



> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Directoraat-Generaal Werk
T.a.v. [REDACTED]
Postbus 90801
2509 LV Den Haag



**Directie Analyse
Programmering en Strategie**
Programmering, Signalering en
Onderzoek

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 333 44 44
www.nlarbeidsinspectie.nl

Contactpersoon



Datum 22 september 2022
Betreft Antwoordbrief U&H toets conceptwetsvoorstel
verplichte certificering voor het ter beschikking stellen
van arbeidskrachten

Onze referentie



Geachte [REDACTED]

Op 6 juli 2022 heeft u de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna Arbeidsinspectie) het conceptwetsvoorstel verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten toegezonden met het verzoek deze te beoordelen op de gevolgen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor de Arbeidsinspectie.

Het conceptwetsvoorstel certificatie ter beschikking stellen van arbeid betreft een aanzienlijke aanpassing van de Waadi, in het bijzonder de introductie van een privaat toezichtstelsel, naast het publieke toezicht dat ook ingrijpend verandert.

Het oordeel heeft betrekking op het publieke deel van de wetsaanpassingen, in het bijzonder de artikelen waarop de Arbeidsinspectie bij overtreding kan handhaven. Meer specifiek gaat het in artikel 12c, de certificeringsplicht voor uitleners, artikel 12d de verplichting voor inleners alleen arbeidskrachten te betrekken van gecertificeerde uitleners en tot slot artikel 12f, lid 6 en 7, handhaving tijdens de 4 weken-periode, nadat van een uitlener het certificaat is geschorst of ingetrokken, maar nog wel arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld. Per artikel geeft de Arbeidsinspectie kort commentaar of doen wij een suggestie.

Echter de Arbeidsinspectie blijft toezichthouder op de gehele Waadi en daarmee is ook sprake van mogelijke interferentie met de taken van de private toezichthouder. Het advies heeft om deze reden ook betrekking op artikel 12b (huisvesting), 12l (meewerkplicht inlener), 13 (aanwijzing toezichthouders), 15 (onderzoek ter beschikking stellen van arbeid) en 22a (last onder dwangsom) Waadi.

Om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel te kunnen beoordelen is ook naar de context van het wetsvoorstel gekeken. Eerst gaat de Arbeidsinspectie in op handhaving in een bredere context van de wet die de bedoeling heeft de positie van werkende te verbeteren. Daarna wordt per artikel commentaar gegeven of een suggestie gedaan. Tot slot volgt het oordeel op het conceptwetsvoorstel.

Voorbehoud

Een deel van de regelgeving wordt vormgegeven in nog uit te werken lagere wetgeving. Deze U&H toets is opgesteld met het voorbehoud dat deze lagere wetgeving niet leidt tot knelpunten in de handhaving en uitvoering. Onderdeel van de nadere uitwerking is ook het sanctie- en boetebeleid, waarvoor een vergelijkbaar voorbehoud is te maken.

Datum
22 september 2022

Onze referentie

Handhaving in een bredere context

Met de introductie van een certificatiestelsel wordt beoogd om arbeidskrachten beter te beschermen, een gelijk speelveld voor alle uitleners te waarborgen en om kwaadwillende en malafide partijen van de markt te weren. Om in aanmerking te komen voor een certificaat, moeten uitleners voldoen aan vastgestelde normen over onder andere de juiste beloning, kwalitatief goede huisvesting voor de arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld en afdracht van loonheffingen en omzetbelasting. Deze elementen worden opgenomen in een normenkader dat wordt opgesteld door sociale partners. De uitleners worden door geaccrediteerde private inspectie-instellingen gecontroleerd op naleving van de normen van het certificaat. De Arbeidsinspectie controleert of uitleners beschikken over een certificaat en of inleners alleen gebruik maken van gecertificeerde uitleners. Vanuit de arbeidskracht bezien is een stevig normenkader dat de (buitenlandse) arbeidskracht ook daadwerkelijk beschermt het meest van belang, samen met een goede naleving. De kracht en effectiviteit van het certificatiestelsel ligt in de mate waarin de sociale partners die het normenkader vormgeven zich ook inzetten voor een brede acceptatie en naleving van die normen, onder uitleners, maar vooral ook onder inleners, hun klanten. De verplichting voor inleners alleen met gecertificeerde uitleners zaken te doen maakt dit stelsel bijzonder ten opzichte van eerdere vormen van regulering en daardoor naar verwachting effectiever. De inzet van de sociale partners, lees werkgevers en inleners is de eerste aanzet tot een verbetering van de positie van de (buitenlandse) arbeidskracht. Publiek toezicht op naleving van de certificeringsplicht komt in de handhaving aan het einde van de nalevingsketen. Privaat en publiek toezicht zijn de twee pijlers elk met een eigen rol die moeten zorgen dat de misstanden bij het ter beschikking stellen van arbeid verminderen. Het is van belang om deze boodschap duidelijk naar voren te brengen.

Omvang toezichtpopulatie

Momenteel zijn naar schatting 15.000 uitleners actief.¹ Hoeveel uitleners een certificaat zullen aanvragen en (op termijn) behouden is nu moeilijk te zeggen. Dat is o.a. afhankelijk van de kosten die het verkrijgen en behouden van een certificaat met zich meebrengt en/of dat inleners bereid zijn hogere bemiddelingskosten te betalen. In principe omvat de populatie van potentiële inleners het gehele bedrijfsleven en overheden (ziek, piek, flexibele economische schil). De meeste risico's worden echter verwacht bij de bemiddeling van banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waar de meeste druk bestaat om te besparen op loonkosten. Uitleners en hun klanten die onder de radar willen blijven vormen naar verwachting de grootste bedreiging voor het certificatiestelsel.

¹ Dit is een conservatieve schatting. Het Waadi-bestand is met ongeveer 48000 registraties in het Handelsregister met bedrijven die aan een vorm van ter beschikking stellen van arbeid doen (SBI-code 78 als hoofd- of nevenactiviteit) drie maal groter.

Hoewel de Arbeidsinspectie er capaciteit bij krijgt, blijft de in te zetten toezichtcapaciteit klein ten opzichte van de potentiële toezichtpopulatie. Samenwerking en in het bijzonder gegevensuitwisseling met alle aangesloten partners is daarom van belang, om te kunnen komen tot een goede risico- en subjectselectie om overtreders effectief aan te kunnen pakken. Dat moet ook geborgd worden in de nadere uitwerking van de regelgeving rond gegevensuitwisseling.

Normen huisvesting

Het is de Arbeidsinspectie nog steeds niet duidelijk hoe de normen rond flex-woningen kunnen worden geborgd. Het wetsvoorstel Wet goed verhuurderschap baart de Arbeidsinspectie zorgen. Hoewel het een zaak van de sociale partners is, zou de Arbeidsinspectie graag zien dat de SNF-normen, die model staan voor aanvaardbare huisvesting, worden opgenomen in het normenkader. Op deze wijze kunnen de huisvestingsnormen worden geborgd onafhankelijk van welke Cao van toepassing is.

Ontwijking van het certificatiestelsel

De Arbeidsinspectie wil benadrukken dat met de invoering van de certificeringsstelsel de kans aanwezig is dat gezocht wordt naar andere constructies op de arbeidsmarkt om de certificering te ontlopen. De introductie van het certificatiestelsel bij ter beschikking stellen van arbeid kan er toe leiden dat vormen (van bemiddeling) van schijn-zelfstandigheid, onderaanneming van werk en andere vormen van arbitrage tussen de vraag en het aanbod van arbeid (platformen) worden ingezet om het certificatiestelsel te ontwijken. Weliswaar is wetgeving aangekondigd, maar die is er nog niet. Het verschil in timing is volgens de Arbeidsinspectie een afbreukrisico voor het certificatiestelsel.

Boetebeleid (effectiviteit sanctionering)

Er wordt nu alleen van "hoge boetes" gesproken. Het boetebeleid is niet nog niet uitgewerkt, maar bepaalt wel (mede) de effectiviteit van handhaving. We kunnen nu dus niet bepalen of de economische prikkels wel goed zijn (kans op en hoogte van boetes en mogelijke matigingsgronden *versus* verdienmodellen en calculatiegedrag van werkgevers). Wanneer de wet van kracht is, is een analyse van de effectiviteit van het boetebeleid van belang om het stelsel ook op langere termijn goed te laten werken (zie ook de paragraaf invoeringstoets). Ook is de Arbeidsinspectie bezorgd dat eventuele dubbele of extra nevenisen aanleiding kunnen zijn voor matigingsgronden en wat dat betekent voor de handhavingstaak. Dat is ongewenst omdat calculerende overtreders daar op kunnen sturen (wel aan zwakke of makkelijke eis voldoen, om de sanctie te verlagen voor een ernstig feit).

