

Bijlage 2: Toelichting belangrijkste vraagstukken

In deze bijlage worden de belangrijkste vraagstukken en bijbehorende denkrichtingen van een verplicht certificeringsstelsel geschetst. Daarnaast geeft deze bijlage inzicht in eventuele spanningen en knelpunten in de uitwerking van het stelsel.

Reikwijdte

De aanleiding voor het verplicht certificeringstelsel zijn de misstanden bij arbeidsmigranten, maar omdat er geen onderscheid kan worden gemaakt tussen buitenlandse (EU) en Nederlandse werknemers, wordt het stelsel – conform de aanbevelingen van Roemer – daar niet toe beperkt.

Misstanden bij uitzendbureaus vormen de aanleiding van het verplichte certificeringsstelsel, maar bij de reikwijdte wordt er voorgesteld om niet alleen uitzendbureaus maar een bredere groep uitleners verplicht te certificeren. Het uitgangspunt is namelijk dat gemakkelijke ontwijkingsroutes vermeden moeten worden omdat die het effect van de certificeringsplicht ondermijnen. In het advies van de commissie Roemer wordt dan ook aangegeven dat dit stelsel breder moet gelden dan enkel voor uitzendbureaus. Om die reden wordt voorgesteld om alle vormen waarbij arbeid ter beschikking wordt gesteld onder de certificeringsplicht te laten vallen, met uitzondering van intraconcern uitlenen en geringe terbeschikkingstelling van arbeid.¹ Voor de reikwijdte van het stelsel is de huidige definitie van terbeschikkingstelling van arbeid uit de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) als uitgangspunt gebruikt. Tevens zal in de Memorie van Toelichting worden weergegeven welke uitleenvormen onder de reikwijdte vallen.



Governance

Er bestaat op dit moment al een vrijwillig keurmerk voor uitzendbureaus; Stichting Normering Arbeid (SNA). Zo'n 4500 uitzenders hebben dit keurmerk (t.o.v. circa 15.000 actieve uitzendbureaus). De ABU, NBBU, LTO en VNO-NCW zien het liefst dat het SNA-keurmerk verplicht wordt gemaakt, maar dit stuit op weerstand bij FNV en CNV die in 2016 uit het bestuur van SNA zijn gestapt uit onvrede met het keurmerk (ook uitzenders met het keurmerk betalen hun werknemers niet altijd netjes uit bijvoorbeeld). In een nieuw stelsel streven we er naar de kennis en ervaring van SNA mee te nemen, maar wordt SNA niet de basis van het stelsel.

Het uitgangspunt dat wordt voorgesteld houdt in dat het verplicht certificeringsstelsel een publiek-private samenwerking wordt. Enerzijds zullen private inspectie-instellingen controleren of uitleners aan alle eisen voldoen om in aanmerking te komen voor een certificaat, anderzijds zal de Arbeidsinspectie een boete kunnen opleggen aan werkgevers die niet voldoen aan de

¹ Geringe terbeschikkingstelling is geen bestaande definitie. De definiëring van geringe terbeschikkingstelling van arbeid wordt nog nader uitgewerkt.

certificeringsplicht en aan inleners die gebruik maken van de diensten van niet-gecertificeerde uitleners. Inzet is dat de governance van het nieuwe stelsel zo moet worden ingericht dat er een sluitend stelsel van sociale partners en overheid ontstaat dat misstanden zoveel mogelijk verhindert. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat de uitvoeringlasten geheel bij de overheid komen te liggen en wordt ernaar gestreefd de kennis en ervaring van private partijen zo goed mogelijk te benutten.

Vooralsnog wordt voorgesteld om een stichting op te zetten met een Raad van Bestuur en College van Deskundigen, die de certificaten kan toekennen en intrekken en de private inspectie-instellingen aanwijst. Deze stichting stelt bovendien een normenkader (de materiële eisen om in aanmerking te komen voor een certificaat) op die bij ministeriele regeling formeel zal worden vastgesteld en wijst ondernemingen aan die bevoegd zijn om als inspectie-instelling op te treden. In de stichting zitten vertegenwoordigers van zowel werkgevers als werknemers. Omdat de stichting eenzijdig de rechtspositie van ondernemingen bepaalt (onder meer door te bepalen of een onderneming arbeidskrachten ter beschikking mag stellen), is de stichting met enig openbaar gezag bekleed en in dit verband als een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo) aan te merken.

Ministeriële verantwoordelijkheid en zelfstandig bestuursorgaan

Een wetsvoorstel waarin een zbo wordt opgericht, vereist ingevolge de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen medeondertekening van de minister van BZK. Is de zbo een (privaatrechtelijke) stichting, dan is bovendien het Stichtingenkader van het ministerie van Financiën van toepassing. In het Stichtingenkader worden voorwaarden gesteld voor het mede doen oprichten van een stichting door de overheid. Bovendien is instemming van de Algemene Rekeningkamer vereist.

Omdat ingevolge het zbo-beleid en het Stichtingenkader terughoudend moet worden omgegaan met het oprichten van nieuwe (privaatrechtelijke) zbo's en het mede doen oprichten van stichtingen door de overheid, wordt op dit moment ambtelijk overleg gevoerd met de betrokken ministeries van BZK en FIN over een stelsel waarbij een stichting wordt opgericht die de verplichte certificaten verstrekt (en die de inspectie-instellingen aanwijst). Hierover is vooralsnog geen ambtelijke overeenstemming bereikt. BZK geeft als alternatieve optie aan dat er ook voor een mandaatconstructie kan worden gekozen. De minister van SZW zou in dat geval de stichting mandateren voor bepaalde bevoegdheden, maar blijft eindverantwoordelijk wat betreft de genomen besluiten.

Inhoudelijke eisen

Er is op grote lijnen met sociale partners besproken aan welke eisen uitleners moeten voldoen in het certificeringsstelsel. Dit betreft een combinatie van eisen die al zijn opgenomen in de norm van het huidige SNA-keurmerk, aanbevelingen uit het rapport van Roemer en overige eisen. De eisen gaan onder andere over de juiste beloning (incl. pensioenen), de afdracht van premies, het aanbieden van kwalitatief goede huisvesting en het bijdragen aan goede arbeidsomstandigheden. Ook komt er een verplichte waarborgsom/bankgarantie voor uitleners. De precieze invulling van de eisen en methodiek om deze te controleren, zullen de komende tijd nader worden uitgewerkt in een

technische werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en inspectie-instellingen onder toezicht van een extern secretariaat.



Handhaving

Een verplicht certificeringsstelsel zal uitleners beter kunnen reguleren, maar certificering alleen is geen oplossing om echt malafide werkgevers aan te pakken. In het regeerakkoord is olopend € 60 miljoen structureel beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de aanbevelingen van Roemer. Over de verdeling van dit bedrag wordt nog overlegd en het moet nog, na indiening van een bestedingsplan, worden vrijgegeven door het ministerie van Financiën. Wij ramen dat € 12,5 miljoen (vanaf 2024, met ingroeipad in 2022-2023) nodig is voor het certificeringsstelsel, met name capaciteit voor de Arbeidsinspectie om uitleners en inleners te controleren op de certificeringsplicht. Voor zowel de effectiviteit als het draagvlak bij sociale partners is effectieve handhaving van groot belang.

Bestuursrechtelijk bestuursverbod

Daar waar de voorzieningen van het certificeringsstelsel (bijv. boetes of ontnemen certificaat) niet toereikend zijn, adviseert het Aanjaagteam malafide ondernemers duurzaam uit de markt te weren door het opleggen een bestuursrechtelijk bestuursverbod. Dit is een nieuw instrument dat nog moet worden uitgewerkt.

Omdat een bestuursrechtelijk bestuursverbod aanzienlijke gevolgen heeft voor de bestuurder die het opgelegd krijgt, doen SZW en de Arbeidsinspectie op dit moment een verkenning naar de voorwaarden waaronder een dergelijk instrument rechtvaardig en proportioneel is.

In aanvulling op het bestuursrechtelijk bestuursverbod verkennen we ook andere routes om malafide partijen van de markt te kunnen weren, bijvoorbeeld via de Wet Bibob of de mogelijkheid voor de overheid om bij evidente malafiditeit (nader te definiëren) ondernemingen of ondernemers de toegang tot de uitzendmarkt te ontzeggen. De haalbaarheid van deze opties staat nog niet vast.

Informatieplicht van inlener aan arbeidskracht

We verkennen de optie om de inlener te verplichten om aan de uitzendkracht informatie te verschaffen over de arbeidsvoorwaarden die gelden voor collega's die direct in dienst zijn met een gelijke of gelijkwaardige functie. De inlener is op dit moment al verplicht om deze informatie te verschaffen aan de uitlener. Ook is de (uitzend)werkgever op dit moment al verplicht om deze informatie aan de uitzendkracht te verstrekken. De uitzendkracht wordt door deze nieuwe

verplichting zodoende tweemaal geïnformeerd in het nieuwe stelsel. Hierdoor wordt het risico op schending van de loonverhoudingsnorm kleiner en kan de uitzendkracht gemakkelijker ingrijpen. Deze informatieplicht van de inlener zorgt voor een transparantere keten, wat een goed werkend certificeringsstelsel kan ondersteunen.

