

Notitie

Betreft Internetconsultatie wijziging Waadi ivm invoering certificeringsplicht tba
Van Stichting Normering Arbeid
Datum 24 augustus 2022
Kenmerk SNA.not.45V2NHWRS6K6-1123419334-36

De Stichting Normering Arbeid (SNA) maakt hierbij graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het concept wetsvoorstel wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs in verband met de invoering van een certificeringsplicht voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

1. **Introductie**

SNA voert sinds 2007 het vrijwillige keurmerk voor de uitzendsector en aannemers van werk. De normen voor het SNA-keurmerk zijn vastgelegd in het SNA-schema, met als basis de nationale normen NEN 4400-1 (Nederlandse ondernemingen) en NEN 4400-2 (buitenlandse ondernemingen). In de afgelopen 15 jaar heeft SNA veel ervaring opgebouwd met niet alleen het opzetten en inrichten van vrijwillige certificering, maar ook met de publiek-private informatie-uitwisseling en het samenwerken met en toezicht houden op inspectie-instellingen. Op basis van deze ervaring delen we graag onderstaande opmerkingen en vraagpunten.

SNA stelt het op prijs dat de minister met het wetsvoorstel een verplichting invoert die er voor zorgt dat alle uitleners aan dezelfde vereisten moeten voldoen waardoor er een gelijkere speelveld ontstaat en ondernemingen die zich niet als goed werkgever gedragen van de markt worden geweerd.

2. **Verlenen certificaat**

Volgens artikel 12e wordt een certificaat of een voorlopig certificaat verleend door de certificerende instelling en is de certificerende instelling tevens bevoegd een certificaat of voorlopig certificaat in te trekken of te schorsen. Onduidelijk is nog op basis waarvan een voorlopig certificaat wordt afgegeven. Ligt hieraan een inspectie door een inspectie-instelling ten grondslag of is het een 'ambtshalve' toewijzing door de certificerende instelling? Gezien de maximale duur van een voorlopig certificaat van 9 maanden is het van belang hiervoor scherpe kaders aan te geven, aangezien in 9 maanden veel zaken fout kunnen gaan en er mogelijk ook bewust misbruik van een voorlopig certificaat gemaakt kan worden.

Volgens lid 3 van artikel 12e wordt een certificaat verleend voor een periode van vier jaar. Uit de consultatiedocumenten blijkt niet hoe vaak in deze periode van vier jaar de onderneming gecontroleerd wordt door de inspectie-instelling. Bij SNA geldt thans de regel dat ondernemingen in de regel iedere zes maanden worden gecontroleerd. Onder voorwaarden kan deze periode worden opgerekt naar eenmaal per 12 maanden. Ook kan, indien bepaalde risico's aanwezig zijn, er sprake zijn van een aanscherping waarbij de onderneming iedere drie maanden wordt gecontroleerd. Gezien de doelstellingen van de minister lijkt een afzwakking van de inspectiefrequentie ten opzichte van die voor het SNA-keurmerk niet voor de hand te liggen. Door ondernemingen bijvoorbeeld maar eenmaal per jaar te controleren of wellicht zelfs maar eenmaal per vier jaar is het toezicht dat de certificerende instelling en de inspectie-instellingen kunnen uitoefenen veel beperkter dan thans bij SNA.

3. Weigeren, schorsen of intrekken certificaat

Volgens artikel 12f wordt een certificaat of een voorlopig certificaat in ieder geval geweigerd, geschorst of ingetrokken, indien de aanvrager niet heeft voldaan aan de daarvoor geldende eisen van het normenkader, bedoeld in artikel 12i, eerste lid, of indien de certificaathouder niet meer voldoet aan de daarvoor geldende eisen van het normenkader, bedoeld in artikel 12i, eerste lid. Het wetsartikel en de memorie van toelichting laten in het midden of en in hoeverre herstel mogelijk is zonder direct geschorst te worden of het certificaat kwijt te raken.

In de afgelopen 15 jaar is het opvoedkundige karakter van het SNA-keurmerk een belangrijk instrument geweest om naleving van wet- en regelgeving te bevorderen. SNA pleit er dan ook voor om een herstelmogelijkheid in te bouwen, niet alleen om de hierboven genoemde naleving van wet- en regelgeving te bevorderen, maar ook omdat de consequenties voor ondernemingen en werknemers bijzonder ingrijpend zijn als het certificaat wordt ingetrokken.

