan controleren op de toepassing en naleving van de cao.

### *Eisen van grote opdrachtgevers*

Het installatiebedrijf wordt vaak ingeschakeld door overheidsorganisaties en grote bouwbedrijven. Naast het minimaliseren van de risico's op onderbetaling, zijn de eisen van deze opdrachtgevers een hoofdreden geweest om extra maatregelen te nemen in het kader van de ketenaansprakelijkheid voor loon. Zo krijgt het bedrijf te maken met een aantal contractuele eisen rondom de ketenaansprakelijkheid voor loon, waaronder de eis om medewerking te verlenen bij de vierjaarlijkse controles. Deze contractuele bepalingen worden in een kettingbeding opgenomen. Dit betekent dat de door de (hoofd)opdrachtgever gestelde verplichtingen 'dorgelegd' dienen te worden naar de opvolgende partijen binnen de keten. Omdat het bedrijf vaak als aannemer onder de hoofdaannemer werkt, is het zaak om de opgelegde verplichtingen door te laten werken in de keten. Het installatiebedrijf is zelf dan ook actief maatregelen gaan nemen in het kader van de ketenaansprakelijkheid voor loon.

### *Maatregelen in het voortraject*

Om te beginnen heeft het bedrijf een aantal maatregelen getroffen in het voortraject om het risico op samenwerking met bedrijven die hun loonbetaling niet goed op orde hebben drastisch te verminderen. In de eerste plaats wordt informatie ingewonnen over potentiële opdrachtnemers én hun onder-opdrachtnemers. Naast de meer algemene informatie, zoals de inschrijving bij de KvK, wordt ook gevraagd om referenties en keurmerken die zich specifiek richten op hoe de potentiële (onder-)opdrachtnemers omgaan met naleving van de arbeidsvoorwaarden, zoals het SNA-keurmerk bij uitzendbureaus. Het installatiebedrijf verkrijgt zicht op de gehele keten door aan (potentiële) opdrachtnemers te vragen aan te geven welke partijen zij zullen inschakelen bij de uitvoering van de opdracht. Op deze wijze kan een risico-inschatting met het oog op het voorkomen van onderbetaling over de gehele keten worden uitgevoerd.

Ook in het offertetraject tracht het bedrijf risico's op onderbetaling zo veel mogelijk te minimaliseren. Zo wordt extra goed gekeken naar de prijs van potentiële opdrachtnemers. Een prijs die enkel conform de marktwerking is opgesteld, is niet voldoende. De prijsstelling hoort ook aan te sluiten bij wat verwacht mag worden van een bedrijf dat correct omgaat met de loonbetalingen. Volgens de respondent draagt een dergelijke omgang met de prijs-

stelling uiteindelijk ook bij aan de kwaliteit. Verder worden bij de beoordeling van offertes ook de eisen meegewogen die opdrachtgevers middels kettingbeding hebben opgelegd. Zo dienen partijen documenten te kunnen overleggen waaruit blijkt dat zij voldoen aan eisen rondom de loonbetaling, zoals betalingsbewijzen. Door in het voortraject al gericht aandacht te schenken aan de correcte omgang met de geldende loonvoorschriften, wordt een soort 'filterwerking' beoogd, waarbij enkel bonafide partijen overblijven.

#### *Extra controle bij uitzendbureaus*

In het verleden is bij het installatiebedrijf weleens beklag gedaan over onderbetaling door een uitzendkracht. Deze klacht had betrekking op toeslagen die niet juist uitbetaald zouden worden, omdat een verkeerde cao was toegepast. Het bedrijf heeft in deze situatie zelf verantwoordelijkheid genomen en een nabetaling gedaan om een lang en slepend traject te voorkomen. Om dergelijke situaties in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen stellen zij nu aanvullende eisen aan uitzendbureaus. Zo moeten de uitzendbureaus waarmee het bedrijf in zee gaat, beschikken over het keurmerk van Stichting Normering Arbeid (SNA). Als een uitzendbureau dit keurmerk niet heeft, wordt er voor gekozen om niet tot samenwerking over te gaan. Mede naar aanleiding van de klacht waar het bedrijf mee te maken heeft gehad, voert het bedrijf bij uitzendbureaus ook steekproefsgewijze controles uit. Bij deze controles wordt een loonvalidatie en een extra cao-check uitgevoerd. Met deze controle wordt beoogd toekomstige klachten over de toepassing van een onjuiste cao te voorkomen. Mochten er onverhoopt toch klachten komen over onderbetaling bij een opdrachtnemer, dan zal geprobeerd worden dit zoveel mogelijk samen met de opdrachtnemer op te lossen.

