

36 446

Wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en enige andere wetten in verband met de invoering van regels voor het verlenen van toelating voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

Algemeen	3
Hoofdstuk 1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding: misstanden in de uitzendsector	3
1.2 Waartoe strekt het wetsvoorstel?	5
1.3 Voorbereidingen voor invoering stelsel	6
1.4 Wat regelt het wetsvoorstel niet?	9
1.5 Brede aanpak en hervorming arbeidsmarkt	11
Hoofdstuk 2 De overwegingen voor een toelatingsstelsel	12
2.1 Terugblik op het eerdere vergunningsstelsel	12
2.2 De ervaringen met zelfregulering	14
2.3 De meerwaarde van een toelatingsstelsel	16
Hoofdstuk 3 Reikwijdte van de toelatingsplicht	20
3.1 Voorgestelde reikwijdte	20
3.2 Definitie van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten	21
3.2.1 Bestaande elementen van de definitie	22
3.2.2 Verduidelijking collegiale uitleen	23
3.2.3 Terbeschikkingstelling van niet-werknemers	25
3.3 Buitenlandse ondernemingen	26
3.4 Uitzonderingsmogelijkheden	27
3.4.1 Sectorale uitzonderingen	27
3.4.2 Mogelijkheid tot ontheffing	28
Hoofdstuk 4 Verplichtingen voor uitleners	31
4.1 Toelatingsplicht	31
4.2 Toelatingsvoorwaarden en -verplichtingen	32
4.2.1 Verklaring omtrent het gedrag	32
4.2.2 Financiële zekerheidsstelling	32
4.2.3 Normenkader	35
4.3 Toelatingsprocedure	37
4.3.1 Indiening en behandeling aanvraag om toelating	37
4.3.2 Besluitvorming toelating	38
4.3.3 Gronden voor weigering toelating	39
4.3.4 Schorsing en intrekking toelating	40
4.3.5 Besluitvorming voorlopige toelating	42
4.3.6 Wet Bibob	43

4.4	Rechtsbescherming uitleners	46
4.5	Overige verplichtingen van uitleners	48
4.5.1	Administratie- en meldplicht	48
4.5.2	Huisvesting	50
4.5.3	Doorsturen arbeidsvoorwaarden aan arbeidskrachten	51
4.6	Voorwaarden voor toelating startende en buitenlandse uitleners	52
	Hoofdstuk 5 Verplichtingen voor inleners	53
5.1	Verbod op inlenen van niet toegelaten uitleners	53
5.1.1	Administratieplicht	53
5.1.2	Verlies van de toelating	53
5.2	Doorleenketens	54
5.2.1	Noodzaak ketenverantwoordelijkheid	54
5.2.2	Aansluiting bij bestaande verantwoordelijkheden voor de inlener	55
5.3	Meewerken aan controles ten aanzien van het loonverhoudingsvoorschrift	57
5.4	Rechtsbescherming inleners	58
	Hoofdstuk 6 Uitvoering, toezicht en handhaving	58
6.1	Verantwoordelijkheid en bevoegdheden van de Minister van SZW	58
6.1.1	Rol sociale partners in het toelatingsstelsel	60
6.1.2	Taken inspectie-instellingen	61
6.2	Handhaving door overheidsinstanties	62
6.3	Gegevensverwerking	67
6.3.1	Verwerking van persoonsgegevens	67
6.3.2	Strafrechtelijke gegevens en bijzondere persoonsgegevens	68
6.3.3	De rechten van de betrokkenen	68
6.3.4	Gegevensuitwisseling	69
6.3.5	Rechtvaardiging gegevensuitwisseling en verhouding tot hoger recht	72
	Hoofdstuk 7 Verhouding tot hoger recht	75
	Hoofdstuk 8 Gevolgen	83
8.1	Gevolgen voor uitleners en inleners	84
8.2	Gevolgen voor arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld	85
8.3	Gevolgen voor de arbeidsmarkt	85
8.4	Regeldruk	86
8.5	Budgettaire gevolgen voor de overheid	87
8.6	Gevolgen Caribisch Nederland	88
8.7	MKB-toets	88
	Hoofdstuk 9 Overgangsrecht en inwerkingtreding	89
9.1	Overgangsrecht indien op de eerste aanvraag tot toelating of ontheffing niet tijdig is besloten	89
9.2	Eenmalige overgangsmaatregel voor uitleners zonder inspectierapport	90
9.3	De verwachte opschaling en inzet van de private inspectiecapaciteit	92
	Hoofdstuk 10 Evaluatie	93
	Hoofdstuk 11 Samenloop met andere wetsvoorstellen	95
	Hoofdstuk 12 Consultatie, toetsing en adviezen	96
12.1	Verantwoording internetconsultatie	96
12.1.1	Algemeen	97
12.1.2	Reikwijdte van de toelatingsplicht	97
12.1.3	De toelatingsplicht voor uitleners	102
12.1.4	Verplichtingen voor de inlener	108
12.1.5	Uitvoering, toezicht en handhaving	108
12.1.6	Gevolgen	112
12.2	Toetsing en adviezen	113
12.2.1	Autoriteit Persoonsgegevens	114
12.2.2	Dienst Justis	115
12.2.3	Raad voor de Rechtspraak	115

12.2.4	Adviescollege Toetsing Regeldruk	117
12.2.5	Arbeidsinspectie	120
12.2.6	Belastingdienst	123
12.2.7	Kamer van Koophandel	124
	Artikelsgewijs	125

Algemeen

Hoofdstuk 1 Inleiding

Met dit wetsvoorstel geeft de regering invulling aan de aanbeveling van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onder leiding van de heer Emile Roemer (hierna: Aanjaagteam) om de uitzendsector beter te reguleren.¹ De omstandigheden die tot deze aanbeveling hebben geleid worden hieronder nader uiteengezet. De in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen zijn voorbereid in samenwerking met een stuurgroep onder voorzitterschap van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waarin de centrale werkgeversorganisaties VNO-NCW, MKB Nederland en LTO Nederland, de werknemersorganisaties FNV, CNV en VCP, de werkgeversorganisaties in de uitzendbranche ABU en NBBU, alsmede de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie op bestuurlijk niveau zijn vertegenwoordigd.

Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen wat de aanleiding is voor de introductie van het toelatingsstelsel voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi). De achtergrond van en de overwegingen voor dit stelsel worden in hoofdstuk 2 beschreven. In de hoofdstukken 3 tot en met 8 wordt gedetailleerd beschreven wat onder het toelatingsstelsel valt. De hoofdstukken daarna gaan achtereenvolgens over het in het wetsvoorstel opgenomen overgangsrecht, de voorziene evaluatie van het stelsel en de samenloop met het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij werving en selectie. In hoofdstuk 12 is weergegeven hoe is omgaan met toetsen, adviezen en consultatiereacties van derde partijen.

1.1 Aanleiding: misstanden in de uitzendsector

De noodzaak voor een toelatingsstelsel is ingegeven door langlopende ontwikkelingen in de uitzendsector en de behoefte aan een betere regulering van de uitzendsector. In het rapport «*Geen Tweederangsburgers*» noemt het Aanjaagteam legio voorbeelden van de misstanden die zich voordoen in de sector en in het bijzonder bij arbeidsmigranten. Hoewel de directe aanleiding van het stelsel ligt in problematiek bij arbeidsmigranten, raakt de problematiek een veel bredere groep werknemers.

De Arbeidsinspectie heeft in haar programmarapportage Uitzendbureaus 2020–2022 de uitkomsten van haar toezichtactiviteiten in deze sector inzichtelijk gemaakt.² De uitkomsten laten geen rooskleurig beeld zien. Bij een aanzienlijk deel van de gecontroleerde bedrijven werden overtredingen geconstateerd. Het handhavingspercentage, oftewel het aandeel onderzochte bedrijven waarbij een overtreding is aangetroffen, is

¹ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers*. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan (30 oktober 2020). Kamerstukken II 2020/21, 29 861, nr. 53, bijlage nr. 953505.

² Arbeidsinspectie (2023). Programmarapportage uitzendbureaus 2020–2022 Arbeidsinspectie. Zie Programmarapportage Uitzendbureaus 2020–2022 | Rapport | Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

toegenomen van 33 procent in 2016 naar gemiddeld 67% in de periode 2020–2022.

De overtredingen die bij ter beschikking gestelde arbeidskrachten worden geconstateerd, zijn divers. Op het gebied van eerlijk werk gaat het om risico's zoals onderbetaling, overschrijding van arbeidstijden, illegale tewerkstelling, niet-naleving van socialezekerheidswetten en soms arbeidsuitbuiting. In totaal heeft de Arbeidsinspectie in de programmaperiode 2020–2022 bij uitzendbureaus 1795 overtredingen geconstateerd.³ Er is op dat onderdeel voor circa € 1,5 miljoen aan boetes opgelegd. Voor 179 werknemers is een nabetalingsverplichting opgelegd aan de werkgever.

Ook op het gebied van de fiscaliteit zijn veel overtredingen en misstanden geconstateerd. Door de hoge mate van «vluchtigheid» in de sector – waarbij rechtspersonen met grote snelheid kunnen worden opgeheven als ze in beeld komen van toezichthouders, om vervolgens als nieuwe rechtspersoon ongezien door te gaan – is de sector kwetsbaar voor ondernemers die zichzelf ten koste van arbeidskrachten én de fiscus willen verrijken. Deze handelwijze zorgt voor een oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden, dit gaat ten koste van het marktaandeel van goedwillende uitleners.

De misstanden in de uitzendsector zijn vaak schrijnend. Dit betreft met name – maar niet uitsluitend – arbeidsmigranten.⁴ De kwetsbaarheid van arbeidsmigranten is vaak extra groot als zij werken via uitzendbureaus die niet alleen het werk regelen, maar ook de huisvesting, het vervoer, de zorgverzekering en de registratie. Als dit goed geregeld is, kan een uitzendbureau een extra service aan de arbeidsmigrant bieden en deze op weg helpen in Nederland. Het gaat echter soms fout op één of meerdere diensten die het uitzendbureau regelt. Bijvoorbeeld als de huisvesting ondermaats is, de zorgverzekering niet goed is geregeld of de arbeidsmigrant wordt onderbetaald. Zeker ingeval verlies van werk tot gevolg heeft dat de arbeidsmigrant ook geen woning meer heeft, is de afhankelijkheid van het uitzendbureau groot. Het risico om slachtoffer van misstanden te worden is voor deze groep arbeidsmigranten extra groot.

Een belangrijk motief is het relatief grote arbeidsaanbod, de kwetsbaarheid van arbeidsmigranten die hun rechten slecht kennen, en de grote internationale verschillen in arbeidskosten. Dat kan bedrijven ertoe verleiden de regels te ontduiken. De inlener is goedkoop uit, bijvoorbeeld omdat de arbeidskracht niet in overeenstemming met de cao wordt beloond. Bovendien beschikt hij over uitzendkrachten die bereid zijn om in korte tijd veel en lange dagen te werken, zodat zij snel kunnen terugkeren naar hun land van herkomst. De uitlener heeft voordeel van het ontduiken van de regels omdat het voor grotere marges kan zorgen. Maar ook de arbeidskracht heeft een prikkel om misstanden niet te melden, omdat hij ondanks misstanden meer verdient dan wat hij in zijn land van herkomst kan verdienen of uit angst werk te verliezen. De optelsom is een *race to the bottom* die concurrentieverhoudingen verstoort. Als een bonafide uitlener zijn arbeidskrachten niet meer tegen een marktconform tarief kan aanbieden, heeft hij de keuze om ook malafide te opereren of te stoppen

³ In totaal heeft de Arbeidsinspectie over de programmaperiode 2016–2019 2083 feiten geconstateerd.

⁴ Uit het onderzoek over de positie van uitzendwerknemers van SEO uit februari 2020 blijkt dat uitzendwerknemers vaker een migratieachtergrond hebben dan werknemers met andere contractvormen. Vooral het aandeel uitzendwerknemers met een westerse migratieachtergrond is relatief groot. Dat zijn vooral uitzendwerknemers uit Midden- en Oost-Europa.

met uitlenen. Het resultaat is een situatie waarin zowel de arbeidskrachten, als de bonafide uitleners de dupe zijn.

Ook inleners hebben, in sommige gevallen, al dan niet bewust, een rol in de instandhouding van malafide praktijken. Goedwillende inleners worden benadeeld als hun concurrenten arbeidskrachten inhuren tegen lagere dan marktconforme tarieven. De malafide praktijken hebben daardoor een negatief effect op de gehele arbeidsmarkt.

De regering wenst de misstanden bij ter beschikking stellen van arbeidskrachten niet langer te accepteren. Naast de hierboven genoemde gevolgen voor de betreffende arbeidskrachten, voor goedwillende uitleners en inleners zorgen deze misstanden ook voor druk op maatschappelijke voorzieningen en op wijken, bijvoorbeeld als gevolg van dakloosheid. Eerder genomen maatregelen⁵ en geleverde inspanningen van de overheid en marktpartijen hebben deze misstanden niet of onvoldoende weggenomen. Voor het aanpakken van deze problematiek is, naast betere handhaving en commitment binnen de sector, verdergaande regulering nodig. Dit wetsvoorstel geeft daar invulling aan.

Voor een betere regulering van de uitzendsector bestaat breed draagvlak. De Sociaal-Economische Raad (SER) heeft in zijn middellangetermijnadvies van 2 juni 2021 opgeroepen de aanbevelingen van het Aanjaagteam over te nemen.⁶ De Tweede Kamer heeft met de breed gesteunde motie-Van Weyenberg c.s. eveneens hiertoe opgeroepen.⁷ Na de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021 is dit opnieuw gebeurd met de – met een ruime meerderheid aangenomen – motie-Van Kent c.s.⁸ In het coalitieakkoord 2021–2025 *«Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst»* nam het kabinet de aanbevelingen van het Aanjaagteam over.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State⁹ heeft de regering besloten om de aanbevelingen van het Aanjaagteam in gewijzigde vorm uit te voeren. In plaats van een verplicht certificeringsstelsel stelt de regering met dit wetsvoorstel een toelatingsplicht voor uitleners voor. De redenen daarvoor zijn in paragraaf 1.3 uiteengezet.

1.2 Waartoe strekt het wetsvoorstel?

Met dit wetsvoorstel wordt een toelatingsstelsel ingevoerd voor ondernemingen of rechtspersonen die arbeidskrachten ter beschikking stellen (hierna kortheidshalve uitleners). De kern van dit stelsel is dat uitleners alleen arbeidskrachten ter beschikking mogen stellen indien zij daartoe toegelaten zijn. Ook mogen ondernemingen die gebruik maken van ter beschikking gestelde arbeidskrachten (inleners) dat alleen doen van toegelaten uitleners.

Het toelatingsstelsel heeft een tweeledige doelstelling:

1. het verbeteren van de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten en in het bijzonder die van arbeidsmigranten;
2. het waarborgen van een gelijk speelveld voor alle in- en uitleners.

⁵ In de paragrafen 2.1 en 2.2 staan de eerder genomen maatregelen beschreven.

⁶ Sociaal-Economische Raad, 2 juni 2021, Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving.

⁷ *Kamerstukken II* 2020/21, 29 861 nr. 58

⁸ *Kamerstukken II* 2021/22, 29 861, nr. 71

⁹ Dit advies met kenmerk W12.22.00200/III is op 29 maart jl. vastgesteld.

Om deze doelstellingen te bereiken dienen uitleners om toegelaten te kunnen worden aan een aantal voorwaarden te voldoen. Ten eerste dienen zij een verklaring omtrent het gedrag (VOG) te overleggen en financiële zekerheid te stellen door een waarborgsom te voldoen. Daarnaast dienen zij eerst bij de aanvraag en vervolgens periodiek aan te tonen dat zij voldoen aan relevante arbeidswetten en fiscale en socialezekerheidswetten in de sector. De eisen waaraan uitleners periodiek worden getoetst, het zogenoemde normenkader, worden bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) vastgelegd.

De periodieke controles op naleving van het normenkader zullen plaatsvinden door private inspectie-instellingen die daarvoor door de Minister van SZW zijn aangewezen. De kwaliteit en de onafhankelijkheid van de controles van deze inspectie-instellingen wordt gewaarborgd door de verplichte accreditatie door de Raad voor Accreditatie (RvA) en via de aanwijzingsprocedure door de Minister van SZW. Bij ministeriële regeling worden voor de controles nadere regels gesteld, in het zogenoemde inspectieschema. De toelating wordt geschorst als de Minister vaststelt dat een uitlener niet (langer) voldoet aan de normen uit het normenkader en vervolgens niet op tijd herstelt. Zonder toelating mag de uitlener niet langer arbeidskrachten ter beschikking stellen. De periodieke controles zijn daarmee van groot belang voor de effectiviteit van het stelsel.

De Arbeidsinspectie zal toezicht houden op de verplichtingen voor in- en uitleners. De Arbeidsinspectie wordt daarvoor met 90 fte uitgebreid. Het toezicht houdt onder andere in dat de Arbeidsinspectie boetes kan opleggen aan uitleners die zonder toelating arbeidskrachten ter beschikking stellen. Ook kan de Arbeidsinspectie handhaven bij inleners die arbeidskrachten inlenen van niet-toegelaten uitleners. Daarbovenop voorziet dit wetsvoorstel in extra sanctiebevoegdheden voor de Arbeidsinspectie en grondslagen voor gegevensuitwisseling om, in samenwerking tussen verschillende betrokken partijen, malafide partijen te identificeren en van de markt te weren. De Arbeidsinspectie blijft voorts handhaven op de naleving van de arbeidswetten zoals de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml), de Waadi en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Bezit van een toelating betekent niet dat een uitlener gevrijwaard is van een sanctie van de Arbeidsinspectie bij overtreding van de arbeidswetten.

Dit wetsvoorstel voorziet in waarborgen om ontwijking en ontduiking van het toelatingsstelsel te voorkomen en aan te pakken. Zo kunnen uit- en inleners hun verantwoordelijkheden niet ontlopen door met lange doorleenketens te werken. Ook bevat het wetsvoorstel waarborgen tegen een fictieve presentatie van de arbeidsverhouding met ter beschikking gestelde arbeidskrachten. Hiervoor worden voor zowel uitleners als inleners administratieve verplichtingen geïntroduceerd. De reikwijdte van de toelatingsplicht, namelijk terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, en de toepasselijkheid van de toelatingsplicht op buitenlandse ondernemingen bemoeilijken eveneens het ontwijken van de toelatingsplicht en bevorderen een gelijk speelveld voor alle uit- en inleners.

1.3 Voorbereidingen voor invoering stelsel

Het verbod voor uitleners om arbeidskrachten zonder toelating ter beschikking te stellen en het verbod voor inleners om arbeidskrachten van een uitlener zonder toelating in te lenen treden naar verwachting op 1 januari 2026 in werking. Om dit mogelijk te maken is reeds gestart met het uitwerken van de uitvoeringsprocessen die nodig zijn om te kunnen besluiten over toelatingsaanvragen. Daarop vooruitlopend wordt al een ontwerp voor het normenkader uitgewerkt. Een tijdige vaststelling van het

normenkader is nodig met het oog op de accreditatie van de inspectie-instellingen, alsmede voor de opleiding van nieuwe en bestaande inspecteurs. Een opschaling van de inspectie-capaciteit is nodig om alle uitleners in staat te stellen om op tijd een toelating aan te vragen. Vanzelfsprekend zal bij de voorbereidingen voor de uitvoering rekening worden gehouden met het parlementaire proces dat leidend is voor de definitieve vormgeving van het toelatingsstelsel.

De regering hecht zeer aan een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van het toelatingsstelsel. Het belang daarvan is eerst en vooral gelegen in de urgentie van de problematiek in de uitzendsector. Zolang niet toegelaten ondernemingen arbeidskrachten ter beschikking kunnen stellen, blijft het zicht op de problematiek beperkt en kan deze niet effectief worden aangepakt. De Tweede Kamer¹⁰ en gemeenten¹¹ hebben meermaals oproepen gedaan om de regulering van ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen, zo snel mogelijk in te laten gaan. Ook bonafide uitleners hebben belang bij een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding; zij worden immers ook gedupeerd door malafide uitleners.

Tegelijkertijd is grote zorgvuldigheid noodzakelijk bij het invoeren van het nieuwe stelsel. Toewijding en inspanning zijn nodig voor het tot stand brengen van effectieve en doelmatige wet- en regelgeving en voor de implementatie en de toepassing daarvan. Het stelsel moet in staat zijn om de aanvragen voor toelating van alle uitleners tijdig te behandelen. In de aanloop naar volledige inwerkingtreding van het stelsel moet een aantal stappen worden gezet. Tijdens de voorbereiding van dit wetsvoorstel is hiervoor reeds een aanzet gegeven. De belangrijkste acties die nodig zijn om de uitvoering mogelijk te maken zijn:

- het inrichten van een uitvoeringsorganisatie binnen de rijksoverheid.
- het inrichten van processen om de aanvragen van uitleners in behandeling te kunnen nemen en om aan bepaalde toelatingsvoorwaarden te kunnen voldoen, zoals de financiële zekerheidsstelling.
- het opzetten van het openbare register;
- het uitwerken van de lagere regelgeving, waaronder het normenkader en inspectieschema;
- het accrediteren en aanwijzen van inspectie-instellingen.

Over de voorbereiding van deze acties overlegt de overheid met sociale partners en met de inspectie-instellingen die nu betrokken zijn bij het keurmerk van Stichting Normering Arbeid (SNA). Zij wacht hiermee niet totdat het wetsvoorstel door beide Kamers van het parlement aanvaard is. Het streven is erop gericht om op tijd te starten met proactieve communicatie richting uitleners, onder andere via brancheorganisaties. In overleg met betrokken private partijen wordt het normenkader reeds voorbereid en in de praktijk uitgetest. Na aanneming van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer kan ook reeds worden gestart met de accreditatie van inspectie-instellingen door de RvA. Door deze stappen en het zo snel mogelijk bekend maken van het normenkader, wil de regering uitleners in staat stellen om zich voor te bereiden op het nieuwe stelsel. Ruim op tijd zal de Minister van SZW starten met om hen op de toelatingsplicht te

¹⁰ Zie onder andere *Kamerstukken II 2020/21*, 29 861, nr. 71 (motie-Van Kent c.s. over de aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten uitvoeren), nr. 74 (commissiedebat Arbeidsmigratie d.d. 7 juli 2021), nr. 79 (commissiedebat Arbeidsmigratie d.d. 19 mei 2022), nr. 80 (voortzetting van het commissiedebat Arbeidsmigratie d.d. 1 juni 2022) en nr. 119 (commissiedebat Arbeidsmigratie 24 mei 2023).

