

Bijlage 3: Verkenning meerwaarde vergunningplicht

1. Inleiding

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel registratieplicht uitzendbureaus in maart 2012 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op verzoek van de Tweede Kamer toegezegd de meerwaarde van een vergunningsplicht in kaart te brengen.¹

Achter deze toezegging ligt de vraag besloten welk stelsel het meest effectief is voor bestrijding van malafiditeit in de uitzendbranche. Deze vraag staat centraal in deze notitie en wordt beantwoord aan de hand van een aantal subvragen:

1. Wat zijn de problemen in de uitzendbranche?
2. Wat zijn de kenmerken van het bestaande instrumentarium om de uitzendbranche te reguleren?
3. Wat is de effectiviteit van het bestaande instrumentarium?
4. Welke mogelijke varianten zijn er voor een stelsel en wat zijn hiervan de belangrijkste voor- en nadelen?
5. Welke van deze varianten draagt het meest bij aan het oplossen van de problematiek in de uitzendbranche?

In de hierop volgende hoofdstukken worden deze vragen in deze volgorde behandeld. Voor de formulering van de verschillende varianten (vraag 5) is verder rekening gehouden met de historische ontwikkeling van het Nederlandse stelsel en stelsels in een aantal andere Europese lidstaten.

In deze notitie staat de vraag centraal welk stelsel bijdraagt aan een versterkte aanpak van malafiditeit in de uitzendbranche. De overige maatregelen in het kader van de Aanpak Malafide Uitzendbureaus (AMU) komen in deze notitie niet aan bod.

2. Problematiek in de uitzendbranche

Het bestaan van malafide uitzendbureaus en de bijbehorende problematiek is niet nieuw. Vanaf 1970 had Nederland een vergunningstelsel om de branche te reguleren. Deze werd met de invoering van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) in 1998 uiteindelijk afgeschaft. Het kabinet en het parlement waren van oordeel dat een vergunning niet voldoende effectief was om fraude en malafide praktijken in de uitzendbranche aan te pakken. Toch rees spoedig daarna de vraag of een volledig gedereguleerde markt voldoende waarborgen bood om malafiditeit in de uitzendbranche tegen te gaan. In 2004 deden de toenmalige staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën een voorstel om het vergunningstelsel opnieuw in te voeren. Dit voorstel vond niet genoeg steun. Uiteindelijk leidde de discussie in 2006 tot de introductie van het huidige systeem van zelfregulering.²

Ondanks de verschillende stelsels en maatregelen die in de afgelopen decennia zijn genomen, blijft malafiditeit in de uitzendbranche een hardnekkig probleem. De factoren die aan de hardnekkigheid bijdragen komen aan bod in paragraaf 2. Daarvoor geeft paragraaf 1 een kort beeld van de branche.

2.1 Beeld van de uitzendbranche

Bij de Kamer van Koophandel stonden op 1 juli 2012 circa 19.000 vestigingen van uitzendbureaus geregistreerd. De term uitzendondernemingen verwijst in deze notitie naar de definitie die de Waadi hanteert voor de registratieplicht. Dit betreft de SBI codes uitzendbureaus, uitleenbureaus,

¹ Tweede Kamer, Handelingen II 2011/12, 58, p. 6-38

² Zie bijlage 1 voor een uitgebreide toelichting van de historische ontwikkeling tot het huidige stelsel.

banenpools, dienstverlening voor de akker- en/of tuinbouw en payrollings.³ Het gemeenschappelijk element van al deze categorieën is dat de ondernemingen zich bezig houden met ter beschikkingstelling van arbeid. In 2011 waren er volgens een onderzoek in opdracht van de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) 734.000 personen werkzaam als uitzendkracht. De branche was verantwoordelijk voor 1.4 miljoen plaatsingen in dezelfde periode.⁴ Volgens een ander onderzoek in opdracht van de ABU uit 2009, komt uitzendwerk voor in veel economische sectoren. De meeste uitzendkrachten werden uitgezonden in de sectoren transport en logistiek, horeca, overheid, zorg en overige zakelijke dienstverlening.⁵

2.2 Malafiditeit in de branche

Een deel van de (geregistreerde) uitzendbureaus houdt zich bezig met malafide praktijken. De Inspectie SZW ziet dat deze nog steeds gebruik maken van allerlei constructies. Overtredingen die worden aangetroffen zijn ondermeer:

- buitensporig veel inhouden op het salaris (voor vervoer, huisvesting en boetes);
- illegaal tewerkstellen;
- valse werkgeversverklaringen afgeven t.b.v. gezinshereniging, ook in combinatie met schijnhuwelijken waarbij de partner vervolgens moet werken om gemaakte kosten terug te verdienen;
- uitkeringsfraude faciliteren door het tewerkstellen van uitkeringsgerechtigden onder het BSN van een ander;
- gefingeerde dienstverbanden mogelijk maken voor de opbouw van arbeidsverleden t.b.v. uitkeringsaanvragen of voor het verkrijgen van hypotheek;
- pseudo-zzp'ers faciliteren;
- werknemers slecht behandelen zodat er sprake is van slecht werkgeverschap en in extreme gevallen van arbeidsuitbuiting;
- onjuiste (loon)administratie voeren door een dubbele boekhouding te hanteren, als afscherming voor ontduiking van belastingen;
- het loon wel uitbetalen volgens de WML-normen⁶, maar het vakantiegeld niet uitbetalen en
- valse identiteitsbewijzen faciliteren om zodoende illegale tewerkstelling af te schermen.

De inschatting is dat een verschuiving plaatsvindt van illegale tewerkstelling naar andere malafide praktijken. Een verklaring hiervoor is de inwerkingtreding van het vrij verkeer van werknemers voor acht Europese lidstaten in 2007.⁷ Ook zijn er aanwijzingen dat arbeidsmigranten steeds beter op de hoogte zijn van hun rechten en plichten en van de Nederlandse arbeidsmarkt.

In 2011 heeft de Inspectie SZW de volgende risicosectoren benoemd⁸: schoonmaak, bouw, uitzendsector, land- en tuinbouw, auto(poets)bedrijven, horeca en detailhandel. Een groot deel van de ondernemingen waar overtredingen zijn geconstateerd, bevindt zich in Zuid-Holland, Noord-Holland, Noord-Brabant en Limburg. Voor deze gegevens geldt dat de data van de Inspectie uitsluitend gebaseerd zijn op door de Inspectie SZW uitgevoerde inspecties (risicogericht) en dus geen beeld geven van de branche als zodanig.

Deze verschijnselen zijn niet uniek voor de uitzendbranche maar kenmerkend. De sector kenmerkt zich door een combinatie van onderstaande factoren:

³ SBI code staat voor Standaard Bedrijfsindeling 2008 en wordt gebruikt door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) om bedrijven in te delen naar hoofdactiviteit.

⁴ De uitzendbranche in cijfers 2011, ABU, www.abu.nl

⁵ Instroomonderzoek feiten en cijfers over uitzendkrachten, Ecorys in opdracht van ABU, september 2009, www.abu.nl

⁶ Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML)

⁷ Sinds 2007 is het vrij verkeer van werknemers van toepassing op: Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije, en Tsjechië. Voor Bulgarije en Roemenië zal dit vanaf 2014 zijn.

⁸ sectoren of delen ervan waar een relatief grote kans op niet-naleving van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en/of de WML bestaat.

- Alle betrokkenen in de uitzendketen hebben vanuit economisch motief mogelijk **baat bij het ontduiken van regels**. Dit geldt voor de inleners om een lagere prijs te kunnen realiseren, maar ook voor werknemers die ook bij onderbetaling vaak nog meer verdienen dan in het land van herkomst.
- **De positie van werknemers is zwakker**. De malafiditeit vindt vooral plaats in arbeidsintensieve sectoren met relatief veel laaggeschoolde buitenlandse werknemers. Deze werknemers zijn bovendien vaak op meerdere manieren verbonden aan een werkgever. Zowel voor een baan, huis en in sommige gevallen identiteit bestaat een afhankelijkheidsrelatie. Dit verhoogt het risico op uitbuiting.
- Malafide constructies kenmerken zich door **complexe samenwerkingsverbanden**. Dit geldt in versterkte mate voor internationale constructies, waarbij bedrijven actief zijn in verschillende landen.
- Malafide constructies kenmerken zich door **vluchtigheid**. Zijn makkelijk op te richten en op te heffen. Deze vluchtigheid is ook kenmerkend voor de arbeidsrelaties. Werknemers werken voor korte duur bij een werkgever en keren daarna – in geval van grensoverschrijdende bemiddeling – weer terug naar land van herkomst.

Deze factoren dragen eraan bij dat malafiditeit in de uitzendbranche een hardnekkig probleem is. Een eenduidige oplossing is daarom lastig. Zolang er (internationale) prijsverschillen bestaan in arbeid zal het aantrekkelijk zijn om de regels te ontduiken. Deze factoren maken het ook lastig voor handhavers om vat te krijgen op malafide uitzenders en (buitenlandse) werknemer, dat invloed heeft op de pakkans. Om deze te vergroten moet een succesvolle aanpak, behalve op het uitzendbureau, daarom ook gericht zijn op de **inlener**. Deze is als eindgebruiker van de uitzenddiensten niet vluchtig. De inlener is vrijwel altijd gebonden aan locatie en kapitaal, waardoor deze makkelijker te vinden zijn voor de handhavers. Het moeilijker en onaantrekkelijker maken van zaken doen met een malafide uitzendbureau kan daarom bijdragen aan het terugdringen van het probleem.

Daarnaast blijft het van belang om malafide uitzenders aan te pakken met een sterke handhaving op de **naleving** van wet- en regelgeving. Hiervoor is het belangrijk dat de **transparantie** van de uitzendmarkt toeneemt. Hoe meer een bedrijf of sector zichtbaar is voor publieke of private handhaving, hoe moeilijker het wordt om regels te ontduiken.

3. Het huidige systeem: zelfregulering

Het huidige stelsel wordt gekenmerkt door een hoge mate van zelfregulering. De uitzendmarkt heeft een vrijwillig certificaat met daaraan gekoppeld een systeem van private controle. De overheid is daarnaast verantwoordelijk voor de naleving van wet- en regelgeving. Het doel van dit stelsel is te komen tot een situatie met maximale waarborgen dat uitzendbureaus wet- en regelgeving naleven, transparant handelen, eenvoudig controleerbaar zijn en op een maatschappelijk verantwoorde wijze ondernemen (huisvesting werknemers, arbeidsomstandigheden, e.a.). De belangrijkste elementen van dit stelsel worden behandeld in dit hoofdstuk: vrijwillige certificering (3.1), naleving van de uitzend-cao (3.2), lidmaatschap van brancheorganisaties (3.3), en de overheid (3.4).

3.1 Vrijwillige certificering

Sinds 2006 kunnen uitzendondernemingen een SNA-certificaat krijgen bij het voldoen aan de NEN 4400-1 norm of de NEN 4400-2 norm⁹. Het verschil tussen beide is dat NEN 4400-2 is gericht op buitenlandse ondernemingen die in Nederland actief zijn. Deelname aan het certificaat is in principe op vrijwillige basis. Leden van de ABU en NBBU verplichten zich tot deelname aan het certificaat.

⁹ NEN staat voor NEDerlandse Norm en is tevens de naam van het Nederlandse Normalisatie Instituut. NEN ontwikkelt normen op de thema's leven, bouwen, werken en energie. Daarnaast draagt het instituut bij aan de Nederlandse invulling van internationaal afgesproken ISO-normen. Alle normen hebben een uniek nummer. Die van de uitzendbranche zijn NEN-4400-1 en NEN-4400-2.

Belangrijkste onderdelen delen van de certificering zijn de norm zelf en de controle op de naleving de norm.

De norm bestaat uit een lijst van voorwaarden waaraan de onderneming moet voldoen. Deze voorwaarden zijn opgedeeld in twee categorieën. De eerste categorie bevat eisen aan de identificatie en de administratie van de onderneming. De tweede categorie bestaat uit administratieve eisen in de bedrijfsvoering. Voorbeelden hiervan zijn het aantonen van de identiteit van de werknemer, betaling van het wettelijk minimumloon en een urenadministratie.

Alle eisen van de NEN-norm komen voort uit nationale wetgeving. De gecertificeerde onderneming laat zich dus controleren op het naleven van wettelijke vereisten. Het certificaat ziet bijvoorbeeld niet toe op het naleven van cao-bepalingen. Dat is de taak van de SNCU.

De controle op naleving van de norm werkt als volgt: Bij aanmelding voor het certificaat wordt een onderneming opgenomen in een openbaar register. Dit wordt beheerd door de Stichting Normering Arbeid (SNA). Uitzendondernemingen kunnen vervolgens een inspectie aanvragen bij een commerciële inspectie-instelling die een overeenkomst heeft met de SNA en is goedgekeurd door de Raad van Accreditatie. De uitzendonderneming krijgt 6 maanden tijd om te voldoen aan de eisen van het certificaat. De inspectie-instelling doet daarvoor eerst een initiële audit. De inspectie-instelling controleert de administratie van de uitzendonderneming en niet de locatie waar de werknemers werkzaam zijn (bij de inlener). Dit geldt ook voor latere vervolgaudits. Wanneer de inspectie-instelling een positief oordeel geeft, plaatst de SNA de onderneming definitief in het register en verstrekt daarmee het SNA-certificaat.

De uitzendonderneming verplicht zich met deelname om zich in de regel iedere 6 maanden te laten controleren. De uitzendonderneming draagt zelf de kosten voor de controle en neemt in principe het initiatief hiervoor. De SNA kan echter op basis van signalen besluiten tot extra controles. De inspectie-instelling maakt bij controles onderscheid tussen een kleine fouten (minor non-conformiteit) en grote fouten (major non-conformiteit). Bij een kleine fout krijgt het gecontroleerde bedrijf de gelegenheid de situatie te veranderen bij een volgende (extra) inspectie. In het geval van een grote fout, wordt het bedrijf direct geschorst uit het register, en krijgt het bedrijf 30 dagen de tijd om alsnog aan de eis te voldoen. Wanneer de inspectie-instelling oordeelt dat het bedrijf ook na 30 dagen nog steeds niet aan de eis voldoet, wordt het bedrijf definitief uit het register verwijderd.

Het systeem van de naleving van de NEN-norm is gericht op verbetering. Certificaathouders mogen kleine fouten maken, maar deze fouten moeten wel rechtgezet worden.

3.2 Stichting Naleving CAO Uitzendkrachten (SNCU)

Op basis van meldingen van onder andere uitzendkrachten, uitzendbureaus, vakbonden en gemeenten doet de SNCU onderzoek naar de naleving van de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) voor uitzendkrachten. Deze cao bevat bepalingen over onder andere beloning, ziekte, procedures bij opeenvolgende werkgevers en de verhouding tussen uitzendkrachten en andere werknemers. Alle uitzendondernemingen zijn krachtens de cao verplicht om aan een dergelijk onderzoek medewerking te verlenen. Net als bij het certificaat is de SNCU gericht op verbetering. Bedrijven mogen fouten maken, zolang ze deze maar recht zetten. Werkt een bureau niet mee, dan moet het een schadevergoeding betalen en zal de SNCU vervolgens medewerking via de rechter afdwingen. Wanneer uit onderzoek blijkt dat de cao-bepalingen niet worden nageleefd dan krijgt het bedrijf de gelegenheid dit te herstellen. Doet het dit niet uit eigen beweging, dan zal het bureau een schadevergoeding moeten betalen. Als het naar oordeel van de SNCU niet snel genoeg of in voldoende mate herstelt, zal de SNCU dit alsnog afdwingen via de rechter. De schadevergoeding gebruikt de SNCU om de kosten van exploitatie te dekken. Op die manier betaalt de vervuiler de werkzaamheden die moeten worden verricht. Kosten die niet worden gedekt worden betaald door het sociaal fonds Stichting Fonds Uitzendbranche (SFU). Het vonnis wordt, inclusief de naam van het betreffende bedrijf, gepubliceerd op de website van de SNCU en eventueel bij de regionale media onder de aandacht gebracht. Naast handhaving geeft de SNCU voorlichting over de inhoud van de cao en aanpalende regelgeving.

In een beperkt aantal zaken is de tussenkomst van de rechter noodzakelijk. Het werk van de SNCU leidde in 2011 tot 28 vonnissen. In 2012 zijn tot op het moment van schrijven 8 vonnissen geveld. In 2011 stelde de SNCU op basis van haar eigen onderzoeken een bedrag vast van €6.450.799 dat ten onrechte niet was betaald aan uitzendkrachten.¹⁰

3.3 Lidmaatschap sectororganisatie

De twee grootste sectororganisaties zijn de ABU en de Nederlandse Bond voor Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU). In mei 2012 had de ABU 455 leden.¹¹ De NBBU heeft 800 leden. Samen vertegenwoordigen de verenigingen in termen van omzet een groot deel van de markt. De ABU cao is algemeen verbindend verklaard voor de uitzendsector. De leden van de NBBU zijn hiervoor uitgezonderd. De NBBU heeft een eigen cao. Beide verenigingen vragen van aspirant leden om aan te tonen dat ze voldoen aan de volwaarden van de cao. Daarnaast stellen beide verenigingen aansluiting bij de SNA en daarmee het behalen van een SNA-certificaat als voorwaarde voor lidmaatschap. De ABU heeft daarnaast nog een gedragscode voor goed werkgeverschap. De Vereniging van experts in Internationale Arbeidsbemiddeling (VIA) is een derde en kleine organisatie die zich richt op internationale arbeidsbemiddeling. De VIA heeft 16 leden en hanteert net als ABU en NBBU het SNA-certificaat en het voldoen aan normen van de uitzend-cao als voorwaarden voor lidmaatschap.

3.4 Overheid

De overheid controleert de naleving van wettelijke normen, zo ook in de uitzendbranche. Voor handhaving heeft de overheid een breed scala aan instrumenten beschikbaar om naleving van wettelijke normen te bevorderen. Zowel in het bestuursrecht als het strafrecht bieden mogelijkheden om niet naleven te sanctioneren. Voor de uitzendbranche zijn een aantal instanties relevant. De Inspectie SZW controleert naleving van de wetgeving op het terrein van arbeidsverhoudingen met zowel handhaving (bestuursrecht) als opsporing (strafrecht). Belangrijke wetten in dit verband zijn de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) en de Wet Minimumloon en minimumvakantietoeslag (WML). De Belastingdienst controleert de afdracht van premies en belastingen. Tot slot richt het Openbaar Ministerie zich op zaken op het domein van strafrecht. De rol van gemeenten is voornamelijk ligt vooral op het terrein van openbare orde en huisvesting.

4. Resultaten van zelfregulering

Het huidige stelsel van zelfregulering, ondersteund door publieke handhaving, moet bijdragen aan het vergroten van transparantie en moet het malafide uitzenders moeilijker maken om te opereren (zie hoofdstuk 2.2). Of dit het geval is wordt in deze notitie bekeken aan de hand van de reikwijdte van het certificaat (4.1) en of gecertificeerde uitzendbureaus minder fouten maken dan niet-gecertificeerde bureaus (4.2), gevolgd door een korte conclusie hierover in paragraaf 3.3. Daarnaast is voor deze analyse een kwalitatieve vergelijking gemaakt met stelsels in andere landen (bijlage 2). De conclusies hiervan zijn opgenomen in paragraaf 4.4.

4.1 Reikwijdte certificaat

Sinds de invoering van het SNA-certificaat is het aantal gecertificeerde ondernemingen meer dan verdubbeld. In april 2007 waren 1.023 ondernemingen gecertificeerd. Op 1 juli 2012 waren dit er 2.845.¹² Daarnaast wordt in een toenemend aantal branches en sectoren door de cao-partijen afgesproken om alleen in zee te gaan met SNA-gecertificeerde bedrijven. In 2010 was dit in 33 cao's vastgelegd.¹³

Deze cijfers tonen een duidelijke groei aan van de reikwijdte van het certificaat. Tegelijkertijd is een groot deel van uitzendbranche niet gecertificeerd. Niet bekend is om welk deel dit precies gaat. De vergelijking met het getal van 19.000 vestigingen van uitzendbureaus gaat maar deels op (zie

¹⁰ www.sncu.nl

¹¹ www.abu.nl

¹² www.normeringarbeid.nl

¹³ SZW rapport, Buitenlandse werknemers en gecertificeerde uitzendbureaus 2010, een onderzoek naar cao-afspraken over buitenlandse werknemers gecertificeerde uitzendbureaus, juni 2011.

paragraaf 2.1) Dit getal, gebaseerd op bestanden van de Kamer van Koophandel, betreft vestigingen. Het getal van 2.845 betreft ondernemingen. Hierdoor is vergelijking slechts in beperkte mate mogelijk. Wel bestaan er schattingen over het aandeel van de omzet van leden van brancheverenigingen (en zich daarmee committeren aan het SNA-certificaat). Deze lopen uiteen van 50% tot 70 á 80% van de totale omzet van de uitzendbranche.¹⁴ Ongeacht de werkelijke omvang, is een deel van de markt niet gecommiteerd aan het certificaat en de bijbehorende periodieke controles. Door het vrijwillige karakter van het certificaat zal dit ook nooit volledig worden. Dit beperkt de transparantie van de markt. Malafide uitzenders kunnen dus relatief onzichtbaar opereren.

Met de invoering van de wijziging van de Waadi met onder andere voor de registratieplicht voor de uitzendbranche is de verwachting dat de transparantie toeneemt, waarmee ook beter is te bepalen welk deel van de markt niet is gecertificeerd. De publieke handhaving krijgt zo een beter overzicht van de markt. Daarnaast wordt verwacht dat de introductie per 1 juli 2012 van de volledige vrijwaring fiscale inlenersaansprakelijkheid gekoppeld aan het certificaat een aanzuigende werking zal hebben. De effecten van beide maatregelen zijn op moment van schrijven nog niet bekend. Conclusie is echter dat op dit moment de reikwijdte van het certificaat nog verbeterd kan worden.

4.2 Bemoeilijken malafide praktijken

De regering steunde in 2006 de introductie van het SNA-certificaat maar zag wel als risico dat het certificaat gebruikt zou kunnen worden als dekmantel om zo de inleners, Belastingdienst en de (toenmalige) Arbeidsinspectie op het verkeerde been te zetten. Het certificaat zou zich in de praktijk moeten bewijzen door in staat te zijn "de rotte appels" uit de mand met certificaathouders te halen.¹⁵ De vraag is in hoeverre dit nu gebeurt.

In 2011 deden de inspectie-instellingen in totaal 5.395 inspecties bij NEN gecertificeerde bedrijven. Bij deze inspecties werden 6.016 onrechtmatigheden aangetroffen (non-conformiteiten). In hetzelfde jaar 336 werden bedrijven verwijderd uit het register. Verwijdering uit het register kan om verschillende redenen, zoals bedrijfsbeëindiging. Hoewel er geen exact cijfer beschikbaar is, gaat het volgens de SNA in de meeste gevallen om gedwongen verwijderingen.¹⁶

Cijfers van de Inspectie SZW uit 2010 laten zien dat het percentage gecontroleerde gecertificeerde intermediairs dat de WML heeft overtreden, iets lager is dan het percentage niet-gecertificeerde intermediairs, namelijk 21%, respectievelijk 23%. Daarbij dient wel een kanttekening gemaakt te worden over de omvang van de geïnspecteerde populatie (in totaal 86 uitzendbureaus). Daarnaast inspecteert de Inspectie op basis van risicoanalyse en niet op basis van een steekproef.

Het beeld van de Inspectie SZW wordt gedeeld door de SNCU. In de onderzoeken naar overtredingen van de uitzend-cao komt de SNCU ongeveer evenveel SNA-gecertificeerde uitzendbureaus tegen als niet gecertificeerde bureaus. Het lidmaatschap van brancheorganisaties ABU/NBBU lijkt in positieve zin wel verschil te maken. De SNCU krijgt minder meldingen over deze bedrijven binnen. Een belangrijke factor in deze is dat leden van deze brancheorganisaties, in tegenstelling tot andere uitzendbureaus, zich ook laten controleren op naleving van de uitzend-cao, dit bij toetreding als lidmaatschapsvoorwaarde en tijdens het lidmaatschap als voortgangscntrole. Zijn bedrijven in onderzoek bij de SNCU dan worden ze niet toegelaten als lid.

4.3 Verbetering van het certificaat

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat de **reikwijdte** van het certificaat verbeterd kan worden en dat het onderscheid tussen NEN-gecertificeerde bureaus en niet gecertificeerde bureaus niet heel groot is. Het **onderscheidend vermogen** van het certificaat kan dus verbeterd worden. De branche is ook bewust dat de werking van het certificaat niet onderscheidend genoeg is en werkt ook hard aan verbetering. De sector onderkent dit en heeft de handschoen opgepakt. Dit leidt tot

¹⁴ De Belastingdienst schat op basis van zijn gegevens in dat circa 50% van de omzet van uitzendondernemingen loopt via SNA-geregistreerde uitzendondernemingen. De SNCU schat 70% tot 80%.

¹⁵ Kamerstukken II 2005/06, 17050, nr. 326

¹⁶ Gehele paragraaf is op basis van gegevens van de SNA

aanscherping van de norm, het sneller moeten voldoen aan de eisen van het certificaat en tot intensivering van inspecties. De sector beziet daarnaast de mogelijkheid van een inspectie bij inlenende partijen (controles op de werkplek) en zal aanvullende eisen gaan stellen aan de geaccrediteerde inspectie-instellingen om de kwaliteit van de inspecties en de inspecteurs te verhogen.

4.4 Ervaringen in andere lidstaten

Ook in andere Europese lidstaten wordt de discussie gevoerd over hoe malafiditeit in de uitzendsector aangepakt moet worden (zie bijlage 2). Opvallend is dat lidstaten te maken hebben met vergelijkbare problemen als in Nederland, maar dat de gekozen oplossingsrichtingen verschillen. In het Verenigd Koninkrijk wordt de werking van een sectorspecifieke vergunningsstelsel afgebouwd. Dit geldt ook voor Vlaanderen (België) met tot voor kort uitgebreide vergunningsplicht voor zowel het ter beschikking stellen van arbeid en voor arbeidsbemiddeling. De vergunning voor arbeidsbemiddeling is afgeschaft omdat hiervoor alleen in Vlaanderen gevestigde bedrijven in aanmerking kwamen. Dit was in strijd met de Europese Dienstenrichtlijn (2006/123/EG) die de vrijheid van het verlenen van grensoverschrijdende dienstverlening regelt. Uitzendarbeid is uitgezonderd van deze richtlijn, met als gevolg dat lidstaten de vrijheid hebben om eigen stelsels van regulering dan wel certificering in te richten. In Duitsland wordt eveneens het systeem versoepeld maar door met een uitbreiding van het vergunningstelsel naar arbeidsbemiddeling. Private arbeidsbemiddelaars kunnen vanaf 2013 op basis van een vergunning opereren en hoeven dan niet langer voor iedere bemiddeling een bemiddelingscontract (tussen bemiddelaar en inlener) te overleggen.

5. Varianten voor een stelsel voor de uitzendbranche

5.1 Beschrijving van de varianten

In de voorgaande hoofdstukken is vastgesteld dat malafiditeit in de uitzendbranche een hardnekkig probleem is. Voor het huidige stelsel van zelfregulering kende Nederland tot 1998 een vergunning en daarna een periode, tot 2006, zonder regulering. Ook in andere lidstaten zijn de stelsels aan verandering onderhevig, hetgeen illustreert dat het perfecte systeem niet lijkt te bestaan. Wel is duidelijk dat het huidige stelsel van zelfregulering nog verbeterd kan worden. In dit hoofdstuk komen vijf varianten van stelsels aan bod voor de aanpak van malafiditeit in de uitzendbranche. Deze variëren van het huidige systeem van zelfregulering tot aan een vergunningplicht. De varianten worden beschreven op hoofdlijnen en zijn nog geen uitgewerkte voorstellen. Voor alle varianten geldt dat ze geen afbreuk doen aan generieke wet- en regelgeving die al geldt voor ondernemers.

1. Huidige systeem van zelfregulering en publieke instrumenten

Dit scenario betreft het huidige vrijwillige certificeringssysteem gecombineerd met publieke wet- en regelgeving en toezicht. Dit is uitgebreid aan bod gekomen in de voorgaande hoofdstukken. De belangrijkste kenmerken zijn als volgt:

- De sector heeft de NEN-norm met daaraan gekoppeld een register en controle op naleving.
- Verplichte registratie als uitzender bij de KvK. Boetes voor niet-geregistreerde uitzendbureaus en hun afnemers (vanaf 1 juli 2012).
- Prikkels voor inleners door vrijwaring bij inlenen via een SNA-gecertificeerd uitzendbureau: volledige fiscale vrijwaring van de inlenersaansprakelijkheid (sinds 1 juli 2012) en vrijwaring van de inlenersaansprakelijkheid voor de WML (sinds 2010).

2. Verplichte certificering met de mogelijkheid tot uitsluiting

In beginsel blijft het stelsel het zelfde, maar met een belangrijk verschil. Certificering conform de huidige NEN-normen wordt wettelijk verplicht gesteld. Dit kan ofwel door een verplichting voor de uitzenders ofwel door inleners te verplichten zaken te doen met een gecertificeerd bureau. Het effect is hetzelfde. De belangrijkste kenmerken zijn als volgt:

- Certificaat wordt effectief voor iedereen verplicht. Niet voldoen kan leiden tot boetes of uitsluiting van certificaat (en daarmee van de markt).
- Boetes voor inleners die hun diensten afnemen van uitzendbureaus zonder vergunning.
- Prikkels voor inleners door vrijwaring bij inlenen via een SNA-gecertificeerd uitzendbureau: volledige fiscale vrijwaring van de inlenersaansprakelijkheid (sinds 1 juli 2012) en vrijwaring van de inlenersaansprakelijkheid voor de WML (sinds 2010).
- Naleving door gecertificeerde instellingen, ondersteund door overheid.
- Herziening van de gehanteerde NEN-normen bij gebleken tekortkomingen.
- De lasten voor de branche als geheel stijgen, omdat alle uitzenders zich moeten laten certificeren
- Vanwege de wettelijke verplichting, verplicht de overheid zich tot een grotere betrokkenheid in de vormgeving van het stelsel. De lasten voor de overheid blijven beperkt.

3. Registratie als vergunning zonder voorwaarden

Deze variant is vrijwel geheel gelijk aan variant 1 (huidige systeem) met één verschil. Iedere organisatie die zich registreert als uitzendbureau krijgt een vergunning. De belangrijkste kenmerken zijn als volgt:

- Registratie als een uitzendbureau betekent tevens een vergunning. Geen aanvullende eisen.
- Vergunning is van beperkte duur en moet verlengd worden.
- Mogelijkheid om vergunning te ontnemen. Mogelijke koppeling met de fraudewet en wet BIBOB als uiterste middel¹⁷.
- Draagvlak voor SNA-certificaat als privaat initiatief valt weg.
- Boetes voor inleners die hun diensten afnemen van uitzendbureaus zonder vergunning.
- Vraagt een grotere inspanning van de overheid bij het verlenen van de vergunning en de handhaving ervan. Uitgaven hiervoor kunnen gedekt worden door kostendekkende leges voor de vergunningen te heffen.

4. Vergunningstelsel met drempels voor toetreding

Deze variant stelt een aantal voorwaarden voor toetreders tot uitzendbranche. De belangrijkste kenmerken zijn als volgt:

- Aanvrager moet een waarborgsom van X euro storten op een g-rekening. De fiscus kan hierop verhalen als blijkt dat te weinig belasting of premie wordt afgedragen.
- Toetsing op integriteit van de vergunninghouder of aanvrager op basis van diploma's, ondernemingsplan, strafblad, VOG, eerdere vergunningaanvragen, jaarstukken, accountantsverklaring, verklaring kredietverlener. Koppeling aan de Wet BIBOB als uiterste middel.
- Vergunningenadministratie en toegang daartoe worden verantwoordelijkheid van de overheid. Niet voldoen kan leiden tot boetes of uitsluiting van terbeschikkingstelling van arbeid.
- Draagvlak voor SNA-certificaat als privaat initiatief valt weg.
- Boetes voor inleners die hun diensten afnemen van uitzendbureaus zonder vergunning.
- Vraagt een grotere inspanning van de overheid bij het verlenen van de vergunning en de handhaving ervan. Uitgaven hiervoor kunnen gedekt worden door kostendekkende leges voor de vergunningen te heffen. De kosten en administratieve lasten voor de sector nemen toe.

5. Verzwaarde voorwaarden voor risicosectoren

Deze variant is een variatie op de varianten 2 tot en met 4. De respectievelijke maatregelen blijven beperkt tot een aantal (nader vast te stellen) risicosectoren. Mogelijkheden worden hiervoor

¹⁷ De wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB) uit 2003 stelt bestuursorganen in staat om bij vermoedens van fraude bij een vergunning- of subsidieaanvraag of een overheidsopdracht een onderzoek te laten uitvoeren door Bureau Bibob. Deze doet dan onderzoek naar de integriteit van een aanvrager. Voorwaarde voor het gebruik van deze wet is een aantoonbare publieke inzet, zoals een vergunning. Het gebruik van deze wet is bij zelfregulering daarom niet mogelijk.

geboden in de Waadi¹⁸ Voor de overige sectoren blijft het huidige stelsel van kracht. De voorwaarden zijn dezelfde als voor de bovengenoemde varianten met uitzondering van:

- De versterkte inzet is tijdelijk. Bij aangetoond verlaagde risico kan deze weer verminderd worden.
- Extra kosten en eventueel verhoogde administratieve lasten worden beperkt tot een aantal sectoren.

