



17/11/22

Aan

Minister van SZW

nota

Tijdspad invoering verplichte certificering uitzendsector

TER BESLISSING

Directie

Datum
14 november 2022

Onze referentie

Opgesteld door

Tweede contactpersoon

Bijlage(n)
0

Aanleiding

- Op uw verzoek informeren we u hierbij nader over het tijdspad van verplichte certificering van de uitzendsector.
- We hebben, naar aanleiding van uw verzoek, nog een extra inventarisatie gedaan van opties tot versnelling van dat tijdspad. De conclusies daarvan schetsen we in deze nota.
- U heeft verzocht om voor de begrotingsbehandeling een Kamerbrief over het certificeringsstelsel te sturen naar aanleiding van het commissiedebat Arbeidsmarkt. Bijgevoegd vindt u een concept-Kamerbrief die ingaat op het voormelde tijdspad en de overige in het commissiedebat gestelde vragen.
- Tevens gebruiken we deze brief om de Kamer, vooruitlopend op de Jaarrapportage arbeidsmigranten 2022, te informeren over de voornaamste ontwikkelingen rondom de uitvoering van het Aanjaagteam.

Geadviseerd besluit

- We adviseren u kennis te nemen van het in deze nota en bijlage geschetste tijdspad dat de stappen en bijbehorende termijnen schetst die de ondergrens aangeven om de implementatie van het certificeringsstelsel te realiseren. We zijn uiteraard graag tot verdere toelichting bereid.
- We adviseren om een ingroeimodel via het overgangsrecht op te nemen in het wetsvoorstel. Dit houdt in dat uitleners worden gestimuleerd om zo snel mogelijk, maar uiterlijk op 1 augustus 2024 een certificaat aan te vragen. In geval van bestaande ondernemingen die het certificaat na die datum aanvragen, ligt het risico dat met ingang van 1 januari 2025 in afwachting van een (positief) besluit van de certificerende instelling geen uitleenactiviteiten mogen worden ontplooid, bij de uitlener.
- We horen graag uw reactie op bijgevoegde concept-Kamerbrief.
- Deadline: reactie vrijdag 18 november, om de brief op tijd voor de begrotingsbehandeling te kunnen verzenden.

Belangrijkste elementen tijdspad naar 2025

- Bijgevoegd vindt u een tabel (A3) met een samenvatting van de belangrijkste taken, activiteiten en mijlpalen van de verschillende onderdelen van het stelsel, tot en met 2025.
- De belangrijkste stappen zijn de volgende.
- Voor het wetstraject voorzien we indiening bij de Tweede Kamer in april 2023, behandeling in de eerste helft van dat jaar en behandeling bij de

Eerste Kamer in de tweede helft van het jaar. Zodra de Eerste Kamer het wetsvoorstel heeft aangenomen, uiterlijk begin 2024, kan het certificeringsstelsel (nog niet de certificeringsplicht – zie hieronder) in werking treden.

- De voorbereidingen voor de oprichting de certificerende instelling (CI) zijn reeds in gang gezet. De formele aanwijzing van de instelling als CI kan plaatsvinden zodra de wet in werking is getreden. Nadat de Tweede Kamer met het wetsvoorstel heeft ingestemd (medio 2023) kunnen verdere voorbereidingen worden getroffen met betrekking tot o.a. personeel, huisvesting en (ICT)-faciliteiten. Het betreft een omvangrijke taak waarvoor SZW een implementatiemanager zal aanstellen. Het (ambitieuze) streven is dat in de zomer van 2024 de CI gereed is om certificaataanvragen in behandeling te nemen.
- De inspectie-instellingen (II's) worden verantwoordelijk voor het uitvoeren van de controles bij uitleners. Zij zullen zeer fors moeten uitbreiden. De thans beschikbare 85 fte aan SNA-inspecteurs zal waarschijnlijk minstens moeten verdriedubbelen. Bovendien zullen alle inspecteurs moeten worden bijgeschoold. Zij zullen daar niet mee beginnen voordat de Tweede Kamer met het wetsvoorstel heeft ingestemd (medio 2023). We onderzoeken de mogelijkheden om de inspectie-instellingen te stimuleren zo vroeg mogelijk capaciteit uit te breiden, maar de sturingsmogelijkheden zijn beperkt. De betrokken instanties hebben in de consultatiereacties zeer kritische kanttekeningen bij de haalbaarheid van de voorgestelde planning geplaatst.
- De II's hebben ook een accreditatie door de Raad voor Accreditatie nodig om binnen het stelsel actief te mogen zijn. Voor accreditatie zijn het normenkader en inspectieschema noodzakelijk, die op hun beurt in de praktijk getoetst moeten zijn voordat de Raad voor Accreditatie (RvA) deze kan gebruiken als basis voor accreditatie. We werken het normenkader uit en streven ernaar in maart/april 2023 een concept-normenkader te kunnen gaan toetsen in de praktijk. In overleg met de RvA is geconstateerd dat de II's niet eerder dan begin 2024 geaccrediteerd kunnen zijn.
- Tot slot zijn de voorbereidingen voor de uitbreiding van de Arbeidsinspectie (90 fte extra) in volle gang. De werving en selectie is al opgestart. Parallel daaraan werkt de Arbeidsinspectie de vormgeving van het toezicht verder uit en wordt een opleidingsprogramma voor inspecteurs ontwikkeld. Zodra inspecteurs opgeleid zijn, kunnen ze worden ingezet voor toezicht op bestaande arbeidswetten.
- De certificeringsplicht – oftewel het beboeten van het niet hebben van een certificaat, dan wel het niet werken met gecertificeerde uitleners – kan pas ingaan als uitleners in staat zijn gesteld het certificaat te verkrijgen. Daarvoor moet de CI gereed zijn (zomer '24) en moeten de II's in staat zijn controles uit te voeren (niet eerder dan zomer '24; controles duren ten minste één volle dag). Zo moeten uitleners een aanvraag kunnen indienen en een openbaar register moet raadpleegbaar zijn zodat inleners kunnen controleren of uitleners over een certificaat beschikken. Vervolgens is een periode nodig om de duizenden aanvragen te ontvangen en verwerken, zowel voor CI als voor II's. Daarom is 1 januari 2025 de vroegst mogelijke datum voor inwerkingtreding van de certificeringsplicht.
- Wel is in het wetsvoorstel in overgangsrecht voorzien. Wanneer uitleners uiterlijk 1 oktober 2024 – oftewel 3 maanden voor inwerkingtreding van de certificeringsplicht – een certificaat hebben aangevraagd, maar door de CI nog geen besluit is genomen op 1 januari 2025, dan mogen zij toch zonder certificaat uitlenen tot een besluit is genomen. Dit overgangsrecht biedt

Datum
14 november 2022

Onze referentie

uitleners een stimulans om op tijd het certificaat aan te vragen en is tevens noodzakelijk voor een verantwoorde inwerkingtreding van het stelsel. Wij adviseren – zie hieronder – om deze datum te vervroegen naar uiterlijk 1 augustus 2024.

Datum
14 november 2022

Onze referentie

- We bereiden een omvangrijk communicatie- en voorlichtingstraject voor rondom de inwerkingtreding van het stelsel. Een grote campagne richting inleners en uitleners moet ervoor zorgen dat iedereen zich op tijd voorbereidt op de stelselwijziging. Dat houdt ook in dat uitleners hun bedrijfsvoering tegen het licht houden en, ruim vóór de inwerkingtreding van het stelsel, zeker zijn dat zij alle regels naleven. Op deze manier willen we ervoor zorgen dat de wet zo vroeg mogelijk een 'uitstralingseffect' heeft op alle uit- en inleners.
- Samenvattend zijn de belangrijkste factoren in het tijdspad, de volgende.
 - Oprichting nieuwe CI: formeel na instemming Tweede Kamer, op zijn vroegst gereed in de zomer van 2024 om aanvragen in behandeling te nemen.
 - Inspectie-instellingen: omvangrijke capaciteitsuitbreiding en accreditatie, waarmee zij niet eerder beginnen dan na instemming van de Tweede Kamer. Daarmee zijn de II's naar verwachting op zijn vroegst in de zomer van 2024 gereed voor inspectie-activiteiten van enige omvang.
 - Het certificerings-stelsel treedt in het voorjaar van 2024 in werking, de certificerings-plicht op z'n vroegst vanaf 2025, waarbij vijf maanden van tevoren uitleners het certificaat moeten hebben aangevraagd om onder het overgangsrecht te vallen.
 - Rondom de stelselwijziging voorzien we omvangrijke communicatie, om het positieve uitstralingseffect van de wet zo vroeg en groot mogelijk te maken.
- Dit tijdspad is zeer ambitieus. Haalbaarheid is niet gegarandeerd en de planning laat geen ruimte voor onvoorziene omstandigheden of andere tegenvallers.
- De certificeringsplicht is één van de onderdelen van een brede aanpak om, ook al vóór 2025, misstanden met arbeidsmigranten aan te pakken. In bijgevoegde Kamerbrief gaan we op deze trajecten breder in.

vis à vis:
voor langzaam
inleiden?

Waar komt dit
vandaan?
urgency?

Mogelijkheden voor versnelling

- Op uw verzoek hebben we de afgelopen dagen nog een keer extra geïnventariseerd wat er sneller kan en of er een (ander) 'ingroeimodel' denkbaar is.

Variant 1: Ingroeimodel via overgangsrecht

- Zoals hierboven beschreven, is er overgangsrecht voor uitleners die vóór 1 oktober 2024 hun certificaat hebben aangevraagd (uitgaande van inwerkingtreding van 1-1-2025 voor de certificeringsplicht).
- Uitleners hebben zodoende een zeer sterke prikkel om uiterlijk voor die datum hun certificaat aan te vragen. Feitelijk ontstaat zo in de markt een ingroeimodel waarbij aanvragen vóór die datum moeten zijn ingediend. Het tempo van afgifte van certificaten hangt vervolgens af van de capaciteit bij de II's en de CI.
- Het ligt voor de hand om dit model duidelijker te communiceren.
- Het is tevens denkbaar om de datum van 1 oktober te vervroegen naar bijvoorbeeld 1 augustus. Dat brengt risico's met zich mee voor de CI en de

verantwoordelijke minister van SZW. De CI zal zeer vroeg in haar bestaan een groot aantal aanvragen in behandeling moeten nemen. Het voordeel is evenwel dat uitleners worden gestimuleerd om zo snel mogelijk een aanvraag in te dienen, waarmee naar verwachting ook het moment waarop de meeste uitleners gecertificeerd zijn, wordt vervroegd.

Datum
14 november 2022

Onze referentie

- Vja
- Wij adviseren om deze variant op te nemen in het wetsvoorstel. Het is waarschijnlijk mogelijk om het wetsvoorstel op dit punt aan te passen, binnen de huidige planning (MR van 9 december).

Variant 2: Vrijwillige ingroei stimuleren

- V
- We hebben voorts verkend in hoeverre vrijwillige ingroei van het nieuwe certificaat gestimuleerd kan worden. Doel daarvan zou zijn dat meer uitleners nog eerder, dus vóór 1 oktober, het certificaat aanvragen. Dat zou een aanvulling zijn op variant 1.
 - Wij zien hiertoe geen mogelijkheden, omdat de CI en II's niet eerder gereed kunnen zijn voor uitgifte en controles t.b.v. de certificaten.
 - Bovendien is de meerwaarde inhoudelijk beperkt: er bestaat al een vrijwillig SNA-certificaat en het is niet aannemelijk dat niet-SNA-gecertificeerden straks wel vrijwillig versneld een certificaat aanvragen.

Variant 3: Beboetbaar stellen van niet aanvragen van certificaat

- Tot slot hebben we een variant verkend om op een eerder moment, bijvoorbeeld 1 augustus 2024, een verplichting tot het *aanvragen* van het certificaat in te voeren. Een uitlener die na die datum nog geen certificaat heeft *aangevraagd*, zou dan een boete kunnen krijgen van de Arbeidsinspectie. Helaas heeft dit niet tot een haalbare variant geleid.
- Wij zien in deze variant slechts beperkte meerwaarde ten opzichte van variant 1, waarin al een sterke prikkel bestaat voor uitleners om het certificaat op 1 oktober (of 1 augustus) aan te vragen.
- Juridisch achten wij deze variant uiterst kwetsbaar, omdat het opleggen van boetes voor het niet *aanvragen* van een certificaat – op het moment dat het hebben van het certificaat nog niet verplicht is – uiterst moeilijk is te rechtvaardigen. Dit klemmt te meer, nu het aanvragen van een certificaat op zichzelf niet leidt tot bescherming van arbeidskrachten dan wel tot een gelijk speelveld in de uitleenbranche (waarin een rechtvaardiging kan zijn gelegen voor het beboeten van het niet-naleven van de voorgestelde norm). Daarnaast zal zeer waarschijnlijk een aangepaste regeling moeten worden opgesteld voor buitenlandse ondernemingen, ondernemingen die na 1 augustus zijn gestart en ondernemingen die om niet verwijtbare redenen niet tijdig een aanvraag hebben kunnen indienen. Dergelijk (noodzakelijk) maatwerk staat in de weg aan de effectiviteit van de maatregel.
- Of deze variant uitvoerbaar is voor de Arbeidsinspectie, zou nader moeten worden onderzocht. Vooralsnog zien wij geen aperte onmogelijkheden, maar het doorkruist wel het ingezette – reeds zeer ambitieuze en omvangrijke – uitbreidingstraject van de Arbeidsinspectie. Dat levert risico's op.
- Tot slot vereist deze variant een ingrijpende aanpassing van het wetsvoorstel die veel uitzoekwerk en afstemming vergt. De aanbieding van het wetsvoorstel aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor het kerstreces is in deze optie niet haalbaar, waardoor het wetstraject vertraging oploopt.

En door
weeg we
niet op
1 oktober 2025

- Ook is het niet ondenkbaar dat het toevoegen van dit onderdeel in het vervolgstadium tot discussie zal leiden, wat de voortgang van het traject ook niet ten goede komt.
- Met name met het oog op de voorgenoemde punten, achten wij deze variant niet realistisch.

Datum

14 november 2022

Onze referentie