Gegevensuitwisseling

De Arbeidsinspectie blijft met de vraag zitten hoe alle betrokken partijen inclusief de (buitenlandse) arbeidskracht worden geïnformeerd over de intrekking van een certificaat. In de toelichting staat dat dit alleen gaat gebeuren middels het register van de CI.

Datum
22 september 2022

Onze referentie

Dat is onvoldoende. De Arbeidsinspectie wil alle relevante gegevens kunnen inzien die aanleiding hebben gegeven om een certificaat de schorsen of in te trekken. Ook wil de Arbeidsinspectie t.b.v. risicoanalyse kunnen beschikken over de gegevens die worden verzameld door de inspectie-instellingen.
Buitenlandse uitleners

Mits uitleners gevestigd buiten Nederland beschikken over een certificaat kunnen zij arbeid ter beschikking stellen op de Nederlandse markt. Nog afgezien van het feit dat aan buitenlandse uitleners niet alle normen opgelegd kunnen worden in verband met Europese wetgeving, heeft de Arbeidsinspectie vragen op welke wijze inspectie-instelling gaan toetsen of de buitenlandse uitleners zich aan het normenkader houden. Voor de Arbeidsinspectie raakt dit ook aan de noodzakelijke informatie die wij nodig hebben om te kunnen handhaven op art 12f, lid 6 en 7. De Arbeidsinspectie ziet hier een afbreukrisico. Een voorstel zou kunnen zijn om aan te sluiten bij de eisen die in de WagwEU worden gesteld, o.a. dat de administratie in Nederland (werkplek) aanwezig moet zijn en een contactpersoon.

Informatie aan de arbeidskracht

Met het certificeringsstelsel wordt mede beoogd de positie van de arbeidsmigrant te verbeteren. Vooral in de 4-weken periode wanneer het certificaat van de uitlener is geschorst of ingetrokken is de (buitenlandse) arbeidskracht kwetsbaar voor onderbetaling of (onterechte) inhoudingen. Een mogelijkheid is de inlener verantwoordelijk te maken de uitzendkracht, die op dat moment bij hem aan het werk is, te informeren over het voornemen om het certificaat van de uitlener te schorsen of in te trekken. Hoe de arbeidskracht het beste geïnformeerd kan worden, zal nog nader uitgewerkt moeten worden.

Lagere regelgeving en invoeringstoets

Veel van wat de wetsaanpassing beoogd, moet worden uitgewerkt in lagere regelgeving. De ervaring leert dat daar precies naar moet worden gekeken. In het bijzonder moeten we bedacht zijn op de onbedoelde neveneffecten.

De Arbeidsinspectie hecht waarde aan een invoeringstoets, wanneer de eerste ervaringen zijn opgedaan met het private normenstelsel, de toetsing daarvan in de praktijk, gegevensuitwisseling met alle betrokken partijen en handhaving door de Arbeidsinspectie. Bovenal kan de invoeringstoets ingezet worden als eerste moment om te zien of de verandering van de Waadi bijdraagt aan de beoogde doelen en het aantal mistanden vermindert.

Nu al wordt door de Directie AV nagedacht over hoe de wet moet worden geëvalueerd. Het denkwerk rond de evaluatie kan ook benut worden om de invoeringstoets (als nieuw instrument) in te zetten om indien nodig 'reparaties' uit te kunnen voeren.

Reactie per artikel

Art 12c:

Lid 1: Dit artikel kent een dubbele eis. Namelijk de eis om in het handelsregister ingeschreven te staan en de eis om in het bezit te zijn van een (voorlopig) certificaat. In de toelichting is aangegeven dat de inschrijving in het

Datum
22 september 2022

Onze referentie

handelsregister deel gaat uitmaken van het normenkader. Reden is dat dan ook buitenlandse uitleners die een certificaat willen behalen, zich ook in de handelsregister moeten inschrijven. Dit antwoord komt niet overeen met wat in art 16 is bepaald, namelijk dat art12 lid 1 als geheel beboetbaar is gesteld. Wanneer inschrijving in het handelsregister deel moet uitmaken van het normenstelsel, dient art 12i te worden aangepast en inschrijving in het Handelsregister expliciet opgenomen te worden in het normenkader en de eis inschrijving in het Handelsregister uit art 12c te schrappen.² Dat laatste heeft de voorkeur van de Arbeidsinspectie. De Arbeidsinspectie wil voorkomen dat een dubbele eis aanleiding kan zijn voor het instellen van matigingsgronden.