¹¹ Zie onder andere NRC, 7 februari 2022, «Gemeenten: snelle aanpak arbeidsmigranten nodig.» Raadpleegbaar via <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/02/07/gemeenten-snelle-aanpak-arbeidsmigranten-nodig-a4084718>.

wijzen. Op deze wijze worden alle uitleners in staat gesteld om ten tijde van inwerkingtreding in het bezit te zijn van het toelating.

De regering zet in op een zo spoedig mogelijke uitwerking en publicatie van de benodigde wet- en regelgeving. Het streven is daarbij dat lagere regelgeving zo veel mogelijk gereed is op het moment van publicatie van de wetswijziging in het Staatsblad.

Bij de voorbereidingen van dit wetsvoorstel is onderzocht welke mogelijkheden artikel 12 van de Waadi biedt om – vooruitlopend op de inwerkingtreding van het toelatingsstelsel – tijdelijk alvast extra regels te stellen voor een deel van de sector. Naar het oordeel van de regering wegen de nadelen van dergelijke regels zwaarder dan de voordelen. Ook regels die versneld bij AMvB worden gesteld, moeten worden geïmplementeerd bij de uitvoering, het toezicht en de handhaving. Een toelating of vergunning per sector of segment brengt met zich mee dat een uitvoerende organisatie een proces moet inrichten voor het registreren en verifiëren van uitleners die wel of niet arbeidskrachten kunnen uitlenen. Dit is onder meer nodig om aan inleners inzichtelijk te maken van welke uitleners zij wel of niet arbeidskrachten mogen inlenen. Dit onderscheid zou ook bij het toezicht en de handhaving nodig zijn. De hiervoor noodzakelijke voorbereidende werkzaamheden zouden ten koste gaan van de voorbereiding van het toelatingsstelsel. Een versnelde aanpak van de misstanden in de uitzendsector via artikel 12 van de Waadi is daarom geen verkieslijke route.

Een belangrijk aandachtspunt voor het beoogde tijdpad is de capaciteit van inspectie-instellingen om voldoende uitleners te kunnen controleren. Met een toenemende controlelast per inspectie (vanwege de uitbreiding van het normenkader ten opzichte van de SNA-norm) en een forse toename van uit te voeren inspecties (bij ondernemingen die nog niet SNA-gecertificeerd zijn) is de huidige inspectiecapaciteit bij de inspectie-instellingen naar verwachting niet toereikend. Zij zullen hun capaciteit moeten opschalen en extra inspecteurs moeten aannemen en opleiden. Hiertoe is in een vroeg stadium overleg gestart met de inspectie-instellingen.

Vanwege de grote inhoudelijke overlap van het normenkader en het inspectieschema met NEN 4400-norm en het SNA-schema is het te verwachten dat inspectie-instellingen die thans controles uitvoeren voor SNA, overwegend ook in het nieuwe stelsel actief zullen kunnen blijven. De komende tijd zal worden gezien hoe de implementatie van het toelatingsstelsel voor deze inspectie-instellingen, alsmede voor SNA-gecertificeerde uitleners, zo efficiënt mogelijk kan worden vormgegeven.

Vanaf de inwerkingtreding van de toelatingsplicht zal de Arbeidsinspectie bevoegd zijn tot handhaving ervan, bij zowel in- als uitleners. Vooruitlopend op de beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is de Arbeidsinspectie reeds in 2023 begonnen met het opbouwen van toezichtcapaciteit voor dit doel. Voor dit toezicht ontvangt de Arbeidsinspectie vanaf 2023 extra middelen. Hiermee wordt niet alleen het aantal inspecteurs voor de uitleensector uitgebreid, maar worden ook – onder meer – extra juristen en analisten aangesteld. Voorafgaand aan de invoering van de toelatingsplicht zal de Arbeidsinspectie betrokken medewerkers inzetten voor het intensiveren van het toezicht op uitzendbureaus op basis van de bestaande wet- en regelgeving.

De overgangsmaatregelen, die in hoofdstuk 9 worden toegelicht, stimuleren uitleners om hun aanvraag voor toelating vóór 1 juli 2025 in te dienen en (uiterlijk) vanaf de aanvraag het normenkader na te leven. Uitleners die gebruik willen maken van de eenmalige overgangsmaatregel, moeten uiterlijk op 30 juni 2025 beschikken over een SNA-certificaat. Daaraan voorafgaand moeten zij getoetst zijn aan de eisen in de NEN-norm 4400.

1.4 Wat regelt het wetsvoorstel niet?

In afwijking van het advies van het Aanjaagteam stelt de regering met dit wetsvoorstel geen publiek/privaat verplicht certificeringsstelsel voor. De regering heeft naar aanleiding van het advies van het Aanjaagteam een dergelijk certificeringsstelsel uitgewerkt en voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. In haar advies¹² onderschrijft de Afdeling de wenselijkheid van een effectief toetredingsmechanisme tot de uitleenmarkt, maar werpt zij de vraag op of een publiek/privaat certificeringsstelsel daartoe de meest aangewezen vorm is. De vraag is, aldus de Afdeling, of een eenvoudiger en consistentere vormgegeven stelsel niet de voorkeur verdient. Daarbij wijst de Afdeling in de richting van een stelsel waarin de overheid een centralere rol speelt.

Naar aanleiding van dit advies heeft de regering, in lijn met de Afdeling, geconcludeerd dat een eenvoudiger en consistentere vormgegeven stelsel de voorkeur verdient boven een publiek/privaat certificeringsstelsel. In het certificeringsstelsel zouden certificaten uitgegeven worden door een privaatrechtelijke certificerende instelling (CI) met de status van zelfstandig bestuursorgaan, waarvoor sociale partners verantwoordelijkheid droegen. De relatie tussen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de CI, onderscheidenlijk de Minister van SZW was complex en creëerde het risico dat noch de sociale partners, noch de Minister deze effectief konden invullen. Hoewel werd beoogd de private elementen van het voorstel van de nodige publiekrechtelijke waarborgen te voorzien, stond het voorstel op gespannen voet met kabinetsbeleid ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen¹³ en certificering.¹⁴ In overleg met de betrokken sociale partners stelt de regering daarom een stelsel voor waarin de Minister diens ministeriële verantwoordelijkheid volledig kan waarmaken en waarin voor de sociale partners een passende adviesrol bestaat. De adviserende rol van sociale partners is nader toegelicht in paragraaf 6.1.2

Bij de vormgeving van het toelatingsstelsel is zo veel mogelijk aangesloten bij de aanbevelingen van het Aanjaagteam. De meeste adviezen voor het certificeringsstelsel zijn in dit wetsvoorstel meegenomen. Op een aantal punten heeft de regering evenwel andere keuzes gemaakt.

De aanbeveling om van uitleners een goedkeurende accountantsverklaring te eisen is niet in het normenkader opgenomen. De regering acht de meerwaarde van een dergelijke verklaring beperkt. Voor controleplichtige ondernemingen bestaan al procedures om ervoor te zorgen dat de controleplicht wordt nageleefd. Voor kleinere ondernemingen – die op dit moment niet controleplichtig zijn – zou deze eis een disproportioneel zware lastenverzwaring betekenen.

¹² Dit advies met kenmerk W12.22.00200/III is op 29 maart jl. vastgesteld.

¹³ *Kamerstukken II* 2013/14, 25 268, nr. 83.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2015/16, 29 304, nr. 6, bijlage nr. 783046

De aanbeveling ten aanzien van informatie over de zorgverzekering en zorgpas is niet overgenomen. Een dergelijke eis is lastig te handhaven binnen de systematiek van het toelatingsstelsel. Het toelatingsstelsel is daarmee niet de meest effectieve weg om de informatiepositie van arbeidskrachten over hun zorgverzekering te verbeteren. Sinds de aanbevelingen van het Aanjaagteam is al geïnvesteerd rondom de toegankelijkheid tot de informatie over de zorgpolis.¹⁵ Zo is DigiD toegankelijk gemaakt voor arbeidsmigranten die zijn geregistreerd als niet-ingezetenen, waardoor zij zelf toegang hebben tot hun verzekeringsgegevens. Zorgverzekeraars met veel arbeidsmigranten zoals Eno en Zorg & Zekerheid hebben de zorgpolisinformatie en de «MijnOmgeving» ook beschikbaar gesteld in het Engels, Pools en Roemeens. Op initiatief van de Minister van SZW hebben de ministeries van SZW en VWS eind 2022 een convenant met de zorgverzekeraars gesloten om de toegang tot zorg voor arbeidsmigranten te verbeteren. Met dit zorgconvenant wordt onder meer ingezet op het vergroten van de zelfredzaamheid van arbeidsmigranten door een toegankelijker en doelgroepgerichte voorlichting. Met zorgverzekeraars zijn concrete afspraken gemaakt over het wegnemen van drempels en het sneller beschikbaar komen van zorg voor arbeidsmigranten.

Het Aanjaagteam heeft verder aanbevolen dat indien een ter beschikking gestelde arbeidskracht betrokken is bij een meldingsplichtig arbeidsongeval bij een inlener, zowel inlener als uitlener verplicht worden dit ongeval te melden bij de toezichthoudende instantie (doorgaans de Arbeidsinspectie). Daarnaast zal de uitlener zich ook na een arbeidsongeval ervan moeten vergewissen dat de werkplek (weer) veilig en gezond is om te werken alvorens arbeidskrachten ter beschikking te stellen. Deze aanbeveling wordt in een apart wetsvoorstel uitgewerkt.

Het advies van het Aanjaagteam om de controles ten aanzien van het toelatingsstelsel, de waarborgsom, de VOG, en andere weigeringsgronden bij de Kamer van Koophandel (KvK) te beleggen, wordt met dit wetsvoorstel via een andere route ingevuld. Bij de uitwerking is gebleken dat niet de KvK de juiste instantie is voor deze taken. Het Handelsregister, dat wordt beheerd door de KvK, heeft namelijk als uitgangspunt dat iedereen een bedrijf kan inschrijven; de Vestigingswet is afgeschaft.¹⁶ Het stellen van eisen aan uitleners via de route van voorwaarden aan inschrijving in het Handelsregister is daarmee niet in lijn.

Tevens heeft het Aanjaagteam het verplicht gebruik van de g-rekening aanbevolen. De g-rekening is een geblokkeerde bankrekening die de uitzendonderneming kan aanvragen en instemming van de Belastingdienst en de bank vergt. Van deze rekening kan alleen geld worden overgemaakt naar een speciaal bankrekeningnummer van de Belastingdienst en naar andere g-rekeningen. Als de uitzendonderneming de loonheffingen of de omzetbelasting niet betaalt, kan de g-rekening worden aangesproken. Onderzocht is of een g-rekening als onderdeel van het toelatingsstelsel verplicht kan worden gesteld. Een verplichting blijkt echter om uitvoeringstechnische redenen niet haalbaar. In de Kamerbrief van 5 juli 2022¹⁷ is ingegaan op maatregelen die de regering zal nemen om het gebruik van de g-rekening te stimuleren, in aanloop naar de uitkomsten van een verkenning of, onder welke voorwaarden en per wanneer verplichtstelling voor de g-rekening voor uitleners mogelijk zou kunnen zijn.

¹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 29 861, nr. 77

¹⁶ Stb. 2007, 260

¹⁷ Kamerstukken II 2021/22, 29 861, nr. 92

Tot slot heeft het Aanjaagteam aanbevolen om in de eisen voor certificering een «actieve zorgplicht» voor werkgevers op te nemen om te bewerkstelligen dat buitenlandse arbeidskrachten staan ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). Zodra de uitwerking van deze actieve zorgplicht gereed is, zal de regering bezien of en, zo ja, hoe deze een plaats moet krijgen in het toelatingsstelsel.

1.5 Bredere aanpak en hervorming arbeidsmarkt

Het demissionaire kabinet (Rutte IV) streeft naar een heeft een gelijktijdige aanpak van misstanden met arbeidsmigranten op meerdere gebieden.¹⁸ De voorgestelde maatregelen strekken tot een integrale verbetering van de positie van de arbeidsmigranten over de volle breedte. Naast het onderhavige wetsvoorstel zijn maatregelen in gang gezet gericht op het verbeteren van de registratie van arbeidsmigranten, de regulering van en aanpak van misstanden met huisvesting waaronder de Wet goed verhuurderschap (Wgv), en de versterking van toezicht en handhaving bij verschillende partners in de keten (Arbeidsinspectie, Belastingdienst, Sociale Verzekeringsbank (SVB), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en gemeenten).

Verder worden maatregelen voorbereid de informatievoorziening aan arbeidsmigranten te versterken, hun zelfredzaamheid te bevorderen en hun toegang tot het recht te verbeteren. Wat betreft de effectuering van arbeidsrechten laat het «Onderzoek naar de effectuering van arbeidsrechten» van I&O research en Centerdata¹⁹ zien dat de toegang tot het recht op drie punten verbeterd kan worden: verbetering van de informatievoorziening, verbetering van de toegang tot professionele ondersteuning en laagdrempelige geschilbeslechting.

De maatregelen ten aanzien van arbeidsmigranten zijn onderdeel van een bredere arbeidsmarktagenda. Op 3 april jl.²⁰ is het parlement geïnformeerd over de hervormingsagenda voor de arbeidsmarkt. Deze agenda is gebaseerd op de analyse dat (de regulering van) de arbeidsmarkt niet meer automatisch leidt tot de maatschappelijk gewenste resultaten. Regels rond werk versterken een reeds bestaande tweedeling tussen diegenen die gemakkelijk meekunnen in de dynamiek van de huidige arbeidsmarkt, en diegenen voor wie dit lastig is of die dreigen af te haken. De huidige regels rond werk kunnen ervoor zorgen dat bedrijven onvoldoende wendbaar zijn, en dat sommige mensen onvoldoende werk- en inkomenszekerheid hebben. Op verschillende terreinen zijn daarom maatregelen noodzakelijk.

Belangrijke rode draad van de hervorming van de arbeidsmarkt is dat de waarde van werk weer centraal moet komen te staan. Kwalitatief goed werk is zowel maatschappelijk van belang (voor individu en samenleving) als en economisch van belang voor het op peil houden van ons verdienvermogen. Focus op de kwaliteit van werk voor iedereen die meedoet op de arbeidsmarkt, is dan ook een belangrijk structurerend uitgangspunt voor het vormgeven van arrangementen rondom werk. Dit uitgangspunt is in lijn met belangwekkende adviezen van de Sociaal-Economisch Raad (SER)²¹, de commissie Regulering van Werk (de «commissie-Borstlap»)²²

¹⁸ Kamerstukken II 2022/23, 29 861 99.

¹⁹ Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1160.

²⁰ Kamerstukken II 2022/23, 29 544 nr. 1176.

²¹ Sociaal-Economische Raad (2021). Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving.

²² Kamerstukken II 2019/20, 29 544 nr. 970.

en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)²³ van de afgelopen jaren.

In het kader van een betere regulering van de uitzendbranche zijn met name de regulering van flexibele contracten en de aanpak van schijnzelfstandigheid van belang. De regels rondom uitzend- en oproepwerk worden aangescherpt, waardoor werknemers meer zekerheid krijgen en draaideurconstructies kunnen worden aangepakt. De regels rondom de kwalificatie van de arbeidsrelatie worden verduidelijkt en voor werkenden met een meer kwetsbare onderhandelingspositie beter opeisbaar gemaakt. Ook wordt de handhaving op schijnzelfstandigheid verbeterd en geïntensiveerd.²⁴ Door al deze maatregelen wordt de positie van kwetsbare werkenden versterkt.

Handhaving op schijnzelfstandigheid is eveneens van belang om een waterbedeffect te voorkomen als gevolg van de betere regulering van de uitzendbranche. Bij de keuze voor een contractvorm moet de aard van het werk leidend zijn, in plaats van het streven naar kostenverschillen of de mate van regulering. Door naast de maatregelen in dit wetsvoorstel ook schijnzelfstandigheid te bestrijden, kunnen waterbedeffecten naar verwachting effectief worden voorkomen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de Arbeidsinspectie met dit wetsvoorstel beter in staat wordt gesteld om handhavend op te treden tegen schijnconstructies waarin arbeidskrachten onder een valse noemer feitelijk ter beschikking worden gesteld.

De betrokkenheid van inleners biedt eveneens een waarborg tegen oneigenlijke uitlening. De Arbeidsinspectie kan bij een inlener handhaven indien deze zaken doet met een niet-toegelaten uitlener, ongeacht of dit een Nederlandse of buitenlandse uitlener betreft.

Het kabinet richt zich ook op de langere termijn. Begin volgend jaar worden de resultaten van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 verwacht. Deze kunnen een belangrijke basis vormen voor een langetermijnvisie op migratie, de economie, en de samenleving. Daarnaast is het noodzakelijk om keuzes te maken over wat voor soort samenleving we willen zijn, wat voor soort banen daarbij horen, en wat voor economie en arbeidsmarkt daarvoor nodig zijn. De Minister van SZW werkt daarom aan een antwoord op de fundamentele vraag hoe de economie en onze arbeidsmarkt er in de toekomst uit gaan zien. Eind dit jaar zal hierover een brief aan de Kamer gestuurd worden.

Hoofdstuk 2 De overwegingen voor een toelatingsstelsel

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de aanleiding voor de introductie van een toelatingsstelsel, het doel van het toelatingsstelsel en de voorgestelde maatregelen op hoofdlijnen. Dit hoofdstuk beschrijft de meerwaarde van het voorgestelde toelatingsstelsel ten opzichte van de huidige zelfregulering van de markt en een publiek vergunningsstelsel.

2.1 Terugblik op het eerdere vergunningsstelsel

In de vorige eeuw bestond er een vergunningenstelsel voor terbeschikkingstelling van arbeidskrachten. In 1996 is echter geconstateerd dat het vergunningsstelsel niet heeft gewerkt om de problematiek in de sector aan te pakken, mede door de vormgeving van het stelsel en de beperkte

²³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020). Het betere werk – de nieuwe maatschappelijke opdracht.

²⁴ Kamerstukken II 2022/23, 3 1311 nr. 246.

overheidscapaciteit. Een belangrijke oorzaak was dat de vergunning overtredingen van wet- en regelgeving onvoldoende tegenging. Het wel of niet hebben van een vergunning bleek onvoldoende onderscheidend voor de vraag of een uitlener wel of niet wet- en regelgeving naleefde. Daarnaast konden, door een gebrek aan handhaving, te veel malafide uitleners zonder vergunning toch op de markt actief blijven.²⁵ Hieronder wordt de historische achtergrond van de afschaffing van het vergunningsstelsel beschreven.

In de jaren '60 werden vooral tussenpersonen, koppelbazen, uitleenbedrijven en uitzendbureaus actief op de arbeidsmarkt met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Het was echter moeilijk voor de overheid om op te treden tegen wetsovertredingen door een uitlener. Dit kwam onder andere door gebrekkige loonadministratie en boekhouding of doordat de uitlener vaak van naam en vestigingsplaats wisselde. Afgekondigde loonregelingen met betrekking tot het uitlenen van arbeidskrachten bleken niet voldoende.²⁶

De regering kwam vervolgens met twee wetten:

- de Wet van 31 juli 1965 waarmee arbeidskrachten die door tussenkomst van een natuurlijke- of rechtspersoon ten behoeve van een derde werkzaam zijn onder de reikwijdte van de werknemersverzekeringswetten werden gebracht;²⁷
- de Wet ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Wet TBA) waarin de mogelijkheid voor een vergunningsstelsel voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten werd geïntroduceerd. Van deze mogelijkheid werd in 1970 gebruik gemaakt waardoor er alleen nog uitgeleend kon worden met een vergunning.²⁸

Met de invoering van de Arbeidsvoorzieningswet 1990 werd de Wet TBA ingetrokken²⁹, maar het vergunningsstelsel werd voortgezet.³⁰ Het niet voldoen aan de vergunningsplicht was strafbaar evenals het overtreden van de voorwaarden van een vergunning. Het ter beschikking stellen van arbeid was alleen mogelijk na een vergunning van het Centraal Bestuur voor Arbeidsvoorziening (CBA). In 1993 maakte het kabinet in de Nota »»Meer werk, weer werk»» bekend het ter beschikking stellen van arbeid te willen dereguleren.³¹ De toenmalige Minister van SZW heeft advies gevraagd aan de SER en het CBA over de afschaffing van het vergunningsstelsel voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.¹ De aanleiding hiervoor lag onder andere in de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de gebrekkige uitvoerbaarheid van het vergunningsstelsel. De SER gaf een verdeeld advies.¹ De regering vroeg de Stichting van de Arbeid (StvdA) naar aanleiding van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt om advies. De StvdA gaf in haar advies onder andere aan het verantwoord te vinden om het vergunningsstelsel af te schaffen.³⁴ Met de invoering van de Waadi in 1998 nam de regering dit advies over en werd de vergunningsplicht afgeschaft.³⁵ De rechtspositie van de uitzendkracht werd opgenomen in de Wet flexibiliteit en zekerheid, ingevoerd met

²⁵ Kamerstukken II 1996/97, 25 264, nr. 3

²⁶ Tanja, M. «»Historische achtergronden»», Arbeidsovereenkomst, Waadi, aant. 2, p. 1–3.

²⁷ Stb. 1965, 378.

²⁸ De Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten van 31 juli 1965, Stb. 1965, nr. 379 en het Besluit van 10 september 1970, Stb. nr. 410.

²⁹ Kamerstukken II 1996/97, 25 264, nr. 3, p. 2

³⁰ Arbeidsvoorzieningswet van 28 juni 1990, Stb. 1990, nr. 402.

³¹ Kamerstukken II 1993/94, 23406.

¹ Kamerstukken II 1996/97, 25 264, nr. 3, p. 5

¹ Advies arbeidsbemiddeling en TBA, Sociaal-Economische Raad, 91/07 1994.

³⁴ Stichting van de Arbeid, Nota Flexibiliteit en Zekerheid, publicatienr. 2/96.

³⁵ Stb. 1998, 306.

ingang van 1 januari 1999.³⁶ De regering achtte een vergunningsplicht niet langer wenselijk, onder meer vanwege de problematische uitvoering en handhaving, alsmede vanwege het streven naar deregulering en marktwerking.

