

Het kabinet heeft duidelijk gemaakt dat ingezet wordt op een verplichte certificering voor ondernemingen die zich in Nederland bezighouden met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Deze certificeringsplicht moet ingaan per 1 januari 2025. In dit artikel wordt ingegaan op het voorliggende wetsvoorstel dat inmiddels voor advies is toegezonden aan de Raad van State.

MR. B. (BART) AGERBEEK, AGERBEEK LOONBELASTINGADVIES, WWW.AGERBEEKADVIES.NL

UITZENDKRACHTEN

Verplichte certificering voor uitzendbureaus

Het reguleren van de arbeidsmarkt in relatie tot flexibel werken blijft een lastig dossier. Vanaf 1998 is er geen vergunning meer nodig om een uitzendbureau te beginnen. In de jaren daarna is het aantal uitzendbureaus aanzienlijk gegroeid en heeft dit ook geleid tot misstanden op het gebied van huisvesting van arbeidsmigranten, onderbetaling en onvolledige naleving van beloningswaarden in relatie tot de opdrachtgevers waar naartoe wordt uitgeleend.

Het is voor opdrachtgevers echter van belang om zaken te doen met een uitzendbureau dat zijn zaken goed op orde heeft met betrekking tot het naleven van de verplichtingen op het gebied van fiscaliteit (loonheffingen en omzetbelasting), sociale verzekeringen en arbeidsrecht (zoals minimumloon en cao's). Uitzendbureaus kunnen zich hiertoe laten certificeren conform de norm NEN 4400-1, waarbij opdrachtgevers vervolgens via het register van de Stichting Normering Arbeid (SNA) kunnen vaststellen dat men te maken heeft

met een bonafide uitzendonderneming.

In de praktijk is echter maar een deel van de in totaal ongeveer vijftienduizend uitzendondernemingen NEN-gecertificeerd en opereert het overgrote deel min of meer zonder enig toezicht op het gebied van naleving van fiscale, socialeverzekerings- en arbeidsrechtelijke verplichtingen. Het gebrek aan toezicht, in combinatie met de geleidelijke stijging van het aantal arbeidsmigranten, heeft ertoe geleid dat met name op het gebied van de beloning en huisvesting van arbeidsmigranten met enige regelmaat misstanden de kop opsteken. Daarom is in de afgelopen jaren door betrokkenen gepleit voor herinvoering van een vergunningsplicht voor uitzendbureaus.

MISSTANDEN

De aanwezigheid van malafide uitleners van arbeidskrachten op de Nederlandse arbeidsmarkt blijft een verschijnsel dat helaas met de huidige regelgeving niet goed te bestrijden valt. Met name in relatie tot de steeds grotere aanwezigheid van arbeidsmigranten vinden er nog altijd misstanden plaats, waarbij werknemers niet betaald krijgen waar zij recht op hebben, gehuisvest worden in ondermaatse huisvesting en moeten werken onder ongezonde of onveilige arbeidsvoorwaarden.

Op het gebied van beloningen en het naleven van fiscale en socialeverzekeringsverplichtingen wordt door middel van de norm NEN 4400-1 voorzien in een vrijwillige certificering, waarmee een uitzendbureau kan aantonen dat het voor opdracht-

gevers (inleners) een betrouwbare partij is en de naleving van de fiscale verplichtingen, sociale verzekeringen en cao-verplichtingen geborgd is. Desondanks wordt de arbeidsmarkt verstoord door malafide uitleners die zich niet houden aan de regels en arbeidskrachten tegen een lagere prijs aanbieden dan uitleenbureaus kunnen doen die zich wel aan de regels houden. Gelet op alle omstandigheden is de roep om de uitzendsector anders (lees: strakker) te reguleren steeds luider gaan klinken en is het kabinet nu voornemens om werk te gaan maken van een stelsel van verplichte certificering.

Een wetsvoorstel hiertoe is inmiddels opgesteld en voor advies voorgelegd aan de Raad van State, waarna – indien de wetgever met dezelfde voortvarendheid doorgaat – de verplichte certificering voor uitzendbureaus moet ingaan per 1 januari 2025. Met dit stelsel van verplichte certificering wil de wetgever enerzijds arbeidskrachten beschermen en anderzijds zorgdragen voor een gelijk speelveld voor alle uitzendbureaus.

OPZET CERTIFICERINGSSTELSEL

Het nieuwe stelsel borduurt min of meer voort op de huidige systematiek (SNA-keurmerk en de norm NEN 4400-1). Voor het certificeren van uitlenende ondernemingen zullen private inspectie-instellingen periodiek gaan controleren of voldaan wordt aan de gestelde normen. De uitgangspunten bij het nieuwe certificeringsstelsel zijn tweeledig. Niet alleen geldt de verplichte certificering voor alle ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen, maar inleners zijn ook gehouden alleen arbeidskrachten in te lenen van gecertificeerde ondernemingen. De uitlener en inlener moeten zich er hierbij bewust van zijn dat dit ook van toepassing is in situaties van in- en doorlenen; ook de doorlenende partij – ook ingeval er geen eigen werknemers zijn – moet dus beschikken over een certificaat. Aan zowel inlener als uitlener kan bij inlening van een niet-gecertificeerde

uitlener een boete worden opgelegd, waarmee de verantwoordelijkheid voor naleving van de certificeringsplicht bij beide partijen wordt neergelegd. De certificeringsplicht zal gaan gelden voor alle ondernemingen die zich in Nederland bezighouden met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in de zin van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (WAADI). Dit betreft dus niet alleen de pure uitzendbureaus, maar ook ondernemingen die in beperkte mate arbeidskrachten ter beschikking stellen en/of dit niet bedrijfsmatig doen, alsmede in het buitenland gevestigde uitleners. De werkingssfeer van het nieuwe stelsel is dus behoorlijk ruim. Het kabinet kiest hier bewust voor om zodoende uitwijken naar andere uitleenconstructies zoveel mogelijk te voorkomen en de controle op naleving van de certificeringsplicht te bevorderen.

Voor het normenkader van het nieuwe certificaat vormen de eisen van het SNA-keurmerk en de norm NEN 4400-1 het uitgangspunt. Het kader zal nog worden aangevuld met een aantal extra verplichtingen. Het kabinet denkt bij deze aanvullende verplichtingen in ieder geval aan het volgende:

- verklaring omtrent het gedrag (VOG);
- bankgarantie;
- betaling van het juiste loon op grond van het loonverhoudingsvoorschrift;
- alleen aanbieden van gecertificeerde huisvesting ofwel SNF (indien aan de orde bij arbeidsmigranten);
- doorgeleiden van informatie over de veiligheid op de werkplek;
- controle op een juiste pensioenaansluiting.

Loonverhoudingsvoorschrift

Op grond van deze verplichting heeft een ter beschikking gestelde arbeidskracht recht op dezelfde primaire arbeidsvoorwaarden als werknemers in vergelijkbare functies bij de inlener. Het gaat er dan om dat de uitlener voldoende informatie met betrekking tot de toepasselijke arbeidsvoorwaarden uitvraagt bij de inlener en deze arbeidsvoorwaarden ook toepast.

In aanvulling op de huidige SNA-norm wil het kabinet dat de inspectie-instelling ook nadere informatie bij de inlener kan uitvragen over de wijze waarop gewerkt wordt, waarbij de inlener verplicht wordt om daaraan medewerking te verlenen. Deze 'waarneming ter plaatse' zal nog nader in het normenkader uitgewerkt moeten worden ten behoeve van de praktische uitvoerbaarheid voor de inspectie-instellingen.



Het reguleren van de arbeidsmarkt in relatie tot flexibel werken blijft een lastig dossier

Bankgarantie

Om te borgen dat 'vluchtig ondernemerschap' (zoals het kabinet dat noemt) geen toegang heeft tot het certificeringssysteem, wordt een bankgarantie verlangd van de aanvrager van een certificaat. Voor de hoogte van deze bankgarantie denkt het kabinet aan een bedrag van in beginsel 100.000 euro, waarbij voor startende ondernemingen voor de eerste zes maanden een lager bedrag van 50.000 euro zou moeten gelden (na zes maanden te verhogen naar 100.000 euro).

Het certificaat en de bijbehorende bankgarantie kennen een looptijd van 48 maanden. Het certificaat kan na afloop van de looptijd verlengd worden, waarbij de bankgarantie vanaf dat moment kan komen te vervallen, indien de uitlenende onderneming in de eerdere looptijd het certificaat heeft behouden en in deze periode ook daadwerkelijk arbeidskrachten heeft uitgeleend. Uitleners die ten tijde van de inwerkingtreding van het nieuwe certificeringssysteem (1 januari 2025) ten minste vier jaar arbeidskrachten ter beschikking hebben gesteld, worden op grond van een overgangsregeling vrijgesteld van de verplichting voor een bankgarantie.

Een aandachtspunt – terecht door de vakbeweging gesignaleerd – is het voorkomen van ontwijkingsconstructies, zoals het verhandelen van besloten vennootschappen waarvoor de verplichting tot bankgarantie is vervallen.

Startende ondernemingen

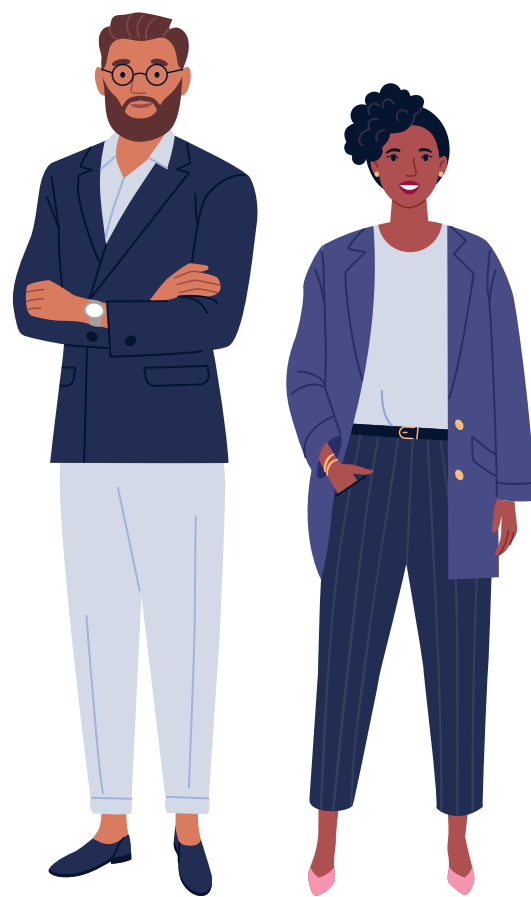
Voor startende uitleenondernemingen signaleert het kabinet het probleem dat niet direct aan (alle) eisen van het normenkader kan worden voldaan, bijvoorbeeld omdat er nog geen eenduidige controle op de verloning kan plaatsvinden. Daarom wordt voor deze situaties een voorlopig certificaat geïntroduceerd. Dit geldt dan voor maximaal zes maanden, waarna de uitlener een volwaardig certificaat moet aanvragen. Welke voorwaarden wel zouden moeten gelden voor het toekennen van het voorlopige certificaat, zal nog verder worden uitgewerkt bij de vaststelling van het normenkader.

ORGANISATIE CERTIFICERING

De certificaten zullen worden uitgegeven door een nog nieuw op te richten organisatie die in de loop van 2024 operationeel moet zijn. Deze certificerende instelling zal de private inspectie-instellingen aanwijzen die de periodieke controles moeten gaan uitvoeren en hier toezicht op gaan houden. De certificerende instelling zal als zelfstandig bestuursorgaan niet vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van SZW en dus zelfstandig verantwoordelijk zijn voor het toekennen van certificaten, alsmede voor het schorsen of intrekken hiervan.

De exacte invulling van termijnen voor de periodieke controles en schorsingen, en het herstel van afwijkingen, moet nog nader worden bepaald. Logischerwijs wordt zoveel mogelijk bij het bestaande systeem van de norm NEN 4400-1 aangesloten, maar dit is nog niet bekend. Met betrekking tot een besluit tot intrekking van het certificaat geeft het kabinet aan dat een dergelijk besluit pas in werking treedt uiterlijk vier weken na bekendmaking van het besluit. Voor inleners zal hiertoe een notificatiesysteem worden opgezet dat verbonden is met het openbare certificeringsregister.

Om voorts te stimuleren dat uitzendbureaus zo snel mogelijk (liefst vóór 1 januari 2025) gecertificeerd kunnen worden, zal worden ingestoken dat men vóór 1 augustus 2024 het certificaat aanvraagt. Daarvoor zal men als uitzendbureau wel moeten voldoen aan de voorwaarden voor het certificaat. Om de bevorderen dat uitleners zo snel mogelijk ook het certificaat aanvragen, zal gelden dat indien een onderneming het nieuwe certificaat heeft aan-



gevraagd vóór 1 augustus 2024, deze ook na 1 januari 2025 gewoon kan blijven uitleenen indien de certificerende instelling nog geen besluit tot het verstrekken van het certificaat heeft genomen.

Onduidelijk is nog of en hoe er een overgangsregeling zal komen voor uitleenondernemingen die eind 2024 al gecertificeerd zijn voor de norm NEN 4400-1. Vooralsnog lijkt het erop dat ook deze ondernemingen zich moeten aanmelden voor het nieuwe certificeringsstelsel.

De controle op de handhaving op de certificeringsplicht zal worden toegewezen aan de Nederlandse Arbeidsinspectie, waarbij opgetreden zal kunnen worden als uitleners zonder certificaat arbeidskrachten ter beschikking stellen, maar dus ook richting inleners als deze arbeidskrachten inlenen van niet-gecertificeerde uitleners. Ter voor-



bereiding op deze nieuwe taak zal de organisatie van de Nederlandse Arbeidsinspectie vanaf 2023 dan ook verder worden uitgebreid. De daadwerkelijke handhaving kan vervolgens pas plaatsvinden als uitzendbureaus ook in staat zijn om zich te laten certificeren.

Uitlenen zonder certificaat kan leiden tot het opleggen van een boete, en ook inleners die uitzendkrachten inlenen van niet-gecertificeerde uitleners kunnen een boete krijgen. De Nederlandse Arbeidsinspectie zal dus niet zelf gaan toetsen of een uitlener al dan niet voldoet aan de gestelde certificeringseisen, maar zal wel toezicht blijven houden op de naleving van de verschillende arbeidsrechtelijke wetten (zoals de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de Arbeidsomstandighedenwet).

TOT BESLUIT

Er is in de afgelopen jaren met enige regelmaat gesproken over de herinvoering van een vergunningsplicht voor uitzendbureaus om de flexmarkt te reorganiseren, met name om misstanden in relatie tot arbeidsmigranten te bestrijden. Met het wetsvoorstel voor de introductie van een certificeringsplicht voor alle ondernemingen die zich in Nederland bezighouden met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten maakt het kabinet nu grote stappen, waarbij de werksfeer zich niet alleen beperkt tot uitzendbureaus. Bijkomend oogmerk is een gelijk speelveld te creëren voor alle ondernemingen die (mede) werknemers ter beschikking stellen aan derden. Het wetsvoorstel ligt momenteel voor advies bij de Raad van State en zal vermoedelijk in de eerste

half van 2023 nog naar de Tweede Kamer worden toegezonden. Het wetsvoorstel voorziet erin dat het nieuwe certificeringsstelsel in werking treedt per 1 januari 2025. Gelet op het aanwezige draagvlak in de politiek en bij de sociale partners is het niet ondenkbaar dat deze termijn ook gehaald zal worden.

De komende periode zal de minister van SZW in overleg met de sociale partners het voor de verplichte certificering toepasselijke normenkader nader uitwerken, maar het kabinet gaat ervan uit dat dit de voortgang van de behandeling van het wetsvoorstel niet in de weg hoeft te staan.

In de loop van dit jaar (en ook daarna) zal meer duidelijk worden over de vorm en inhoud van de verplichte certificering. Dan kom ik er uiteraard weer op terug.