

Vergaderjaar 2018–2019

17 050

Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 575

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 maart 2019

Bij brief van 26 juni 2017¹ heeft mijn ambtsvoorganger u geïnformeerd over de stand van zaken van een aantal verbetermaatregelen van de arbeidsrechtelijke aspecten van het keurmerk van de Stichting Normering Arbeid (hierna: het SNA-keurmerk). Daarbij werd geconstateerd dat het nog te vroeg was om het effect van de op 19 september 2016 afgesproken verbetermaatregelen vast te stellen.

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, nader over de stand van zaken van het SNA-keurmerk.

Het SNA-keurmerk

De Stichting Normering Arbeid is in 2007 gestart met het SNA-keurmerk. Het keurmerk is ontwikkeld voor de uitzendsector en aannemers van werk om de risico's voor inleners en opdrachtgevers te beperken.

Het aantal gecertificeerde ondernemingen neemt nog steeds toe. In 2017 waren 4500 ondernemingen gecertificeerd. Eind 2018 is het aantal gecertificeerde ondernemingen gestegen naar 4663. Dit betreft zowel Nederlandse ondernemingen als buitenlandse ondernemingen. Eind 2018 gaat het om 151 buitenlandse ondernemingen. Dit is een stijging van drie ondernemingen ten opzichte van 2017. Het gaat met name om ondernemingen in Portugal, Polen, Litouwen, Groot-Brittannië en Duitsland. De private controles ter plaatse bij de buitenlandse ondernemingen verdienen mede vanwege de complexiteit ervan extra aandacht.

Gecertificeerde ondernemingen worden in de regel twee keer per jaar gecontroleerd voor het keurmerk. Er is een publiek-private informatie-uitwisseling tussen de SNA, de Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten (SNCU), de Inspectie SZW en de Belastingdienst. Dit versterkt de

¹ Kamerstuk 17 050, nr. 537.

informatiepositie van deze partijen en draagt bij aan de overheidshandhaving. Signalen van de Belastingdienst, de Inspectie SZW en de SNCU kunnen voor de SNA aanleiding zijn om tussentijdse inspecties uit te voeren. Geconstateerde overtredingen (afwijkingen van de NEN-norm) leiden afhankelijk van de zwaarte tot intrekking van het certificaat of tot een herstelverplichting. Een dergelijk zware maatregel is gepast, omdat het keurmerk voor een opdrachtgever belangrijke voordelen met zich brengt, zoals beperking van risico's in het kader van inleners- en ketenaansprakelijkheid en zelfs onder voorwaarden een vrijwaring voor de fiscale inlenersaansprakelijkheid als gebruik wordt gemaakt van een uitzendonderneming die het SNA-keurmerk heeft.

In 2018 hebben 9557 inspecties door de geaccrediteerde inspectie-instellingen plaatsgevonden. Hierbij zijn 14.055 afwijkingen van de norm geconstateerd. Een onderneming die het keurmerk wil behouden, wordt in de gelegenheid gesteld om de afwijking(en) te herstellen. Het keurmerk stimuleert hiermee de naleving van wet- en regelgeving en zorgt voor verbetering van de kwaliteit van de administraties. Per jaar verliezen gemiddeld 500 ondernemingen het keurmerk. Dit is het zelfreinigend vermogen van het keurmerk. Deze ondernemingen worden ook gemeld aan de Inspectie SZW en de Belastingdienst.² In de brief van 26 juni 2017 zijn de belangrijkste redenen gegeven waarom bedrijven het keurmerk verliezen.

Verdere versterking van het keurmerk blijft nodig. Door SNA, SNCU, Inspectie SZW en Belastingdienst wordt ook structureel geïnvesteerd in verbetering van de publiek-private samenwerking. De Inspectie SZW en de Belastingdienst constateren nog altijd niet alleen bij niet-gecertificeerde, maar ook bij gecertificeerde ondernemingen overtredingen van wet- en regelgeving. Daarbij neemt het aantal overtredingen bij gecertificeerde ondernemingen wel af.

De werknemersorganisaties maken sinds begin 2016 geen deel meer uit van het bestuur van de SNA. De werknemersorganisaties waren van mening dat de verbeteringen niet snel genoeg gerealiseerd werden en dat werknemers in bepaalde situaties niet krijgen waar ze recht op hebben. Vooral bij contracting en bemiddeling van zzp'ers zou volgens de werknemersorganisaties, hoewel op papier sprake was van aanneming van werk of bemiddeling van zzp'ers, feitelijk sprake zijn van uitzenden. In die gevallen wordt volgens de werknemersorganisaties ten onrechte de cao voor uitzendkrachten niet toegepast. Werknemersorganisaties willen graag een keurmerk alleen voor het pure uitzenden.