#### *Dubbele lasten als middenpartij*

Door de eisen die door opdrachtgevers gesteld worden in het kader van de ketenaansprakelijkheid voor loon krijgt het installatiebedrijf te maken met administratieve lasten. Het zijn echter niet alleen de maatregelen die daaruit voortvloeien zelf die een zware (administratieve) last veroorzaken voor het bedrijf. De respondent stelt zich op het punt dat het bedrijf te maken heeft met een dubbele aansprakelijkheid. Aan de ene kant kan het bedrijf aansprakelijk gesteld worden voor onjuiste loonbetaling bij hun opdrachtnemers en aan de andere kant stellen de opdrachtgevers contractueel vast dat indien zij aansprakelijk worden gesteld, de kosten hiervan weer op het installatiebedrijf verhaald zullen worden. Hoewel de lasten in het kader van de ketenaansprakelijkheid voor loon voor middenpartijen in de keten dus blijken toe te nemen, stelt de respondent dat opdrachtgevers niet bereid lijken om daarmee ook een hogere prijs te betalen voor het geleverde werk.

Om de (administratieve) lasten en de risico's verder zoveel mogelijk te beperken, heeft het bedrijf getracht het aantal partijen in de keten te verminderen. Zo wordt er in toenemende mate voor gekozen om met grotere opdrachtnemers te werken in plaats van met meerdere kleinere ondernemingen. Hierdoor is naar schatting de keten met 50% verkleind voor wat betreft het aantal partijen. Door het verkleinen van het aantal opdrachtnemers wordt de keten zo overzichtelijk mogelijk gehouden én zijn er minder controles noodzakelijk. Toch blijft het een hele (administratieve) kluit voor een partij midden in keten om te opereren binnen de toenemende complexiteit van wet- en regelgeving inzake de verschillende vormen van ketenaansprakelijkheid.

## **Drastische reductie aantal ketenpartijen voor beter zicht**

Het transportbedrijf dat in dit praktijkvoorbeeld uitgelicht wordt, krijgt in toenemende mate te maken met strenge eisen vanuit opdrachtgevers rond loonbetaling in het kader van de ketenaansprakelijkheid voor loon. Zo dienen zij te beschikken over het zogenaamde 'PayChecked in Transport' keurmerk. Met dit keurmerk kan het bedrijf laten zien dat ze voldoen aan de eisen rondom loonbetaling die voortvloeien uit de 'Wet aanpak schijnconstructies'. Het transportbedrijf eist op hun beurt dat hun opdrachtnemers ook over dit keurmerk beschikken en beogen op deze manier bij te dragen aan bonafide ketens binnen de transportsector. Om verder beter grip te krijgen op de keten is het aantal partijen waarmee gewerkt wordt voor de fijnmazige distributie met ongeveer 80% verlaagd.

### *Een tendens binnen de transportsector*

Binnen de transportsector krijgen transporteurs in toenemende mate te maken met eisen vanuit hun opdrachtgevers rondom loonbetaling. Ook binnen het benaderde transportbedrijf wordt opgemerkt dat het aantal opdrachtgevers dat eisen stelt in het kader van de ketenaansprakelijkheid voor loon aan het toenemen is. Deze opdrachtgevers eisen onder meer dat het bedrijf aantoonbaar over een PayChecked-certificering beschikt en dat zij hun arbeidsvoorwaardelijke afspraken op inzichtelijke en toegankelijke wijze vastleggen, zodat eventueel controles uitgevoerd kunnen worden. Dergelijke eisen worden zowel door verladers als andere transportbedrijven gesteld. De PayChecked-certificering brengt onder meer met zich mee dat contracten tot opdrachtverlening bepaalde eisen in het kader van loonbetaling met zich meebrengen en dat er een klachtenprocedure via PayChecked voorhanden is. Tevens worden er vanuit PayChecked regelmatig controles uitgevoerd in de vorm van loonvalidatie.

