

Vergaderjaar 2016–2017

**17 050**

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

**Nr. 537**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2017

Met deze brief informeer ik u mede namens de Staatssecretaris van Financiën over de stand van zaken op de overeengekomen verbetermaatregelen<sup>1</sup> van de arbeidswettelijke aspecten van het keurmerk van de Stichting Normering Arbeid (SNA).

De sector is zowel wat betreft de arbeidswetten<sup>2</sup> als de fiscale wetgeving een risicosector. De Inspectie SZW en de Belastingdienst constateren immers nog altijd overtredingen van wet- en regelgeving zowel bij gecertificeerde als niet-gecertificeerde ondernemingen. De Inspectie SZW en de Belastingdienst zetten daarom de inspecties in de uitzendbranche voort. Het is noodzakelijk om preventief en repressief op te treden tegen uitzendbureaus die willens en wetens en stelselmatig de regels niet naleven.

Een keurmerk dat goed functioneert vind ik in dit kader ook van groot belang. De afgelopen jaren heb ik intensief overleg gevoerd met de betrokken partijen en zijn belangrijke stappen gezet om de kwaliteit en de reikwijdte van het keurmerk te verbeteren. Zo zijn onder meer de 9 cao-elementen<sup>3</sup> aan de norm toegevoegd, is de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de inspectie-instellingen verbeterd evenals de controle van de SNA op de inspectie-instellingen. Ook is veel geïnvesteerd in de publiek-private samenwerking en informatie-uitwisseling tussen Inspectie SZW, Belastingdienst, SNA en SNCU. Deze informatie-uitwisseling levert een belangrijke bijdrage aan toezicht en handhaving in de sector. De inspanningen van publieke en private partijen dragen bij aan een beter

<sup>1</sup> Kamerstuk 17 050, nr. 529.

<sup>2</sup> Kamerstuk 34 550 XV, nr. 74.

<sup>3</sup> Het gaat om de volgende cao elementen: (1) voorwaarden van arbeid (uitzending), (2) feestdagen bij uitzendovereenkomst met uitzendbeding, (3) kort verzuim bij uitzendovereenkomst met uitzendbeding, (4) aansluiting bij pensioenfonds, (5) aangifte bij sociaal fonds, (6) voorwaarden loonstrook, (7) reservering vakantiedagen, (8) reservering vakantiebijslag en (9) bruto beloning (Procedure die voorziet in doorvoeren juiste cao verhogingen).

functionerend keurmerk. Alle partijen zijn het er echter over eens dat verbetermaatregelen zoals opgenomen in mijn brief van 19 september 2016 nodig zijn om een volgende stap te zetten op de weg naar een zoveel mogelijk onderscheidend keurmerk.

Met deze brief doe ik ook de toezeggingen gestand uit het Algemeen Overleg Handhaving van 2 november 2016.<sup>4</sup>

### **Het huidige keurmerk**

Zoals ik in mijn brief van 19 september 2016 (Kamerstuk 17 050, nr. 529) heb geschetst is, na een periode van een gedereguleerde markt, in 2006 het SNA-keurmerk ontwikkeld. Het SNA-keurmerk is onder meer ontwikkeld om de arbeidswettelijke en fiscale risico's van inleners van arbeid en opdrachtgevers van werk te beperken. Bedrijven kunnen zich vrijwillig laten toetsen aan de zogenoemde NEN-normen.

Om het SNA-keurmerk te behouden moeten bedrijven zich regelmatig (in principe twee keer per jaar) laten controleren door onafhankelijk geaccrediteerde private inspectie-instellingen. De instelling toetst of het bedrijf op dat moment aan de norm voldoet. Van het keurmerk gaat een preventieve werking uit doordat opdrachtgevers veel belang hechten aan het zaken doen met gecertificeerde uitzendondernemingen. Als bedrijven niet aan de norm voldoen, is er hierdoor een sterke stimulans om te verbeteren. Deze preventieve werking versterkt het corrigerende effect van zelfregulering.

Er zijn op dit moment 4481 ondernemingen gecertificeerd. Per jaar verliezen circa 500 ondernemingen het keurmerk. In het *Algemeen Overleg van 2 november 2016* heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de belangrijkste redenen waarom deze ondernemingen het keurmerk verliezen.

In 2016 hebben 8.838 inspecties door de geaccrediteerde inspectie-instellingen plaatsgevonden. Hierbij zijn 14.965 afwijkingen van de norm geconstateerd. Een onderneming die het keurmerk wil behouden wordt in de gelegenheid gesteld om de afwijking(en) te herstellen. Ook daarmee heeft het keurmerk een corrigerend effect.

Afwijkingen worden onder meer (circa 14% van de inspecties in 2016) geconstateerd bij de cao-elementen. Ondernemingen die worden doorgehaald met een afwijking op een of meerdere cao-elementen worden gemeld aan de SNCU die deze in onderzoek kan nemen.

