

Bijlage 4: Gezamenlijke uitgangspunten uitwerking verplichte certificering voor de uitzendsector

vastgesteld in de eerste bijeenkomst van de stuurgroep, 7 juli 2021

Aanleiding

- In zijn tweede advies beveelt het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten onder andere aan om een stelsel van verplichte certificering in te voeren voor de uitzendsector.¹ Het Aanjaagteam doet daarbij enkele concrete aanbevelingen over de inhoud en werking van dat stelsel.²
- In zijn reactie heeft het kabinet aangegeven verplichte certificering uit te gaan werken als voorbereiding op mogelijke invoering door het volgende kabinet.³
- Op 11 februari jl. heeft de Tweede Kamer breed steun uitgesproken voor het overnemen van de aanbevelingen van het Aanjaagteam.⁴ In zijn middellangetermijnadvies van 2 juni jl. heeft ook de SER daartoe opgeroepen.⁵ Het is daarmee aannemelijk dat het volgende kabinet zal overgaan tot introductie van een stelsel van verplichte certificering.
- SZW neemt de uitwerking van het nieuwe stelsel graag zo veel mogelijk gezamenlijk met sociale partners ter hand. Daartoe zijn al verschillende verkennende gesprekken gevoerd in een werkgroep van de Stichting van de Arbeid en met sociale partners. Uit die gesprekken komt welwillendheid naar voren om te verkennen of de uitwerking inderdaad gezamenlijk door de overheid en sociale partners kan worden opgestart.
- Dit document vormt het startpunt van een gezamenlijk uitwerkingstraject van SZW met sociale partners, te weten VNO-NCW / MKB Nederland, FNV, LTO Nederland, CNV, ABU, VCP en NBBU. Dit zijn de partijen die, direct of indirect, in de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigd zijn.
- Dit traject heeft sterke raakvlakken met eventuele maatregelen als gevolg van het rapport van de commissie-Borstlap en het MLT-advies van de SER, bijvoorbeeld op het gebied van het arbeidsrechtelijke uitzendregime. Dergelijke maatregelen vallen (vooralsnog) buiten de scope van dit traject.

Doel van dit document

- Met dit document stelt de stuurgroep de doelstellingen, inhoudelijke uitgangspunten, gezamenlijke werkwijze en planning vast.
- Uiteraard zijn deze uitgangspunten en werkwijze onder voorbehoud van instemming door de nieuwe bewindspersoon die aantreedt als lid van het nieuwe kabinet. Het is denkbaar dat onder het nieuwe kabinet de besluitvorming over en uitwerking van deze materie, al dan niet als onderdeel van een breder traject, anders georganiseerd worden.

Doelstellingen

- Het Aanjaagteam heeft verschillende problemen geconstateerd op het gebied van uitzendarbeid. Globaal kunnen deze problemen worden onderverdeeld in twee hoofdzaken:
 - *Benadeling uitzendkracht.* Er zijn uitzendkrachten die de dupe worden van uitzendbureaus die zich niet, of niet voldoende, aan de regels houden. Hierbij gaat het vaak om uitzendkrachten die minder betaald krijgen dan waar ze recht op hebben. Het betreft onder andere – maar niet uitsluitend – arbeidsmigranten.
 - *Ongelijk speelveld.* Er zijn uitzendbureaus die, door uitzendkrachten tegen de regels te benadelen, een lagere prijs kunnen bieden dan uitzendbureaus die zich wel aan de regels houden en als goed werkgever opstellen. Dit wordt versterkt door de hoge mate van vluchtigheid binnen de uitzendmarkt, specifiek situaties waarin malafide partijen het oprichten en opheffen van uitzendbureaus inzetten voor financieel/fiscaal gewin. Bonafide uitzenders worden zo de dupe van uitzendbureaus die zich niet aan de regels houden.
- Het stelsel van verplichte certificering, gezamenlijk met het publieke toezicht van de overheid en eventuele aanvullende maatregelen op het gebied van handhaving binnen de uitzendsector in bredere zin, behoort dan ook de volgende doelen te dienen:
 - het beschermen van de uitzendkracht, en de arbeidsmigrant in het bijzonder, teneinde goede werkomstandigheden en juiste beloning te waarborgen; en

¹ Kamerstukken II 2020/21, 29 861 nr. 53.

² Zie aanbevelingen 2.1.A-H.

³ Kamerstukken II 2020/21, 29 861 nr. 55.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 29 861 nr. 58.

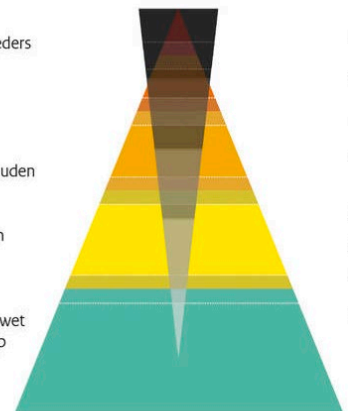
⁵ Sociaal-Economische Raad (2 juni 2021). Investeren in brede welvaart, publieke sectoren en toekomstig verdienvermogen.

- het creëren van een gelijk speelveld voor uitzendbureaus, zodat bonafide ondernemers niet de dupe worden van niet-compliance en malafide uitzendbureaus.

Inhoudelijke uitgangspunten

- Het wordt voor alle uitzendbureaus verplicht om een certificaat te hebben om uitzendkrachten te mogen uitleenen. Het wordt voor alle inleners verplicht om in te lenen vanuit gecertificeerde uitzendbureaus. Op niet-naleving van deze verplichtingen staan sancties. De overheid is verantwoordelijk voor het toezicht en handhaving van deze verplichtingen.
- De inhoudelijke eisen van het certificaat staan den dienste van voornoemde doelstellingen. De aanbevelingen van het Aanjaagteam over de inhoudelijke eisen – namelijk de eisen van het huidige SNA-keurmerk, aangevuld met nieuwe eisen – zijn daarbij het startpunt, maar staan niet a priori vast. Gezamenlijke intentie is om naleving van de loonverhoudingsnorm uit de Waadi onderdeel te maken van het certificaat.
- De precieze reikwijdte van de certificeringsplicht – oftewel: voor welke ondernemingen en/of werkenden gelden de verplichtingen precies? – wordt nader uitgewerkt. Waar in dit document “uitzendbureau” wordt gebruikt, kan dus – afhankelijk van de uitwerking en besluitvorming – uiteindelijk een bredere groep worden bedoeld, zoals ook de SER suggereert. Uitgangspunt is dat er geen gemakkelijke ontwijkingsroutes dienen te bestaan die het effect van de certificeringsplicht ondermijnen.
- Het certificeringsstelsel wordt gebaseerd op normen die worden opgesteld en beheerd door betrokken partijen gezamenlijk: werkgevers, werknemers, en overheid. Nader te worden verkend hoe dit qua organisatie, governance en financiering precies wordt vormgegeven. Uitvoering van inspecties, met het oog op het uitgeven of verlengen van het certificaat, vindt plaats door private, geaccrediteerde inspectie-/certificerende instellingen. Daarbij dient oog te zijn voor (het toezicht op) de kwaliteit van deze instellingen. Ook zijn er waarborgen noodzakelijk om te voorkomen dat een ‘papieren werkelijkheid’ leidt tot certificering terwijl in de praktijk niet aan de eisen en/of regels wordt voldaan.
- Aanpak van vluchtig ondernemerschap, waaronder de introductie van een verplichte waarborgsom c.q. bankgarantie, krijgt een plaats in het nieuwe stelsel. Ook wordt ingezet op effectieve aanpak van malafide bestuurders, o.a. door het verkennen van de mogelijkheden voor een bestuursverbod, e.e.a. met inachtneming van proportionaliteit en uitvoerbaarheid.
- De certificeringsplicht zal niet alle misstanden oplossen. Het effect van verplichte certificering is met name te verwachten in het gele en (licht) oranje gedeelte van piramide van werkgevers, die hiernaast is afgebeeld: deze werkgevers zoeken bewust of onbewust de randen van de (arbeids)wetten op of gaan hier overheen. Publieke handhaving blijft dus van belang voor de hogere regionen van de piramide. Idealiter leidt het stelsel ook tot meer mogelijkheden tot publieke aanpak van de rode en zwarte delen van de piramide, o.a. door meer zicht op de markt.
- Er wordt, n.a.v. het regeerakkoord uit 2017, tot en met 2023 reeds extra structureel geïnvesteerd in inspectiecapaciteit. Die capaciteit komt ook ten goede aan de uitzendsector. Aanvullende extra investeringen zijn aan de politiek, maar voor de extra benodigde inspectie-inzet in het certificeringsstelsel liggen extra investeringen in de rede.
- Nader uitgewerkt wordt in hoeverre eisen op het gebied van huisvesting en zorgverzekering een plek dienen te krijgen in het certificeringsstelsel, zoals voorgesteld door het Aanjaagteam. Hetzelfde geldt voor eventuele eisen op het gebied van de deskundigheid van bestuurders van uitzendbureaus.
- Invoering van het nieuwe stelsel zal tijd in beslag nemen; op zijn vroegst treedt het medio 2024 in werking (zie hieronder, globale planning). Hoogstwaarschijnlijk zal het volgende kabinet vragen om een versnelde aanpak van de meest urgente problematiek. Partijen zullen de mogelijkheden hiertoe uitwerken, bijvoorbeeld via het versneld stellen van aanvullende eisen, bijvoorbeeld aan specifieke sectoren (artikel 12 Waadi). Zulke versnelde aanvullende eisen zullen uiteindelijk opgaan in het nieuwe certificeringsstelsel.

- Criminele organisaties/overtreders
- Bewuste/notoire overtreders
- Willen zich niet aan de wet houden
- Willen zich aan de wet houden maar kunnen dat (nog) niet
- Willen en kunnen zich aan de wet houden, goed werkgeverschap



Gezamenlijke werkwijze

- Er wordt een 'Stuurgroep verplichte certificering uitzendsector' opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van voornoemde organisaties en de Inspectie SZW en de Belastingdienst. De stuurgroep komt tweemaandelijks bijeen.
- De stuurgroep wordt voorgezeten door de DG Werk van het ministerie van SZW.
- De stuurgroep gaat gezamenlijk over de uitwerking van het stelsel, met inachtneming van de verschillende rollen van de partijen waarin de uiteindelijke beleidsverantwoordelijkheid bij SZW ligt. Afspraken binnen de stuurgroep worden uiteraard gemaakt binnen de politieke randvoorwaarden en onder voorbehoud van politieke instemming. Indien binnen de stuurgroep geen overeenstemming wordt bereikt, is escalatie op politiek niveau mogelijk.
- SZW verzorgt het secretariaat van de stuurgroep.
- De besluitvorming in de stuurgroep wordt voorbereid door een gezamenlijke werkgroep, bestaande uit inhoudelijke experts van de betrokken organisaties. Deze werkgroep komt periodiek bijeen en is verantwoordelijk voor de uitwerking van het stelsel. Bij overeenstemming binnen de werkgroep worden resultaten ter instemming voorgelegd aan de stuurgroep; bij gebrek aan overeenstemming worden geschilpunten aan de stuurgroep voorgelegd.
- De planning van de werkgroepen gaat volgens een vast stramien:
 - na een stuurgroep is er een overleg op medewerkersniveau om de follow-up van de stuurgroep te bespreken;
 - na enkele weken is er een overleg om de voortgang te bespreken;
 - ca. één à twee weken voor de volgende stuurgroep is er een overleg om de volgende producten te bespreken die aan de stuurgroep worden voorgelegd.
 - N.a.v. ervaringen met dit stramien kan dit ritme (al dan niet ad hoc) worden aangepast.
- Uitwerking loopt dus niet via de Stichting van de Arbeid. De Regiegroep wordt op de hoogte gesteld van dit traject en volgens de gebruikelijke werkwijze geïnformeerd.

Globale planning

- Gestreefd wordt naar indiening van een wetsvoorstel uiterlijk begin 2023 bij de Tweede Kamer. Daarvoor dient vóór het zomerreces van 2022 een concept-wetsvoorstel gereed te zijn voor internetconsultatie; in het najaar van 2022 kan het dan voor advisering worden aangeboden aan de Raad van State. Daarmee lijkt de vroegst mogelijke inwerkingtreding van de certificeringsplicht medio 2024 of begin 2025.
- Uiteraard zal, na totstandkoming van het wetsvoorstel, ook veel moeten worden vastgelegd in lagere regelgeving (AMvB, ministeriële regeling) of binnen het certificeringstelsel zelf (certificeringsschema). Over de (globale) inhoud daarvan dient duidelijkheid te zijn ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer.
- Uitgaande van een concept-wetsvoorstel in het voorjaar van 2023, ligt de volgende planning voor de hand voor de eerste fase:

Wanneer	Wat
Juli 2021	Stuurgroep besluitvorming over: <ul style="list-style-type: none">- vaststelling gezamenlijke uitgangspunten- samenstelling gezamenlijke werkwijze
September / oktober 2021	Stuurgroep besluitvorming over de hoofdlijnen van: <ul style="list-style-type: none">- hoofdlijnen stelsel- reikwijdte certificeringsplicht- governance- eventuele eerdere stappen in aanloop naar nieuw stelsel
Oktober / november 2021	Stuurgroep besluitvorming over: <ul style="list-style-type: none">- onderwerpen uit de stuurgroep van september, in meer detail (waar nodig)- uitvoering in de praktijk- publiek toezicht- bestuursverbod
December 2021	Stuurgroep besluitvorming in meer detail over: <ul style="list-style-type: none">- onderwerpen uit de stuurgroep van augustus en oktober, in meer detail (waar nodig)- hoofdlijnen van de overige onderwerpen

Februari 2022	Stuurgroep agenda n.t.b.
April 2022	Stuurgroep agenda n.t.b.
Juni 2022	Stuurgroep besluitvorming over stukken die ter internetconsultatie worden gepubliceerd

Uiteraard kan de planning gaandeweg worden aangepast en kunnen ad hoc extra stuur- of werkgroepen worden georganiseerd. Na juni 2022 wordt de stuurgroep geëvalueerd en bij goede ervaringen voortgezet voor het vervolgtraject.