4. Bankgarantie

Een certificaathouder wordt verplicht gedurende de geldigheidsduur van het certificaat financiële zekerheid te stellen in de vorm van een bankgarantie (artikel 12k lid 1). Op basis van lid 4 van hetzelfde artikel is een uitzondering op deze verplichting van toepassing indien een certificaathouder over het gehele jaar onmiddellijk voorafgaand aan een controle door een inspectie-instelling loon heeft uitbetaald en minder dan tien procent van de totale loonsom van dat jaar bestond uit loon of vergoedingen voor arbeidskrachten die ter beschikking zijn gesteld. Om te voorkomen dat ondernemingen die in beperkte mate aan ter beschikking stellen van arbeid doen ook een bankgarantie moeten overleggen, is deze regeling begrijpelijk. In de praktijk zal dit echter betekenen dat ondernemingen die zich uitsluitend bezighouden met in- en doorlenen¹ ook geen bankgarantie af hoeven te geven. Deze

¹ Bij in- en doorlenen wordt een ter beschikking gestelde werknemer, vervolgens ter beschikking gesteld aan een derde om onder diens toezicht of leiding werkzaam te zijn.

ondernemingen verlonen immers geen werknemers (maar doen wel aan ter beschikking stellen van arbeid). De vraag aan de minister is of dit gewenst is.

Het wetsvoorstel laat nog in het midden de voorwaarden waaronder, door wie en tot welk bedrag de bankgarantie kan worden benut. Artikel 12k lid 3 geeft aan voor welke thema's de bankgarantie als zekerheid dient. Aangezien het gaat om de financiële verplichtingen van de certificaathouder jegens de ter beschikking gestelde uitzendkracht en jegens de overheid voortkomende uit bestuurlijke sancties of voldoening of afdracht van loonbelasting en premies lijkt dit ons niet een taak die bij de certificerende instelling moet komen te liggen.

5. Meewerkplicht inlener

In artikel 12l wordt de meewerkplicht van de inlener ingeregeld. SNA acht dit een goede zaak, omdat op deze wijze een inlener verplicht kan worden informatie aan te leveren. Hierdoor zal een inspectie-instelling die een inspectie (voor het certificaat) uitvoert bij een uitlener gegevens kunnen verifiëren met informatie van de inlener. Het is daarbij in het kader van afronding van een inspectie wel van belang dat de informatie tijdig beschikbaar komt, omdat anders het risico bestaat dat een inspectie niet kan worden afgerond (indien de informatie van de inlener cruciaal is voor afronding) waardoor het voor de certificerende instelling niet mogelijk is om een certificaat te verlenen, te schorsen of in te trekken. Het moet daarbij ook niet zo zijn dat een uitlener het certificaat niet kan krijgen of verliest door een weigerachtige houding van de inlener.

Een vraag is of het kunnen opleggen van een last onder dwangsom (artikel 22a lid 2) door de certificerende instelling voldoende is voor een vlotte afhandeling van een inspectie. De tijd zal dit moeten uitwijzen, los nog van de vraag of het opleggen van een dwangsom niet veel meer een overheidstaak is in plaats van een taak voor een certificerende instelling.

6. Gegevensuitwisseling

Een goede gegevensuitwisseling tussen overheidsinstanties, zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Belastingdienst, en de certificerende instelling is van grote toegevoegde waarde. Dit geldt niet alleen voor de huidige situatie met het SNA-keurmerk, maar zal ook gelden voor het verplichte stelsel. In artikel 14b wordt nader ingegaan op deze gegevensuitwisseling. SNA pleit er voor om in de gegevensuitwisseling onder lid 2 ook informatie op te nemen over betalingsregelingen die de Belastingdienst met aanvragers van een (voorlopig) certificaat en certificaathouders heeft afgesproken. Op basis van deze extra informatie krijgen de certificerende instelling en de inspectie-instellingen een beter beeld van mogelijke risico's die bij de te certificeren ondernemingen aan de orde kunnen zijn.

Ook pleit SNA voor een informatie-uitwisseling waarbij actuele informatie op casusniveau kan worden uitgewisseld. Wellicht wordt dit deels mogelijk gemaakt door het van toepassing

verklaren van de Wet Bibob. De Wet Bibob is echter vooral een preventief bestuursrechtelijk instrument om de integriteit van de uitlener te toetsen. Het gaat dan specifiek om ernstig gevaar dat het certificaat voor criminele doeleinden wordt misbruikt. Naast criminele doeleinden zijn echter ook allerlei situaties denkbaar waarbij niet direct sprake is van criminaliteit of strafrechtelijke zaken, maar waarbij wel misstanden aan de orde zijn. Een actuele wederkerige informatie-uitwisseling tussen overheidsinstanties en de certificerende instelling kan helpen om juist dit soort situaties aan te pakken.

