

Actieplan bestrijden van schijnconstructies

Dit actieplan beschrijft op de volgende terreinen welke specifieke problemen zich daar voordoen, wat daar nu al aan wordt gedaan en welke maatregelen het kabinet gaat nemen:

- a. Schijnzelfstandigheid
- b. Ontduiking minimumloon
- c. Misbruik premieafdracht (inclusief de A1-verklaring)
- d. Ontduiking van cao's (o.a. bij grensoverschrijdende arbeid)
- e. Gefingeerde dienstverbanden
- f. Migratieconstructies

Tot slot zijn afzonderlijk de internationale activiteiten beschreven die in dit kader worden uitgevoerd.

a) Schijnzelfstandigheid

Beschrijving van het probleem

Van schijnzelfstandigheid is sprake wanneer mensen formeel werkzaam zijn als zelfstandigen, terwijl op grond van feiten en omstandigheden sprake is van een arbeidsovereenkomst. Met een dergelijke constructie worden vaak loonheffing, premies werknemersverzekeringen en arbeidsrechtelijke bescherming ontweken en kunnen onterecht fiscale (ondernemers)faciliteiten worden geclaimd. Ook kan hiermee de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) voor bepaalde groepen worden omzeild. Actief bestrijden van schijnzelfstandigheid is dus van belang, niet alleen vanwege de nadelige gevolgen voor de overheidsfinanciën maar ook om oneigenlijke concurrentie en verdringing op de arbeidsmarkt te voorkomen.

Schijnzelfstandigheid komt in diverse sectoren voor. Het ministerie van Economische Zaken heeft onderzoek laten doen naar schijnzelfstandigheid in vier sectoren¹. Het onderzoek komt tot geschatte percentages schijnzelfstandigen (onder zzp'ers) variërend van 3-5% in de bouw, 9-15% in de zorg, 14% in het personen- en goederenvervoer, tot 5-10% in de wereld van management- en organisatieadvies en ICT.

Wat doen we al?

In de afgelopen jaren zijn diverse maatregelen in gang gezet, gericht op het versterken van de handhaving door de betrokken overheidsinstanties (Belastingdienst, Kamer van Koophandel, Inspectie SZW).

- Bij brief van 17 september 2012² heeft de staatssecretaris van Financiën maatregelen aangekondigd rondom de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) van de Belastingdienst. De maatregelen zijn gericht op het transparanter maken van het kwalificatieproces en op het bestrijden van misbruik van de VAR. Er komt een gedeelde verantwoordelijkheid van opdrachtgever en opdrachtnemer voor een juiste invulling van de webmodule (die de VAR gaat vervangen). Bij (opzettelijk) verkeerd invullen van de gegevens kunnen zowel opdrachtgever als opdrachtnemer worden gesanctioneerd met naheffingen en/of boetes, voor zover het omstandigheden betreft waar zij zelf verantwoordelijk voor zijn. Daarnaast zijn maatregelen aangekondigd om de handhaving te verbeteren. Het gaat daarbij onder meer om versterking van de samenwerking tussen de Belastingdienst en de Inspectie SZW, gericht toezicht met behulp van risicoanalyses en voorlichting aan de doelgroep.
- Om de rol van de Kamer van Koophandel (KvK) bij de bestrijding van frauduleuze constructies verder te versterken wordt op dit moment onder meer de mogelijkheid verkend een opgelegd bestuursverbod als grond voor weigering bij inschrijving in het handelsregister te introduceren. Daarmee krijgen fraudeurs niet opnieuw de kans een onderneming in de vorm van een rechtspersoon op te zetten. In dit kader is van belang dat de minister van Veiligheid en Justitie momenteel werkt aan de invoering van een civielrechtelijk bestuursverbod. Hiermee kan een bestuursverbod worden opgelegd aan een natuurlijk persoon die zich – kort gezegd – schuldig heeft gemaakt aan faillissementsfraude. Daarnaast is de inzet dat vaker de bestaande mogelijkheid van een strafrechtelijk bestuursverbod wordt benut en gaat het kabinet de mogelijkheid verkennen om te komen tot een bestuursrechtelijk bestuursverbod. Deze initiatieven kunnen behulpzaam zijn bij de bestrijding van diverse van de in dit actieplan genoemde schijnconstructies.
- In de kabinetsreactie naar aanleiding van de evaluatie van de Handelsregisterwet 2007³ kondigt de minister van Economische Zaken aan dat het handelsregister een wettelijke taak krijgt bij de bestrijding van criminaliteit. Dat maakt het onder meer mogelijk dat de KvK op eigen initiatief vermoedens over bepaalde personen doorgeeft aan opsporingsinstanties.

¹ In het onderzoek is sprake van schijnzelfstandigheid als een zzp'er zich - al dan niet bedoeld en bewust - voordoet als ondernemer, maar feitelijk werkzaam is als werknemer. Het onderscheid wordt gemaakt op basis van het aantal opdrachtgevers / bemiddelingsbureaus en de zeggenschap van de zelfstandige.

² Kamerstukken II, 2011/12, 31 311, nr. 91.

³ Kamerstukken II, 2012/13, 33 562, nr. 1, pag. 12.

Wat gaan we nog meer doen?

Het kabinet zet in op het versterken van het wettelijk kader en op het verbeteren van de mogelijkheden voor schijnzelfstandigen om hun rechten te benutten.

Wettelijk kader

- Schijnzelfstandigheid impliceert oneigenlijk gebruik van het wettelijk kader en leidt ertoe dat wettelijke verplichtingen worden ontweken. Het kabinet zal daarom onderzoeken of een aanscherping van het wettelijk kader kan bijdragen aan het terugdringen van schijnzelfstandigheid. In het bijzonder zal daarbij gekeken worden naar het "grijze gebied" tussen werknemerschap en zelfstandig ondernemerschap. Mogelijke andere (praktische) oplossingen zullen daarbij ook onderzocht worden. Bij het verkennen van de opties zal het kabinet de werking van de arbeidsmarkt en de gevolgen voor andere wetgeving waaronder de werknemersverzekeringen, de regeling van de arbeidsovereenkomst in titel 7.10 BW en het fiscale domein in aanmerking nemen.
- Het kabinet gaat onderzoeken of de bestaande wetgeving kan worden aangescherpt zodat zelfstandigen en vennoten die in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen arbeid verrichten beter kunnen worden aangepakt.