5.2 Analyse

Voor de analyse van de varianten is rekening gehouden met een aantal factoren. In hoofdstuk 2 is geschreven dat de hardnekkigheid van malafiditeit mede wordt beïnvloed door het **economische motief** voor alle betrokkenen in de uitzendketen, de **relatief zwakke positie** van werknemers, de complexe, **vaak internationale, samenwerkingsverbanden en de vluchtigheid** van malafide constructies. In hoofdstuk 3 staat dat een aanpak sterker wordt door te richten op een situatie met maximale waarborgen dat uitzendbureaus wet- en regelgeving naleven, transparant handelen, eenvoudig controleerbaar zijn en op een maatschappelijk verantwoorde wijze ondernemen (huisvesting werknemers, arbeidsomstandigheden, e.a.). Daarbij is gesteld dat het huidige stelsel verbeterd kan worden voor wat betreft **de reikwijdte en het onderscheidend vermogen**. Daarnaast is in hoofdstuk 2 gesteld dat een aanpak succesvoller is, indien deze zich ook richt op de **inlener**. Tot slot zijn de **kosten** voor de branche en de overheid van belang. Omdat de varianten slechts op hoofdlijnen zijn geschetst, is een exact kostenplaatje lastig. Voor deze analyse is gekozen om het kostenaspect te beperken tot een aantal opmerkingen. In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven hoe de verschillende varianten op bovengenoemde aspecten scoren.

Varianten: Effect	1. huidige stelsel	2. verplichte certificering	3. registratie als vergunning	4. vergunningstelsel
Prikkel inlener	Negatief door risico op boete met inhuur via niet-geregistreerd bureau (via registratieplicht) Positief door gedeeltelijke vrijwaring	Negatief door risico op boete met inhuur via niet-gecertificeerd bureau Positief door gedeeltelijke vrijwaring	Negatief door risico op boete met inhuur via niet-geregistreerd bureau	Negatief door risico op boete met inhuur via niet-vergund bureau
Prikkel uitzendbureau	Kleine prikkel om te certificeren	Grote prikkel om te certificeren	Grote prikkel voor vergunning	Grote prikkel voor vergunning Waarborgsom is drempel om onderneming te starten en vergroot prikkel om regels te omzeilen
Reikwijdte	Alleen SNA-leden laten zich regelmatig controleren. De rest van de markt niet.	Grootste deel markt is zichtbaar en laat zich regelmatig controleren door certificatie.	Publieke controle op voorwaarden vergunning	Publieke controle op voorwaarden vergunning

¹⁸ Art. 12 lid 1 van de Waadi: voor bepaalde sectoren bedrijfsleven regels tba via AmvB mogelijk.

Kosten sector	Alleen voor gecertificeerd deel	Nemen toe voor deel van de sector door de verplichting en mogelijke boetes voor het niet hebben van een certificaat	Blijven gelijk aan variant 1.	SNA-certificaat valt weg. Komen administratieve lasten voor sector in de plaats Waarborgsom vraagt investering
Kosten overheid	Voor handhaving van wettelijke normen.	Blijven gelijk aan variant 1	Nemen toe door implementatie en handhaving vergunning. Leges kunnen de kosten dekken.	Nemen toe door implementatie (meer dan voor variant 3) en handhaving van vergunning. Leges kunnen de kosten dekken. Waarborgsom biedt meer garantie voor de fiscus

Prikkel inlener: Hoofdstuk vier stelt dat voor een succesvolle aanpak ook de inlener van belang is. Zowel het huidige vrijwillige als de overige verplichte stelsels bevatten positieve en negatieve prikkels voor de inlener. Voorbeelden van positieve prikkels zijn de vrijwaring van fiscale volledige inlenersaansprakelijkheid. Deze prikkel is nu gekoppeld aan het SNA-certificaat en op basis van een aantal fiscale garanties, zoals de G-rekening. Bij het wegvallen van het certificaat in de varianten 3 en 4, valt ook deze fiscale prikkel voor inlener weg.

De negatieve prikkel in het huidige stelsel is de boete voor het inlenen via een niet-geregistreerd uitzendbureau. Deze kan Het succes van de negatieve prikkel wordt bepaald door een sterke handhaving en niet door de vorm van het stelsel. In ieder stelsel zijn dezelfde prikkels aan te brengen. Het feit dat een uitzender een certificaat of vergunning heeft, betekent immers niet dat hij zich aan de regels houdt. Ditzelfde geldt door negatieve prikkels in de vorm van boetes. Als de perceptie bestaat dat er niet wordt gehandhaafd, wordt de kans op naleving kleiner.

Prikkel uitzendbureaus: De negatieve prikkels voor malafide uitzendbureaus zijn sterker in de verplichte systemen dan in het vrijwillige systeem. Voor zowel verplichte certificering, als voor verplichte registratieplicht en de vergunningplicht is het belangrijkste voordeel dat het relatief eenvoudig is voor de overheid om malafide ondernemers de toegang tot de (reguliere) markt te ontzeggen. Belangrijke randvoorwaarde is echter wel een effectieve handhaving van de naleving. Hogere drempels, waaronder een waarborgsom, om een onderneming te beginnen, dragen daarnaast bij aan het verminderen van de vluchtigheid van uitzendondernemingen. Dit raakt malafide uitzenders maar ook ondernemingen van goede wil. Mogelijk risico is dat hoge drempels om te beginnen tegelijkertijd een prikkel zijn om buiten het systeem te opereren.

Reikwijdte: Het nadeel van het huidige vrijwillige stelsel is dat een beperkt deel van de uitzendbureaus onder het certificaat valt en zich periodiek laat controleren. De reikwijdte van een stelsel neemt toe bij een verplichting. Dit is het geval bij een verplichte certificering en een vergunning. Vraagpunt hierbij is wat de definitie is van "ter beschikking stellen van arbeid". Bij een te beperkte definitie zullen malafide uitzendbureaus creatief genoeg zijn om de vergunningplicht/certificering te omzeilen. Een te ruime definitie kan leiden tot een populatie die voor een deel bestaat uit bedrijven die slechts sporadisch arbeid ter beschikking stellen. Deze worden dan geconfronteerd met extra lasten. Bij een vrijwillig certificaat is dit risico kleiner omdat per aanvraag bepaald kan worden door aanvrager en verlener of een certificaat opportuun is.

Belangrijker voordeel van een vrijwillig stelsel is echter dat deze is gebaseerd op draagvlak vanuit de branche zelf en niet opgelegd door de overheid. Bij een verplicht stelsel kan dit draagvlak wegvallen.

Onderscheidend vermogen: Eerder is al gesteld dat het onderscheidend vermogen van het certificaat beter kan. Deze verbetering zou moeten plaatsvinden in variant 1 maar ook in de varianten van verplichte certificering en de registratieplicht als vergunning. Ook deze varianten leunen op de werking van zelfregulering. Het onderscheidend vermogen van het certificaat kan vergroot worden door een verbetering van de inhoud van de norm (bijvoorbeeld door ook cao-bepalingen te op te nemen) en een versterking van de handhaving ervan (bijvoorbeeld door ook te controleren op werkplaatsen). Een sterke handhaving als voorwaarde geldt voor alle varianten, dus ook voor de vergunning. Het moeilijkste onderdeel van een vergunning is de naleving ervan. Een gebrek aan controle, zoals het geval was voor 1998, doet dan ook afbreuk aan de effectiviteit.

Kosten: Het effect op de kosten voor de branche en overheid varieert. De verwachting is dat de kosten voor de overheid toenemen naarmate diens rol groter is. Bij een vergunningplicht (variant 4) zullen de kosten voor de branche en de overheid het hoogst zijn. Voor de overheid vanwege een toename van taken. De overheid moet de vergunning invoeren, implementeren en handhaven. Deze kosten kunnen echter gedempt worden met een omslag van de kosten door het heffen van leges. Bij verplichte certificering zouden de handhavingkosten ook kunnen afnemen, omdat de markt een deel van het toezicht overneemt. Daarvoor moet het certificaat wel sterker zijn. Totdat dit bewezen is, zal de overheid een belangrijke taak in het toezicht behouden. Voor de branche zullen de administratieve lasten toenemen met een vergunning met bijvoorbeeld de eis van een waarborgsom. De waarborgsom, zal afhankelijk van de hoogte, een drempel vormen voor startende ondernemers. Daarnaast biedt het meer garantie voor de fiscus. Wel vervallen de huidige kosten voor de naleving van het certificaat.

