



Aan

Minister van SZW

nota

Inhoudelijke beslispunten verplichte certificering
uitzendsector

TER BESLISSING

Datum

21 april 2022

Tweede contactpersoon

Uiterlijk bij

Bijlage(n)

2

Aanleiding

- Het afgelopen jaar hebben we, samen met sociale partners, het **verplichte certificeringsstelsel voor de uitzendsector** uitgewerkt. Het gaat om een aanbeveling van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten o.l.v. Emile Roemer.
- Eerder bent u akkoord gegaan met de uitwerking van een publiek-privaat stelsel met sociale partners (zie bijlage voor nota en toelichting).
- We zijn nu op een punt gekomen om in de stuurgroep met sociale partners (o.l.v. DG Werk) tot overeenstemming te komen. Hierbij leggen we u daarom een aantal beslissingen voor op basis waarvan wij die gesprekken in kunnen.
- Volledigheidshalve merken we op dat ambtelijke overeenstemming met sociale partners altijd onder voorbehoud van uw instemming plaatsvindt.
- Deze nota is afgestemd met WBJA, FEZ en de Arbeidsinspectie.

Geadviseerd besluit


- We horen graag uw beslissingen over de hieronder opgesomde adviezen, die de inzet zullen vormen voor de onderhandelingen met sociale partners.
- Onderstaande beslispunten hebben geen financiële gevolgen, met uitzondering van de financiële beslispunten **(punt 10)**.

Samenvatting van het voorstel

- Het verplicht certificeringstelsel heeft als doel om ter beschikking gestelde arbeidskrachten beter te beschermen en een gelijk speelveld voor uitleners te creëren.
- **Kern van het verplicht certificeringstelsel is dat alle uitleners zich moeten certificeren en alle inleners alleen mogen inlenen van gecertificeerde uitleners.** Om gecertificeerd te worden en blijven, moet voldaan worden aan normen. De Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) houdt toezicht op naleving van de verplichte certificering en kan boetes opleggen bij overtredingen.
- Het stelsel heeft een publiek/privaat karakter. **De overheid wordt verantwoordelijk voor de wettelijke verankering, toezicht door de NLA op naleving van de certificeringsplicht, en bestuurs-/strafrechtelijk aanpakken van malafide praktijken.** In het **private deel**, met een belangrijke rol voor sociale partners, **worden de certificaten uitgegeven** en wordt **gecontroleerd of uitleners aan de eisen** voldoen.


Voorstellen

1. Proces (onderhandelingen met sociale partners)

- Advies: Eerder heeft u besloten dat we ernaar streven dat een hoofdlijnenbrief voor de Tweede Kamer en een wetsvoorstel voor internetconsultatie in juni (derhalve voor het zomerreces) gereed zijn. De planning is erg ambitieus: als we de ons gestelde deadline niet dreigen te halen omdat het niet lukt het wetsvoorstel op tijd uit te werken om inhoudelijke redenen, zullen we eerst verder moeten gaan met ons werk. Echter, als de reden van het niet halen van de planning ligt in meningsverschillen tussen partners, dan adviseren we om de optie open te houden om zonder expliciete instemming van partners een wetsvoorstel te publiceren.
- Krachtenveld: 

Datum

21 april 2022



Toelichting

- De planning is erg ambitieus, ten eerste omdat de inhoud complex is en we niet kunnen garanderen dat we op tijd alle vraagstukken hebben opgelost. Ten tweede is er de dynamiek met sociale partners: er is veel waar we het nog over eens moeten worden en er is geen garantie dat dat op tijd lukt.

2. Reikwijdte

- Advies: We adviseren om – in lijn met uw opmerkingen bij de eerdere nota – alle vormen van ‘ter beschikking stellen van arbeidskrachten’ (tba), onder de certificeringsplicht te laten vallen, met uitzondering van terbeschikkingstelling van een beperkte omvang (geringe tba). Tba is een bestaand begrip gedefinieerd als “het tegen vergoeding ter beschikking stellen van arbeidskrachten aan een ander voor het onder diens toezicht en leiding verrichten van arbeid”. Dit begrip is breder dan alleen uitzendbureaus, omdat de term “uitzenden” alleen van toepassing is wanneer er bedrijfsmatig (uit hoofde van beroep op bedrijf) tba plaatsvindt.
- Krachtenveld: [redacted]



Datum
21 april 2022



3-1



3-4



Toelichting

- We stellen voor geringe terbeschikkingstelling te definiëren als het tegen maximaal de loonkosten ter beschikking stellen van werknemers die voor werk in de eigen onderneming in dienst zijn, voor maximaal 10% van de werknemers. Voor deze groep wordt de certificeringsplicht niet proportioneel geacht. (Het 10%-criterium maakt het voor de Arbeidsinspectie complexer om overtreders te detecteren en te beboeten, maar vinden we beleidsmatig desondanks wenselijk. Ten eerste om potentiële schijnconstructies tegen te kunnen gaan, waarin partijen toch een manier bedenken om de eerste twee constructies te omzeilen. [redacted])
- [redacted] om alleen uitzendbureaus onder de certificeringsplicht te brengen. Daardoor zouden situaties waarin niet-bedrijfsmatig wordt uitgeleend, bijvoorbeeld bij detacheren of sociaal werkbedrijven waarbij de tba niet de hoofdactiviteit is, buiten het stelsel vallen. Deze variant is gemakkelijker te ontduiken en voor de NLA moeilijker te handhaven. Wanneer een ondernemer niet als hoofdactiviteit, maar desondanks op wezenlijke schaal, ter beschikking stelt, kunnen zich bovendien dezelfde risico's voordoen als bij sec uitzenden.

toel

buapf

3. Noodzakelijke anti-misbruikmaatregelen

- **Advies:** We adviseren maatregelen te nemen om **ontduiking** van het stelsel tegen te gaan, in de vorm van een verplichting voor de inlener om in geval van doorleenketens te controleren of de werkgever van de arbeidskracht gecertificeerd is. Daarnaast wordt een administratieplicht door zowel uitlener als inlener voorgesteld.
- **Krachtenveld:**



Datum

21 april 2022



Toelichting

- Ten eerste adviseren we een maatregel voor **doorleenketens**, waarbij uitlener A een arbeidskracht uitleent aan B, en B deze vervolgens 'doorleent' naar inlener C. B is de directe contractspartij van de inlener; als doorlener B geen certificaat heeft, is inlener C sowieso in overtreding. Echter, de grootste risico's voor misstanden zitten bij A: die is primair verantwoordelijk voor o.a. het juiste loon. **Wij stellen daarom voor dat de inlener ook in overtreding is als de formele werkgever (A in dit voorbeeld) niet gecertificeerd is.** Zonder deze maatregel zien wij een groot risico op lange, ondoorzichtige ketenconstructies.
- Ten tweede adviseren we dat **uit- en inlener expliciet moeten vastleggen welke arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld.** Deze regel is nodig om ervoor te zorgen dat de controles, die t.b.v. de certificering worden uitgevoerd bij de uitlener, effectief zijn. De controleurs moeten immers weten uit welke werknemers zij hun steekproef moeten trekken om te controleren of de werkgever voldoet aan de eisen voor het certificaat. Zonder deze maatregel zouden kwaadwillenden een deel van hun arbeidskrachten onterecht buiten deze steekproef kunnen houden, waardoor zij dit deel van hun arbeidskrachten gemakkelijker kunnen onderbetalen. Ook inleners dienen dit vast te leggen om te voorkomen dat inleners via schijnconstructies hun verplichtingen ontwijken.

leaps

4. Inrichting van het stelsel

Datum

21 april 2022

- **Advies:** We adviseren dat de minister van SZW één certificerende instelling (CI) aanwijst die het certificeringsstelsel beheert. Dat betekent met name dat deze instelling de certificaten uitgeeft/schorst/intrekt, de norm beheert (met de eisen waaraan uitleners moeten voldoen; zie hieronder), en een register beheert van gecertificeerde ondernemingen. Voorts stellen we voor dat de CI meerdere inspectie-instellingen aanwijst die de controles bij uitleners uitvoeren, en dat de CI op deze inspectie-instellingen toezicht houdt. Op basis van de inspectierapporten kan de CI het certificaat uitgeven. De CI wordt een zbo, waardoor de minister van BZK het wetsvoorstel moet mede-ondertekenen.
- **Krachtenveld:** [REDACTED]

