

MEMO

Onderwerp : VNG-reactie op consultatieversie Wijziging Waadi

Van : Thomas Zwijs en Stéphanie Groothedde

Aan : SZW

Datum : 25 augustus 2022

I Inleiding

Op 14 juli is een consultatieversie van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs gepubliceerd (wijziging Waadi). De wijziging van deze wet beoogt misstanden in de uitzendbranche aan te pakken door de invoering van een certificeringsplicht voor het ter beschikkingstellen van arbeidskrachten.

De VNG is blij dat met de wijziging Waadi voor een verplicht certificeringsstelsel voor de uitzendbranche wordt gekozen. Hiermee wordt in lijn met het advies van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten een belangrijke stap gezet om onder andere de positie van arbeidsmigranten te verbeteren en te versterken. Maar op een aantal onderdelen gaat deze wetswijziging niet ver genoeg.

In deze notitie reageert de VNG op dit voorstel. Dit doen wij aan de hand van de volgende vijf punten:

- Het belang van gemeenten bij de wijziging Waadi
- Certificering en registratie
- Handhaving van het certificeringsstelsel
- Toename groep zelfstandigen zonder personeel en schijnzelfstandigheid
- Certificering en buitenlandse ondernemingen

Verzoek

Tot slot merkt de VNG op dat de termijn om te reageren op de consultatieversie van de wijziging Waadi kort is en tevens is samengevallen met de schoolvakanties in de zomer (14 juli tot en met 25 augustus). Het proces van interne afstemming en beraad is hierdoor gehinderd. Dit geldt voor de VNG, maar ook voor individuele gemeenten die willen reageren. De VNG verzoekt daarom om een verlenging van de reactietermijn met drie weken om deze notitie te kunnen aanvullen.

II Samenvatting aanbevelingen en vragen

- De problematiek die voortvloeit uit misstanden in de uitzendbranche moet in samenwerking tussen rijksoverheid en gemeenten worden aangepakt. Daarom wensen gemeenten en VNG actiever betrokken te worden in het proces dat leidt tot het definitieve wetsvoorstel.

- De VNG is van oordeel dat de aanbeveling van het Aanjaagteam, om registratie van arbeidsmigranten in de RNI/BRP mee te nemen in het certificeringsstelsel, noodzakelijk is en daarom wél in de wijziging Waadi moet worden meegenomen.
- Beschikt de Arbeidsinspectie over voldoende instrumenten om naleving van de certificatieverplichtingen te kunnen handhaven?
- De VNG is van oordeel de Arbeidsinspectie ook moet handhaven op feitelijke beëindiging van werkzaamheden na intrekking of weigering van een certificaat.
- De VNG vindt het wenselijk dat gemeenten geconstateerde misstanden met uitzenders kunnen melden bij de Arbeidsinspectie en/of de private inspectie-instellingen. Hiervoor moet de wijziging Waadi een grondslag bieden.
- Als reactie op de invoering van het certificeringsstelsel is het de algemene verwachting dat een deel van de ter beschikking gestelde arbeidskrachten de werkzaamheden zullen voorzetten als zelfstandige zonder personeel (ZZP). Wat wordt gedaan om dit te verwachten neveneffect onder controle te houden en schijnconstructies tegen te gaan?
- Ten aanzien van buitenlandse ondernemingen is het gelijkwaardig normenkader niet vastgesteld. Mogelijk leidt dit in de praktijk tot een minder streng toetsingskader, waardoor buitenlandse ondernemingen eenvoudiger kunnen beschikken over een certificaat en opzichte van uitzendondernemingen die in Nederland zijn gevestigd. De VNG zou dit zeer onwenselijk vinden en merkt op dat deze wetswijziging niet mag leiden tot onwenselijke constructies waarbij het buitenland als legale route fungeert om de Nederlandse uitzendmarkt te kunnen betreden.

III Het belang van gemeenten bij de wijziging Waadi

Uit het rapport van het Aanjaagteam blijkt dat veel arbeidsmigranten werken via uitzendbureaus die naast het werk ook de huisvesting, vervoer, zorgverzekering en - in sommige gevallen - de registratie regelen. Hieruit blijkt dat de arbeidsmigranten in hoge mate afhankelijk zijn van het uitzendbureau waarvoor zij werk verrichten. Deze afhankelijkheid geldt niet enkel voor de arbeidsmigrant, maar ook voor gemeenten.

Gemeenten zijn in hoge mate afhankelijk van de welwillendheid van uitzendbureaus om arbeidsmigranten te bewegen tot registratie in de Registratie Niet-ingezetenen (RNI) / Basisregistratie Personen (BRP), het faciliteren van deze registratie door het bieden van tijd en vervoer en het bieden van fatsoenlijke huisvesting. Zonder deze inzet van de uitzender ontbreekt het gemeenten aan inzicht hoeveel arbeidsmigranten in de eigen gemeente verblijven, waar arbeidsmigranten verblijven en onder welke omstandigheden zij verblijven. Tevens zien gemeenten zich geconfronteerd met de problemen die kunnen ontstaan op het gebied van o.a. leefbaarheid in woonwijken, opvang van daklozen en borgen van veiligheid in het geval arbeidsmigranten niet beschikken over fatsoenlijk werk, fatsoenlijke huisvesting en toegang tot zorg.

De VNG is daarom van oordeel dat een betere beheersing van de uitzendsector essentieel is om de grip van gemeenten te vergroten op de hierboven geschetste problemen. Omdat de aanpak van deze problematiek een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van gemeenten en rijksoverheid was de VNG graag eerder betrokken in het proces van deze wetswijziging,

IV Certificering en registratie

In tegenstelling tot het advies van het Aanjaagteam, is in de consultatieversie voor uitzenders geen zorgplicht opgenomen om arbeidskrachten te ondersteunen bij het inschrijven in de RNI/BRP. In de conceptversie van de memorie van toelichting wordt op p. 6 uitgewerkt waarom dit advies door de regering niet is overgenomen. Genoemd wordt dat meerdere maatregelen in gang zijn gezet om de registratie van arbeidsmigranten te verbeteren. Hiermee wordt gesuggereerd dat deze maatregelen voldoende zijn. De VNG benadrukt dat, hoewel met deze maatregelen belangrijke stappen zijn gezet op met name de kwaliteit van de inschrijvingen, deze niet bijdragen aan méér inschrijvingen van niet-geregistreerde arbeidsmigranten.

Huidige maatregelen/experimenten:

- *Sinds 11 januari 2021 kunnen in de RNI contactgegevens van niet-ingezetenen geregistreerd worden. Dit gebeurt op basis van vrijwilligheid.*
- *In de Verzamelwet is een grondslag opgenomen voor de registratie van tijdelijke verblijfsadressen van niet-ingezetenen in de RNI. Het is de verwachting dat per 1 oktober 2022 de tijdelijke verblijfsadressen kunnen worden geregistreerd.*
- *Experiment 1: Als proef wordt een aantal gemeenten aangewezen als Aangewezen bestuursorgaan (ABO) zodat zij tijdelijke verblijfsadressen van niet-ingezetenen die in of buiten haar gemeente verblijven door kunnen geven aan Min. BZK.*
- *Experimenten om foutieve adresregistraties tegen te gaan.*

De inzet van uitzenders om arbeidsmigranten te bewegen tot inschrijven én het doorgeven van wijzigingen (verhuizing) vormt de essentiële schakel om de kwaliteit van de BRP te verhogen. Zonder hulp en sturing van uitzenders is er voor de arbeidsmigrant in veel gevallen onvoldoende prikkel om te voldoen aan de aangifteplicht die op hen rust. Daarbij gaat het niet alleen om de eerste inschrijving waarmee het BSN wordt verkregen, maar ook om de wijziging van de inschrijving bij bijvoorbeeld een verhuizing of vertrek naar het buitenland. Juist omdat arbeidsmigranten vaak wisselen van verblijfsadres en niet gebonden zijn aan de gemeente waar zij verblijven, verliezen gemeenten grip op deze groep.

Het belang van de rol van de werkgever (uitzender) blijkt ook uit het onderzoek uitgevoerd door de provincie Zuid-Holland:

“Het is bekend dat veel arbeidsmigranten bij binnenkomst in Nederland zich laten registreren als niet-ingezetene in de BRP. De werkgever speelt hierin een grote rol. De werkgever draagt in veel gevallen zorg voor een (eerste) verblijfplek en helpt een arbeidsmigrant met de registratie om een BSN te verkrijgen. De drempel hiervoor is bij een inschrijving als niet-ingezetene lager dan een inschrijving als ingezetene. Immers, de werkgever regelt een afspraak bij een RNI-loket én bij een registratie als niet-ingezetene hoeft de persoon geen woonadres op te geven, en dus ook geen verhuizingen door te geven. Omdat werkgevers en arbeidsmigranten louter zijn geïnteresseerd in het verkrijgen van een BSN, volstaat een inschrijving als niet-ingezetene. Deze factoren zorgen ervoor dat arbeidsmigranten zich sneller zullen inschrijven als niet-ingezetene dan als ingezetene in de BRP, zelfs wanneer een arbeidsmigrant naar redelijke verwachting langer dan vier maanden (binnen zes

maanden) in Nederland denkt te gaan verblijven of intussen al verblijft.” (Rapport PBLQ: EU-arbeidsmigranten in de provincie Zuid-Holland, 25 september 2020)

De VNG pleit er zodoende voor om de aanbeveling van het Aanjaagteam, om registratie van arbeidsmigranten in de RNI/BRP mee te nemen in het certificeringsstelsel, wél in de wijziging Waadi mee te nemen.

V Handhaving van het certificeringsstelsel

De VNG is van oordeel dat de kracht van het certificeringsstelsel is gelegen in de naleving daarvan. Ten aanzien van de handhaving van het certificeringsstelsel maakt de VNG de volgende opmerkingen:

1. Beschikt de Arbeidsinspectie over voldoende instrumenten om naleving van de certificatieverplichtingen te kunnen handhaven, nu het bestuursrechtelijke bestuursverbod geen onderdeel uitmaakt van de wijziging Waadi?
2. De Arbeidsinspectie handhaaft de administratieplicht en de meldplicht van uitzenders en inleners. Hierbij zal de Arbeidsinspectie een risico-gerichte aanpak hanteren. De VNG merkt op dat de Arbeidsinspectie tevens zal moeten controleren of uitzenders van wie het certificaat is ingetrokken ook feitelijk de werkzaamheden hebben beëindigd. Hierover is in de concept memorie van toelichting niets opgemerkt.
3. De VNG vindt het wenselijk dat gemeenten geconstateerde misstanden met uitzenders kunnen melden bij de Arbeidsinspectie en/of de private inspectie-instellingen. Deze meldingen zouden na onderzoek ook moeten kunnen leiden tot intrekking van het certificaat. De wijziging Waadi zou hiervoor ook een grondslag moeten bieden.

VI Toename groep zelfstandigen zonder personeel en schijnzelfstandigheid

Regulering van de uitzendsector is een belangrijke stap in de verbetering van de positie van arbeidskrachten en arbeidsmigranten in het bijzonder. Het is de verwachting dat de uitzendbranche aanzienlijk zal afslanken. Als reactie op de invoering van het certificeringsstelsel is het de algemene verwachting dat een deel van de ter beschikking gestelde arbeidskrachten de werkzaamheden zullen voorzetten als zelfstandige zonder personeel (ZZP). In veel gevallen zal het daarbij gaan om schijnzelfstandigheid.

Wat wordt er georganiseerd om dit te verwachten neveneffect onder controle te houden en schijnconstructies tegen te gaan? En kan op voorhand geanticipeerd worden op nieuwe malafide constructies?

VII Certificering en buitenlandse ondernemingen

De certificeringsplicht geldt onverkort voor uitleners die buiten Nederland zijn gevestigd. Zo moeten zij ook beschikken over een certificaat, de waarborgsom voldoen en voldoen aan het normenkader of een gelijkwaardig normenkader. Op pagina 54 staat hierover:

“Daar waar die wettelijke verplichtingen niet van toepassing zijn op buitenlandse ondernemingen zijn die op die ondernemingen evenmin van toepassing in het kader van de verplichte certificering.”

De VNG merkt op dat het ontbreken van een VOG voor buitenlandse rechtspersonen en het hanteren van een gelijkwaardig, maar nog niet vastgesteld, normenkader, in de praktijk kan leiden tot onwenselijke malafide constructies. Daar waar onder het Nederlandse recht het normenkader door de minister eenduidig kan worden vastgesteld, geldt dit niet voor buitenlandse ondernemingen. De VNG is daarom van oordeel dat betere waarborgen nodig zijn om onwenselijke constructies tegen te gaan, waarbij het buitenland als legale route fungeert om de Nederlandse uitzendmarkt te kunnen betreden.

Tot slot ontvangt de VNG ook graag een reactie in hoeverre de Wet Bibob als preventief bestuursrechtelijk instrument waarmee de integriteit van uitleners kan worden getoetst, ook van toepassing is op buitenlandse ondernemingen. In het geval deze toets ten aanzien van buitenlandse ondernemingen niet kan worden uitgevoerd, ontvangt de VNG graag toelichting of en op welke wijze de integriteit van buitenlandse ondernemingen getoetst wordt.