Toegang tot de rechter

- In de tweede plaats wil het kabinet dat schijnzelfstandigen zelf beter in staat zijn om hun rechten te benutten. In de wet is het rechtsvermoeden van het bestaan van een arbeidsovereenkomst⁴ opgenomen. Door het invoeren van het rechtsvermoeden ontstaat er meer duidelijkheid over de vraag of er al dan niet sprake is van arbeid verricht in het kader van een arbeidsovereenkomst. Aldus kan de schijnzelfstandige onder de bescherming van het arbeidsovereenkomstenrecht vallen.
- Het rechtsvermoeden wordt echter nauwelijks ingeroepen. Gebrek aan bekendheid, angst om het werk te verliezen en de kosten die ermee gepaard gaan maken de drempel hoog om een beroep hierop te doen. Beter benutting van het rechtsvermoeden (en het gerelateerde rechtsvermoeden van de omvang van de arbeidsovereenkomst) levert bescherming aan mensen die zich erop beroepen en levert daarmee een belangrijke bijdrage aan het bestrijden van schijnzelfstandigheid.
- Door - zoals hiervoor beschreven - het wettelijk kader aan te passen wil het kabinet de positie van werkenden bij de rechter versterken. Dit maakt de stap naar de rechter ook makkelijker. Aanvullend daarop zal het kabinet de voorlichting verbeteren over de rechtsvermoedens, zo mogelijk in samenwerking met sociale partners. In samenhang hiermee wordt onderzocht of de mogelijkheden voor toegang tot de rechter kunnen worden verbeterd of laagdrempeliger kunnen worden georganiseerd.
- De mogelijkheid zal worden onderzocht om in bovenstaande gevallen naar de rechtbank te kunnen via de verzoekschriftprocedure, die met minder eisen is omkleed dan de formelere dagvaardingsprocedure waarvoor ook een deurwaarder ingeschakeld moet worden. Dit kan ook van betekenis zijn voor de mogelijkheden om via de rechter betaling van het cao-loon af te dwingen (zie onder d Ontduiking van cao's). Het kabinet benadrukt dat hier ook een taak ligt voor de vakbonden waar het gaat om het signaleren van problemen en het bieden van juridische ondersteuning.

⁴ Een persoon die voor een ander tegen beloning gedurende drie maanden, wekelijks danwel gedurende tenminste twintig uren per maand arbeid verricht, wordt vermoed de arbeid te verrichten krachtens arbeidsovereenkomst. Het is vervolgens aan de werk/opdrachtgever om dit vermoeden te weerleggen.

b) Ontduiking minimumloon

Beschrijving van het probleem

Door het toepassen van constructies met bijvoorbeeld arbeidstijden, stukloon en onkostenvergoedingen kan feitelijke ontduiking van het wettelijk minimumloon ontstaan. Een werknemer moet dan bijvoorbeeld extreem veel arbeidsuren maken om het minimumloon uitbetaald te krijgen, maar men doet alsof er conform de arbeidsvoorwaarden en -tijden wordt gewerkt. Uit de ervaring van de Inspectie SZW blijkt dat kwetsbare werknemers niet geneigd zijn te klagen of geen verklaringen durven te geven over de werkelijke arbeidslast en werktijden. Daarnaast willen werknemers vaak niet getuigen, omdat (een gedeelte van) het loon pas achteraf betaald wordt. Zij zijn dan bang dat zij niet betaald zullen worden. Ook vindt er geregeld fraude plaats met werkgeversverklaringen, contracten en bescheiden. Zo worden er bijvoorbeeld verschillende contracten en loonstroken gemaakt voor de werknemer, voor de Nederlandse en voor de buitenlandse overheid. Ander voorbeeld is dat een groot deel van het loon als onkostenvergoeding wordt uitbetaald om premie-afdracht te omzeilen. In deze gevallen is het lastig om onderbetaling vast te stellen en zijn de onderzoeken tijdrovend. Malafide adviseurs verleiden ondernemers om gebruik te maken van dit soort constructies door ze als legaal en zeer goedkoop te presenteren.

Ook de overeenkomst van opdracht (ovo) wordt soms benut om de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) te ontwijken. Recent onderzoek naar het gebruik van de ovo aan de onderkant van de arbeidsmarkt⁵ heeft aangetoond dat er een groep afhankelijke opdrachtnemers bestaat van wie de arbeidsrelatie feitelijk en maatschappelijk gelijkgesteld kan worden met een arbeidsovereenkomst. Hoewel men in de praktijk de arbeid persoonlijk verricht, wordt in de ovo opgenomen dat men de arbeid niet persoonlijk hoeft te verrichten. In dat geval is de Wml namelijk niet van toepassing. Dit heeft tot gevolg dat er sprake is van oneerlijke concurrentie.

Wat doen we al?

- Per 1 januari 2013 is de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving ingegaan. Hierdoor krijgen bedrijven die frauderen hogere boetes en bestaat de mogelijkheid om werkzaamheden preventief stil te leggen bij herhaalde overtredingen van de Wml.
- Aanpassing van de Wml: er is een wetsvoorstel in voorbereiding om de Wml zo aan te passen dat alle werkenden met een ovo onder het bereik daarvan gaan vallen tenzij het (in fiscale zin) echte ondernemers betreft.
- Samenwerking met brancheorganisaties op het gebied van voorlichting en gegevensuitwisseling, onder andere over bedrijven die zijn beboet vanwege onderbetaling.
- Sinds 2011 is het verrekenen van kosten met het minimumloon niet langer toegestaan, behalve voor de kosten van huisvesting tot maximaal 20 procent van het bruto wettelijk minimumloon en voor de kosten van de premie ziektekostenverzekering tot maximaal 10 procent.
- In 2011 is besloten om bij de handhaving van de Wml uit te gaan van een minimumloon per uur dat is gebaseerd op een 40-urige werkweek. Deze keuze is gemaakt om de effectiviteit van de inzet van de handhavingcapaciteit van de Inspectie SZW te verhogen.

Wat gaan we nog meer doen?

Aanpassen onkostenvergoeding

- Het beleid ten aanzien van onkostenvergoedingen moet verduidelijkt en aangescherpt worden. Met name bij de inzet van werknemers vanuit het buitenland is het praktijk om een deel van het loon als onkostenvergoeding uit te betalen. Over deze onkostenvergoeding hoeft in Nederland geen belasting en premies afgedragen te worden. Dit levert een voordeel op, waardoor de kosten voor inzet van een werknemer vanuit het buitenland lager zijn. In de

⁵ Kamerstukken II, 29 502, nr. 76, d.d. 9 december 2011.

praktijk zijn de onkostenvergoedingen in verhouding tot het loon soms zo hoog, dat het niet langer aannemelijk is dat het daadwerkelijk gaat om een onkostenvergoeding. In dergelijke gevallen is het aannemelijk dat vooral het behalen van oneigenlijk voordeel voorop staat. Het kabinet gaat bekijken of en hoe we deze handelwijze met onkostenvergoedingen kunnen beperken binnen het kader van de Europese Detacheringsrichtlijn.⁶ Te denken valt aan een beperking in tijd, in de aard van de onkostenvergoeding of in de omvang van de onkostenvergoeding in relatie tot het minimumloon. Ook gaan wij onderzoeken welke administratieve vereisten mogelijk en zinvol zijn om het gebruik van onkostenvergoedingen beter handhaafbaar te maken.

Verbeteren handhaafbaarheid Wml

- In de praktijk blijkt de Wml lastig te handhaven. Dit komt doordat kwetsbare werknemers niet geneigd zijn te klagen (of niet durven) of door fraude met werkgeversverklaringen, contracten en bescheiden. Het kabinet wil de handhaafbaarheid van de Wml verbeteren door het herformuleren van een aantal bepalingen, zoals het recht op evenredig meer loon bij structureel meerwerk en het omgaan met het verrekenen van kosten. De wettelijke normen worden hierdoor duidelijker en dat bevordert de naleefbaarheid en de handhaafbaarheid.
- Een andere mogelijkheid voor het verbeteren van de handhaafbaarheid van de Wml kan zijn het invoeren van een wettelijk minimumuurloon en het stellen van eisen aan het gebruik van stukloon (bijvoorbeeld een urenregistratie bijhouden) of het afschaffen daarvan. Hierover is al geruime tijd discussie. Invoering van het wettelijk minimumuurloon is in 2007 bij het wetgevingstraject van de bestuursrechtelijke handhaving van de Wml overwogen, maar uiteindelijk niet in het wetsvoorstel opgenomen. Sociale partners waren er destijds geen voorstander van. In 2012 heeft de minister van SZW een motie ontraden die opriep tot invoering van het wettelijk minimumuurloon. De motie is aansluitend verworpen. Stukloon is een wettelijk toegestane wijze van beloning die in de praktijk vaak tot tevredenheid van werkgevers en werknemers werkt, maar die ook leidt tot moeilijk controleerbare situaties van uitbuiting. Sociale partners hebben in 2011 aangegeven dat stukloonbetaling goed werkt als er een goede prestatienorm beschikbaar is. Deze goede prestatienorm is echter vaak niet beschikbaar. Invoering van het wettelijk minimumuurloon en afschaffing van het stukloon vergen nadere analyse op haalbaarheid. Mogelijke wijzigingen moeten wezenlijk bijdragen aan het verbeteren van de handhavingsmogelijkheden.
- Ook het uitsluiten van contante uitbetalingen kan de handhaafbaarheid van de Wml bevorderen. Contante uitbetaling van loon bergt het gevaar in zich dat werknemers door werkgevers worden gedwongen kwitanties te ondertekenen maar in werkelijkheid minder krijgen uitbetaald. Werknemers worden op die manier uitgebuit. Werkgevers kunnen vervolgens met behulp van de valse kwitanties proberen de niet uitbetaalde lonen af te trekken voor de fiscale winstberekening. Om deze praktijken te bestrijden is het wenselijk te onderzoeken of in het arbeidsovereenkomstenrecht kan worden bepaald dat elke loonbetaling dient plaats te vinden in het girale betalingsverkeer. Dit vergroot de transparantie.
- In 2011 is een handhavingsnorm opgesteld op basis waarvan op het bruto minimumloon maximaal 20% mag worden ingehouden voor kosten van huisvesting. Daarnaast mag maximaal 10% van het bruto minimumloon worden ingehouden voor de zorgverzekering. Deze norm is gebaseerd op cijfers van het Nibud en op door werkgevers gehanteerde bedragen. Bij de herziening van de Wml zullen we evalueren of deze norm in de praktijk nog voldoet of moet worden aangepast.
- De fiscale jaaropgaaf heeft onder meer als functie werknemers een beter inzicht te geven in het netto en bruto loon dat zij hebben verdiend en de afgedragen loonheffingen. Dit versterkt de positie van de werknemer in het geval van onderbetaling. Het komt voor dat malafide

⁶ Op grond van deze richtlijn worden toeslagen in verband met de terbeschikkingstelling als een deel van het minimumloon beschouwd, voor zover deze niet uitgekeerd worden als vergoeding van daadwerkelijk in verband met de terbeschikkingstelling gemaakte onkosten, zoals reiskosten, verblijfkosten en kosten voor voeding.

werkgevers geen jaaropgaaf verstrekken aan hun werknemers. De Belastingdienst kan hiervoor een verzuimboete opleggen. De Belastingdienst zal zich openstellen voor signalen van derden die wijzen op het structureel niet naleven van deze verplichting.

- Werkgevers zijn verplicht de arbeidstijden te registreren. Doen zij dit niet, dan gaat de Inspectie SZW een boete opleggen. De Inspectie SZW zal ook een boete opleggen als sprake is van een excessief aantal uren. Op deze manier kan voorkomen worden dat werknemers teveel uren moeten maken voor het wettelijk minimumloon.
- Voor de bewijslast is het vaak nodig om de werknemer te horen als getuige. Helaas is die niet altijd traceerbaar. Nagegaan wordt welke aanvullende mogelijkheden er zijn om de verblijfplaats van de werknemer te achterhalen zodat deze, als dat nodig is, gehoord kan worden.

Ketenaansprakelijkheid uitbreiden

- Om onderbetaling tegen te gaan wil het kabinet ook de ketenaansprakelijkheid voor betaling van het loon uitbreiden, zodat opdrachtgevers aansprakelijk kunnen worden gesteld voor het betalen van het juiste loon (op cao-niveau). Dit betekent dat bij onderbetaling de werknemer niet alleen bij de werkgever, met wie hij een arbeidsovereenkomst heeft, via een civiele procedure nabetaling kan afdwingen, maar ook bij de werkgever/opdrachtgever bij wie de werkzaamheden feitelijk plaatsvinden. In Nederland hebben we nu alleen ketenaansprakelijkheid bij in- en uitleen en deze is beperkt tot het wettelijk minimumloonniveau. De ketenaansprakelijkheid geldt nu niet als de inlenende werkgever personeel heeft ingeleend bij een gecertificeerde uitzendonderneming. Het voorstel in de ontwerp EU-Handhavingsrichtlijn regelt uitbreiding van de ketenaansprakelijkheid alleen voor detachering in de bouwsector en voor één schakel in de keten. Bekeken wordt of dit breder kan dan alleen voor detachering in de bouwsector, en wellicht ook sneller dan de implementatie van de richtlijn (voorzien in 2014/2015). Het kabinet bekijkt ook of ketenaansprakelijkheid eventueel voor meer schakels in de keten kan worden ingevoerd (zonder in strijd te raken met het vrij verkeer van diensten in de EU). Randvoorwaarde is dat de opdrachtgever controle kan uitoefenen op betaling van het juiste loon door de werkgever.
- Daarnaast wordt ook de mogelijkheid van een bestuursrechtelijke ketenaansprakelijkheid onderzocht. Daarmee kunnen opdrachtgevers worden aangepakt als bijvoorbeeld een buitenlandse firma onvindbaar of failliet is.
- Nieuwe wettelijk te regelen sanctiemiddelen: het bijvoorbeeld introduceren van 'naming and shaming' van de werkgever maar ook de opdrachtgever (ketenverantwoordelijkheid). Om te voorkomen dat bedrijven ten onrechte als overtreder worden aangemerkt zou hiervan pas sprake moeten zijn na het onherroepelijk worden van de opgelegde boete.
- Tot slot worden werknemers beter geïnformeerd over de mogelijkheden om te weinig betaald loon te vorderen en over het vorderen van rente bij te late betaling van loon.

c) Misbruik premieafdracht (inclusief de A1-verklaring)

Beschrijving van het probleem

EU-verordeningen⁷ maken het onder bepaalde omstandigheden mogelijk dat premies voor sociale verzekeringen worden afgedragen in een ander land terwijl feitelijk gewerkt wordt in Nederland. Dat kan zijn bij detachering door een in een ander land gevestigde werkgever, of als er gewerkt wordt in meerdere lidstaten (bijvoorbeeld transport). Als aan bepaalde criteria wordt voldaan zijn de werknemers verzekerd in het land waar de werkgever is gevestigd. Deze lidstaat int in dat geval de premies en betaalt de uitkeringen. Ter bevestiging hiervan geeft het bevoegde land een A1-verklaring af. Namens Nederland wordt dit gedaan door de SVB. Doel is om te voorkomen dat werknemers die regelmatig en/of kortdurend in verschillende landen werken te maken krijgen met steeds wisselende sociale zekerheidsstelsels, verbrokkelde opbouw van rechten en administratieve rompslomp.

Het komt echter ook geregeld voor dat situaties gefingeerd worden om daarna werknemers in een ander EU-land in te kunnen schrijven om daarmee premievoordeel te bereiken. Een voorbeeld is het oprichten van een postbusfirma waar niet de vereiste activiteiten rond het werkgeverschap worden uitgeoefend. Aangezien het daarbij vaak om complexe situaties gaat waarbij de juiste informatie moeilijk te achterhalen is, kan het voorkomen dat langere tijd onduidelijkheid bestaat over de toepasselijke wetgeving en/of premieafdracht plaatsvindt in het verkeerde land.

Werknemer werkzaam in meerdere lidstaten

Indien werknemers werkzaam zijn in meerdere EU-lidstaten zijn zij in bepaalde gevallen verzekerd in de lidstaat waar de werkgever is gevestigd. In andere gevallen zijn zij verzekerd in het woonland van de werknemer. Om te bepalen welke lidstaat bevoegd is dient het socialezekerheidsorgaan van het land waar de werknemer woont een onderzoek uit te voeren. Voor Nederland is dit de SVB. Als de werknemer meer dan 25% van zijn werkzaamheden in Nederland verricht is hij in principe verzekerd in Nederland. Anders is hij verzekerd in het vestigingsland van de werkgever. Dit geldt echter alleen als daar daadwerkelijk het werkgeverschap wordt uitgeoefend en niet slechts sprake is van een postbusonderneming. Als blijkt dat het vestigingsland van de werkgever bevoegd is, geeft dat land een A1-verklaring af. Als de Nederlandse wetgeving van toepassing is, geeft de SVB een verklaring af. Het is noodzakelijk om in de praktijk te toetsen of daadwerkelijk aan de voorwaarden voor werken in meerdere lidstaten wordt voldaan. Alleen dan kan worden beoordeeld of het gaat om een legale of een illegale constructie.

Wat gaan we hier aan doen?

Korte termijn

- De informatie-uitwisseling tussen inspectiediensten en ketenpartners kan verder verbeterd worden. Voor de vaststelling van de bevoegde lidstaat is feitenonderzoek nodig. Het is van belang dat de SVB, indien zij aanvullende informatie nodig heeft, een beroep kan doen op informatie van inspectiediensten (Inspectie SZW, ILT) of ketenpartners (UWV, Belastingdienst, CVZ, gemeenten en KvK) of andere partijen (SNCU, KIWA). Voor zover nodig dienen juridische belemmeringen voor de uitwisseling van dit soort gegevens te worden opgeheven. Deelnemende organisaties zullen wederzijds gebruikmaken van signalen over mogelijke onregelmatigheden waarover zij beschikken. Een voorbeeld is signalen over postbusondernemingen die voor elk van de deelnemende organisaties van belang kunnen zijn bij de uitoefening van hun taak. Een ander voorbeeld is doorlening van werknemers. In geval van doorlening eindigt de detachering waarvoor de A1-verklaring was afgegeven. Signalen zullen zo nodig worden doorgespeeld naar het detacherende land, waar tevens wordt aangedrongen op verder onderzoek.

⁷ Verordening 883/2004 en Verordening 987/2009 bevatten regels over de coördinatie van sociale zekerheidsstelsels.

- Er wordt een samenwerkingspilot met de SVB, Inspectie SZW, ILT en Belastingdienst gestart om noodzakelijk feitenonderzoek in moeilijke gevallen mogelijk te maken. De ketenpartners brengen in kaart welke extra capaciteit (en extra kosten) nodig is om deze ambities te realiseren. De SVB en de Belastingdienst zullen in dit verband bezien hoe zij in een zo vroeg mogelijk stadium kunnen acteren. Daarnaast zet de SVB in op analyse van de inkomende A1-verklaringen.

Nadere analyse nodig

- Feitenonderzoek dient soms ook in andere lidstaten plaats te vinden. Een voorbeeld is het onderzoeken of een bepaalde werkgever een postbusfirma is. Hiervoor moet de SVB samenwerken met de bevoegde instanties in de andere landen. Er moeten bilaterale afspraken worden gemaakt over goede samenwerking en snelle reactie op wederzijdse onderzoeksvragen (zie ook onderdeel g). De prioriteit moet liggen bij landen die tot het vrij werknemersverkeer toetreden en landen waarmee knelpunten worden ervaren (Roemenië, Bulgarije, Cyprus). Er kunnen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over elektronische gegevensuitwisseling, controles van gegevens bij originele bronnen, het aanwijzen van contactpersonen en het inrichten van verkorte procedures. Ook kunnen afspraken worden gemaakt over een regelmatige evaluatie van concrete knelpunten.
- In de bilaterale samenwerking zullen zowel de afgevende instanties als de instanties die de premies innen betrokken worden.
- Er zullen afspraken gemaakt worden met andere EU-lidstaten om gegevens uit te wisselen over het loon waarover in het werkland belasting geheven is en verstrekte onkostenvergoedingen. Het woonland kan dit gebruiken bij de premieheffing.
- Op EU-niveau zal Nederland in de Administratieve Commissie (EU) de problematiek van mogelijke schijnconstructies rond afgifte van A1-verklaringen agenderen. Op korte termijn zal het ministerie van SZW andere lidstaten polsen voor een conferentie voor alle instanties die binnen de EU A1-verklaringen afgeven. Hier kan een fundamentele discussie plaatsvinden over hetgeen als onwenselijke schijnconstructies of als onwenselijke gevolgen kan worden gezien.

Langere termijn

- De Administratieve Commissie heeft een praktische handleiding⁸ samengesteld waarin de criteria en de procedure bij het aanwijzen van de toepasselijke wetgeving en het afgeven van A1-verklaringen nader worden uitgewerkt. Ook is een arbitragecommissie ingesteld die bemiddelt en adviseert bij geschillen tussen landen. Nederland levert een actieve bijdrage aan een Europees systeem voor elektronische gegevensuitwisseling (EESSI), waardoor de gegevensuitwisseling over A1-verklaringen sneller zal verlopen. Vanwege de technische complexiteit (ICT) duurt het naar verwachting nog tot 2016 voordat het systeem operationeel is.
- Nederland zal in EU-verband streven naar aanscherping of aanpassing van criteria die niet eenduidig worden uitgelegd door alle lidstaten. Zo kunnen bijvoorbeeld de eisen voor werken in meerdere landen meer in lijn worden gebracht met de (strengere) eisen voor detachering. Dit kan bij voorkeur door praktische handleidingen op te stellen en door criteria vast te leggen in besluiten van de Administratieve Commissie.

⁸ Praktische handleiding "De Wetgeving die van toepassing is op werknemers en zelfstandigen", Europese Commissie, augustus 2012.

d) Ontduiking van cao's (o.a. bij grensoverschrijdende arbeid)

Beschrijving van het probleem

Voor een stabiele werking van zowel de Nederlandse als de Europese arbeidsmarkt is het belangrijk dat oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden (bij grensoverschrijdende arbeid) wordt tegengegaan. Binnen Nederland zorgen algemeen verbindend verklaarde (avv'de) cao's en wettelijke minimumbepalingen op het terrein van arbeid voor een gelijk speelveld. Voor het Europese speelveld geldt dat bedrijven die opdrachten met eigen werknemers uitvoeren in een andere EU-lidstaat tenminste de belangrijkste minimum arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden moeten garanderen die via wet of avv'de cao gelden in de lidstaat waar de werkzaamheden worden uitgevoerd. Dit betreft (minimum)loon, wettelijke vakantiedagen, werk- en rusttijden, regels en voorwaarden voor uitzendwerk, veiligheidsmaatregelen, maatregelen voor jongeren en zwangere werknemers en gelijke behandeling (pensioenen vallen er niet onder). In avv'de cao's worden deze aangeduid als 'de kernbepalingen'.

In de meeste sectoren is echter niet duidelijk welke avv'de cao-bepalingen gelden voor buitenlandse werknemers. Hierdoor weten (buitenlandse) bedrijven en werknemers niet wat hun rechten en plichten zijn. Nu maken cao-partijen slechts in vier sectoren (uitzendkrachten, verzekeringsbedrijf, meta elektro en bouw) kenbaar welke avv'de cao-bepalingen in hun visie gelden voor vanuit het buitenland gedetacheerde werknemers. Daarnaast is het de vraag of het toepassen van alleen de kernbepalingen, met name op gedetacheerde uitzendkrachten, voldoende is om oneerlijke concurrentie tegen te gaan. Tot slot benutten niet alle sectoren de mogelijkheden optimaal om via de cao de private handhaving te versterken. Ook zijn er belemmeringen voor private cao-handhavers om toegang te krijgen tot informatie en netwerken van publieke handhavers.

Wat doen we al?

Kabinet en sociale partners hebben afgesproken in gebieden met een grote concentratie buitenlandse werknemers (zoals de Eemshaven en de Maasvlakte) een projectteam op te zetten met sociale partners en de Inspectie SZW, met als doel gezamenlijk misstanden rondom arbeidsmigratie aan te pakken. Een eerste pilot in de Eemshaven is inmiddels van start. Ook zal meer bekendheid worden gegeven aan de mogelijkheid voor cao-partijen om een onderzoeksverzoek in te dienen bij de Inspectie SZW, ter ondersteuning van de private handhaving van een algemeen verbindend verklaarde cao.

Wat gaan we nog meer doen?

Korte termijn

- Cao's zijn private overeenkomsten waarbij de handhaving primair een zaak is van sociale partners. Tegelijkertijd kan samenwerking en informatie-uitwisseling met publieke handhavers een nuttige bijdrage leveren aan het aanpakken van misstanden. De samenwerking tussen publieke en private handhavers rondom de handhaving van de cao zal worden voortgezet en geïntensiveerd. Daarom worden extra middelen ingezet waarmee de Inspectie SZW een cao-team formeert voor het verbeteren van de publiekprivate samenwerking bij de cao-handhaving. Het team heeft als kerntaak het afhandelen van onderzoeksverzoeken van cao-partijen bij de private handhaving van cao's (op grond van de Wet AVV) en het ondersteunen van private handhavers bij het opsporen van misstanden (bijvoorbeeld via training).
- Aan de Stichting van de Arbeid wordt voor de zomer advies gevraagd over het verbeteren van de cao-naleving en -handhaving. Sociale partners wordt gevraagd hun ideeën te geven over de volgende voorstellen:
 - Het regelen van de private handhaving in de cao (bevoegdheden van cao-partijen en sancties).
 - Het kenbaar maken van de kernbepalingen voor de algemeen verbindend verklaring van de cao door cao-partijen. Verbetering van de kenbaarheid is een belangrijke voorwaarde voor naleving. Budgetten voor cao-voorlichting in de cao-fondsen kunnen hiervoor worden aangewend.

- Het eventueel instellen van een intersectoraal privaat cao-handhavingsorgaan, zo mogelijk in combinatie met een cao-handhavingsfonds.
- Het komen tot een algemene code voor verantwoordelijk aanbesteden, conform de Code Verantwoordelijk Marktgedrag voor de schoonmaak- en glazenwassersbranche. Deze code kan bijdragen aan betere naleving van cao's in situaties waarbij in aanbestedingsketens neerwaartse druk ontstaat op de arbeidsvoorwaarden.
- Over cao-handhaving wordt een praktische handreiking gepubliceerd op de cao-website van het ministerie van SZW. Doel is om cao-partijen te helpen bij het waar nodig versterken van het private instrumentarium ter bevordering van de naleving van de cao. Dit onder meer door enkele mogelijkheden terzake te belichten die in beginsel ook voor algemeen verbindend verklaring in aanmerking kunnen komen, zoals het opvragen van informatie en het opleggen van boetes.
- Private cao-handhavers krijgen toegang tot internationale informatie-uitwisseling via het Nederlandse liaisonbureau dat is opgericht voor informatieuitwisseling tussen EU-lidstaten in het kader van de Europese Detacheringsrichtlijn.

Nadere analyse

- In overleg met de uitzendbranche wordt bekeken of een uitbreiding van de werkingssfeer van de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid een toegevoegde waarde heeft. Daarmee kan worden bereikt dat buitenlandse uitzendkrachten de gangbare Nederlandse arbeidsvoorwaarden ontvangen (bijv. premieafdracht over het cao-loon aan het sociale fonds voor de uitzendbranche) en niet alleen de minimum kernbepalingen uit de cao. Aandachtspunt hierbij is een eventueel effect op de nationale concurrentiepositie.
- Onderzocht wordt of en hoe de rol en bevoegdheden van cao-partijen bij de (grensoverschrijdende) cao-handhaving kan worden versterkt en of het mogelijk is om de informatie-uitwisseling tussen de Inspectie SZW en de private cao-handhavers te verbreden. De juridische mogelijkheden van het informeren van de cao-handhavers zijn thans beperkt.

Langere termijn

- Betere samenwerking tussen lidstaten als het gaat om het wederzijds kunnen innen van boetes. De ontwerp EU-handhavingsrichtlijn zal hier behulpzaam bij zijn omdat de belemmeringen die er nu zijn zo mogelijk worden weggenomen (ontbreken van een rechtsbasis). Daarnaast zijn bepalingen voorgesteld over betere gegevensuitwisseling tussen lidstaten, de mogelijkheid voor het invoeren van een registratiesysteem voor buitenlandse dienstverleners en gedetacheerde werknemers en voor het invoeren van ketenaansprakelijkheid voor betaling van het juiste loon.

De transportsector

De transportsector is onmisbaar voor de Nederlandse economie. Meer dan 140.000 mensen werken in deze sector voor ruim 12.000 bedrijven. De transportsector is een sector die zowel nationaal als internationaal opereert. Daardoor zijn er raakvlakken met meerdere onderwerpen uit dit actieplan. De concurrentie op arbeidsvoorwaarden en het risico op arbeidsverdringing zijn onderwerpen die in de media regelmatig aandacht krijgen, zowel binnen Nederland als in Europa. Voor het goederentransport over de weg gelden specifieke regels, onder andere ter bescherming van de arbeidsvoorwaarden van chauffeurs.

Om een goede interne vervoersmarkt binnen Europa tot stand te brengen met eerlijke mededingingsvoorwaarden zijn in de Europese verordeningen⁹ regels opgenomen voor toegang tot het beroep en de markt van het goederenvervoer over de weg. In de Nederlandse wetgeving zijn deze Verordeningen geïmplementeerd in de Wet wegvervoer goederen (Wwg). In de Wwg zijn onder andere regels opgenomen met betrekking tot de vergunningplicht, de eis van dienstbetrekking¹⁰, de eis van reële vestiging van een transportbedrijf in een lidstaat en cabotage¹¹.

Werknemers van in Nederland gevestigde transportbedrijven dienen volgens dezelfde voorwaarden te worden betaald, ongeacht de nationaliteit. Daarbij wordt de Nederlandse wet- en regelgeving in acht genomen, alsmede de van toepassing zijnde cao. Ook als er sprake is van detachering in Nederland gelden voor buitenlandse en binnenlandse werknemers dezelfde loonafspraken. De werkgevers zijn dan namelijk gebonden aan de wettelijke minimumbepalingen of de kernbepalingen van een algemeen verbindend verklaarde cao.

In de transportsector is het beeld dat bedrijven zoeken naar manieren om de loonkosten te drukken. In het binnenlands transport lijkt daarbij vooral het probleem van schijnzelfstandigheid te spelen. Het gebruik van schijnconstructies lijkt in het transport vaak samen te gaan met het ontwijken van genoemde regels voor toegang tot het beroep en de markt van het goederenvervoer over de weg. Handhaving van deze regels ligt bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Bezien wordt in hoeverre deze handhaving kan bijdragen aan de aanpak van schijnconstructies.

⁹ Verordeningen 1071/2009 en 1072/2009.

¹⁰ Het is een vervoerder verboden vervoer te verrichten met gebruikmaking van bestuurders van vrachtauto's, die niet bij hem dienst zijn.

¹¹ Cabotage houdt in dat voertuigen van buitenlandse vervoerders aansluitend op internationaal vervoer drie ritten binnen zeven dagen mogen uitvoeren, na de eerste lossing in Nederland.

e) Gefingeerde dienstverbanden

Beschrijving van het probleem

Bij een gefingeerd dienstverband spant een aantal betrokken partijen samen. Personen worden in de personeels- en loonadministratie opgenomen, terwijl er feitelijk geen sprake is van een dienstverband of het verrichten van arbeid. De persoon met het gefingeerd dienstverband krijgt een arbeidscontract en loonstroken. Er worden 'loonbetalingen' per bank gedaan, waarna de persoon met het gefingeerde dienstverband het loon opneemt en contant terugbetaalt.

Het arbeidscontract en de loonstroken worden vervolgens gebruikt om een hypotheek of verblijfsvergunning te verkrijgen, om administratief een arbeidsverleden op te bouwen voor een uitkering of om als crimineel 'witte' arbeid te verrichten (dekmantel). Het komt ook voor dat er wel sprake is van feitelijke arbeid, maar dit wordt dan verricht door een derde, de feitelijke werknemer. Deze feitelijke werknemer wordt niet opgenomen in de loonadministratie en wordt zwart uitbetaald. Vaak heeft deze feitelijke werknemer een uitkering, is er sprake van loonbeslag of alimentatieverplichtingen of is de persoon illegaal in Nederland.

Tot slot zijn er bedrijven die dienstverlening fingeren terwijl werknemers van buiten de EU wel onder gezag van een Nederlandse werkgever werken. Hiermee maken ze zich schuldig aan belastingfraude en illegale tewerkstelling.

Wat doen we al?

- Bij UWV is het Loket Gefingeerde Dienstverbanden (LGD) actief. Medewerkers van UWV doen hier meldingen bij twijfel over de juistheid van het opgebouwde arbeidsverleden van uitkeringsaanvragers. Inspecteurs en opsporingsfunctionarissen doen vervolgens onderzoek naar de feitelijke situatie. In 2012 heeft UWV 76 gefingeerde dienstverbanden achterhaald en 30 processen-verbaal opgemaakt. De vastgestelde schade bedraagt € 1,1 miljoen.
- In 2011 is door de Inspectie SZW een onderzoek uitgevoerd waarin het fenomeen gefingeerde dienstverbanden in kaart is gebracht. Dit heeft geleid tot een goed inzicht in de aard van deze schijnconstructie en dat heeft vervolgens geleid tot verhoogde aandacht bij verschillende handhavende diensten voor dit fenomeen.

Wat gaan we nog meer doen?

- Verhogen van de alertheid en de meldingsbereidheid van medewerkers van de betrokken diensten als het gaat om signalen van gefingeerde dienstverbanden. Dit kan bijvoorbeeld door extra voorlichting of training.
- Operationele samenwerking tussen de Inspectie SZW en UWV, IND en de Belastingdienst bij de aanpak van gefingeerde dienstverbanden. Afhankelijk van het geval kan gekozen worden voor een bestuursrechtelijke of een strafrechtelijke aanpak. Bij een strafrechtelijke aanpak zal het Openbaar Ministerie zo mogelijk crimineel verkregen vermogen afpakken.
- Verbetering van de samenwerking tussen de betrokken diensten bij de aanpak van gefingeerde dienstverbanden. Bijvoorbeeld door – binnen de daarvoor geldende wettelijke kaders – gegevens met elkaar uit te wisselen, gezamenlijke analyses te maken en beter gebruik te maken van elkaars expertise en bevoegdheden.
- Indien blijkt dat er bij de benodigde gegevensuitwisseling wettelijke belemmeringen een rol spelen, zal bekeken worden op welke wijze dit opgelost kan worden.
- Bezien of het effectief is om met de betrokken diensten gezamenlijk een data-analyseomgeving op te bouwen.
- Het kabinet is er zich van bewust dat maatregelen die aan de voorkant aangrijpen de ongewenste verschijnselen het meest solide aanpakken. In de voortgangsbrief van het programma AMU¹² is al aangegeven dat het kabinet voornemens is een wettelijke verplichting te introduceren voor niet-gecertificeerde uitzendondernemers en hun inleners dat zij verplicht gebruik moeten maken van een g-rekening. Het is wenselijk nader te bestuderen of een

¹² Programma Aanpak Malafide Uitzendbureau, 17 maart 2013, Kamerstukken II, 2012/13, 17 050, nr. 427.

verplicht gebruik van de g-rekening in andere sectoren zoals de schoonmaakbranche en de bouwsector een meerwaarde kan hebben en zo ja onder welke voorwaarden. Daartoe zullen in overleg met de brancheorganisaties en de Stichting Normering Arbeid (SNA) de voor- en nadelen van deze gedachte in kaart worden gebracht.

f) Migratieconstructies

Beschrijving van het probleem

Binnen de EU geldt vrij verkeer van diensten. Met de meeste lidstaten geldt daarnaast vrij verkeer van werknemers.¹³ Voor mensen van buiten de EU gelden vaak strenge toegangseisen om in Nederland te verblijven en te werken. Voor arbeidsmigranten van buiten de EU is een tewerkstellingsvergunning (twv) nodig. Een twv wordt alleen verleend als er onvoldoende aanbod beschikbaar is in Nederland en de lidstaten waarvoor vrij verkeer van werknemers geldt. Voor kennismigranten geldt een soepele regeling: voor hen is geen twv nodig, maar kan worden volstaan met een verblijfsvergunning. Deze verblijfsvergunning wordt verleend wanneer wordt voldaan aan een salariscriterium.