Naast de controles vanuit PayChecked, krijgt het bedrijf incidenteel ook te maken met controles vanuit de opdrachtgevers. Deze controles bestaan uit een uitgebreide loonaudit, waarin ook de overeenkomsten tot opdracht, de payroll, personeelsovereenkomsten en de werkinstructies worden nagelopen. Dit brengt soms zware administratieve lasten met zich mee voor het transportbedrijf, omdat van hen verwacht wordt de benodigde stukken aan te leveren. Binnen het bedrijf wordt opgemerkt dat de ketenaansprakelijkheid voor loon de nodige onzekerheden en complexiteiten met zich meebrengt. Zo bestaan er nog de nodige onzekerheden over wanneer sprake is van een volledige naleving van de Wet aanpak schijnconstructies en wanneer een opdrachtgever niet-verwijtbaar is voor onderbetaling bij de opdrachtnemer. Om aan alle eisen van de opdrachtgevers te voldoen en om zelf bij te kunnen dragen aan het stimuleren van de naleving van de loonvoorschriften, is er een afdeling fulltime bezig met alle werkzaamheden die bij de Wet aanpak schijnconstructies om de hoek komen.

### *Stimuleren van betrouwbare opdrachtnemers*

In het kader van de ketenaansprakelijkheid voor loon is het transportbedrijf op zijn beurt ook van opdrachtnemers een PayChecked-certificering gaan eisen. Naast de meer algemene informatie-inwinning waarbij bijvoorbeeld de inschrijving bij de KvK wordt

gecontroleerd, wordt met het eisen van een PayChecked-certificaat gekozen voor een sterk risicogerichte aanpak: het kunnen overleggen van het PayChecked-certificaat biedt een sterke indicator over hoe de opdrachtnemer omgaat met loonbetaling. Op deze manier kan het bedrijf met voldoende zekerheid over juiste naleving van looneisen in zee gaan met zijn opdrachtnemers.

Buiten deze eisen en de contractuele voorwaarden die het bedrijf stelt aan hun opdrachtnemers, worden er ook door het bedrijf zelf controles bij opdrachtnemers uitgevoerd. Contractueel wordt dan ook bepaald dat opdrachtnemers verplicht zijn hun medewerking te verlenen bij loonaudits. Deze volledige audits worden zeer regelmatig bij alle opdrachtnemers uitgevoerd, namelijk een tot twee keer per kwartaal. Naast de controles die worden uitgevoerd vanuit PayChecked krijgen de opdrachtnemers dus ook te maken met de controles die het bedrijf verder zelf uitvoert.

### *Het belang van communicatie*

Mede vanwege de zware lasten waar ook de opdrachtnemers van het transportbedrijf mee te maken krijgen, wordt een groot belang aan goede communicatie gehecht. Het bedrijf meent dat zij dan ook hun opdrachtnemers een zekere uitleg verschuldigd zijn, omdat zij ook te maken krijgen met een hoop lasten in het kader van de ketenaansprakelijkheid voor loon. Daarom meent de respondent dat het nodig is om veel met de partijen te communiceren over het belang van het leveren van een bijdrage aan een gezondere transportsector. Omdat het transportbedrijf over een afdeling beschikt die zich fulltime bezighoudt met de maatregelen die voortvloeien uit de ketenaansprakelijkheid voor loon, heeft het bedrijf ook veel kennis over de Wet aanpak schijnconstructies die met opdrachtnemers gedeeld kan worden. Op deze manier beogen zij niet alleen de nodige maatregelen te treffen, maar ook een informatieve rol te vervullen binnen de keten en zo andere partijen te ondersteunen bij het voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Wet aanpak schijnconstructies.