Art 12d.

Lid 2: legt aan de inlener een administratieplicht op. De inlener dient uiterlijk op de dag waarop de ter beschikking stelling aanvangt aan de administratie verplichting hebben voldaan. Dit omdat de uitlener uiterlijk voor de aanvang van de ter beschikking stelling aan zijn meldplicht moet hebben voldaan. Hier zit een afhankelijkheid in t.o.v. de uitlener. Als de uitlener te laat verstrekt dan kan de inlener ook niet aan zijn verplichtingen voldoen.

Artikel 12f. Weigeren, schorsen of intrekken certificaat

De leden 6 en 7 zijn als overtreding aangemerkt. Op welk tijdstip wordt de Arbeidsinspectie geïnformeerd? Artikel 14a. Gegevensuitwisseling met bestuursorganen, lid 1 regelt een en ander, maar niet het tijdstip. De arbeidsinspectie zou graag zien dat bij weigeren, schorsen of intrekken van een certificaat de Arbeidsinspectie actief wordt geïnformeerd door een (verplichte) melding door de certificerende instelling inclusief de benodigde details zoals de reden van uitschrijving, normovertredingen etc..

In reactie schrijft de Directie AV dat er een notificatiesysteem bij de certificerende instelling komen waar de inlener zich op kan abonneren. Als de uitlener het certificaat verliest dan wordt de inlener hierdoor actief op de hoogte gesteld. Een dergelijke informatiestroom via een notificatiesysteem zou ook met de Arbeidsinspectie moeten worden gedeeld.

De Arbeidsinspectie ziet de realisatie van een dergelijk notificatiesysteem als een noodzakelijke voorwaarde om in principe te kunnen handhaven op art 12f, lid 6 en 7 (zie ook eerdere opmerking over gegevensuitwisseling).

Artikel 12l en 13: Dubbele toezichthouders art 12l?

De bedoeling is dat de CI alleen toezichthouder wordt voor de meewerkplicht van de inlener (art 12l). De Arbeidsinspectie kan in een vervelende positie terecht komen bij een handhavingsverzoek. De Arbeidsinspectie wordt dan ingezet als breekijzer en dat is niet onze taak.

Over de formulering van art 13 in dit verband had de Arbeidsinspectie een vraag. AV heeft daar op geantwoord: De woorden "in afwijking van het eerste lid" maken duidelijk dat de Arbeidsinspectie in het geval van de naleving van artikel 12l juist niet de aangewezen toezichthouder is.

² Op dit punt dient ook de MvT te worden aangepast.

Datum
22 september 2022

Onze referentie

De Arbeidsinspectie leest in deze tekst niet dat zij daarmee is uitgesloten van toezicht op artikel 12L maar dat er voor artikel 12L een 2e toezichthouder wordt aangewezen. De Arbeidsinspectie is volgens artikel 13 lid 1 toezichthouder voor de gehele wet, dus ook 12L. Derhalve is de Arbeidsinspectie van mening dat artikel 12L in artikel 13 lid 1 moet worden uitgezonderd van het toezicht op dit artikel.

Wij zouden art 13 als volgt willen formuleren:

1. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren, met uitzondering van artikel 12l van deze wet.
2. Bij besluit van de certificerende instelling aangewezen personen die werkzaam zijn bij de certificerende instelling zijn belast met het toezicht op de naleving van artikel 12l.
3. Van een besluit als bedoeld in het eerste en tweede lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant

Artikel 22a. Last onder dwangsom

lid 1: Nieuw is de mogelijkheid tot het geven van een LOD. De Arbeidsinspectie heeft vragen over de uitwerking in het OMV wie belast gaat worden met het geven van een LOD. Ook zijn er vragen over wie de verbeurde dwangsommen gaat innen? De Arbeidsinspectie ziet graag dat deze punten in lagere regelgeving nader worden uitgewerkt.

Mogelijke interferentie met de private toezichthouder

Art 15. Onderzoek op terrein van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten en arbeidsbemiddeling.