Dat is ook het belangrijkste en fundamentele nadeel van een vergunningplicht ten opzichte van een versterking van het huidige systeem (al dan niet met verplichting van het certificaat). Met de introductie van een vergunning wordt een nieuw stelsel opgezet door de overheid. Direct gevolg is dat de markt het bestaande certificaat zal laten vallen. Behalve de tijd en kosten die noodzakelijk zijn voor de inrichting van een stelsel, gaat het huidige stelsel verloren. Dit geldt in het bijzonder voor de opgebouwde publiek-private samenwerking en het daarmee gepaarde draagvlak in de sector. Zeker in het begin van een nieuw stelsel, wanneer het nog niet volledig functioneert zal dit schadelijk zijn voor de handhaving. Ditzelfde effect is te verwachten voor de variant van een registratieplicht als vergunning. Ook dit geval neemt de overheid het heft in handen, waardoor het draagvlak in de branche voor zelfregulering afneemt of weg valt.

Internationale context: Vraag is welke van de vijf varianten het meest effectief is in de internationale context van malafiditeit. Hierbij gelden twee factoren. Ten eerste geldt het economische motief voor alle betrokkenen in de uitzendketen. Deze is groot vanwege internationale verschillen in beloning van arbeid. De keuze van een stelsel voor regulering van de uitzendbranche zal hier weinig invloed op hebben. De tweede factor is de handhaving die wordt bemoeilijkt door grensoverschrijdende constructies. Hierbij dienen een aantal overwegingen. In de eerste plaats gelden alle stelsels slechts voor bedrijven die opereren op de Nederlandse markt. Andersom zijn Nederlandse bedrijven die in het buitenland opereren ook gebonden aan de regels van dat land. De keuze van een stelsel is daarom niet relevant. Licht voordeel van verplichte stelsels is dat het buitenlandse autoriteiten meer zekerheid biedt over de betrouwbaarheid van een Nederlands bedrijf dat daar wil starten, omdat het voldoet aan bepaalde Nederlandse eisen. Dit is echter een theoretische zekerheid, omdat de naleving slechts gecontroleerd wordt binnen Nederland en in zeer beperkte mate daarbuiten.

Werknemer: Zowel een certificaat als een vergunning biedt voor de werknemer de mogelijkheid om te na te gaan of een uitzendbureau niet malafide is. Een werknemer zal in de overweging om te gaan werken voor een uitzendbureau in een ander land echter vooral afgaan op dat wat mensen in

de omgeving hierover vertellen. De keuze van een stelsel zal zodoende weinig van invloed zijn op de positie van de werknemer.

Verzwaarde voorwaarden voor risicosectoren: Voor alle genoemde varianten bestaat ten slotte de mogelijkheid om ze toe te passen op een beperkt aantal risicosectoren. Hiermee kan de lastendruk worden beperkt tot die sectoren waarin veel misstanden worden gesignaleerd. Het toepassen van variant 4 (vergunningstelsel) zal dezelfde effecten hebben als een algemene vergunningsplicht, zij het beperkt tot een aantal sectoren. Dat betekent dat de overheid voor deze sectoren het heft volledig in handen neemt. Ook hier bestaat het risico dat het bestaande stelsel van zelfregulering weg zal vallen. Een alternatief is een verplichting aan inleners in deze sectoren om alleen personeel in te lenen via gecertificeerde uitzendbureaus. Voor deze variant is het van groot belang dat het bepalen van de sector op objectieve wijze gebeurt. Bovendien vraagt de tijdelijkheid van een maatregel voortdurende evaluatie van de effecten ervan. Een nadeel van deze variant is daarmee dat een stelsel ingewikkelder wordt.

6. Conclusies

De uitzendbranche speelt een belangrijke rol in de Nederlandse economie. Zij zorgt voor het bijeenbrengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, die daardoor soepel kan blijven functioneren. Dit is cruciaal voor werkgevers, maar vooral ook voor werknemers, en dan met name degenen die niet zelfstandig hun weg weten te vinden naar de juiste werkgever. Hoewel de branche voor het grootste deel goed functioneert, blijven signalen opduiken van malafide praktijken. Deze betreffen in de meeste gevallen onderbetaling van werknemers of onvolledige afdracht van belastingen en premies, maar soms ook illegale tewerkstelling en uitbuiting. Dergelijke praktijken zijn niet te tolereren.

Malafide praktijken komen vooral voor in arbeidsintensieve sectoren met relatief lage lonen en met een hoge concurrentiedruk. Belangrijkste oorzaak van dit verschijnsel is het grote loonverschil tussen lidstaten. Voor werkgevers is dit interessant vanwege de concurrentiepositie. Werknemers uit armere EU-lidstaten kunnen in Nederland meer verdienen dan thuis, ook als werkgevers minder bieden dan de Nederlandse normen. Bovendien hebben deze werknemers door hun profiel een relatief zwakke uitgangspositie. Malafide bemiddelaars en uitzendbedrijven spelen in op deze vraag. Ook de uitzendbranche zelf ziet dit als een probleem, niet in de laatste plaats vanwege imagovorming. Daarnaast is het voor de sector van belang om zo min mogelijk administratieve lasten te hebben. Mede om die redenen is op initiatief van de branche in 2007 begonnen met het huidige vrijwillige certificeringstelsel.

Dit systeem kan nog fors verbeterd worden als het gaat om de reikwijdte ervan en het onderscheidend vermogen van het certificaat. De reikwijdte wordt vergroot bij het verplichten van een stelsel met een vergunningplicht of een certificeringplicht. Het tweede belangrijke voordeel van een verplicht systeem is de relatief eenvoudige instrument om malafide ondernemers de toegang tot de markt te ontzeggen.

Om het onderscheidend vermogen van een stelsel te vergroten is het van belang dat de wettelijk gestelde normen voor arbeidsrelaties (die er al zijn) worden nageleefd. Een belangrijk onderdeel van de aanpak van dit probleem is de inlenende partij. De reden waarom een ondernemer een malafide uitzendbureau verkiest boven een bonafide concurrent, is de prijs. Het is dus cruciaal dat het inhuren van malafide bureaus financieel onaantrekkelijk wordt gemaakt. Hierin ligt een taak voor de overheid. De registratieplicht en de fiscale vrijwaring zijn hiervan recente voorbeelden. Welk effect deze maatregelen zullen hebben, is echter nog afwachten.

Een nieuw stelsel in de vorm van een vergunning brengt kosten met zich mee. Daarnaast kost het tijd voordat een stelsel in werking treedt. Nog belangrijker is dat met de start van een nieuw stelsel het huidige stelsel van zelfregulering verloren zal gaan. Het is voor ondernemers dan niet langer aantrekkelijk om zelf een steentje bij te dragen. Het geniet daarom de voorkeur om in te zetten op een verdere versterking van het huidige stelsel en om geen nieuw stelsel op te zetten in de vorm van een vergunning.

Dit is geen pleidooi om niets te doen. Integendeel. Het huidige stelsel moet nog sterk verbeterd worden om de reikwijdte en het onderscheidend vermogen te vergroten en een effectieve aanpak van malafiditeit in de uitzendbranche te ondersteunen.

Bijlage 1: Vergunningen in het verleden

Vergunningplicht 1970-1990

In 1970 werd de eerste vergunningsplicht voor de uitzendsector geïntroduceerd. Onder druk van een ruimer wordende Nederlandse arbeidsmarkt werd een sterke arbeidsbemiddeling daarom een groeiende prioriteit. Tot dan toe was arbeidsbemiddeling vooral publiek georganiseerd. De regionale organisatie daarvan sloot niet goed aan bij de sectorale organisatie van de markt.¹⁹

Het toenmalige vergunningsstelsel was geregeld in de Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (TBA).²⁰ Het toezicht op de naleving lag bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Afhankelijk van de omstandigheden, konden beperkingen worden opgelegd aan specifieke bedrijfstakken²¹. Zo was uitzendarbeid in bepaalde sectoren zoals in de metaalindustrie in Rotterdam en Dordrecht, havens en in het bouwbedrijf verboden. Aan de vergunning voor uitzendarbeid konden voorschriften of beperkingen verbonden worden. Het niet naleven van het verbod, was strafbaar gesteld in de Wet op de Economische delicten. De vergunningen werden tijdelijk afgegeven en jaarlijks getoetst door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Er was veel interesse in de vergunning. Ter illustratie: begin 1972 had de Minister van SZW over 1.217 vergunningsaanvragen een beslissing genomen. In 624 gevallen werd een vergunning geweigerd en in 466 gevallen werd een vergunning verleend.

Vergunningplicht 1990-1998

De ervaringen die werden opgedaan met het vergunningstelsel op basis van de Wet TBA waren overwegend positief.²² Met de invoering van de Arbeidsvoorzieningswet werd de vergunningsplicht t.b.v. uitzendarbeid voortgezet.²³ Het niet hebben van een vergunning, het overtreden van de voorwaarden vergunning of vrijstelling gegeven voorschriften, het niet naleven van een verbod (zoals het belemmeringsverbod en het onderkruipersverbod) werden strafbaar.²⁴ Het verstrekken van vergunningen voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten werd opgedragen aan het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA). Hierin waren de overheid, werkgevers- en werknemersorganisaties gezamenlijk verantwoordelijk voor het te voeren beleid.

Ondanks het feit dat de vergunningseis al langer bestond, bleef de sector groeien. In 1991 werden 327 aanvragen ingediend. In 1992 waren dit er 220. Iedere aanvraag betekende overigens niet ook zoveel nieuwe bedrijven. In 1992 werden 62 vergunningen verleend, 5 vergunningen werden geweigerd, terwijl 96 aanvragers hun aanvraag voor een vergunning introkken.²⁵

Door de gunstige conjunctuur was druk ontstaan op het repressieve karakter van het vergunningstelsel. Dit leidde tot een ruimhartiger karakter van het vergunningregime begin jaren '90 in de verlening en in de handhaving. De daarmee gepaarde toename van aanvragen leidde tot verhoogde druk op de organisatie van aanvragen en op de handhaving.

¹⁹ Kamerstukken II, 1987/1988, 20569, nr. 3

²⁰ De Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten van 31 juli 1965, Stb. 1965, nr. 379 en het Besluit van 10 september 1970, Stb. nr. 410.

²¹ Zie Mr. Dr. J. van Drongelen en Prof. Mr. W.J.P.M. Fase in Thema 2 Arbeid en Recht, De Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, Uitgeverij Paris, 2005, blz. 28.

²² Kamerstukken II 1987/1988, 20569, nr. 1-2.

²³ Arbeidsvoorzieningswet van 28 juni 1990, Stb. 1990, nr. 402

²⁴ Op grond van artikel 1 onder ten vierde WED jo. Artikel 120 Arbeidsvoorzieningswet: belemmeringsverbod is het verbod om te belemmeren dat de werkgever en werknemer een overeenkomst sluiten zonder de uitzender. Het onderkruipersverbod is dat uitzendkrachten niet mogen worden ingezet om de werkzaamheden van een werknemer te vervangen die is betrokken bij een arbeidsconflict met de werkgever.

²⁵ Jaarverslag 1992 van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening, 8 juli 1993.

In 1994 deed de toenmalige regering een adviesaanvraag bij de Sociaal Economische Raad (SER). In de aanvraag stelde de regering zich reeds op het standpunt het vergunningstelsel te willen afschaffen. De regering oordeelde hierbij dat de vergunningverlening traag verliep en arbeidsintensief was en dat de controle en opsporing weinig effectief was. De vergunning druiste bovendien in tegen de ambitie om juist zoveel mogelijk drempels voor ondernemers weg te nemen. De SER was in haar eindoordeel verdeeld. Een deel van de Raad (werknemersleden en aantal kroonleden) was van mening dat regulering kon geschieden met zowel directe wettelijke voorschriften voor ter beschikking stellen van arbeid als met een vergunning.²⁶ Het belangrijkste voordeel was volgens dit deel van de SER de preventieve werking van de vergunning door het weren van aspirant-nieuwkomers tegen wie gegronde bedenkingen bestonden. Andere voordelen waren volgens deze leden het bestaan van een klachtenautoriteit en mogelijke vrijwaring voor vergunninghouders. Anderen (ondernemersleden en aantal kroonleden) konden zich juist vinden in het standpunt van de regering en benadrukten de wens voor het voortbestaan van volledige vrijwaring met de G-rekening. Het gebruik van deze geblokkeerde rekening bevordert de afdracht van premies en belastingen. Volgens deze leden was inspectie hierop dan niet meer nodig (vrijwaring). Daarnaast pleitten deze leden voor ruimte voor de branche om een eigen systeem (zelfregulering) op te zetten.

In 1997 waren 1.440 bureaus in bezit van een TBA vergunning.²⁷ De druk op de vergunning bleef toenemen. Dit resulteerde uiteindelijk in de inwerkingtreding van de nieuwe Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) op 1 juli 1998.²⁸ Met de inwerkingtreding van de Waadi is de vergunningsplicht TBA uiteindelijk in 1998 met een ruime Kamermeerderheid afgeschaft.²⁹ In de memorie van toelichting bij dit wetsontwerp onderbouwde de regering het afschaffen met een aantal overwegingen:³⁰

- Regulering van intermediairs op de arbeidsmarkt legt beperkingen op aan de marktwerking. Een niet optimaal werkende markt voor allocatieve diensten kan een nadelig effect hebben op de werking van de arbeidsmarkt in zijn totaliteit en dus ook op de arbeidsparticipatie;
- Slechts waar basisniveaus van bescherming en ordening in het geding zijn, ligt er een taak van de overheid;
- Er werd niet stelselmatig opgetreden waardoor het systeem ook aan geloofwaardigheid had verloren. Het kabinet twijfelde of de handhavingkosten wel opwogen tegen de baten. Consequente handhaving zou slechts mogelijk zijn tegen aanzienlijk hogere uitvoeringslasten;
- De algemene wens tot deregulering en verlichting van administratieve lasten;
- Het kabinet beschouwde bestrijding van fraude met premies en belastingen als belangrijke doelstelling voor overheidsop treden maar was van mening dat dit geen vergunningstelsel voor uitzendbureaus vereiste.

Sinds het afschaffen van het vergunningstelsel is de (politieke) discussie over de toegevoegde waarde ervan echter niet opgehouden. Met het afschaffen van de vergunning verdween de mogelijkheid voor uitzendbureaus en inleners voor vrijwaring van belastingen en premies. Met een keurmerk wilde de sector een kwaliteitsstandaard creëren en zo de mogelijkheid voor vrijwaring terugbrengen. Verschillende sectoren binnen de branche ontwikkelden certificaten. Daarnaast kwam er versterkt toezicht op het naleven van het algemeen verbindend verklaarde CAO toen de sociale partners in 2004 de Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten (SNCU) oprichtten als onderdeel van de algemeen verbonden verklaarde CAO voor de uitzendsector.

²⁶ Advies arbeidsbemiddeling en TBA, Sociaal Economische Raad, 91/07 1994.

²⁷ Zie het jaarverslag van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie van het jaar 1997, 16 april 1998.

²⁸ Stb. 1998, 306.

²⁹ PvdA, D66, GPV, SGP, RPF, VVD, CDA, groep Nijpels, AOV, Unie 55+ en de CD stemden voor (142 zetels). Groen Links en SP stemden tegen (8 zetels).

³⁰ Kamerstukken II 1996/1997, 25 264, nr. 3, blz. 4.

In datzelfde jaar deden de toenmalige staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Financiën in een kamerbrief een eerste voorstel voor een herinvoering van een (vestigings)vergunning. Het kabinet was namelijk van oordeel dat als gevolg van het soepele beleid, fraude, illegaliteit en andere wetsovertredingen waren toegenomen. Hoe deze toename eruit zag, was niet bekend. In de brief schreef het Kabinet: "Precisering van de omvang van het probleem is vanwege de aard van de 'duistere' zaken lastig, maar de signalen uit de uitzendbranche en uit inlenende sectoren, alsmede van de inspectie- en controlediensten zijn verontrustend".³¹ Belangrijke onderdelen van het voorstel waren de registratie bij de Kamer van Koophandel, kwaliteitseisen (zoals financiële duurzaamheid, goed gedrag) en bestuurlijke boetes³².

Het voorstel leidde tot veel discussie in de Kamer. Een meerderheid was niet overtuigd van de effectiviteit van een vergunning om malafiditeit aan te pakken.³³ Op grond van de motie Bruls drong de Kamer wel aan op een versterking van de zelfregulering. In 2006 introduceerde de uitzendbranche de NEN 4400-1 norm, met daaraan gekoppeld een systeem van vrijwillige certificering en controles.

Ook de overheid heeft verschillende stappen gezet ter ondersteuning en versterking van het systeem. Meest recente voorbeelden zijn de invoering op 1 juli 2012 van de Wetswijziging Waadi voor de registratieplicht. Deze wetswijziging maakt het met een combinatie van zichtbaarheid en hoge boetes voor inleners, onaantrekkelijker om zaken te doen niet-geregistreerde ondernemingen. Daarnaast is er een uitgebreider fiscale vrijwaring gerealiseerd voor gecertificeerde uitzendbureaus die gebruik maken van een G-rekening. Dit instrument beoogt het onderscheidend effect van het certificaat te vergroten. Het is nog te vroeg om een uitspraak te doen over de effecten van deze maatregelen.

³¹ Kamerstukken II 2003/04, 17 050, nr. 261.

³² Kamerstukken II 2004/05, 17 050, nr. 274.

³³ CDA, D66, VVD, PvdA noemden dit expliciet in een motie. Deze motie betrof de steun voor de ontwikkeling van een vrijwillig certificeringssysteem (Kamerstukken II 2004/05 17 050 , nr. 287) en werd verder gesteund door CU, SGP en LPF.

Bijlage 2: Regulering van de uitzendbranche in andere EU-lidstaten

Alle EU lidstaten zijn gebonden aan de dienstenrichtlijn (2006/123/EG). Deze schrijft voor dat bedrijven zonder belemmeringen diensten moeten kunnen verlenen in andere lidstaten. Uitzendarbeid vormt hierop een uitzondering. Aanvullende voorwaarden over grensoverschrijdend uitzenden zijn vastgelegd in de uitzendrichtlijn (2008/104/EG). Deze beoogt te regelen dat uitzendkrachten (dus ook uit andere lidstaten) ten minste gelijk worden behandeld als gewone werknemers van een bedrijf. Dit betreft zaken als loon, ouderschapsverlof en gebruik van transportdiensten. Werkgevers behouden echter vrijheid om met hun werknemers te onderhandelen over eventuele uitzonderingen en deze vast te leggen in een arbeidsovereenkomst. De richtlijn laat onverlet nationale systemen van voorschriften inzake de registratie, afgifte van vergunningen, certificering, financiële waarborgen of het toezicht. Met andere woorden lidstaten hebben ruime vrijheid om hun systeem naar eigen inzicht in te vullen.

Het is zodoende lastig om een goede vergelijking te maken met andere lidstaten. Om een vergunning goed te beoordelen moet ook gekeken worden naar de economische omstandigheden, inrichting van de arbeidsmarkt, sociale zekerheid, geografische positie in de Europese Unie, etc. Deze notitie beperkt zich tot de belangrijkste kenmerken van de uitzendmarkt, zoals schematisch weergegeven in onderstaande tabel. De daarin genoemde lidstaten zijn gekozen vanwege hun geografische nabijheid (Duitsland, België), vergelijkbaarheid van systeem (Verenigd Koninkrijk, Zweden), omvang (Frankrijk) en belang vanwege arbeidsmigratie (Polen).

Hoewel de systemen aanzienlijk verschillen lijkt op dit moment geen van de genoemde lidstaten een politieke discussie gaande over de inrichting van de uitzendmarkt. Dit betekent niet dat er geen problemen zijn met de uitzendbranche. Opvallend hierin is de tegengestelde richtingen die de verschillende lidstaten kiezen.

Tabel: Vergunningen in andere EU lidstaten

Lidstaat	Kenmerken	Vergunning	Opmerkingen
Frankrijk	Circa 6.000 uitzendbureaus 3.3% van arbeidsmarkt Beperkt toegestaan (vervanging van vaste werknemer, seizoensarbeid)	Registratieplicht met financiële garantie van €112 042 Iedere maand alle uitzendcontracten sturen aan arbeidsbureau	Volgens Franse overheid zijn grootste uitdagingen: Illegale arbeid, fraude sociale zekerheid, fictieve ondernemingen
België	Circa 1.356 vestigingen 100.000 uitzendkrachten in 2011 (circa 2% van de arbeidsmarkt) Beperkt toegestaan (vervanging, piekbelasting, ongewoon werk) met	Vergunning en registratie met voorwaarden voor het uitzendbureau Een werkgever moet vooraf toestemming vragen aan een tripartiete commissie voor ieder gebruik van uitzendarbeid	Wordt gewerkt aan versoepeling. Regelgeving niet langer geldig voor private arbeidsbemiddeling sinds 2011.

diverse uitzonderingen			
Duitsland	<p>Circa 17.400 uitzendbureaus</p> <p>Minder dan 3% van arbeidsmarkt</p> <p>Beperkingen voor sector bouw.</p>	<p>Vergunning met eisen tav sociale en arbeidswetgeving</p> <p>Privaat certificaat</p>	<p>Probleem: ZZP constructies ter ontduiking van cao's en concurrentie op sociale afdrachten, loon en arbeidsomstandigheden</p> <p>Vanaf 2103 ook vergunning voor arbeidsbemiddeling</p>
Zweden	<p>Circa 450 uitzendbureaus</p> <p>140.000 jaaropgaven in 2011</p> <p>Sinds 1993 gelegaliseerd.</p>	<p>Geen vergunning</p> <p>Leden van werkgeversvereniging verplichten zich tot certificaat</p>	<p>Wet en regelgeving wordt gehandhaafd.</p> <p>Leden kunnen geroyeerd worden</p> <p>Geen discussie over stelsel</p>
Verenigd Koninkrijk	<p>Circa 16.000 uitzendbureaus in 2008</p> <p>Omzet van 17.8 miljard pond in 2010</p> <p>Tussen 1.1 en 1.5 miljoen uitzendkrachten in 2008 (circa 3% van arbeidsmarkt)</p>	<p>Geen juridische vereisten. Kwaliteit bepalen via branche organisaties</p> <p>Vergunning voor land-, bos- en tuinbouw, vis en voedselverwerking en kokkelvisserij sinds 2004. Beperkte voorwaarden gekoppeld aan hoge sancties</p>	<p>De sector specifieke vergunning wordt afgeschaft voor de bossector vanwege gemaakte vooruitgang in de sector.</p> <p>Er is discussie over de vormgeving van de uitvoerder van de vergunningen.</p>
Polen	<p>Circa 3550 uitzendbureaus</p> <p>Ruim 800.000 bemiddelingen via een uitzendbureau in 2011 (circa 2% tot 3% van de arbeidsmarkt)</p>	<p>Vergunning met voorwaarden op gebied van sociale en arbeidswetgeving met jaarlijkse rapportageplicht</p>	<p>Grootste problemen bij niet-geregistreerde ondernemingen die grensoverschrijdende bemiddelingen doen.</p> <p>Geen discussie over stelsel.</p>

Het Verenigd Koninkrijk en Zweden hebben net als Nederland geen algemene vergunningplicht. In Zweden is uitzendarbeid pas sinds 1993 toegestaan. De branche is daardoor nog relatief klein. Net

als in Nederland zijn de cao partijen in grote mate zelf verantwoordelijk en is de overheid verantwoordelijk voor de naleving van wettelijke normen op het gebied van arbeidsvoorwaarden. De grootste branchevereniging stelt daarnaast als voorwaarde dat leden zich laten certificeren. In het Verenigd Koninkrijk zijn in 2004 een aantal sectorspecifieke maatregelen doorgevoerd. Aanleiding hiervoor was geen trendmatige ontwikkeling. In 2004 vond ernstig incident plaats met dodelijke afloop voor 21 Chinese illegale migranten die werkzaam waren in de kokkelvisserij en werden verrast door opkomend water. Achteraf bleek er sprake van uitbuiting, zoals door onderbetaling (de vissers ontvingen 5 GBP per 25 kilo gevangen kokkels). Daarom is voor deze sector en een aantal andere een specifiek vergunning in gesteld. Op dit moment worden deze onder druk van de wens van deregulering heroverwogen. Die voor de bossector wordt afgeschaft, omdat door de sector voortgang is gemaakt.

Duitsland en Frankrijk hebben een vergunningssysteem. Het Franse systeem is in feite een registratieplicht met een financiële eis. Overige eisen zijn administratief en bevatten geen voorwaarden voor wat betreft sociale en fiscale wetgeving. Het Duitse systeem heeft dit wel voor uitzendarbeid. Voor arbeidsbemiddeling introduceert Duitsland per 2013 ook een vergunning. Dit is echter een versoepeling van het huidige systeem, waarin bemiddelaars voor iedere bemiddeling een overeenkomst (tussen bemiddelaar en inlener) moeten kunnen overleggen.

Ook in België wordt het zeer zware systeem versoepeld. België heeft nu een vergunningsregime voor zowel voor het ter beschikking stellen van arbeid als voor arbeidsbemiddeling. De laatste wordt opgeheven. Daar is geconstateerd dat ondanks de zware eisen, malafide ondernemers genoeg mogelijkheden hadden deze te ontwijken. Grootste problemen zijn met detacheringconstructies en schijnzelfstandigheid, vooral wanneer deze internationaal zijn. Polen ervaart vergelijkbare problemen.

Duidelijk is dat alle onderzochte lidstaten te maken met vergelijkbare problemen met het ontwijken van regels, ondanks het verschil in stelsels. Het is daarom op basis hiervan niet vast te stellen welk stelsel beter is (zelfregulering of vergunning).