### *Minder partijen, minder risico, minder lasten*

In het afgelopen jaar heeft het transportbedrijf de noodzaak gezien om, mede naar aanleiding van de ketenaansprakelijkheid voor loon, het aantal partijen in de keten drastisch te verlagen. De ketenaansprakelijkheid voor loon heeft namelijk een belangrijke impuls gegeven om meer zicht te krijgen in de keten en om waar nodig in te grijpen. Geschat wordt dat het aantal partijen in de keten zelfs met ongeveer 80% verlaagd is. Dit betekent dat een groot deel van de fijnmazige distributiewerkzaamheden die voorheen werden uitbesteed, nu weer door het transportbedrijf zelf worden uitgevoerd. De veelheid aan aansprakelijkheden en de hoge regeldruk vormden een aanleiding om tot deze reductie van partijen te komen. Door met minder partijen in een keten te werken loopt men minder risico op aansprakelijkheid in het kader van de Wet aanpak schijnconstructies. Ook vermindert het transportbedrijf hiermee het aantal controles dat uitgevoerd hoeft te worden, waardoor de administratieve lasten voor het bedrijf worden verminderd.

## Centraal contractmanagement ter versterking van het ketenbeheer

Het grote bouwbedrijf uit dit praktijkvoorbeeld bestaat uit zeven autonoom opererende regiokantoren. Echter, mede door nieuwe, meer complexe en strengere wetgeving binnen de bouwsector – waaronder de Wet aanpak schijnconstructies (Was) – heeft het bedrijf besloten om bepaalde zaken meer centraal te organiseren. Zo wordt sinds 2015 het project- en contractenmanagement overgelaten aan een landelijk opererend projectbedrijf. Deze centralisatie leidt niet alleen tot een geüniformeerd contractenbeheer, maar zorgt bovenal vooral voor een beter zicht op de keten en de partijen die hierin werkzaam zijn.

### *Verantwoord ondernemerschap als belangrijke leidraad*

Het grote bouwconcern ontwikkelt, realiseert, beheert en exploiteert bouwkundige en/of technische installaties. Het bedrijf opereert veelal als hoofdaannemer in de keten en voert omvangrijke projecten uit voor onder andere Rijkswaterstaat. Hierdoor heeft het bedrijf in toenemende mate te maken met contractuele eisen rond de loonbetaling. Als grote speler in de bouw- en technieksector hecht het bedrijf ook veel waarde aan het stimuleren van verantwoord ondernemerschap. Al voor de inwerkingtreding van de Was, had het bedrijf als belangrijk speerpunt om bij te dragen aan gezonde concurrentie en te waarborgen dat er (binnen de keten) gewerkt wordt met bonafide bedrijven. De inwerkingtreding van de ketenaansprakelijkheid voor loon sluit hier dan ook naadloos bij aan. De ketenaansprakelijkheid voor loon biedt namelijk een extra stimulans om goed zicht te houden op de omgang met de loonvoorwaarden binnen de keten. Zo heeft het bouwbedrijf in het kader van de Was ook de nodige maatregelen getroffen om de naleving van de geldende loonvoorschriften binnen de keten zoveel mogelijk te stimuleren. Dit mede vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap, waar het stimuleren van de naleving van de loonvoorschriften sterk mee verbonden is.

### *Informatie-inwinning en het stimuleren van eerlijke prijzen*

Een eerste type maatregel dat het bedrijf neemt is zorgvuldige informatie-inwinning, mede gericht op de naleving van de loonvoorschriften. Voordat het bouwconcern overgaat tot daadwerkelijke opdrachtverlening, wordt onder meer gecontroleerd of de (potentiële) opdrachtnemers ingeschreven staan bij de Kamer van Koophandel, worden accountantsverklaringen opgevraagd en wordt verder gekeken of de uitzendbureaus wel beschikken over een SNA-keurmerk. Naast het inwinnen van deze meer 'standaard' informatie, wil het bedrijf ook vooraf weten of opdrachtnemers een 'eerlijke' prijs vragen. Deze 'eerlijke prijs' wordt gedistilleerd uit de loonkostencomponent die door de potentiële opdrachtnemer in de prijsstelling geconcretiseerd dient te worden. Op basis van de loonkostencomponent kan beoordeeld worden of de prijs die wordt gevraagd, met het oog op de geldende loonvoorschriften, wel reëel genoeg is. Om deze zorgvuldige informatiewinning over de gehele keten te kunnen effectueren, wordt middels een kettingbeding van de opdrachtnemers geëist dat zij dezelfde informatie van de door hen in de arm genomen partijen opvragen.



### *Centraal contractmanagement ter versterking van het ketenbeheer*

Naast een zorgvuldige informatie-inwinning heeft het bouwconcern – mede naar aanleiding van de Wet aanpak schijnconstructies – besloten het gehele project- en contractenmanagement te centraliseren. Voorheen werd dit veelal overgelaten aan de zeven regiokantoren zelf, met als gevolg dat de eenheid in het contractenbeheer en het inzicht in de complexe ketens wat verloren ging. Sinds 2015 wordt het project- en contractenmanagement overgelaten aan het landelijk opererende projectbedrijf. Het projectbedrijf heeft algemene inleen- en inkoopvoorwaarden opgesteld die zich concreet toespitsen op de ketenaansprakelijkheid voor loon. Deze contractuele voorwaarden worden nu op uniforme wijze toegepast door alle zeven regiokantoren. Door deze bepalingen via een kettingbeding op te leggen aan de opdrachtnemers wordt beoogd de hele keten te ‘dekken’ met de contractuele voorwaarden.

Met het centraliseren en uniformeren van de contracten en procedures heeft het bedrijf duidelijker zicht gekregen op de keten. Het bedrijf heeft nu beter zicht op welke partijen – ook lager in de keten – betrokken zijn en wat er zich lager in de keten afspeelt. Bovendien worden er onnodige administratieve lasten vermeden door dit centraal te regelen.

### *Controle houden op de keten*

Het verkregen inzicht in de keten heeft ertoe geleid dat het bouwbedrijf ook meer controle kan houden op de keten. Zo kunnen ze beter bepalen met welke bedrijven ze nog wel willen samenwerken en met welke partijen samenwerking niet langer wenselijk of nodig is. Eén van de keuzes die het bedrijf heeft gemaakt is om vaker te werken met enkele grotere opdrachtgevers in plaats van meerdere kleine opdrachtgevers. Zo probeert het bedrijf waar mogelijk het aantal partijen in de keten te verminderen en de keten overzichtelijker te maken. Met een beter overzicht wordt de kans op problemen rondom de loonbetaling aanzienlijk verkleind. Verder vermoedt het bedrijf dat de voorwaarden die gesteld worden aan de potentiële ketenpartijen een ‘filterend’ effect hebben. Hiermee wordt bedoeld dat aan de ene kant bedrijven afvallen, omdat zij niet blijken te voldoen aan de voorwaarden en aan de andere kant dat bedrijven zelf afhaken, wanneer naar hun inzicht de voorwaarden te veel administratieve lasten met zich meebrengen. In de praktijk betekent dit dat het bedrijf vooral werkt met ketenpartijen die zelf ook over de nodige kennis van de Wet aanpak schijnconstructies behoren te beschikken.

### *Transparantie als belangrijk fundament*

Het grote bouwconcern is dus goed op de hoogte van de ketenaansprakelijkheid voor loon en de wijze waarop deze uitpakt op de volledige keten van opdrachtgevers en opdrachtnemers. Het bedrijf heeft op de maatregel gereageerd door de keten zo transparant mogelijk te maken en zo kordaat te kunnen ingrijpen als het mis dreigt te gaan. Hiermee wordt het risico op problemen rondom de loonbetaling in de keten in hun ogen drastisch verkleind. Toch denkt het bedrijf na over de eventuele wenselijkheid van een aantal aanvullende maatregelen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het uitvoeren van controles bij de opdrachtnemers. Hiervoor is het nog wel van belang om in te schatten in hoeverre deze controles noodzakelijk zijn en in welke vorm zij zouden moeten plaatsvinden.

## Ondersteuning van een keurmerk

**Albert Heijn is een grote speler in de Nederlandse retail-sector. Het bedrijf is een grote verlader en heeft op verschillende manieren te maken met vervoerders. Er vindt zowel transport van goederen plaats voor de bevoorrading van winkels als directe levering aan consumenten. Albert Heijn neemt verschillende maatregelen om onderbetaling van loon bij transporteurs te voorkomen, waaronder de toepassing van het keurmerk 'PayChecked'.**

### *Maatschappelijke verplichting*

Voor Albert Heijn gelden verschillende redenen om maatregelen te treffen tegen onderbetaling van loon bij vervoerders. Het bedrijf vindt het belangrijk om goede arbeidsvoorwaarden binnen de keten te realiseren. Dit om haar aandeel te leveren om het risico op ketenaansprakelijkheid, zoals vastgelegd in de Wet Aansprakelijkheid Schijnconstructies (Was), te minimaliseren, maar ook omdat het bedrijf goede arbeidsvoorwaarden binnen de keten nastreeft. Vooral binnen het internationaal transport bestaan er nog problemen met onderbetaling van medewerkers en slechte arbeidsomstandigheden. Albert Heijn ziet het optreden tegen onderbetaling als een maatschappelijke plicht voor de gehele sector. Daarnaast draagt de ketenaansprakelijkheid voor loon bij aan een eerlijkere concurrentie op de markt.

### *Contractuele bepalingen*

In de contracten van alle vervoerders waar direct mee wordt gewerkt is een aantal bepalingen opgenomen met het oog op het voorkomen van onderbetaling van loon. Een aantal zaken stond voor de invoer van de Was al in de contracten, waaronder een bepaling dat vervoerders moeten uitbetalen volgens de geldende cao. Ook wordt als eis gesteld dat de arbeidsvoorwaardelijke afspraken met medewerkers op toegankelijke en inzichtelijke wijze vastgelegd worden en dat de vervoerder mee dient te werken aan controles, audits en loonvalidatie. Verder is er sprake van een kettingbeding. Dit roept de contractuele verplichting in het leven voor vervoerders om de contractuele bepalingen rondom correcte uitbetaling van loon ook door te zetten naar hun opdrachtnemers. Ten slotte staat er in contracten met vervoerders dat het contract ontbonden kan worden als er toch sprake blijkt van onderbetaling. Het bedrijf is verder van plan om een bepaling toe te voegen waarin staat dat de vervoerder behoort te beschikken over een klachtenprocedure wanneer de arbeidsvoorwaarden niet worden nageleefd.

### *PayChecked in Transport*

Sinds een aantal jaar kent de transportsector het keurmerk PayChecked in Transport waarmee vervoerders kunnen aantonen dat zij voldoen aan de eisen die gesteld worden in de Was. Albert Heijn vraagt van nieuwe vervoerders waar ze mee in zee gaan dat zij beschikken over dit certificaat. Op deze wijze gaat Albert Heijn in principe alleen in zee met bedrijven die toetsbaar waarborgen dat werknemers betaald krijgen volgens de geldende arbeidsvoorschriften. Ook met de vervoerders waar het bedrijf al langere tijd mee werkt wordt gesproken over de voordelen van het keurmerk.

PayChecked in Transport is door de transportsector zelf in het leven geroepen om juiste loonbetaling in de transportsector te bevorderen en administratieve lasten rondom het voldoen aan de eisen van de Was te beperken. Het is een gezamenlijk initiatief van vervoerders (via ondernemingsvereniging Evofenedex) en verladers (via ondernemersorganisatie TLN). Vanuit PayChecked worden de vervoerders minstens een keer per twee jaar gecontroleerd op een aantal belangrijke punten uit de Was. Tijdens de audits van PayChecked wordt onder meer gekeken naar zaken zoals de eisen aan de identificatie van de onderneming, de klachtenprocedure, de contracten, de loonadministratie en de naleving van de cao Beroepsgoederenvervoer.

Naast de audits van PayChecked voert Albert Heijn zelf ook bredere audits uit waarin naleving van contractvoorwaarden wordt gecontroleerd. Daarin worden ook zaken als het uitbetalen volgens de geldende cao meegenomen. Dit gebeurt steekproefsgewijs. Albert Heijn heeft hiervoor een eigen auditafdeling, maar zet ook derden in.

Albert Heijn bekijkt de vervoerders waar zij mee werken zeer kritisch. Albert Heijn werkt het liefst ook met voor hen bekende partijen om de risico's zo veel mogelijk te beperken. Verder wordt in de offerteprocedure kritisch gekeken naar de gehanteerde tarieven. Met de vervoerders die hun diensten tegen onredelijk lage prijzen aanbieden gaat Albert Heijn niet in zee. Vanwege hun marktpositie hoopt Albert Heijn hierdoor ook eerlijke concurrentie te stimuleren in de transportsector. Naar het idee van de Sourcing Manager Roy Heijs, heeft de ketenaansprakelijkheid voor loon al invloed op de prijsstelling van potentiële opdrachtnemers en is er dus vereffening op de markt te zien. Zo zijn voorheen zeer goedkope partijen, hogere prijzen voor hun diensten gaan vragen. Volgens Heijs is de markt daarmee eerlijker geworden door de invoer van Ketenaansprakelijkheid van loon.

#### *Beperken van het aantal schakels in de keten*

Om zicht te houden op de keten wil Albert Heijn het aantal schakels in de keten beperken. In contracten met vervoerders wordt vastgelegd dat maximaal 20% van het werk uitbesteed mag worden aan andere partijen. Als een vervoerder werk wil uitbesteden moet het bedrijf hier ook schriftelijk toestemming aan Albert Heijn voor vragen. Vervoerders kunnen dus niet zomaar werk uitbesteden aan andere vervoerders waar Albert Heijn geen zicht op heeft.

#### *Correctieve maatregelen*

Albert Heijn kent een formele klachtenprocedure. Mensen kunnen via deze procedure anoniem per telefoon of email een melding maken van onderbetaling van loon. Welke maatregelen getroffen worden als dit onverhoopt toch een keer gebeurt, hangt af van de relatie die Albert Heijn heeft met de vervoerder. Eerst wordt het gesprek aangegaan met de vervoerder en een controle uitgevoerd om de klacht te onderzoeken. Vervolgens gaat men in gesprek over een oplossing. In het uiterste geval zal het bedrijf over gaan tot het ontbinden van een contract met de vervoerder. Tot nu toe is dit echter nog niet aan de orde geweest.

#### **Met dank aan:**

Roy Heijs, Sourcing Manager Transport bij Ahold Delhaize

## Dossieropbouw en systematische controle in de scheepsbouw

Voor de laatste casus is gesproken met een controller binnen een groot scheepsbouwbedrijf. Dit bedrijf besteedt relatief veel werkzaamheden uit, waardoor noodzakelijkerwijs meerdere maatregelen in het kader van ketenaansprakelijkheid zijn getroffen. Ondanks de zware administratieve lasten worden er regelmatig grondige controles uitgevoerd en dossiers opgesteld van de verschillende ketenpartijen. Op deze manier beperkt het scheepsbouwbedrijf het risico op onderbetaling in de keten zoveel mogelijk.

Binnen het bedrijf houden verschillende afdelingen zich volop bezig met de diverse vormen van ketenaansprakelijkheid, waaronder de ketenaansprakelijkheid voor loon. De ketenaansprakelijkheid voor loon heeft bij het bedrijf geleid tot een groot aantal maatregelen met als doel de risico's op aansprakelijkheid zoveel mogelijk te minimaliseren. Dit is voor het bedrijf belangrijk, omdat het bedrijf veel werkzaamheden uitbesteedt doordat het zelf enkel schepen ontwerpt en het casco bouwt. Deze maatregelen dekken gezamenlijk het gehele proces van ketensamenwerking: vanaf de offerteprocedure tot en met de uitvoering van de opdracht zelf.

### *Zorgvuldige selectie van opdrachtnemers*

Om te beginnen wordt aan de 'voorkant' van het proces veel aandacht besteed aan het inwinnen van informatie over potentiële opdrachtnemers. De ketenaansprakelijkheid voor loon heeft ook geleid tot aanpassingen in de offerteprocedures van het bedrijf. Zo worden potentiële opdrachtnemers vooraf zorgvuldig geselecteerd op basis van ingewonnen informatie. Naast het inwinnen van meer algemene informatie, zoals de inschrijving bij de KvK en de jaarverslagen, wordt er ook geprobeerd om specifieke informatie in te winnen over hoe de potentiële opdrachtnemer omgaat met de naleving van arbeidsvoorwaarden, zoals uitbetaling van loon. Een controller binnen het bedrijf, merkt op dat indien mogelijk ook de gegevens met betrekking tot inspecties worden opgevraagd. Om dergelijke informatie te kunnen winnen over de gehele keten, dienen de potentiële opdrachtnemers ook inzicht te geven in welke partijen zij inschakelen bij de eventuele uitvoering van de opdracht.

### *Het belang van duidelijke afspraken*

Het grote scheepsbouwconcern hecht veel belang aan het scheppen van duidelijkheid richting de verschillende ketenpartijen over wat verwacht kan worden in het kader van de ketenaansprakelijkheid voor loon. Zo wordt in de contracten vastgelegd dat partijen dienen mee te werken aan controles, audits of loonvalidatie. Ook staat hier zwart op wit in dat bij een geval van aansprakelijkstelling voor onderbetaling bij de opdrachtnemer, de kosten hiervan weer op de desbetreffende partij worden verhaald. Verder staat in de planning om afspraken vast te gaan leggen voor wat betreft het aantal partijen waarmee gewerkt mag worden. Op die manier zal het houden van controle op de keten verder vergemakkelijkt worden en zullen uitwassen onderin de keten beter voorkomen kunnen worden. Tevens

wordt hiermee gepoogd de zware administratieve lasten die de genomen maatregelen met zich meebrengen wat te verminderen. Door vermindering van het aantal schakels in de keten zullen er minder partijen zijn waar het scheepsbouwbedrijf controles bij uit hoeft te voeren.

#### *Het uitvoeren van controles*

Naast de maatregelen in het voortraject worden er ook gedurende de uitvoering van een opdracht controles gevoerd op de naleving van de geldende loonvoorschriften. Voordat medewerkers hun werkplek kunnen betreden, dienen zij een zogenaamd poortformulier in te vullen. Hierin wordt onder meer gevraagd naar de persoonsgegevens van de werknemer en de arbeidsverhouding waarbinnen hij of zij werkzaam is. Ook medewerkers die in dienst zijn van een opdrachtnemer moeten een dergelijk poortformulier invullen. Met deze maatregel wordt ervoor gezorgd dat er voortdurend zicht gehouden wordt op wie wanneer de werkplek betreedt en verlaat. Naast deze controle op de werkplek, wordt er bij de bedrijven in de keten steekproefsgewijs een loonvalidatie uitgevoerd gebaseerd op salarisindicaties.

#### *Het opbouwen van dossiers*

Met het grondig inwinnen van informatie in het voortraject, het gebruiken van poortformulieren en het uitvoeren van controles, heeft het bedrijf veel informatie over de ketenpartijen voorhanden. Met deze informatie worden dossiers opgebouwd over ketenpartners. Mede op basis van deze dossiers kan een selectie gemaakt worden van partijen waarmee het bedrijf in de toekomst wil samenwerken aan nieuwe projecten. Hiermee wordt een zo betrouwbaar mogelijke keten bewerkstelligd en wordt onderbetaling bij opdrachtnemers zoveel mogelijk voorkomen.

#### *Een moeilijke afweging*

Het grote scheepsbouwconcern heeft ervoor gekozen om heel doelgericht controle te houden op het gehele proces van ketensamenwerking om de risico's op aansprakelijkheid op grond van de Wet aanpak schijnconstructies zoveel mogelijk te minimaliseren. Het brengt echter wel hoge administratieve lasten en kosten voor het bedrijf met zich mee, terwijl er nog veel onduidelijkheid bestaat over de daadwerkelijke omvang van het probleem van onderbetaling. Hierdoor zit het bedrijf met de vraag in hoeverre de zeer zware (administratieve) belasting van dergelijke controles werkbaar blijven en of het niet enkel meer onnodige administratieve lasten met zich meebrengt. Door de vele aanpassingen in wet- en regelgeving op het gebied van personeel in de afgelopen jaren, alsmede de ketenaansprakelijkheid voor loon, nemen de lasten alsmaar toe. Het scheepsbouwbedrijf is dan ook nog aan het zoeken naar maatregelen die genomen kunnen worden om de lasten in de nabije toekomst te verlichten, zonder daarbij het risico op onderbetaling van loon te vergroten.