Over de afgelopen vijf jaar zijn gemiddeld 500 ondernemingen per jaar doorgehaald. De redenen voor doorhaling zijn de al genoemde afwijking op een of meerdere normelementen waaronder dus de cao-elementen, een niet tijdige inspectie omdat de onderneming de inspectie-instelling daartoe niet in staat heeft gesteld, faillissement en doorhaling op eigen verzoek.

Bij de categorie doorhaling op eigen verzoek (ruim 50% van het aantal doorhalingen in 2016) worden bedrijfseconomische redenen, staken van de bedrijfsactiviteiten en kosten/baten van het keurmerk genoemd. Voor een deel zal het ook echt alleen met deze redenen te maken hebben, maar de praktijk van de SNA laat zien dat bij ruim 50% van deze groep sprake is van een afwijking (of meerdere) die nog open staat. Er kan dan mogelijk

<sup>4</sup> Kamerstuk 17 050, nr. 532.

door een onderneming gekozen zijn om zelf uit het keurmerk te stappen om de negatieve uitstraling die verbonden is aan het schrappen uit het SNA-register te voorkomen.

De SNA geeft ondernemingen die zijn doorgehaald per kwartaal door aan de Inspectie SZW en de Belastingdienst. Deze informatie-uitwisseling draagt bij aan het gericht inzetten van de beschikbare toezichtscapaciteit en de aanpak van misstanden bij uitzendondernemingen. Die aanpak blijft nodig, zowel als het gaat om niet-gecertificeerde als gecertificeerde ondernemingen.

### **De verbetermaatregelen**

De afgelopen jaren zijn zoals toegelicht belangrijke stappen gezet om het keurmerk te verbeteren. Het private keurmerk in combinatie met de publiek-private samenwerking heeft ook zeker een corrigerende werking in de uitzendbranche. Dit neemt niet weg dat de waarde van het keurmerk, gelet op onder meer niet toegestane constructies om de uitzend cao's te ontduiken, moet worden verbeterd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om constructies waarbij aanneming van werk in de vorm van contracting en bemiddeling van zzp-ers feitelijk uitzenden zijn waardoor er dus ook andere arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn.

In september 2016 zijn afspraken gemaakt over verbeterpunten. Inmiddels zijn de nodige stappen gezet om deze verbeterpunten verder in te vullen en het keurmerk te versterken.

De verbeterpunten nalopend:

*CAO-loon:* Het juist toepassen van de uitzend cao's is en blijft een belangrijk actiepunt. Daarbij gaat het onder meer om het uurloon, de juiste inschaling en tijdige toepassing van de inleen cao-verhogingen. Bij de inspecties in het kader van het SNA-keurmerk wordt beoordeeld of er een procedure is vastgesteld, ingevoerd en wordt onderhouden om de relevante cao-lonen toe te passen. Dit betekent echter niet altijd dat het cao-loon in de praktijk juist wordt toegepast. Het in meer cao's opnemen van het uurloon of de normale arbeidsduur kan dit mede verbeteren. 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.

De Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten (SNCU) houdt toezicht op naleving van de cao's in de uitzendbranche. Een melding bij de SNCU, informatie afkomstig van andere handhavers en ketenpartners of berichten in de media kunnen aanleiding zijn voor een onderzoek. Overeengekomen is dat op het moment dat de SNCU bij een gecertificeerde onderneming een afwijking op het cao-loon heeft vastgesteld de SNA de onderneming uit het register kan schrappen als herstel binnen de SNCU-systematiek (in beginsel binnen 3 maanden) uitblijft en een ander ook niet door de onderneming binnen de genoemde termijn wordt aangevochten (beroep / rechter). Deze werkwijze is inmiddels ingevoerd.

*Gericht toezicht op verschillende (nieuwe) vormen van dienstverlening:* Afgesproken is dat de SNA voor specifieke vormen van dienstverlening maatwerkbepalingen opneemt in de norm om op die manier meer grip te krijgen op deze vormen. Nieuwe vormen van dienstverlening vragen immers om controles die daarop aansluiten. SNA heeft een eerste analyse gemaakt van de belangrijkste vormen van dienstverlening. De volgende stap is een check of deze vormen afdoende worden afgedekt door de

norm. Dit traject loopt samen met een herziening van de norm. In deze herziening wordt het gericht toezicht op de verschillende vormen van dienstverlening meegenomen. Afronding van dit traject wordt voorzien in het vierde kwartaal van 2017.

*Waarnemingen ter plaatse:* Overeengekomen is het instrument waarneming ter plaatse aan de norm toe te voegen voor zowel Nederlandse als buitenlandse ondernemingen. Dit is inmiddels gebeurd. Gezien het ontbreken van een rechtsgrond op basis waarvan SNA een waarneming ter plaatse af kan dwingen, zijn alternatieven overwogen. In gevallen waarbij inleners/opdrachtgevers niet meewerken aan een waarneming ter plaatse of als er valide redenen zijn waardoor de waarneming ter plaatse niet kan plaatsvinden, is bekeken of er telefonisch contact kan zijn met enkele van de ingeleende medewerkers. Aangezien dit betekent dat gebruik gemaakt wordt van privégegevens van de betreffende medewerkers is dit gelet op de Wet bescherming persoonsgegevens niet mogelijk.

Dit betekent dat als een opdrachtgever/inlener niet meewerkt aan een waarneming ter plaatse een melding van SNA volgt bij de SNCU en of de overheid. Deze kunnen een melding mogelijk verder oppakken.

*Samenwerking SNA en SNCU:* Overeengekomen is dat de SNA en de SNCU de samenwerking verder intensiveren. Buitenlandse (evenals Nederlandse) ondernemingen die niet meewerken aan de SNCU-onderzoeken of die geen herstel doorvoeren worden door SNCU aan SNA gemeld met als gevolg schorsing of verlies van het keurmerk. Daarnaast wordt de behandeling voor aanmelding voor het SNA keurmerk bij een lopend onderzoek door SNCU opgeschort. De vereiste aanpassing van het reglement van de SNA op dit punt is in voorbereiding en wordt binnenkort afgerond.

De SNCU gaat verder signalen delen met de Inspectie SZW, de Belastingdienst en SNA als er mogelijk sprake is van een «katvanger» of vluchtig ondernemerschap.

#### *Onafhankelijkheid inspectie-instellingen:*

In aanvulling op de al genomen maatregelen in 2015 om de onafhankelijkheid van de inspectie-instellingen te vergroten, heeft de SNA zoals overeengekomen op 19 september 2016 afspraken gemaakt met geaccrediteerde inspectie-instellingen over het doorgeven van bedrijven die bij meerdere inspectie-instellingen worden afgewezen. Er wordt gemonitord hoe vaak dit gebeurt. Tot op heden zijn hierover nog geen meldingen gedaan.

Tijdens het *Algemeen Overleg van 2 november 2016* is daarnaast nog de suggestie gedaan door lid Heerma (CDA) om te bekijken of er niet een soort prestatieladder binnen het keurmerk kan komen; het instellen van een trap met bijvoorbeeld een bronzen, zilveren en gouden keurmerk.

Ik kom na overleg met de betrokken partijen over de mogelijkheden van het invoeren van een prestatieladder tot de conclusie dat hiervoor weinig draagvlak bestaat bij de bij het private keurmerk betrokken partijen. Het zou betekenen dat er binnen het SNA-keurmerk feitelijk een «nieuw» keurmerk of zelfs nieuwe keurmerken worden geïntroduceerd, waarbij bij elke vorm een andere set van criteria gaat gelden wanneer er goud, zilver en brons gegeven wordt. Deze differentiatie binnen het private keurmerk is zeer lastig en gaat gepaard met extra administratieve lasten en daarmee

kosten voor de ondernemingen. Dit terwijl de meerwaarde ervan onduidelijk is.

Gegeven de inzet van gericht toezicht op verschillende vormen van dienstverlening is een alternatief voor een prestatieladder dat het register van gecertificeerde ondernemingen transparanter wordt in de zin dat opgenomen wordt op welke vorm van dienstverlening (onder meer contracting, payrolling, uitzenden) gecontroleerd is. Dit hangt mede samen met een herziening van de NEN-normen (NEN 4400-1 voor Nederlandse ondernemingen en NEN 4400-2 voor buitenlandse ondernemingen die op de Nederlandse markt actief zijn). Bij deze herziening wordt gekeken of het mogelijk en wenselijk is om te komen tot een meer modulaire opbouw van het keurmerk met eisen voor de verschillende vormen van dienstverlening in de genoemde NEN-normen. Deze optie om te komen tot een meer transparant register wordt vierde kwartaal 2017 afgerond. Dit tijdpad is echter wel afhankelijk van de vaststelling van de nieuwe NEN-norm.

De werknemersorganisaties blijven de uitzendbranche gelet op wat ze hier aantreffen, kritisch volgen. Ik zie nog weinig ruimte voor toenadering ten aanzien van het keurmerk. Hierbij merk ik wel op dat de voorzitter van de SNA, de heer Bruls, het initiatief heeft genomen om met de werknemersorganisaties in gesprek te gaan en dat de werknemersorganisaties hier ook voor open staan. Ik hoor graag te zijner tijd de uitkomsten van dit gesprek.

### **Wat doet de overheid nog meer?**

Gelet op de omvang en ernst van de risico's in de sector afgezet tegen de huidige capaciteit van de Inspectie SZW, is publiek private samenwerking waarbij informatie uitgewisseld wordt tussen Inspectie SZW, Belastingdienst, SNA en SNCU van belang om meer malafide bedrijven te kunnen aanpakken. Het toezicht kan gericht en daarmee effectiever worden ingezet. In het kader van de zelfregulering van de sector vinden per jaar ruim 10.000 private controles plaats en verliezen zoals gezegd circa 500 bedrijven per jaar het keurmerk.

Naast deze inzet is ook wetgeving nodig bij de aanpak van malafiditeit. De *wet aanpak schijnconstructies (WAS)* is inmiddels volledig in werking getreden. De WAS wordt periodiek gemonitord, een eerste monitor is eind vorig jaar naar de Tweede Kamer verstuurd, en zal eind 2018 worden geëvalueerd.

De wet wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag treedt op de onderdelen stukloon en meerwerk op 1 januari 2018 in werking. De onderdelen van de wet met betrekking tot de aanpassing van het minimumjeugdloon treden per 1 juli 2017 in werking.<sup>5</sup>

De sociale partners en het Kabinet hebben in april 2013 in het Sociaal Akkoord afgesproken de aanpak van schijnconstructies te intensiveren en het toezicht op de naleving van cao's door sociale partners te ondersteunen. De Inspectie SZW heeft vervolgens per 1 november 2013 een speciaal programma en *team aanpak van schijnconstructies* opgericht. De in 2014 en 2015 verrichtte onderzoeken hebben ertoe geleid dat meerdere vormen van schijnconstructies zijn gedetecteerd, dat voor ruim € 2,2 miljoen aan boetes is opgelegd aan werkgevers en dat strafrechtelijke handhaving is ingezet. De samenwerking met sociale partners en met ketenpartners is geïntensiveerd, onder meer door de oprichting van een

<sup>5</sup> Kamerstuk 34 573, nr. 19.

Kennis-en informatieplatform en de ontwikkeling van de zelfinspectietool «eerlijk werk».

Het programma Aanpak schijnconstructies en cao-naleving van de Inspectie SZW ondersteunt ook sociale partners bij het toezicht op de naleving van cao-bepalingen. Sociale partners zijn zelf verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van cao's. Op grond van de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van cao's (Wet Avv) kunnen sociale partners een verzoek tot onderzoek indienen bij de Inspectie SZW. Er is een beleidsregel bij *artikel 10 Wet Avv* in werking getreden die verduidelijkt hoe de Inspectie SZW dient te handelen bij een verzoek van sociale partners om na te gaan of in een bepaald geval een werkgever een cao-bepaling wel of niet heeft nageleefd.

Het kabinet maakt zich zowel in Nederland als in de Europese Unie sterk voor het principe van gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde werkplek. Op Europees niveau zijn een gelijk speelveld voor bedrijven en een fatsoenlijke arbeidsbescherming voor werknemers cruciaal voor het succesvol blijven van het vrij verkeer. Het kabinet heeft de afgelopen jaren gepleit voor een aanpassing van de *detacheringsrichtlijn* en de coördinatieverordening sociale zekerheid. Hiervoor zijn door de Europese Commissie inmiddels voorstellen gedaan. De onderhandelingen hierover lopen op dit moment.

Het afgelopen jaar is de *handhavingsrichtlijn* geïmplementeerd. De handhavingsrichtlijn biedt instrumenten om de detacheringsrichtlijn beter te kunnen handhaven.

### **Tot slot**

Het keurmerk van de SNA geeft een impuls aan de naleving van sociale en fiscale regels door de ondernemers die vallen onder het keurmerk. Voorts voorziet de publiek-private samenwerking in het verstrekken van belangrijke informatie voor toezicht en handhaving aan de Inspectie SZW en de Belastingdienst en omgekeerd<sup>6</sup>. Die publiek-private samenwerking draagt bij aan het aanpakken van misstanden en past in het risicogericht blijven uitvoeren van inspecties om malafiditeit in de hele uitzendbranche aan te pakken.

Het proces van verdere verbetering van het keurmerk is een aantal jaren geleden in gang gezet en belangrijke stappen zijn al gezet. Dit neemt niet weg dat de verdere verbetering van het keurmerk doorlopend aandacht verdient. Alle partijen zetten zich daar ook voor in aangezien een goed keurmerk waarop kan worden vertrouwd, in het belang is van alle partijen in de sector.

Het is echter nog te vroeg om het effect van de op 19 september 2016 afgesproken verbetermaatregelen vast te stellen. Hierover blijf ik dan ook in gesprek met de partijen die betrokken zijn bij het keurmerk.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
L.F. Asscher

---

<sup>6</sup> Artikel 14a Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs.