

Vergaderjaar 2021–2022

29 861

Arbeidsmigratie en sociale zekerheid

Nr. 92

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2022

Ondanks jarenlange inspanningen van publieke en private partijen blijft malafiditeit in de uitzendsector een hardnekkig probleem. Malafide uitleners ondermijnen de waardigheid van arbeidskrachten – in het bijzonder die van arbeidsmigranten – door de misstanden die plaatsvinden op het gebied van onderbetaling, huisvesting, alsmede gezond en veilig werken. Bovendien verstoren malafide uitleners de economische en sociale ordening. Uitleners en inleners die zich wél aan de regels houden, dreigen uit de markt gedrukt te worden doordat malafide uitleners door de benadeling van arbeidskrachten een lagere prijs bieden. De mate van vluchtigheid onder malafide uitleners versterkt deze problematiek en maakt het lastig om hen van de markt te weren en de misstanden te bestrijden. De situatie is inmiddels onhoudbaar.

In zijn reactie op het tweede advies van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten van december 2020 heeft het toenmalige kabinet aangekondigd dat het wenselijk is om, in lijn met dat advies, de uitzendsector beter te reguleren. De Tweede Kamer heeft met breed gesteunde moties het kabinet verzocht de aanbevelingen van het Aanjaagteam uit te voeren.¹ In het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) is overeengekomen om deze aanbevelingen uit te voeren. Met deze brief informeer ik uw Kamer, zoals is toegezegd, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst over de hoofdlijnen van het stelsel van verplichte certificering, zoals het kabinet dat voorstelt en zoals is aanbevolen door het Aanjaagteam. Deze zomer wordt het wetsvoorstel voor verplichte certificering ter internetconsultatie gedeeld (www.internetconsultatie.nl) en vinden uitvoerings- en handhavingstoetsen plaats.

Het Aanjaagteam heeft verschillende aanbevelingen gedaan om de problematiek aan te pakken. Deze brief ziet op één van de belangrijkste

¹ Kamerstuk 29 861, nrs. 58 en 71.

daarvan, namelijk het opzetten van een verplicht certificeringsstelsel voor bestaande en startende uitzendbureaus. Over de uitwerking van de overige onderdelen van het advies is uw Kamer op 11 mei jl. separaat geïnformeerd.² Het is van belang het verplichte certificeringsstelsel steeds te zien in het kader van een bredere aanpak, zoals geschetst in voormelde brief van 11 mei jl. De plannen van het kabinet voor hervorming van de arbeidsmarkt zijn hierbij eveneens relevant. Onderdeel van deze plannen is het voornemen de werk- en inkomenszekerheid van uitzendkrachten te vergroten.

Deze brief gaat allereerst in op de achtergrond van het wetsvoorstel en de omvang van het stelsel. Daarna wordt ingegaan op de reikwijdte van het stelsel, de voorgestelde uitwerking van het normenkader alsmede het toezicht op en de handhaving van de naleving van de certificeringsplicht. Tot slot wordt kort ingegaan op het vervolgproces.

1. Achtergrond

Direct na het advies van het Aanjaagteam is het toenmalige kabinet gestart met het uitwerken van het stelsel van verplichte certificering. Daarbij hebben snelheid, zorgvuldigheid, én draagvlak voorop gestaan. De invoering van het certificeringsstelsel levert een ingrijpende wijziging op van de regulering van de sector, met grote gevolgen voor alle betrokkenen, en vraagt om die reden een gedegen en zorgvuldige uitwerking.

Met het oog op het draagvlak voor en de uitvoerbaarheid van het stelsel werkt het kabinet nauw samen met werknemers- en werkgeversorganisaties in de Stichting van de Arbeid en de uitzendbranche.³ Het kabinet stelt een publiek-privaat stelsel voor, waarbij sociale partners een rol krijgen in de uitvoering van het stelsel. De betrokken sociale partners hebben het kabinet laten weten hiertoe bereid te zijn, uitgaande van de hoofdlijnen van het stelsel zoals het kabinet die in deze brief voorstelt. Ook in het vervolgproces zal het kabinet daarom met hen blijven optrekken om te komen tot een nadere uitwerking, die op draagvlak van betrokken partijen kan rekenen.

De doelstelling van het verplichte certificeringsstelsel is meerledig. Allereerst wil het kabinet de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten beter beschermen. Veel uit- en inleners gaan goed om met hun arbeidskrachten, onder wie arbeidsmigranten. De mensonterende situaties, waarin te veel arbeidskrachten in uitzendsituaties verkeren, moeten echter zo snel mogelijk gestopt worden. Het Aanjaagteam heeft van die situaties in zijn rapporten legio voorbeelden genoemd.⁴ In de tweede plaats wil het kabinet een gelijk speelveld voor inleners en uitleners waarborgen en uitleners die zich niet aan de regels houden van de markt weren.

Met het oog op deze doelstellingen is de kern van het verplichte certificeringsstelsel:

1. dat alle uitleners (ondernemingen of rechtspersonen die arbeidskrachten ter beschikking stellen) zich moeten laten certificeren als zij arbeidskrachten ter beschikking willen stellen; en

² Kamerstuk 29 861, nr. 78.

³ De betrokken organisaties zijn FNV, CNV, VCP, VNO-NCW, MKB Nederland, LTO Nederland, ABU, en NBBU.

⁴ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan* (30 oktober 2020). Kamerstuk 29 861, nr. 53, bijlage nr. 953505.

2. dat alle ondernemingen of rechtspersonen die gebruik willen maken van ter beschikking gestelde arbeidskrachten uitsluitend mogen inlenen van gecertificeerde uitleners. Dit geldt ook voor doorleensituaties.⁵

Het is belangrijk dat ook inleners verantwoordelijkheid dragen, omdat zij in sommige gevallen, al dan niet bewust, bijdragen aan de instandhouding van malafide praktijken. Verplichtingen voor inleners kunnen bijdragen aan bewustwording over misstanden én aan de bestrijding ervan. Inleners die samenwerken met kwaadwillende uitleners concurreren oneerlijk met inleners die wél werken met bonafide uitleners die hun arbeidskrachten onder andere de juiste beloning en goede huisvesting aanbieden.

De problematiek is urgent en vraagt daarom een zo snel mogelijke oplossing. Uw Kamer heeft dat meermaals benadrukt en het kabinet onderschrijft dat van harte. Tegelijkertijd is zorgvuldigheid van het grootste belang: met een gehaast opgezet certificeringsstelsel is het risico groot dat kwaadwillende ondernemers manieren vinden om het stelsel te ontduiken. Het kabinet heeft gekozen voor de snelst mogelijke route om te komen tot een zorgvuldige uitwerking. Dat leidt tot inwerkingtreding van het verplichte certificeringsstelsel op zijn vroegst begin 2025. Het kabinet realiseert zich dat dit tijdpad uitdagingen met zich brengt inzake het opbouwen en inregelen van het stelsel. Tegelijkertijd voelt het kabinet ook de urgentie om – op een zorgvuldige manier – zo snel mogelijk verbetering aan te brengen in de situatie van (kwetsbare) arbeidskrachten en een gelijk speelveld te creëren.

Tot de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel hebben uitleners en inleners de verantwoordelijkheid om arbeidskrachten goed te behandelen. Het kabinet ondersteunt de oproep van de ABU, VNO-NCW en MKB Nederland, oftewel uitzendbureaus en inleners, om het advies van het Aanjaagteam zo snel mogelijk op te pakken en niet te wachten op wetgeving. Het gaat er uiteindelijk om dat uitleners en inleners hun verantwoordelijkheid nemen. Dat is niet alleen een wettelijke, maar vooral een morele verantwoordelijkheid. Veel ondernemers nemen hun verantwoordelijkheid. Het kabinet roept uitleners en inleners dan ook op om tot aan de inwerkingtreding van het verplichte certificeringsstelsel vanuit hun morele verantwoordelijkheid te (blijven) opereren bij het uitlenen en inlenen van (kwetsbare) arbeidskrachten.

2. Hoe komt het stelsel eruit te zien?

Een verplicht certificeringsstelsel is de meest kansrijke route om de beoogde doelen te behalen. Een dergelijk stelsel combineert de waardevolle elementen van zelfregulering met een publiek-private samenwerking met waardevolle elementen van een vergunningstelsel, zoals een toetredingsmechanisme tot de markt. Het kabinet wil nadrukkelijk de private sector betrekken bij de uitvoering van het verplicht certificeren via een publiek-privaat stelsel. Daarmee is er ook een gedeelde verantwoordelijkheid voor de overheid en de private sector om de beoogde doelen te behalen. Een belangrijke randvoorwaarde voor de uitvoerbaarheid van het stelsel is dat er voldoende private inspectie-instellingen zijn met voldoende inspecteurs. Het kabinet gebruikt de komende tijd om samen

⁵ Een doorleensituatie is een situatie waarbij de uitlener niet zelf de arbeidskracht in dienst heeft. De uitlener leent de arbeidskracht in van de uitlener die het loon of een andere vergoeding verschuldigd is aan de arbeidskracht of van een doorlener en leent de arbeidskracht vervolgens weer door aan een doorlener of aan een inlener onder wiens leiding en toezicht wordt gewerkt.

met sociale partners de uitvoering van het stelsel verder uit te werken en voor te bereiden.

Het is wenselijk om de ervaringen die partijen in de sector zelf al hebben opgedaan, via publiek-private samenwerking en het vrijwillige private SNA⁶-keurmerk, zoveel mogelijk te benutten. Het private SNA-keurmerk en de zelfregulering in de branche zijn door het vrijwillige karakter op zichzelf helaas onvoldoende toereikend gebleken om malafide ondernemingen van de markt te weren en om daarmee de (kwetsbare) arbeidskrachten te beschermen en een gelijk speelveld te waarborgen. Werknemersorganisaties kunnen zich ook niet (meer) vinden in het keurmerk. De bestaande inhoudelijke normering van het SNA-keurmerk biedt dus een startpunt, maar behoeft duidelijk aanvulling, versterking, en breder gebruik.

Het intensiveren en voortzetten van de publiek-private samenwerking binnen het verplichte certificeringsstelsel brengen voor zowel het private als publieke deel extra en andere verantwoordelijkheden met zich mee. Het private deel van het stelsel zal bestaan uit een stichting die fungeert als certificerende instelling (CI) en uit private inspectie-instellingen. De CI zal de certificaten uitgeven, schorsen en intrekken. Ook zal de CI de inhoud van het normenkader opstellen en onderhouden, dat het toetsingskader vormt voor de certificering. De Minister van SZW moet het normenkader goedkeuren. De private inspectie-instellingen zullen periodieke controles uitvoeren bij uitleners om te bepalen of zij aan het normenkader voldoen. De CI zal deze inspectie-instellingen aanwijzen en daar toezicht op houden.

De Nederlandse Arbeidsinspectie zal toezicht houden op de naleving van de certificeringsplicht door uitleners en inleners. De Arbeidsinspectie kan handhavend optreden als uitleners in strijd met de wet niet gecertificeerd zijn, of als inleners arbeidskrachten inlenen van dergelijke niet-gecertificeerde uitleners. Inleners kunnen overigens zelf in een openbaar register controleren – ook middels een beoogd notificatiesysteem – of de uitlener met wie zij willen samenwerken, in het bezit is van een certificaat. Tot slot blijft de Minister van SZW verantwoordelijk voor het stelsel als geheel.

De hierboven genoemde CI wordt een (privaatrechtelijk) zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Het kabinet vindt het wenselijk om bevoegdheden toe te kennen aan een daarvoor geëquipeerde instantie die niet direct onder de verantwoordelijkheid van de Minister valt. Allereerst is het wenselijk dat het uitgeven, schorsen en intrekken van certificaten aan uitleners onafhankelijk en op grond van specifieke deskundigheid ten aanzien van de inhoud van de norm en de beoordelingssystematiek plaatsvindt. In de tweede plaats hecht het kabinet sterke waarde aan de participatie van sociale partners in het stelsel. Alleen samen kunnen we malafide ondernemingen van de markt weren. Tegelijkertijd acht het kabinet het van groot belang de publieke belangen effectief te waarborgen. Hierin wordt voorzien doordat op de CI de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing zal zijn, als gevolg waarvan de Minister enige zeggenschap heeft over de CI en de wijze waarop deze haar taken uitoefent. Zo kan de Minister ingevolge de Kaderwet beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan, verstrekt het zelfstandig bestuursorgaan desgevraagd aan de Minister alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen en kan de Minister noodzakelijke voorzieningen treffen bij ernstige taakverwaarlozing. Het kabinet zal in gesprek met de

⁶ SNA: Stichting Normering Arbeid.

sociale partners vraagstukken met betrekking tot de oprichting van de CI, samenstelling van het bestuur, governance en betrokkenheid van sociale partners verder uitwerken. Uiteindelijk is het aan de Minister van SZW om vanuit zijn beleidsverantwoordelijkheid zorg te dragen voor het behalen van de beoogde doelen binnen het uitgedachte tijdspad.

3. Voor wie gaat de certificeringsplicht gelden?

Het kabinet stelt voor om de certificeringsplicht te laten gelden voor alle ondernemingen, die in Nederland aan terbeschikkingstelling van arbeid doen als bedoeld in de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi). Hieronder vallen ook uitleners die niet uitzenden, maar uitlenen anders dan in het kader van beroep of bedrijf. VNO-NCW, MKB Nederland en LTO Nederland hebben hun zorgen geuit over de voorgestelde reikwijdte, omdat daarmee ook ondernemingen die in beperkte mate aan terbeschikkingstelling van arbeid doen, onder de certificeringsplicht zullen vallen. Het kabinet is zich hiervan bewust en zal daarvoor oog blijven houden. Desondanks kiest het voor deze reikwijdte.

Het kabinet acht het essentieel voor de effectiviteit van het stelsel dat de certificeringsplicht voor een grotere groep geldt dan enkel uitzendbureaus, die arbeidskrachten uitlenen in het kader van beroep of bedrijf. Ten eerste om evidente ontwijkings- en ontduikingsmogelijkheden naar andere uitleenconstructies te voorkomen. Ten tweede sluit de voorgestelde reikwijdte het beste aan bij wat het uit- en inlenen van arbeidskrachten onderscheidt van reguliere werkgever- en werknemerrelaties, namelijk dat de arbeidskracht formeel in dienst is van de ene partij, maar werkt onder leiding en toezicht van een andere partij. Of de uitlener dat bedrijfsmatig doet (als uitzendbureau) of niet, is daarbij van secundaire relevantie: niet-bedrijfsmatig uitgeleende arbeidskrachten lopen immers niet wezenlijk andere risico's dan hun bedrijfsmatig uitgeleende evenknieën. Tot slot maakt deze reikwijdte het eenvoudiger om de certificeringsplicht vast te stellen dan wanneer enkel voor de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten op basis van een uitzendovereenkomst zou zijn gekozen. Dit komt het toezicht op de naleving van de certificeringsplicht ten goede.

Met de voorgestelde reikwijdte neemt het kabinet het advies over van het Aanjaagteam en het middellangetermijnadvies van de sociaaleconomische Raad van juni 2021 om de certificeringsplicht niet te beperken tot alleen uitzendbureaus en arbeidsmigranten. Bovendien neemt het kabinet het advies van het Aanjaagteam over om de certificeringsplicht van toepassing te verklaren op alle situaties waarin in Nederland arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld, dus ook als dit door buitenlandse uitleners gebeurt.

Voor de definitie van terbeschikkingstelling van arbeid stelt het kabinet voor om aan te sluiten bij de huidige definitie in de Waadi. Dat betekent onder meer dat collegiale uitleen buiten de reikwijdte van de certificeringsplicht zal vallen. Daarbij wordt evenwel voorgesteld om de definitie van collegiale uitleen, waarbij – kort gezegd – arbeidskrachten tijdelijk bij wijze van hulpbetoon aan een ander ter beschikking worden gesteld, te verduidelijken. Hiermee wordt beoogd de reikwijdte van de certificeringsplicht duidelijker af te bakenen.

De gekozen reikwijdte betekent dat partijen die momenteel niet aan terbeschikkingstelling van arbeid doen, niet onder certificering vallen. Daaronder valt ook «contracting», waarbij aangenomen of overgenomen werkzaamheden uitgevoerd worden door werknemers in dienst van een ander bedrijf. Daardoor zal deze vorm van werk, die gangbaar is in onder

andere de beveiliging, schoonmaak en catering, afhankelijk van de arbeidsrelatie, niet onder de certificeringsplicht hoeven te vallen.⁷ Bovendien zal het kabinet, naar aanleiding van de zorgen van werkgeversorganisaties, in overleg met sociale partners onderzoeken of en, zo ja, hoe in het wetsvoorstel een mogelijkheid kan worden opgenomen om op basis van objectieve criteria (deel)segmenten van de markt uit te zonderen van de certificeringsplicht. Daarvoor is in ieder geval noodzakelijk dat deze mogelijkheid de doelen van het certificeringsstelsel niet ondermijnt en dat de handhaafbaarheid van de certificeringsplicht voldoende geborgd blijft.

Indien sprake is van een doorleensituatie moet de inlener tevens controleren of de werkgever⁸ van de arbeidskracht gecertificeerd is. De werkgever van een arbeidskracht, niet de doorlener, is immers hoofdvantwoordelijke voor een goede behandeling van de arbeidskracht. Het kabinet acht een sterke waarborg nodig dat inleners geen verplichtingen kunnen ontwijken of arbeidskrachten van een niet-gecertificeerde werkgever kunnen inlenen (door tussenkomst van een gecertificeerde doorlener) zonder hiervoor beboet te kunnen worden.

Een risico bestaat dat uitleners ter beschikking gestelde arbeidskrachten zullen administreren als andersoortige werkenden (bijv. via contracting, zoals hierboven is uitgelegd), om de controles van de inspectie-instellingen te omzeilen. Om dit te voorkomen, worden uitleners verplicht om – zoals de meeste nu al doen – in hun administratie bij te houden welke arbeidskrachten zij aan welke inlener ter beschikking stellen. Uitmeners moeten aan hun inleners melden om welke krachten het gaat en inleners dienen deze informatie op te slaan in hun administratie. Als er arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld maar niet als zodanig zijn gekwalificeerd, worden de regels van de certificeringsplicht geschonden en kan de Arbeidsinspectie handhavend optreden.

De intrekking van een certificaat heeft tot gevolg dat de uitlener geen arbeidskrachten meer mag uitlenen. Dit kan ongewenste gevolgen hebben voor de betrokken arbeidskrachten. Bovendien kan een inlener – zonder aanvullende maatregelen – plotseling niet meer in zijn arbeidsvraag voldoen. Het kabinet vindt het onwenselijk dat de arbeidskracht en de inlener zich hier niet op kunnen voorbereiden. Daarom stelt het kabinet voor dat het besluit tot intrekking van het certificaat uiterlijk vier weken na de bekendmaking van het intrekkingbesluit in werking treedt. In de tussenliggende periode kunnen bestaande terbeschikkingstellingen doorlopen met het oog op het vinden van alternatief werk of een alternatieve uitlener die wel gecertificeerd is. Na die termijn treedt de intrekking van het certificaat in werking en mag de uitlener niet langer arbeidskrachten ter beschikking stellen. Inleners kunnen zich tijdig vergewissen van de aanstaande beëindiging van het certificaat van de uitlener via een beoogd notificatiesysteem behorende bij het openbare register van gecertificeerde uitleners. Dit systeem wordt beheerd door de CI.

⁷ Als werkgevers in dergelijke sectoren hun dienstverlening zo vormgeven dat deze wel onder de reikwijdte van de Waadi valt, is de certificeringsplicht vanzelfsprekend wel op hen van toepassing. Zie o.m. art. 1, eerste lid, onderdeel c, van de Waadi, ter beschikking stellen aan een ander «onder diens toezicht en leiding». In een individuele casus is het eindoordeel daarover aan de rechter.

⁸ Het gaat hierbij om de werkgever of degene die op grond van een arbeidsverhouding anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst een vergoeding aan de arbeidskracht is verschuldigd.

4. Waar moeten uitleners aan voldoen om in aanmerking te komen voor een certificaat?

Het startpunt bij de vaststelling van de onderdelen waaruit het normenkader in ieder geval moet bestaan, zijn de reeds geldende eisen bij het private SNA-keurmerk⁹ en de aanbevelingen van het Aanjaagteam. Het kabinet hecht eraan dat normen worden gesteld die zullen leiden tot betere naleving van Nederlandse arbeidswetten en fiscale en sociale verzekeringswetten in de sector én dat die normen gecontroleerd kunnen worden door private inspectie-instellingen. Voor buitenlandse ondernemingen zullen zoveel mogelijk gelijkwaardige normen van toepassing zijn. Een belangrijk uitgangspunt bij de vaststelling van de onderdelen waaruit het normenkader in ieder geval moet bestaan, is dat de voorgestelde eisen onderling en in samenhang gezien proportioneel zijn met het oog op de binnen de Europese Unie geldende regels van het vrije verkeer van diensten en werknemers.

Het normenkader zal in ieder geval bestaan uit de normen uit het bestaande SNA-normenkader. In aanvulling daarop is het kabinet voornemens een aantal aanvullende verplichtingen voor uitleners op te nemen. De aanvullende verplichtingen zijn:

1. betaling van het juiste loon op grond van de loonverhoudingsnorm;
2. een verklaring omtrent het gedrag (VOG);
3. een bankgarantie;
4. het aanbieden van gecertificeerde huisvesting;
5. het doorgeleiden van informatie over veiligheid op de werkplek; en
6. controle op pensioenaansluiting.

Bij het opstellen van de wettelijke vereisten voor het normenkader wordt het belang van elk vereiste afgewogen tegen het belang om de totale lasten en kosten van het stelsel beheersbaar te houden. Op enkele onderdelen, waarvan het Aanjaagteam heeft geadviseerd die in het normenkader op te nemen, heeft het kabinet in overleg met sociale partners een effectievere invulling gevonden. Bijlage 1 geeft hiervan een kort overzicht. Ook heeft meegewogen dat het normenkader en de daarin op te nemen eisen het niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken om van de rechten van het vrije verkeer gebruik te maken. In dit verband wordt onder meer verwezen naar de vormgeving van de bankgarantie en de alternatieve invulling van een verplichte g-rekening.

De Tweede Kamer heeft via de motie van het lid Marijnissen c.s.¹⁰ opgeroepen om het verbod op discriminatie mee te nemen als eis voor uitzendbureaus. Op dit moment is het voorstel voor de Wet toezicht gelijke kansen bij werving en selectie¹¹ aanhangig bij uw Kamer. Na behandeling daarvan zal het kabinet bezien hoe de naleving van de bepalingen uit dit wetsvoorstel een onderdeel kan uitmaken van het certificeringsstelsel. In het commissiedebat Arbeidsmigratie van 19 mei jl. (Kamerstuk 29 861, nr. 79), voorgezet op 1 juni jl. (Kamerstuk 29 861, nr. 80), heeft de heer Ceder gevraagd naar de mogelijkheid om vakbekwaamheidseisen op te nemen. Vakbekwaamheidseisen kunnen «onbewuste onbekwaamheid» van uitleners tegengaan, maar bieden op zichzelf weinig waarborg dat de regels worden nageleefd. Het kabinet

⁹ De belangrijkste elementen die reeds onderdeel zijn van SNA: identificatie van de onderneming, afdracht loonheffingen en omzetbelasting, wettelijk minimumloon en minimumvakantiebijslag, administreren van identiteitsdocumenten en controle op het gerechtigd zijn tot het verrichten van arbeid in Nederland.

¹⁰ Kamerstuk 30 950, nr. 189.

¹¹ Kamerstuk 35 673, nr. 3.

prefereert daarom controle op naleving van de regels, zoals hieronder voorgesteld, boven controles op vakbekwaamheid.

Hieronder wordt in hoofdlijnen ingegaan op de voorgestelde aanvullende verplichtingen ten opzichte van het bestaande SNA-normenkader.

1. Loonverhoudingsnorm

Op grond van de loonverhoudingsnorm hebben ter beschikking gestelde arbeidskrachten recht op, kort gezegd, ten minste dezelfde essentiële arbeidsvoorwaarden als werkenden in vergelijkbare functies bij de inlener. Voor het certificaat zal worden gecontroleerd of uitleners de informatie die zij van inleners krijgen over de arbeidsvoorwaarden, juist toepassen. Het kabinet wil het mogelijk maken dat de inspectie-instelling in uiterste gevallen bij de inlener informatie vergaart over de wijze waarop gewerkt wordt («waarneming ter plaatse»). Dit kan gebeuren wanneer er gereede aanwijzingen bestaan dat de uitgeleende arbeidskracht op de werkvloer van de inlener ander werk verricht dan aan de uitlener is doorgegeven, waardoor onderbetaling plaatsvindt. Het kabinet stelt voor dat de inlener verplicht wordt daaraan mee te werken. De gevallen waarin en wijze waarop waarneming ter plaatse kan plaatsvinden, worden meegenomen in de nadere uitwerking van het normenkader. Daarbij zal nadrukkelijk oog zijn voor de uitvoerbaarheid voor de inspectie-instellingen.

2. Een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG)

Het kabinet stelt voor te verplichten dat uitleners bij het aanvragen van een certificaat een VOG voor rechtspersonen overleggen. Via deze eis, die tevens wordt aanbevolen door het Aanjaagteam, wordt voorkomen dat een certificaat wordt verstrekt, terwijl de onderneming of een van haar bestuurders relevante strafbare feiten heeft gepleegd die een belemmering vormen voor de uitoefening van de functie. De precieze vormgeving en praktische implementatie van de VOG worden nader uitgewerkt in samenwerking met de certificerende instelling, Dienst Justis en de Ministeries van J&V en SZW.

3. Bankgarantie

De aanvrager van een certificaat dient tevens een bankgarantie te overleggen. De Tweede Kamer, die via de motie van het lid Bruins c.s.¹² om deze eis heeft verzocht, en het Aanjaagteam gebruikten voor deze verplichting de term waarborgsom. De bankgarantie heeft als belangrijkste doel het tegengaan van vluchtig ondernemerschap, waarbij uitleners zichzelf verrijken ten koste van de arbeidskrachten. Uitleners komen hier vaak mee weg door, zodra toezichtinstanties of schuldeisers zich melden, hun onderneming op te heffen of failliet te laten verklaren. Achterstallige lonen, openstaande rekeningen, boetes of sancties blijven in dat geval onbetaald. De verplichting om een bankgarantie te overleggen neemt het voordeel van onbetaald laten van lonen, boetes en sancties weg en heeft zodoende een preventieve werking. Indien de bank het gegarandeerde bedrag toch moet uitbetalen, kan dit ten goede komen aan ofwel de arbeidskracht¹³ (bij bijvoorbeeld achterstallig loon of een

¹² Kamerstuk 35 359, nr. 20.