Art 15 heeft betrekking op onderzoek naar de naleving van de hoofdstukken 2 of 3. Daaronder valt ook art 12b Huisvesting. Dat kan niet de bedoeling zijn.

De Arbeidsinspectie is toezichthouder op arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden (en sociaal stelsel). Huisvesting is geen arbeidsvoorwaarde, tenzij het gaat om een dienstwoning waar de werknemer verplicht in moet wonen, maar dat is hier niet aan de orde.

Het aanjaagteam beveelt aan de rollen van werkgever en huisvester te ontkoppelen. Het Wetsvoorstel goed verhuurderschap grijpt aan op dit punt. Meer in het bijzonder wil de Wetsvoorstel goed verhuurderschap de gemeenten verantwoordelijk stellen voor het bewaken van de kwaliteit van woningen of verblijfruimten (speciaal voor arbeidsmigranten). De Minister van SZW onderschrijft dit zoals blijkt uit antwoorden op Kamervragen (zie ah-tk-20212022-2261, in het bijzonder antwoord 6). Daar past geen rol van de Arbeidsinspectie in.

Artikel 12b staat op een vreemde plek. Het zou onderdeel moeten uitmaken van hoofdstuk 3a, certificering. Aanbieden van gecertificeerde huisvesting is een voorwaarde om in aanmerking te komen voor een certificaat. In het wetsvoorstel maakt het aanbieden van gecertificeerde huisvesting geen deel uit van het normenkader art 12i. Echter het aanbieden van gecertificeerd huisvesting kan worden opgevat als een voorwaarde voor het verkrijgen van een certificaat, net zoals een bankgarantie.

Datum
22 september 2022

Onze referentie

De huidige Waadi onderzoeken hebben betrekking op art 8 en 8a (en art 10). Dat betreft arbeidsvoorwaarden (en onderkruipersverbod). Naar analogie daarvan zou ook in de nieuwe Waadi verzoeken voor onderzoek zich moeten beperken tot een onderzoek naar arbeidsvoorwaarden. Het wetsvoorstel beoogt geen verandering in art 8, 8a of 15. Dat pleit er voor hoofdstuk 3 te reserveren met bepalingen die direct met ter beschikkingstellen van arbeid en arbeidsvoorwaarden te maken hebben.

Datum
22 september 2022

Onze referentie

Een andere mogelijkheid is dat in art 15 een uitzondering worden opgenomen voor art 12b. De Arbeidsinspectie heeft een tekstvoorstel gedaan, maar de Arbeidsinspectie staat open voor een andere tekstuele aanpassing.

Capaciteit

De uitbreiding van de publieke toezichttaken, toezicht op de certificaatverplichting en dat inleners alleen zaken mogen doen met gecertificeerde uitleners, vergt meer capaciteit. De beoogde extra inspectiecapaciteit van 10,5 miljoen (ongeveer 90 fte) zal worden ondergebracht in het programma uitzendbureaus. Daarmee wordt voor dit programma reeds de meerjarenprogrammering die de Arbeidsinspectie ieder vier jaar maakt, vastgelegd (2023-2026) en de bestaande en extra capaciteit daarvoor geoormerkt. De uitbreiding is inclusief de benodigde andere disciplines (meldkamer, projectleiding, boeteoplegger, HRM, onderzoek, ondersteuning etc.). De toegezegde capaciteit lijkt vooralsnog toereikend om de uitvoering van de handhaving van de certificeringsplicht vorm te geven. Waarbij we willen benadrukken dat nog onduidelijk is wat de impact is van de nog vorm te geven lagere regelgeving voor de handhaving door de Arbeidsinspectie.

Het oordeel

Het oordeel is dat het concept wetsvoorstel in principe uitvoerbaar en handhaafbaar is mits tegemoet wordt gekomen aan de opmerkingen, in het bijzonder het wegnemen van elke twijfel wie toezichthouder is voor artikel 12l. Dat moet in ieder geval niet de Arbeidsinspectie zijn. Ook de extra toegezegde capaciteit is een noodzakelijke voorwaarde.

Ook doet de Arbeidsinspectie de aanbeveling om ook lagere regelgeving aan te bieden voor een U&H-toets. De Arbeidsinspectie ziet ook graag verzoek om een U&H-toets uit te voeren voor het definitieve wetsvoorstel.

Met vriendelijke groet,


Directeur Analyse, Programmering en Strategie