Toelichting

- Bovenstaande opzet is geïnspireerd door het huidige vrijwillige certificeringsstelsel in de uitzendsector, de Stichting Normering Arbeid (SNA). SNA, dat in 2006 is opgezet door sociale partners, werkt actief samen met de NLA en de Belastingdienst. Met dit model zijn goede ervaringen. Overigens neemt de vakbeweging sinds 2016 niet meer deel aan SNA, uit onvrede over o.a. het gebrek aan controle op cao-loon.
- Door één CI aan te wijzen die certificaten uitgeeft, wordt deze CI een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). BZK gaat daarmee akkoord. Op grond van de Kaderwet zbo's moet de minister van BZK het wetsvoorstel mede-ondertekenen.
- Op grond van de Kaderwet zbo's houdt de minister van SZW toezicht op de CI. Zo kan de minister beleidsregels opstellen voor de uitoefening van de taken van de CI. Ook krijgt de CI enkele informatie- en beheer- en verantwoordingsverplichtingen. De besluiten van de CI vallen bovendien onder het bestuursrecht: tegen beschikkingen van de CI kan op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bezwaar en beroep worden aangetekend.

5. Inhoudelijke eisen

Datum
21 april 2022

- **Advies:** Om het certificaat te verkrijgen en te houden, moeten uitleners aan eisen voldoen waarop de inspectie-instellingen controleren. Wij adviseren op het punt van de inhoudelijke eisen te streven naar **overeenstemming tussen sociale partners** en daar zoveel mogelijk bij aan te sluiten, mits het geheel voldoende effectief, proportioneel en uitvoerbaar is. De verplichtingen moeten verder overeenkomen met bijv. Europees recht.

- **Krachtenveld:** [redacted]

Toelichting

Algemeen

- De belangrijkste SNA-eisen zien op de identiteit van de onderneming en bestuurders, juiste aangifte van loonheffingen en btw, en betaling van het minimumloon.
- Daarnaast [redacted] het eisen van een VOG voor bestuurders, het alleen mogen aanbieden van gecertificeerde huisvesting, een schriftelijke arbeidsovereenkomst, en het doorgeleiden van informatie over veiligheid van de inlener naar de uitzendkracht.
- [redacted]
- Tot slot heeft de Tweede Kamer opgeroepen tot het **opnemen van eisen m.b.t. discriminatie**. Dit werken we nu uit en leggen we later voor.

Loonverhoudingsnorm

- Een moeilijk punt is naleving van de loonverhoudingsnorm, de regel die vereist **dat ingeleende arbeidskrachten minstens evenveel verdienen als vergelijkbare arbeidskrachten bij de inlener**. Deze regel is één van de redenen waarom de vakbeweging in 2006 uit SNA is vertrokken. De regel is ook complex, omdat cao-werkings-sferen en cao-bepalingen over o.a. functie-inschaling er invloed op hebben.

- [redacted] We werken dit nu verder uit, met als uitgangspunten dat er reële waarborgen moeten zijn tegen 'papier constructies', maar dat het geheel wel uitvoerbaar moet blijven.

Waarborgsom

- Een ander moeilijk punt is de waarborgsom. Doel daarvan is vluchtig ondernemerschap tegengaan, waarbij malafide partijen een uitzendbureau oprichten en, na zich te verrijken ten koste van werknemers en/of de fiscus, dat snel weer opheffen zodra ze in beeld komen van toezichthouders.

- [redacted]

- Pijnpunten bij de waarborgsom zijn:

-

-

-

Datum

21 april 2022

[Redacted]

6. G-rekening

Datum
21 april 2022

- **Advies:** Het Aanjaagteam beveelt aan om te verplichten dat uitleners een zogenoemde 'g-rekening' hebben én dat inleners deze gebruiken. Dit is een rekening waarop de inlener een deel van de factuursom stort t.b.v. btw en loonheffingen, en waar vervolgens alleen de Belastingdienst bij kan. **Dit advies van het Aanjaagteam is niet uitvoerbaar voor banken en de Belastingdienst.** We adviseren wel in te zetten op **alternatieve maatregelen** die de fiscale naleving door uitzendbureaus bevorderen. Financiën zal deze maatregelen, als ze onderdeel worden van het pakket, later in een eigen wetsvoorstel regelen.
- **Krachtenveld:** [Redacted]

Toelichting

- Als een uitlener SNA-gecertificeerd is en de inlener minstens 25% van de factuursom op de g-rekening stort, is de inlener gevrijwaard van 'inlenersaansprakelijkheid', op grond waarvan de Belastingdienst bij de inlener kan naheffen. Voor in- en uitleners is de mogelijkheid tot vrijwaring van de inlenersaansprakelijkheid essentieel.
- Met de Belastingdienst zijn we gekomen tot de volgende alternatieve inzet:
 - verhoging van het stortingspercentage van 25% naar 35% als voorwaarde voor vrijwaring;
 - omgekeerde bewijslast bij de inlener als er geen vrijwaring is, waardoor de Belastingdienst gemakkelijker kan naheffen; en
 - streven om de g-rekening wél te verplichten als na inwerkingtreding van het stelsel blijkt dat de Belastingdienst en banken de aantallen wel aankunnen.

7. Wet Bibob

Datum

21 april 2022

- **Advies:** We adviseren om de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (de Wet Bibob) toe te passen in het certificeringsstelsel. Dat betekent dat het certificaat kan worden geweigerd/ontnomen als er ernstig gevaar bestaat dat het wordt, of zal worden, gebruikt om strafbare feiten te plegen. De Wet Bibob biedt een uitgewerkt stelsel aan gronden en gegevensuitwisselingen om dit te beoordelen.
- **Krachtenveld:**

1
9

Toelichting

- Het certificeringsstelsel zal, veel meer dan nu, waarborgen dat uitleners de regels naleven. Maar uiteindelijk is certificering een overwegend administratief instrument. Voor het aanpakken van malafide partijen, die (bereid zijn om) zich schuldig (te) maken aan strafbare feiten, is certificering minder geschikt.
- Op grond van de Wet Bibob moet de CI de Bibob-toets uitvoeren, aangezien de CI de besluiten neemt tot het verlenen of intrekken/schorsen van het certificaat. J&V bevestigt dat het mogelijk is om een zbo in staat te stellen de Bibob-toetsen te doen. Het is overigens geen opsporingswerk; een Bibob-toets gebeurt op basis van informatie van andere organen, waaronder de politie. Bij complexe casuïstiek kan het 'Landelijk Bureau Bibob' ondersteunen.
- J&V is akkoord met het toepassen van de Wet Bibob in dit stelsel.

8. Toezicht en handhaving door de Nederlandse Arbeidsinspectie

Datum
21 april 2022

- **Advies:** We adviseren om aan te sluiten bij het bestaande wettelijke handhavingstelsel van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (de wet waarin de certificeringstelsel terechtkomt), aangevuld met een last onder dwangsom.
- **Krachtenveld:** [redacted]

Toelichting

- De NLA wordt toezichthouder. **Uit de Roemer-enveloppe is € 10,5 miljoen beschikbaar voor 90 fte voor de NLA, waarvan 13 fte naar het grensoverschrijdende team gaat en de rest naar toezicht en handhaving in de uitzendsector.**
- Het huidige handhavingstelsel geldt thans voor het niet naleven van de registratieplicht in het Handelsregister door ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen. Het biedt de NLA de mogelijkheid om boetes tot € 90.000 euro op te leggen per overtreding, bij uit- en inleners. Bij recidive of ernstige overtredingen ver(drie)dubbelen de boetes en in het uiterste geval kan stillegging volgen. Bij schending van de stillegging kan de overtreder strafrechtelijk worden vervolgd. We adviseren dit wettelijk kader zo te laten. De precieze boetehogtes worden later uitgewerkt in beleidsregels.
- We adviseren om de NLA de bevoegdheid te geven om, naast boetes, **ook een last onder dwangsom op te leggen.** Een boete is immers een straf over het verleden; een last onder dwangsom dwingt de uit-/inlener om daadwerkelijk te stoppen met de overtreding. Ook hier worden precieze dwangsomhoogtes later uitgewerkt in beleidsregels.
- Het Aanjaagteam heeft ook aanbevolen om een **'bestuursrechtelijk bestuursverbod'** in te voeren, wat de NLA kan opleggen om malafide bestuurders te verbieden om een onderneming te besturen. [redacted] gaat het hier om een ingrijpend nieuw instrument, waarvan de invoering complex is voor de NLA en precedentwerking kan hebben naar andere gebieden. We zijn hier dan ook nog over in overleg met de NLA en J&V en leggen dit punt later aan u voor.

10-5

9. Activiteiten tot inwerkingtreding van het nieuwe stelsel

Datum

21 april 2022

- **Advies:** In reactie op de vorige nota heeft u gevraagd wat voor stappen in de tussentijd, tot inwerkingtreding van het nieuwe stelsel, mogelijk zijn om uitwassen in de uitzendsector aan te passen. **Naar onze inschatting zijn alle maatregelen die al lopen en die we voorbereiden, voldoende om in serieuze mate aan de politieke wens tot snelheid tegemoet te komen. We ontraden nadrukkelijk om nu nog extra regelgevende maatregelen voor de kortere termijn te nemen.**
- **Krachtenveld:** [REDACTED]

Toelichting

- Alle regelgevende maatregelen die wij eerder kunnen nemen, bijvoorbeeld bij AMvB (zie vorige nota), hebben ook een forse doorlooptijd en zullen niet in werking treden voordat het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend. Zulke maatregelen gaan substantieel ten koste van de capaciteit om het nieuwe stelsel zo snel mogelijk in te voeren, bij ons en bij uitvoerders.
- Gewezen wordt evenwel op in dit verband relevante lopende en nieuwe acties die op korte termijn zullen plaatsvinden en die behulpzaam zijn bij het zoveel mogelijk tegengaan van malafiditeit in de uitzendbranche:
 - Er is al vrijwillige certificering in de sector, SNA. We blijven SNA in de tussentijd ondersteunen, o.a. met de bestaande gegevensuitwisseling en de bestaande (voorwaardelijke) vrijwaring van inlenersaansprakelijkheid.
 - [REDACTED]
 - Tot slot kunnen we in de zomer al een wetsvoorstel met een forse stelselwijziging in internetconsultatie brengen. Dat is al heel snel en straalt al uit hoeveel prioriteit we aan dit onderwerp geven.
 - **In het vorige Regeerakkoord zijn extra middelen beschikbaar gesteld voor versterking van de Inspectieketen, waaronder een verdubbeling van de capaciteit op eerlijk werk, zoals misstanden in de uitzendsector. Deze extra middelen zijn vanaf 2023 structureel beschikbaar.**
 - De NLA gaat voorts, in aanloop naar inwerkingtreding van het stelsel per (op z'n vroegst) 2025, vanaf 2023 beginnen met de werving van extra personeel. Zodra nieuw aangenomen inspecteurs opgeleid zijn, zijn zij – een jaar na aanname – productief in het toezicht op de uitzendsector.

10. Financieel

Datum

21 april 2022

- **Advies:**

[Redacted text]

[Redacted text]

- **Krachtenveld:**

[Redacted text]

Toelichting

- In het goedgekeurde bestedingsplan voor de Roemer-enveloppe is structureel € 14,4 mln beschikbaar voor het certificeringsstelsel. Daarvan is € 10,5 mln voor de NLA (zie hierboven), € 1,5 mln voor de Belastingdienst (toezicht op de uitzendsector en gegevensuitwisseling), en € 0,4 mln voor SZW (bezwaar en beroep). De precieze kosten moeten blijken uit handhavings- en uitvoeringstoetsen.
- **Het huidige SNA wordt gefinancierd door uitleners die betalen voor hun certificaat (eenmalig € 180 plus jaarlijks € 245, exclusief controles door inspectie-instellingen).** Het ligt voor de hand hierbij aan te sluiten en de kosten voor de CI te laten dragen door de certificaathouders.
- [Redacted text]
- [Redacted text]

Notes

3-1 Wat zit er bv ook in?

3-4 Wie of wat valt er onder uitleners?

10-5 Escalatie ladder?