Nederlandse Arbeidsinspectie
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Programma-rapportage Uitzendbureaus 2020-2022

Managementsamenvatting

Deze rapportage geeft inzicht in de uitvoering van de Nederlandse Arbeidsinspectie in het programma Uitzendbureaus over de periode 2020-2022.[1] Hierin blikken we terug op een bewogen programmaperiode waarin COVID-19, de oorlog in Oekraïne en krapte op de arbeidsmarkt van grote invloed zijn geweest. In deze branche en bij de inlenende bedrijven vinden regelmatig misstanden en malafide praktijken plaats. Het programma Uitzendbureaus richt zich dan ook op het terugdringen van risico's op gebied van oneerlijk werk en arbeidsongevallen bij uitzendkrachten, met speciale aandacht voor de sector distributiecentra.

Reikwijdte programma

In de uitzendsector zijn ruim 16.000 bedrijven actief en jaarlijks werken er bijna een miljoen mensen een of meerdere dagen als uitzendkracht. Het aandeel uitzendkrachten in de werkzame beroepsbevolking ligt tussen de 5 en 7%.[2] Naast het uitzendcontract, worden nog vele andere flexibele contracten aangeboden zoals tijdelijk- en oproepcontracten en zzp-contracten. Nog maar 56% van de Beroepsbevolking heeft een vast contract. Hiermee behoort Nederland tot de top 5 in Europa van landen met de meeste werknemers met een flexibel contract.[3]

Uitzendbureaus hebben een belangrijke functie doordat ze bemiddelen in personeel voor tijdelijk werk en ziekte of piekmomenten opvangen. Een deel van de uitzendkrachten heeft gekwalificeerd en goedbetaald werk, maar de keuze voor uitzendkrachten is (te) vaak een manier om te besparen op arbeidskosten, werkgeversrisico's te minimaliseren en/of risicovol werk uit te besteden. Vaak gaat het ook om structureel werk dat door uitzendkrachten wordt uitgevoerd.[4] In plaats van dat het werk flexibel wordt is de werkende daarmee flexibel geworden.

De focus van het programma ligt op sectoren en werkzaamheden waarbij snel mensen nodig zijn en waar sprake is van laagbetaald werk, zoals in de detailhandel, horeca, land- en tuinbouw, metaal en industrie, de bouw en in toenemende mate distributiecentra, transport en logistiek. Daar ziet de Arbeidsinspectie dat de risico's op oneerlijk en onveilig werk het grootst zijn. Voor dit soort werkzaamheden zijn weinig tot geen Nederlandse arbeidskrachten te vinden voor de arbeidsvoorwaarden die Nederlandse werkgevers willen bieden. Arbeidsmigranten zijn daartoe wel bereid en dat doen zij in de helft van de gevallen op uitzendbasis.[5] Deze groep uitzendkrachten is kwetsbaar, omdat zij vaak de Nederlandse taal niet beheersen, minder bekend zijn met Nederlandse wet- en regelgeving en afhankelijk zijn van hun werkgever (te weten: het uitzendbureau) voor onder meer huisvesting. Het aantal arbeidsmigranten in Nederland bedroeg in 2021 zo'n 800.000.[6]

De problematiek in de uitzendbranche is complex. Er is onvoldoende grip op de branche. Zo bestaan er vele mogelijkheden voor lucratieve verdienmodellen en malafide constructies, waarvan een deel de Nederlandse grenzen overschrijdt. Ook neemt het aantal ernstige ongevallen bij uitzendkrachten toe. In 22% van de ongevallen die we als de Arbeidsinspectie onderzocht hebben, is het slachtoffer een uitzendkracht. Dit percentage is hoger dan te verwachten is op basis van het aandeel uitzendkrachten in de werkzame beroepsbevolking (5-7%). Een deel van de verklaring voor dit verschil kan zijn dat uitzendkrachten relatief vaak onveilig werk doen in een werkomgeving met gebrekkige veiligheidsvoorzieningen.

[1] De vorige rapportage dateert van medio 2020. Zie: Inspectie SZW (2020) Programmarapportage Uitzendbureaus

[2] Nederlandse Arbeidsinspectie (2022. Monitor Arbeidsongevallen 2021.

[3] CBS (2020).Flexwerk in Nederland en de EU.

[4] SEO Economisch Onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW (2020), De positie van uitzendwerknemers

[5] ABU (2021) Factsheet Arbeidsmigranten in Nederland: de cijfers: arbeidsmigranten worden in de helft van de gevallen door een uitzendbureau tewerkgesteld.

[6] SEO Economisch Onderzoek in opdracht van uitzendkoepel ABU (2022), Arbeidsmigratie in 2030, mogelijke ontwikkelingen in vier scenario's.

Interventiemix en resultaten

Het programma maakt gebruik van een brede mix aan interventies om haar doel te behalen om risico's op onderbetaling, lange arbeidstijden, illegale arbeid en arbeidsongevallen bij uitzendkrachten terug te dringen. Deze interventies richten we op de doelgroep werkgevers, namelijk 1) het uitzendbureau als werkgever die uitzendkrachten tewerkstelt (uitlener) en 2) de werkgever die uitzendkrachten inlenen voor hun werkzaamheden (inlener).

We inspecteren bij inleners en uitleners om een volledig beeld te krijgen van wat er speelt in de uitzendsector, want beide spelen een belangrijke rol die onlosmakelijk met elkaar verbonden is wil je misstanden tegen kunnen gaan. We werken samen met de Belastingdienst en UWV via een apart team voor de aanpak van malafide uitzendbureaus (team AMU). Door de samenwerking hebben we een versterkte informatiepositie en kunnen we gezamenlijk of individueel zo effectief mogelijk optreden. Bij de aanpak van oneerlijk werk hebben we 1.304 uitzendbureaus en hun inleners gecontroleerd. Bij 873 werkgevers is een overtreding geconstateerd en daarvoor zijn boetes en waarschuwingen uitgedeeld. Het handhavingspercentage komt daarmee op 67%. Tussen 2020-2022 zijn op grond van de geconstateerde feiten 274 boetebeschikkingen opgesteld en is voor € 1.500.000 aan boetes opgelegd. Ook zijn er 8 boekenonderzoeken afgedaan door de Belastingdienst. Die leverden in totaal bijna € 12.000.000 aan correcties op, exclusief boetes. In andere programma's van de Arbeidsinspectie (waar uitzendbureaus ook een rol kunnen spelen) zijn aanvullend 1.489 uitzendbureaus gecontroleerd.

Opvallend was dat er veel overtredingen van werkgevers zijn geconstateerd die de identiteit van hun werknemer niet hebben vastgesteld, terwijl dat wettelijk wel verplicht is. We hebben hier extra aandacht voor gevraagd via social media om het bewustzijn bij uitzenders hierover te vergroten, zodat ze hiernaar handelen. Ook hebben we brancheorganisaties gevraagd in hun communicatie meer aandacht te besteden aan ID-controles. Dat hebben ze ook gedaan. Dit vergroot ons bereik en het versterkt het effect van onze inzet.

Ook hebben we geconstateerd dat veel uitzendkrachten onderbetaald werden. In die gevallen hebben we werkgevers verplicht om hun werknemers na te betalen. Daarmee hebben we bereikt dat 179 werknemers een nabetaling van hun loon hebben ontvangen voor een totaalbedrag van bijna € 300.000.

We zien dat onze controles leiden tot betere naleving. We zijn namelijk (selectief) teruggekomen bij bedrijven waar eerder overtredingen waren geconstateerd. Dit noemen we een herinspectie. In totaal zijn 73 werkgevers opnieuw gecontroleerd en bij 62% bleek de overtreding te zijn hersteld door de werkgever.

In het geval van malafide werkgevers maken we gebruik van het strafrecht. Dankzij de inzet van rechercheurs in het programma, hebben we in de afgelopen programmaperiode 12 strafrechtelijke onderzoeken afgerond en overgedragen aan het Openbaar Ministerie. Bij de strafrechtelijke zaken is voor € 3.200.000 aan wederrechtelijke verkregen vermogen geïnd, dit is het financiële voordeel dat iemand heeft behaald door het strafbare feit te plegen. Verder zijn enkele gevangenisstraffen en taakstraffen opgelegd door de rechter. Ook heeft een bestuurder een tijdelijk beroepsverbod gekregen. Deze resultaten zetten we daar waar mogelijk publicitair in om potentiële malafide werkgevers af te schrikken hetzelfde te gaan doen.

Naast repressie zetten we ook in op preventie. Zo is een startersaanpak ontwikkeld, om te voorkomen dat nieuwe uitzendbureaus uit onwetendheid en/of onkunde tot de overtreders gaan behoren. Het doel van deze aanpak is hen te informeren over goed werkgeverschap en daarmee de naleving van relevante wet- en regelgeving te verhogen. Ook zijn verschillende checklists ontwikkeld, zodat de kennis van werkgevers vergroot wordt over waar ze aan moeten voldoen en ze daarnaar kunnen handelen. Door inzet op communicatie over eerlijk, veilig en gezond werk via social mediacampagnes willen we de aandacht en bewustzijn hierover vergroten bij werkgevers.

We werken samen met private partijen. Naast het signaleren van misstanden zorgen we ook dat we informatie delen. Zo ontvangen we informatie van de Stichting Normering Arbeid (SNA, de beheerder van het vrijwillige keurmerk in de uitzendsector) over alle uitschrijvingen uit het SNA-register en wij delen onze boete-informatie. Het effect hiervan is dat de SNA en ons programma sneller kan acteren in het geval van

mogelijke misstanden.
We voeren bestuurlijk gesprekken (zogenaamde directiegesprekken) met uitzendbureaus waar we veel meldingen over ontvangen, maar waar niet direct sprake lijkt te zijn van een overtreding van wet- en regelgeving, maar waarvan de omvang en aard van meldingen duidt op dat er meer speelt. We confronteren deze bureaus met ons beeld en verzoeken hen een plan van aanpak op te stellen om het werk eerlijker en veiliger te maken. Effect hiervan is dat bedrijven de problemen aan gaan pakken. We monitoren vervolgens het aantal nieuwe meldingen en indien nodig voeren we alsnog een inspectie uit.

Naast de inzet van interventies vervullen we als programma een signalerende rol, bijvoorbeeld bij meldingen over gebrekkige huisvesting van arbeidsmigranten. Om zulke signalen verder te brengen hebben we een bijeenkomst georganiseerd met verschillende stakeholders, zoals de brancheorganisaties, private toezichthouders, vakbonden, gemeenten en het Openbaar Ministerie. Daarmee voorzien we de hiervoor verantwoordelijke partijen van informatie en kennis om stappen te ondernemen. Deze bijeenkomst heeft ertoe geleid dat de brancheorganisaties en gemeenten met elkaar in gesprek zijn gegaan over het tekort aan huisvesting.

Een nieuw fenomeen waar we in ons programma op interveniëren is flitsbezorging. Hierbij is gekozen voor een concernaanpak. Het programma heeft bij de grote snelgroeiende flitsbezorgbedrijven in Nederland onderzocht hoe zij opereren of de arbeidsvoorwaarden en tewerkstelling op orde zijn en welke risico's op oneerlijk en onveilig werk er spelen (zie ook de aparte themarapportage[7] hierover van de Arbeidsinspectie). Deze aanpak heeft geleid tot concerngesprekken met het effect dat deze startende bedrijven meer bewust zijn geworden van de arbeidswetgeving en aan de hand van diverse wijzigingen daar naar zijn gaan handelen.

Binnen distributiecentra hebben we onveilig en ongezond werk in kaart gebracht. In de jaren 2020 en 2021 zijn in totaal 399 distributiecentra geïnspecteerd op de aanwezigheid en naleving van de Risico-Inventarisatie en Evaluatie (RI&E), het bijbehorende plan van aanpak van het bedrijf en een veilige inrichting van de werkplaats. In 303 distributiecentra zijn overtredingen geconstateerd. In 24 gevallen zijn (specifieke) werkzaamheden stilgelegd. Het hoge handhavingspercentage (70% in 2020 en 82% in 2021) is aanleiding geweest om de betreffende distributiecentra in 2022 opnieuw te controleren.[8] Er zijn 57 herinspecties uitgevoerd om te kijken of de betrokken bedrijven daadwerkelijk hun werkwijze hebben verbeterd. Bij 63% van de bedrijven waren geen overtredingen meer. Verder zijn er naast deze herinspecties nog 150 nieuwe distributiecentra bezocht in 2022. En daarvan was er bij 75% van de bedrijven sprake van een of meerdere overtredingen. Over de jaren heen zien we dat er relatief veel overtredingen zijn (70-82%). Het blijft van belang om te controleren. We constateren aanmerkelijk minder overtredingen bij de bedrijven waar we terugkomen.

Tot slot

De programmaperiode 2020-2022 was een bewogen periode waarin we een gevarieerde mix aan interventies hebben ingezet en waarmee voortgang is geboekt. Het belang van samenwerking tussen verschillende overheidsdiensten en met de private partners blijft onverminderd groot. We zien ook dat de sector zeer dynamisch is met veel diffuse constructies. De werkende is flexibel geworden in plaats van het werk.
Het kabinet heeft ook geconstateerd dat er veel mis is en heeft een Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten ingesteld.[9] In de aanbevelingen van dit team is een groot deel van onze bevindingen geland. Naar aanleiding van deze adviezen wordt de komende jaren (het streven is vanaf 2025) een certificeringsplicht in de uitzendsector ingevoerd. Ook komt er een aanscherping in de wet-en regelgeving ten aanzien van de ongevalsmeldingen, zodat behalve de inlener ook het uitzendbureau verplicht is een arbeidsongeval te melden bij de Arbeidsinspectie. Als Arbeidsinspectie breiden we onze capaciteit verder uit om toezicht te houden op zowel certificeringsplicht en de dubbele meldplicht. Zoals gezegd, onze aandacht voor en inzet op deze sector met werkgevers (uitleners én inleners) blijft urgent en daar handelen we naar.

[7] Nederlandse Arbeidsinspectie (2022) Themarapportage maaltijd- en flitsbezorging

[8] Nederlandse Arbeidsinspectie (2022), Projectrapportage Distributiecentra.

[9] Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 29 861, nr. 49

Inhoud

1	Inleiding	6
2	De uitzendsector: een overzicht	8
3	Risico's voor eerlijk, gezond en veilig werk in de uitzendbranche	11
4	Onze aanpak en interventies	14
5	Resultaten handhaving	24
6	Concluderend: structurele aanpassingen en blijvende inzet nodig	29

1 Inleiding

In Nederland wordt veel meer dan in vergelijkbare landen gebruik gemaakt van uitzendarbeid als structurele voorziening van werk.[1] Het beperken van arbeidskosten speelt daarbij een grote rol. Uitzendbureaus vervullen een belangrijke functie door te bemiddelen in personeel voor tijdelijk werk, opvang van ziekte of piekmomenten. Helaas zien we in deze branche en bij de inlenende bedrijven regelmatig misstanden en malafide praktijken.[2] En steeds creatievere constructies om de randen van de wet op te zoeken. De Nederlandse Arbeidsinspectie (verder: Arbeidsinspectie) zet zich in voor gezond, veilig en eerlijk werk, waarbij toezicht en opsporing risicogericht wordt ingezet. Op basis van een inspectiebrede risicoanalyse (IRA) en een omgevingsanalyse zijn in het Meerjarenplan 2019-2022 17 programma's geformuleerd.[3] Het programma Uitzendbureaus is daar één van en richt zich op het terugdringen van risico's op gebied van oneerlijk werk en het voorkomen van arbeidsongevallen bij uitzendkrachten. Focus ligt daarnaast op de sector distributiecentra. In deze rapportage geven we een beeld van de uitzendsector, vertellen we wat bereikt is in de periode 2020-2022 en hoe die aanpak wordt voortgezet. Onze inzet blijft onverminderd urgent.

We kijken terug op een bewogen programmaperiode 2020-2022. We zagen hoe COVID-19 ingrijpende gevolgen had voor de arbeidsmarkt en de omstandigheden waarin gewerkt werd. Dit raakte de uitzendbranche als werkgever, de inlenende bedrijven, de werknemers die op uitzendbasis werkzaam waren en onze eigen invulling van het toezicht.[4] Er kwamen regelingen, zoals de NOW (tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid) waar ook uitzendbureaus gebruik van maakten. Ook stelde het kabinet een Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten aan met de opdracht om aanbevelingen te formuleren om misstanden bij deze arbeidsmigranten tegen te gaan.[5] De kennis en ervaringen vanuit het programma Uitzendbureaus zijn hierin meegenomen.[6,7]

Er speelde naast COVID-19 meer in de wereld. In 2022 startte Rusland een oorlog tegen Oekraïne, die een grote stroom ontheemden teweegbracht. De programmaperiode sloot in 2022 af tijdens een grote krapte op de arbeidsmarkt. De vraag van werkgevers naar personeel is enorm en ook hierbij spelen uitzendbureaus een centrale rol. We zagen dat uitzendbureaus manieren proberen te vinden om arbeidsmigranten van andere lidstaten of van buiten de EER (derdelanders)[8] te werven voor tewerkstelling in Nederland. De invloed van de internationale dimensie blijft onverminderd groot.

Leeswijzer

Deze rapportage geeft inzicht in de uitvoering van het programma Uitzendbureaus. We starten met een beschrijving van de uitzendsector en de sector distributiecentra (hoofdstuk 2), welke risico's voor eerlijk, gezond en veilig werk we daar zien en wat voor meldingen we krijgen over uitzendbureaus (hoofdstuk 3). Daarna blikken we terug op onze programmadoelen voor de periode 2020-2022 en op onze aanpak en met welke partijen we samen hebben opgetrokken. Daarin zijn ook bovenstaande ontwikkelingen meegenomen en de bijstelling van onze focus en werkwijze. Ook bevat dit hoofdstuk de effecten van onze overige interventies (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 beschrijven we de cijfermatige resultaten van onze

[1] Eurostat, Werkgelegenheidsstatistieken.

[2] Malafide uitzendbureaus kenmerken zich door moedwillige en systematische overtreding van wet- en regelgeving, waaronder arbeids- en fiscale wet- en regelgeving. Het doel van deze malafide uitleners is winstbejag.

[3] Inspectie SZW (2018), Meerjarenplan 2019-2022.

[4] Zie over het werk van de Inspectie in coronatijd de rapporten 'Het werk in coronatijd – waarnemingen en ervaringen van de Inspectie SZW tijdens de pandemie'(2021) en 'Rapport arbeidsmigranten (2021).

[5] Kamerstukken II, 2019/20, 29 861, nr. 49.

[6] Inspectie SZW (2020) Programmarapportage uitzendbureaus 2016-2019.

[7] Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (30 oktober 2020) Geen tweederangsburgers; aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan.

[8] Een derdelander is een persoon van buiten de Europese Economische Ruimte (EER). De EER bevat alle lidstaten van de Europese Unie samen met Noorwegen, IJsland, Liechtenstein en Zwitserland.

inspecties. We sluiten af met een doorkijk op welke wijze we onze inzet continueren en uitbreiden om uitvoering te geven aan de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten die door het Kabinet grotendeels zijn omarmd (hoofdstuk 6). Het was een bewogen periode waarin we een gevarieerde mix aan interventies hebben ingezet en waarmee voortgang is geboekt.

2 De uitzendsector: een overzicht

In de uitzendsector zijn ruim 16.000 bedrijven actief en jaarlijks werken bijna een miljoen mensen in Nederland één of meerdere dagen als uitzendkracht.[9] Het aandeel uitzendkrachten in de werkzame beroepsbevolking ligt tussen de 5 en 7%.[10] Naast het uitzendcontract, worden nog vele andere flexibele contracten aangeboden zoals tijdelijk- en oproepcontracten en zzp-contracten. Nog maar 56% van de Nederlanders heeft een vast contract. Daarmee staat Nederland aan de top voor wat betreft het aantal werkenden met een flexibel contract. [11]

Tabel 1: *Ontwikkeling van het aantal ondernemingen sector arbeidsbemiddeling, uitzendbureaus en personeelsbeheer naar branche*

Aantal ondernemingen	2018 1e kwartaal	2019 1e kwartaal	2020 1e kwartaal	2021 1e kwartaal	2022 1e kwartaal
Arbeidsbemiddelings-bureaus	6.575	7.175	7.925	8.290	9.165
Uitzendbureaus	3.660	3.775	3.850	3.760	4.000
Uitleenbureaus	2.710	2.825	2.895	2.755	2.925
Banenpools	90	85	80	80	90
Payrollondernemingen	275	295	300	280	290
Totaal	**13.310**	**14.150**	**15.050**	**15.165**	**16.470**

Bron: CBS (SBI-codes: 781, 78201, 78202, 78203, 783)[12]

Hierbij komt dat ongeveer 53.000 ondernemingen een Waadi-registratie hebben voor het uitlenen of inhuren van personeel.[13] Op grond van de Waadi geldt een verplichting tot registratie in het Handelsregister voor ondernemingen en rechtspersonen die arbeidskrachten ter beschikking stellen. Ook in het buitenland gevestigde ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen en actief zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt, zijn verplicht om zich te registreren. Deze groep bevat daarmee niet alleen uitzenders, maar ook bedrijven die gedeeltelijk of incidenteel arbeidskrachten ter beschikking stellen.

We zien dat de uitzendsector een dynamische sector is, waarin veel ondernemingen zich bij de Kamer van Koophandel (KvK) laten in- maar ook uitschrijven als uitzendbureau.

Tabel 2: *dynamiek in de in- en uitschrijvingen van uitzendbureaus op basis van registraties bij de KvK op jaarbasis.*[14]

	Aantal inschrijvingen	Aantal uitschrijvingen
2020	2.456	2.271
2021	2.742	1.840
2022	3.139	1.790

Bron: KvK

[9] SEO Economisch Onderzoek in opdracht van uitzendkoepel ABU (2022) Uitzendmonitor 2022, pagina 2.

[10] Nederlandse Arbeidsinspectie (2022) Monitor Arbeidsongevallen 2021.

[11] Eurostat, Werkgelegenheidsstatistieken.

[12] In deze rapportage gaan we uit van de branches behorende bij SBI 2008 afdeling 78. In andere gevallen, bijvoorbeeld voor analyse kijken we ook naar de sector dienstverlening akker- en tuinbouw (SBI 0161)

[13] Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs. Volgens deze wet hebben uitleners een registratieplicht. Personen of bedrijven die iemand inhuren via een uitlener moeten zelf controleren of die uitlener geregistreerd staat. Aantal van 53.000 is gebaseerd op een uitvraag in aug/sept 2022 bij de KvK.

[14] Het gaat hier om bedrijven met de SBI-code 78, in tegenstelling tot de vorige programmarapportage is de sbi-code 0161 niet meegenomen.

Organisatie en zelfregulering van de uitzendbranche

In de uitzendbranche zijn twee grote branchevereenigingen actief: de ABU (Algemene Bond Uitzendondernemingen) en de NBBU (Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen). Deze partijen hebben elk met werknemersorganisaties een CAO afgesloten. De SNCU (Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten) ziet toe op naleving van deze arbeidsvoorwaarden en geeft voorlichting. Uitzendbureaus kunnen zich verder op vrijwillige basis laten certificeren door te voldoen aan het SNA-keurmerk (Stichting Normering Arbeid). De door uitzendbureaus aangeboden huisvesting kan door SNF (Stichting Normering Flexwonen) gecertificeerd worden, waarmee inhoudingen voor huisvesting op het loon van de uitzendkracht mogelijk is volgens de Wet minimumloon. De Arbeidsinspectie werkt met deze partijen samen om naleving van wet- en regelgeving te bevorderen. Door waar dat juridisch mogelijk is informatie, kennis, signalen en meldingen met elkaar uit te wisselen, krijgen we een beter beeld van misstanden en fraudeconstructies en kunnen we deze beter aanpakken. Op moment van schrijven wordt ook gewerkt aan een wetsvoorstel dat voorziet in de benodigde verdere regulering van de sector en nadere regels omtrent gegevensuitwisseling.

Sectoren en doelgroepen: focus van de Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie richt zich als toezichthouder op situaties waar de risico's op oneerlijk, ongezond en onveilig werk het grootst zijn. Dat is doorgaans bij arbeid waarbij, snel mensen nodig zijn en sprake is van laagbetaald werk in de laagste loonschalen. De risico's verschillen per sector als het gaat om werken op uitzendbasis, maar we zien het vooral in arbeidsintensieve sectoren als detailhandel, horeca (hotels), land- en tuinbouw, metaal, industrie en de bouw (zie figuur 1). In de afgelopen jaren is de vraag naar diensten van distributiecentra, transport en logistiek verder toegenomen door onder andere online winkelen. Deze branche groeit snel. Verschillende regio's stimuleren de komst van (zeer grote) distributiecentra. Daarbij wordt veel van uitzendkrachten, veelal buitenlandse arbeidsmigranten, gebruik gemaakt.