Tussen de SNA en de werknemersorganisaties zijn er op dit moment vooral op uitvoerend niveau contacten. Ik heb beide partijen verzocht met elkaar in gesprek te blijven. De input en signalen uit deze gesprekken kunnen worden meegenomen om het keurmerk en de private inspecties die in dat kader worden verricht te blijven verbeteren.

De ontwikkelingen in het SNA-keurmerk

In de afgelopen jaren is in gezamenlijkheid uitvoering gegeven aan een groot pakket van maatregelen³ en is het SNA-keurmerk en de publiek-private samenwerking versterkt. In de brief van 26 juni 2017 zijn enkele actiepunten opgenomen. Ik zal in deze brief alleen ingaan op de nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van het cao-loon, gericht toezicht op verschillende vormen van dienstverlening en de onafhankelijkheid van de

² www.normeringarbeid.nl/nieuws/jaarverslag-2017

³ Kamerstuk 17 050, nr. 529; Kamerstuk 29 544, nr. 641; Kamerstuk 17 050, nr. 473.

geaccrediteerde inspectie-instellingen. De waarnemingen ter plaatse en de samenwerking tussen SNA en SNCU zijn opgepakt en ingeregeld. Bij SNA en SNCU blijft hier ook aandacht voor. Een nieuwe ontwikkeling is een gezamenlijk traject met publieke en private organisaties in de uitzendsector om malafide bestuurders/vluchtig ondernemerschap beter aan te pakken. Hier zijn door afzonderlijke partijen al stappen gezet. De meerwaarde zit ook hier in de samenwerking.

Cao-loon

In 2014 zijn verschillende cao-elementen opgenomen in de norm. Zo wordt onder meer beoordeeld of er een procedure is vastgesteld en ingevoerd en wordt onderhouden om de relevante cao-lonen toe te passen. Het toevoegen van de cao-elementen aan de norm heeft effect. In circa 14,4% van het aantal geconstateerde afwijkingen gaat het om afwijkingen op de cao-elementen (cijfers 2018). Ondernemingen die worden doorgehaald (het keurmerk verliezen) met een afwijking op een of meerdere cao-elementen worden gemeld aan de SNCU die deze verder in onderzoek kan nemen.

Het juist toepassen van de uitzendcao's blijft een belangrijk punt. Daarbij gaat het onder meer om het uurloon, de juiste inschaling en tijdige toepassing van de verhogingen van de inleen-cao. De SNCU is opgericht door cao-partijen en houdt toezicht op naleving van de cao's in de uitzendbranche. Jaarlijks wordt door de SNCU in ruim 350 nalevingsonderzoeken een loonsom van € 350 miljoen onderzocht en een herstel van € 16 miljoen gesommeerd.

Met de Inspectie SZW, de Belastingdienst en de SNA vindt regelmatig overleg plaats om de beschikbare kennis over misstanden zo goed mogelijk te delen.

Gericht toezicht op verschillende vormen van dienstverlening: modulaire opbouw norm

Een belangrijk actiepunt uit de brief van 26 juni 2017 waar ontwikkelingen op te melden zijn, is dat er gericht toezicht plaatsvindt op alle vormen van dienstverlening, mede om constructies om de uitzend-cao te ontduiken uit het keurmerk te weren. Zoals in de betreffende brief is aangegeven, loopt dit traject samen met een herziening van de NEN-normen. De NEN-normen (4400-1 en 4400-2) zijn inmiddels herzien.

De SNA is nu met een studie bezig of de normen meer modulair kunnen worden opgebouwd. Doel van een meer modulaire opbouw is dat er ruimte ontstaat om naast de basiseisen eisen te stellen die specifiek zijn gericht op bepaalde bedrijfsactiviteiten. Een modulaire opbouw geeft ook meer ruimte voor een specifieke risicoanalyse per module. Belangrijk is ook dat er meer transparantie geboden kan worden naar de markt door inzicht te geven op basis van welke module het keurmerk is afgegeven.

Bij de modulaire norm wordt naast een basismodule die voor alle ondernemingen geldt, invulling gegeven aan verschillende modules waarbij nu uitgegaan wordt van de modules uitzenden, aanneming van werk en zzp.

Om een besluit te nemen over het definitief omzetten van de huidige norm in een modulaire norm is in september jl. een pilot van start gegaan die zes maanden duurt en in maart/april 2019 wordt afgesloten.

Onafhankelijkheid inspectie-instellingen

De SNA heeft met de geaccrediteerde inspectie-instellingen die ondernemingen in het kader van het SNA-keurmerk inspecteren, afspraken gemaakt over het doorgeven van informatie als een bedrijf al in het voortraject door de inspectie-instelling wordt afgewezen. Dit kan immers een signaal zijn dat er iets aan de hand is. Op deze wijze kunnen mogelijke risicobedrijven vroegtijdig door de SNA worden gesignaleerd.