Een integrale aanpak waarbij certificering niet als een 'stand alone instrument' wordt gezien, vraagt ook om een dergelijke wederkerige gegevensuitwisseling. Op deze manier wordt de informatiepositie van alle betrokken partijen vergroot en kan eenieder vanuit een eigen rol en verantwoordelijkheden opereren.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de certificerende instelling uiteraard alleen zicht heeft op de certificaathouders en de ondernemingen die zich hebben aangemeld (waarbij het zicht pas ontstaat op het moment dat er informatie over de onderneming is ontvangen en de inspectie heeft plaatsgevonden). De overheid zal moeten optreden tegen ondernemingen en ondernemers (persoonsgerichte aanpak) die het certificaat ontduiken of het certificaat zijn kwijtgeraakt en nog steeds arbeidskrachten ter beschikking stellen. Op het moment dat de overheid dit niet adequaat op kan pakken, ontstaat er geen gelijk speelveld en zullen misstanden blijven bestaan. Uit de consultatiedocumenten valt helaas niet goed op te maken hoe de overheid de overheidshandhaving in wil richten, terwijl dit juist voor een integrale aanpak waarbij certificering en overheidshandhaving in het verlengde van elkaar opereren cruciaal is. Daarnaast moet in het kader van verwachtingsmanagement worden opgemerkt dat ook met een aangescherpt verplicht certificeringstelsel en adequate overheidshandhaving het niet zal lukken om malafiditeit en misstanden 100% uit te sluiten.

7. Inspectiecapaciteit

Volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel gaat de minister ervan uit dat de verplichte certificering van toepassing zal zijn op 15.000 uitleners en dat deze 15.000 uitleners bij de invoering van de verplichte certificering (voorzien per 1 januari 2025) moeten beschikken over een certificaat. Weliswaar regelt artikel 23a lid 1 nog een overgangsrecht voor ondernemingen die zich uiterlijk drie maanden voor de inwerkingtreding van de verplichte certificering hebben aangemeld bij de certificerende instelling, maar dit neemt niet weg dat een stuwmeer van nog te inspecteren ondernemingen zal ontstaan.

Op dit moment werkt SNA samen met 8 geaccrediteerde inspectie-instellingen met circa 85 inspecteurs. Deze inspecteurs voeren in de regel tweemaal per jaar inspecties uit bij de thans 4.850 SNA gecertificeerde ondernemingen. Om als inspecteur gekwalificeerd te worden voor het mogen uitvoeren van inspecties voor het SNA-keurmerk moeten inspecteurs voldoen aan

een competentieprofiel met bijbehorend PE-traject en moet men 15 inspecties hebben meegelopen met een gekwalificeerde inspecteur. Onafhankelijk van de lastige arbeidsmarkt is het gezien de complexiteit van de norm voor de inspectie-instellingen ook op dit moment al bijzonder moeilijk om aan goede inspecteurs te komen.

In de memorie van toelichting worden in het kader van de regeldruk door de minister verschillende aannames gedaan. Zo wordt uitgegaan van 15.000 uitleners en een stijging van de inspectiekosten met 200% vanwege hogere tarieven van de inspectie-instellingen en een langere inspectieduur. Als wordt uitgegaan van een inspectieduur van gemiddeld twee dagen (thans bij het SNA-keurmerk gemiddeld 1 dag) en één jaarlijkse periodieke inspectie zijn 30.000 inspectiedagen per jaar nodig om de 15.000 uitleners te inspecteren. Met per inspecteur 2 inspecties per week en 1 dag per week voor het verwerken van de inspectieresultaten zouden hiervoor 167 fulltime inspecteurs nodig zijn². In de praktijk komt dit al snel neer op ruim 200 (deels parttime) inspecteurs. Hierbij is dan nog geen rekening gehouden met eventuele herstelbeoordelingen als er bij de inspectie afwijkingen zijn geconstateerd en eventuele waarnemingen ter plaatse. Een realistische inschatting op basis van de door de minister geformuleerde aannames is derhalve dat minimaal 255 inspecteurs nodig zullen zijn.

Deze ruim 255 inspecteurs zouden gezien de planning van de minister allemaal in 2024 beschikbaar moeten zijn. Daarbij geldt dat het aantrekken van nieuwe inspecteurs (als ze al beschikbaar zijn) zonder dat daar werk (uit te voeren inspecties) tegenover staat voor de inspectie-instellingen niet te bekostigen is. Daarnaast zouden de inspecteurs gezien de uitbreiding van het normenkader voor die tijd ook nog bijgeschoold dan wel opgeleid moeten worden. Dit lijkt op voorhand, zonder afspraken over bijvoorbeeld een ruime overgangperiode waarbinnen alle uitleners (volledig) aan het nieuwe normenkader moeten voldoen, niet haalbaar. Als SNA geven we graag in overweging om een dergelijke overgangperiode van toepassing te verklaren op ondernemingen die over het SNA-keurmerk beschikken, omdat die al voor een groot deel aan het beoogde normenkader voldoen.

In ieder geval mag verwacht worden dat het stuwmeer van ondernemingen die wachten op inspectie (artikel 23a lid 1) bijzonder fors en langdurig zal zijn. Een probleem dat zich mogelijk over meerdere jaren zal uitstrekken.

Administratieplicht inlener

Met artikel 12d lid 2 wordt voorgesteld dat uiterlijk op de dag waarop de terbeschikkingstelling aanvangt de inlener dit dient te registreren in de eigen administratie. Dit zal voor inleners best uitdagend zijn. Opgemerkt wordt dat de tekst in de memorie van toelichting (pagina 19), waar gesproken wordt over 'uiterlijk op de dag voorafgaand aan de aanvang van de terbeschikking-

² Op basis van 45 werkweken per jaar

stelling de inlener dit moet registreren', hierbij niet aansluit. Als het toch de bedoeling is om uit te gaan van de tekst in de memorie van toelichting dan wordt daarmee over het hoofd gezien dat er ook situaties denkbaar zijn waarbij direct arbeidskrachten nodig zijn (denk aan incidentele en dringende werkzaamheden). Een voorafgaande administratie zal daarbij niet mogelijk zijn.

Bezwaar en beroep

Op pagina 36 van de memorie van toezicht wordt onder meer ingegaan op de taken waarvoor de certificerende instelling verantwoordelijk zal worden. Met betrekking tot het uitgeven, schorsen en intrekken van certificaten wordt gesteld dat dit gebeurt op basis van o.a. de bevindingen van inspectie-instellingen die bij de uitlener periodieke controles uitvoeren, aangevuld met verdere toetsing door de certificerende instelling zelf. Daarbij wordt verder aangegeven dat de certificerende instelling verantwoordelijk is voor eventuele bezwaar- en beroepsprocedures als gevolg van voormelde besluitvorming. Hierbij moet worden opgemerkt dat er ook bij de inspectie-instellingen een bezwaar mogelijkheid dient te zijn tegen het inspectieresultaat (op basis waarvan de certificerende instelling een certificaat afgeeft). Als een uitlener het inhoudelijk niet eens is met het inspectieresultaat, moet de uitlener bezwaar kunnen aantekenen bij de inspectie-instelling. De inspectie-instelling heeft immers een oordeel geveld op basis van haar bevindingen. De inspectie-instelling is dan ook de aangewezen partij om een inhoudelijk bezwaar tegen het inspectieresultaat af te handelen.

Ten slotte

De overheid heeft samen met de sociale partners in korte tijd veel werk verzet en al veel zaken uitgewerkt. Op veel onderdelen moet echter nog nadere uitwerking plaatsvinden en zal ook gekeken moeten worden naar met name de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het beoogde stelsel. SNA heeft daarbij zoals bovenstaand aangegeven grote zorgen over het realiseren van de benodigde inspectiecapaciteit voor het uitvoeren van de inspecties bij de uitleners, zeker als het gaat om 15.000 uitleners. Een tijdpad waarbij de uitleners voor 1 januari 2025 allemaal op basis van het nog nader uit te werken normenkader geïnspecteerd en gecertificeerd moeten zijn, lijkt vooralsnog onhaalbaar aangezien het opschalen van de inspectiecapaciteit (inclusief opleiden en inwerken) een tijdrovend traject zal zijn, als het al lukt om een substantieel aantal nieuwe inspecteurs te vinden.

Tot slot geven we mee dat het belangrijk is dat de certificerende instelling voldoende kennis en kunde heeft om dit systeem op te zetten en het proces te beheersen, zodat het systeem van verplichte certificering direct goed wordt neergezet.

===