Uitzendkrachten zijn snel inzetbaar, maar ook net zo snel weer uit dienst. Dat is een voordeel voor werkgevers die bijvoorbeeld tijdelijk werk hebben. Vaak gaat het echter niet om tijdelijk werk, maar juist om structureel werk dat alleen met uitzendkrachten wordt ingevuld.[15] De werkende is daarmee flexibel geworden en niet het werk zelf. De inzet van uitzendkrachten vindt dan plaats om het werkgeversrisico af te wentelen (zoals loondoorbetaling bij ziekte). Bovendien wordt het werk vaak gekenmerkt door laagbetaald, vies en fysiek zwaar werk. Dit zijn werkzaamheden waarvoor weinig tot geen Nederlandse arbeidskrachten te vinden zijn tegen het loon dat werkgevers ervoor willen betalen. Arbeidsmigranten zijn wel bereid om dit soort werk te doen.[16]

Deze groep van uitzendkrachten is extra kwetsbaar, omdat zij vaak de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheersen, niet bekend zijn met Nederlandse wet- en regelgeving en niet weten waar zij terecht kunnen voor hulp. Daardoor zijn ze vaak erg afhankelijk van hun werkgever. Indien zij wel weten waar ze terecht kunnen met hun hulpvraag, schakelen ze veelal geen hulp in uit angst om hun werk en inkomen, huis en zorg te verliezen. Het tekort aan huisvesting speelt hen ook hier parten. Ze accepteren noodgedwongen de omstandigheden bij de inlener en/of die door het uitzendbureau aangeboden worden, uit angst voor aantasting van hun bestaanszekerheid.[17]

Het aantal arbeidsmigranten in Nederland is tussen 2006 en 2021 verviervoudigd van ongeveer 200.000 naar 800.000.[18] Vooral het aandeel arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa is flink toegenomen, van eenderde naar tweederde. Arbeidsmigranten worden in de helft van de gevallen door een uitzendbureau tewerkgesteld.[19]
Uitzendbureaus spelen een belangrijke rol bij de bemiddeling van flexibel personeel. De onderstaande figuur laat zien in welke sectoren uitzendkrachten werken.

[15] SEO Economisch Onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW (2020), De positie van uitzendwerknemers.

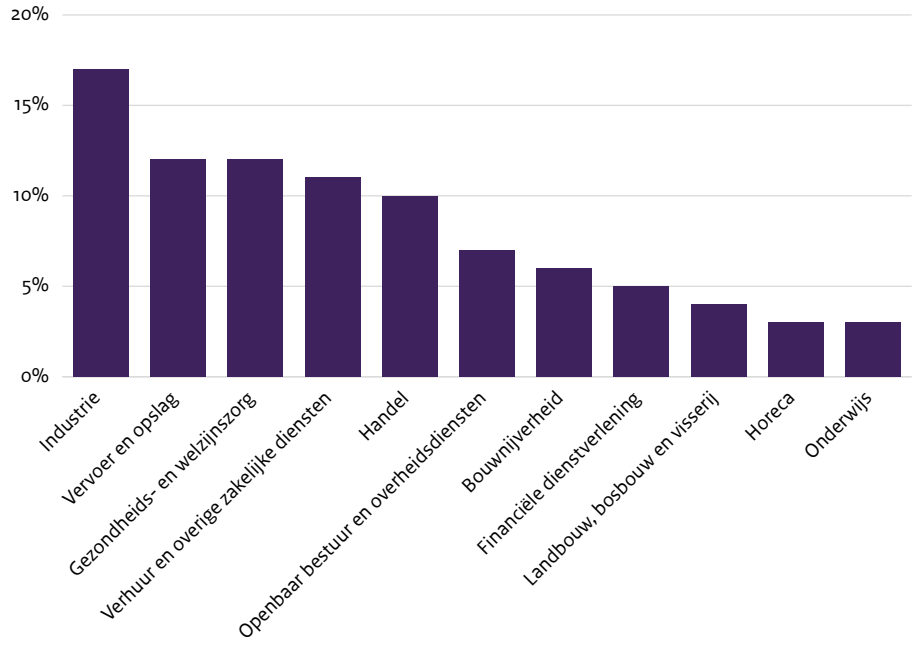
[16] Nederlandse Arbeidsinspectie (2022) Reflectie Inspecteur-Generaal op arbeidsmigratie, p. 13.

[17] Zie ook aanbeveling van het aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (30 oktober 2020) Geen tweederangsburgers; aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan.

[18] SEO Economisch Onderzoek in opdracht van uitzendkoepel ABU (2022) Arbeidsmigratie in 2030, mogelijke ontwikkelingen in vier scenario's.

[19] ABU (2021) Factsheet Arbeidsmigranten in Nederland: de cijfers.

Figuur 1 *Verdeling van sectoren waarin uitzendkrachten werken in 2021.*[20]



Distributiecentra

In deze programmaperiode hebben we extra aandacht besteed aan de distributiecentra, omdat daar veel uitzendkrachten werkzaam zijn. Het aantal distributiecentra in Nederland is de laatste jaren sterk toegenomen. In 2022 telde ons land ruim 9.000 distributiecentra, waarvan de afgelopen twee decennia iets meer dan 3.000 zijn opgezet. In tien jaar is het totaaloppervlak van de distributiecentra gestegen van 26 miljoen naar 40 miljoen vierkante meter.[21] Dit komt door een toename in online bestellen, een trend die verder versterkte door de maatregelen tegen de coronapandemie. Webshops beloven consumenten dat een product 'vandaag besteld, morgen in huis' is. Hierachter gaat een arbeidsintensieve wereld schuil die voor diezelfde consument niet zichtbaar is.

Om online winkelen mogelijk te maken en deze beloftes waar te maken is veel werk nodig. Dit werk wordt veelal door uitzendkrachten, grotendeels arbeidsmigranten, gedaan en gaat vaak onder hoge tijdsdruk. Ondanks dat processen in nieuwe distributiecentra veelal geautomatiseerd worden, blijft fysiek werk nodig, zoals het inpakken en inladen van producten. Schaalvergroting en kostenbesparing bij distributiecentra en aanverwante domeinen als transport en logistiek zetten veilig en gezond werken onder druk. Het werk in distributiecentra gaat gepaard met relatief veel en ernstige risico's, zoals aanrijdgevaar met een intern transportmiddel, fysieke belasting, hoge werkdruk, lange arbeidstijden en nachtarbeid.[22] Een bijkomend maatschappelijk risico is dat een nieuw distributiecentrum voor druk zorgt op plaatselijke huisvesting en andere voorzieningen in de omliggende regio.

[20] SEO Economisch Onderzoek in opdracht van uitzendkoepel ABU (2022) Uitzendmonitor 2022, pagina 14.

[21] https://www.consultancy.nl/nieuws/39306/vierkante-meters-aan-distributiecentra-sinds-2010-fors-toegenomen.

[22] Nederlandse Arbeidsinspectie (2022), Projectrapportage Distributiecentra.

3 Risico's voor eerlijk, gezond en veilig werk in de uitzendbranche

Uitzendbureaus vervullen een belangrijke functie door te bemiddelen in personeel. Ze bieden flexibiliteit voor werkgevers voor tijdelijk werk, opvang van ziekte of piekmomenten in seizoensarbeid. Een deel van de almaar groeiende groep uitzendkrachten heeft gekwalificeerd en goedbetaald werk. De keerzijde van de medaille is dat de tewerkstelling van flexibel personeel vaak een manier is om arbeidskosten te drukken, werkgeversverantwoordelijkheid te minimaliseren of risicovol werk uit te besteden.

De problematiek in de uitzendbranche is niet nieuw, maar wel complex. Een deel van de problemen zit hierin:

- Geen grip op de branche. Een uitzendbureau oprichten is momenteel heel eenvoudig, een inschrijving bij de KvK volstaat.
- Vluchtigheid. Indien een overtreding wordt geconstateerd en de boete en/of nabetaling hoog is, zien we dat uitzendbureaus zich failliet laten verklaren. Zo vermijden ze de betaling van de boete. Bovendien is het dan voor de overheid niet mogelijk om de handhaving te escaleren in geval van recidive. Vooralsnog zijn overtreders hierop moeilijk aan te pakken.
- Mogelijkheden van complexe constructies (malafide of legaal maar onwenselijk) en het financiële gewin voor alle partijen (uitzendbureau, inlener én soms ook werknemer) en de vele **verdienmodellen**.[23]
- Grensoverschrijdende problematiek. Internationale concurrentie leidt tot druk op prijzen en lonen. De grote internationale verschillen in arbeidskosten maken het voor inlenende bedrijven en buitenlandse werkgevers aantrekkelijk om regels te ontduiken. Het onderzoeken van grens-overschrijdende constructies vereist veel tijd en samenwerking. Buitenlandse uitzendbureaus zijn wel verplicht zich in Nederland te registreren, en vallen straks ook onder de certificeringsplicht.
- Toename van het aantal uitzendbanen onder de beroepsbevolking (structureel werk wordt ingevuld met uitzendkrachten).
- Toename van het aantal **ernstige ongevallen bij uitzendkrachten**: ze hebben bijna een twee keer zo grote kans op een ernstig arbeidsongeval dan reguliere werknemers.[24]

Enkele punten worden hieronder nader geduid.

Verdienmodellen, 'totaalpakketten' met grote afhankelijkheidsrelatie (huisvesting, zorgverzekering en vervoer)

Veel uitzendbureaus bieden de buitenlandse uitzendkrachten een totaalpakket dat naast het werk ook huisvesting, zorgverzekering en vervoer omvat. Dit kan voor de arbeidsmigrant een goed aanbod zijn omdat de basisvoorzieningen dan geregeld zijn. Helaas constateren we steeds weer dat het totaalpakket door de uitzendbureaus vaak als verdienmodel en pressiemiddel gebruikt wordt. Inhouden op loon is toegestaan onder bepaalde voorwaarden. Zo mag een uitzendbureau de werkelijk gemaakte kosten ten behoeve van huisvesting, met een maximum van 25%, van het minimumloon inhouden, mits het om gecertificeerde huisvesting gaat. We zien dat deze inhouding vaak maximaal wordt toegepast, en daarnaast krijgen we meldingen over andere manieren om te verdienen aan huisvesting (zie ook hoofdstuk 4). We maken mee dat uitzendkrachten willekeurig extra worden 'beboet' door sommige uitzendbureaus, omdat bijvoorbeeld de afwas niet opgeruimd zou zijn. Of zelfs uit hun huis worden gezet. Andere winstmechanismen naast huisvesting zijn de zorgverzekerings- en vervoerkosten die ingehouden worden op het salaris.

[23] Nederlandse Arbeidsinspectie (2021) Rapportage Inspectie SZW: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting.

[24] Nederlandse Arbeidsinspectie (2022) Monitor Arbeidsongevallen 2021.

Toename van het aantal ernstige ongevallen bij uitzendkrachten

De Arbeidsinspectie stelt jaarlijks een Monitor Arbeidsongevallen op, om een meerjarig overzicht van de ontwikkelingen van arbeidsongevallen te krijgen. Door lessen uit de praktijk breed te communiceren geeft de Arbeidsinspectie richting aan het eigen toekomstige werk en stelt zij bedrijven en andere organisaties in staat om deze lessen te benutten.

Tijdens de programmaperiode zijn twee ongevalsmonitoren gepubliceerd: over 2020 en 2021. Uitgaande van afgesloten zaken, gebeurden in 2021 relatief de meeste ongevallen in de sectoren afvalbeheer, bouw, industrie, landbouw, bosbouw en visserij. Dit patroon komt overeen met 2020. Net als in voorgaande jaren was ongeveer een vijfde van de slachtoffers uitzendkracht.[25] Het aandeel uitzendkrachten is daarmee relatief hoog. In de monitor van 2021 is daarom aan deze groep extra aandacht besteed.

In de periode 2015-2021 was in 22% van alle ongevallen die de Arbeidsinspectie onderzocht, een uitzendkracht slachtoffer. Dit percentage is hoger dan verwacht op basis van het aandeel uitzendkrachten in de werkzame beroepsbevolking (tussen de 5 en 7%).

De meeste onderzoeken naar ongevallen met uitzendkrachten vinden plaats in de sector industrie. Ook lijken onevenredig veel ongevallen met uitzendkrachten plaats te vinden in de sectoren zakelijke dienstverlening, groot- en detailhandel, landbouw en transport en logistiek.[26] Mogelijk krijgen uitzendkrachten vaker ongevallen doordat zij in contact komen met een arbeidsmiddel of object vanwege het type werkzaamheden dat ze doen, namelijk werken met machines en gereedschap. Verder valt ons op dat uitzendkrachten relatief vaker te maken krijgen met aanrijdingen en beknelling tussen een machine of een object, terwijl werknemers vaker vallen.

Een deel van de ongevallen met uitzendkrachten wordt niet gemeld bij de Arbeidsinspectie (ondermelding). Vanwege het feit dat er twee partijen betrokken zijn (de inlener en het uitzendbureau), zou het kunnen dat deze ongevallen vaker niet gemeld worden omdat beide partijen zich hier niet verantwoordelijk voor voelen. Momenteel is het enkel de plicht van het inlenende bedrijf om een melding te doen van een meldingsplichtig ongeval met een uitzendkracht. Vanaf 2025 wordt een zogenaamde dubbele meldplicht voorzien, wat inhoudt dat naast het inlenende bedrijf, ook het uitzendbureau (de werkgever) verplicht is een arbeidsongeval bij de Arbeidsinspectie te melden. De invoering van deze maatregel zal waarschijnlijk leiden tot meer meldingen van arbeidsongevallen met uitzendkrachten.

Voor de oververtegenwoordiging van uitzendkrachten bij ongevallen is geen sluitende verklaring te geven. Waarschijnlijk is sprake van een combinatie van factoren, waaronder dat uitzendkrachten vaker gevaarlijk werk doen en dat er iets vaker sprake is van een gebrek aan kennis en vaardigheden waarmee uitzendkrachten hun taken uitvoeren. Welke invloed andere factoren (zoals werksoort, instructie, taal en arbeidsmigratie) hebben, vergt nader onderzoek.

Meldingen bij de Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie ontvangt meldingen over oneerlijk, ongezond en onveilig werk. Deze komen via diverse contactkanalen zoals via ons 0800 nummer, postbus of de website binnen.

Afgelopen jaren hebben we tussen de 800 en 1.000 meldingen over uitzendbureaus op jaarbasis ontvangen. Het betreft dan potentiële misstanden rondom uitzendbureaus en de wijze waarop wordt omgegaan met uitzendkrachten. Meldingen zijn vaak afkomstig van (ex-)werknemers, vakbonden, ketenpartners maar ook van private organisaties zoals FairWork, SNA en SNCU. Meldingen zijn een belangrijke indicator dat er iets mis is met de werkomstandigheden van de werkende en leiden waar mogelijk tot een inspectie. Deze vinden niet alleen reactief plaats, maar ook actief op basis van risicoanalyses.

[25] Nederlandse Arbeidsinspectie (2002) Monitor arbeidsongevallen 2021, p 13.

[26] Nederlandse Arbeidsinspectie (2022) Monitor arbeidsongevallen 2021, p 14.

Het merendeel van de meldingen over uitzendbureaus gaat over loon. Denk aan niet-uitbetaalde uren, hoogte van het loon, geen arbeidsovereenkomst of hoge inhoudingen. Ook zijn er meldingen over werken zonder veiligheidsmaatregelen en/of beschermingsmiddelen of signalen over mensen die niet in Nederland mogen werken.

Tabel 3 *aantal meldingen (klachten, signalen en ongevalsmeldingen) die de Nederlandse Arbeidsinspectie op jaarbasis ontvangt over uitzendbureaus.*[27]

Jaar	Aantal meldingen
2020	989
2021	804
2022	915

Bron: de Nederlandse Arbeidsinspectie

Ongeveer 80% van de meldingen gaat over eerlijk werk. De Arbeidsinspectie registreert, verwerkt en beoordeelt *alle* meldingen die binnenkomen. Ongeveer twee derde van de meldingen en klachten leidt niet tot verdere opvolging. Dat komt omdat een deel van de meldingen onvolledige informatie bevat waarbij door de gekozen anonimiteit van de melder geen aanvullende informatie opgevraagd kan worden. Verder is er bij een deel geen (aanwijzing voor een) potentiële overtreding en bij een ander deel van de meldingen ligt de melding niet op het terrein van de Arbeidsinspectie. Als dat niet al door de melder zelf gedaan is, sturen wij de melding naar de juiste instantie door. Hierbij kan gedacht worden aan UWV, gemeenten, Politie, Belastingdienst, IND, etc. De overige meldingen nemen we in behandeling.

Meldingen die in aanmerking komen voor verdere opvolging worden door het Meldingen Informatie Centrum doorgeleid naar het programma Uitzendbureaus. Hier wordt vervolgens bepaald welke interventie het meest passend is om de potentiële overtreding op te heffen en daarmee het nalevingsniveau van de werkgever te verhogen.

[27] De meldingencijfers gaan over alle bedrijven geregistreerd onder SBI 78201 (uitzendbureaus). Bron: Arbeidinspectie.

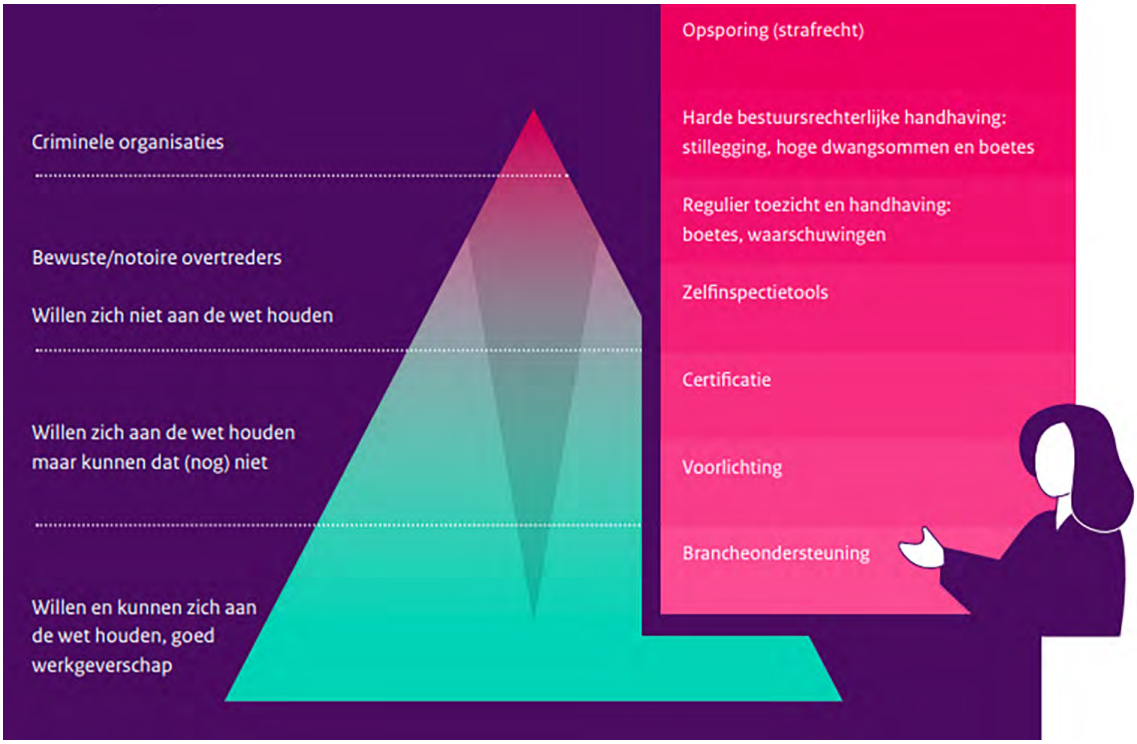
4 Onze aanpak en interventies

Doelstellingen van het programma

Het programma Uitzendbureaus richtte zich in de periode 2020-2022 op het terugdringen van risico's op het gebied van oneerlijk werk (onderbetaling, arbeidstijden) en arbeidsongevallen bij uitzendkrachten.[28] Malafide uitzendketens werden aangepakt. In samenwerking met de Belastingdienst en het UWV, en zo nodig in samenwerking met Opsporing. In deze jaren is meer nadruk gelegd op de rol van uitzendbureaus bij distributiecentra. In de sectoren waar de kennis en ervaring van de Arbeidsinspectie nog ontbreekt, zijn verkenningen van het aantal risicobedrijven, meldingen en klachten uitgevoerd. Tot slot is er aandacht voor abozorg en heeft het programma meldingen en klachten op het terrein van gezond, veilig en eerlijk werk opgepakt.

In deze periode was er ook aandacht voor voorlichting aan startende uitzendbureaus over wetgeving omtrent arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden en Arbowetgeving. Het programma maakt gebruik van verschillende interventiemiddelen die uitzendbureaus op alle nalevingsniveaus van de werkgeverspiramide (zie onderstaande figuur) kunnen treffen. Samenwerking met anderen, zowel intern als extern, blijft belangrijk.

De misstanden die de Arbeidsinspectie constateert, tonen zich in de (deels) niet-naleving van wet- en regelgeving van de arbeidswetten. Daarachter schuilen verschillende motieven van werkgevers -in dit geval de uitzendbureaus- om deze al dan niet na te leven.



[28] Daarbij zijn de volgende wetten betrokken: van de Wet minimumloon (Wml), Wet arbeid vreemdelingen (Wav), Arbeidstijdenwet (ATW), Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) en de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU) door uitzenders en/of inleners. De Arbeidsinspectie heeft als algemeen doel het verbeteren van de naleving van deze wetten.

Nalevingsbereidheid en daarbij passende handhavingsinstrumenten in de werkgeverspiramide

Bovenstaande figuur schetst de zogenaamde *werkgeverspiramide* waarin die motieven genoemd staan en de interventiemiddelen van de Arbeidsinspectie. Naar schatting 15% van het totaal aantal uitzendbureaus overtreedt willens en wetens de wet: zij opereren calculerend langs, en over de grenzen van de wet met het doel hun kosten te drukken en winstmarges te vergroten.[29] Tenslotte is er een groep criminele overtreders die nieuwe constructies en verdienmodellen uitvindt om hun profijt te maximaliseren en uitzendkrachten uit te buiten. De top van de piramide, de criminele organisaties, wordt veelal aangepakt door middel van recherchematig onderzoek door de opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie. Dat gebeurt onder leiding van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (OM), met als doel onderzoek naar mogelijke vervolging van strafbare feiten. Ook vindt bestuursrechtelijke handhaving plaats. Hoe verder naar beneden in de instrumentenpiramide, hoe meer de uitzendbureaus en inleners eigen handelingsperspectief gegeven wordt, door middel van (branche)ondersteunende instrumenten zoals zelfinspectietools, communicatie en voorlichting. Hiermee kan een grote doelgroep van welwillenden bereikt worden.

Concreet voor het programma wordt de inzet vormgegeven via repressie (zowel in samenwerking met Belastingdienst en UWV, als via eigenstandige controles en opsporingsinzet). Daarnaast vinden andere interventies plaats, zoals andere vormen van handhaving, inzet van communicatiemiddelen, samenwerking met private partners en het beïnvloeden van stakeholders in de ketens. Een concernaanpak[30] en directie-gesprekken[31] zijn ook instrumenten waar het programma gebruik van maakt.

De inspecties vanuit het programma worden geselecteerd op basis van klachten, meldingen en verzoeken bij de Arbeidsinspectie (reactief toezicht) en daarnaast wordt op basis van data- en risicoanalyse actief toezicht gehouden, wat onze extra aandacht voor distributiecentra verklaart.

Samenwerking met andere partijen

Sectorpartijen

Samenwerking met private partijen is een belangrijke pijler om de programmadoelen te behalen. AMU werkt samen met onder andere de SNA, SNF, SNCU en met vertegenwoordigers van werkgevers (ABU en NBBU) en werknemers (FNV). Die samenwerking hebben we sinds 2020 versterkt. Zo hebben we bijvoorbeeld in de coronaperiode informatie gedeeld over mogelijke misstanden die wij zagen en konden we elkaar informeren over situaties en waar mogelijk optreden. Er is contact geweest met de ABU en NBBU over klachten over huisvesting door hun leden. Dit had effect, omdat zij hier vervolgens samen naar een oplossing konden zoeken. Tijdens de toestroom van Oekraïense vluchtelingen is veel contact geweest over de regelgeving omtrent werken in Nederland en de handhaving hiervan, maar ook over ongewenste situaties. We zetten vermoedens over niet-naleving van de cao door naar de Stichting van de Arbeid (StvdA). De StvdA geeft deze meldingen weer door aan de vakbonden, zodat zij hierop kunnen handelen. De meldingen over uitzendbureaus worden door hen allemaal doorgestuurd naar SNCU. SNCU volgt al deze meldingen op. Per 1 juli 2021 is het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag aangepast, hierdoor kan nu, naast de vestigingslocatie van het uitzendbureau, ook de locatie waarop gewerkt wordt, worden doorgegeven. Dat is bij uitzendarbeid een belangrijke toevoeging. Ondanks dat het om beperkte informatie gaat naar aanleiding van WML-onderzoeken, heeft deze uitwisseling tot gevolg dat ook mogelijke cao-overtredingen aangepakt kunnen worden.

Met de SNA delen we informatie. Informatie-uitwisseling met de SNA is voor beide partijen belangrijk. De SNA kan met onze informatie extra inspecteren bij uitzendbureaus met een SNA-keurmerk, wat leidt tot extra onderzoek en (soms) tot tijdelijke schorsingen. Het betreft in die drie jaren 84 ondernemingen die alle

[29] ABDTOPConsult (2016) Werken met effect, onderzoek naar de capaciteit van de Inspectie SZW (marge tussen 5415-8110 uitzendbureaus uitgaande van 43252 bedrijven).

[30] Door een aantal vestigingen van een concern te controleren krijgen we inzicht in eerlijk, gezond en veilig werk op de werkvloer en kunnen we de resultaten van de inspecties bespreken op concernniveau met bestuurders zodat de omstandigheden in alle vestigingen verbeteren.

[31] Een op gedragsverandering gericht gesprek met een directie naar aanleiding van een het beeld dat we hebben o.b.v. de meldingen die wij ontvangen.

extra zijn onderzocht. Daarvan zijn op dit moment 6 ondernemingen niet meer opgenomen in het register. Andersom ontving de Arbeidsinspectie in de programmaperiode 9 gerichte meldingen, en ook informatie over 1.733 bedrijven die uit het register waren uitgeschreven. Van de bedrijven die uitgeschreven waren uit het register zijn 117 door ons beboet.

Met SNF is regelmatig contact om te controleren of ingehouden huisvestingskosten daadwerkelijk gecertificeerde huisvesting betreft. SNF heeft dankzij samenwerking met de Arbeidsinspectie in hun reglement registratie de mogelijkheid toegevoegd om op uitnodiging deel te nemen aan inspecties van het bevoegd gezag. Deze inspecties hoeven dan niet aangekondigd te worden, aangezien de SNF-inspecteurs op dat moment aansluiten bij een inspectie door het bevoegd gezag.

Fieldlab

We hebben deelgenomen aan de Fieldlab Mensenhandel II. Dit is een initiatief van het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie om in samenwerking met andere (overheids)organisaties en wetenschappers tot een nieuwe, effectievere aanpak van mensenhandel te komen. We hebben bijgedragen aan de Fieldlabs over uitzendbureaus en arbeidsmigranten. Er zijn gezamenlijke controles geweest, er zijn nieuwe interventies uitgeprobeerd en er is van elkaar geleerd. We zien met name bij arbeidsmigranten dat het van belang is dat er voor hen een vangnet is. Vanuit het Field lab kon zorg bij migranten weggenomen worden dat als zij zouden klagen, zij hun werk kwijt zouden raken. Dat lukte dankzij de samenwerking met ABU-uitzenders en gemeenten, omdat zij alternatief werk en huisvesting aan konden bieden aan arbeidsmigranten.

FRIT / Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI)

Door de adviesrapporten van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten heeft een aantal partners in de LSI (Landelijke Stuurgroep Interventieteam) in december 2020 ingestemd met de inzet van een pilot in de vorm van een Flexibel Regionaal Interventie Team (FRIT) voor de aanpak van misstanden rondom arbeidsmigranten (positieverbetering en informeren over rechten en plichten, voorkomen uitbuiting en zorgen voor goede arbeidsomstandigheden). Het FRIT is gepositioneerd onder de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI).[32] De algemene doelstelling van de LSI is het voorkomen en terugdringen van belasting-, premie-, uitkeringsfraude en misbruik en oneigenlijk gebruik van toeslagen alsook overtredingen van arbeidswetgeving en daarmee samenhangende misstanden.

Het FRIT richt zich op werkgevers, inleners, uitzenders, arbeidsbemiddelaars en huisvesters die hierin niet hun verantwoordelijkheid nemen en daarmee regels overtreden. Daarnaast brengt het team een eventuele samenhang tussen risicovolle partijen in kaart. De regionale samenwerking is hierbij van groot belang. Arbeidsmigranten werken vaak in een andere gemeente dan waar ze wonen. Alleen door in te zetten op een gezamenlijke aanpak, kunnen structurele verbeteringen optreden. Het pilotproject had een looptijd van één jaar in de regio Noord-Limburg. Opdrachtgever is de Arbeidsinspectie. Er wordt voor de zomer geëvalueerd.

Internationaal

We werken intensief samen met andere toezichthouders, werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers, brancheorganisaties en andere belangenbehartigers. Van groot belang is dat de wil tot samenwerking sterk is en de wederzijdse belangen helder zijn. Met samenwerking over de volle breedte van ondernemend Nederland kunnen we negatieve trends op de arbeidsmarkt bestrijden.

Daarnaast werken we samen om grensoverschrijdende constructies aan te pakken. Bij de oprichting van de Europese arbeidsautoriteit (ELA) hebben we bijgedragen aan het onderdeel “joint and concerted inspections”. We nemen deel aan deze gezamenlijke inspecties, zoals de Joint Action Days (JAD) die gehouden worden om arbeidsuitbuiting te bestrijden en te voorkomen.

[32] De LSI is een samenwerkingsverband tussen landelijke ketenpartners, waaronder het Openbaar Ministerie (OM), Politie, de Nederlandse Arbeidsinspectie (NA), Sociale Verzekeringsbank (SVB), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Belastingdienst MKB, Toeslagen en de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND).

We hebben geïnvesteerd in kennisopbouw, bijvoorbeeld via betrokkenheid bij activiteiten van de ELA. Dit zijn onder andere digitale train-de-trainer-sessies om projectleiders en inspecteurs te laten kennis-maken met grensoverschrijdende samenwerking en gezamenlijke controles. Ook hebben we een aantal sessies met de Belgische inspectiediensten georganiseerd, samen met onze partners. Dit leidt tot extra samenwerking en uitwisseling van casusinformatie en informatie over uitzendbureaus.

Aanpak malafide uitzendbureaus

Met het project Aanpak Malafide Uitzendbureaus (AMU) is een integrale aanpak verder voortgezet waarbij intensief wordt samengewerkt met de afdeling opsporing van de Arbeidsinspectie, het UWV en de Belastingdienst. Hierbij is steeds afgewogen of een gezamenlijke aanpak nodig is en welke partner de zaak het beste kan behandelen. Als er in zaken vermoedens zijn van strafbare feiten (bijvoorbeeld valsheid in geschrifte), worden die zaken overgedragen aan de rechercheurs van de Arbeidsinspectie die binnen AMU werken. In overleg met het Functioneel Parket (FP) kan worden besloten een strafrechtelijk onderzoek te starten. De Arbeidsinspectie voert deze onderzoeken uit onder het gezag van het FP.

Onderstaande casussen die zijn afgerond het kader van het project AMU, maken inzichtelijk wat de verschillende verdienmodellen zijn die malafide uitzendbureaus hanteren.

Casus 1
In een zaak, die reeds in 2016 gestart was, werden de werknemers (voornamelijk arbeidsmigranten die als seizoenarbeider werkten) van een uitzendbureau onder het wettelijk minimumloon (Wml) betaald. Vanwege vermoedens van strafbare feiten was deze zaak overgedragen aan Opsporing.

De uitzendkrachten van het uitzendbureau moesten in eerste instantie blanco kwitanties ondertekenen, die achteraf ingevuld werden met een bedrag dat de zij niet daadwerkelijk ontvingen aan loon. Toen in 2016 de verplichting ontstond om het loon giraal uit te betalen, veranderde deze werkwijze. Diverse werknemers moesten nu een gedeelte van hun loon afstaan. Bijna 250.000 euro was hiermee wederrechtelijk verdiend. De eigenaar van het uitzendbureau is veroordeeld tot een gevangenisstraf van 9 maanden.[33]

Casus 2
De voornamelijk Oost-Europese werknemers waren via een uitzendbureau werkzaam in de vleessector. Hen werd verteld dat het uitzendbureau loon inhield voor een zorgverzekeringspremie. De zaak kwam aan het rollen toen een arbeidsmigrant bij de Arbeidsinspectie meldde dat hij geen zorgpas kreeg van het uitzendbureau. Uit onderzoek bleek dat het bedrijf vaker premie voor niet afgesloten zorgverzekeringen inhield. Ook bleek dat in 2020 het bedrijf 42.000 euro, afkomstig uit ingehouden premies van ziektekostenverzekering van haar werknemers, had overgeboekt naar de winst- en verliesrekening.

Het uitzendbureau werd in mei 2022 veroordeeld en moest een boete van 30.000 euro betalen, waarvan de helft voorwaardelijk, omdat ze structureel een deel van het salaris van de arbeidsmigranten verduisterde. Voor de betreffende werknemers was er echter nog een veel kwalijker aspect verbonden aan dit laakbare handelen: zij hebben onverzekerd potentieel gevaarlijke werkzaamheden verricht. Het bedrijf heeft inmiddels zijn werkwijze aangepast en de werknemers krijgen nu daadwerkelijk een verzekering en een zorgpas.[34]

[33] Celstraf geëist voor uitbetalen onder het minimumloon | 2020 | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie (om.nl).

[34] Om eist 42.000 euro tegen uitzendbureau wegens verduistering deel salaris arbeidsmigranten | 2022 | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie (om.nl).

Aanpak onveilig en ongezond werk

Distributiecentra

De arbeidsomstandigheden in de distributiecentra waren een belangrijk aandachtsgebied in deze programmaperiode. Het programma Uitzendbureaus heeft in de jaren 2020-2022 verschillende interventies gedaan bij de distributiecentra. Er werd gecontroleerd op de aanwezigheid en naleving van de eigen risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) met een bijbehorend plan van aanpak, veilige inrichting van de werkplaats om aanrijdgevaar te verminderen, maatregelen om fysieke belasting te voorkomen, naleving van de Arbeidstijdenwet (Atw) en eventuele coronamaatregelen.

Directiegesprekken

Naast het inspecteren hanteert het programma Uitzendbureaus ook preventieve interventies. Het voeren van directiegesprekken is een interventie waar we deze periode mee zijn gestart. Hierbij gaan we in gesprek met directies van uitzendbureaus als er veel klachten zijn die niet direct duiden op overtredingen van de arbeidswetgeving, maar waarvan de omvang en aard van meldingen laat zien dat er ernst is geboden. We bespreken ons beeld en vervolgens is het aan het uitzendbureau zelf om aan de slag te gaan om de arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden te verbeteren. We blijven tussentijds de meldingen over dit bedrijf monitoren en treden op indien nodig.

Met directiegesprekken proberen we de kennis van werkgevers te vergroten over de regelgeving en over welk beeld uit de meldingen naar voren komt over hun bedrijf. Hierdoor kunnen zij een plan van aanpak maken zodat de ongewenste situaties afnemen. We kunnen de voortgang monitoren door het aantal meldingen te volgen. Tot nog toe zijn met twee grote uitzendbureaus constructieve gesprekken gevoerd. Effect hiervan is dat bedrijven de problemen aan gaan pakken.

Verder zien we als effect van deze interventie een afname in de omvang en de ernst van de meldingen. Waar het voorheen om intimidatie en bedreiging kon gaan, zien we dat er nu meldingen komen over minder ernstige zaken. Dat laatste kan impliceren dat de angst die uit eerdere meldingen sprak niet meer leeft en men zich vrijer voelt om meldingen te doen. Verder zien we positieve gedragsveranderingen zoals betere voorlichting aan, en effectievere communicatie met de uitzendkrachten. We blijven dit traject monitoren. Van de kant van de directies wordt positief gereageerd op deze wijze van interveniëren.

Preventie

Bij gebrek aan kennis of motivatie voor naleving zet de Arbeidsinspectie nalevingscommunicatie in. Dat is een combinatie van voorlichting, normcommunicatie (laten zien ‘hoe het hoort’ en ‘hoe dat kan’) en het vergroten van de ‘ervaren pakkans’. Het gaat dan bijvoorbeeld om het informeren van startende bedrijven over de wetten en regels waar de Arbeidsinspectie op toeziet (startersaanpak), of om publicaties in de media over de resultaten van interventies. Ook socialmediacampagnes behoren tot het repertoire van de Arbeidsinspectie.

Startersaanpak

We hebben een startersaanpak ontwikkeld om te voorkomen dat nieuwe uitzendbureaus door onwetendheid of onkunde tot de overtreders gaan behoren. In de uitzendbranche starten elk jaar veel nieuwe uitzendbureaus. Het doel van deze aanpak is hen kennis van goed werkgeverschap te geven en naleving rondom wet- en regelgeving te verhogen. We hebben hen op diverse tools gewezen:

- www.zelfinspectie.nl
  Met behulp van de zelfinspectietools kijkt u door de ogen van een inspecteur naar uw bedrijf en kunt u controleren of u de juiste maatregelen neemt op het gebied van eerlijk, gezond en veilig werk.
- www.rie.nl
  Hier staat meer informatie over de risico-inventarisatie en -evaluatie.
- www.arboportaal.nl
  Hier vindt u meer informatie over goede arbeidsomstandigheden.

We hebben in 2020 aan 50% van de starters voorlichtingsbrieven gestuurd. Het betreft bijna 2.800 ondernemingen die in de jaren 2018-2019 gestart zijn. Na het versturen van de brieven hebben we een deel van de bedrijven gebeld en een effectonderzoek uitgevoerd. Een grote meerderheid van de starters (84%) heeft in de telefonische vragenlijst aangegeven de startersbrief een goede interventie te vinden om nieuwkomers te informeren. Door een eenvoudige interventie is er een breed publiek bereikt, dat zich in het groene deel van de werkgeverspiramide bevindt. Dit project is herhaald in 2022. Toen zijn alle starters uit 2020 en 2021 aangeschreven (zo'n 6.000 brieven).

Campagnes

De afgelopen programmaperiode hebben verschillende campagnes gelopen op *social media*, om doelgroepen gericht te bereiken met specifieke boodschappen en doorverwijzing naar meer diepgaande informatie. De campagnes ondersteunt andere interventies in het programma. Zo gingen interventies in distributiecentra gepaard met campagnes op social media, met name rond de feestdagen en de piek rond corona. Hiermee bereiken we zo'n vijftigduizend mensen uit de doelgroep per jaar. In onze communicatie bieden we waar mogelijk altijd handelingsperspectief door te verwijzen naar tools en checklists, waarmee werkgevers zelf kunnen controleren of zij aan de voorschriften voldoen.

Checklist

De *online Checklist voor werken met uitzendbureaus* helpt bedrijven in het beoordelen of een uitzendbureau zich aan de regels houdt. De checklist wordt verspreid in sectoren waar veel met uitzendbureaus wordt gewerkt, zoals land- en tuinbouw, bouw, metaal, horeca en detailhandel. Hierdoor draagt dit instrument bij aan de doelen van het programma Uitzendbureaus.

Zo'n zesduizend bezoekers komen jaarlijks op de checklist. Op het moment dat een campagne loopt, zien we een toename van het aantal bezoekers.

Zelfinspectie

De zelfinspectietools (www.zelfinspectie.nl) vormen een belangrijk onderdeel van onze basiscommunicatie. Met de tools kijkt de werkgever door de ogen van een arbeidsinspecteur naar zijn/haar eigen organisatie. Ze zijn gebaseerd op de belangrijkste arbeidsrisico's. Uit onderzoek blijkt dat de tools daadwerkelijk aanzetten tot het nemen van maatregelen. We besteden daarom blijvend aandacht aan actualisatie en aan het onder de aandacht brengen van de tools bij relevante doelgroepen (waaronder werkgevers, maar bijvoorbeeld ook adviesbureaus).

Workinnl.nl

In 2020 zijn door het Aanjaagteam twee adviezen uitgebracht om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren. Naar aanleiding van het eerste advies is onder andere het centrale informatiepunt *Workinnl* opgericht, dat arbeidsmigranten in de eigen taal informeert over werken en wonen in Nederland. De Arbeidsinspectie heeft veel input aangeleverd ten behoeve van deze website. We helpen ook actief mee aan het bekend maken van dit informatiepunt. Inspecteurs nemen visitekaartjes met een QR-code die doorverwijst naar deze website mee op inspectie ten behoeve van de arbeidsmigranten. Wanneer arbeidsmigranten nadere vragen hebben kunnen zij via deze website contact opnemen met stichting FairWork die vragen in de moedertaal kan beantwoorden.

Signalering

De Arbeidsinspectie geeft waar nodig inzicht in zaken die extra aandacht vragen, maar niet op haar terrein liggen. Dit is een manier waarop we onze reflectieve functie vormgeven. Zo ontvangen we bijvoorbeeld meldingen over huisvesting die een slecht beeld geven. De Arbeidsinspectie houdt alleen toezicht op de arbeidswetten, daarom zetten we dergelijke klachten door naar andere partners of we verwijzen mensen door.

Gezien de signalen die we ontvingen over huisvesting, hebben we ervoor gekozen om een nadere analyse uit te voeren op deze meldingen en het ongewenste verdienmodel hierachter. Uit de meldingen blijkt dat vaak standaard 25% van het WML wordt ingehouden, ongeacht werkelijke kosten en/of gewerkte uren. We krijgen terug dat te veel mensen in kleine ruimtes worden ondergebracht, er geen tot weinig onderhoud wordt gepleegd en dat de kamers of bedden verhuurd worden waarbij er -ondanks de belofte van werk- geen werk - en dus loon is - voor de arbeidsmigrant. Hierdoor komen zij in een schuldenpositie terecht. We zien boetes rondom huisvesting (verwarming te hoog, niet opgeruimd, etc.) en complexe administratieve constructies (denk aan het direct verrekenen van huur met gewerkte uren).

Om deze beelden kenbaar te maken en met partners te bespreken die rondom huisvesting een rol vervullen, heeft het Programma Uitzendbureaus in november 2022 een bijeenkomst belegd met verschillende stakeholders, zoals de brancheorganisaties, private toezichthouders, vakbonden, gemeenten en Openbaar Ministerie. De problemen die het programma naar aanleiding van de meldingen ziet of in de praktijk tegenkomt, gaan namelijk verder dan het gebied van eerlijk, gezond en veilig werk. Vanuit de arbeidswetgeving kan niet gehandhaafd worden op kwaliteit en kwantiteit van de huisvesting en daarom worden dergelijke signalen en meldingen gedeeld met de betrokken gemeente(s) en branchepartijen, zodat zij hun rol kunnen pakken. De Arbeidsinspectie heeft vanuit haar reflectieve functie hierin een signalerende rol opgepakt en hier actief ervaringen en informatie over gedeeld. Naar aanleiding van de bijeenkomst zijn diverse gesprekken gestart tussen gemeenten en branche. Zij pakken de handschoen op.

Bijstellingen binnen het programma door veranderende actualiteit (corona, oorlog in Oekraïne, flitsbezorging)

Naar aanleiding van de actualiteit is er binnen het programma voor gekozen om bepaalde capaciteit anders in te zetten. Dit heeft tot een aantal nieuwe activiteiten en projecten geleid die op voorhand niet waren voorzien, maar wel belangrijk zijn geweest voor de Arbeidsinspectie om op in te spelen.

Deelname aan Aanjaagteam Bescherming arbeidsmigranten

De coronapandemie heeft de kwetsbare positie van arbeidsmigranten zichtbaar gemaakt. Veel mensen hebben nieuwsbeelden gezien van arbeidsmigranten die ondanks besmettingsgevaar moesten blijven werken in de essentiële bedrijfstakken, zoals slachterijen. Ze liepen een groter risico op besmetting doordat zij met velen dicht op elkaar moesten werken in afgesloten ruimten. Ook werd nog eens zichtbaar hoe schrijnend hun woonomstandigheden waren. Arbeidsmigranten kwamen zelfs op straat te staan wanneer hun tijdelijke arbeidsovereenkomst beëindigd werd en deze gekoppeld was aan hun recht op huisvesting en zorg.

Vanwege de aanhoudende problematiek rondom de positie van arbeidsmigranten, voornamelijk in uitzendconstructies en andere malafide praktijken met uitzendconstructies, heeft het kabinet in mei 2020 het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onder leiding van Emile Roemer aangesteld. Doel van dit Aanjaagteam was om voorstellen te doen over verbeterende maatregelen.

De Arbeidsinspectie was actief betrokken in het Aanjaagteam. De bevindingen uit de controles en onderzoeken van de Arbeidsinspectie zijn gebruikt in de adviezen het Aanjaagteam. Deze adviezen zijn grotendeels op de uitzendbranche gericht, vanwege diens grote aandeel in de problematiek rond arbeidsmigranten. Het kabinet heeft de adviezen van het Aanjaagteam overgenomen. Uit het rapport *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan* van het Aanjaagteam (30 oktober 2020) blijkt dat het van belang is de problematiek in haar geheel te bezien om de misstanden aan te pakken. Zo is duidelijk geworden dat uitzendbureaus bepaalde verdienmodellen hanteren waarbij ze een 'totaalpakket' aanbieden aan zowel groepen migranten en werkgevers. De Arbeidsinspectie had dit al eerder gesignaleerd en haar bevindingen – ook vanuit de vorige programmarapportage - gedeeld in het Aanjaagteam. Het effect van onze deelname, is dat onze signalen zijn verwerkt in het advies. In het coalitieakkoord werd vervolgens 60 miljoen euro vrijgemaakt voor de uitvoering van dit brede pakket aan aanbevelingen. Via de brieven van het Interdepartementaal Projectteam Arbeidsmigranten, waar ook de Arbeidsinspectie aan deelneemt, wordt de Tweede Kamer jaarlijks geïnformeerd over de voortgang.

Aangepaste werkwijze van de Arbeidsinspectie tijdens de coronapandemie

De reguliere aanpak van de Arbeidsinspectie kon niet zondermeer voortgezet worden tijdens de pandemie en daarom heeft zij haar programmering en werkwijze aangepast. Van de bijna 6.000 coronagerelateerde meldingen aan de Arbeidsinspectie die tot 8 november 2020 zijn binnengekomen, had ruim 20 procent betrekking op arbeidsmigranten. In de cruciale sectoren, waaronder de voedselindustrie, kon men doorwerken. Hier zijn veel uitzendkrachten, waaronder arbeidsmigranten, werkzaam. De Arbeidsinspectie heeft in dit kader geparticipeerd in samenwerkingsverbanden met de veiligheidsregio's, het RIVM, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en GGD GHOR Nederland en het Landelijk Operationeel Team Corona (LOT-C)[35]. Regionale en landelijke toezichthouders traden op als één overheid, met respect voor elkaars verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het doel van de samenwerking was om de verspreiding te voorkomen van COVID-19 onder arbeidsmigranten. Via de samenwerking kon zowel preventieve als repressieve regionale inzet worden gecoördineerd. Het samenwerkingsplatform was 17 maanden actief tot 31 december 2021.

[35] Eén van de aanbevelingen van het Aanjaagteam betrof een Samenwerkingsplatform 'Arbeidsmigranten en COVID-19'. LOT-C (landelijk operationeel team corona) heeft in opdracht van SZW vanaf 1 augustus 2020 het samenwerkingsplatform vormgegeven als tijdelijke hulpstructuur om op landelijk niveau afstemming tussen operationele partners te realiseren. Het doel van het platform is om een integrale en gecoördineerde operationele aanpak te ontwikkelen om tijdig bij (potentiële) besmettingshaarden te kunnen interveniëren met het oog op de volksgezondheid.

De informatiepositie van alle betrokkenen bij het samenwerkingsplatform en ook daarbuiten, is door de samenwerking sterk verbeterd. Soms heel abstract over het thema arbeidsmigranten, soms heel concreet over een woonsituatie of over een vervoersomstandigheid. Zo is informatie verzameld, geanalyseerd, geduid en gedeeld om sectoren met een hoog besmettingsrisico te identificeren. Dit leidde vaak tot preventieve acties om potentiële brandhaarden in risicosectoren te voorkomen. In totaal is 117 keer opgetreden (preventief en repressief). Zo kon de voorbereidingen ondersteund worden van een gecoördineerde inzet op het regionale niveau, voor snel optreden bij een uitbraak in een bedrijf of een sector. Verder is contact onderhouden met buitenlandse autoriteiten, in het bijzonder de Duitse regionale overheden. Hierdoor kon ook informatie worden uitgewisseld ter voorkoming van verspreiding van het virus onder arbeidsmigranten.