Mensen die niet aan de voorwaarden voldoen om toegang te krijgen tot Nederland of de Nederlandse arbeidsmarkt, proberen soms door middel van (schijn)constructies toegang te krijgen. Feitelijk voldoet men niet aan de voorwaarden om recht op verblijf en/of arbeid in Nederland te krijgen, maar op papier en mondeling wordt gedaan alsof dat wel het geval is. Een voorbeeld is een gefingeerd dienstverband om aan te tonen dat de referent¹⁴ over voldoende middelen beschikt om een vreemdeling naar Nederland te halen, terwijl er feitelijk geen werkzaamheden worden verricht en/of geen loon wordt uitbetaald. Een ander voorbeeld is een schijnzelfstandige die zich inschrijft bij de KvK, maar feitelijk werkzaamheden in dienstverband verricht. Met dit verblijfsdoel wordt de plicht om een twv aan te vragen omzeild. Een derde voorbeeld is een 'verkoop-op-stam-overeenkomst'¹⁵ waarbij men doet alsof men als zelfstandig bedrijf een dienst levert, terwijl er feitelijk alleen arbeid wordt geleverd. Deze voorbeelden zijn onwenselijk en kunnen leiden tot mensenhandel, oneigenlijke toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt, verdringing, fiscale fraude, uitkeringsfraude, oneerlijke concurrentie en uitbuiting.

Wat doen we al?

- *Dienstverleners*

Er is regelgeving in voorbereiding waardoor notificerende¹⁶ werkgevers verplicht worden om op de plaats waar feitelijk gewerkt wordt schriftelijke bewijsstukken te bewaren over de aard van de arbeidsverhouding.

- *Wet arbeid vreemdelingen*

Bij de Tweede Kamer ligt een wetsvoorstel¹⁷ voor om de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) aan te scherpen waardoor het moeilijker wordt voor werkgevers om werknemers van buiten de EU naar Nederland te halen. Zo is een tewerkstellingsvergunning met een arbeidsmarkttoets voortaan nog maar één jaar geldig en worden de weigerings- en intrekingsgronden voor een vergunning aangescherpt. Zo kan een vergunning worden geweigerd bij slecht werkgeverschap, bijvoorbeeld als een werkgever in het verleden is veroordeeld voor het overtreden van arbeidswetgeving. Daarnaast worden werkgevers verplicht marktconform loon te betalen. UWV trekt een vergunning in als blijkt dat niet aan de voorwaarden is voldaan. Ook kan de minister van SZW quota instellen voor bepaalde sectoren, om het aantal lager geschoolde arbeidsmigranten te verminderen. De werknemer van buiten de EU kan bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel pas na vijf jaar in Nederland te hebben gewerkt zonder vergunning aan de slag. Nu is dat nog na drie jaar.

¹³ Per 1 januari 2014 geldt voor Bulgaren en Roemenen vrij verkeer van werknemers. Per 1 juli 2013 treedt Kroatië waarschijnlijk toe tot de EU. Voor Kroaten geldt voorlopig geen vrij verkeer van werknemers.

¹⁴ Een 'referent' is het bedrijf, de onderwijsinstelling, de organisatie of (particulier) persoon die belang heeft bij de overkomst naar en het verblijf in Nederland van een vreemdeling.

¹⁵ Bij verkoop op stam wordt bijvoorbeeld nog te oogsten fruit verkocht aan een dienstverlener. Na het plukken van het fruit wordt de oogst terugverkocht. Het lijkt dan alsof er een dienst wordt verricht, waarvoor geen tewerkstellingsvergunning nodig is, terwijl er feitelijk arbeid wordt geleverd, waarvoor wel een twv nodig is.

¹⁶ De in een andere EU-lidstaat gevestigde dienstverleners - die in Nederland een dienst komen verrichten met werknemers voor wie geen vrij werknemersverkeer geldt - kunnen volstaan met notificatie van deze werknemers bij het UWV. Voor hen geldt vrij verkeer van diensten en daarom mag voor deze werknemers geen tewerkstellingsvergunning worden geëist. Voor grensoverschrijdende uitzendarbeid is wel een twv vereist.

¹⁷ Kamerstukken II, 2012/13, 33 475, nr. 2.

- *Aanscherpen kennismigrantenregeling*
Startende bedrijven dienen te bewijzen dat er daadwerkelijk economische activiteiten (gaan) worden ontplooid. Daarom wordt voordat een bedrijf kan worden erkend als referent advies gevraagd aan Agentschap NL over solvabiliteit en continuïteit van het bedrijf.
- *Schijnconstructies ten aanzien van familiebanden en schijnhuwelijken*
 - De IND heeft in de tweede helft van 2012 pilots uitgevoerd waarbij vreemdelingen in het land van herkomst en referenten in Nederland simultaan zijn gehoord over een eventuele schijnrelatie of een eventueel schijnhuwelijk in het kader van een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf in Nederland. Het betreft aanvragen die worden getoetst aan nationale wet- en regelgeving. Deze pilots worden op dit moment geëvalueerd. De IND beziet naar aanleiding van deze evaluatie in overleg met het ministerie van V&J of en in welke vorm de pilots voortgezet kunnen worden.
 - De IND en Inspectie SZW hebben – op basis van een aantal fraude-indicatoren – in kaart gebracht hoeveel uitzendbureaus zich mogelijk schuldig maken aan hulp bij het mogelijk maken van schijnrelaties door dienstverbanden te figneren of op andere wijze referenten te ondersteunen bij het fictief aantonen van voldoende middelen (bijv. door tijdelijk fictief het loon te verhogen). Het gaat om 479 uitzendondernemingen in de periode 2005-heden. De IND, Belastingdienst en Inspectie SZW formuleren thans op basis van deze analyse een aanpak. Dat kan onder meer aanpassing van het beleid ten aanzien van referenten zijn en/of versterking van de handhaving.

Wat gaan we nog meer doen?

Korte termijn

- De IND, vreemdelingenpolitie, Inspectie SZW, Gemeenschappelijke Sociale Dienst en de Belastingdienst gaan beter samenwerken om de pakkans te vergroten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om afspraken op het gebied van prioritering, verbeterde informatiedeling en informatie gestuurd werken. Met name de laatste paar jaar is de samenwerking al uitgebreid en verbeterd. De samenwerking gebeurt echter veelal op ad hoc of projectmatige basis. De samenwerking moet meer op structurele basis gaan plaatsvinden. Op de gebieden van gezamenlijke risicoanalyses, prioritering, informatiedeling en informatie gestuurd werken zijn nog verbeterlagen te maken.
- De Koninklijke Marechaussee (KMar) gaat vanuit de kennis en ervaring met documenten de landelijke bestrijding van identiteitsfraude op een hoger niveau tillen.
 - De KMar gaat zich richten op o.a. gemeenten, banken en KvK bij het geven van documenttrainingen bij de onderkenning van valse of vervalste identiteitsdocumenten.
 - De KMar gaat ketenpartners binnen en buiten de vreemdelingenketen voorlichten en ondersteunen.
- In het IND-project 'EU-3e land' worden aanvragen om toetsing aan het gemeenschapsrecht behandeld van derdelanders die verblijf beogen bij een burger van de Europese Unie, waarbij sprake is van indicaties van een mogelijk schijnhuwelijk of -relatie. In dit project worden de EU-ingezetene en de derdelander zoveel mogelijk simultaan gehoord om te voorkomen dat ten onrechte verblijfsvergunningen worden verleend.
- In de praktijk komt het regelmatig voor dat werkgevers in het kader van de twv-aanvraag onjuiste informatie verstrekken. UWV wil in deze gevallen niet alleen de twv weigeren maar ook de werkgever een boete opleggen. Dit betekent een boete van maximaal € 1.500,-- bij het niet of niet tijdig verstrekken van informatie en een boete van maximaal € 5.000,-- bij het opzettelijk verstrekken van onjuiste of onvolledige informatie.
- UWV heeft cijfers over tewerkstellingsvergunningen, notificaties en ontslaaanvragen. Het UWV zal een betere koppeling tussen deze gegevens maken om misbruik op te sporen. Het vervangen van vast personeel in Nederland door migranten van buien de EU kan zo worden voorkomen. Concreet betekent dit het beter benutten van informatie van het UWV met betrekking tot notificeringen. En een betere koppeling tussen informatie over ingediende ontslaaanvragen en gemelde notificeringen, zodat gecontroleerd kan worden of er daadwerkelijk sprake is van dienstverlening en niet van uitzendarbeid.

- De Inspectie SZW en IND gaan intensiever informatie uitwisselen over vreemdelingen die in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen arbeid hebben verricht, ten behoeve van het (op grond van de Vreemdelingenwet) waar mogelijk intrekken of weigeren van verlenging van de verblijfsvergunning.

Langere termijn

- Betere samenwerking met andere EU-lidstaten door 'best practices' uit te wisselen om kennis te vergroten en nieuwe oplossingen te vinden voor de aanpak van migratieconstructies.
- Onderzoeken op welke manier werkgevers kunnen worden aangepakt die niet naar behoren de identiteit van hun werknemers vaststellen.
- In de ontwerp EU-Handhavingsrichtlijn zijn voorstellen opgenomen die het mogelijk maken dat dienstverrichters die werken in een andere EU-lidstaat dan waar ze gevestigd zijn verplicht worden om gegevens over arbeidscontracten en de duur daarvan in het werkland beschikbaar te hebben voor controle. Dat maakt controles effectiever.

g) Internationale dimensie

Beschrijving van het probleem

Schijnconstructies en malafide praktijken hebben vaak een internationale dimensie. Belangrijkste reden hiervoor is dat veel aanbieders van arbeid uit het buitenland komen. Dit geldt voor werknemers en bemiddelaars. Een deel van de overtreeders opereert zodoende buiten ons land. Belangrijkste oorzaak van dit verschijnsel is het grote prijsverschil van arbeid tussen Nederland en een aantal andere landen. Dit is voor werkgevers en werknemers een belangrijke prikkel om wetten te manipuleren of te overtreden. Gebruikmakend van verschillende rechtssystemen en handhaving in verschillende landen, is het mogelijk dat zij buiten schot blijven. De problemen zijn vooral zichtbaar op het terrein van premie- en belastingafdracht (zie onderdeel c) en arbeidswetgeving. Internationale samenwerking biedt extra mogelijkheden om de problemen aan te pakken.

Wat doen we al?

- Op het terrein van A1-verklaringen werkt Nederland samen met andere lidstaten in de daarvoor bestemde Europese organen en zoekt, indien nodig, ook bilaterale samenwerking op.
- Nederland heeft in het kader van de Europese Detacheringsrichtlijn een verbindingsbureau. Dit is opgezet voor informatie-uitwisseling met andere lidstaten over bedrijven en werknemers. Deze informatie is noodzakelijk voor de handhaving.
- Nederland heeft Memoranda of Understanding (MoU's) met Polen, Portugal, Slowakije, Tsjechië, Bulgarije, Roemenië, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en België (Vlaanderen). Deze bevatten praktische afspraken over gegevensuitwisseling mede in relatie tot de Detacheringsrichtlijn. Nederland heeft een verdrag met België dat ook ziet op samenwerking bij fraudebestrijding binnen het domein van sociale zekerheid. Met Duitsland wordt momenteel een vergelijkbaar verdrag voorbereid.

Wat gaan we nog meer doen?

Korte termijn

- De bilaterale inzet is om nadere afspraken te maken met Polen, Roemenië en Bulgarije om bestaande samenwerking verder te versterken. Concreet wil het kabinet dit doen door:
 - Versterken van gegevensuitwisseling met het bieden van risicosignalen in het kader van de Europese Detacheringsrichtlijn.
 - Gezamenlijke analyse van specifieke situaties van grensoverschrijdende arbeid waarbij rechtssystemen van meer landen zijn betrokken.
 - Betere informatievoorziening voor werknemers in het land van herkomst. Hierover afspraken maken met autoriteiten maar ook met het Nederlandse bedrijfsleven dat in die landen opereert.
- Ter voorbereiding van het vrij verkeer van werknemers voor Bulgarije en Roemenië onderzoeken we de ervaringen en maatregelen in andere lidstaten die het vrij verkeer al eerder hebben ingevoerd.
- Agenderen van het thema schijnconstructies bij andere EU-lidstaten en, waar relevant, in Europese discussies (zoals die over de sociale dimensie van Europa). Dit met de bedoeling om bij te dragen aan een groter gevoel van urgentie in Europa voor wat betreft het tegengaan van negatieve gevolgen van het vrij verkeer van diensten en werknemers.
- Private partijen meer handvatten geven voor de handhaving van cao-afspraken. In dit kader is het wenselijk dat de Stichting Naleving Cao Uitzendkrachten (SNCU) gebruik kan maken van het verbindingsbureau van de Inspectie SZW. De bevoegdheid om die handhavinginformatie te delen, wordt geregeld in een binnenkort in te dienen voorstel tot wijziging van de Wet SUWI en enkele andere wetten op het punt van gegevensuitwisseling. Langs deze weg kan de SNCU eveneens informatie krijgen uit andere lidstaten.

Nadere analyse nodig

- Voor de handhaving van A1-verklaringen moet feitenonderzoek gedaan worden in andere lidstaten. Ook in dit kader zijn nadere bilaterale afspraken nodig voor een goede samenwerking en snelle afhandeling van de onderzoeken (zie onderdeel c).
- Agenderen in de daarvoor aangewezen Europese organen van de problematiek van mogelijke schijnconstructies rond de afgifte van A1-verklaringen. Op korte termijn zal het ministerie van SZW steun zoeken bij andere lidstaten voor het beleggen van een conferentie voor alle instanties die binnen de EU bevoegd zijn voor de afgifte van A1-verklaringen. Tijdens deze conferentie kan een fundamentele discussie plaatsvinden over onwenselijke schijnconstructies of onwenselijke gevolgen van het vrij verkeer van diensten en werknemers.

Langere termijn

- In EU-verband streven naar aanscherping of verduidelijking van criteria die niet eenduidig worden uitgelegd door alle lidstaten. Dit speelt zowel in het kader van de Europese Detacheringsrichtlijn (arbeidsvoorwaarden) als bij de premieafdracht.