¹³ In het geval van de arbeidskracht denkt het kabinet aan situaties waarin door de rechter onherroepelijk onderbetaling is vastgesteld, maar de uitlener alsnog zijn – door de rechter opgelegde – nabetalingsverplichting niet nakomt.

achterstallige vergoeding), ofwel de staatskas¹⁴. In beide gevallen zal pas aanspraak kunnen worden gemaakt op de bankgarantie als reguliere wegen om het geld op de uitlener te verhalen, in voldoende mate benut zijn.

In beginsel dienen alle ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking willen stellen, een bankgarantie te overleggen bij de aanvraag van het certificaat. Een uitzondering geldt voor ondernemingen voor wie ter beschikking stellen een geringe bedrijfsactiviteit is. Het kabinet wil dit invullen door de bankgarantie niet te verplichten voor ondernemingen waarbij in het jaar voorafgaand aan de certificaat-aanvraag minder dan 10% van de loonsom betrekking heeft op arbeidskrachten die ter beschikking stellen zijn gesteld.

Bij de hoogte van de bankgarantie wil het kabinet aansluiten bij het bedrag dat in de motie-Bruins is genoemd, te weten € 100.000. Ook voor bonafide startende uitleners levert dit bedrag mogelijk een belemmering op. Voor startende uitleners geldt daarom dat zij in de eerste zes maanden een bankgarantie van € 50.000 moeten overleggen. Na deze periode moet de garantie worden verhoogd naar € 100.000.

Het certificaat kent een looptijd van vier jaar. Hierna kan de uitlener een verlenging aanvragen. Bij die verlenging kan de bankgarantie vrijvallen indien de onderneming het certificaat gedurende deze looptijd heeft behouden en in deze periode aantoonbaar arbeidskrachten heeft uitgeleend. Het kabinet is van mening dat het risico op vluchtig ondernemerschap, en daarmee op het onbetaald laten van lonen en boeten, na deze periode geringer is (hoewel het nooit helemaal is uit te sluiten). De certificeringsplicht blijft ondertussen doorlopen en daarmee controle op naleving van de regels.

Het kabinet wil overgangsrecht invoeren voor uitleners die ten tijde van inwerkingtreding van de certificeringsplicht tenminste vier jaar arbeidskrachten ter beschikking hebben gesteld. Deze uitleners worden op grond van dit overgangsrecht vrijgesteld van de bankgarantieplicht als zij in die vier jaar onafgebroken bij de Kamer van Koophandel ingeschreven zijn geweest, met een Waadi-registratie, aantoonbaar arbeidskrachten ter beschikking hebben gesteld en zij middels een verklaring van de Belastingdienst kunnen aantonen dat zij hebben voldaan aan de verplichtingen tot het betalen van belastingen en sociale zekerheidspremies.

De vakbeweging heeft zorgen over deze vormgeving, onder meer vanwege het risico op ontduikingsconstructies, bijvoorbeeld via het verhandelen van rechtspersonen waarvan de bankgarantie is vrijgevallen. Met deze vormgeving van de eis van een bankgarantie meent het kabinet desondanks een balans te vinden tussen de effectiviteit en proportionaliteit van de bankgarantieplicht, ook met het oog op het vrije dienstenverkeer in de Europese Unie. Het kabinet zal dit blijven monitoren.

4. Huisvesting

Het Aanjaagteam heeft uitgebreid geschreven over de misstanden die zich voordoen bij het huisvesten van arbeidsmigranten. De uitlener is vaak betrokken bij het aanbieden van huisvesting als sprake is van terbeschikkingstelling van arbeidsmigranten. Het kabinet stelt daarom voor om eisen te stellen aan huisvesting die door de uitlener wordt aangeboden.

¹⁴ In het geval van de staatskas denkt het kabinet aan boetes opgelegd door de Nederlandse Arbeidsinspectie, faillissementsuitkeringen die UWV op grond van Hoofdstuk IV WW verstrekt aan arbeidskrachten van failliet verklaarde uitleners, en schulden bij de Belastingdienst.

De eisen waaraan de huisvesting moet voldoen, zijn dezelfde als die gesteld worden aan huisvesting waarvoor inhouding op het wettelijk minimumloon plaatsvindt. Dat betekent dat de huisvesting aangeboden moet worden door een woningcorporatie of door een gecertificeerde verhuurder. Als de uitlener ook de verhuurder is, moet de uitlener dus ook apart voor de huisvesting gecertificeerd zijn.¹⁵

5. Veiligheid op de werkplek

Uitleners zijn verplicht om informatie over veiligheid op de werkplek van de inlener door te geleiden aan de arbeidskracht. Dit dient te gebeuren voordat de terbeschikkingstelling aanvangt. Voor het certificaat zal gecontroleerd worden of de uitlener zich aan deze verplichting houdt.

6. Controle op pensioenaansluiting

In het vervolgtraject met sociale partners zal worden uitgewerkt hoe gecontroleerd kan worden op aansluiting bij de juiste pensioenuitvoerder. Daarbij zal worden gekeken naar een variant die enerzijds de grootste risico's op onjuiste pensioenaansluiting beheerst en anderzijds voorkomt dat uitgebreide werkingssfeeronderzoeken moeten worden uitgevoerd.

Naast de aanvullende verplichtingen ten opzichte van het SNA-normenkader, wil het kabinet het gebruik van de g-rekening¹⁶ stimuleren en de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbestuur (Wet Bibob) van toepassing verklaren op het certificeringsstelsel.

G-rekening

Het kabinet heeft de mogelijkheden van een verplichte g-rekening als onderdeel van het certificeringsstelsel verkend, zoals benoemd in de kabinetsreactie op het tweede advies van het Aanjaagteam. Om uitvoeringstechnische redenen is een verplichte g-rekening voor alle gecertificeerde uitzendondernemingen en het verplicht storten door de inlener niet haalbaar. Met de huidige stand van de techniek kan het aantal g-rekeningen niet (op grote schaal) stijgen. Dit neemt niet weg dat de verplichte g-rekening een wens blijft van het kabinet.

Het kabinet wil het gebruik van de g-rekening stimuleren. Dit wordt gedaan door enerzijds een vrijwaringsregeling voor de fiscale inlenersaansprakelijkheid bij storting op de g-rekening en anderzijds door vereenvoudiging van de fiscale inlenersaansprakelijkheid. Het kabinet is voornemens om volledige vrijwaring¹⁷ alleen te geven als er – in aanvulling op de aanwezigheid van het verplichte certificaat bij de uitlener – 35% van de factuursom op de g-rekening wordt gestort. Met deze regeling wordt het aantrekkelijk om te storten op de g-rekening. Daarnaast wordt een vereenvoudiging van de aansprakelijkstellingsprocedure voorgesteld, in lijn met een eerder aangenomen wettelijke bepaling die nog niet in werking kon treden, zodat de Belastingdienst sneller tot aansprakelijkstelling over kan gaan. Het kabinet is voornemens dat als de inlener *niet* 35% van de factuursom op de g-rekening stort, hij voor dit bedrag of, bij een lagere storting dan 35% voor het verschil, op de

¹⁵ Bij uitzendkrachten gaat het bijvoorbeeld om het SNF-keurmerk.

¹⁶ De g-rekening is een geblokkeerde bankrekening die de uitzendonderneming kan aanvragen met instemming van de Belastingdienst en de bank. De ontvanger van de Belastingdienst heeft een eerste pandrecht op het saldo van de g-rekening.

¹⁷ Op de voet van de huidige disculpatieregeling (artikel 34, vierde lid, Invorderingswet 1990 jo. Leidraad Invordering).

vereenvoudigde wijze aansprakelijk kan worden gesteld. De Belastingdienst hoeft daardoor geen tijdrovend en intensief onderzoek te doen naar de precieze omvang van de aansprakelijkheidsschuld. De inlener kan uiteraard wel tegenbewijs leveren, bijvoorbeeld op basis van informatie uit zijn eigen administratie.

Het kabinet vindt het gebruik van de g-rekening wenselijk, omdat het een verhaalinstrument én toezichtsinstrument is voor de Belastingdienst. Het biedt namelijk waardevolle informatie voor de Belastingdienst over geldstromen van de uitlener en identificatie van de inlener.

De meerwaarde van de Wet Bibob

Uitgangspunt van het certificeringsstelsel is dat uitleners over een certificaat moeten beschikken om arbeidskrachten ter beschikking te stellen. Een uitlener kan dat certificaat verkrijgen indien de CI vaststelt dat de uitlener voldoet aan de gestelde voorwaarden. In voorkomende gevallen kan het desalniettemin onwenselijk zijn om aan een specifieke uitlener, die aan alle gestelde voorwaarden voldoet, een certificaat te verstrekken. Dat is het geval als er grote risico's zijn dat het certificaat wordt misbruikt voor malafide activiteiten. Om te voorkomen dat een certificaat wordt misbruikt om crimineel voordeel te benutten of om strafbare feiten te plegen wil het kabinet de Wet Bibob op het certificeringsstelsel van toepassing verklaren.

De Wet Bibob kan van grote meerwaarde zijn om uitleners een certificaat te onthouden ingeval een ernstig gevaar bestaat dat zij dit voor strafbare feiten zullen misbruiken. Onder strafbare feiten worden mede begrepen bestuursrechtelijk beboetbare feiten in de arbeids- en fiscale wetgeving. Het kabinet wil de certificerende instelling daarom de bevoegdheid geven om overeenkomstig de Wet Bibob een certificaat te weigeren, in te trekken of daaraan voorschriften te verbinden. Indien nodig kan de certificerende instelling hiervoor advies inwinnen van het Landelijk Bureau Bibob (LBB).

Voorlopig certificaat

Het kabinet is voornemens om voor startende uitleners een voorlopig certificaat beschikbaar te stellen voor maximaal zes maanden, waarna de uitlener een volwaardig certificaat moet aanvragen. Dit is cruciaal, omdat bij startende ondernemingen bijvoorbeeld geen controle op verloning plaats kan vinden. Bij het voorlopige certificaat hoeft de startende uitlener niet aan te tonen dat hij voldoet aan eisen van het normenkader waaraan de uitlener er feitelijk nog niet aan kan voldoen en waarvan dat vóór aanvang van de onderneming dus nog niet gecontroleerd kan worden. Het kabinet werkt met sociale partners en de sector nader uit welke normen dit zijn.

Informatie over de arbeidsvoorwaarden

Inleners zijn verplicht om de uitlener te informeren over de arbeidsvoorwaarden van de arbeidskracht, zodat de uitlener hem of haar juist kan belonen. De uitlener is ingevolge artikel 655 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in zijn hoedanigheid als werkgever al verplicht informatie over de arbeidsvoorwaarden aan de arbeidskracht te verstrekken. In het normenkader zal de naleving van laatstgenoemde verplichting worden opgenomen. Bovendien stelt het kabinet voor om de uitlener te verplichten de informatie over de arbeidsvoorwaarden, zoals die aantoonbaar is aangeleverd door de inlener, aan de arbeidskracht te verstrekken. Zo kan effectiever worden geverifieerd of de arbeidskrachten juist beloond worden.

5. Toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving zijn het sluitstuk om goede arbeidsvoorwaarden en omstandigheden in de sector te bevorderen. Effectief toezicht en handhaving dragen eraan bij dat ondernemingen die zich willen onttrekken aan de certificeringsplicht, in beeld komen en beboet kunnen worden. Hierdoor kan worden tegengegaan dat overtreders onder de radar blijven. Dat is noodzakelijk om een gelijk speelveld voor bonafide uitleners te bereiken.

Certificering is een instrument om de naleving van regelgeving te bevorderen en neemt een plek in naast de wettelijke toezichtstaak. Zo vullen certificering en handhaving elkaar aan.

Publiek toezicht en handhaving

De Arbeidsinspectie wordt aangewezen als publieke toezichthouder van de certificeringsplicht bij zowel inleners als uitleners. De Arbeidsinspectie wordt onder meer bevoegd om sancties op te leggen als uitleners onterecht geen certificaat hebben en als inleners werken met uitleners die geen certificaat hebben. Meer in het algemeen betreft de Arbeidsinspectie, om tot de juiste interventie te komen, alle feiten en omstandigheden van het individuele geval, zoals het aantal betrokken ter beschikking gestelde arbeidskrachten, eventuele recidive en naleving van een al opgelegd bevel. Dit zou kunnen leiden tot een last onder dwangsom, boete, waarschuwing of bevel preventieve stillegging, of eventueel het opstellen van een proces-verbaal op grond van een economisch delict.

Vooruitlopend op de voorziene inwerkingtreding van het verplichte certificeringsstelsel vanaf 2025 zal de Arbeidsinspectie in 2023 beginnen met het verder opschalen van de toezichtcapaciteit in de uitzendbranche in aanvulling op de huidige inzet en aanpak. Het kabinet is voornemens € 10,5 miljoen te investeren in structurele intensivering van het toezicht door de Arbeidsinspectie op de naleving van de certificeringsplicht en de verwachte toename van het aantal te onderzoeken meldingen en signalen, waarvan € 1,5 miljoen wordt ingezet voor een multidisciplinair team dat grensoverschrijdend zaken doet.¹⁸ Uw Kamer is eerder geïnformeerd over de ingeschatte capaciteit die de Arbeidsinspectie extra nodig heeft.¹⁹ Verder heeft het kabinet € 0,4 miljoen gereserveerd voor additionele apparaatskosten voor het Ministerie van SZW in verband met bezwaar- en beroepszaken.

In aanvulling op de middelen voor de Arbeidsinspectie onderzoekt het kabinet de mogelijkheden om structureel € 1,5 miljoen beschikbaar te stellen voor intensiever toezicht door de Belastingdienst in het kader van het certificeringsstelsel, zoals data-analyses, gegevensuitwisseling, boekenonderzoeken en het toepassen van de fiscale inlenersaansprakelijkheid.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de handhaving van en het toezicht op de naleving van het stelsel vlot verloopt. Daarom wil het kabinet opnemen dat de noodzakelijke gegevensuitwisseling tussen verschillende instanties betrokken bij het certificaat plaats kan vinden. De huidige wettelijke bepalingen in de Waadi die hier reeds in voorzien, worden zodanig aangepast dat in het kader van de verplichte certificering gegevensuit-

¹⁸ Het multidisciplinair team betreft in de eerste twee jaar een pilot (2023 en 2024).

¹⁹ Kamerstuk 29 861, nr. 69, bijlage 2.

wisseling mogelijk wordt gemaakt die noodzakelijk is voor een goede werking van het certificeringsstelsel.

Het Aanjaagteam heeft aanbevolen om, naast de certificeringsplicht voor uitleners, ook een bestuursrechtelijk bestuursverbod en een meldplicht voor uitleners bij arbeidsongevallen in te voeren. Het kabinet informeert uw Kamer separaat over de toegezegde verkenning naar het bestuursrechtelijk bestuursverbod. Op een later moment zal het kabinet uw Kamer informeren over de uitwerking van de meldplicht voor uitleners bij arbeidsongevallen.

6. Vervolg en tijdspad

In deze brief zijn de hoofdlijnen van het beoogde verplichte certificeringstelsel uiteengezet, in lijn met de aanbevelingen van het Aanjaagteam. Het kabinet wil ook de komende periode samen met sociale partners, met onverminderde urgentie, verder werken.

Het kabinet realiseert zich dat het verplichte certificeringsstelsel ingrijpend is, voor extra kosten zal zorgen, en voor sommige werkgevers kan leiden tot onzekerheid over hun onderneming. Dit is onvermijdelijk om de brede misstanden in de sector effectief te kunnen aanpakken. In aanloop naar én na de inwerkingtreding van de certificeringsplicht zal het kabinet nadrukkelijk aandacht hebben voor de effectiviteit, uitvoerbaarheid en kosten van het stelsel, de gevolgen voor uitleners, en de toegankelijkheid van uitzendarbeid voor inleners. Ook in de evaluatie, die is voorzien binnen vijf jaar na inwerkingtreding, zal daar extra aandacht voor zijn.

De uitvoerings- en handhavingstoetsen worden deze zomer uitgevoerd. Daarnaast wordt het wetsvoorstel ter internetconsultatie gedeeld. Het kabinet zal de reacties van de internetconsultatie en uitvoeringstoetsen meenemen bij de verdere uitwerking van het stelsel. Het wetsvoorstel kan naar verwachting begin 2023 bij uw Kamer worden ingediend.

Ik zie uit naar bespreking van deze hoofdlijnen met uw Kamer. Mijn ministerie kan uw Kamer op uw verzoek voorzien van een technische briefing.

Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Financiën,

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip