

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

859

Vragen van de leden **Jasper van Dijk** (SP) en **Bruins** (ChristenUnie) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *schijnconstructies en wanpresterende uitzendbureaus* (ingezonden 27 oktober 2020).

Antwoord van Minister **Koolmees** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (ontvangen 19 november 2020).

Vraag 1 en 2

Wat is uw reactie op het bericht «Veka Shipyard in Lemmer wacht miljoenenclaim na vonnis over onderbetaling van Roemenen»?¹

Wat vindt u van de door Veka Shipyard gehanteerde schijnconstructie, namelijk het oprichten van buitenlandse onderaannemers om werknemers minder te betalen?

Antwoord 1 en 2

Ik heb kennisgenomen van het artikel. Constructies die ertoe leiden dat werknemers te weinig krijgen betaald, zijn niet toegestaan en vind ik eveneens onwenselijk. Buitenlandse onderaannemers die hun werknemers in Nederland te werk stellen moeten zich houden aan de harde kern van arbeidsvoorwaarden in de van toepassing zijnde cao. Op grond van de ketenaansprakelijkheid (artikel 7:616a e.v. BW) kunnen zij bovendien ook worden aangesproken om de door hen ter beschikking gestelde werknemers een correct loon te betalen. Het oprichten van een buitenlandse onderaannemer kan niet worden voorkomen. Op grond van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers kan echter wel worden vastgesteld of er daadwerkelijk sprake is van grensoverschrijdende detachering, of dat er sprake is van een postbusfirma of van schijndetachering.

Vraag 3

Bent u het ermee eens dat het onacceptabel lang heeft geduurd, aangezien FNV deze zaak al in 2015 heeft aangekaart en het dus vijf jaar heeft geduurd voordat is vastgesteld dat er sprake is van onderbetaling?

¹ Leeuwarder Courant, 20 oktober 2020, «Veka Shipyard in Lemmer wacht miljoenenclaim na vonnis over onderbetaling van Roemenen», <https://www.lc.nl/economie/Veka-wacht-Roemeense-claim-26124859.html>

Antwoord 3

Vanaf het moment dat FNV haar eerste verzoek tot het instellen van een onderzoek heeft ingediend bij de Inspectie SZW, namelijk op 28 september 2015², heeft het inderdaad ongeveer vijf jaar geduurd voordat een rechter een oordeel heeft gegeven over deze zaak. Ik begrijp dat het voor de betrokken arbeidskrachten lastig is dat zij gedurende deze periode in onzekerheid hebben gezeten. Een dergelijk oordeel komt echter niet zomaar tot stand en daar is dus ook tijd mee gemoeid. De onderzoeken die door de Inspectie SZW zijn uitgevoerd naar aanleiding van de verzoeken d.d. 28 september 2015 en 11 juli 2016³ hebben mijns inziens niet onredelijk lang geduurd. De Inspectie SZW heeft haar eerste onderzoek afgerond in juli 2016 en het tweede onderzoek in december 2017⁴. Over de resterende periode die nodig is geweest om tot een uitspraak te komen, kan ik geen oordeel geven.

Vraag 4 en 5

Bent u bereid iets te doen, bijvoorbeeld door een boetebeding op te nemen in Artikel 8 vd Waadi aangezien de naleving van de cao bij sociale partners ligt terwijl deze zaak aantoonde dat de instrumenten die daarbij ter beschikking gesteld worden, beperkt zijn?

Wat onderneemt u tegen het feit dat de schadevergoeding die Veka als gevolg van de uitspraak moet betalen aan FNV, in geen verhouding staat tot het achterstallige loon dat niet is betaald, waardoor het verdienmodel zeer lucratief blijft?

Antwoord 4 en 5

Zoals in de vraag al wordt opgemerkt, ligt de naleving van de cao primair bij de partijen die deze afsluiten, namelijk sociale partners. De Inspectie SZW ondersteunt sociale partners bij het toezicht op de naleving van de cao-voorwaarden, onder meer door op verzoek onderzoek te doen naar naleving van artikel 10 van de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet avv) en van de loonverhoudingsnorm als bedoeld in artikel 8 en 8a van de Wet allocatie van arbeidskrachten door intermediairs (Waadi). Betrokkenen kunnen, mede op grond van bevindingen van de Inspectie SZW, bij de rechter een civiele procedure starten. In het vierde rapport van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH) van 22 april jl.⁵ en de Technische uitwerking van het advies van de Commissie Regulering van werk⁶ die op 15 juli jl. aan de Tweede Kamer is verzonden worden suggesties gedaan hoe de naleving kan worden aangescherpt waardoor er meer mogelijkheden zijn om gelijk loon voor gelijk werk af te dwingen, en werkgevers te prikkelen het juiste loon te betalen. In het vierde rapport van de BMH wordt de mogelijkheid beschreven van een bestuurlijke boete bij overtreding van de loonverhoudingsnorm in artikel 8 en 8a Waadi (p. 86 e.v.). Verder wordt de optie beschreven dat een werknemer aanspraak maakt op een verhoging van het niet of te laat ontvangen loon wegens vertraging met een maximum van 300% van het loon in plaats van de huidige 50% (p. 57 e.v.). In de Technische uitwerking van het advies van de Commissie Regulering van werk wordt beschreven hoe de publieke collectieve actie voor de Waadi zou kunnen worden ingevoerd (p. 80 e.v.). Hierdoor zou de Inspectie SZW de mogelijkheid hebben om proactief een collectieve actie in te stellen om naleving van de loonvordering en vervangende schadevergoeding te vorderen. In de kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Borstlap⁷ heeft het kabinet aangegeven dat eventuele wettelijke aanpassingen op dit vlak – gelet op de brede, samenhangende discussie over het rapport van de commissie – aan een volgend kabinet zijn.

² Rb. Noord-Nederland 13 oktober 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:3465, r.o. 2.9.

³ Rb. Noord-Nederland 13 oktober 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:3465, r.o. 2.9.

⁴ Rb. Noord-Nederland 13 oktober 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:3465, r.o. 2.10 en 2.11.

⁵ Kamerstuk 32 359, nr. 4.

⁶ Kamerstuk 29 544, nr. 1021.

⁷ Kamerstuk 29 544, nr. 8.

Vraag 6 en 7

Wat onderneemt u om het probleem te ondervangen dat de Wet aanpak schijnconstructies (WAS) zo is ingericht dat individuele werknemers zelf een loonvordering moeten instellen, ook als de onderbetaling al is vastgesteld (zoals in de zaak FNV/Veka) en dit in het geval van arbeidsmigranten – zeker na vijf jaar – lastig is te realiseren, zodat arbeidsmigranten betere bescherming krijgen alsmede het loon waar ze recht op hebben? Hoe staat het met de uitvoering van de op 30 januari 2020 aangenomen motie van de leden Smeulders en Palland om het mogelijk te maken dat ook vakbonden in naam van werknemers de WAS kunnen inschakelen opdat zij kunnen optreden voor collectieven van individuele werknemers?⁸

Antwoord 6 en 7

Op grond van artikel 3:305a BW hebben vakbonden de mogelijkheid om een collectieve actie in te zetten voor werknemers. Op dit moment is het voor vakbonden niet mogelijk om, naast het eisen van schadevergoeding voor werknemers, een collectieve loonvordering in te stellen waardoor ook na een uitspraak van de rechter op grond van artikel 3:305a BW de werknemer zelf kenbaar moet maken dat deze uitbetaling wenst van het verschuldigde loon. Ik heb begrip voor het verzoek van vakbonden om een collectief vorderingsrecht in te voeren, zeker gezien de kwetsbare positie van arbeidsmigranten. Zoals ik u ook bij de evaluatie van de WAS heb gemeld⁹, is dit juridisch gezien echter lastig te realiseren. Met het oog op een behoorlijk proces moet de werkgever het recht hebben om zich te kunnen verweren tegen een vordering. Dit wordt heel lastig als niet duidelijk hoeft te worden gemaakt op welke werknemers een vordering ziet.

Bij de evaluatie van de WAS en het AO Arbeidsmarktbeleid van 15 januari 2020 is wel toegezegd een verkenning uit te voeren naar het verruimen van de mogelijkheden voor vakbonden om op te treden voor collectieven van individuele werknemers. Helaas moet ik u mededelen dat deze verkenning, vanwege de drukte op verschillende andere dossiers en de coronacrisis, nog niet is afgerond.

Dit betekent echter niet dat er minder prioriteit wordt gegeven aan de aanpak van schijnconstructies in algemene zin. Zo leveren verschillende recent genomen maatregelen een bijdrage aan de aanpak van schijnconstructies, waaronder de implementatie van de herziene detachingsrichtlijn en de inwerkingtreding van de meldingsplicht ten aanzien van gedetacheerde werknemers. Daarnaast is het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten ingesteld¹⁰, onder leiding van Emile Roemer, dat zich heeft ingezet voor eerlijk, gezond en veilig werk voor arbeidsmigranten.

Vraag 8

Hoeveel bedrijven in Nederland hanteren vergelijkbare schijnconstructies als het veroordeelde bedrijf?

Antwoord 8

Schijnconstructies worden vaak pas zichtbaar wanneer de Inspectie SZW op verzoek onderzoek heeft gedaan naar een vermeende schijnconstructie en/of een rechter daar een oordeel over heeft gegeven. Een gedeelte van de rechterlijke uitspraken – waaronder ook de zaken waarbij achterstallig loon wordt gevorderd – wordt gepubliceerd. Daarnaast maakt de Inspectie SZW overtreding van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag openbaar. Het is op basis van deze informatie niet mogelijk om aan te geven hoe vaak er in Nederland vergelijkbare schijnconstructies worden gehanteerd als bij het veroordeelde bedrijf. Wel is duidelijk dat veel vormen van schijnconstructies en vormen van fraude complex zijn en vragen om een multidisciplinaire en vaak ook een grensoverschrijdende aanpak. Zo is de landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) een belangrijk knooppunt voor informatie-uitwisseling en het (projectmatig) uitzetten van gezamenlijke acties.¹¹

⁸ Kamerstuk 29 544, nr. 972

⁹ Kamerstuk 34 108, nr. 32.

¹⁰ Kamerstuk 29 861, nr. 49.

¹¹ Rapport Staat van eerlijk werk 2019, Inspectie SZW, p. 40.

Vraag 9 en 10

Wat onderneemt de Inspectie SZW tegen dit soort schijnconstructies? Hoe vaak worden (preventieve) controles uitgevoerd? Bij hoeveel bedrijven zijn de afgelopen jaren schijnconstructies blootgelegd door de Inspectie SZW? Om hoeveel werknemers ging het en wat is hun nationaliteit? Hoeveel inkomsten zijn zij als gevolg van deze schijnconstructies misgelopen?

Antwoord 9 en 10

De Inspectie SZW heeft voor de aanpak van Schijnconstructies een programma ingericht. Een onderdeel van dit programma betreft de ondersteuning van sociale partners bij hun toezicht op de naleving van cao-voorwaarden. Daarvoor is een speciaal team ingesteld dat onder andere de onderzoeken doet in het kader van de naleving van de loonverhoudingsnorm als bedoeld in artikel 8 en 8a van de Waadi. Dergelijke onderzoeken op grond van de Waadi worden alleen op verzoek van een belanghebbende uitgevoerd. Hoe vaak hangt dus af van het aantal verzoeken dat de Inspectie daartoe ontvangt. Het uitgangspunt is dat dergelijke verzoeken in beginsel altijd in behandeling worden genomen. Vanaf de start van het team zijn er vanaf 2015 tot heden ca. 120 onderzoeken i.v.m. vermeende constructies uitgevoerd. Dit aantal omvat ook de onderzoeken die desgevraagd op grond van artikel 10 van de Wet avv zijn uitgevoerd. De Inspectie SZW rapporteert haar bevindingen omtrent de specifieke situatie aan de verzoekende partij die daarmee vervolgens zo nodig civielrechtelijk nakoming kan afdwingen. De Inspectie registreert bij deze ondersteunende taak voor sociale partners geen gegevens over de omvang van de onderneming(en) of het aantal werknemers. Wel rapporteert de Inspectie jaarlijks via het reguliere Jaarverslag over de behaalde resultaten.

Naast de bovenvermelde onderzoeken Waadi en wet AVV – worden in het programma ook andere onderzoeken uitgevoerd naar schijnconstructies, doorgaans met vaststelling van overtredingen van de arbeidswetgeving waarop de inspectie SZW toeziet (o.a. Wet minimumloon, Wet arbeid vreemdelingen, Arbeidstijdenwet, Wagweu). Het gaat daarbij om diverse situaties zoals oneigenlijk gebruik van stagiaires die voor een kleine vergoeding regulier werk moeten verrichten, te lange werktijden, illegale tewerkstelling en schijn-arbeid(srelaties) waarbij werknemers worden gepresenteerd als zelfstandigen, gefingeerde dienstverbanden, ongeoorloofde inhoudingen op het loon etc. Ook over deze resultaten rapporteert de Inspectie jaarlijks in haar Jaarverslag. Bij constructies, overtredingen of misstanden die niet op het terrein van de Inspectie liggen, doet de Inspectie SZW altijd melding bij andere diensten zoals UWV, Belastingdienst, gemeenten, of andere Rijkstoezichthouders.

Vraag 11

Gaat u dit soort schijnconstructies en onderbetaling met alle mogelijke middelen bestrijden?

Antwoord 11

De aanpak van schijnconstructies en onderbetaling heeft de aandacht van het kabinet. Zoals reeds beschreven in de antwoorden op de vragen 4 tot en met 7 worden in het vierde rapport van de BMH en de Technische uitwerking van het advies van de Commissie Regulering van werk suggesties gedaan met betrekking tot het aanscherpen van de naleving van de cao en de loonverhoudingsnorm, maatregelen getroffen tegen schijnconstructies door middel van implementatie van de herziene detacheringsrichtlijn en inwerkingtreding van de meldingsplicht en mogelijkheden verkend om de rol van de vakbonden te versterken op het gebied van collectieve acties.

Vraag 12

Gaat u ook op Europees niveau aandringen op het tegengaan van dit soort schijnconstructies en premieshoppen?

Antwoord 12

Het fingeren van situaties om premievoordelen te bereiken, bijvoorbeeld als het gaat om werkgevers die gebruik maken van postbusondernemingen, moet uiteraard worden voorkomen. Het tegengaan van premieshoppen is

complex omdat het vaak gepaard gaat met het achterhouden of fingers van situaties. In mijn brief aan de Kamer over A1-verklaringen en premieshoppen van 7 juli 2020¹² heb ik mijn inzet tegen premieshoppen toegelicht. Ik blijf mij in lijn met de motie van de leden Van Dijk (PvdA) en Smeulders (Groen-Links)¹³ in Europees verband inzetten om premieshoppen tegen te gaan. Bijvoorbeeld door mij bij de herziening van Verordening (EG) 883/2004 in te zetten voor een voorafgaande verzekering van 3 maanden in de zendende lidstaat. Dit verzekert de binding met het zendende land en maakt direct doordetacheringen moeilijker. Daarnaast kunnen de ELA en de meldingsplicht van de WagwEU van toegevoegde waarde zijn bij het opsporen van schijnconstructies. Van belang is dat de feitelijke werkgever bepalend is en niet de werkgever op papier.

Vraag 13

Wat is uw oordeel over het bericht «Verplicht vergunning voor uitzendbureaus in strijd tegen belabberde huisvesting»?¹⁴

Antwoord 13

Ik herken veel van de problemen die aangestipt worden in het bericht. Hoewel dergelijke problemen zich al een langere tijd afspelen op de arbeidsmarkt, zijn een aantal daarvan pijnlijk zichtbaar geworden door de coronacrisis. Dit is ook aanleiding geweest om het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten in het leven te roepen. Het Aanjaagteam geeft in het advies «Geen tweederangsburgers» niet alleen aanbevelingen voor de uitzendbranche, maar ook over meer en betere huisvesting.¹⁵ Het kabinet komt medio december met een reactie op deze aanbevelingen.

Vraag 14

Erkent u dat het toezicht op de huisvesting en arbeidsomstandigheden zeer onoverzichtelijk en verbrossend is, waardoor er veel te weinig gebeurt aan misstanden?

Antwoord 14

Goed toezicht en goede handhaving is essentieel om naleving van de regelgeving te bevorderen en misstanden tegen te gaan. Toezicht moet wel altijd als sluitstuk van de regelgeving worden gezien. De Inspectie SZW houdt toezicht op de arbeidswetgeving. Toezicht op de huisvestingsverordening en het bouwbesluit ligt bij gemeenten. Daarnaast is een deel van de huisvesting voor arbeidsmigranten gecertificeerd met het SNF of AKF keurmerk gecertificeerd. Deze locaties worden door de keurmerken gecontroleerd. Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten is vrijdag 30 oktober 2020 met een tweede advies gekomen, waarin zij ook voorstellen doet om toezicht en handhaving te verbeteren, waaronder ook de samenwerking. Het kabinet komt medio december met een reactie op deze adviezen.

Vraag 15

Deelt u de mening dat een vergunningplicht voor uitzendbureaus noodzakelijk is om een eind te maken aan wanpresterende uitzendbureaus?

Antwoord 15

Hoewel ik niet van mening ben dat een vergunningplicht voor uitzendbureaus per se noodzakelijk is, ben ik er wel van overtuigd dat het nodig is om het lastiger te maken voor malafide ondernemers om een uitzendbureau in stand te houden en om vluchtig ondernemerschap tegen te gaan. Daarom heb ik in mijn brief aan uw Kamer van 20 december 2019 over de integrale aanpak misstanden arbeidsmigranten toegezegd dat het kabinet in samenspraak met sociale partners aanvullende eisen zal stellen aan Nederlandse en buitenlandse uitzendbureaus. Hiernaast heeft het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onlangs een reeks aanbevelingen uitgebracht die voor een

¹² Kamerstuk 35 358, nr. 24

¹³ Kamerstuk 35 359, nr. 14.

¹⁴ NOS, 22 oktober 2020, «Verplicht vergunning voor uitzendbureaus in strijd tegen belabberde huisvesting», <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2353283-verplicht-vergunning-voor-uitzendbureaus-in-strijd-tegen-belabberde-huisvesting.html>

¹⁵ Kamerstuk 29 861, nr. 53.

betere beheersing van de uitzendbranche zouden moeten zorgen. In haar reactie hierop zal het kabinet onder meer een toelichting geven op de vervolgstappen met betrekking tot de extra maatregelen voor de uitzendsector.

Vraag 16

Hoe staat het met de uitvoering van de motie aangenomen juni 2020, om dit te realiseren?¹⁶

Antwoord 16

In de betreffende motie wordt de regering verzocht om met voorstellen te komen om malafide uitzendondernemingen tegen te gaan, in het bijzonder een drietal verzoeken. Twee van de verzoeken betreffen respectievelijk een waarborgsom van circa € 100.000 voor uitzendondernemingen en afdwingbare kwaliteitseisen aan uitzendondernemers. Ook het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten heeft soortgelijke voorstellen gedaan in de tweede set aanbevelingen. In de komende kabinetsreactie gaat het kabinet daar uitgebreider op in. Het laatste verzoek in de betreffende motie gaat over een effectief civielrechtelijk bestuursverbod voor malafide uitzendondernemers.

In de Kabinetsreactie van 3 juli 2020 op de eerste set aanbevelingen van het aanjaagteam¹⁷ is aangegeven dat verkend wordt of een bestuursrechtelijk bestuursverbod mogelijk is, dat effectief is voor het domein van de arbeidswetten. Daarin is ook gezegd dat deze verkenning zich richt op de langere termijn. Daarom zet het kabinet ook in op maatregelen voor de korte termijn, door de bestaande regelgeving beter te benutten.

Eén daarvan is het stimuleren van civielrechtelijke bestuursverboden. Het civielrechtelijk bestuursverbod bestaat sinds 1 januari 2016. In maart van dit jaar is hiertoe een pilot gestart waarin de Inspectie SZW samenwerkt met het veelplegersteam van de Belastingdienst. Daarin worden zaken geselecteerd waarin zowel de arbeids- als de belastingwetgeving wordt overtreden. Het gaat om procedures waarbij een curator een verzoek om een civielrechtelijk bestuursverbod doet bij de rechter. Er is een budget vrijgemaakt waaruit deze procedures worden bekostigd. Sinds de start van deze pilot is in ieder geval in vier zaken een procedure gestart en wordt in een aantal zaken een procedure voorbereid. De doorlooptijd van de procedures is mede afhankelijk van behandeling door de rechter. Er zijn op dit moment nog geen procedures afgerond.

¹⁶ Kamerstuk 35 359, nr. 20

¹⁷ Kamerstuk 29 861, nr. 52.