Oekraïners op de arbeidsmarkt

Sinds 2022 woedt er een oorlog in Oekraïne. Volgens de Europese Commissie zijn inmiddels meer dan 7 miljoen mensen hun land ontvlucht. Ruim 90.000 personen met de Oekraïense nationaliteit zijn in Nederland opgevangen[36] en zij kregen vanwege een uitzonderingspositie direct toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Dat gebeurt veelal (43%) op uitzendbasis.[37] De Arbeidsinspectie ziet dat zij een kwetsbare positie hebben op de arbeidsmarkt gezien hun onbekendheid met de Nederlandse wet- en regelgeving in combinatie met hun vluchtelingenachtergrond. Om signalen en meldingen over mogelijke misstanden zo adequaat mogelijk te kunnen aanpakken is hier een apart project voor ingericht met verschillende expertises ten aanzien van schijnconstructies, arbeidsuitbuiting en malafide uitzendbureaus.

Gevluchte Oekraïners op de arbeidsmarkt: inzet Arbeidsinspectie

Het Oekraïne-project heeft binnen de Arbeidsinspectie tot oktober 2022 gelopen. Daarna is het, vanwege de afnemende meldingen, afgesloten en in het reguliere meldingenproces opgenomen. In totaal zijn er tot oktober 2022 162 meldingen (inclusief 20 vragen) geweest van mogelijke misstanden op arbeidsplaatsen waarbij Oekraïners betrokken waren. De meldingen gaan over het algemeen over werken zonder tewerkstellingsvergunning, onderbetaling, te lange werkdagen, onveilige werksituaties, geen persoonlijke beschermingsmiddelen, onveilige inrichting van arbeidsplaatsen en misbruik door de werkgever van de situatie waarin de vluchteling zich begeeft. Uiteindelijk is naar ruim 60 meldingen een onderzoek gestart.

[36] Ministerie van Justitie en Veiligheid: Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland.

[37] CBS (2023) Aandeel Oekraïense vluchtelingen met werk toegenomen.

Interventies

Meldingen zijn beoordeeld op actualiteit en urgentie. Op basis daarvan zijn negen zaken opgestart met betrekking tot uitzendbureaus en mogelijke signalen van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling. In vier zaken is een *knock and talk*-gesprek gevoerd. In vijf zaken zijn tot op heden geen overtredingen van de arbeidswetten geconstateerd. Ook is er geen sprake van ernstige benadeling.

Communicatie

De campagne #daspaseerlijk is geïntensiveerd. Deze campagne werd gericht op werkgevers waarbij verwacht werd dat Oekraïners er aan het werk zouden gaan. De campagne #daspaseelijk is een normatieve campagne, gericht op werkgevers en gericht op eerlijk, veilig en gezond werk. Verder is de website workinnl.nl ook in het Oekraïens vertaald.

Verkenning flitsbezorging en concernaanpak

In 2021 kwam het snel bezorgen van boodschappen met flitsbezorgers op. Er zijn vier grote bezorgbedrijven die snel groeien in de Nederlandse arbeidsmarkt. De bezorging vindt vaak plaats in grote steden binnen 10 minuten en via bezorgers op fietsen en scooters. De concurrentie zorgt voor een neiging naar het drukken van kosten. Deze manier van werken creëert zorgen over de arbeidsomstandigheden, namelijk over verkeersveiligheid en eerlijk werk onder flitsbezorgers. Het programma heeft deze bedrijven bezocht om te onderzoeken hoe de bedrijven werken, of de arbeidsvoorwaarden en de tewerkstelling op orde is en welke risico's er spelen. De vier bedrijven hebben een rapportage van onze bevindingen ontvangen. In 2022 zijn er met de bedrijven concerngesprekken uitgevoerd.

5 Resultaten handhaving

In de bovenstaande paragraaf zijn onze verschillende interventies toegelicht en de effecten daarvan beschreven. Het gaat om inspecties en opsporingsonderzoeken, integrale samenwerking, voorlichting via checklists en social media, gesprekken met directies, verkenningen naar nieuwe fenomenen en signalering. Onze inzet heeft als effect gehad dat we de malafide bureaus integraal aanpakken, alle starters in de branche informeren, dat directies klachten in hun bedrijf kunnen aanpakken, dat we anticiperen op nieuwe ontwikkelingen en dat er een grote stelselwijziging in de sector aan gaat komen. Dat laatste is van belang, omdat ook deze rapportage laat zien dat de problematiek in de uitzendbranche complex is. Er is onvoldoende grip op de branche. Het is erg eenvoudig om een bedrijf te starten en er bestaan vele mogelijkheden voor lucratieve verdienmodellen en malafide constructies, waarvan een deel de Nederlandse grenzen overschrijdt. Ook neemt het aantal ernstige ongevallen bij uitzendkrachten toe.

Naast dit algemene beeld, geven we in deze paragraaf een cijfermatig overzicht van onze inspecties en de resultaten.

Resultaten op Eerlijk werk

In de programmaperiode 2020-2022 heeft het Programma Uitzendbureaus 1.304 bedrijven bezocht in het kader van Eerlijk werk. Het gaat hierbij zowel om de uitzendbureaus als hun inleners. Bij 873 werkgevers is een overtreding geconstateerd. Hiervoor zijn boetes en waarschuwingen uitgedeeld. Het handhavingspercentage, het aandeel van werkgevers waarbij overtredingen zijn geconstateerd t.o.v. het aantal bezochte bedrijven (uitzendbureaus en inleners), komt op 67%. Over deze programmaperiode zien we geen grote verschuivingen. Het aantal overtredingen blijft onverminderd hoog. Vergeleken met de vorige programmarapportage zien we echter een behoorlijke stijging.[38]

Tabel 4 *bezochte bedrijven*

	Aantal bedrijven bezocht	Waarvan uitzend-bureaus	Waarvan inleners	Aantal bedrijven waarin feiten zijn geconstateerd	Handhavings-percentage
2020	467	85	382	319	68%
2021	459	72	387	324	71%
2022	378	89	289	230	61%
Totaal	**1.304**	**246**	**1.058**	**873**	**67%**

De meeste overtredingen zijn vanwege overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen, gevolgd door overtredingen van de Wet minimumloon. Eén werkgever kan meerdere overtredingen begaan. In 2021 zijn er minder overtredingen geconstateerd vanwege de nasleep van de coronapandemie (minder en op andere zaken geïnspecteerd in 2020 en 2021).

[38] We rapporteerden in de vorige rapportage o.b.v. het aantal zaken en niet o.b.v. werkgevers (er kunnen meerdere werkgevers in een zaak zijn betrokken), maar zelfs als we dat verdisconteren, zien we een enorme stijging. Het handhavingspercentage, oftewel het aantal onderzoeken waarbij een overtreding is aangetroffen, is in de periode 2016- 2019 gestaag toegenomen van 33% in 2016 naar 41% in 2019. In de periode 2020-2022 is het handhavings-percentage op zaakniveau gemiddeld 61%.

Tabel 5 *aantal geconstateerde feiten per wet waarbij een boete of waarschuwing was opgelegd*

	Atw	WAADI	WagwEU	Wav	Wml	Totaal
2020	113	230	0	357	112	812
2021	45	4	0	137	97	283
2022	114	38	10	378	160	700
Totaal	**272**	**272**	**10**	**872**	**369**	**1.795**

Over de jaren heen zien we dat het aantal *Wav*-overtredingen toeneemt. Dit zien we ook als we naar de vorige programmaperiode kijken. Bij de Wav zien we veel overtredingen doordat een werkgever iemand laat werken zonder tewerkstellingsvergunning of zonder dat de vreemdeling in het bezit is van een gecombineerde vergunning voor werkzaamheden bij die werkgever. Ook zagen we derdelanders met een EU-verblijfsdocument, waarbij verblijf wel, maar arbeid niet is toegestaan. Daarnaast zijn er ook veel overtredingen geconstateerd doordat de werkgever de identiteit van de werknemer niet heeft vastgesteld. Deze toename van overtredingen rondom illegale arbeid bespreken we met de branche. Hierdoor kunnen brancheorganisaties hun leden erop wijzen meer aandacht te besteden aan ID-controles. Dit versterkt het effect van onze inzet.

Bij de *Wml* gaat het vooral om onderbetaling, inhoudingen op het loon en het niet kunnen overleggen van de bescheiden waaruit blijkt wat er betaald is.

Als er sprake is van onderbetaling, vorderen we ook een werkgever om zijn werknemers na te betalen. In totaal hebben 179 werknemers een nabetaling van het loon ontvangen voor een totaalbedrag van bijna € 300.000. Ongeveer € 15.000 daarvan moet nog worden nabetaald en een bedrag van € 10.000 wordt via een deurwaarder geïnd. Twee bedrijven zijn failliet gegaan. In zaken waar niet is nabetaald kan een last onder dwangsom worden opgelegd gericht op nabetaling van onterecht niet betaald Wml.

Als er geen bescheiden worden overlegd door de werkgever, is het helaas niet mogelijk om een nabetalingsverplichting op te leggen, omdat we niet kunnen berekenen of, en zo ja, hoe hoog de onderbetaling is geweest. Er wordt dan wel een boete opgelegd voor het niet (tijdig) verstrekken van de informatie. Dit wordt gezien als een zware overtreding.

Bij de overtredingen van de *Atw* gaat het vaak om het ontbreken van een deugdelijke registratie of overschrijding van het aantal uren dat iemand mag werken.

Tussen 2020-2022 zijn op grond van de geconstateerde feiten 274 boetebeschikkingen[39] opgesteld en is voor ongeveer € 1.500.000 aan boetes opgelegd. 79% van het totale boetebedrag is reeds ontvangen van de beboete bedrijven.

Binnen de programma's brengt de Arbeidsinspectie het effect van de aanpak op de regelnaleving door middel van (selectieve) herinspecties in beeld. We hebben 73 werkgevers gecontroleerd naar aanleiding van eerdere controles waarbij overtredingen zijn geconstateerd. Bij 38% van deze werkgevers zijn nog overtredingen geconstateerd. We hebben hiervoor 83 boeterapporten en 3 waarschuwingen opgelegd.

[39] Als een toezichthoudende inspecteur constateert dat sprake is van een overtreding waarvoor een boete kan worden opgelegd, maakt hij een boeterapport op en stuurt dat aan de zogenoemde boeteoplegger van de Arbeidsinspectie. Deze boeteoplegger beoordeelt vervolgens of inderdaad sprake is van beboetbare gedragingen en, indien dat het geval is, stelt een boetebeschikking op.

Tabel 6 *aantal herinspecties*

	Werkgevers	Zaken met misstanden	Handhavingspercentage
2020	10	4	40%
2021	29	10	34%
2022	34	14	41%
Totaal	**73**	**28**	**38%**

Naast bestuursrechtelijke onderzoeken, zijn er binnen het programma ook rechercheurs die strafrechtelijke onderzoeken uitvoeren. In deze programmaperiode zijn 12 strafrechtelijke onderzoeken waarbij een uitzendbureau is betrokken afgerond door Directie Opsporing en 2 onderzoeken zijn nog in behandeling. Twee onderzoeken zijn recent ingeleverd bij het Functioneel Parket waardoor nog geen resultaat bekend is.

Bij de strafrechtelijke zaken is voor € 3.200.000 aan wederrechtelijke verkregen vermogen geïnd. Verder zijn er enkele gevangenisstraffen en taakstraffen uitgedeeld. Ook heeft een bestuurder een tijdelijk beroepsverbod gekregen (ontzetting van het recht tot de uitoefening van het beroep van statutair bestuurder of feitelijk bestuurder van enige rechtspersoon voor de duur van vijf jaren). Fiscaal gezien zijn er nog navorderingen gedaan, waaronder een vordering van meer dan € 7 miljoen.

Tijdens de coronapandemie hebben de rechercheurs ook onderzoek gedaan naar mogelijke NOW-fraude. Hierdoor zijn er minder onderzoeken gedaan naar uitzendbureaus dan was beoogd.

In het samenwerkingsverband AMU wordt door Arbeidsinspectie, UWV en Belastingdienst samengewerkt. In deze zaken wordt kennis gedeeld en bekeken welke partner kan optreden of wat er in gezamenlijkheid kan worden opgepakt.

Het UWV kon in de coronaperiode hoofdzakelijk administratief controleren en dat maakt het voor UWV moeilijker om effectief te zijn. Er is daarom ook veel bijgedragen via informatieverstrekking in het samenwerkingsverband. Daar waar mogelijk leverde het UWV zijn bijdrage bij de incidentele fysieke werkplekcontroles welke werden geïnitieerd door de Arbeidsinspectie. Verder zijn in totaal zes concrete signalen van mogelijke uitkeringsfraude in onderzoek genomen. Na onderzoek is in vier gevallen een terugvordering ingesteld en boete opgelegd. In totaal is bijna € 27.000 benadeling vastgesteld en € 7.000 aan boetes opgelegd. Een onderzoek heeft geleid tot een terugvordering van ongeveer € 25.000 met een boete van bijna € 5.000. Van twee andere onderzoeken dient nog een beslissing te worden genomen. Van 3 zaken moet het terugvorderingsbedrag en de mogelijk boete nog worden berekend.

Voor de Belastingdienst geldt dat doorgaans op een andere manier gehandeld wordt dan bij reguliere onderzoeken. Voordat er boekenonderzoeken worden ingesteld, is er vaak al veel informatie voorhanden vanuit de samenwerkende partners. Bankrekeningen worden veelal vooraf opgevraagd, evenals facturen en urenstaten bij de inleners. Werknemers worden gehoord en hiervan wordt een verslag gemaakt. Al deze gegevens mogen onder het afgesloten convenant worden gedeeld waardoor er al veel informatie voorhanden is voordat er daadwerkelijk een boekenonderzoek wordt ingesteld. Zo kan bijvoorbeeld gezien worden dat er verschil is tussen de aangegeven omzet en hetgeen op de bankrekening wordt ontvangen. Uit een onderzoek waar de uren en de ID's niet kloppen, kan er sprake zijn van identiteitsfraude, privégebruik van auto's en misbruik van de ET-regeling met als gevolg naheffingen voor de loonheffingen. Een valse urenadministratie kan leiden tot strafrechtelijk onderzoek en een boekenonderzoek door de Belastingdienst. De meeste onderzoeken leiden tot naheffingen (voor de loonheffing en omzetbelasting) en soms zelfs beslagleggingen. We zien als effect dat het aangiftegedrag van bedrijven verbetert.

Er zijn voor AMU over 2020-2022, ondanks het beperkte buitentoezicht als gevolg van de coronapandemie toch 8 boekenonderzoeken afgedaan door de Belastingdienst. Die boekenonderzoeken leverden in totaal bijna € 12.000.000 aan correctie op exclusief boetes. De gemiddelde correctieopbrengst was over die jaren ongeveer € 1.500.000 per onderzoek. Daarbij dient opgemerkt te worden dat er één uitzonderlijk hoge correctie van meer dan € 7 miljoen bij zat die het gemiddelde enorm omhoog brengt. Deze correctie is tot

stand gekomen middels een vaststellingsovereenkomst en is ook betaald. Ook van de andere opgelegde aanslagen en boetes is een aanzienlijk deel geïnd. Gezien het tijdsverloop van de opgelegde aanslagen loopt het invorderingsproces bij de Belastingdienst nog door. Verder zijn er nog twee onderzoeken overgedragen aan de FIOD.

Ook andere inspectieprogramma's binnen de Arbeidsinspectie komen in hun onderzoeken uitzendbureaus tegen. Zij hebben gezamenlijk 1.489 werkgevers gecontroleerd (inclusief 120 monitoronderzoeken). Bij 27% van deze werkgevers was er spraken van een overtreding. Het gaat hierbij om verschillende soorten onderzoeken. Bij een derde gaat het om onderzoeken naar de arbeidsomstandigheden. Verder kan het gaan om arbeidsdiscriminatie en werkdruk, alsook om misstanden in de schoonmaaksector of in ernstige gevallen om arbeidsuitbuiting.

Tabel 7 *resultaten Arbeidsinspectie breed uitzendbureaus (exclusief resultaten programma UZB)*

	Werkgevers	Werkgevers waarbij sprake was van een overtreding	Handhavingspercentage
2020	509	122	24%
2021	447	121	27%
2022	533	160	30%
Totaal	**1.489**	**403**	**27%**

De meeste onderzoeken vinden plaats in Zuid-Holland, Noord-Brabant en Gelderland. We zagen veel overtredingen bij bedrijven waar we al tegen op zijn getreden. Soms rijst het vermoeden van een doorstart. Dit monitoren we, maar hier kunnen we niet op voorhand tegen optreden. We zien ook administratieve constructies, doorleenconstructies, ondoorzichtig ondernemerschap en onrechtmatige inhoudingen. Vermoedens van strafbare feiten worden ook aangegeven, met name valsheid in geschrifte en fraude met en ontduiking van omzetbelasting. We zetten deze meldingen door naar Opsporing en in sommige gevallen, bijvoorbeeld over omzetbelasting, naar de Belastingdienst.

In sommige zaken zien we de betrokkenheid van facilitators, zoals documentenvervalsers en boekhouders/administrateurs. Verder zijn er facilitators zoals een katvangers, huisvesters, inleners en kennissen die huur gingen incasseren. Wat ons werk lastig maakt is dat melders of werknemers niet meer vindbaar zijn en dus geen informatie kunnen verstrekken, of juist bang zijn om een verklaring te doen. Wat een zaak soms ook kan hinderen is wanneer er te weinig administratie is, of geen origineel ID-document, waardoor we onvoldoende informatie hebben.

Onze interventies zorgen er gelukkig ook voor dat bedrijven hun gedrag of werkwijze op een positieve manier aanpassen. In onderstaand kader staan de effecten van ons optreden beschreven.

Bijkomende resultaten/effecten

Als we overtredingen constateren, leggen we een boete op of de werkgever krijgt een waarschuwing. Vaak passen ze daarna hun werkwijze aan. Positieve aanpassingen die we zien zijn dat:

- de werkgever de controle van identiteitsbewijzen aanpast of aanscherpt. In sommige gevallen worden de procedures met betrekking tot aannemen werknemer en/of inwerking aansluitend aangepast;
- voorlichting over de relevante wet- en regelgeving tot meer bewustzijn leidt en de onderzochte onderneming heeft aangegeven te hebben geleerd van de voorlichting;
- de procedure werd aangepast om beter toezicht op de arbeidsuren te kunnen houden;
- de administratie wordt verduidelijkt, arbeidsovereenkomsten worden aangepast en relevante stukken beter worden bewaard;
- er meer controle en aandacht wordt besteed aan contante betalingen;
- er een verbeterde voorlichting komt en contact met de werknemers om misverstanden te voorkomen;
- de zakelijke relatie met de inlener verbroken wordt en de onterechte inhouding wordt teruggedraaid.

Resultaten onveilig en ongezond werk in distributiecentra

In de jaren 2020 en 2021 zijn in totaal 399 distributiecentra geïnspecteerd met de nadruk op ondere andere de aanwezigheid en naleving van de eigen risico-inventarisatie en evaluatie (RI&E) en het bijbehorende plan van aanpak van het bedrijf, de veilige inrichting van de werkplaats om aanrijdgevaar te verminderen, de maatregelen om fysieke belasting te voorkomen, het naleven van de Arbeidstijdenwet (Atw) en eventuele coronamaatregelen. Het bedrijf is zelf verantwoordelijk om deze RI&E actueel en levend te houden.

In 303 distributiecentra zijn overtredingen geconstateerd. In 24 gevallen zijn (specifieke) werkzaamheden stilgelegd. Overige overtredingen zijn gehandhaafd door 11 boeterapporten op te leggen en 961 waarschuwingen uit te delen en eisen tot naleving te stellen.[40]

Het grote aantal bedrijven waarbij een overtreding werd aangetroffen en een interventie is gepleegd[41] (70% in 2020 en 82% in 2021) is aanleiding geweest om de betreffende distributiecentra in 2022 opnieuw te controleren. In 2022 zijn 57 hercontroles uitgevoerd om te kijken of de betrokken bedrijven daadwerkelijk hun werkwijze hebben verbeterd. Bij 37% van de inspecties was nog sprake van een overtreding. Verder zijn er naast de herinspecties nog 150 nieuwe distributiecentra bezocht in 2022. En daarvan was er bij 75% van de bedrijven sprake van een of meerdere overtredingen. Verder spreekt het programma Uitzendbureaus de brancheorganisaties van distributiecentra aan om aandacht voor de risico's te vragen. Er is ook veel aandacht voor geweest in landelijke dagbladen.[42]

[40] Nederlandse Arbeidsinspectie (2022), Projectrapportage Distributiecentra.

[41] Dit noemen we het handhavingspercentage.

[42] Arbeidsinspectie: vier op vijf distributiecentra onveilig - NRC, 2 augustus 2022. De resultaten zijn door veel media en vakbladen/websites overgenomen en verder gebracht.

6 Concluderend: structurele aanpassingen en blijvende inzet nodig

De cijfers uit de inspectieonderzoeken, de resultaten uit onze andere interventies, de voorbeeldcases en de inzichten in de aantallen stoppende en startende uitzendbureaus laten zien dat het nodig blijft om in de uitzendsector actief te blijven inspecteren. De misstanden binnen de uitzendbranche blijven helaas terugkomen en uitzendkrachten worden aan verschillende arbeidsrisico's blootgesteld. Het wordt nog niet beter. Vanuit de Arbeidsinspectie en het programma blijven we deze misstanden signaleren, bestrijden en voorkomen. Dit doen we zoveel mogelijk in de lijn van de aanbevelingen van het Aanjaagteam. Duidelijk is dat het stelsel aanpassing behoeft.

De Arbeidsinspectie gaat onverminderd door met de integrale aanpak van de misstanden binnen het samenwerkingsverband AMU met Belastingdienst en UWV, waarbij de SVB mee gaat versterken. Ook de grensoverschrijdende problematiek wordt binnen dit samenwerkingsverband behandeld.

We zien effect van ons optreden. Toch houden helaas nog relatief veel bedrijven zich niet aan de regels voor eerlijk werk, ook als we terugkomen voor een herinspectie. We zien gelukkig ook positieve aanpassingen bij bedrijven. We signaleren de verschillende verdienmodellen die we in onze onderzoeken tegenkomen, en, waar mogelijk, bieden we andere stakeholders handvatten of werken we mee aan praktische en duurzame oplossingen.

Het aantal ongevallen met uitzendkrachten is nog onverminderd groot, maar ook hier zien we meer aandacht voor komen door ons optreden. In de branche van de distributiecentra is er al meer aandacht voor het voorkomen van aanrijdingen. We zijn in overleg met het fonds Doorzaam van de uitzendbranche om nog meer aandacht voor het onderwerp te genereren. Het mooiste effect van ons optreden is wel dat er nu een structurele verandering in de branche komt.

De coronapandemie, de aanbevelingen van het Aanjaagteam en de oorlog in Oekraïne hebben veel in beweging gebracht en hebben een impact op de reikwijdte van onze taken. De komende jaren (naar verwachting vanaf 2025) zal een stelselwijziging in de uitzendsector worden ingevoerd, alsmede de verplichting in het Arbobesluit dat ook uitzendbureaus arbeidsongevallen dienen te melden bij de Arbeidsinspectie, naast de inlener waar het ongeval heeft plaatsgevonden (dubbele meldplicht). De Arbeidsinspectie breidt uit om dit toezicht vorm te geven. De werving en opleiding van nieuwe mensen is gestart. De verkenning van verdere samenwerkings-mogelijkheden en de ontwikkeling van de toezichtaanpak door de Arbeidsinspectie wordt ontwikkeld.

Het Aanjaagteam heeft ook adviezen gegeven die niet binnen het handhavingsmandaat van de Arbeidsinspectie liggen, zoals over huisvesting, cao-afspraken en aanspraak op medische zorg. De toepassing van de adviezen van het Aanjaagteam om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren hoeft niet te wachten op wetgeving. Uitleners én opdrachtgevers kunnen veel sneller en samen het verschil maken. De werkgeversorganisaties VNO-NCW, NBBU en ABU ondersteunen de aanbevelingen en een deel ervan is inmiddels in praktijk gebracht. Zo kan de branche ook zelf bijdragen aan de verbetering van de positie van arbeidsmigranten en snijden ze malafide ondernemingen de pas af.

De aanpassingen in het stelsel, de verdere samenwerking – zowel publiek als privaat - en de inzet van de branche zorgen ervoor dat er de komende jaren veel beweging komt in de sector. Dit geldt voor zowel de uitzenders, maar ook hun inleners. Gezien de geconstateerde misstanden is onze blijvende aandacht van groot belang.

Deze brochure is een uitgave van:

Nederlandse Arbeidsinspectie

Postbus 90801 | 2500 LV Den Haag
T 0800 51 51

Mei 2023 | Publicatie-nr. 23402980