

20-02-2024, Arnhem

Internetconsultatie betreffende Wijziging Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs ivm invoering toelatingsplicht

Wetsvoorstel

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een wetsvoorstel geïntroduceerd voor een toelatingsstelsel voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering invulling aan [de aanbevelingen van de Commissie Roemer](#). De noodzaak voor een toelatingsstelsel is ingegeven door langlopende ontwikkelingen in de uitzendsector en de behoefte aan een betere regulering van de uitzendsector.

De bedoeling, arbeidsuitbuiting en slechte huisvesting van arbeidsmigranten bestrijden, is in lijn met de aanbevelingen van de Commissie Roemer. Deze problematiek speelt vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt in specifieke sectoren zoals Vlees, Logistiek, Bouw, Metaal en Agrarisch, waar laagbetaalde arbeid wordt gedaan. Arbeidsmigranten zijn daar zeer kwetsbaar. De commissie vraagt om een vergunningenstelsel voor uitzenders om deze problematiek aan te pakken. Dit wordt uitgewerkt in de WTTA.

Problemen met het wetsvoorstel

1. De probleemstelling is breder gemaakt dan de aanbevelingen van de commissie: "Het toelatingsstelsel is ingegeven door langlopende ontwikkelingen in de uitzendsector". Er zou sprake zijn van "wildgroei". Dit wordt kwantitatief ondersteund met [statistische analyses](#) gebaseerd op het WAADI register. Dat heeft ca. 47.000 inschrijvingen. Maar de SNA inspectie instellingen en veel accountants en administratiekantoren raden bedrijven die opdrachten uitvoeren of werk aannemen dat ze zich in het WAADI register in moeten schrijven. De inschrijving kost niets maar iemand uitzenden zonder inschrijving kost €20.000. Er zijn bijna geen boetes uitgedeeld op basis van het WAADI register. Daarom mag getwijfeld worden aan de aanname dat de WTTA betrekking heeft op 15.000 bedrijven.
2. Hierdoor verdwijnt het centrale probleem te veel uit beeld, nl.: het aanpakken van arbeidsuitbuiting en slechte huisvesting aan de onderkant van de arbeidsmarkt.
Duidelijk is dat het wetsvoorstel alle beloften uit geaccepteerde moties in de TK, wensen van vakbonden en werkgevers probeert in te lossen. Maar niet duidelijk is hoe de problemen zoals benoemd in het rapport daadwerkelijk en effectief worden aangepakt. Vanuit allerlei kanten is gevraagd om effectieve handhaving. Juist dit element is de zwakste schakel in deze voorgenomen wetgeving.
3. De gehele uitzendbranche wordt in de wetgeving betrokken, terwijl andere sectoren die het betreft buiten schot blijven. Dit is niet effectief.
 - a. Het rapport [Staat van eerlijk werk. Loon naar werken](#) van NLA (vroeger ISZW) duidt genuanceerd en in detail de problematiek. Er zijn 7 sectoren geïdentificeerd, waarbij 40% van de meldingen voorkomen in de sector Uitzenden. Het grootste deel, namelijk 60%, betreft andere sectoren. Die

worden met de WTTA buiten beschouwing gelaten. Hoewel het hier slechts gaat om meldingen, is de score significant.

- b. De gehele uitzendsector bevat ook veel ondernemingen die mensen ter beschikking stellen met betere kwalificaties dan de kwetsbare groep niet- of laaggeschoold en dus laagbetaalde werknemers. De groep mensen met betere kwalificaties, ook de buitenlandse werknemers binnen die groep, zijn in staat om voor zichzelf te zorgen. Arbeidsuitbuiting en slechte huisvesting komt daar vrijwel niet voor. Bijv. een goed geschoolde elektricien uit Polen laat zich niet slecht huisvesten. Zo ook een Hongaarse plaatwerker voor de autoschadeherstelbranche. Een HBO afgestudeerde medewerker van een detachingsbedrijf is goed in staat om zelf te onderhandelen over zijn of haar salaris. In [Programmarapportage Uitzendbureaus 2020-2022](#) van NLA blz. 10 valt te lezen dat 22% van de uitzendkrachten werken in Gezondheids- en welzijnzorg, Openbaar Bestuur en Onderwijs. Daar verwachten we geen arbeidsuitbuiting.

De argumenten voor de keuze om de gehele uitzendbranche in de wetgeving te betrekken zijn moeilijk te begrijpen. Een aantal redenen wordt genoemd, zoals:

- Waterbedeffecten binnen de uitzendbranche.
- Het probleem van afbakening; welke uitzendbureaus bedienen de sectoren die veel gebruik maken van laag- en niet geschoolde arbeid.
- De wens om in het institutionele kader het bereik van de certificerende instelling(CI), de voormalige Stichting Normering Arbeid (SNA) een-op-een aan te sluiten op Stichting Naleving CAO Uitzendbranche (SNCU), Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) en de Belastingdienst (BD)

Het probleem van het waterbedeffect is reëel. Hoe kan je aan de buitenkant zien dat een uitzendbureau zijn diensten aan de onderkant van de arbeidsmarkt aanbiedt. Daar staat tegenover dat juist daar sprake is van “vluchtig ondernemerschap”: De ondernemer is niet gebonden aan vestigingsplaats en investeringen. Vandaag doet hij zaken, morgen is hij verdwenen. De expertise van deze bedrijven kan dus ook makkelijk in andere sectoren worden toegepast tegen een bemiddelingsfee. Gezien de indicatie van NLA dat 60% van de problematiek in andere sectoren dan de uitzendbranche zit, lijkt het risico van waterbedeffecten tussen de risicosectoren veel groter dan binnen die ene risicosector genaamd uitzendbranche.

De afbakening is ook een reëel probleem. Maar via analyse van de loongegevens, wellicht te realiseren met behulp van de BD, die alle gegevens tot in detail via de BAPI module ontvangt, moet het mogelijk zijn om de risicobedrijven in beeld te krijgen.

Voor de noodzakelijke gegevensuitwisseling tussen de vier beoogde actoren (CI, SNCU, NLA en BD) lijkt het niet nodig dat de bereiken op elkaar aansluiten; het gaat om het uitwisselen van gegevens van individuele bedrijven.

4. Het wetsvoorstel is kwalitatief niet voldoende om het gestelde doel van de commissie Roemer, nl. arbeidsuitbuiting en slechte huisvesting van arbeidsmigranten aan de onderkant van de arbeidsmarkt bestrijden:
- a. Alleen institutionele kaders worden ontworpen. Er komt een:
 - i. CI (nieuwe SNA) onder directe verantwoordelijkheid.
 - ii. Verplichting voor inleners om alleen gebruik te maken van gecertificeerde uitzenders.
 - iii. Entree barrière van €100.000,- waarborgsom.
 - iv. Verklaring omtrent het gedrag voor bestuurders.
 - b. Het toetsingskader van SNA wordt, voor zover het ter beschikking stellen betreft, vrijwel zonder wijzigingen overgenomen door de CI, aangevuld met normen over de toepassing van inlenersbeloning. Dat laatste is beter uitgewerkt in de PayOK norm. Hier wordt de verbetering die de WTTA moet brengen dus niet gevonden.
 - c. De werkwijzen van NLA en de BD blijven hetzelfde. [Een rapport van de Algemene Rekenkamer](#) toont aan dat de effectiviteit van NLA beperkt is en dat extra fte toevoegen niet leidt tot een hogere pak kans van daders. NLA geeft in haar [programmarapportage 2020-2022](#) dat er heel veel overtredingen zijn van werkgevers die de identiteit van hun werknemer niet hebben vastgesteld, terwijl dat wettelijk wel verplicht is. NLA komt niet toe aan het aanpakken van de echte malafiditeit. Uit niets blijkt dat dit kernprobleem aangepakt wordt.
 - d. De informatievoorziening tussen die instanties komt niet verder dan voornemens; De grondslagen voor gegevensuitwisseling ([Memorie van Toelichting bij de WTTA](#) blz. 71) worden uitgewerkt, maar er is (nog) niets concreets over geformuleerd.
 - e. De aansluiting tussen de werkwijzen van SNA, NLA, SNCU is niet geregeld. Regioplan komt in [een onderzoek](#) "Zelfregulering in de Uitzendbranche" tot de conclusie dat de gegevens van NLA en SNA moeilijk vergelijkbaar zijn.

De basisvoorwaarden voor het bestrijden van malafiditeit zijn daarmee volstrekt niet ingevuld. Het argument dat dit op basis van deze wet wel gaat gebeuren gaat niet op:

- 1. De benoemde problemen staan los van deze voorgenomen wetgeving
- 2. Ze zijn al veel langer bekend. Het is nooit aangepakt. Waarom morgen wel?

Malafide organisaties en bewuste/notoire overtreders van wet- en regelgeving zie [rapport NLA](#) blz. 14 zoeken naar economisch voordeel van goedkope arbeid. Dat is niet gebonden aan een sector. Het meest waarschijnlijke scenario is dat de malafiditeit verschuift van de uitzendsector naar andere sectoren

5. De kosten aanzienlijk zijn:
- a. Directe kosten van het creëren en in stand houden van het systeem zijn uitgewerkt in de [Memorie van Toelichting bij de WTTA](#) blz. 91)
 - b. De economische kosten van het blokkeren van innovatie en creativiteit:

- i. Bonafide uitzenders en werknemers in hogere geschoolde functies en sectoren worden onnodig gehinderd in hun economisch functioneren
- ii. Creativiteit wordt in de kiem gesmoord. Starters met goede ideeën hebben weinig mogelijkheden om een waarborgsom van €100.000 op te hoesten.

6. Middelen om tot betere inspecties te komen niet zijn uitgeput. De privaatrechtelijke inspecties kunnen beter. Met de introductie van de risicogerichte inspecties per begin 2023 is daar een goede stap in gemaakt. De effectiviteit kan ook toenemen door betere communicatie tussen de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke handhavers. Hierbij een aantal voorbeelden waaraan gedacht zou kunnen worden:

- a. Privaatrechtelijke controles kunnen verbeterd worden door eisen zoals nu in het [PayOK keurmerk](#) zijn genormeerd, algemeen toe te passen, bijvoorbeeld:
 - i. Eisen over het aantal en kwaliteit van ketenpartijen, informatie daarover aan de hoofdpdrachtgever verstrekken.
 - ii. Controles tussen aangiftes in Postedworkers (<https://www.postedworkers.nl/>), A1 verklaringen en plaatsingsbevestigingen.

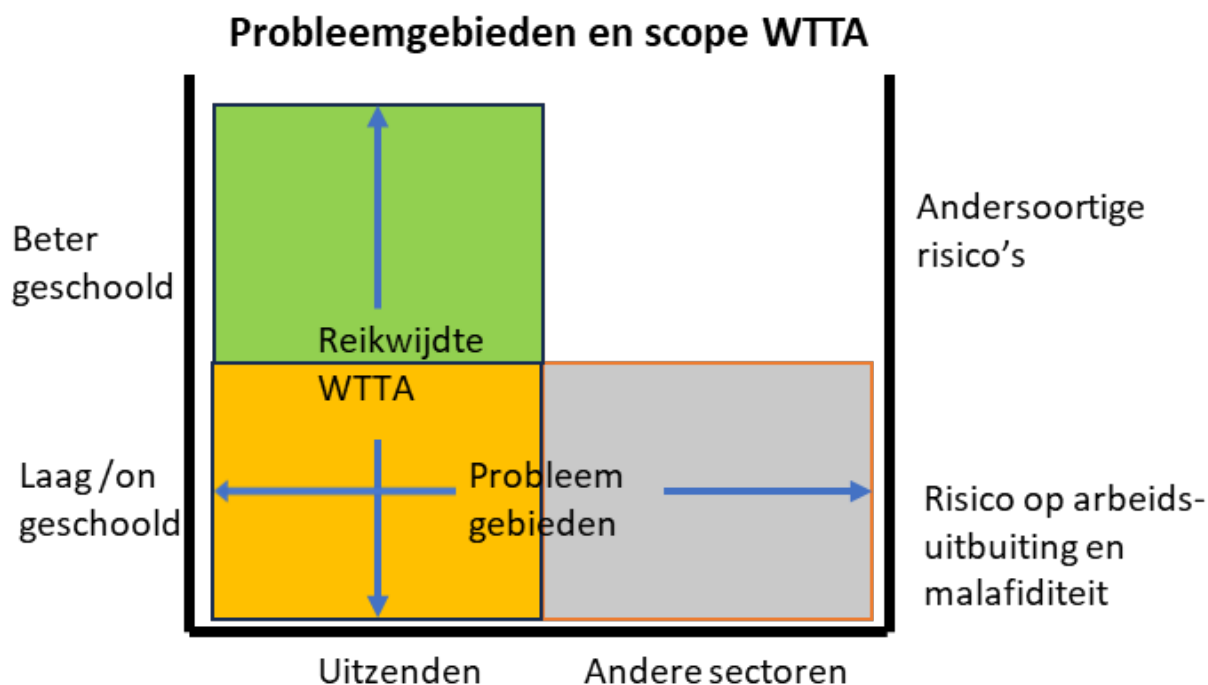
Door een risicogerichte aanpak wordt de last beperkt tot de probleemgebieden.

- b. Synchronisatie van definities en werkwijzen tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke controleurs maakt de communicatie makkelijker.
- c. Betere communicatie en afstemming tussen deze organen. Echte wil tot samenwerking, anders dan obligate aanwezigheid als toehoorder in vergaderingen partijen kan helpen. Dat vraagt om een toegewijde manager met voldoende inzicht en toegangen voor dit doel bij bijv. NLA.
- d. Indicaties uit loongegevens bij UWV en BD kunnen aanwijzingen geven aan privaatrechtelijke controleurs in welke bedrijven veel mensen werken met een verhoogd risico op uitbuiting. Dat hoeft niet op naam. Dus het hoeft niet privacygevoelig te zijn.

Het is moeilijk te begrijpen dat, daar waar al ca. 7 jaar gepraat wordt over betere afstemming, dit nu wel gaat lukken bij invoering van de WTTA, als deze wet niet verder komt dan voornemens en grondslagen op deze punten.

Aanzet tot een betere aanpak

Het bereik van de WTTA afgezet tegen de problematiek kan grafisch zo worden uitgebeeld: Alleen in het oranje gebied kan met de WTTA echt een verschil worden gemaakt.



1 keuze matrix risico en probleemgebieden door stichting PayOK

Dat hangt echter vooral af van twee dingen:

1. Een betere afstemming tussen NLA, Belastingdienst, (de nieuwe) SNA en de SNCU. Hoe dat gerealiseerd wordt, is nog niet duidelijk.
2. Een effectieve handhaving door de NLA. Dat staat helaas niet op de wetsagenda.

Ongetwijfeld zal het effect van de WTTA zijn dat de sector zich beter aan de regels zal houden. De prijs die daarvoor moet worden betaald is hoog, het nut is beperkt.

Het heeft geen nut om heel veel goedwillende ondernemers en werknemers te belasten met beleid dat vooral tot gevolg zal hebben dat de malafide organisaties en bewuste/notoire overtreders van wet- en regelgeving verhuizen naar andere sectoren. Beter zou zijn om oplossingen te zoeken die de problematiek van de kwetsbare groepen aan de onderkant van het loongebouw daadwerkelijk aanpakken. We hopen dat deze bijdrage een stimulans hiertoe is en een herbezinning op de WTTA kan leiden tot wetgeving en vormgeving van handhaving zodat op effectieve en doelmatige wijze malafiditeit bestreden kan worden.

Veel van bovenstaande argumenten zijn aan te pakken zonder de WTTA of met geheel andere wetgeving.

Een betere aanpak zou zijn om:

- e. Beleid te formuleren gericht op het bestrijden van malafiditeit aan de gehele onderkant van het loongebouw (alle sectoren) in plaats van minutieus uitpluizen van de uitzendbranche en daarmee een groot aantal bedrijven belasten (midden en hogere lonen), waar de problematiek niet zit.
- f. Een overweging kan zijn om de ketenaansprakelijkheid voor het loon, geregeld in de Wet Aanpak Schijnconstructies, te versterken en daar ook een boetebeleid aan te koppelen. Dit maakt de opdrachtgever aansprakelijk voor wangedrag en vluchtig ondernemerschap. De meeste opdrachtgevers zijn niet vluchtig, zoals ook de minister constateert in [haar brief aan de kamer](#) in 2020. De mogelijkheden die de WAS biedt gaan verder dan de nu voorgestelde simpele controle van de opdrachtgever op het gebruik van een gecertificeerde uitlener.
- g. De SNA norm en de PayOK norm gecombineerd in de markt zetten. Dat lost een belangrijk deel van de aandachtspunten van de vakbond op.
- h. Het uit de SNA norm halen van contracting is een slecht idee. Wegredeneren van problemen laat ze in de werkelijkheid niet verdwijnen.
- i. ISZW en de BD uitrusten met betere instrumenten zodat ze niet continu vastlopen in zaken die stranden op moeilijke bewijsbaarheid.

Beter zou zijn om oplossingen te zoeken die de problematiek van de kwetsbare groepen aan de onderkant van het loongebouw daadwerkelijk aanpakken.

We hopen dat deze bijdrage een stimulans hiertoe is en dat de WTTA teruggaat naar de tekentafel.

Mochten er vragen zijn, dan zijn wij te allen tijde bereikbaar voor commentaar,
Hoogachtend,

Ruud Blaakman
Dewy Mulder
Theo van Leeuwen

Bestuur Stichting PayOK