De SNA geeft aan dat de kwaliteit van de inspectie-instellingen continu door de SNA wordt gemonitord. Bij signalen uit het veld of partijen op de arbeidsmarkt dat er twijfels zijn over de kwaliteit van een inspectie-instelling wordt dit volgens de SNA direct door de SNA onderzocht na overleg met de melder, onder andere door eigen SNA-inspecteurs mee te laten gaan bij de inspecties.

Over de acties die zijn genomen en de resultaten daarvan wordt een terugkoppeling gegeven aan de melder. Hierover wordt ook mijn ministerie regelmatig op de hoogte gehouden. Als er vraagtekens zijn bij de kwaliteit van de inspecties, worden afwijkingen van de norm (waaronder de Wet Minimumloon en Minimumvakantiebijslag) mogelijk niet of onvoldoende geconstateerd, hetgeen afbreuk kan doen aan de kwaliteit van het keurmerk. Dit is vanzelfsprekend ongewenst.

Samenwerking bij de aanpak van malafide ondernemers/vluchtig ondernemerschap

In het kader van de versterking van de handhavingsketen is mede naar aanleiding van een verzoek van de SNA en de SNCU, samen met andere partijen in de uitzendbranche, de Belastingdienst, de Kamer van Koophandel, Inspectie SZW en het Ministerie van Financiën een project in gang gezet om malafide ondernemers beter aan te kunnen pakken, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheden.

De publieke en private instanties vermoeden namelijk dat een beperkt aantal malafide bestuurders verantwoordelijk is voor een groot aantal misstanden. Zodra een publieke of private instantie een bedrijf in onderzoek neemt, bijvoorbeeld vanwege onderbetaling, blijkt regelmatig dat het bedrijf failliet is gegaan. Het failliete bedrijf ontloopt als rechtspersoon een boete of strafrechtelijke vervolging, doordat er geen adressant is. Met zogenoemde katvangers kunnen dergelijke bedrijven ook voorkomen dat de «werkgever-eigenaar» of «direct leidinggevende» als natuurlijke rechtspersonen wordt aangepakt.

Hoewel er mogelijkheden bestaan om de groep malafide bestuurders aan te pakken, zoals het civielrechtelijk bestuursverbod, en er door partijen ook al de nodige acties zijn genomen om malafide bestuurders aan te pakken, lopen publieke en private instanties tegen grenzen aan bij die aanpak van malafide bestuurders.

Ik zal in het verdere traject ook zeker de werknemersorganisaties vragen om vanuit hun expertise aan te sluiten bij dit project.

Wat doet de overheid nog meer?

Deze brief heeft alleen betrekking op het SNA-keurmerk. Ik wil echter ook de bredere discussies die nu gevoerd worden met betrekking tot de uitzendbranche niet onvermeld laten.

Bij de behandeling van de *Wet arbeidsmarkt in balans* in uw Kamer op 31 januari 2019 (Handelingen II 2018/19, nr. 48, items 3 en 8) is door de

leden Van Weyenberg en Pieter Heerma een motie ingediend⁴ met betrekking tot onder meer constructies van sommige uitzendbureaus om uitzendkrachten in de eerste fase te houden zodat zij geen rechten opbouwen hetgeen een kostenvoordeel kan opleveren. Deze motie is door uw Kamer aangenomen. Het gevraagde onderzoek start dit jaar en wordt meegenomen in de evaluatie van artikel 1 Arbeidsmarkt van de SZW-begroting. Dit artikel wordt in 2020 geëvalueerd.

Tijdens het AO arbeidsmarkt van 13 februari 2019 (Kamerstuk 29 544, nr. 890) uitten de leden Pieter Heerma, Van Weyenberg, Van Dijk en Van Kent hun zorgen over *contracting*. Dit wordt meegenomen in de verkenning naar de verbetering van de naleving en mogelijke wetswijzigingen van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi). Daarbij wordt ook gekeken naar andere wettelijke mogelijkheden om ongewenste vormen van contracting aan te pakken. Een voortgangsbrief hierover volgt nog in de loop van deze maand. Daarnaast wordt zoals gezegd artikel 1 Arbeidsmarkt van de SZW-begroting geëvalueerd, waarbij het uitzendregime wordt meegenomen.

Ten aanzien van de *uitkeringsfraude* WW is het UWV in samenwerking met de brancheorganisaties in de uitzendsector, de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) en de Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU) een pilot gestart om intensiever te controleren op verwijtbare werkloosheid in de uitzendsector. In juni a.s. zal uw Kamer worden geïnformeerd over de resultaten van de pilot en de daaraan te verbinden conclusies.

In de brief van 22 november 2018⁵ is uw Kamer geïnformeerd over het *Implementatieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2018–2021*. Met de uitzendbranche, de ABU en de NBBU, is doorlopend overleg om de voortgang en opbrengsten van de zelfregulering van de uitzendbranche te volgen. Naar aanleiding van de gewijzigde motie van de leden Gijs van Dijk en Özütok⁶ over het aanscherpen van het SNA-keurmerk wordt in overleg met de SNA, de ABU en de NBBU gezien of en hoe arbeidsmarktdiscriminatie ook in het keurmerk een rol kan spelen in aanvulling op de aanpak van de ABU, de NBBU en de Inspectie SZW. Er wordt nu een wetsvoorstel voorbereid op basis waarvan de Inspectie SZW de mogelijkheid krijgt om discriminatie bij werving en selectie aan te pakken.

Er zijn *extra middelen* vrijgemaakt voor de handhavingsketen. In het regeerakkoord staat dat er, oplopend tot 2021, € 50 miljoen per jaar vrijgemaakt wordt voor de handhavingsketen van de Inspectie SZW, conform het Inspectie Control Framework. Ruim de helft van deze investering zal gaan naar de handhaving van «eerlijk werk», waaronder onderbetaling, uitbuiting en schijnconstructies.

De Inspectie SZW zet in op de aanpak van uitzendbureaus die zich bezighouden met allerlei malafide praktijken, soms met medeweten van inlenende bedrijven. Daarbij gaat het om de hele sector, dus gecertificeerde en niet-gecertificeerde bedrijven. De Inspectie SZW werkt daartoe samen met verschillende ministeries zoals het Ministerie van Justitie en Veiligheid, maar ook de Belastingdienst en gemeentes. Naast deze publieke partners wordt ook samengewerkt met de SNA en de SNCU. De publiek-private samenwerking met deze partijen draagt bij aan het gericht inzetten van de handhaving.

⁴ Kamerstuk 35 074, nr. 51.

⁵ Kamerstuk 29 544, nr. 874

⁶ Kamerstukken 29 544 en 30 950, nr. 830.

De Inspectie SZW informeert uitzendbureaus en hun inleners over de verplichtingen van de wet- en regelgeving. Belangrijk instrument is een «zelfinspectietool» die werkgevers helpt om hun organisatie door de ogen van de inspecteur te bekijken. De zelfinspectietool richt zich vooral op welwillende werkgevers met een kennisachterstand. In juli 2017 introduceerde de Inspectie SZW ook de checklist (<https://www.inspectie-checklist.nl/uitzendbureaus/>) voor inleners van uitzendbureaus, samen met de Belastingdienst en de uitzendsector.

Naast deze inzet is ook wetgeving nodig bij de aanpak van malafiditeit. De *Wet aanpak schijnconstructies (WAS)* beoogt een bijdrage te leveren aan het creëren van een gelijk speelveld op de arbeidsmarkt, het voorkomen van oneerlijke concurrentie tussen bedrijven, het versterken van de rechtspositie van werknemers en het waarborgen van een beloning voor werknemers, conform wet- en regelgeving, cao of afspraken bij individuele arbeidsovereenkomst. De WAS wordt periodiek gemonitord. De derde monitor is eind vorig jaar naar uw Kamer verstuurd. De WAS wordt in 2019 geëvalueerd.

In het kader van de aanpak van schijnconstructies heeft de Inspectie SZW in de periode van 1 januari 2014 tot 1 mei 2018 862 onderzoeken verricht. Het gaat hier om onderzoeken naar constructies waarbij sprake is van: een internationaal karakter, zoals internationale uitleenconstructies; nieuwe constructies samenhangend met een veranderende arbeidsmarkt; constructies die op relatief grote schaal worden toegepast waarbij sprake is van onderbetaling in een specifieke branche; een opstap voor allerlei vormen van fraude.

De onderzoeken zijn uitgevoerd in diverse sectoren, zoals de bouw, schoonmaak, horeca, detailhandel en de uitzendsector.

Het *programma Aanpak schijnconstructies en cao-naleving* ondersteunt ook sociale partners bij het toezicht op de naleving van cao-bepalingen. Op grond van de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van cao's (Wet Avv) kunnen sociale partners bij vermoeden van niet-naleving van de cao een verzoek tot onderzoek indienen bij de Inspectie SZW. Sociale partners blijven echter zelf verantwoordelijk voor de naleving van de cao's. Sociale partners kunnen indien zij daar aanleiding toe zien de bevindingen delen met de SNCU.

Tot slot

In de afgelopen jaren zijn door de sector veel inspanningen verricht om het SNA-keurmerk te versterken. Onder meer de intensievere publiek-private informatie-uitwisseling draagt bij aan een verbeterde informatiepositie bij alle betrokken partijen. De beschikbare handhavingscapaciteit kan hierdoor gericht worden ingezet. De aanpak van malafide ondernemers en vluchtig ondernemerschap kan dit nog versterken en eveneens bijdragen aan een sterk keurmerk.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees