

## Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen.

### 1. Wat is de aanleiding?

De aanleiding voor het invoeren van een verplicht certificeringsstelsel voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, is gelegen in de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten in 2020 in het rapport '*Geen Tweederangsburgers*'.<sup>1</sup> Een van de aanbevelingen was het invoeren van een verplicht certificeringsstelsel. In het coalitieakkoord '*Omzien naar elkaar, vooruit kijken naar de toekomst*' staat dat de aanbevelingen van het Aanjaagteam zullen worden uitgevoerd.

Hoewel de directe aanleiding van het stelsel ligt in problematiek die zich voordoet bij arbeidsmigranten, raakt de problematiek een veel bredere groep werknemers. De Arbeidsinspectie heeft in de programmarapportage uitzend 2016-2019 de uitkomsten van de inspecties inzichtelijk gemaakt.<sup>2</sup> De uitkomsten laten een niet rooskleurig beeld zien. Het Aanjaagteam heeft geconstateerd dat er een groep werkgevers is die goed en netjes met arbeidsmigranten omgaat. Daarmee vervult het ter beschikking stellen van arbeidskrachten een waardevolle rol op de arbeidsmarkt. Naast deze grote groep bonafide partijen staat echter een groep die de randen van de regelgeving opzoekt of de grenzen over gaat, waardoor deze groep tegen lagere kosten kan opereren. Dit gaat niet alleen ten koste van de arbeidskrachten, maar leidt tot een ongelijk speelveld, wat ertoe kan leiden dat de concurrentiepositie van bonafide uitleners wordt ondermijnd.

### 2. Wie zijn betrokken?

Werknemers (uitzendkrachten), werkgevers (uitleners: degene die de arbeidskracht aan een ander uitleent en inleners: degene aan wie de arbeidskracht wordt uitgeleend), sociale partners, Nederlandse Arbeidsinspectie, Belastingdienst

### 3. Wat is het probleem?

Ter beschikking gestelde arbeidskrachten zijn – ondanks eerder genomen maatregelen – nog steeds de dupe van uitleners die zich niet, of niet voldoende, aan de regels houden. Hierbij gaat het vaak om arbeidskrachten die minder betaald krijgen dan waar ze recht op hebben, die in onveilige omstandigheden moeten werken, die onder slechte omstandigheden gehuisvest worden, enzovoort. Het betreft onder andere – maar niet uitsluitend – arbeidsmigranten.<sup>3</sup>

Het wetsvoorstel beoogt een gelijk speelveld te realiseren op de uitleenmarkt waarbij uitleners die op het gebied van arbeidsrechtelijke, administratieve en fiscale verplichtingen en sociale zekerheidsverplichtingen zich niet als een goed werkgever opstellen van de markt worden geweerd. Uitleners die hun arbeidskrachten op deze gebieden benadelen kunnen hun inleners een lagere prijs bieden dan concurrenten die zich wel aan de regels houden. De mogelijkheden voor deze vorm van concurrentievervalsing worden versterkt door de hoge mate van vluchtigheid binnen de sector, waarbij malafide partijen het oprichten en opheffen van rechtspersonen inzetten voor financieel/fiscaal gewin. Bonafide uitleners worden zodoende de dupe van uitleners die zich

<sup>1</sup> Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan* (30 oktober 2020). Kamerstukken II 2020/21, 29861, nr. 53, bijlage nr. 953505.

<sup>2</sup> Programmarapportage uitzendbureaus 2016-2019 Nederlandse Arbeidsinspectie.

<sup>3</sup> Uit het onderzoek over de positie van uitzendwerknemers van SEO uit februari 2020 blijkt dat uitzendwerknemers vaker een migratieachtergrond hebben dan werknemers met andere contractvormen. Vooral het aandeel uitzendwerknemers met een westerse migratieachtergrond is relatief groot. Dat zijn vooral uitzendwerknemers uit Midden- en Oost-Europa.

niet aan de regels houden. Door deze race to the bottom kunnen bonafide uitleenbureaus arbeidskrachten niet meer tegen een marktconform tarief aanbieden waardoor ze de keuze hebben om ook malafide te gaan opereren of te stoppen als uitleenbureau. Ook inleners hebben, in sommige gevallen, al dan niet bewust, een rol in de instandhouding van malafide praktijken. Het wetsvoorstel neemt maatregelen om ook de inlener deze verantwoordelijkheid te laten dragen en hiermee bij te dragen aan de bestrijding van malafide praktijken. De malafide praktijken hebben daardoor een negatief effect op de gehele arbeidsmarkt.

#### 4. Wat is het doel?

Het doel van het stelsel van verplichte certificering is:

1. beter beschermen van de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten (en in het bijzonder die van arbeidsmigranten);
2. waarborgen van een gelijk speelveld voor inleners en uitleners.

#### 5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

In het verplichte certificeringsstelsel worden de waardevolle elementen van zelfregulering met een publiek-private samenwerking, gecombineerd met waardevolle elementen van een vergunningsstelsel, zoals een toetredingsmechanisme tot de markt.

Het huidige private certificaat is een uitvloeisel van de zelfregulering van de uitzendmarkt. Er is al meermalen (o.a. in 2014 en 2019) geconcludeerd dat de zelfregulering van de markt – als een op zichzelf staand instrument - niet voldoende effectief is geweest om de problematiek in de sector aan te pakken.<sup>4</sup> Desondanks heeft de zelfregulering de uitzendbranche veel gebracht en vervult het vrijwillige certificeringsstelsel een waardevolle rol in het stimuleren van ondernemingen om wet- en regelgeving na te leven. Het vrijwillige certificaat is een product van de markt, dit heeft geleid tot publiek-private gesprekken over de werking en inhoud. Met de invoering van het verplichte certificeringsstelsel worden de waardevolle elementen van de zelfregulering, waaronder publiek-private samenwerking, vastgehouden, onder meer zodat de partijen in de sector nauw betrokken blijven bij de certificeringsplicht.

Naast de meerwaarde van het voortbouwen op een bestaand stelsel, is de regering ook van mening dat het instrument certificering goed past bij de doelen van het nieuwe stelsel. Certificering, een vorm van conformiteitsbeoordeling, is bij uitstek geschikt om in aanvulling op de publieke handhaving, periodiek te waarborgen dat wet- en regelgeving wordt nageleefd.<sup>5</sup> Het werken met een normenkader en een certificeringsschema, ondersteund door accreditatie van inspectie-instellingen door de Raad voor Accreditatie (RvA), biedt daarvoor een goede basis.

De huidige zelfregulering heeft tegelijkertijd een aantal substantiële tekortkomingen. De vrijwillige aansluiting bij het SNA-certificaat maakt dat niet transparant is welke onderneming aan terbeschikkingstelling van arbeidskrachten doet. Dit maakt controle op de markt lastig. Daarnaast kunnen werknemersorganisaties zich niet vinden in dit keurmerk.<sup>6</sup> Ook is het certificaat in 2014 niet voldoende onderscheidend gebleken en komen overtredingen van wet- en regelgeving ook bij vrijwillig gecertificeerde ondernemingen nog te veel voor.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2013/14, 17050, nr. 473, *Kamerstukken II 2019/20*, 29861, nr. 48.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2015/16, 29 304 nr. 6. Zie ook Verordening (EU) 765/2008, die het Europeesrechtelijke kader voor conformiteitsbeoordeling en accreditatie bevat.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2015/16, 17050, nr. 529.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2013/14, 17050, nr. 473.

De bescherming van de positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten en het waarborgen van een gelijk speelveld zijn taken van de overheid. Deze doelen worden nu onvoldoende gerealiseerd door de zelfregulering van de uitzendbranche. Om deze reden is de regering van mening dat overheidsinterventie nodig is.

#### 6. Wat is het beste instrument?

Om de gestelde doelen te bereiken is wetgeving nodig. Enkel met wetgeving is het mogelijk om een verplicht certificeringsstelsel in te stellen voor ondernemingen die aan terbeschikkingstelling van arbeidskrachten doen.

De regering is, in navolging van het advies van het Aanjaagteam, van opvatting dat een certificeringsplicht het meest geschikte instrument is om de problematiek in de uitzendsector effectief aan te pakken.

#### 7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor in- en uitleners, voor werkenden in deze branche en voor de arbeidsmarkt als geheel.

Het wordt voor uitleners verboden om arbeidskrachten ter beschikking te stellen zonder een certificaat. Om in aanmerking te komen voor het certificaat moeten uitleners aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moet onder meer worden aangetoond dat zij enkele bestaande arbeidswetten naleven, moeten zij een verklaring omtrent het gedrag overleggen en financiële zekerheid stellen in de vorm van een bankgarantie. Zie voor een toelichting paragraaf 4.2 van de Memorie van Toelichting. Met het wetsvoorstel wordt structureel gevraagd van uitleners om het certificaat te behouden zolang zij arbeidskrachten ter beschikking te stellen. Dit betekent dat uitleners moeten meewerken aan (periodieke) controles en een deugdelijke administratie moeten bijhouden ten aanzien van het ter beschikkingstellen van arbeidskrachten.

Inleners mogen geen arbeidskrachten inlenen van uitleners die niet over een certificaat beschikken. Doen zij dat wel, dan kunnen zij daarvoor worden beboet. De uitlener die zich niet aan de normen van het certificeringsstelsel houdt, kan zijn certificaat immers verliezen, waardoor deze geen arbeidskrachten meer ter beschikking mag stellen. Inleners kunnen onzekerheid en verstoring van werkzaamheden ervaren als zij in zee zijn gegaan met een uitlener die gedurende de opdracht zijn certificaat verliest.

Deze maatregel zal slechte behandeling van arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld tegengaan, waaronder de schrijnende situaties bij arbeidsmigranten. Deze maatregel stimuleert het naleven van wet- en regelgeving met betrekking tot onder andere arbeidsvoorwaarden, veiligheid en huisvesting. Dit heeft ook een verbetering van de (rechts)positie van de arbeidskracht die ter beschikking wordt gesteld tot gevolg.

De arbeidskracht die ter beschikking wordt gesteld, kan wel onzekerheid ervaren over het behoud van werk als de uitlener bij wie hij in dienst is zijn certificaat verliest of als de inlener consequenties wordt opgelegd omdat hij/zij in zee is gegaan met een niet-gecertificeerde uitlener. Ook is het mogelijk dat arbeidskrachten vaker direct in dienst genomen worden. Bij het direct in dienst nemen kan het overigens om andere arbeidskrachten gaan dan de voormalige arbeidskracht die ter beschikking werd gesteld. Het verliezen van het certificaat doet niets af aan de werkgeversverplichtingen van de uitlener richting zijn werknemers; op werknemers is dus de reguliere bescherming van het arbeidsrecht van toepassing zoals onder andere de regels over opvolgend werkgeverschap en payrollings.