



Inspectie SZW  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

# Staat van eerlijk werk

*Loon naar werken?*



# Inhoud

<b>Samenvatting en conclusies</b>	<b>3</b>
<b>1 Loon naar werken</b>	<b>4</b>
<b>2 (On)eerlijk werk op de Nederlandse arbeidsmarkt</b>	<b>5</b>
<b>3 Feiten en cijfers</b>	<b>7</b>
<b>4 Indicaties omvang arbeidsuitbuiting</b>	<b>8</b>
<b>5 Risicosectoren en -groepen</b>	<b>9</b>
<b>6 Constructies en verdienmodellen</b>	<b>11</b>
<b>7 Gezamenlijke aanpak is nodig</b>	<b>14</b>

## Samenvatting en conclusies

Internationale instellingen en wetenschappers wijzen erop dat de relatieve beloning voor de factor arbeid afneemt ten opzichte van kapitaal. Gelukkig groeit na afloop van de recessie de totale koek weer, maar van die koek krijgt de factor arbeid dus volgens internationaal onderzoek een kleiner wordend deel.

Ook voor Nederland bestaat het beeld dat de productiefactor arbeid het relatief moeilijk heeft. De afgelopen jaren signaleerde de Inspectie al dat er veel druk staat op loonkosten. Er is sprake van een voortdurende neiging op de arbeidsmarkt constructies te ontwikkelen die de kosten van arbeid verlagen. In de praktijk ziet de Inspectie dat terug in een groter aantal gevallen waarin nationale en Europese regels inzake arbeidsverhoudingen worden ontweken of ontdoken.

De Inspectie heeft geen totaaloverzicht; hoe vaak mensen worden uitgebuit of onderbetaald blijven, is, ondanks schattingen van diverse instituten, een 'dark number'. De cijfers en feiten geven een partieel beeld en leiden tot een voorlopige conclusie: een steeds grotere groep Nederlanders wordt bedreigd door het risico op onderbetaling, te lange werkdagen of uitbuiting. Zeker aan de onderkant van de arbeidsmarkt geldt dat het uitgangspunt - werk in Nederland wordt naar Nederlandse maatstaven betaald - onder druk staat.

In de afgelopen vijf jaar uit zich dat in een toenemend aantal meldingen aan de Inspectie van arbeidsuitbuiting en onderbetaling. Bij inspecties worden steeds meer onderbetaalde werkers aangetroffen en groeit het aantal en de variëteit aan schijnconstructies. Een in het oog springende sector is die van de uitzendbureaus. Deze sector maakt al jarenlang circa 40% van de meldingen over arbeidsuitbuiting en onderbetaling uit.

In zaken waar arbeidsuitbuiting speelt is een karakteristieke situatie dat arbeidskrachten in het land van herkomst geronseld worden, met schulden worden opgezadeld, geïsoleerd en geïntimideerd worden om vervolgens onder slechte arbeidsomstandigheden lange werkweken te maken. De betaling is minimaal en soms ontvangt men helemaal geen loon.

Maar vanwege de toename van het aantal meldingen, de geconstateerde overtredingen en de complexiteit van de gebruikte constructies, zijn ook onderbetaling en ernstige benadeling van werknemers zorgelijk. Malafide werkgevers gokken op een lage pakkans, vaak door onderbetaling te maskeren met een op papier deugdelijke loonadministratie, of door gebruik te maken van detachering- en stukloonconstructies. Verdienmodellen zijn bijvoorbeeld gestoeld op het fors laten betalen voor huisvesting en andere kosten.

De Inspectie loopt in de praktijk tegen constructies aan die (bewust) complex zijn gemaakt met het oog op de belemmering van de handhaving. Internationale regels rondom arbeidsverhoudingen bieden intermediairs en bedrijven daartoe de mogelijkheden. Daarnaast zijn slachtoffers vaak niet bereid mee te werken aan inspectieonderzoek, omdat ze bang zijn hun baan te verliezen.

# 1

## Loon naar werken

Internationale organisaties zoals het IMF en de OESO spreken hun zorgen uit over de ontwikkeling dat lonen in veel landen minder stijgen dan de productiviteit. Het aandeel van de economie dat via lonen terecht komt bij werknemers en zelfstandigen neemt af, het aandeel voor kapitaal neemt toe. Internationale en Nederlandse cijfers laten zien dat er sprake is van een gestage achteruitgang van het aandeel loon in de economische productie vanaf de jaren '80 tot vlak voor de economische crisis, en dat er sindsdien nog geen sprake is van een stijging.<sup>1</sup>

Of deze ontwikkeling een positief of negatief effect heeft op de economie is moeilijk te zeggen. Er is geen manier om het optimale loonniveau te berekenen. Te hoge lonen schaden de winstgevendheid en concurrentiepositie van bedrijven in een land, met werkloosheid als mogelijk gevolg. Te lage lonen remmen de economie af, doordat de koopkracht en interne vraag in een land achterblijven.

Internationale organisaties als het IMF en de OESO maken zich zorgen dat een structurele disbalans in de ontwikkeling van het aandeel loon tot meer inkomensongelijkheid en polarisatie op de arbeidsmarkt leidt. Het werk van middengroepen neemt sterk af onder invloed van technologische ontwikkelingen, robotisering en internationale handel. Dat heeft tot gevolg dat productiviteitswinsten vooral ten goede komen aan een kleine groep topinkomens. Het gevolg van deze groeiende tweedeling zou bijdragen aan sociale en politieke onrust.<sup>2</sup> Drie 'drivers' veroorzaken volgens het IMF het teruglopende aandeel loon.

1. In ontwikkelde economieën heeft **technologisering** tot gevolg dat routinematig werk veelal wordt geautomatiseerd. De werknemers die traditioneel deze taken uitvoerden verliezen hun positie op de arbeidsmarkt. Dit proces speelt minder bij hoger en lager opgeleid personeel, en leidt daardoor tot polarisatie (IMF 2017).
2. **Internationale integratie** van economieën, arbeidsmarkten en financiële en productiesystemen versterkt dit proces, doordat de mogelijkheden om productiewerk en goederen te verplaatsen naar de goedkoopste locatie toenemen. (IMF 2017). Zowel kapitaal als diensten en goederen bewegen zich gemakkelijker over grenzen heen. Het gaat dan om offshoring van productiewerk en dienstverlening, maar ook om arbeidsmigratie.
3. **Arbeidsmarktbeleid en -regulering** kunnen een direct effect hebben op de ontwikkeling van het loonaandeel in een economie. Zo leidt een lagere belastingdruk op bedrijfswinsten vrij direct tot meer investeringen in kapitaal, en kunnen veranderingen in de arbeidsvoorwaardenwetgeving het aandeel arbeid vergroten of verkleinen (IMF 2017).

Zowel de Wet minimumloon als de Arbeidstijdenwet beogen een ondergrens te stellen voor de waarde van arbeid, om zo het bestaansniveau voor werknemers te borgen. Vanuit de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de arbeidsvoorwaardenwetten in Nederland richt de Inspectie zich via verschillende programma's op het handhaven van een eerlijke arbeidsmarkt, met gezond en veilig werken en bestaanszekerheid voor iedereen. Dat doet de Inspectie onder meer door risicogericht te inspecteren, maar ook door samen te werken met bijvoorbeeld brancheorganisaties, andere inspectiediensten, het Openbaar Ministerie en de Politie.

<sup>1</sup> IMF 2017, OESO 2012/2014.

<sup>2</sup> IMF 2017.

# 2

## (On)eerlijk werk op de Nederlandse arbeidsmarkt

In verschillende sectoren is de druk op werkgevers en werknemers groot. Malafide werkgevers proberen financiële voordelen te behalen door werknemers zo weinig mogelijk te betalen. Maar ook welwillende werkgevers in sterk concurrerende markten die hun inkomsten tijdens de crisis onder druk hebben zien komen, moesten kosten besparen. Deze werkgevers kunnen worden meegezogen in een neerwaartse spiraal waarbij arbeidsvoorwaarden tot onder het wettelijk minimum worden uitgehold.

Er speelt daarbij een aantal ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt. De internationale concurrentiedruk is sterk. Hierdoor zijn er weinig tot geen mogelijkheden om prijzen (en daardoor de omzet) te verhogen. Concurrentiedruk zorgt eerder voor verlaging van prijzen en winstmogelijkheden waardoor bedrijven zich nog meer op het verlagen van de (loon)kosten richten.

De relatief goed draaiende economie en de flexibele arbeidsmarkt maken dat Nederland, net als bijvoorbeeld Duitsland, aantrekkelijk is voor intra-Europese arbeidsmigratie. Dit vergroot voor werkgevers het arbeidsaanbod. Bovendien is een deel van dit intra-Europese arbeidsaanbod bereid te werken tegen de loonniveaus uit hun land van herkomst. Zowel het grotere arbeidsaanbod, als de lagere loonverwachtingen trekken de beloning voor laagbetaalde arbeid in Nederland naar beneden.

Het aandeel flexibele arbeid is sterk toegenomen - vaste banen hebben in veel sectoren plaatsgemaakt voor tijdelijke contracten, uitzendwerk en zzp-constructies. Een gevolg hiervan is dat de positie van de werknemer ten opzichte van de werkgever is verzwakt. De mogelijkheden voor flexibele arbeid, de toename van het aantal arbeidsmigranten en de toegenomen internationale concurrentiedruk hebben gezamenlijk de handhaving van de Nederlandse normen rondom arbeidsvoorwaarden onder druk gezet.

De maatschappelijke gevolgen van oneerlijk werk zijn groot. Werk is de primaire manier voor mensen om in hun levensonderhoud te voorzien en zich gedurende hun leven te blijven ontwikkelen. Uitholling van de arbeidsvoorwaarden en toegenomen polarisering op de arbeidsmarkt maken dit moeilijker en leiden, mede daardoor, tot sociale onrust.

De gevolgen van arbeidsuitbuiting beperken zich niet tot financiële benadeling van slachtoffers. Ze tasten ook de lichamelijke en geestelijke integriteit van individuen aan. Slachtoffers hebben het gevoel geen mens te zijn, maar een instrumenteel bezit van de werkgever. Daarnaast hebben ze vaak schulden bij hun uitbuiters. Dit leidt ertoe dat deze slachtoffers, ondanks (over)vermoeidheid en gevaarlijke omstandigheden, gewoon doorwerken. Slachtoffers zijn vaak (ongedocumenteerden) van buitenlandse komaf. Migranten overkomen meer (dodelijke) arbeidsongevallen dan niet-migranten in dezelfde branche en met dezelfde werkzaamheden.<sup>3</sup>

Een aantal waarnemingen zijn kenmerkend voor de ernst, maar ook voor de complexiteit van de bestrijding van oneerlijk werk.

- Getuigen en slachtoffers van uitbuiting en onderbetaling werken niet altijd mee aan onderzoeken. Zeker arbeidsmigranten zijn vaak tevreden met het loon dat zij krijgen, vooral als het loon hoger ligt dan de verdienmogelijkheden in het land van herkomst.
- (Internationale) schijnconstructies worden opgezet om gebruik te maken van wet- en regelgeving. Constructies richten zich op kwetsbaarheden in de Europese samenwerking en/of mogelijkheden het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen zo in te zetten dat daardoor financiële voordelen ontstaan.
- De aanpak van onderbetaling is een voortdurende boekhoudkundige strijd. Gegevens in de administratie moeten worden gecontroleerd en geverifieerd, zodat juridisch overtuigend bewezen kan worden dat er sprake is van onderbetaling of uitbuiting.
- De inspectiecapaciteit is begrensd, zowel voor arbeidsuitbuiting als voor onderbetaling. Slechts een beperkt deel van de risicobedrijven voor onderbetaling wordt gecontroleerd en slechts een beperkt deel van de zaken waar arbeidsuitbuiting mogelijk speelt kan daadwerkelijk worden onderzocht.

<sup>3</sup> RPS Advies, Analyse van ongevallen met slachtoffers met een niet-Nederlandse nationaliteit over de periode 2007–2009, november 2010, p. 96.

Bij een onderneming, gespecialiseerd in het repareren en stomen van kleding, speelde zich het volgende af. Werknemers werden geworven in Turkije. Bij vertrek vanuit Turkije naar Nederland gingen zij een schuld bij de eigenaar aan. Deze varieerde van € 4.000,00 tot € 6.000,00 en zou, zo werd hen verteld, te maken hebben met het regelen van visa en andere documentatie. De schuld werd verrekend met het verrichten van arbeid, waardoor het voorkwam dat slachtoffers de eerste maanden niet of nauwelijks werden betaald. Zo verklaarden slachtoffers:

*“We kregen geen salaris omdat wij hem 4.000 euro schuldig waren. Hij had een berekening gemaakt à 6 euro per uur voor de eerste 6 maanden. Dan gingen er nog kosten vanaf en hielden we niets over. Die 4.000 euro was voor de overkomst naar Nederland. F. had alles geregeld en dat kostte 4.000 euro. Daar moest ik voor werken. De werkgever zei dat dat voor iedereen gold...”*

*“Ik heb uren gewerkt die ik niet allemaal betaald heb gekregen. Ik werkte 80 uur per week. Dat zou betaald worden, maar door allerlei onkosten die door mijn baas opgevoerd werden heb ik die niet gekregen. Ik kreeg 6 euro per uur.”*

*“De werktijden waren ook veel langer dan afgesproken. Soms werd er zelfs de gehele nacht doorgewerkt. De deur ging dan op slot en er bleven mensen achter om te werken. Ik werkte zoveel uren om mijn geld te kunnen krijgen. Ik was bang dat ik anders niet uitbetaald zou krijgen. Toen ik aangaf dat het mij te veel werd en ik op een keer niet in de avond wilde werken, dreigde de werkgever dat mijn uurloon zou dalen naar € 4,00 per uur.”*

*“Ik zou dus het eerste jaar niets hoeven te betalen, maar in de eerste week zei F.R.H. dat de huur in mindering gebracht zou worden op het salaris. De werkgever zou de hoogte van de huur bepalen. Omdat we uiteindelijk nooit uitbetaald zijn, konden we ook geen huur betalen. Soms kregen we wel vijftig of honderd euro, maar dat was meer om te eten.”*

De werkgever zou een aantal van zijn werknemers ook hebben laten tekenen voor ‘voorschotten in salaris’, om vervolgens de bedragen omhoog aan te passen, met als gevolg dat zijn slachtoffers schulden bij hem hadden, variërend van € 11.000,00 tot € 17.000,00.

# 3

## Feiten en cijfers

Van slecht werkgeverschap is sprake als de (arbeids)rechten van werknemers worden geschonden. Dat kan meer en minder ernstige vormen aannemen, variërend van incidentele overtredingen, waarbij het vakantiegeld niet wordt betaald of te weinig loon wordt betaald, tot arbeidsuitbuiting, waarbij dwang en intimidatie een rol spelen. *Onderbetaling* kent veel gradaties. Het komt bijvoorbeeld voor dat een werkgever het loon of het vakantiegeld verkeerd heeft berekend en te weinig heeft betaald. Ernstiger is een situatie, waarbij een werkgever willens en wetens werknemers stelselmatig benadeelt en zijn praktijken probeert te verhullen om onderzoek naar onderbetaling te bemoeilijken.

De mogelijkheden om te komen tot een betrouwbare statistische analyse van de hoeveelheid onderbetaling in een land zijn beperkt. Dit komt niet alleen omdat de overtreders er veel belang bij hebben hun praktijk onzichtbaar en ontoegankelijk te houden, maar ook omdat slachtoffers veelal migranten zijn die vaak van functie en/of land wisselen. In haar risicoanalyse schat de Inspectie het aantal mensen dat is 'blootgesteld' aan het risico van onderbetaling van het minimumloon in rondom de 600.000, en het mogelijke aantal slachtoffers rondom de 24.000.<sup>4</sup>

Met de aandacht en het aantal slachtoffers loopt ook het aantal meldingen over onderbetaling de afgelopen vijf jaar gestaag op (bijna een verdubbeling), vooral in 2016. Meldingen komen bij de Inspectie binnen als particulieren of instanties de Inspectie bellen met het vermoeden dat ergens onderbetaling of arbeidsuitbuiting plaatsvindt.

**Tabel 3.1** Aantal meldingen arbeidsmarktfraude en onderbetaling 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Arbeidsmarktfraude	2.366	2.574	2.586	2.648	3.017
Onderbetaling	894	1.064	1.354	1.410	1.637
% onderbetaling	38%	41%	52%	53%	54%

Bron: Inspectie SZW, interne registratie meldingen, januari 2017

Het aantal inspecties gericht op het tegengaan van arbeidsmarktfraude loopt tussen 2012 en 2016 terug van ongeveer 7.100 naar nog geen 3.000. De daling in het aantal geconstateerde overtredingen is veel kleiner (van 1.504 naar 1.257). Het aantal slachtoffers van onderbetaling stijgt vooral in 2016 sterk. Deze stijging is deels te verklaren door verschuivingen in de aandacht van de Inspectie van het bestrijden van illegaal werk naar, in toenemende mate, onderbetaling en overschrijdingen van de Arbeidstijdenwet.

**Tabel 3.2** Aantal verrichte inspecties en overtredingen totaal en op onderbetaling

	2012	2013	2014	2015	2016
Inspecties arbeidsmarkt-fraude	7.160	4.930	5.054	4.500	2.890
Overtredingen totaal	1.504 (21%)	1.208 (24,5%)	940 (18,6%)	1.150 (25,6%)	1.257 (47,6%)
Aantal aangetroffen onderbetaalden	368	582	406	468	1.077

Bron: Inspectie SZW: interne registratie verrichte inspecties

De afname van het aantal inspecties is in eerdere documenten (zie bijvoorbeeld de brief van 16 mei 2017 over het Inspectie Control Framework) toegelicht. Dit wordt onder andere verklaard door de toegenomen complexiteit van zaken, vooral die met een internationale component, maar ook doordat inspecties gericht op de Wet minimumloon een langere gemiddelde zaaktijd kennen en een steeds groter deel van de inspecties zich in de afgelopen jaren op onderbetaling richt.<sup>5</sup> Een vergelijkbaar proces is zichtbaar bij het aantal meldingen over onderbetaling. De toegenomen zaaktijden leiden ertoe dat er minder meldingen worden onderzocht.

<sup>4</sup> Inspectie SZW, Naslagwerk integrale risicoanalyse, oktober 2016.

<sup>5</sup> Inspecties op WAV hebben een korte gemiddelde zaaktijd omdat het vaststellen of iemand illegaal werkt gemakkelijker is dan wanneer iemand wordt onderbetaald. Daarvoor is vaak boekenonderzoek nodig.

# 4

## Indicaties omvang arbeidsuitbuiting

Sinds 1 januari 2005 is arbeidsuitbuiting strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht (Art. 273f). Een belangrijk element van arbeidsuitbuiting in dit kader is het opzettelijk voordeel trekken uit de uitbuiting van een ander (Art. 273f lid 1, sub 6). Bij arbeidsuitbuiting gaat het dus om een combinatie van ernstige en vaak onmenselijke situaties op de werkvloer.<sup>6</sup> Kenmerkend voor arbeidsuitbuiting zijn factoren als onderbetaling, lange werktijden, slechte huisvesting, intimidatie en fysieke/psychische druk, die leiden tot meervoudige afhankelijkheid van het slachtoffer.<sup>7</sup>

Er is geen goed zicht op de omvang van arbeidsuitbuiting. Deze speelt zich doorgaans af in het verborgene, zeker daar waar de slachtoffers illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen zijn. De afgelopen jaren is het aantal meldingen en het aantal (mogelijke) slachtoffers van arbeidsuitbuiting toegenomen. Een verklaring voor deze toename is onder meer dat er meer aandacht wordt besteed aan arbeidsuitbuiting.<sup>8</sup>

Analyse van de opsporingsonderzoeken door de Inspectie laat zien dat er in de periode 2007-2010 91 slachtoffers werden geregistreerd. Dat aantal steeg naar 448 in de periode 2011-2016.<sup>9</sup> Het aantal geregistreerde slachtoffers doet het daadwerkelijke aantal te kort. Niet in alle onderzoeken is het aantal slachtoffers vermeld. Het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting per zaak van dit type varieert van 1 tot 51.<sup>10</sup>

Tabel 4.1 Aantal meldingen arbeidsuitbuiting en mensensmokkel (2014-2016)

Totaal	85
arbeidsuitbuiting	60
mensensmokkel	25

Bron: Inspectie SZW, interne registratie opsporingszaken

<sup>6</sup> Ministerie van SZW (2010). Factsheet Arbeidsuitbuiting op Nederlandse werkvloeren. Den Haag.

<sup>7</sup> Abraham, van Soomeren, van Dijk en Rijken (2015). *Nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting, een veelkoppig monster. Onderzoek naar nieuwe fenomenen van arbeidsuitbuiting en hoe Europese informatie hierover systematisch kan worden uitgewisseld*. DSP-groep, Amsterdam.

<sup>8</sup> Inspectie SZW, Naslagwerk integrale risicoanalyse, oktober 2016.

<sup>9</sup> Wanneer de aantallen slachtoffers per categorie worden opgeteld komt er meer dan 448 uit. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat een aantal slachtoffers in meerdere categorieën voorkomt.

<sup>10</sup> Zie bijlage 2.

Ook op basis van schattingen van andere instanties is het moeilijk tot betrouwbare cijfers te komen van de omvang van arbeidsuitbuiting in Nederland. De ILO heeft in 2012 een schatting gegeven van het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting wereldwijd. De ILO komt tot bijna 21 miljoen slachtoffers van diverse vormen van uitbuiting, waarvan 68% gaat over arbeidsuitbuiting. Daarnaast heeft de ILO geschat dat er in de EU mogelijk 616.000 slachtoffers van arbeidsuitbuiting zijn.

Op basis van de schatting door de ILO komt de Stichting Fairwork in 2012 tot een aantal van ruim 21.000 slachtoffers van arbeidsuitbuiting in Nederland.<sup>11</sup> Meer recent komt de *Walk Free Foundation* in haar *Global Slavery Index 2016* met een schatting van aantallen slachtoffers van moderne slavernij in Europese landen. Voor Europa als geheel zou het gaan om 1,2 miljoen slachtoffers en voor Nederland zou dat aantal 17.500 bedragen.<sup>12</sup> Dergelijke schattingen zijn volgens sommige instanties te laag, omdat er geen rekening is gehouden met de aantrekkingskracht van Nederland als bestemmingsland.

Andere instanties betwijfelen de betrouwbaarheid van dit soort berekeningen, zoals de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM). Deze instantie ziet wel een stijging van het aantal geregistreerde slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Telde de NRM in 2012 nog 255 en in 2015 nog 278 slachtoffers, in 2016 stijgt dat aantal naar 1.214.<sup>13</sup> Het Coördinatiecentrum Mensenhandel berekende op basis van Eurostat-data dat het in Nederland om slechts 256 slachtoffers van arbeidsuitbuiting gaat.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Fairwork (2012). *Verborgene slavernij in Nederland*. Amsterdam.

<sup>12</sup> <http://www.globalslaveryindex.org/region/europe/>

<sup>13</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). *Mensenhandel in en uit beeld. Update cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015*.

<sup>14</sup> Inspectie SZW, Signalement: Tussen uitbuiting en onderbetaling, februari 2014.



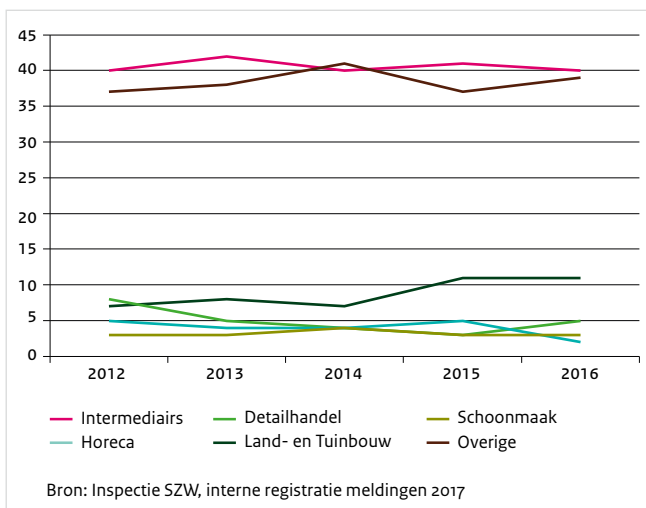
# 5

## Risicosectoren en -groepen

Onderbetaling en uitbuiting komen vaker voor wanneer er sprake is van ongeschoold en/of zwaar werk in sectoren die te maken hebben met zware (internationale) concurrentie. Zo richten strafrechtelijke onderzoeken naar arbeidsuitbuiting zich in de periode 2011-2016 vooral op de horeca en detailhandel, schoonmaak, transport, land- en tuinbouw en de uitzendbranche, en in mindere mate op de bouw en huishoudelijk werk.

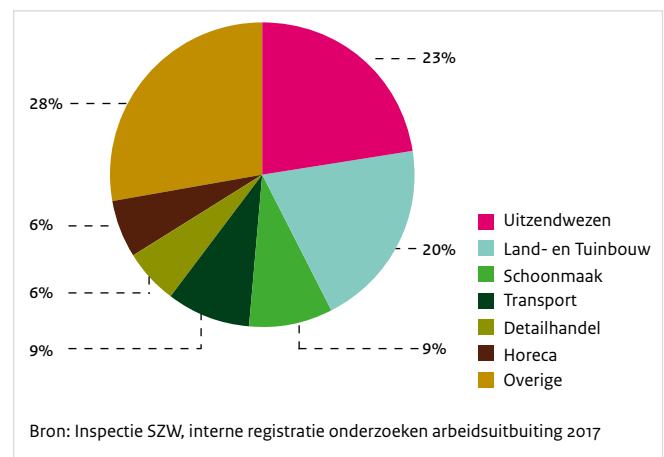
Meldingen over onderbetaling komen grotendeels uit dezelfde sectoren. Hier springt de uitzendsector er de afgelopen vijf jaar, als grootste bron van meldingen (rondom de 40%), duidelijk uit. De categorie 'overige' betreft een grote variatie aan branches en subbranches, waarbij groothandel, handel, verzorging en financiële dienstverlening regelmatig voorkomen.

**Figuur 5.1 Meest voorkomende sectoren bij het aantal meldingen onderbetaling periode 2012-2016 (procentuele aandelen per sector)**



Een analyse van de kenmerken van slachtoffers van uitbuiting laat zien dat verreweg de meeste slachtoffers werken in de uitzendbranche of in de land- en tuinbouw. Het relatief grote aantal slachtoffers in deze sectoren wordt vermoedelijk veroorzaakt doordat het in deze sectoren veelal gaat om grote bedrijven met veel (tijdelijke) werknemers (glastuinbouw, champignonteelt). Bij horeca en detailhandel gaat het vaak om kleinere ondernemingen waar minder werknemers actief zijn (onder meer restaurants, massagesalons, wasserijen).

**Figuur 5.2 Meest voorkomende sectoren waar slachtoffers uit opsporings-onderzoeken werken, periode 2011-2016**

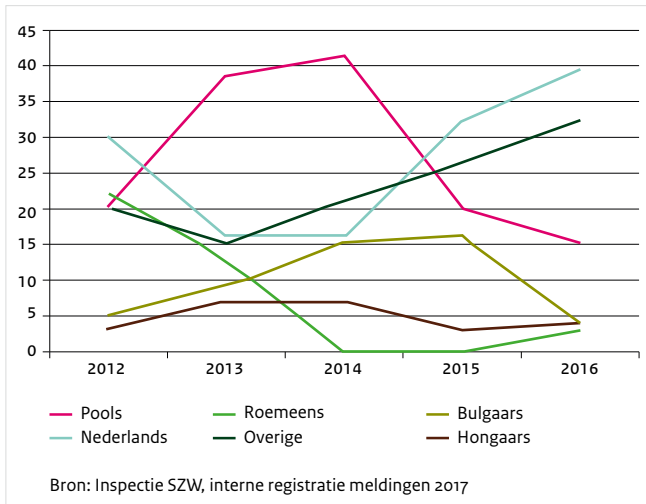


Arbeidsmigranten en flexwerkers lopen in de risicosectoren de grootste risico's slachtoffer te worden van onderbetaling en/of uitbuiting. Overtreders maken misbruik van de kwetsbaarheden in de positie van deze groepen. Flexwerkers zijn kwetsbaar omdat hun onderhandelingspositie ten opzichte van de werkgever zwak is. Bij arbeidsmigranten speelt ook vaak een gebrek aan kennis over de rechten en plichten van werknemers en werkgevers een rol.

In onderzoeken en zaken komen, naast Nederlanders, vooral mensen uit Oost-Europese landen of Azië als slachtoffers naar voren. Onder de 448 slachtoffers in strafrechtelijke onderzoeken naar arbeidsuitbuiting tussen 2011 en 2016 gaat het om slachtoffers uit Polen en de Filipijnen, gevolgd door Hongaren, Roemenen en Oekraïners.

In onderbetalingszaken worden het vaakst Nederlanders aangetroffen, gevolgd door Poolse en andere werknemers uit Midden- en Oost-Europa. De categorie overig bestaat uit een veelheid aan andere nationaliteiten die op de Nederlandse arbeidsmarkt actief zijn.

**Figuur 5.3 Meest voorkomende nationaliteiten aangetroffen onderbetaalden bij geconstateerde overtreding 2012-2016 (percentages)**



Opvallend is dat het percentage aangetroffen onderbetaalden van Poolse afkomst de laatste twee jaar sterk daalt en dat tegelijkertijd het percentage onderbetaalde Nederlanders sterk stijgt. Dit wordt onder meer veroorzaakt door een lager aantal inspecties in de uitzendbranche, waarin 70% van de Poolse arbeidsmigranten werkt. Het aantal inspecties in de horeca is vanaf 2015 gestegen; in deze sector werken relatief veel Nederlanders.

# 6

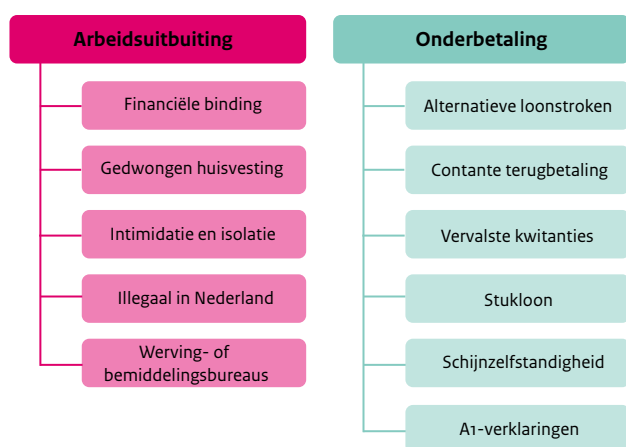
## Constructies en verdienmodellen

Arbeidsvoorwaarden komen tot stand in de confrontatie tussen vraag en aanbod van arbeid. Ontwikkelingen in de organisatie van productieketens veranderen de context voor deze confrontatie. Een voorbeeld hiervan is het toenemende gebruik, ook door gerenommeerde bedrijven, van contracting om op loonkosten te besparen. Contracting is een, op zich legale, werkwijze waarbij een werkgever/opdrachtgever een deel van het productieproces uitbesteedt aan bijvoorbeeld een uitzendbureau, als aanneming van werk<sup>15</sup> of als overeenkomst van opdracht.<sup>16</sup>

De contractor levert, behalve arbeid, ook de leiding en het toezicht, en is zelf verantwoordelijk voor de productie en winst of verlies. In die situatie vallen werknemers niet onder de cao van de opdrachtgever en ook niet onder één van de uitzend-cao's. De contractor kan in deze constructie arbeidskrachten in dienst nemen voor het minimumloon en het minimum aantal vakantiedagen.<sup>17</sup>

Is contracting nog een legale werkwijze om de arbeidskosten te drukken, er is ook een flinke variëteit aan constructies en verdienmodellen die de grenzen van arbeidswetgeving opzoeken, daar vaak overheen gaan of flagrant schenden.

Figuur 6.1 Kernelementen van arbeidsuitbuiting en onderbetaling



De praktijk leert dat onderbetaling en arbeidsuitbuiting vaak hand in hand gaan. In minstens 50 van de 73 opsporingsonderzoeken zijn overduidelijke situaties van (groeve) onderbetaling aangetroffen.<sup>18</sup> Om juridisch te kunnen spreken van arbeidsuitbuiting moet er meer aan de hand zijn dan onderbetaling. Alleen in combinatie met andere indicatoren, zoals financiële binding, intimidatie en isolatie, en gedwongen huisvesting, is arbeidsuitbuiting strafrechtelijk tegen te gaan.

- **Financiële binding** wil zeggen dat de werknemer financieel afhankelijk wordt van de werkgever. Dit gebeurt bijvoorbeeld door veel geld te laten betalen voor de bemiddeling naar werk, door hoge kosten voor huisvesting of voedsel te rekenen, of door hoge boetes op te leggen voor het niet naleven van onredelijk strenge 'huisregels' in het bedrijf.
- **Werving- of bemiddelingsbureaus** in het land van herkomst spelen een belangrijke rol.<sup>19</sup> Rekrutering tegen betaling wordt gebruikt om werknemers te binden aan de (toekomstige) werkgever. De werknemer bouwt schulden op nog voordat er werk is. In toenemende mate wordt hierbij gebruik gemaakt van buitenlandse intermediairs.<sup>20</sup>

### Casus werving en selectie

Een fenomeen dat steeds vaker voorkomt, is directe werving in het woonland. Het gaat hier om Nederlandse uitzendbureaus die personeel in het woonland werven en suggereren dat het gaat om goed betaalde arbeid in Nederland, terwijl het in werkelijkheid gaat om slecht betaald, zwaar werk in onder meer de agrarische sector. Voor de werving worden landgenoten of sociale media ingezet, maar er zijn ook uitzendbureaus die werven via hun buitenlandse vestiging.

- Door **intimidatie en isolatie** kunnen slachtoffers (meervoudig) afhankelijk of angstig worden gemaakt, waardoor zij niet snel uit hun situatie zullen stappen. Zo wordt in veel zaken de werknemer of zijn/haar familie bedreigd met geweld, of wordt daadwerkelijk geweld gebruikt.
- **Illegaal in Nederland** verblijvende mensen zijn voor bedreiging en geweld extra kwetsbaar. Veelvuldig wordt er misbruik gemaakt van hun illegale status. Er wordt dan bedreigd dat ze het land worden uitgezet als ze in opstand

<sup>15</sup> Art. 7:650, lid 1 BW.

<sup>16</sup> Art. 7:400, lid 1 BW.

<sup>17</sup> Pot, F, Gazelle: is dit wat we willen?, in: Zeggenschap 1-16, p. 8 e.v.

<sup>18</sup> Inspectie SZW, Een verkennende analyse naar gevallen van onderbetaling binnen strafrechtelijke onderzoeken door de Inspectie SZW, februari 2017

<sup>19</sup> Inspectie SZW, Een verkennende analyse naar gevallen van onderbetaling binnen strafrechtelijke onderzoeken door de Inspectie SZW, februari 2017.

<sup>20</sup> Regionaal Informatie en Expertise centrum (RIEC) Noord-Holland (2014). Bestuurlijke criminaliteitsbeeldanalyse (B-CBA) 2013-2014. Noord Holland: RIEC.

komen. Ook worden slachtoffers vaak sociaal geïsoleerd, doordat ze veel uren moeten werken en slapen op of naast de werkplek. Bovendien zijn er gevallen bekend van slachtoffers die niet weg mochten en geen bezoek mochten ontvangen

- **Gedwongen huisvesting** wordt niet alleen gebruikt om werknemers te isoleren, maar ook vaak ingezet als verdienmodel. In een deel van de gevallen wordt een bureau ingeschakeld, dat bemiddelt in zowel werk als huisvesting. Zo worden slachtoffers op meerdere vlakken afhankelijk gemaakt.

### Casus gedwongen huisvesting

Bij een glastuinbouwbedrijf troffen inspecteurs in een deel van een kas woonverblijven aan. Navraag bij de buitenlandse werknemers, zonder dat de inlener of de werkgever daarbij aanwezig waren, bracht aan het licht dat deze werknemers alleen werk kregen wanneer zij daar een ruimte huurden. De kosten voor de huisvesting waren veel te hoog voor het geboden wooncomfort. Ook was er nauwelijks privacy. Er zijn signalen dat enkele verdachte grotere uitzendbureaus of daaraan gelieerde bedrijven vastgoed aankopen of huren met als (enige) doel dat tegen een (te) hoge prijs te verhuren aan tijdelijke buitenlandse werknemers (de zogenaamde Polen-hotels)

Een malafide werkgever die zich schuldig maakt aan (systematische) onderbetaling wil dit zo goed en lang mogelijk verborgen houden voor de autoriteiten. Dit gebeurt door valse administraties aan te leggen of (schijn) constructies op te tuigen - waarbij de feitelijke situatie afwijkt van de situatie zoals die wordt voorgespiegeld - met als doel wet- en regelgeving te omzeilen.<sup>21</sup> Mocht dit evenwel niet lukken en wordt een werkgever beboet voor onderbetaling, dan bieden mazen in de faillissementswetgeving malafide werkgevers mogelijkheden onder de boetes uit te komen.

Als werknemers minder dan het wettelijk minimumloon krijgen betaald, is dat in de administratie vaak niet te zien. Werkwijzen die hierbij in de praktijk worden aangetroffen zijn onder meer:

- **Alternatieve loonstroken** met lagere nettolonen; betaling op buitenlandse rekeningen met minder loon dan het wettelijk minimumloon (inclusief verrekeningen).<sup>22</sup>
- Girale betaling van wettelijk minimumloon, maar (gedwongen) **contante terugbetaling** en/of achteraf in rekening brengen van 'kosten', etc.

### Casus gedwongen terugbetaling

In een zaak was het inspecteurs opgevallen dat werknemers op zaterdagen naar kantoor gingen. Uit gesprekken met werknemers bleek dat zij op kantoor een deel van het loon moesten terugbetalen, zogenaamd omdat er teveel loon was betaald. Op beelden van camera's die de eigenaar van het uitzendbureau zelf had opgehangen was te zien hoe de werknemers gedwongen werden geld te pinnen en dat aan de eigenaar van het uitzendbureau te geven.

- **Contante uitbetaling** van (een deel van) het loon, in combinatie met het gebruik van **vervalste kwitanties** die suggereren dat er voldoende loon is uitbetaald.<sup>23</sup>
- Een variant op constructies voor onderbetaling zijn de situaties waarbij het loon wel klopt, maar de geleverde uren niet. De feitelijk gewerkte uren corresponderen dan niet met de hoogte van het loon volgens het wettelijk minimumloon. Op papier lijkt met een bepaald aantal gewerkte uren tegen **stukloon** aan het wettelijk minimumloon te kunnen worden voldaan. In werkelijkheid moet er echter veel meer arbeid geleverd worden om aan het wettelijk minimumloon te komen.
- **Betaling aan werknemers van het wettelijk minimumloon is verplicht.** Maar dit geldt niet voor zelfstandigen. **Schijnzelfstandigheid** is dus een manier om onder de betaling van het wettelijk minimumloon uit te komen. Werknemers doen zich dan voor als zelfstandige.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Volgens een deskundige van Deloitte is het gebruik van verschillende loonstroken nodig, wanneer wetgeving verschilt tussen Nederland en een ander uitzendend land waar sociale premies betaald worden. Loonstroken moeten worden aangepast aan nationale wetgeving.

<sup>23</sup> Contante uitbetaling van het loon (art 7 WML) is per 1-1-2016 niet meer toegestaan (Stb. 2015-233, art 7a WML).

<sup>24</sup> Inspectie SZW, Signalement: Arbeidswetten en zzp'ers in de praktijk, november 2015.

<sup>21</sup> Kamerbrief minister Asscher, Aanpak schijnconstructies, 11 april 2013.

- Constructies waarbij misbruik wordt gemaakt van de detachingsrichtlijn met **A1-verklaringen**. Daarbij wordt betaling van sociale premies verlegd naar landen waar de premies en/of de premiegrondslag veel lager zijn. Dat gebeurt echter zonder te voldoen aan de voorwaarden waaronder gebruik gemaakt mag worden van deze regeling.<sup>25</sup>

Veel buitenlandse werknemers zijn bij onderbetaling toch beter af dan in hun thuisland, en accepteren daarom een te lage beloning. Zij hebben vaak ook geen inzicht in het salaris waar zij recht op hebben; ze zijn bijvoorbeeld niet op de hoogte van zaken als vakantiegeld of toeslagen voor overwerk. De malafide werkgever misbruikt deze onwetendheid door de werknemer simpelweg te laten weten dat hij/zij daar geen recht op heeft. Daarnaast komen ook constructies op, waarbij niet de lage arbeidskosten, maar vergoedingen voor huisvesting en verblijf, die arbeidsmigranten moeten ophoesten het werkelijke verdienmodel vormen.

---

<sup>25</sup> Om een A1-verklaring te verkrijgen gelden drie voorwaarden:

- (1) Direct voorafgaand aan de detachering van de medewerker tenminste één maand in het detachende land sociaal verzekerd geweest.
- (2) De medewerker vervangt niet een eerder gedetacheerde medewerker van wie de detachering is afgelopen. Als een eerder gedetacheerde medewerker wordt vervangen wegens ziekte mag wel een andere medewerker worden gedetacheerd.
- (3) De detachende onderneming verricht substantiële activiteiten in het detachende land. Hiermee bedoelen we dat er geen sprake mag zijn van een zogenaamde postbusfirma.

# 7

## Gezamenlijke aanpak is nodig

Het ontbreken van een volledig cijfermatig beeld doet niets af aan de conclusie dat in toenemende mate, meer mensen in Nederland het risico lopen geconfronteerd te worden met onderbetaling en uitbuiting. De oorzaken hiervan, zoals die hiervoor zijn geschetst zijn niet eenduidig en raken veel partijen. Het terugdringen van het risico op oneerlijk werk zal dan ook gezamenlijke actie vergen van werkgevers- en werknemersorganisaties, branches en bedrijven zelf, maar ook van beleidsmakers, toezichthouders en handhavers.

In de inspectieprogramma's gericht op onderbetaling en arbeidsuitbuiting gebeurt al veel. Het gaat om activiteiten als kennisverwerving van sectoren en fenomenen, detectie van risicobedrijven, samenwerking met andere handhavende instanties, het in beweging zetten van brancheorganisaties, handhaven op de hele keten van opdrachtgevers en opdrachtnemers, etc. Sommige programma's richten zich op dwarsdoorsnijdende thema's (arbeidsuitbuiting, aanpak schijnconstructies en aanpak notoire overtreeders en misstanden), andere programma's richten zich op specifieke sectoren (horeca, detailhandel, malafide uitzendbureaus, schoonmaaksector, land- en tuinbouw, transport, bouw).

Zo wijst de ABU, de brancheorganisatie voor de uitzendsector die 65% van de branche vertegenwoordigt, op een gebrek aan aandacht voor uitvoeringstechnische aspecten van de arbeidswetgeving. Bouwend Nederland, brancheorganisatie voor de bouwsector, wijst op het belang van een gelijk speelveld in Nederland, maar vooral ook binnen de EU. Regels moeten helder zijn en een goede controle daarop faciliteren. De rol van opdrachtgever wordt binnen de schoonmaaksector centraal gesteld. Brancheorganisatie OSB vertegenwoordigt weliswaar 70% van de werknemers in deze sector, maar geschat wordt dat ongeveer 11.000 bedrijven zich niet hebben aangesloten. Er is ook een OSB-keurmerk, waaraan bedrijven zich moeten houden. Anders worden ze geroyeerd.

Veel partijen zijn dus al vanuit hun eigen perspectief bezig onderbetaling en arbeidsuitbuiting tegen te gaan. De Inspectie wil dat ondersteunen en stimuleren. Er is winst te behalen wanneer partijen, zoals sociale partners, brancheorganisaties, maar ook overheidsinstanties, beter van elkaar weten welke initiatieven er zijn, waarop zij kunnen anticiperen en voortbouwen. Deze bundeling van krachten is nodig, want economische en maatschappelijke ontwikkelingen zullen de komende jaren arbeidsuitbuiting en onderbetaling naar verwachting doen toenemen.



Dit inspectierapport is een uitgave van:

**Inspectie SZW**

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

103768

© Rijksoverheid | juni 2017