Met de afschaffing van de vergunningsplicht verviel de wettelijke vrijwaring voor aansprakelijkheid van de inlener in 1998.³⁷ De inlener kan sindsdien (een deel van de) factuursom op een speciale geblokkeerde rekening (g-rekening) storten. Hiermee beperkt de inlener zijn risico op aansprakelijkstelling door de Belastingdienst.³⁸ Voor het bedrag van die storting gold vrijwaring voor fiscale inlenersaansprakelijkheid als daarnaast aan administratieve verplichtingen werd voldaan.

Naar aanleiding van geconstateerde misstanden is in de daarop volgende periode herinvoering van de vergunningsplicht opnieuw aan de orde gesteld, maar daarvoor bleek in de Tweede Kamer onvoldoende draagvlak.³⁹ Wel heeft de Tweede Kamer met de motie-Bruls c.s. aangedrongen op versterking van de zelfregulering van de uitzendsector.⁴⁰ In 2010 heeft de Tweede Kamer via een motie aan de regering verzocht met een pakket aan samenhangende maatregelen te komen tegen malafide uitzendbureaus. Daarin werd ook verzocht om de invoering van het vergunningstelsel als optie mee te nemen.⁴¹ Het toenmalige kabinet was van mening dat private certificering een betere prikkel was, waarbij uitzendondernemingen zich in positieve zin kunnen onderscheiden op de markt.

2.2 De ervaringen met zelfregulering

In 2006 kwam de uitzendbranche met het keurmerk van SNA tot zelfregulering en werd de samenwerking tussen publieke en private handhaving versterkt. Tussen onder andere de SNA, de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst vindt een publiek-private informatie-uitwisseling plaats. De uitwisseling bevordert het overheidstoezicht en versterkt diens informatiepositie. In overleg met de betrokken partijen zijn de afgelopen jaren afspraken gemaakt en doorgevoerd ter verbetering van het SNA-keurmerk en ter versterking van de publiek-private samenwerking.⁴² De zelfregulering heeft de uitzendbranche veel gebracht en vervult een nuttige rol in het stimuleren van ondernemingen om wet- en regelgeving na te leven.

Per 1 juli 2012 werd de registratieplicht in de Waadi opgenomen. De combinatie van zichtbaarheid van de activiteit van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten in het Handelsregister en hoge boetes voor inleners maakte het onaantrekkelijker om zaken te doen met niet-geregistreerde ondernemingen. Daarnaast kreeg de SNA de mogelijkheid om geregistreerde uitzendondernemingen te verzoeken zich te laten certificeren. Ook werden uitzendondernemingen zichtbaarder voor handhavende instanties, doordat via het Handelsregister de betrokken rechtspersoon geïdentificeerd kon worden.⁴³

³⁶ Stb. 1998, 741.

³⁷ Tot 1 januari was deze vrijwaring geregeld in artikel 16a van de CSV en artikel 34 van de Invorderingswet 1990.

³⁸ *Kamerstukken II* 1996/97, 25 264, nr. 3, p. 9

³⁹ *Kamerstukken II* 2003/04, 17 050, nr. 261

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2004/05, 17 070, nr. 287

⁴¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 872, nr. 3

⁴² *Kamerstukken II* 2019/20, 29 861, nr. 48

⁴³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 872, nr. 3

Om de waarde van het keurmerk te verbeteren zijn in 2016⁴⁴ en 2017⁴⁵ door zowel de sector als de overheid inspanningen verricht, zoals een traject tussen publieke en private organisaties om malafide bestuurders en vluchtig ondernemerschap beter aan te pakken. Het hardnekkige fenomeen van «vluchtig ondernemerschap» kenmerkt zich door malafide bestuurders die een misbruik maken van rechtspersonen om, via terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, zichzelf te verrijken. Zodra zij in het zicht komen van toezichthouders, heffen zij de rechtspersoon op en gaan zij door als nieuwe rechtspersoon. Dat gedrag maakt het aanpakken van deze malafide bestuurders moeilijk en intensief, net als het verhalen van schade door arbeidskrachten zelf.

Ter uitvoering van de moties Van Kent c.s. en Van Dijk c.s. heeft het vorige kabinet het draagvlak voor een vergunningsstelsel in 2019 wederom verkend.⁴⁶ Dit gebeurde naar aanleiding van een integrale aanpak om misstanden bij arbeidsmigranten aan te pakken. Voor een vergunningsstelsel bleek, mede door de historische achtergrond van de afschaffing van de vergunningsplicht, opnieuw onvoldoende politiek en maatschappelijk draagvlak. Het toenmalige kabinet constateerde wel dat het in Nederland eenvoudig is om een uitzendonderneming te starten, nu daaraan geen voorwaarden worden gesteld. Dit maakt vluchtig ondernemerschap aantrekkelijk. Er is alleen een Waadi-registratie nodig. Het kabinet nam zich daarom voor om een aantal acties in gang te zetten om malafiditeit aan te pakken en in samenwerking met betrokken partijen vluchtig ondernemerschap tegen te gaan. De voorgenen acties betroffen onder meer een verkenning naar het meer onderscheidend maken van het SNA-keurmerk en naar aanvullende eisen voor uitzendbureaus. Verder wilde het kabinet onderzoeken hoe de capaciteit van de Arbeidsinspectie kon worden uitgebreid.⁴⁷

De acties die het kabinet in vervolg hierop in gang heeft gezet om malafiditeit aan te pakken werden ingehaald door de COVID-19 pandemie en de adviezen van het Aanjaagteam die in hoofdstuk 1 beschreven staan.

De regering concludeert – mede naar aanleiding van voormelde adviezen – dat de zelfregulering weliswaar een nuttige rol heeft vervuld om de naleving van wet- en regelgeving in de uitzendbranche te stimuleren, maar – ondanks eerder ingezette maatregelen – onvoldoende toereikend is gebleken om de positie van (kwetsbare) arbeidskrachten te beschermen en voor uit- en inleners een gelijk speelveld te waarborgen. De huidige zelfregulering heeft een aantal substantiële tekortkomingen. De conclusie dat de zelfregulering van de markt – als een op zichzelf staand instrument – niet voldoende effectief is geweest om de problematiek in de sector aan te pakken, is bij herhaling getrokken, onder andere in 2014 en 2019.⁴⁸ In 2014 is het SNA-certificaat onvoldoende onderscheidend gebleken. Zo komen overtredingen van wet- en regelgeving ook bij vrijwillig gecertificeerde ondernemingen nog te veel voor.⁴⁹ De vrijwillige aansluiting bij het SNA-certificaat maakt niet transparant welke ondernemingen in Nederland arbeidskrachten ter beschikking stellen. Bovendien kunnen werknemersorganisaties zich niet meer vinden in dit keurmerk. Werknemersorganisaties zijn sinds 2016 niet meer bij SNA betrokken, omdat zij

⁴⁴ Kamerstukken II 2016/17, 17 050, nr. 537

⁴⁵ Kamerstukken II 2018/19, 17 050, nr. 575

⁴⁶ Kamerstukken II 2019/20, 29 861, nr. 48

⁴⁷ Kamerstukken II 2019/20, 29 861, nr. 48

⁴⁸ Kamerstukken II 2013/14, 17 050, nr. 473, Kamerstukken II 2019/20, 29 861, nr. 48

⁴⁹ Kamerstukken II 2013/14, 17 050, nr. 473

van mening zijn dat het keurmerk onvoldoende waarborgen biedt dat werknemers krijgen waar ze recht op hebben.⁵⁰

De ondersteuning van de zelfregulering van de markt door de registratieplicht in het Handelsregister heeft voorts niet geleid tot de gewenste transparantie. Een ieder die, al is het eenmalig of beperkt, aan terbeschikkingstelling van arbeidskrachten doet of denkt te doen, registreert zich. Dit heeft ertoe geleid dat het register dusdanig groot is geworden, dat onvoldoende duidelijk is wie in welke mate aan terbeschikkingstelling van arbeidskrachten doet. Dit maakt controle en toezicht lastig. Het register is om die reden geen goede afspiegeling van de markt en biedt daardoor weinig meerwaarde voor het private of publieke toezicht.

2.3 De meerwaarde van een toelatingsstelsel

Uit het voorgaande blijkt dat de problematiek bij terbeschikkingstelling van arbeidskrachten grootschalig, veelomvattend en complex is. Een integrale aanpak is nodig om deze problemen in samenhang aan te pakken. De regering is van mening dat een nieuw stelsel gebaseerd moet zijn op de volgende elementen:

1. Er is een *toetredingsmechanisme* nodig om uitleners effectief van de markt te kunnen weren als zij zich niet aan de regels houden. De omvang van de misstanden is zodanig dat deze niet alleen met repressieve handhaving aan te pakken is.
2. Het toetredingsmechanisme moet gepaard gaan met *periodieke controles*, waarbij alle uitleners met regelmaat dienen aan te tonen dat zij wet- en regelgeving voldoende naleven. Alleen zo biedt het stelsel voldoende waarborgen dat toegelaten uitleners de regels naleven.
3. Effectief en intensief *publiek toezicht* is noodzakelijk om te voorkomen dat niet-toegelaten uitleners zich op de markt kunnen begeven. De Arbeidsinspectie wordt daartoe opgeschaald. Overheidstoezicht is tevens noodzakelijk om in complexe gevallen – bijvoorbeeld bij criminele praktijken, die niet altijd uit bovengenoemde periodieke controles naar boven zullen komen – handhavend op te kunnen treden.
4. Ten slotte is *aanspreekbaarheid van inleners* noodzakelijk om niet-toegelaten uitleners effectief van de markt te kunnen weren. Doordat inleners door de Arbeidsinspectie beboet kunnen worden als zij zakendoen met niet-toegelaten uitleners, verliezen deze uitleners de toegang tot hun klanten.

Hierna wordt achtereenvolgens toegelicht waarom bovenstaande elementen noodzakelijk zijn en op welke wijze het toelatingsstelsel daarin voorziet.

Toetredingsmechanisme

Een toetredingsmechanisme tot de markt is noodzakelijk om malafide uitleners en overtreders van wet- en regelgeving te kunnen weren. Deze noodzaak is gelegen in een aantal redenen.

Ten eerste maakt een toetredingsmechanisme het mogelijk om de toelating tot de markt te ontfangen voor ondernemingen die op ernstige en/of structurele wijze de wet overtreden. Het huidige handavingsinstrumentarium – waarbij boetes en lasten onder dwangsom de meest opgelegde sancties zijn – is niet toereikend gebleken. Voor te veel ondernemingen blijken zulke sancties niet voldoende afschrikwekkend om hen de wet te laten naleven. Verdergaande maatregelen, zoals stillegging van de onderneming, kunnen slechts worden opgelegd na een langdurig

⁵⁰ Kamerstukken II 2015/16, 17 050, nr. 529

en intensief traject. De misstanden in de terbeschikkingstellingsmarkt zijn inmiddels te omvangrijk om met die maatregelen voldoende aan te kunnen pakken. Het toelatingsstelsel maakt het mogelijk om, indien blijkt dat een uitlener niet-compliant of malafide is, eerder, effectiever en efficiënter de toegang tot de markt te ontzeggen.

Ten tweede maakt een toetredingsmechanisme het mogelijk om niet alleen na constatering van misstanden, maar ook preventief de toegang tot de markt te zeggen. Toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur (Wet Bibob) maakt dit mogelijk indien ernstig gevaar dreigt dat een uitlener zijn toelating zal misbruiken voor malafide doeleinden. Dit is onder andere noodzakelijk vanwege het hierboven beschreven vluchtig ondernemerschap, waarbij malafide partijen telkens nieuwe rechtspersonen inzetten om het overheidstoezicht te frustreren. Het toelatingsstelsel biedt op deze wijze mogelijkheden om malafide bestuurders te weren en recidive te voorkomen.

Ten slotte is een toetredingsmechanisme noodzakelijk om zicht te krijgen op de uitleenmarkt. Zoals in paragraaf 2.2 uiteengezet, zijn de bestaande instrumenten hiervoor niet toereikend. De bestaande zelfregulering is vrijwillig. Een aanzienlijk deel van de uitleners blijft hierdoor buiten beeld. Het Waadi-register in het Handelsregister is onvoldoende onderscheidend. Het beeld wordt vertroebeld door een veelheid aan ondernemingen die zich «voor de zekerheid» registreren. De voorgestelde toelatingsplicht voor alle ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen, biedt de overheid een adequaat beeld van de uitleenmarkt. Dit maakt het eenvoudiger om misstanden effectief op te sporen.

Periodieke controles bij alle uitleners

De regering acht een toetredingsmechanisme alleen effectief als dat gecombineerd wordt met periodieke controles op wet- en regelgeving. Zonder zulke controles heeft het mechanisme weinig onderscheidende waarde en blijft het risico te groot dat misstanden ongezien kunnen voortduren. Het voorgestelde toelatingsstelsel voorziet daarom in de verplichting voor uitleners om zich periodiek te laten controleren op naleving van een door de regering vastgesteld normenkader. In dit normenkader worden eisen opgenomen die met name zien op de naleving van arbeids- en fiscale wetgeving. De regering ziet voor zich dat alle uitleners ten minste eenmaal per jaar gecontroleerd worden.

De periodieke controles zullen plaatsvinden volgens de systematiek van conformiteitsbeoordeling.⁵¹ Deze controles onderscheiden zich van overheidstoezicht in die zin dat zij worden uitgevoerd volgens een vooraf vastgesteld inspectieschema, op basis waarvan met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld dat het normenkader wordt nageleefd. Het doel van deze controles is niet om 100% zekerheid te verkrijgen over de naleving van het normenkader, maar om vast te stellen dat het risico dat het niet wordt nageleefd, klein genoeg is. De controles zullen worden uitgevoerd door private inspectie-instellingen, die daarvoor door de Minister van SZW aangewezen en door de RvA geaccrediteerd moeten zijn. Deze inspectie-instellingen hebben geen onderzoeksbevoegdheden zoals publieke toezichthouders, maar opereren op basis van een privaat-

⁵¹ Het betreft «inspecties» die worden uitgevoerd door «inspectie-instellingen» zoals bedoeld in ISO-norm 17020. Om verwarring met het werk van publieke toezichthouders te voorkomen, worden in deze toelichting de woorden «controle» en «controleren» gebruikt voor de activiteiten van private inspectie-instellingen. Zie ook §1.4.3 en hoofdstuk 2 van «Het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid». *Kamerstukken II* 2015/16, 29 304, nr. 6, bijlage nr. 783046.

rechtelijke overeenkomst met de uitlener. De kosten van de inspecties komen voor rekening van de uitlener, in overeenstemming met de systematiek die nu voor het keurmerk van SNA geldt. Om praktische redenen en om frauderisico's te beperken, dient het rapport naleving normenkader (verder inspectierapport) door de inspectie-instelling te worden aangeleverd bij de Minister.

De regering kiest voor de inzet van private inspectie-instellingen om het mogelijk te maken dat elke uitlener periodiek gecontroleerd wordt. Het overheidstoezicht op de arbeids- en fiscale wetten door de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst is risicogericht en niet zodanig op te schalen dat elke uitlener vaak genoeg gecontroleerd wordt. Het gaat daarbij vaak om arbeidsintensieve onderzoeken, gericht op het kunnen opleggen van bestuursrechtelijke sancties en/of het afdwingen van naleving. Het is niet mogelijk om zulke onderzoeken periodiek bij alle uitleners uit te voeren, zeker niet over de volle breedte van het normenkader. De inzet van conformiteitsbeoordeling door private inspectie-instellingen maakt het wel mogelijk om alle uitleners ten minste jaarlijks te controleren.

De conclusies van de periodieke controles dienen als onderbouwing richting de Minister dat de uitlener het normenkader naleeft. De controles zijn dan ook geen vervanging van het toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving, maar een versterking daarvan. De Minister is verantwoordelijk voor de toelating van een uitlener en voor het eindoordeel of het normenkader wordt nageleefd. De Minister kan van de conclusies van een inspectie-instelling afwijken, bijvoorbeeld als uit andere informatie blijkt dat de uitlener niet (langer) aan de voorwaarden voor toelating voldoet. Niet alle toelatingsvoorwaarden worden getoetst door de inspectie-instellingen. De controle op de VOG voor rechtspersonen en op de financiële zekerheidsstelling vindt plaats bij het verlenen van de toelating. Deze eisen zijn geen onderdeel van het normenkader waarop de inspectie-instellingen controleren.

Naast de aanwijzing en de accreditatie worden de kwaliteit en de integriteit van de inspectie-instellingen tevens geborgd door het toezicht op hun werkzaamheden door de Minister. In het inspectieschema worden nadere regels opgenomen voor opstellen van inspectierapporten en de daaraan ten grondslag liggende controles. Als een inspectie-instelling in strijd handelt met het inspectieschema, kan zij haar aanwijzing verliezen.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de taken van inspectie-instellingen met publiekrechtelijke waarborgen zijn omkleed. De Minister besluit als bevoegd bestuursorgaan tot verstrekking, schorsing of intrekking van toelating van een uitlener. De regering is ervan overtuigd dat het voorgestelde toelatingsstelsel, met een ondersteunende taak voor de inspectie-instellingen, zal leiden tot een effectievere regulering van de uitleensector dan thans het geval is.

Publiek toezicht

Publiek toezicht door de overheid is op twee manieren noodzakelijk voor een effectieve werking van een toetredingsmechanisme. Ten eerste is toezicht nodig om te waarborgen dat niet-toegelaten uitleners effectief van de markt worden geweerd. Daartoe wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat de Arbeidsinspectie handhavend kan optreden richting uitleners als zij de toelatingsplicht en/of bijbehorende verplichtingen overtreden. Dat betekent onder andere dat de Arbeidsinspectie boetes en lasten onder dwangsom kan opleggen aan uitleners die zonder toelating arbeidskrachten ter beschikking stellen, alsmede aan inleners die zakendoen met niet-toegelaten uitleners. Voor deze aanvullende taken

wordt de Arbeidsinspectie met 90 fte uitgebreid. Deze uitbreiding is naar verwachting voldoende voor een effectief toezicht en adequate handhaving van de toelatingsplicht. Of dit daadwerkelijk het geval is, zal worden meegenomen in de monitoring van het stelsel, die plaatsvindt gedurende de eerste drie jaar vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Publiek toezicht is ook noodzakelijk om op te kunnen treden tegen overtreding van de bestaande arbeidswetten in complexe situaties. Inspectie-instellingen zullen naar verwachting niet alle gevallen van niet-naleving kunnen onderkennen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als malafide uitleners hun administratie vervalsen waardoor zij het «op papier» doen voorkomen dat zich houden aan de arbeidswetten en de fiscale en socialezekerheidswetgeving. Private inspecteurs hebben niet de middelen om dat vast te stellen. In dergelijke gevallen blijft publiek toezicht van onder andere de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst noodzakelijk om effectief in te kunnen grijpen.

Het toelatingsstelsel moet het mogelijk maken om het publieke toezicht effectiever in te zetten. Gebruik makend van de werkgeverspiramide van de Arbeidsinspectie⁵² ziet de regering de verhouding tussen de controles door private inspectie-instellingen en het publieke toezicht als volgt voor zich.

Groep uitleners die wet- en regelgeving overtreedt	Kunnen controles door private inspectie-instellingen overtredingen van wet- en regelgeving in het normenkader onderkennen?	Welke rol van publieke toezicht-houders is noodzakelijk?	Wat is de rol van de Minister via het toelatingsstelsel bij overtredingen van wet- en regelgeving?
Criminele uitleners	Beperkt in staat om de criminele activiteiten te onderkennen. Hoogstens in staat om risico's te signaleren bij publieke toezicht-houders.	Harde bestuursrechtelijke handhaving noodzakelijk. In voorkomende gevallen strafrechtelijk.	Weigering, schorsing of intrekking van toelating op basis van signalen van de publieke toezichthouders. Mogelijk inzet Wet Bibob.
Bewuste en/of notoire overtreders	Wel of niet in staat om overtredingen van te onderkennen, afhankelijk van de aard van de overtreding.	Publiek toezicht kan zich richten op overtredingen die private inspectie-instellingen niet kunnen onderkennen.	Weigering, schorsing of intrekking van toelating op basis van rapport inspectie-instelling of signalen van publieke toezichthouders.
Goedwillende maar onbekwame uitleners	Goed in staat om overtredingen van wet- en regelgeving te onderkennen.	Door effect van private controles is minder inzet van publiek toezicht noodzakelijk.	Afhankelijk van aard afwijking kunnen uitleners herstellen en hun toelating behouden of terugkrijgen. Zo niet: weigering, schorsing of intrekking.

Voor een effectief samenspel tussen de private controles, het publieke toezicht, en de toelatingstaak van de Minister is goede samenwerking en gegevensuitwisseling noodzakelijk. Dit wetsvoorstel creëert daartoe enkele aanvullende grondslagen voor gegevensuitwisseling.

⁵² Zie pagina 8 van het Meerjarenplan 2023–2026 van de Arbeidsinspectie. *Kamerstukken II* 2022/23, 25 883, nr. 447, bijlage nr. 1062779.

Ten slotte maakt een toetredingsmechanisme het mogelijk om inleners te beboeten als zij zakendoen met niet-toegelaten uitleners. Dit biedt een krachtige waarborg tegen overtreding van de toelatingsplicht. Zelfs als een niet-toegelaten uitlener zijn activiteiten illegaal wil aanvangen of voortzetten, zullen de meeste inleners geen zaken (meer) met hem willen doen. De regering acht deze waarborg noodzakelijk voor een effectieve werking van het stelsel.

Inleners worden met dit stelsel ook verplicht om mee te werken aan controles van inspectie-instellingen ten aanzien van het loonverhoudingsvoorschrift. Dat voorschrift houdt in dat de arbeidskracht heeft op ten minste dezelfde arbeidsvoorwaarden als arbeidskrachten die voor dezelfde of een gelijkwaardige functie in dienst zijn bij de inlener. Hoewel de uitlener ervoor verantwoordelijk is dat hij het loonverhoudingsvoorschrift juist toepast, is hij daarvoor afhankelijk van informatie van de inlener. Als er aanwijzingen zijn dat de werkzaamheden bij de inlener zouden moeten leiden tot een hogere beloning, kan een inspectie-instelling een controle uitvoeren bij een inlener. De inlener is verplicht daaraan mee te werken.

Hoofdstuk 3 Reikwijdte van de toelatingsplicht

Dit hoofdstuk beschrijft welke partijen aan de toelatingsplicht moeten gaan voldoen. Eerst zal worden ingegaan op de voorgestelde reikwijdte – namelijk terbeschikkingstelling van arbeidskrachten zoals gedefinieerd in de Waadi – en vervolgens zal deze nader worden toegelicht, waarbij achtereenvolgens wordt ingegaan op de bestaande definitie, de verduidelijking van collegiale uitleen, en de toepassing van de toelatingsplicht in geval van niet-werknemers.

3.1 Voorgestelde reikwijdte

De voorgestelde reikwijdte van de toelatingsplicht – oftewel: wat wordt in dit stelsel verstaan onder uitlener – omvat alle rechtspersonen en ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen, zoals gedefinieerd in de Waadi. Daaronder valt eerst en vooral de gehele uitzendsector, maar ook andere ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen aan een andere partij.

De regering neemt hiermee het advies van het Aanjaagteam over om de certificeringsplicht niet te beperken tot uitzendbureaus, maar in te voeren voor alle partijen die arbeidskrachten uitleenen. Ook de SER heeft in zijn middellangetermijnadvies van juni 2021 geadviseerd om de certificeringsplicht breder te laten gelden dan enkel voor uitzendbureaus.⁵³ De definitie voor «ter beschikking stellen van arbeidskrachten» uit de Waadi sluit het beste bij aan bij deze adviezen.

De regering acht de voorgestelde reikwijdte essentieel voor de effectiviteit van het stelsel. Deze biedt waarborgen tegen ontwijkend gedrag, dit in tegenstelling tot een smallere reikwijdte zoals bij aansluiting bij de definitie van de uitzendovereenkomst. Door de reikwijdte te laten gelden voor alle partijen die arbeidskrachten ter beschikking stellen wordt voorkomen dat uitleners kunnen uitwijken naar andere uitleenconstructies waarvoor de toelatingsplicht dan niet zou gelden. Die constructies zouden in dat geval ruimte bieden voor de misstanden die dit wetsvoorstel juist

⁵³ Sociaal-Economische Raad, 2 juni 2021, Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving.

aan banden wil leggen. Het staat vast dat kwaadwillende uitleners – in de praktijk of alleen op papier -op zoek gaan naar mogelijkheden om de toelatingsplicht te ontwijken. De voorgestelde reikwijdte van de toelatingsplicht, die naast de uitzendrelatie ook andere driepartijenrelaties omvat, beperkt deze mogelijkheden en voorkomt daarmee misbruik.

Het is voor de toelatingsplicht niet relevant of de uitlener de arbeidskrachten bedrijfsmatig ter beschikking stelt. Niet-bedrijfsmatig uitgeleende arbeidskrachten lopen immers niet wezenlijk andere risico's dan hun bedrijfsmatig uitgeleende evenknieën. De Uitzendrichtlijn van de Europese Unie⁵⁴ en de thans geldende registratieplicht hanteren ook deze reikwijdte, evenals het oorspronkelijke vergunningsstelsel⁵⁵ en het in 2004 voorgestelde maar niet ingevoerde vergunningsstelsel⁵⁶.

De voorgestelde reikwijdte maakt het voor het toezicht en de handhaving eenvoudiger om vast te stellen of de toelatingsplicht van toepassing is. Bij een beperking van de toelatingsplicht tot uitzendrelaties zou de Arbeidsinspectie steeds moeten toetsen of de uitlening plaatsvindt in het kader van beroep of bedrijf. Zo'n toets zou de handhaving substantieel complexer en arbeidsintensiever maken. Overigens voert de Arbeidsinspectie op verzoek al onderzoek uit naar het loonverhoudingsvoorschrift in de Waadi. Hierdoor is de Arbeidsinspectie al bekend met het vaststellen van de arbeidsrelatie ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

Situaties waarin arbeidskrachten bij een derde partij arbeid verrichten, maar waarin zij niet onder leiding en toezicht van deze derde partij staan, vallen niet onder de toelatingsplicht. Dat is bijvoorbeeld het geval bij aanneming of uitbesteding van werk. In bijvoorbeeld de beveiliging, schoonmaak en catering wordt deze werkwijze toegepast. De opdrachtgever geeft richting de aannemer aan welk resultaat bereikt dient te worden, de aannemer van de opdracht oefent leiding en toezicht uit over de arbeidskrachten en bepaalt dus hoe zij de opdracht precies uitvoeren. De opdrachtgever heeft geen instructiebevoegdheid ten opzichte van de arbeidskracht.¹ Verwezen wordt naar artikel 1, derde lid, onderdeel a, van de Waadi.

3.2 Definitie van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten

Ter beschikking stellen van arbeidskrachten in de zin van de Waadi houdt in dat tegen een vergoeding arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld aan een ander voor het onder diens toezicht en leiding, anders dan krachtens een met deze gesloten arbeidsovereenkomst, verrichten van arbeid.⁵⁸ Payrolling valt eveneens onder de reikwijdte van de toelatingsplicht. Dit betreft immers een specifieke vorm van ter beschikking stellen van arbeidskrachten.⁵⁹

⁵⁴ Richtlijn 2008/104/EG, welke voornamelijk is geïmplementeerd via de Waadi. Zie ook verhouding tot hoger recht (hoofdstuk 7).

⁵⁵ Artikel 90 gelezen in samenhang met artikel 1 lid 1, sub i, van de Arbeidsvoorzieningswet zoals die gold tot 1 juli 1998.

⁵⁶ *Kamerstukken II* 2003/04, 17 050, nr. 261

¹ CRvB 29 april 1992, ECLI:NL:CRVB:1992:AN2604, RSV 1993, 107. Rb. Utrecht 14 juni 1994, KG 1994, 263 en HR 21 november 1997, JAR 1998, 16. Zie ook Rb. Zutphen 2 september 1999, JAR 1999, 232, 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:1538 (PostNL).

⁵⁸ Artikel 1 lid 1 sub c Waadi. Zie ook Van Rijs, A. & van Drongelen, H, Over het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, *Over de Grens* 2021, 1, p. 12–17.

⁵⁹ Zie in artikel 1 lid 1 sub d Waadi. Voor een nadere toelichting van de definitie van payrolling zie de memorie van toelichting van de Wet arbeidsmarkt in balans, *Kamerstukken II* 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 40–41.

3.2.1 Bestaande elementen van de definitie

Deze wettelijke definitie bestaat nader beschouwd uit de volgende elementen:

- De uitlener die de arbeidskracht ter beschikking stelt aan de inlener;
- voor het ter beschikking stellen ontvangt de uitlener die de arbeidskracht ter beschikking stelt een vergoeding⁶⁰ van de inlener;
- de inlener oefent leiding en toezicht uit⁶¹ op de uitgeleende arbeidskracht.

Ten aanzien van het criterium «leiding en toezicht» wordt volledigheidshalve opgemerkt dat het kabinet zich heeft voorgenomen om het begrip «gezag» te verduidelijken in het kader van het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen.⁶² Een dergelijke verduidelijking kan ook gevolgen hebben voor de invulling van het bovengenoemde criterium «leiding en toezicht». Het kabinet zal deze gevolgen in ogenschouw nemen bij het uitwerken van deze verduidelijking.

De Waadi zondert⁶³ een drietal situaties uit van ter beschikking stellen van arbeid. De Waadi is niet van toepassing bij terbeschikkingstelling:

- ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk;
- in geval van collegiale uitleen;
- het inlenen en uitlenen van arbeidskrachten in concernverband (bijvoorbeeld tussen moeder- en dochtervennootschap of tussen door dezelfde ondernemer in stand gehouden zustervennootschappen).

Bij terbeschikkingstelling ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk, oftewel aanneming van werk, gaat het bijvoorbeeld om de situatie waarbij een onderneming een machine levert aan een andere onderneming en daarbij personeel ter beschikking stelt om de machine te installeren en het personeel van de koper van de machine instructies geeft over het gebruik en het personeel dit gebruik nog enige tijd begeleidt.⁶⁴

Bij de uitzondering voor «collegiale uitleen» kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een ondernemer, die tijdelijk voor een aantal werknemers geen werk heeft, en deze bij wijze van hulpbetoon zonder winstoogmerk ter beschikking stelt aan een andere ondernemer, al dan niet in dezelfde bedrijfstak, die behoefte heeft aan een aantal extra arbeidskrachten. Bekende gevallen betreffen het uitlenen van oogstmedewerkers bij drukte tussen landbouwbedrijven en zorgmedewerkers bij het inspringen bij piekdrukten tussen zorginstellingen. De definitie van collegiale uitleen zal met dit wetsvoorstel nader worden ingevuld, zie onder paragraaf 3.2.2 Verduidelijking collegiale uitleen.

Bij intra-concernuitleen gaat het om ter beschikking stellen van arbeidskrachten voor het verrichten van arbeid in dezelfde onderneming of de situatie waarbij de inlener en uitlener tot dezelfde groep behoren. Wanneer het gaat om partijen die tot dezelfde groep behoren, kan dit gaan om de situatie zoals beschreven in artikel 2:24b van het BW of waarbij de één een dochtermaatschappij is van de ander zoals bedoeld in artikel 2:24a van het BW. Door deze uitzondering valt intra-concernuitleen niet onder de reikwijdte van de Waadi (met uitzondering van artikel 8a lid 8 Waadi dat ziet op de gelijke behandeling van arbeidskrachten die in het kader van payrolling ter beschikking zijn gesteld⁶⁵). Overigens kunnen deze gevallen wel onder de reikwijdte van de uitzendovereenkomst (artikel

⁶⁰ Zowel de inlener als uitlener kan de arbeidskracht uitbetalen. Een winstoogmerk is ook niet nodig, zie ook *Kamerstukken II 1963/64, 7737*, p. 6

⁶¹ Zie ook HR 4 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2356.

⁶² *Kamerstukken II 2021/22, 29 544*, nr. 1112

⁶³ Zie artikel 1 lid 3 Waadi.

⁶⁴ *Kamerstukken II 1963/64, 7737*, nr. 3, p. 7

⁶⁵ In de Verzamelwet 2020 is artikel 1 lid 3, sub c, Waadi aangepast zodat de definitie overeenkomt met artikel 7:691 lid 6 BW. Met deze wijziging is geen aanpassing van de reikwijdte beoogd, zie ook *Kamerstukken II 2018/19, 35 074*, nr. 3, p. 144

7:690 van het BW) vallen, de definitie daarvan is in beginsel van toepassing op intra-concern detachering door zogenoemde personeelsvennootschappen.

De reden voor de regering om deze drie vormen uit te zonderen was dat de normstelling in hoofdstuk 3 van de Waadi niet van betekenis werd geacht bij deze verschijningsvormen.⁶⁶ Dat deze arbeidsrelaties, door aansluiting bij de reikwijdte van de Waadi, ook niet onder de toelatingsplicht vallen is een wenselijk gevolg. Bij deze drie vormen van ter beschikking stellen van arbeidskrachten doet de problematiek, die de regering met de toelatingsplicht beoogt te bestrijden, zich niet op dezelfde schaal voor als bij reguliere vormen van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten. Dit komt doordat deze vormen van ter beschikking stellen van arbeid anders zijn vormgegeven. Bij aanneming van werk en intra-concern uitleen liggen de leiding en toezicht en het uitbetalen van de het loon aan de arbeidskracht bij dezelfde partij, namelijk de uitlener. Bij intra-concern uitleen is er geen prikkel om de arbeidskracht onjuist te behandelen doordat de arbeidskrachten worden uitgeleend binnen het eigen concern. Daarom is een toelatingsplicht niet nodig.

3.2.2 Verduidelijking collegiale uitleen

Met dit wetsvoorstel wordt de definitie van collegiale uitleen aangepast. De regering verwacht dat deze aanpassing tot meer duidelijkheid zal leiden over de vraag wie onder de reikwijdte van de Waadi en daarmee onder de toelatingsplicht valt. Concreet wordt voorgesteld om de huidige definitie van collegiale uitleen⁶⁷ te vervangen door: het tegen vergoeding van ten hoogste de loonkosten ter beschikking stellen van arbeidskrachten, die bij degene, die hen ter beschikking stelt, ten behoeve van arbeid in diens onderneming in dienst zijn.

De verwachting is dat de voorgestelde definitie geen wezenlijk verschil zal maken ten opzichte van de huidige definitie van collegiale uitleen. Door het aanpassen van de definitie zal naar verwachting wel meer duidelijkheid komen over de vraag in welke gevallen nu precies sprake is van collegiale uitleen en derhalve welke uitleners ingevolge die definitie niet onder de reikwijdte van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten zullen komen te vallen.

Vervallen hulpbetooncriterium

Het voornaamste verschil is dat het criterium «bij wijze van hulpbetoon» komt te vervallen. In de praktijk is deze toets slechts van beperkte meerwaarde. Er is geen concrete definitie van wat wordt verstaan onder «bij wijze van hulpbetoon». In jurisprudentie geeft het hulpbetooncriterium zelden tot nooit de doorslag voor de vraag of er sprake is van collegiale uitleen. Dat is inhoudelijk ook logisch, want feitelijk kan «hulpbetoon» worden gezien als een invulling van de andere twee criteria: wanneer een arbeidskracht, die ten behoeve van arbeid bij de uitlener zelf in dienst is bij de uitlener, zonder winstoogmerk wordt uitgeleend, kan dat worden aangemerkt als een vorm van hulpbetoon ten opzichte van de arbeidskracht dan wel de inlener. Omdat het hulpbetooncriterium onder het nieuwe stelsel desalniettemin tot onduidelijkheid zou kunnen leiden over de vraag of de toelatingsplicht van toepassing is, stelt de regering voor dit criterium te laten vervallen.

⁶⁶ Kamerstukken II 1996/97, 25 264, nr. 5, p. 12

⁶⁷ De huidige definitie luidt: «bij wijze van hulpbetoon zonder winstoogmerk ter beschikking stellen van arbeidskrachten, die bij degene, die hen ter beschikking stelt, ten behoeve van arbeid in diens onderneming in dienst zijn».

Daarnaast wordt een nadere invulling gegeven aan het criterium «zonder winstoogmerk», namelijk uitlenen tegen vergoeding van ten hoogste de loonkosten. De vraag met welk «oogmerk» een partij een bepaalde activiteit uitvoert, is immers moeilijk objectief vast te stellen. Daarmee leidt het winstoogmerk criterium zowel tot onduidelijkheid voor uitleners die aan collegiale uitleen doen, als tot mogelijke ontduikingsroutes voor partijen die weliswaar winst maken, maar desondanks claimen geen winstoogmerk te hebben. De regering stelt daarom voor om niet aan te sluiten bij het oogmerk, maar bij de feitelijk te toetsen loonkosten. Voor de berekening van de loonkosten worden bij of krachtens AMvB nadere regels gesteld. Die nadere regels stellen werkgevers, uitleners, inleners en toezichthouders in staat om objectief na te gaan of er sprake is van collegiale uitleen. De loonkosten bestaan in ieder geval uit de volgende componenten:

- Het bruto loon, waarop de arbeidskracht recht heeft voor de werkzaamheden verricht tijdens de terbeschikkingstelling, vormt het startpunt.
- Het bruto loon wordt vermeerderd met de opbouw van vakantiebijslag en arbeidsvoorwaardenbedrag.[1]
- Het bruto loon wordt vermeerderd met de premies werknemersverzekeringen, inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet (Zvw), en pensioenpremies. Het gaat hier om lasten die door uitleners, inleners en toezichthouders helder en objectief vast te stellen zijn.

In voorkomende gevallen past een werkgever beloningselementen toe die niet onder de bovengenoemde looncomponenten vallen. De opsomming is daarom niet limitatief, de nadere regels zullen ruimte bieden voor aanvullende beloningselementen. Hiervoor gelden onderstaande voorwaarden:

- De nadere regels zijn begrijpelijk en hanteerbaar voor werkgevers. Zij sluiten aan bij de ondernemingspraktijk.
- De nadere regels zijn voor de Arbeidsinspectie uitvoerbaar en handhaafbaar. Zij bieden uitleners geen mogelijkheid om de toelatingsplicht te ontwijken.
- In de loonkosten wordt geen opslag voor risico's opgenomen, zoals bijvoorbeeld het arbeidsongeschiktheidsrisico van de werknemer of arbeidskracht.

Het totale bedrag mag vermeerderd worden met een nader vast te stellen opslag voor indirecte kosten voor bijvoorbeeld personeelszaken. Dit percentage zal zodanig worden vastgesteld dat het representatief is voor gemiddelde indirecte kosten. Hierbij wordt gedacht aan een percentage van 5 tot 10%.

De uitlener moet door middel van een administratie waaruit de variabelen «bruto loon», «vakantiebijslag en arbeidsvoorwaardenbedrag» en «verdere loonkosten» kunnen worden afgeleid, kunnen aantonen dat aan het loonkostencriterium wordt voldaan. In de meeste gevallen zal de salarisadministratie hier nu al aan voldoen. Indien de uitlener niet kan aantonen wat de loonkosten zijn, kan ten aanzien van de toelatingsplicht geen beroep worden gedaan op de uitzondering voor collegiale uitleen en dient de uitlener een toelating te hebben om arbeidskrachten ter beschikking te kunnen stellen.

Ten slotte geldt naast het loonkostencriterium het (ongewijzigde) criterium dat de werknemer die ter beschikking wordt gesteld aan een inlener, ten behoeve van arbeid in de eigen onderneming in dienst moet zijn bij de uitlener. De jurisprudentie over dit criterium is beperkt. Hoewel de ultieme beoordeling of aan dit criterium wordt voldaan in individuele gevallen aan de rechter is en kan afhangen van de omstandigheden van het geval, merkt de regering ter verduidelijking het volgende op.

- In het geval dat een arbeidskracht door de uitlener in dienst wordt genomen met enkel of hoofdzakelijk het doel om ter beschikking te worden gesteld aan een ander, wordt niet aan dit criterium voldaan.
- Indien de arbeidskracht werkzaam is op grond van een uitzendovereenkomst (artikel 7:690 van het BW) wordt niet aan dit criterium voldaan. De arbeidskracht wordt dan immers in het kader van de uitoefening van het beroep of bedrijf van de werkgever ter beschikking gesteld aan een derde.
- Indien een arbeidskracht slechts een korte periode, bijvoorbeeld minder dan zes maanden, in de eigen onderneming werk heeft verricht vóórdat deze ter beschikking wordt gesteld aan een derde, dan is het niet aannemelijk dat de arbeidskracht in dienst is ten behoeve van arbeid in de onderneming van de uitlener.
- Indien een arbeidskracht structureel (bijvoorbeeld vaker dan één keer per jaar) en/of langdurig (bijvoorbeeld langer dan zes maanden) ter beschikking wordt gesteld aan een derde, dan is het niet aannemelijk dat de arbeidskracht in dienst is ten behoeve van arbeid in de onderneming van de uitlener.

Indien nadere regelgeving ter invulling van dit criterium wenselijk blijkt, voorziet dit wetsvoorstel in een grondslag daartoe.

3.2.3 Terbeschikkingstelling van niet-werknemers

In de praktijk is de Waadi meestal van toepassing op arbeidskrachten die gekwalificeerd kunnen worden als werknemer, oftewel personen die op grond van een arbeidsovereenkomst (artikel 7:610 van het BW) bij de uitlener in dienst zijn. De reikwijdte van de Waadi is echter niet begrensd tot deze arbeidsvorm, en hier is indertijd bewust voor gekozen.⁶⁸

In de jurisprudentie is deze reikwijdte bevestigd, ook in relatie tot de Uitzendrichtlijn die in de Waadi geïmplementeerd is. Zo heeft het Europese Hof van Justitie in het Ruhrlandklinik-arrest bepaald dat de reikwijdte van de verplichtingen van de Uitzendrichtlijn niet beperkt mag worden tot werknemers die een arbeidsovereenkomst hebben naar nationaal recht, maar dat die verplichtingen ook gelden voor andere arbeidsverhoudingen.⁶⁹ De Hoge Raad heeft bevestigd dat de Waadi ook een bredere reikwijdte heeft en een arbeidskracht onder de reikwijdte van de Waadi valt als er sprake is van «een arbeidsverhouding, als een persoon gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens leiding prestaties levert en in ruil daarvoor een vergoeding ontvangt».⁷⁰ Het Gerechtshof 's-Hertogenbosch heeft dit getoetst aan de door de Hoge Raad gestelde eisen (prestaties voor bepaalde tijd, voor een ander, in ruil voor een vergoeding (loon), onder toezicht en leiding van die ander). Ten aanzien van toezicht en leiding over de arbeidskracht is volgens het Hof relevant dat de ander de eindverantwoordelijkheid heeft over de

⁶⁸ Kamerstukken II 1996/97, 25 264, nr. 3, p. 17

⁶⁹ Hof van Justitie EU, 17 november 2016, C-216/15 – Betriebsrat der Ruhrlandklinik.

⁷⁰ Hoge Raad, 14 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:689 (Focus on Human). Zie ook ECLI:NL:L:GHSHE:2018:1504, Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 200.220.938_01 (www.rechtspraak.nl), r.o. 3.6.4.

werkzaamheden en er een cyclische evaluatie en voortdurende afstemming plaatsvindt. Dit betekent dus dat de beoordeling «is er sprake van een arbeidsovereenkomst» bij de Waadi achterwege kan blijven. Het belangrijkste verschil tussen de beoordeling van de toepasselijkheid van de Waadi en de vraag of er sprake is van een arbeidsovereenkomst is de toets op de verplichting om de arbeid persoonlijk te verrichten; die kan bij de Waadi achterwege blijven. Hierdoor kunnen er groepen werkenden buiten de arbeidsovereenkomst wel onder het bereik van de Waadi vallen, zoals sommige «freelancers».

Dit is vergelijkbaar met de toets die is aangelegd in het arrest van het Hof van Justitie in FNV/Kiem. Hierbij mochten ook voor zelfstandige remplaçanten, die in een vergelijkbare ondergeschiktheidspositie stonden als werknemer-remplaçanten, cao-afspraken worden gemaakt, ondanks dat er geen sprake was van een arbeidsovereenkomst naar nationaal recht.⁷¹ Het Gerechtshof Den Haag heeft geoordeeld dat bij deze zelfstandige remplaçanten sprake was van een ondergeschiktheidsrelatie en van een vergelijkbare positie als werknemers.⁷² In deze arresten werden deze werkenden ook wel aangeduid als «schijnzelfstandigen», zonder dat daar door het Hof van Justitie meteen de conclusie aan werd verbonden dat dit arbeidskrachten met een arbeidsovereenkomst zijn. De Hoge Raad heeft gespecificeerd dat dit niet zonder meer betekent dat zelfstandigen zonder personeel die via een derde werken ter beschikking worden gesteld in de zin van de Waadi.⁷³ Het moet wel gaan om personen die: (i) arbeid verrichten en dus gedurende een bepaalde tijd voor en onder leiding van het uitzendbureau prestaties leveren en in ruil daarvoor van het bedrijf een vergoeding (loon) ontvangen en (ii) in de desbetreffende lidstaat worden beschermd op grond van de arbeid die zij verrichten. Op arbeidsverhoudingen die voldoen aan de definitie in de Waadi, is het wettelijk minimumloon van toepassing. Daarnaast kunnen andere beschermingsregels van toepassing zijn, zoals de regels omtrent sociale zekerheid in het kader van de fictieve dienstbetrekking. Bepaalde arbeidskrachten die buiten een arbeidsovereenkomst werken kunnen wél onder de reikwijdte van de Waadi vallen, en daarmee onder de toelatingsplicht. Dit geldt echter niet voor zelfstandig ondernemers.

3.3 Buitenlandse ondernemingen

De toelatingsplicht geldt onverkort voor uitleners die buiten Nederland zijn gevestigd als zij in Nederland arbeidskrachten ter beschikking stellen. Deze buitenlandse ondernemingen vallen hiermee onder de reikwijdte van de toelatingsplicht. Ook zij dienen financiële zekerheid te stellen en zich periodiek te laten controleren of zij aan het normenkader voldoen. De eisen in het normenkader zijn voor buitenlandse ondernemingen gelijk aan de eisen die gelden voor in Nederland gevestigde uitleners. Daarnaast gelden voor buitenlandse ondernemingen enkele specifieke eisen, bijvoorbeeld voor de identificatie van de ondernemingen, in geval van A1 verklaringen en voor het tijdig melden van buitenlandse arbeidskrachten die in Nederland ter beschikking worden gesteld. Buitenlandse ondernemingen worden noodzakelijkerwijs uitgezonderd van de eis om een VOG voor rechtspersonen te overleggen. Deze uitzondering wordt toegelicht in paragraaf 4.2.1.

⁷¹ Hof van Justitie van de Europese Unie, 4 december 2014, c-413/13, FNV Kiem/Staat der Nederlanden.

⁷² Gerechtshof Den Haag, 1 september 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:2305.

⁷³ Hoge Raad, 20 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:751.

3.4 Uitzonderingsmogelijkheden

De toelatingsplicht is in beginsel van toepassing op alle ondernemingen en rechtspersonen die arbeidskrachten ter beschikking stellen, zoals gedefinieerd in de Waadi. Deze toelatingsplicht geldt ongeacht de vraag of in een sector waar terbeschikkingstelling plaatsvindt misstanden voorkomen. Zonder algemene toelatingsplicht wordt niet het doel bereikt dat alle uitleners de normen in acht nemen die zijn ontleend aan sociale, fiscale en arbeidswetten. De invoering van de toelatingsplicht dient echter het ter beschikking stellen van arbeidskrachten niet onmogelijk te maken of onnodig te belasten. Het betreft een omvangrijke stelselwijziging die naar verwachting een grote impact zal hebben op de arbeidsmarkt. Het is niet uit te sluiten dat die impact in enkele gevallen tot – thans niet voorziene – onwenselijke en disproportionele gevolgen kan leiden. Het wetsvoorstel biedt daarom de mogelijkheid om bij AMvB sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt onder voorwaarden uit te zonderen van de toelatingsplicht. Daarnaast biedt het wetsvoorstel aan ondernemingen waarbij het ter beschikking stellen van arbeidskrachten een zeer gering onderdeel van de bedrijfsactiviteiten vormt, een mogelijkheid om ontheffing te verkrijgen van de toelatingsplicht. Ontheffing geschiedt bij beschikking van de Minister van SZW.

Bij het beoordelen van verzoeken om uitzondering of ontheffing worden de belangen van de betrokken onderneming, de sector of de arbeidsmarkt in het algemeen afgewogen tegen het algemeen belang dat wordt gediend met het toelatingsstelsel. Wat betreft de belangen van (deel)sectoren van het bedrijfsleven of de arbeidsmarkt kan bijvoorbeeld worden gedacht aan zwaarwegende financiële of economische belangen. Zoals hiervoor is toegelicht, wordt met de toelatingsplicht voor de uitleenbranche beoogd de belangen van ter beschikking gestelde arbeidskrachten te beschermen en een gelijk speelveld in de uitleenbranche te creëren door malafiditeit tegen te gaan.

3.4.1 Sectorale uitzonderingen

Een aantal branches en organisaties heeft bij de internetconsultatie verzocht om hen in het wetsvoorstel uit te zonderen van de toelatingsplicht. Deze inbreng is in paragraaf 12.1.2 nader uiteengezet. Ook tijdens de MKB-toets zijn sectorale verzoeken om uitzondering naar voren gebracht.

De regering acht het niet wenselijk om bedrijfssectoren of arbeidsmarktsegmenten in de wet uit te zonderen van de toelatingsplicht. Wel is in dit wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen om sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt bij AMvB uit te zonderen van de toelatingsplicht en de daarmee samenhangende verplichtingen. Het primaat van de wetgever brengt met zich mee dat de reikwijdte van een wettelijke maatregel in beginsel in een wet in formele zin wordt vastgesteld. De regering acht het evenwel noodzakelijk, en daarmee gerechtvaardigd om uitzonderingen op de toelatingsplicht bij AMvB te regelen. Of de invoering van de toelatingsplicht disproportionele gevolgen heeft voor een sector of segment van de arbeidsmarkt is immers niet goed te voorzien. Indien blijkt dat de toelatingsplicht een sector onevenredig hard raakt, bijvoorbeeld vanwege het effect op het arbeidsaanbod, kan het noodzakelijk zijn om snel te handelen. Het uitzonderen van deze sector van de toelatingsplicht bij AMvB biedt dan uitkomst.

Van de uitzonderingsmogelijkheid kan gebruik worden gemaakt als de belangen van een sector of een segment van de arbeidsmarkt door de toelatingsplicht onevenredig worden geschaad in verhouding tot de met dit wetsvoorstel nagestreefde doelen. Bij deze belangenafweging neemt

de lagere regelgever alle relevante feiten en omstandigheden in aanmerking. Dit wetsvoorstel strekt tot het verbeteren van de positie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten, in het bijzonder de positie van arbeidsmigranten en tot het waarborgen van een gelijk speelveld voor alle uitleners en inleners. Feiten en omstandigheden die voor de belangenafweging relevant kunnen zijn, zijn onder meer of de betreffende sector reeds passende waarborgen kent voor de naleving van sociale, fiscale en arbeidswetten of voor de arbeidsvoorwaarden of de rechtspositie van ter beschikking gestelde arbeidskrachten. Andere omstandigheden die relevant kunnen zijn, zijn het aandeel arbeidsmigranten dat in de betreffende sector of in het betreffende segment van de arbeidsmarkt werkzaam is en het aandeel arbeidskrachten met een loon op of niet ver boven het Wml.

Een uitzondering op de toelatingsplicht ligt niet in de rede indien zich in een (deel)sector of segment met betrekking tot genoemde omstandigheden geregeld misstanden voordoen of indien verhoudingsgewijs veel ondernemingen in die sector hun activiteiten staken met achterlating van schulden (vluchtig ondernemerschap). Een uitzondering ligt eveneens niet in de rede voor ondernemingen die op grond van artikel 690 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (uitzendovereenkomsten) arbeidskrachten ter beschikking stellen.

Het uitzonderen van sectoren of segmenten van de arbeidsmarkt heeft gevolgen voor de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de toelatingsplicht en de daarmee samenhangende verplichtingen. De Arbeidsinspectie wordt daarom in de gelegenheid gesteld om hierover een handhavingstoets uit te brengen. De gevolgen voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid worden bij de belangenafweging meegenomen.

Een sector of segment van de arbeidsmarkt kan bij AMvB tijdelijk worden uitgezonderd van de toelatingsplicht. Een tijdelijke uitzondering ligt in de rede als de gevolgen van de toelatingsplicht voor de sector van tijdelijke aard zijn of op termijn door de sector kunnen worden opgevangen.

3.4.2 Mogelijkheid tot ontheffing

Met de ontheffingsmogelijkheid wil de regering voorkomen dat aan ondernemingen administratieve en financiële verplichtingen worden opgelegd die niet of beperkt bijdragen aan de doelstelling van het toelatingsstelsel. De toelatingsplicht en de voorwaarden voor toelating leveren uitleners administratieve en financiële lasten op. Bij ondernemingen die zeer beperkt arbeidskrachten ter beschikking stellen zijn de risico's die dit wetsvoorstel beoogt te beheersen, slechts in beperkte mate aanwezig. Bij deze ondernemingen weegt de doelstelling van dit wetsvoorstel niet op tegen bedoelde lasten. De focus van de bedrijfsactiviteiten en daarmee het verdienmodel van dergelijke ondernemingen richten zich in het algemeen op andere onderdelen van de onderneming.

Ondernemingen die in zeer beperkte mate arbeidskrachten ter beschikking stellen kunnen de Minister van SZW daarom verzoeken om ontheffing van de toelatingsplicht (het uitleenverbod). Als de onderneming aan alle voorwaarden voldoet dan verleent de Minister de ontheffing. De ontheffing wordt afgegeven voor onbepaalde tijd. Een van de toelatingsplicht ontheven onderneming heeft geen toelating nodig voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Aan inleners is het toegestaan om van deze uitlener arbeidskrachten in te lenen. Hiertoe worden de uitleners met een ontheffing opgenomen in het openbaar register.

Voorwaarden ontheffing

De Minister verleent een ontheffing als een onderneming aan de volgende voorwaarden voldoet:

1. de uitlener heeft over een periode van ten minste 12 maanden loon uitbetaald;
2. de som van de vergoedingen voor arbeidskrachten die ter beschikking zijn gesteld, bedraagt minder dan tien procent van de loonsom en;
3. de som van vergoedingen voor terbeschikkinggestelde arbeidskrachten bedraagt niet meer dan 2,5 miljoen euro.

De voorwaarde dat de uitlener onderneming over een periode van ten minste twaalf maanden loon moet hebben uitbetaald, voorkomt dat uitleners die niet of slechts gedeeltelijk actief zijn, zoals startende ondernemingen, kunnen worden uitgezonderd van de toelatingsplicht. Met name bij startende uitleners is de kans op vluchtig ondernemerschap en daarmee op niet naleving van arbeidswetten en sociale en fiscale wetgeving het grootst. Deze ondernemingen dienen aan de start van hun onderneming dan ook een (voorlopige) toelating aan te vragen. Daarnaast wordt beoogd misbruik of oneigenlijk gebruik van de ontheffingsmogelijkheid te voorkomen. Met het starten van een nieuwe onderneming kan immers worden bereikt dat de som van vergoedingen voor arbeidskrachten die ter beschikking zijn gesteld minder dan 10% van de loonsom blijft.

Aan de voorwaarde dat de som van vergoedingen voor terbeschikkinggestelde arbeidskrachten minder bedraagt dan tien procent van de loonsom, ligt de gedachte ten grondslag dat in dergelijke gevallen de mate van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten in verhouding tot de totale bedrijfsactiviteit van de onderneming zodanig gering is dat de gevolgen van een toelatingsplicht niet proportioneel zijn in relatie tot de doelstelling van dit wetsvoorstel. Hieruit vloeit tevens voort dat een onderneming die in het kader van de uitoefening van het beroep of bedrijf arbeidskrachten ter beschikking stelt, reeds gelet op de aard van de bedrijfsactiviteiten niet in aanmerking komt voor een ontheffing. Het betreft een rechtspersoon of onderneming die arbeidskrachten ter beschikking stelt op basis van een uitzendovereenkomst als bedoeld in artikel 7:690 van het BW. Dit is geregeld in het vijfde lid van het voorgestelde artikel 12e.

Aan de voorwaarde voor de som van vergoedingen voor terbeschikkinggestelde arbeidskrachten niet meer bedraagt dan 2,5 miljoen euro ligt de gedachte ten grondslag dat een grote onderneming in verhouding tot kleinere ondernemingen veel arbeidskrachten in dienst kan hebben. Door voor de ontheffing enkel de voorwaarde te stellen dat minder dan tien procent van de loonsom ter beschikking mag worden gesteld, zou een grote onderneming veel arbeidskrachten ter beschikking kunnen stellen terwijl er een ontheffing is verleend. Dit staat haaks op de wens van het kabinet om enkel een ontheffing te verlenen aan uitleners die zeer beperkt arbeidskrachten ter beschikking stellen. Het bedrag van 2,5 miljoen euro is gebaseerd op vijftig keer de gemiddelde loonsom van een voltijdwerknemer vermenigvuldigd met het aantal personen werkzaam bij een kleine onderneming.⁷⁴ Dit bedrag zal jaarlijks worden geïndexeerd op basis van de stijging van de inflatie.

⁷⁴ zie: StatLine – Beloning en arbeidsvolume van werknemers; kwartalen, nationale rekeningen (cbs.nl) en https://single-market-economy.ec.europa.eu/smes/sme-definition_en. Dit bedrag zal jaarlijks worden geïndexeerd.

Voor de ontheffingsregeling worden bij of krachtens AMvB nadere regels gesteld, onder meer voor de berekeningswijze van het percentage van de som van de vergoedingen voor arbeidskrachten die ter beschikking zijn gesteld en de indexering van het maximumbedrag van de som van vergoedingen voor terbeschikkinggestelde arbeidskrachten.

Wanneer de aanvrager niet voldoet aan bovengenoemde voorwaarden weigert de Minister de ontheffing. Daarnaast kan de Minister de verlening van een ontheffing weigeren indien hier op grond van artikel 3 Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) aanleiding toe is. De werkwijze bij de Wet Bibob wordt in paragraaf 4.3.6 nader toegelicht.

Voorschriften en verklaring

Bij de aanvraag voor ontheffing onderbouwt de aanvrager op basis van gegevens dat aan de voorwaarden voor de ontheffing is voldaan. Ook periodiek dient de uitlener te onderbouwen dat gedurende de ontheffing nog steeds aan de voorwaarden wordt voldaan. De gegevens die hierbij moeten worden verstrekt, en op welk moment dat moet gebeuren, worden nader geregeld bij of krachtens AMvB. Voorts worden regels gesteld over de vergoeding die de aanvrager is verschuldigd ter dekking van de kosten van de behandeling van een aanvraag tot ontheffing. Het voornemen is om te bepalen dat periodiek (ten minste jaarlijks) een actuele weergave moet worden verstrekt van de gegevens om de ontheffing te behouden. Ook dient periodiek een nieuwe verklaring te worden overlegd van de getrouwheid van de gegevens. Op basis van deze geactualiseerde gegevens kan de Minister beoordelen of de uitlener nog steeds voldoet aan de voorwaarden voor de ontheffing. Aan een ontheffing kunnen in individuele gevallen ook andere voorschriften worden verbonden. Gedacht kan worden aan aanvullende administratieve eisen om vast te kunnen stellen dat aan de voorwaarden voor ontheffing wordt voldaan.

De gegevens die worden verstrekt worden voorzien van een verklaring over de getrouwheid van de gegevens. Deze verklaring is bedoeld om inzicht te krijgen in de mate van zekerheid van de gegevens die door de uitlener zijn aangeleverd. In lagere regelgeving zal worden vastgesteld door welke deskundige de verklaring wordt verstrekt. De regering overweegt verschillende opties ten aanzien van het kiezen van een deskundige. Er wordt onderzocht of een verklaring van een accountant zoals het deskundigenonderzoek dat gedaan wordt bij een jaarrekening⁷⁵ of een verklaring van aangewezen inspectie-instellingen passend zou kunnen zijn. Bij of krachtens AMvB worden nadere regels gesteld over de inhoud van de verklaring. Als er aanwijzingen zijn dat een uitlener niet of niet meer aan de voorwaarden en verplichtingen van een ontheffing voldoet, kan de Minister de uitlener verplichten een nieuwe, geactualiseerde verklaring te overleggen.

Overige verplichtingen uitleners

Een uitlener die een ontheffing heeft dient zich wel te houden aan de administratie- en meldplicht. Deze verplichtingen vergroten het zicht op terbeschikkingstelling van arbeid voor alle betrokken partijen en zijn noodzakelijk voor de effectiviteit van het stelsel en om ontwijking van de toelatingsplicht te voorkomen. Gelet hierop gelden deze verplichtingen voor zowel een uitlener met een (voorlopige) toelating als een uitlener met een ontheffing.

⁷⁵ Zie artikel 2:393, eerste lid, van het BW.

De uitlener met een ontheffing dient eveneens te voldoen aan de eisen met betrekking tot huisvesting en het doorsturen van arbeidsvoorwaarden. Deze zijn nader toegelicht in paragraaf 4.5.

Buitenlandse ondernemingen

De Minister kan ook aan in het buitenland gevestigde ondernemingen ontheffing verlenen. De ontheffingsmogelijkheid op de toelatingsplicht is zo vormgegeven dat alle uitleners, dus ook die in het buitenland zijn gevestigd, zich erop kunnen beroepen. Zo wordt een in het buitenland gevestigde uitlener in staat geacht om te onderbouwen dat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten slechts een gering onderdeel vormt van de totale bedrijfsactiviteit. Bij de toepassing van deze ontheffingsmogelijkheid zal de Minister uiteraard rekening dienen te houden met de wijze waarop een in het buitenland gevestigde onderneming een beroep op deze uitzonderingsgrond kan onderbouwen.

Voor de voorwaarden ten aanzien van de loonsom zal bij een buitenlandse onderneming naar verwachting gekeken worden naar de gehele onderneming. De berekeningswijze van het loonsomcriterium voor ondernemingen die in het buitenland zijn gevestigd, wordt bij of krachtens AMvB nader uitgewerkt.

Hoofdstuk 4 Verplichtingen voor uitleners

Dit hoofdstuk beschrijft de toelatingsplicht en de voorwaarden en verplichtingen waaraan uitleners moeten voldoen om toelating te verkrijgen en te behouden. Naleving van het normenkader, dat bij of krachtens AMvB wordt vastgesteld, is hiervan een onderdeel. Dit wetsvoorstel bepaalt over welke onderwerpen in het normenkader in ieder geval eisen worden opgenomen. In paragraaf 4.3 wordt het toelatingsproces uiteengezet. Hierin wordt toegelicht hoe toelating kan worden verkregen en op welke gronden toelating moet worden, respectievelijk kan worden geweigerd, geschorst of ingetrokken. De rechtsbescherming van uitleners in het kader van het toelatingsstelsel staat beschreven in paragraaf 4.4.

Dit wetsvoorstel regelt – naast de toelatingsplicht – enkele aanvullende verplichtingen voor uitleners. Deze verplichtingen zijn in paragraaf 4.5 toegelicht. Voor startende uitleners en voor uitleners die in het buitenland zijn gevestigd, gelden enkele bijzonderheden. Deze zijn toegelicht in paragraaf 4.6.

4.1 Toelatingsplicht

Voor alle uitleners die onder de reikwijdte van het toelatingsstelsel vallen, wordt het verboden om zonder toelating arbeidskrachten ter beschikking te stellen. Uitleners kunnen de Minister van SZW om toelating verzoeken. Een uitlener moet de toelating tijdig aanvragen en vernieuwen. Om de toelating te behouden moet hij (blijven) voldoen aan de daaraan gestelde voorwaarden en verplichtingen, waaronder het normenkader.

Met dit wetsvoorstel komt de registratieplicht voor uitleners in de huidige vorm (artikel 7a van de Waadi) te vervallen. Inschrijving in het Handelsregister is wel een voorwaarde voor verlening van toelating en een verplichting om de toelating te kunnen behouden. Na de invoering van de toelatingsplicht heeft de bestaande registratieplicht geen meerwaarde meer. Alle op dit moment registratieplichtige ondernemingen moeten dan immers toegelaten zijn. Toegelaten uitleners worden geregistreerd in het openbare register van de uitvoeringsinstantie.

4.2 Toelatingsvoorwaarden en -verplichtingen

Om voor toelating in aanmerking te komen dient de uitlener – naast inschrijving in het Handelsregister – aan onderstaande voorwaarden te voldoen. Na het verkrijgen van de toelating dient de uitlener zich te houden aan enkele verplichtingen. Het niet nakomen van deze verplichtingen kan leiden tot het verlies (schorsing of intrekking) van de toelating. De gronden voor schorsing en intrekking zijn toegelicht in paragraaf 4.3.4.

4.2.1 Verklaring omtrent het gedrag

Het overleggen van een VOG voor rechtspersonen is een voorwaarde voor het verkrijgen en behouden van toelating, respectievelijk voorlopige toelating. Dit vereiste, dat is aanbevolen door het Aanjaagteam, voorkomt dat ondernemingen die relevante strafbare feiten op hun naam hebben staan, of waarvan een of meer bestuurders dat hebben, arbeidskrachten ter beschikking kunnen blijven stellen. De VOG voor rechtspersonen mag ten tijde van overlegging niet ouder zijn dan drie maanden. Bij een wisseling van personen op sleutelposities bij de uitlener, zoals bestuurders, vennoten, maten of beheerders, moet de onderneming opnieuw een VOG overleggen.

Het periodiek overleggen van een VOG voor rechtspersonen gaat structurele malafiditeit in de sector tegen. Bij iedere aanvraag tot het verlenen van toelating of bij een wisseling van bestuur wordt immers gecontroleerd of de onderneming aan de voorwaarden voor afgifte van de VOG voldoet. Voordat de VOG wordt verstrekt worden justitiële of strafvorderlijke gegevens geraadpleegd die relevant kunnen zijn voor beoordeling van de professionele betrouwbaarheid van de betreffende uitlener.

De voorwaarde om een VOG voor rechtspersonen te overleggen geldt niet voor ondernemingen die buiten Nederland zijn gevestigd. Dergelijke ondernemingen kunnen geen VOG voor rechtspersonen aanvragen. Een buitenlandse rechtspersoon met een of meer Nederlandse bestuurders dient wel voor de betreffende bestuurder(s) een VOG voor natuurlijke personen te overleggen. In dat geval worden deze bestuurders gescreend, maar niet de buitenlandse rechtspersoon.

De regering heeft overwogen om buitenlandse rechtspersonen een verklaring te laten overleggen die naar aard en strekking overeenkomt met een VOG en die door een daartoe bevoegde instantie van het land van vestiging is afgegeven. Voor de beoordeling van een dergelijke verklaring is echter kennis nodig van het strafrechtelijke systeem van andere landen. Onduidelijk is welke landen een vergelijkbare verklaring kunnen overleggen en wat daarvan de status is. Deze kennis is dusdanig specifiek, dat het niet proportioneel wordt geacht om deze eis in het toelatingsstelsel in te voegen. Het onderscheid dat hierdoor tussen Nederlandse en buitenlandse uitleners ontstaat acht de regering onvermijdelijk. Het VOG-vereiste is een onmisbaar element voor de toelating van Nederlandse uitleners.

Voor een nadere toelichting van het vereiste om een VOG te overleggen, wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van de toelichting.

4.2.2 Financiële zekerheidsstelling

Een uitlener die in aanmerking wil komen voor toelating dient financiële zekerheid te stellen voor het nakomen van zijn verplichtingen jegens door hem ter beschikking gestelde arbeidskrachten en jegens de Staat. De

Tweede Kamer⁷⁶ en het Aanjaagteam hebben verzocht om in dit kader een waarborgsom te eisen. Dit wetsvoorstel bevat een algemene verplichting om financiële zekerheid te stellen. Bij AMvB worden nadere regels gesteld over de vorm waarin de financiële zekerheid kan worden gesteld. Uitgangspunt zal in ieder geval zijn dat de vormvoorschriften het voor uitleners niet onmogelijk of zeer moeilijk maken om aan het vereiste te voldoen.

De financiële zekerheidsstelling voorkomt dat uitleners hun arbeidskrachten of de Staat geheel of gedeeltelijk laten opdraaien voor de gevolgen van «vluchtig ondernemerschap». Hieronder wordt de situatie verstaan waarin een malafide uitlener lonen, premies, belastingen en boetes onbetaald laat en zich zodoende verrijkt ten koste van zijn arbeidskrachten en/of de Staat. De uitlener heft zijn onderneming op of laat deze failliet verklaren zodra deze partijen tot invordering overgaan of zodra een toezichthoudende instantie zich meldt. De financiële zekerheidsstelling vermindert het profijt van vluchtig ondernemerschap en heeft zodoende een preventieve werking. De uitlener verbeurt immers het bedrag waarvoor hij zekerheid heeft gesteld. Een uitlener die – na opheffing of faillissement van zijn onderneming – een nieuwe rechtspersoon opricht voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, moet hiervoor opnieuw toelating aanvragen en financiële zekerheid stellen.

Hoogte bedrag financiële zekerheid

De regering stelt voor aan te sluiten bij het in de motie Bruins genoemde bedrag van € 100.000. Voor startende uitleners geldt bij de aanvraag van voorlopige toelating een verlaagd bedrag, te weten € 50.000. Een voorlopige toelating geldt in beginsel voor een periode van zes maanden; deze periode kan eenmalig met zes maanden worden verlengd. Hierna moet de starter – om arbeidskrachten ter beschikking te blijven stellen – over een «reguliere» toelating beschikken. Bij de aanvraag voor toelating moet de uitlener voor € 100.000 financiële zekerheid stellen.

Bij het vaststellen van de hoogte heeft de regering een afweging gemaakt tussen het algemeen belang bij het effectief tegengaan van vluchtig ondernemerschap en de last die dit vereiste vormt voor startende en gevestigde ondernemers. Van de hoogte van het bedrag moet een wezenlijk preventief effect uitgaan. Andere onderdelen van het toelatingsstelsel zijn eveneens gericht op het terugdringen van vluchtig ondernemerschap, maar van de verplichting om financiële zekerheid te stellen verwacht de regering een groot preventief effect.

Bij een te laag bedrag kan het voor veel kwaadwillenden aantrekkelijk blijven om het verlies daarvan voor lief te nemen. Een te hoog bedrag kan de bedrijfsvoering van een onderneming belemmeren waardoor het perspectief voor (vooral) startende ondernemers te zeer wordt ingeperkt. De regering acht de voorgestelde € 100.000 voldoende substantieel om vluchtig ondernemerschap effectief tegen te gaan, maar niet zodanig hoog dat dit het ter beschikking stellen van arbeidskrachten onaantrekkelijk maakt. Voor startende ondernemers vormt het bedrag van € 50.000 een substantiële toegangsdrempel, maar ook voor hen blijft voldoende perspectief bestaan. Met de voorgestelde bedragen is een evenwicht is bereikt tussen de betrokken belangen. In dit verband verwijst de regering ook naar paragraaf 12.1.3.

⁷⁶ Motie Bruins, *Kamerstukken II* 2019/20, 35 359, nr. 20

Bovengenoemde bedragen gelden tot en met het eerste jaar na invoering van de toelatingsplicht en worden vervolgens geïndexeerd. De indexatiemaatstaf zal bij AMvB worden bepaald.

Duur verplichting

De verplichting om financiële zekerheid te stellen geldt gedurende de gehele looptijd van de toelating. Naarmate een onderneming gedurende langere tijd arbeidskrachten op bonafide wijze ter beschikking stelt, wordt het risico op vluchtig ondernemerschap geringer. De verplichting om financiële zekerheid te stellen kan in dat geval na verloop van tijd vervallen. De voorwaarden voor het vervallen van deze verplichting zullen bij of krachtens AMvB worden bepaald. Het uitgangspunt daarbij is dat een langer bestaande, bonafide uitlener niet langer financiële zekerheid hoeft te stellen. De regering is voornemens om te regelen dat deze verplichting – indien de uitlener aan de te stellen voorwaarden voldoet – vervalt na het verstrijken van de looptijd van de eerste toelating.

Overgangsrecht

Het uitgangspunt dat het risico op vluchtig ondernemerschap geringer wordt naarmate een onderneming gedurende langere tijd op bonafide wijze arbeidskrachten ter beschikking heeft gesteld, geldt niet alleen na invoering van het toelatingsstelsel. Op dit moment is er echter geen verplicht normenkader op basis waarvan uitleners periodiek worden getoetst op het naleven van arbeidswetten, fiscale en sociale zekerheidswetten. Wel kan worden vastgesteld hoe lang een onderneming ten tijde van de invoering arbeidskrachten uitleent en of er in die periode aanwijzingen zijn geweest voor vluchtig ondernemerschap. Als een onderneming al geruime tijd actief is en die aanwijzingen ontbreken, acht de regering het niet doelmatig om hen financiële zekerheid te laten stellen. Dit wetsvoorstel bevat daarom overgangsrecht voor uitleners die bij de invoering van het toelatingsstelsel al geruime tijd actief zijn en aan de volgende voorwaarden voldoen. Deze uitleners hoeven bij de aanvraag voor toelating geen financiële zekerheid te stellen.

1. De uitlener was in de vier jaar vóór de invoeringsdatum onafgebroken ingeschreven in het Handelsregister, met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten als bedrijfsactiviteit.
2. De uitlener heeft in die vier jaar aantoonbaar arbeidskrachten ter beschikking gesteld.
3. De uitlener overlegt bij de aanvraag van het certificaat een verklaring van de Belastingdienst dat de aanvrager op het moment van afgifte van deze verklaring de verschuldigde belastingen en premies heeft voldaan (de zogeheten schone verklaring), als bedoeld in artikel 34, zevende lid van de Leidraad invordering 2008. Deze verklaring mag bij de aanvraag niet ouder zijn dan drie maanden.

De voorwaarden voor het overgangsrecht zijn nader toegelicht in het artikelsgewijze deel van deze toelichting, bij het nieuwe artikel 23c van de Waadi.

Bestemming bedragen waarvoor de toegelaten uitlener financiële zekerheid stelt

Hierboven is al toegelicht dat de financiële zekerheidsstelling primair strekt tot het voorkomen van vluchtig ondernemerschap. De regering verwacht niet dat vluchtig ondernemerschap met dit wetsvoorstel geheel zal worden uitgebannen. Ook na invoering van het toelatingsstelsel zullen niet alle uitleners bij het staken van hun activiteiten de verplichtingen aan hun arbeidskrachten en aan de Staat zijn nagekomen. In dergelijke gevallen kan het bedrag waarvoor de uitlener zekerheid heeft gesteld,

worden gebruikt om benadeelde arbeidskrachten of de Staat tegemoet te komen. In lagere regelgeving zal worden uitgewerkt in welke gevallen en onder welke voorwaarden deze begunstigten verhaal op de financiële zekerheid kunnen nemen.

4.2.3 Normenkader

Om toelating te verkrijgen en te behouden, moeten uitleners ook voldoen aan de eisen in een normenkader dat bij of krachtens AMvB wordt vastgesteld. Dit wetsvoorstel legt vast aan welke eisen het normenkader moet voldoen en welke elementen hier in ieder geval onderdeel van moeten zijn. Het startpunt bij het opstellen van de regels omtrent het normenkader vormen de elementen die momenteel zijn opgenomen in de NEN-4400 norm, waarop het SNA-certificaat is gebaseerd, en de aanvullende eisen die zijn aanbevolen door het Aanjaagteam. De eisen in het normenkader worden grotendeels gebaseerd op bestaande wettelijke en arbeidsvoorwaardelijke verplichtingen. De in dit wetsvoorstel voorgestelde huisvestingseis, dient eveneens onderdeel te zijn van het normenkader. De uitlener die aan de eisen in het normenkader voldoet, onderbouwt daarmee dat hij deze verplichtingen naleeft. Bij het opstellen van de bepalingen waaraan het normenkader zal moeten voldoen heeft de regering, in samenspraak met sociale partners, het belang van elk individueel element afgewogen tegen het belang om de totale lasten en kosten van het stelsel beheersbaar te houden. De overweging om een element op te nemen is hieronder toegelicht.

Element	Beschrijving	Noodzaak
Identificatie van de onderneming	De uitlener moet aantonen dat zij een rechtspersoon of onderneming is die is ingeschreven in het Handelsregister. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van authentieke gegevens uit het Handelsregister.	Dit element draagt bij aan het identificeren van de onderneming en bestuurders en maakt het mogelijk om te controleren of de doelomschrijving zoals bekend bij de KvK in overeenstemming is met de in de praktijk uitgevoerde activiteiten.
Naleving WagwEU-meldplicht	Buitenlandse uitleners moeten werkzaamheden die hun gedetacheerde werknemers in Nederland verrichten melden via het online meldloket voor gedetacheerde werknemers (postedworkers.nl) vóór aanvang van de betreffende werkzaamheden.	Dit element zorgt voor extra waarborgen dat buitenlandse uitleners zich houden aan hun wettelijke plicht (volgens artikel 8 van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie; WagwEU) om een melding te doen over de werkzaamheden die hun gedetacheerde werknemers in Nederland gaan verrichten.
Loonheffingen en omzetbelasting	De uitlener zorgt ervoor dat de inhouding en afdracht van de loonheffingen (loonbelasting, premie volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen, en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw) en de omzetbelasting plaatsvinden conform de geldende regels voor de belastingplicht, de grondslag en het tarief. Dit geldt ook voor de administratieve en financiële verplichtingen die hiermee samenhangen zoals de bewaarplicht, de aangifte en de betaling. Deze elementen zijn onderdeel van de NEN-4400 norm.	Deze elementen beheersen – samen met de verplichte financiële zekerheidsstelling en de maatregelen die gebruik van de g-rekening stimuleren – het risico dat uitleners de staatskas benadelen. Ook inleners hebben belang bij waarborgen in het toelatingsstelsel, omdat voor de betreffende fiscale verplichtingen de fiscale inlenersaansprakelijkheid (artikel 34 van de Invorderingswet 1990) geldt.

Element	Beschrijving	Noodzaak
Wettelijk minimumloon en minimumvakantiebijslag	De uitlener moet aantonen dat hij zijn arbeidskrachten beloont conform de Wml. Dat betekent onder andere dat de beloning ten minste het minimumloon plus vakantiebijslag bedraagt, dat het minimumloon giraal betaald wordt, en dat er geen verboden verrekeningen met het minimumloon plaatsvinden. Deze elementen zijn reeds onderdeel van NEN 4400.	Zaken als huisvesting bij arbeidsmigranten worden vaak door of via de uitlener aangeboden en ingehouden op het loon. Voor met name arbeidsmigranten die rond het minimumloon beloond worden kan dit betekenen dat zij (netto) onder het minimumloon worden betaald. Aangezien de Wml bedoeld is om arbeidskrachten van een beloning te verzekeren die een sociaal aanvaardbare, minimale tegenprestatie vormt voor de verrichte arbeid, is het van belang om in het kader van de toelatingsplicht toe te zien op de naleving van de relevante eisen uit die wet.
Juiste arbeidsvoorwaarden op grond van het loonverhoudingsvoorschrift	De uitlener moet aantonen dat hij de arbeidskracht de arbeidsvoorwaarden biedt waar deze recht op heeft op grond van het loonverhoudingsvoorschrift (artikel 8 of 8a van de Waadi). Dat betekent dat de arbeidskracht ten minste dezelfde arbeidsvoorwaarden krijgt als die welke gelden voor werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de inlener. De precieze invulling van het loonverhoudingsvoorschrift is afhankelijk van de specifieke situatie van de arbeidskracht, waaronder de cao en de vraag of sprake is van payrolling.	Waar in niet-driehoeksrelaties alleen de arbeidskracht en de werkgever betrokken zijn bij de arbeidsvoorwaarden, is bij terbeschikkingstelling van arbeidskrachten een derde partij betrokken: de inlener. De uitlener is formeel verantwoordelijk voor de arbeidsvoorwaarden, maar deze is daarvoor afhankelijk van de inlener, die op grond van artikel 12a van de Waadi de uitlener moet informeren over de juiste arbeidsvoorwaarden. Dat levert extra risico's op voor de juistheid van de beloning. Dat risico wordt versterkt door de relatief zwakke positie van veel ter beschikking gestelde arbeidskrachten, waaronder arbeidsmigranten. Daarom is beheersing van dit risico via het normenkader gewenst. In bepaalde gevallen kan controle bij de inlener plaatsvinden ten behoeve van de controle op de naleving van dit element van het normenkader.
Administreren van identiteitsdocumenten en controle op het gerechtigd zijn tot het verrichten van arbeid in Nederland	De uitlener moet aantonen dat hij aan de administratieve verplichtingen op grond van de Wav voldoet en dat zijn arbeidskrachten op grond van deze wet in Nederland mogen werken. Ook moet hij aantonen dat hij bij niet-EU-/EER-/Zwitserse onderdanen een kopie van het identiteitsdocument heeft opgenomen in zijn administratie. Deze elementen zijn reeds onderdeel van NEN-4400.	Omdat ter beschikking gestelde arbeidskrachten vaak niet de Nederlandse nationaliteit hebben, zijn extra waarborgen gewenst met betrekking tot de hiernaast vermelde verplichtingen. Bovendien zijn inleners in overtreding als ingeleende arbeidskrachten niet gerechtigd zijn tot werken in Nederland, waardoor ook inleners belang hebben bij naleving van de Wav door de uitlener.

Element	Beschrijving	Noodzaak
Schriftelijk of elektronisch verstrekken van informatie over de arbeidsovereenkomst	De uitlener moet aantonen dat hij de informatie, bedoeld in artikel 7:655 van het BW, schriftelijk of elektronisch aan de arbeidskracht heeft verstrekt. In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat ook, indien sprake is van terbeschikkingstelling krachtens een andere arbeidsverhouding dan een arbeidsovereenkomst, de uitlener hiervoor genoemde informatie dient te verstrekken en dient aan te tonen dat hij aan deze verplichting voldoet.	Een arbeidskracht die de genoemde informatie niet schriftelijk of elektronisch tot zijn beschikking heeft, kan zijn rechten veel moeilijker effectueren. Daarom is het wenselijk te regelen dat de uitlener aantoont dat hij aan deze informatieplicht voldoet.

De regering merkt hierbij op dat het normenkader geen statische set van eisen is. Het normenkader kan naar aanleiding van nieuwe inzichten en ideeën worden bijgesteld. Een voorbeeld van een eis is de controle op pensioenaansluiting. De uitlener die onder de werkingssfeer van een verplicht gesteld pensioenfonds valt, is verplicht om zijn arbeidskrachten daar aan te melden en pensioenpremies af te dragen. Dat geldt eveneens als de werkgever verplicht (zoals bij payrollwerknemers) of vrijwillig een pensioenregeling toepast. In het inspectieschema kan worden uitgewerkt hoe op de aansluiting bij de pensioenuitvoerder wordt gecontroleerd. Pensioen is een belangrijke arbeidsvoorwaarde voor werknemers. Een dergelijke eis zou ertoe strekken dat de werknemer het pensioen krijgt waar hij of zij recht op heeft. De norm kan daarmee tevens concurrentie op arbeidsvoorwaarden voorkomen. De vormgeving van de norm dient te voorkomen dat bij de controle voor het certificaat uitgebreide werkingsfeeronderzoeken moeten worden uitgevoerd.

De controles of een uitlener aan het normenkader voldoet, zullen worden uitgevoerd door private inspectie-instellingen. Voor de wijze waarop zij deze controles moeten uitvoeren, waaronder de frequentie van de controles, zal bij ministeriële regeling een inspectieschema worden vastgesteld. Met het inspectieschema worden technische eisen gesteld aan de uitvoering van de controles bij de uitvoerder. Inspectie-instellingen zijn verplicht de controles in overeenstemming met het inspectieschema uit te voeren. Het niet naleven van het inspectieschema kan leiden tot een schorsing of intrekking van de aanwijzing van een inspectie-instelling. Zie in dit verband ook paragraaf 6.1.3 van deze toelichting.

4.3 Toelatingsprocedure

4.3.1 Indiening en behandeling aanvraag om toelating

De Minister beslist over de aanvraag van een uitlener over diens toelating of voorlopige toelating. Voorlopige toelating kan uitsluitend door een startende uitlener worden aangevraagd. De vereisten voor een voorlopige toelating zijn toegelicht in paragraaf 4.6.

De uitlener die voor toelating in aanmerking wil komen, moet zich aanmelden bij de toelatende instantie. Deze instantie zal hiervoor op de website een elektronisch formulier beschikbaar stellen. Kort samengevat moet de uitlener bij de aanvraag aan deze voorwaarden voldoen:

- de uitlener moet zijn ingeschreven in het Handelsregister;
- de uitlener moet een VOG voor rechtspersonen overleggen die voldoet aan de daaraan te stellen eisen;
- de uitlener moet financiële zekerheid stellen voor een bedrag van € 100.000;

- namens de uitlener moet een rapport naleving normenkader worden overlegd;
- de uitlener leeft het normenkader na.

Als de aanvraag volledig is neemt de Minister binnen een redelijke termijn en in beginsel binnen acht weken een besluit over aanvraag (artikel 4:13 van de Awb). Als de uitlener aan bovengenoemde voorwaarden voldoet en er geen gronden zijn om de toelating te weigeren (zie paragraaf 4.3.2) zal de Minister de uitlener toelating verlenen.

De toelating is geldig voor de duur van vier jaar. De voorgestelde duur berust op een afweging tussen de noodzaak van een periodieke beoordeling en de wens om de administratieve lasten voor uitleners te beperken. Een kortere duur dan vier jaar zou die lasten verhogen, zonder veel bij te dragen aan de naleving van de eisen die aan uitleners worden gesteld. Een toelating voor onbepaalde tijd acht de regering onwenselijk. De aard en het gedrag van een toegelaten uitlener kunnen na verloop van tijd veranderen. Een periodieke beoordeling of een toegelaten uitlener aan alle eisen blijft voldoen is daarom noodzakelijk. Bij een nieuwe aanvraag kunnen elementen aan de orde komen die niet standaard bij de periodieke controles door de inspectie-instellingen aan de orde komen, bijvoorbeeld bij het overleggen van een VOG voor rechtspersonen (zie paragraaf 4.2.1) of middels een integriteitsbeoordeling op grond van de Wet Bibob (zie paragraaf 4.3.6.)

De Minister kan de geldigheidsduur van de toelating ambtshalve eenmalig verlengen, met ten hoogste zes maanden. Deze mogelijkheid voorkomt dat een uitlener niet langer over toelating beschikt als gevolg van omstandigheden die hem niet kunnen worden verweten. De gronden voor een ambtshalve verlenging worden in de lagere regelgeving nader uitgewerkt.

4.3.2 Besluitvorming toelating

Besluiten over toelating zijn voor alle betrokkenen verstrekking. Dit geldt met name voor een weigering, schorsing of intrekking van een toelating. Immers, na een dergelijk besluit mag een uitlener niet langer arbeidskrachten ter beschikking stellen. Dit heeft verstrekking gevolgen voor een uitlener, de betrokken arbeidskrachten en inleners. Met het oog op de rechtszekerheid worden de gronden voor weigering, schorsing en intrekking op het niveau van de wet vastgesteld.

Met dit wetsvoorstel is niet beoogd om iedere misstap te bestraffen door het ter beschikking stellen van arbeidskrachten niet langer mogelijk te maken. Bij de besluitvorming over toelating neemt de Minister de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht. Een zorgvuldig besluitvormingsproces brengt met zich mee dat een uitlener in de gelegenheid wordt gesteld om een fout bij het naleven van het normenkader te herstellen. Zo zal het niet overleggen van een VOG uiteraard niet onmiddellijk leiden tot een weigering of schorsing van een toelating. Indien de uitlener vanwege omstandigheden die hem niet kunnen worden verweten niet tijdig een VOG kan overleggen, wordt hem een redelijke termijn gegund om dit zo snel mogelijk alsnog te doen. Dit kan ook het geval zijn wanneer de uitlener abusievelijk is vergeten om bij een bestuurswissel tijdig een nieuwe VOG te overleggen. Een besluit tot weigering, schorsing of intrekking wordt niet genomen alvorens de uitlener de mogelijkheid heeft gehad zijn zienswijze te geven.

Naast een zorgvuldig besluitvormingsproces, wordt de Minister geacht alle betrokken belangen af te wegen. Als de Minister een bevoegdheid heeft om een besluit te nadele van de uitlener te nemen, houdt de

Minister rekening met alle omstandigheden van het geval, zoals de ernst van de overtreding, de handelwijze van de uitlener, het risico op herhaalde overtredingen en de belangen van de uitlener, waaronder ook de gevolgen van een weigering voor die uitlener in relatie tot doel dat met een weigering van de toelating is gediend. De nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen (artikel 3:4, tweede lid, van de Awb). Met het oog op de rechtszekerheid is het opstellen van beleidsregels over de toepassing van deze bevoegdheid (en de toepassing van andere facultatieve weigeringsgronden) aangewezen. Ook handelt de Minister overeenkomstig het motiveringsbeginsel. Zo dient de Minister zowel bij een facultatieve als dwingende gronden deugdelijk te onderbouwen dat een grond voor weigering, schorsing of intrekking kan of moet worden tegengeworpen.

Hieronder worden de verschillende gronden voor weigering, schorsing en intrekking toegelicht. Het wetsvoorstel onderscheidt dwingende gronden, in welke gevallen de Minister verplicht is om de toelating te weigeren, te schorsen of in te trekken en facultatieve gronden, in welke gevallen de Minister daartoe bevoegd is, maar niet verplicht.

4.3.3 Gronden voor weigering toelating

De Minister weigert toelating als de aanvrager niet voldoet aan de hierboven genoemde voorwaarden, bijvoorbeeld als de uitlener bij de aanvraag geen VOG overlegt. Mede gelet op hetgeen hiervoor is toegelicht, zal het niet overleggen van een VOG bij de aanvraag uiteraard niet onmiddellijk leiden tot een weigering van een toelating. Indien de uitlener vanwege omstandigheden die hem niet kunnen worden verweten niet tijdig een VOG kan overleggen, wordt hem een redelijke termijn gegend om dit zo snel mogelijk alsnog te doen.

Toelating wordt eveneens geweigerd indien de uitlener het normenkader niet naleeft. Bij of krachtens AMvB wordt nader bepaald wanneer de uitlener niet voldoet aan het normenkader. Daarvoor dient sprake te zijn van een ernstige overtreding van een eis van het normenkader dan wel van minder ernstige overtredingen die niet (tijdig) worden hersteld. Gedacht wordt aan een beoordelingssystematiek die vergelijkbaar is met SNA-certificering (met *major* en *minor* overtredingen). De vaststelling dat de aanvrager het normenkader overtreedt kan worden gebaseerd op een inspectierapport of – bijvoorbeeld – aan de hand van informatie van de Arbeidsinspectie over het niet naleven van de Wml. Ook hierbij geldt dat het wetsvoorstel er niet toe strekt om bij iedere overtreding de toelating onmiddellijk te weigeren. Als de uitlener bijvoorbeeld enkele paspoorten van zijn arbeidskrachten vergeet te scannen wordt hij in de gelegenheid gesteld om tekortkomingen te herstellen voordat de Minister overgaat tot weigering van een toelating.

De Minister is bevoegd om toelating te weigeren in het geval de uitlener twaalf maanden onmiddellijk voorafgaand aan de datum van de aanvraag, zonder toelating arbeidskrachten ter beschikking heeft gesteld. Ook als een uitlener bij een terbeschikkingstelling zijn meld- of administratieplicht niet is nagekomen, is de Minister bevoegd om toelating te weigeren. De Minister is eveneens bevoegd om de toelating te weigeren als de aanvrager eerder was toegelaten, maar die toelating in de twaalf maanden onmiddellijk voorafgaand aan de aanvraag is ingetrokken en er gerede aanwijzingen zijn dat er opnieuw een intrekkingsgrond aan de orde is. Deze bevoegdheid is onder andere nodig om te kunnen voorkomen dat kwaadwillende uitleners, die bewust zonder toelating aan terbeschikkingstelling doen en daarbij het risico op sancties van de Arbeidsinspectie incalculeren, na zo'n sanctie hun werkzaamheden binnen het toelatingsstelsel kunnen voortzetten. Alvorens gebruik te maken van

de weigeringsbevoegdheid, dient de Minister te beoordelen of een weigering – met inachtneming van alle betrokken belangen – gerechtvaardigd is.

Als de aanvrager weigert mee te werken aan een op verzoek van de Minister op te stellen advies van een andere inspectie-instelling dan die het bij de aanvraag aangeleverde inspectierapport heeft opgesteld, is de Minister eveneens bevoegd om de aanvraag te weigeren. Een dergelijk advies kan worden gezien als een second opinion over de naleving van de eisen in het normenkader door de uitlener. Met het oog op de effectiviteit van het toelatingsstelsel is dan van belang dat een toelating kan worden geweigerd in het geval geen medewerking wordt verleend aan het opstellen van dit advies.

Tot slot kan de Minister – met toepassing van de Wet Bibob – toelating weigeren als sprake is van een ernstig gevaar dat deze zal worden misbruikt voor criminele doeleinden. In paragraaf 4.3.6 is uiteengezet in welke gevallen op grond van de Wet Bibob toelating kan worden geweigerd, geschorst of ingetrokken. Daarbij is ook de te volgen werkwijze toegelicht, alsmede waarom de regering de toepassing van de Wet Bibob in het toelatingsstelsel gerechtvaardigd acht. In verband met de complexiteit van de besluitvorming in geval van de toepassing van de Wet Bibob betreft deze grond een facultatieve grond voor weigering van de toelating.

Met de genoemde weigeringsgronden wordt beoogd te voorkomen dat een toelating wordt verleend aan uitleners die de doelstellingen van deze wet niet in acht (willen) nemen.

4.3.4 Schorsing en intrekking toelating

Schorsing is een tijdelijke maatregel. Tijdens een schorsing krijgt de uitlener de tijd om maatregelen te treffen teneinde de toelating te behouden. Intrekking van de toelating is een definitieve maatregel. Mede gelet hierop geldt dan ook als uitgangspunt dat een intrekking van een toelating in beginsel pas aan de orde is, wanneer onvoldoende herstel is aangetoond.

Schorsing

Een toelating wordt in ieder geval geschorst indien de uitlener niet langer voldoet aan de verplichtingen die aan de toelating zijn verbonden. Bijvoorbeeld in het geval de uitlener niet langer is ingeschreven in het Handelsregister. Daarnaast schorst de Minister de toelating indien de uitlener na een wisseling van personen op sleutelposities, zoals bestuurders, verzuimt om tijdig een nieuwe VOG te overleggen (zie ook paragraaf 4.3.2). Ook schorst de Minister de toelating in het geval niet wordt voldaan aan de verplichting om periodiek een rapport naleving normenkader te overleggen. Evenals bij een weigering wordt de uitlener – voordat tot schorsing wordt besloten – in de gelegenheid gesteld om alsnog aan deze verplichtingen te voldoen.

Een toegelaten uitlener is verplicht om het normenkader na te leven. In paragraaf 4.3.2 is toegelicht dat bij of krachtens AMvB nader bepaald in welke gevallen sprake is van een overtreding van het normenkader. Zoals hiervoor is toegelicht wordt met het toelatingsstelsel niet beoogd om bij elke fout of misstap een onderneming te verbieden om nog langer arbeidskrachten ter beschikking te stellen. Indien een inspectie-instelling dergelijke fouten of misstappen constateert, heeft de uitlener de gelegenheid om deze te corrigeren voordat het inspectierapport definitief wordt vastgesteld. Met name de naleving van het normenkader is bedoeld

om uitleners eerst in voldoende mate en op adequate wijze in de gelegenheid te stellen om fouten te herstellen.

De Minister is bevoegd om een toelating te schorsen als de uitlener niet heeft voldaan aan de bij de toelating gestelde voorschriften. Deze voorschriften betreffen geen algemene voorschriften, maar voorschriften die kunnen worden opgelegd bij het verlenen van een toelating aan een individuele uitlener. Gedacht kan worden aan voorschriften van administratieve aard ter onderbouwing van de naleving van het normenkader. Ten slotte kan de Minister een toelating schorsen in het geval uitlener weigert mee te werken aan een op verzoek van de Minister op te stellen advies van een inspectie-instelling. Verwezen wordt naar dezelfde facultatieve grond voor weigering van een toelating.

Intrekking

Zoals hiervoor is toegelicht, geldt als uitgangspunt dat een intrekking van een toelating eerst aan de orde is, wanneer onvoldoende herstel is aangetoond. De uitlener krijgt na de schorsing de mogelijkheid om de grond voor de schorsing te herstellen. Pas als een tekortkoming na de inwerkingtreding van het besluit tot schorsing niet tijdig is hersteld, wordt de toelating ingetrokken.

In bijzondere gevallen wordt het noodzakelijk geacht een toelating direct in te trekken, zonder voorafgaande schorsing. In dergelijke gevallen ligt herstel van de situatie niet in de rede. Zo wordt een toelating ingetrokken als de toegelaten uitlener bij de verlening van een toelating onjuiste inlichtingen heeft verstrekt en de toelating op grond van de juiste inlichtingen niet zou zijn hebben verleend of niet in stand zou zijn gelaten. Van belang is dat de uitlener met de onjuistheid van de inlichtingen bekend was of kon zijn. Ook wordt een verleende toelating direct ingetrokken als feiten of omstandigheden bekend worden, waarvan de Minister bij het verlenen van de toelating redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn en die – als dat wel het geval was geweest – tot een afwijzend besluit zouden hebben geleid. In die gevallen had de toelating niet verleend moeten worden en ligt niet schorsing, maar intrekking in de rede.

Ten slotte trekt de Minister een toelating eveneens direct in als de uitlener de eisen van het normenkader stelselmatig of in ernstige mate heeft overtreden. Deze weigeringsgrond kan niet worden gebruikt indien een ondernemingen onbedoeld een fout heeft gemaakt. Deze grond is bedoeld om een toelating te weigeren indien andere gronden voor weigering niet kunnen worden tegengeworpen, maar een uitlener evident in strijd handelt met de doelstellingen van dit wetsvoorstel door de bescherming van de positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten te ondermijnen en voordeel te behalen door de toepasselijke regels te ontduiken. Dit zal veelal tot uitdrukking komen doordat de uitlener de eisen van het normenkader (over een langere periode) op structurele basis of op grove wijze overtreedt.

Wat betreft de vraag wanneer sprake is van het stelselmatig of in ernstige mate overtreden van de eisen uit het normenkader komt de Minister beoordelingsruimte toe. Het gaat hierbij in ieder geval om overtredingen van regels bij of krachtens de Waadi, dan wel de andere arbeidswetten, de sociale verzekeringswetten en de fiscale wetten waaruit het normenkader bestaat. Voor deze grond moet sprake zijn van een of meer overtredingen van ernstige aard dan wel met ernstige consequenties, dan wel van op stelselmatige wijze overtreden van voormelde regels. Het kan hierbij gaan om overtredingen die in het verleden zijn begaan, naar aanleiding

waarvan bijvoorbeeld boetes zijn opgelegd door de Belastingdienst of de Arbeidsinspectie. Deze weigeringsgrond kan eveneens worden toegepast in het geval de overtredingen aan de een bestuurder of feitelijke leidinggevende worden toegekend (op basis van artikel 5:1, derde lid, van de Awb). Achter malafide uitleners zitten veelal ook malafide bestuurders.

Ten slotte kan de Minister – met toepassing van de Wet Bibob – een toelating intrekken als sprake is van een ernstig gevaar dat deze zal worden misbruikt voor criminele doeleinden. Verwezen wordt naar paragraaf 4.3.6 van deze toelichting.

Bekendmaking en inwerkingtreding van besluiten

Een besluit tot intrekking van de toelating treedt uiterlijk vier weken na de bekendmaking in werking. Het intrekkingbesluit zal – na de bekendmaking aan de uitlener – via het openbare register openbaar worden gemaakt. Daarbij zal ook worden vermeld per wanneer de intrekking in werking treedt. De betreffende arbeidskrachten en inleners worden zodoende in staat gesteld om zich hierop voor te bereiden. In de periode tussen de bekendmaking en de inwerkingtreding van het besluit mag de uitlener bij een inlener alléén arbeidskrachten ter beschikking stellen die ten tijde van de bekendmaking al bij die uitlener ter beschikking waren gesteld. De Arbeidsinspectie zal hierop toezien. De intrekking van de toelating doet overigens niets af aan de verplichtingen van de uitlener uit diens arbeidsverhouding met de betreffende arbeidskrachten. De reguliere bescherming van het arbeidsrecht is op hen van toepassing.

Een besluit tot schorsing van de toelating treedt eveneens na ten hoogste vier weken in werking. In deze periode mogen alleen arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld die ten tijde van de bekendmaking van het besluit tot schorsing reeds bij dezelfde inlener ter beschikking waren gesteld. Ingeval de toelating na een schorsing wordt ingetrokken, bepaalt de Minister op welk moment het intrekkingbesluit in werking treedt. Hierbij wordt rekening gehouden met de omstandigheden van het geval. Onder omstandigheden kan de Minister besluiten om het intrekkingbesluit op het moment van bekendmaking onmiddellijk in werking te laten treden, bijvoorbeeld als de toelating, voorafgaande aan de intrekking, reeds was geschorst.

4.3.5 Besluitvorming voorlopige toelating

De beginselen die zijn geschetst bij besluiten over toelating in paragraaf 4.3.2. van deze toelating gelden onverkort voor besluiten over voorlopige toelating. Korte tijdshelpe wordt naar die paragraaf verwezen. Hieronder worden de verschillende gronden voor weigering, schorsing en intrekking kort toegelicht

De Minister wijst een aanvraag af in het geval de onderneming niet voldoet aan de voorwaarden voor verlening van een voorlopige toelating (inschrijving in het handelsregister, het overleggen van een VOG en het stellen van financiële zekerheid). Daarnaast wordt een voorlopige toelating uitsluitend verleend aan startende ondernemingen. Om deze reden wijst de Minister een voorlopige toelating eveneens af indien de onderneming in de twaalf maanden voorafgaand aan de datum van indiening van de aanvraag – al of niet overeenkomstig het toelatingsstelsel – arbeidskrachten ter beschikking heeft gesteld. Tot slot kan de Minister – met toepassing van de Wet Bibob – toelating weigeren als sprake is van een ernstig gevaar dat deze zal worden misbruikt voor criminele doeleinden. In paragraaf 4.3.6 is uiteengezet in welke gevallen op grond van de Wet Bibob toelating kan worden geweigerd, geschorst of ingetrokken.

De Minister schorst een voorlopige toelating in ieder geval indien de uitlener niet langer voldoet aan de verplichtingen die aan de toelating zijn verbonden. De Minister is voorts bevoegd om een toelating te schorsen als de uitlener niet heeft voldaan aan de bij de toelating gestelde voorschriften. Verwezen wordt naar de gelijklopende gronden voor schorsing van een toelating.

De intrekkinggronden voor een voorlopige toelating komen overeen met de intrekkinggronden voor een toelating. Kortheidshalve wordt verwezen naar paragraaf 4.3.3 van deze toelichting.

4.3.6 Wet Bibob

Tot slot kan de Minister van SZW met toepassing van de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) toelating weigeren en een verleende toelating schorsen of intrekken als sprake is van een ernstig gevaar dat deze wordt misbruikt voor criminele doeleinden. Ook een ontheffing kan worden geweigerd dan wel ingetrokken met toepassing van de Wet Bibob. Verwezen wordt naar paragraaf 3.4.2. Onderstaande uitleg geldt derhalve overeenkomstig voor besluiten met betrekking tot een ontheffing.

Een uitlener kan worden toegelaten als de Minister van SZW heeft vastgesteld dat hij aan de daaraan te stellen voorwaarden voldoet. In voorkomende gevallen kan het – ook als een uitlener aan alle voorwaarden voldoet – desondanks onwenselijk zijn om toelating te verlenen. Dat is het geval als er grote risico's zijn dat de toelating zal worden misbruikt voor malafide activiteiten. In dergelijke gevallen is weigering of intrekking van de toelating aangewezen. Dit wetvoorstel maakt dit mogelijk door de Wet Bibob van toepassing te verklaren op beschikkingen in het kader van het toelatingsstelsel.

De Wet Bibob is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument waarmee de integriteit van de uitlener kan worden getoetst om de integriteit van de overheid te beschermen. Deze wet maakt het mogelijk om toelating te weigeren of in te trekken bij een ernstig gevaar van misbruik voor criminele doeleinden. Ook kunnen aan de toelating voorschriften worden verbonden. De Wet Bibob kan van grote meerwaarde zijn om misbruik of oneigenlijk gebruik van toelating tegen te gaan. Als ernstig gevaar bestaat dat de uitlener de toelating zal misbruiken om crimineel voordeel te benutten of om strafbare feiten te plegen zal geen toelating worden verleend. Dit wetsvoorstel verleent de Minister van SZW de bevoegdheid om overeenkomstig de Wet Bibob toelating te weigeren, te schorsen, in te trekken of daaraan voorschriften te verbinden. Hiermee wordt invulling gegeven aan het verzoek van de Tweede Kamer door middel van de motie-Van Weyenberg c.s.⁷⁷ om bij de uitwerking ook eisen rondom integriteit op te nemen.

Gronden voor weigering, schorsing of intrekking toelating

De Wet Bibob bevat vier gronden om toelating te weigeren, te schorsen of in te trekken:

- De A-grond: het ernstige gevaar – oftewel een «grote kans» of een «groot risico» – dat toelating gebruikt zal worden om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten (artikel 3, eerste lid, sub a, van de Wet Bibob).
- De B-grond: het ernstige gevaar dat toelating gebruikt zal worden om strafbare feiten te plegen (artikel 3, eerste lid, sub b, van de Wet Bibob).

⁷⁷ Kamerstukken II 2020/21, 29 861, nr. 62

- Indien ter verkrijging of ter behoud van toelating een strafbaar feit is gepleegd (artikel 3, zesde lid, van de Wet Bibob).
- Indien de betrokkene (i.c. de betrokken uitlener) weigert om gegevens te verstrekken (artikel 4 van de Wet Bibob).

De beoordeling van het gevaar op de A- en B-grond vindt plaats aan de hand van de criteria van artikel 3 van de Wet Bibob en de bijbehorende jurisprudentie. Onder strafbare feiten worden ook begrepen bestuurlijk beboetbare feiten, waaronder de bestuurlijk beboetbare bepalingen in de arbeids- en fiscale wetgeving. Het gaat hierbij niet alleen om veroordelingen of bijvoorbeeld onherroepelijke sancties, maar ook om strafbare feiten waarvoor (nog) niemand is veroordeeld of waarvoor (nog) geen sanctie is opgelegd. Voor de conclusie «ernstig gevaar» is vereist dat de feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten als bedoeld in artikel 3. Toelating kan ook geweigerd, geschorst of ingetrokken worden als de strafbare feiten zijn gepleegd door een ander dan de betrokkene. Daarvoor is vereist dat de betrokkene in een «Bibob-relatie» staat tot die andere (rechts)persoon. Deze relaties staan uitputtend opgesomd in de Wet Bibob. Het gaat om het zakelijke netwerk van de betrokkene, zoals bestuurders, aandeelhouders en financiers.

Werkwijze

Alvorens op grond van de Wet Bibob wordt getoetst, wordt uiteraard eerst gekeken naar eventuele andere reguliere gronden voor weigering, schorsing of intrekking van de toelating, oftewel of de aanvrager of de toegelaten uitlener voldoet aan de daarvoor vastgestelde voorwaarden, respectievelijk of de toelating op één van de andere gronden kan worden geweigerd, geschorst of ingetrokken. Indien daartoe aanleiding is dient de Minister in eerste instantie zelf onderzoek te doen naar het vermoeden dat de toelating wordt misbruikt voor criminele doeleinden. Dit zogenoemde «eigen onderzoek» vindt in het algemeen plaats als er aanwijzingen zijn voor misbruik van de toelating of bij een risico op financieel-economische criminaliteit.

Ingevolge de Wet controle op rechtspersonen (Wcr) screent Justis doorlopend bedrijven (B.V.»s, N.V.»s, stichtingen, verenigingen en coöperaties), de bestuurders en andere bij deze bedrijven betrokken personen en bedrijven. Het doel hiervan is om misbruik door bedrijven te voorkomen en te bestrijden. Justis maakt het netwerk rondom de rechtspersoon inzichtelijk en onderzoekt of er een risico bestaat op misbruik van de rechtspersoon. Bijvoorbeeld in verband met faillissementsfraude, beleggingsfraude, drugshandel, illegale arbeid en witwassen. Is dit het geval, dan geeft Justis een risicomelding en/of netwerktekening af aan de daarvoor aangewezen partners. De gegevens die Justis krachtens de Wcr kan verstrekken, zijn eveneens relevant in het kader van een besluit tot toelating dan wel een besluit tot schorsing of intrekking. Een risicomelding kan bijvoorbeeld het startpunt zijn voor een eigen onderzoek op grond van de Wet Bibob of voor een opdracht aan een inspectie-instelling om een extra inspectie te doen. De regering onderzoekt op welke wijze de toepassing van de Wcr in het kader van het toelatingsstelsel mogelijk kan worden gemaakt.

Met het eigen onderzoek op grond van de Wet Bibob kan informatie uit bepaalde bronnen worden opgevraagd.⁷⁸ Tijdens het eigen onderzoek kan de Minister aanvullende informatie opvragen bij de uitlener en kan zij bestaande informatiebronnen raadplegen om tot een oordeel te komen. Als uit het eigen onderzoek blijkt dat sprake is van een ernstig gevaar dat de toelating wordt misbruikt, dan kan de Minister de toelating weigeren, intrekken of aan de toelating voorschriften verbinden.

Als het eigen onderzoek geen uitsluitel oplevert, maar er wel twijfels zijn over de integriteit van de uitlener, dan kan de Minister een adviesaanvraag indienen bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB, onderdeel van Justis). Zulke twijfels kunnen gebaseerd zijn op de door de uitlener aangeleverde informatie, op bevindingen van inspectie-instellingen of op een tip van het Openbaar Ministerie (OM). Als gevolg van een recente wetswijziging van de Wet Bibob is ook verdergaande signalering door andere bestuursorganen mogelijk gemaakt.⁷⁹ Het LBB kan complexere onderzoeken uitvoeren en heeft toegang tot een breder scala aan informatie, ten aanzien van meer relaties. Bovendien heeft het LBB de mogelijkheid om de uitlener aanvullende vragen te stellen tijdens het onderzoek. Dit zijn bijvoorbeeld vragen over de financiering en zeggenschap van de onderneming, maar deze kunnen ook zien op een mogelijk zakelijk samenwerkingsverband. Het niet of niet volledig beantwoorden van de aanvullende vragen van het LBB of van de toelatende instantie kan consequenties hebben voor de conclusie van het LBB.

Het LBB brengt uiteindelijk aan de Minister advies uit. De Minister kan zich hierop baseren bij een eventueel besluit tot intrekking of weigering van toelating. Bij dit besluit moet zij zich ervan vergewissen dat het advies op een zorgvuldige wijze tot stand is gekomen en dit zelf toetsen op proportionaliteit.

Rechtvaardiging

Voor het uitbreiden van de Wet Bibob naar beschikkingen in het kader van het toelatingsstelsel moet op grond van staand kabinetsbeleid⁸⁰ aan een aantal criteria worden voldaan. Ten eerste moet de uitbreiding passen binnen het doel van de Wet Bibob, te weten het beschermen van de integriteit van de overheid. Dat is het geval omdat het toelaten van malafide partijen de integriteit van de overheid ondermijnt.

Ten tweede moet de uitbreiding proportioneel zijn, waardoor de inzet van het zware Bibob-instrument evenredig is. De aard en omvang van de voorkomende misstanden die zich voordoen bij terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, zoals hiervoor is uiteengezet, rechtvaardigen de inzet van de Wet Bibob en maken deze proportioneel. Relevant is dat zich hierbij ook misstanden voordoen van evident criminele aard, zoals op het gebied van mensenhandel⁸¹ en fysiek geweld⁸². De inzet van de wet Bibob in het

⁷⁸ Uit de regelgeving blijkt welke informatiebronnen een bestuursorgaan kan raadplegen in het eigen Bibob-onderzoek. Dat is voor elk bestuursorgaan hetzelfde. Zie voor een opsomming: *Kamerstukken II* 2018/19, 35 152, nr. 3, p. 12. Aan die opsomming kunnen fiscale gegevens worden toegevoegd (artikel 7c van de Wet Bibob).

⁷⁹ Wet van 6 juli 2022 tot wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur in verband met informatiedeling tussen bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak en enige overige wijzigingen (Stb. 2022, 304)

⁸⁰ *Kamerstukken II* 2006/07, 31 109, nr. 1

⁸¹ Zie bijvoorbeeld Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2018). Slachtoffermonitor mensenhandel 2013–2017. Paragraaf 3.3.1.2.

⁸² Zie bijvoorbeeld het jaarverslag van de Arbeidsinspectie, *Kamerstukken II* 2021/22, 25 883, nr. 430

toelatingsstelsel sluit hiermee aan bij de brede aanpak georganiseerde criminaliteit en ondermijning.⁸³

Ten derde moet de uitbreiding subsidiair zijn, in de zin dat er geen minder zware instrumenten zijn om de problematiek aan te pakken. Weliswaar is een VOG voor rechtspersonen vereist om toelating te verkrijgen en te behouden, maar deze drempel kan worden omzeild door inschakeling van een katvanger, een niet ongebruikelijke praktijk bij ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen. Bovendien is de handhaving op het gebied van de arbeidswetten en fiscale en sociale zekerheidswetten primair bestuursrechtelijk. De gang naar de strafrechter wordt pas na langdurige of zeer ernstige misstanden gemaakt, waardoor de VOG – die ziet op strafrechtelijke vergrijpen – slechts een deeloplossing is. Er zijn geen andere instrumenten die kunnen voorkomen dat uitleners toelating misbruiken om strafbare feiten te kunnen plegen.

Ten vierde moet het Bibob-instrument gekoppeld kunnen worden aan een bevoegdheid van een bestuursorgaan, zoals een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een beschikking is volgens de definitie uit de Awb een besluit dat niet van algemene strekking is. Standaardvoorbeelden van beschikkingen zijn het verlenen van een vergunning, het toekennen van een uitkering en de afgifte van een rijbewijs. Een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb is een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Dat sprake moet zijn van een rechtshandeling vergt dat die beslissing gericht is op een rechtsgevolg. Een beslissing heeft rechtsgevolg indien zij erop gericht is een bevoegdheid, recht of verplichting voor een of meer anderen te doen ontstaan of teniet te doen, dan wel de juridische status van een (rechts-)persoon of een zaak vast te stellen.

Een besluit tot het al dan niet verlenen, schorsen of intrekken van toelating moet worden aangemerkt als een beschikking in de zin van de Awb. De Minister bepaalt of een aanvrager in aanmerking komt voor toelating dan wel of een verleende toelating wordt geschorst of ingetrokken. De Minister bepaalt hiermee als bestuursorgaan eenzijdig en dwingend of een onderneming arbeidskrachten ter beschikking mag stellen.

4.4 Rechtsbescherming uitleners

Deze paragraaf beschrijft de rechtsmiddelen die een uitlener kan inzetten tegen besluiten van de Minister en anderen in het kader van de toelatingsplicht. De toelichting hieronder, onder de kopjes algemeen, besluiten over toelating en inwerkingtreding van een besluit tot schorsing of intrekking toelating geldt overeenkomstig voor besluiten van de Minister over een (aanvraag tot) ontheffing.

Algemeen

Na ontvangst van de aanvraag om toelating moet de Minister, ingevolge artikel 4:13 van de Awb, voor zover hier van belang, binnen een redelijke termijn een besluit nemen. Een redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer de Minister binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen besluit heeft genomen, noch heeft medegedeeld dat een besluit niet binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn kan worden genomen. In het geval niet tijdig op de toelatingsaanvraag wordt beslist, verbeurt de Minister een dwangsom aan de aanvrager (artikel

⁸³ Kamerstukken II 2021/22, 35 925-VI, nr. 132

4:17, eerste lid, van de Awb). Dit wetsvoorstel regelt niet dat de gevraagde beschikking (een besluit tot toelating) in dat geval van rechtswege is gegeven (artikel 4:20b, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 4:20a, eerste lid, van de Awb). Een dergelijke regeling zou op gespannen voet staan met de doelstelling van dit wetsvoorstel.

Besluiten over toelating

Een besluit tot het verlenen, schorsen, intrekken van toelating is een beschikking in de zin van de Awb (zie ook paragraaf 4.3). Met een dergelijk besluit bepaalt de Minister eenzijdig de rechten en verplichtingen van de uitlener, in het bijzonder diens mogelijkheid om arbeidskrachten ter beschikking te stellen. De bepalingen van de Awb zijn op bedoelde besluiten van toepassing.

Tegen een besluit om toelating te weigeren, te schorsen of in te trekken staat bezwaar en beroep bij de bestuursrechter open. Tegen uitspraken in eerste aanleg (van de rechtbank) omtrent de besluiten die hiervoor zijn geschetst, kan hoger beroep worden ingesteld bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Wat betreft de toekenning van rechtsmacht aan de ABRvS wordt verwezen naar de toelichting bij het voorgestelde artikel II.

Het instellen van bezwaar of (hoger) beroep heeft niet automatisch schorsende werking. Hierbij wordt aangesloten bij de hoofdregel van artikel 6:16 van de Awb.

Bij het nemen van een besluit over toelating neemt de Minister de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht, alsmede de bepalingen in hoofdstukken 3 en 4 van de Awb, voor zover van toepassing. Voordat wordt besloten tot weigering van toelating of tot schorsing of intrekking van een verleende toelating maakt de Minister eerst het voornemen daartoe kenbaar. De uitlener wordt zodoende in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken (de artikelen 4:7 tot en met 4:9 van de Awb). Een besluit tot ambtshalve verlenging van de geldigheidsduur van een toelating is ook een (positieve) beschikking. Dat geldt eveneens voor een afwijzing van een verzoek om van die bevoegdheid gebruik te maken. Tegen die afwijzing kan eveneens bezwaar worden gemaakt en (hoger) beroep worden ingesteld.

Inwerkingtreding van een besluit tot schorsing of intrekking toelating

Een besluit tot intrekking of schorsing van toelating treedt uiterlijk vier weken na de bekendmaking in werking. Dit stelt de betreffende arbeidskrachten en inleners in staat om zich voor te bereiden op het stopzetten van het ter beschikking stellen. Hetzelfde wordt geregeld voor een afwijzing van een (opvolgende) aanvraag tot toelating van een uitlener die voorafgaand aan de afwijzing rechtmatig arbeidskrachten ter beschikking stelt.

Rapport naleving normenkader van inspectie-instelling

Het rapport naleving normenkader is geen besluit in de zin van de Awb; er staat dan ook geen bezwaar of beroep tegen open. Dit rapport is als zodanig niet op enig rechtsgevolg gericht. Het bepaalt immers niet of de aanvrager in aanmerking komt voor toelating, dan wel of een verleende toelating wordt geschorst of ingetrokken. De aanvrager onderbouwt met het rapport in het kader van een aanvraag tot toelating dan wel in het kader van de periodieke controle dat hij aan het normenkader voldoet. Als de aanvrager of de toegelaten uitlener het niet eens is met het rapport

naleving normenkader, kan hij de inspectie-instelling verzoeken om zijn feitelijke bevindingen te herzien. Op deze herzieningsmogelijkheid is niet de Awb, maar het privaatrecht van toepassing. De inspectie-instelling verstrekt het rapport niet eerder aan de Minister dan nadat de uitlener daarmee heeft ingestemd.

Bij de beoordeling of de uitlener aan het normenkader voldoet kan de Minister afwijken van een rapport naleving normenkader, bijvoorbeeld aan de hand van een controle door een andere inspectie-instelling. Als de Minister op basis hiervan weigert om toelating te verlenen, dan wel een eerder verleende toelating schorst of intrekt, betreft dat een besluit in de zin van de Awb, waartegen de uitlener bezwaar of beroep kan instellen.

Besluiten Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie handhaaft de naleving van de toelatingsplicht van de uitlener en de bijbehorende administratie- en meldplicht. Bij een overtreding van die verplichtingen kan de Arbeidsinspectie een boete opleggen of een last onder dwangsom. Tegen deze besluiten van de Arbeidsinspectie kan de uitlener bezwaar maken en beroep instellen bij de bestuursrechter. De Arbeidsinspectie handhaaft eveneens de naleving van de plichten van de inlener, met uitzondering van de meewerkplicht, bedoeld in het voorgestelde artikel 12u. Verwezen wordt naar paragraaf 5.1.1.

De Arbeidsinspectie houdt geen toezicht op de naleving van de onthef-fingsregeling. Dat wil zeggen dat de Arbeidsinspectie niet beoordeelt of een uitlener voldoet aan de voorwaarden voor ontheffing. Met het oog op de naleving van de toelatingsplicht stelt de Arbeidsinspectie uitsluitend vast of de uitlener al dan niet van de toelatingsplicht is ontheven.

4.5 Overige verplichtingen van uitleners

4.5.1 Administratie- en meldplicht

De toelating voor terbeschikkingstelling van arbeidskrachten geldt voor de onderneming als geheel. Dit spreekt voor zich voor ondernemingen die terbeschikkingstelling van arbeidskrachten als hoofdactiviteit hebben. Voor ondernemingen die daarnaast andere activiteiten verrichten, kan de toelating betekenis hebben voor de overige activiteiten. Dit verschilt per onderdeel van het normenkader. Voor normen die betrekking hebben op de onderneming als geheel – bijvoorbeeld de identificatie van de onderneming – hoeft bij de controle geen onderscheid te worden gemaakt naar deelactiviteit binnen de onderneming. Voor elementen waarop steekproefsgewijze controles plaatsvinden – bijvoorbeeld die met betrekking tot het juiste loon – is dat onderscheid wel van belang. Voor de controles in het kader van toelating zal worden geregeld dat een steek-proef wordt getrokken van gevallen waarin sprake is van terbeschikking-stelling. Opdrachten die geen terbeschikkingstelling behelzen, zijn voor toelating niet van belang.⁸⁴ Hiervoor moet binnen de onderneming onderscheid worden gemaakt tussen activiteiten die wél, respectievelijk géén terbeschikkingstelling zijn.

Om in deze situaties effectief toezicht mogelijk te maken, regelt dit wetsvoorstel ten aanzien van uitleners het volgende:

⁸⁴ Binnen SNA vindt de steekproeftrekking plaats vanuit de verkoopfacturen. Voor controles die zien op terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (tba), gelden de verkoopfacturen voor tba als steekproefpopulatie, waarna bij de betreffende werknemers gecontroleerd wordt. SNA-gecertificeerde ondernemingen dienen nu dus in hun administratie al onderscheid te maken tussen wel, resp. geen tba.

- Een uitlener is verplicht om in de eigen administratie bij te houden, en bij inspecties inzichtelijk te maken, welke arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld en bij welke inlener zij hun arbeid (zullen) verrichten.
- De uitlener dient de gegevens van de arbeidskracht – voorafgaand aan diens terbeschikkingstelling – in zijn administratie op te nemen. Deze gegevens moeten tenminste zeven jaar worden bewaard, gerekend vanaf het einde van het kalenderjaar waarin de terbeschikkingstelling is beëindigd.
- Een uitlener is verplicht om vóór aanvang van de terbeschikkingstelling aantoonbaar schriftelijk aan de inlener te melden ten aanzien van welke arbeidskrachten sprake is van terbeschikkingstelling.

Functie administratie en -meldplicht bij toetsing normenkader

De administratie- en meldplicht zijn noodzakelijk voor de effectiviteit van het stelsel en onontbeerlijk om ontwijking van de toelatingsplicht te voorkomen. Een juiste kwalificatie van de arbeidsverhouding is noodzakelijk om inspectie-instellingen te laten weten uit welke arbeidskrachten zij hun steekproef moeten trekken voor de toetsing aan het normenkader. Als de uitlener de ter beschikking gestelde arbeidskrachten niet als zodanig heeft gekwalificeerd, vallen zij altijd buiten de steekproef. In dat geval kan aan de toelating niet worden ontleend of de betreffende uitlener het normenkader naleeft.

Ter illustratie het volgende voorbeeld. Een kwaadwillende uitlener wil ter beschikking gestelde arbeidskrachten onderbetalen. De betreffende uitlener kwalificeert de opdracht waarvoor de arbeidskrachten het werk uitvoeren, ten onrechte als aanneming van werk. De steekproef waaruit de inspectie-instellingen de arbeidskrachten trekken, ziet alleen op terbeschikkingstelling. De onderbetaling van de arbeidskrachten komt dan bij toetsing van het normenkader niet aan het licht. De Arbeidsinspectie kan deze praktijk op grond van de administratie- en meldplicht wel aanpakken.

De regering heeft alternatieven voor voormelde administratie- en meldplicht overwogen. Ten eerste is overwogen om ondernemingen te verplichten terbeschikkingstelling van arbeid in een aparte rechtspersoon onder te brengen, waardoor de steekproefsgewijze controles altijd betrekking hebben op alle activiteiten van een rechtspersoon. Hiervan is afgezien omdat dit een onevenredig grote inperking betreft van de mogelijkheden van een onderneming om haar eigen bedrijfsvoering in te richten. Ten tweede is overwogen om de controle op juiste kwalificatie van de arbeidsverhouding onderdeel te maken van de reguliere controles door de private inspectie-instellingen. Hiervan is afgezien omdat controle op de juiste kwalificatie, waarvoor moet worden vastgesteld welke partij(en) leiding en toezicht uitoefent (uitoefenen), door de inspectie-instellingen niet effectief mogelijk is. Bovendien had dit kunnen zorgen voor een zware controledruk: de omvang van niet-terbeschikkingstelling van arbeidskrachten kan een veelvoud zijn van de omvang van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten bij dezelfde uitlener. Niet overwogen is om de steekproefsgewijze controles uit te breiden naar alle activiteiten van een toe te laten onderneming. Dit zou de reikwijdte van het toelatingsstelsel disproportioneel uitbreiden.

Indien een uitlener arbeidskrachten feitelijk ter beschikking stelt of heeft gesteld, maar deze niet als zodanig heeft gekwalificeerd, is sprake van een beboetbare overtreding. De verplichting voor uitleners om bij te houden in welke gevallen sprake is van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, sluit aan bij een reeds geldende verplichting voor ondernemingen, die naast terbeschikkingstelling ook andere activiteiten

verrichten. Deze ondernemingen leggen dit – in verband met een deugdelijke bedrijfsvoering – voor hun eigen processen reeds vast. Voor een effectief toezicht op de naleving van deze administratieplicht is van belang dat de uitlener dit voorafgaand aan de aanvang van de terbeschikkingstelling van de arbeidskracht in zijn administratie opneemt. Het onderscheiden van arbeidskrachten die wel en niet ter beschikking worden gesteld is nu al verplicht voor ondernemingen die beschikken over een SNA-certificaat.

De verplichting voor de uitlener om schriftelijk of elektronisch aan de inlener te melden in welke gevallen sprake is van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, sluit aan bij reeds bestaande verplichtingen voor uit- en inleners om gezamenlijk vast te stellen of een arbeidskracht ter beschikking is gesteld. Voor uitleners is dit nodig om de arbeidskracht te informeren over onder meer de risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) van de inlener (artikel 11 van de Waadi). Voor inleners is dat nodig om de uitlener te informeren over de arbeidsvoorwaarden (artikel 12a van de Waadi). Met het oog op de handhaafbaarheid dienen de uitlener en de inlener de kwalificatie terbeschikkingstelling beide in hun administratie vast te leggen. Het ligt voor de hand dat dit, conform huidige praktijk, vaak zal geschieden in de overeenkomst tussen uit- en inlener op grond waarvan de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten plaatsvindt. In veel gevallen wordt in de huidige praktijk al aan deze verplichtingen voldaan.

Indien een uitlener ter beschikking gestelde arbeidskrachten onterecht niet als zodanig heeft gekwalificeerd, is sprake van een overtreding van de administratie- en meldplicht waartegen de Arbeidsinspectie handhavend kan optreden. Voor de inlener geldt een vergelijkbare verplichting. Hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

Indien een uitlener een situatie in zijn eigen administratie niet als terbeschikkingstelling van arbeidskrachten kwalificeert, maar deze wel als zodanig aan de inlener meldt, valt dat de inlener vanzelfsprekend niet te verwijten. De uitlener is in dat geval beboetbaar, zijn toelating kan worden geschorst of ingetrokken. Mogelijk maakt de uitlener zich tevens schuldig aan een strafbaar feit, namelijk valsheid in geschrifte.

4.5.2 Huisvesting

Dit wetsvoorstel stelt nadere eisen aan de huisvesting die door uitleners ter beschikking wordt gesteld. Het Aanjaagteam heeft uitgebreid beschreven hoe juist op het punt van huisvesting van arbeidsmigranten veel misstanden voorkomen.⁸⁵ Uitleners zijn vaak betrokken bij het aanbieden van huisvesting aan arbeidsmigranten. Dit wetsvoorstel schrijft voor dat de huisvesting in die gevallen aan dezelfde eisen moet voldoen als worden gesteld aan huisvesting waarvoor inhouding op het wettelijk minimumloon mag plaatsvinden. Dit houdt in dat de huisvesting ofwel wordt aangeboden door een woningcorporatie, ofwel moet voldoen aan bij de toepasselijke cao gestelde eisen.

Voor zover de huisvesting in de context van een arbeidsverhouding wordt aangeboden, kunnen sociale partners hiervoor bij cao kwaliteitseisen overeenkomen. Deze eisen kunnen uitsluitend aanvullend zijn op landelijke normen uit onder andere de Wgv en de Omgevingswet. De aanvullende huisvestingseisen verbeteren de positie van de arbeidskrachten. De uitlener dient aan te tonen dat de huisvesting voldoet aan de bij cao gestelde normen, bijvoorbeeld doordat de aanbieder van die huisvesting beschikt het certificaat van de Stichting Normeren Flexwonen (SNF). Met deze regels stelt de regering geen specifiek certificaat of

⁸⁵ *Kamerstukken II 2020/21, 29 861, nr. 53, bijlage nr. 953505, hoofdstuk 2*

keurmerk verplicht. Voor zover uitleners gebonden zijn aan een cao die eisen stelt aan huisvesting, zijn de eisen uit die cao van toepassing. Voor zover uitleners niet gebonden zijn aan een dergelijke cao, schrijft dit wetsvoorstel niet voor welke cao-afspraken over huisvesting zij dienen na te leven. Deze uitleners mogen zelf kiezen bij welk huisvestingskeurmerk zij zich aansluiten, onder de voorwaarde dat dit keurmerk door een geaccrediteerde instelling is afgegeven en bij enige cao is overeengekomen. Als de uitlener dit niet doet, kan hij uitsluitend toelating verkrijgen of behouden als de huisvesting wordt aangeboden door een woningcorporatie.

De vormgeving van de huisvestingseis is in het artikelsgewijze deel van deze toelichting nader toegelicht. In het normenkader kan nader worden bepaald in welke gevallen wordt getoetst aan de naleving van deze eis. Het gaat hierbij om situaties waarin de huur wordt ingehouden op het loon, het huurcontract met dezelfde partij wordt getekend als de arbeids-overeenkomst, maar ook om situaties waarin in de arbeidsovereenkomst is overeengekomen dat de uitlener zorgt voor huisvesting (via een derde partij). In enkele bijzondere gevallen is de huisvestingseis niet van toepassing. Dit is in het geval (tijdelijk) verblijf wordt aangeboden of verblijfskosten worden vergoed van reeds in Nederland verblijvende arbeidskrachten in verband met bijvoorbeeld verplichte meerdaagse trainingen of in het geval van in Nederland woonachtige arbeidskrachten die (vakantie)werk verrichten in Nederland, op (grote) afstand van hun woon- of verblijfplaats.

Met de Wgv, die op 1 juli 2023 in werking is getreden, is een landelijke basisnorm voor huisvesting geïntroduceerd.⁸⁶ De algemene beginselen van de Wgv zijn van toepassing op het gehele verhuurproces en op zowel de reguliere verhuur van woonruimte als de verhuur van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten. In aanvulling hierop kunnen gemeenten via een verhuurvergunning extra voorwaarden stellen aan verhuurders van verblijfsruimten voor arbeidsmigranten.

De Wgv wordt met onderhavig wetsvoorstel gewijzigd. Deze wijziging biedt gemeenten de mogelijkheid om aan de verhuurvergunning ook de voorwaarde te verbinden dat de verhuurder voldoet aan de huisvestingseis in dit wetsvoorstel, te weten dat de huisvesting wordt aangeboden door een woningcorporatie of voldoet aan de eisen die worden gesteld in de van toepassing zijnde cao.

4.5.3 Doorsturen arbeidsvoorwaarden aan arbeidskrachten

Voor inleners geldt reeds de wettelijke verplichting om de arbeidsvoorwaarden die gelden bij de terbeschikkingstelling mede te delen aan de uitlener. Met dit wetsvoorstel wordt de uitlener verplicht deze informatie onverwijld schriftelijk mede te delen aan de arbeidskracht die ter beschikking wordt gesteld. In voorkomende gevallen overleggen de uitlener en de inlener over (bijvoorbeeld) de functie-inhoud en de inschaling. De verplichting ziet in dat geval op de definitieve arbeidsvoorwaarden. Het doel van deze verplichting is tweeledig. Ten eerste wordt hierbij de positie van de ter beschikking gestelde arbeidskrachten verbeterd. Zij kunnen namelijk aan de hand van de verstrekte informatie zelf controleren welke inlenersbeloning geldt. Zo wordt de arbeidskracht in staat gesteld te controleren of de informatie die de inlener heeft verstrekt, overeenkomt met de arbeidsvoorwaarden die de uitlener hanteert (voor wat betreft de inlenersbeloning). Daarnaast helpt dit bij de controle op de naleving van het loonverhoudingsvoorschrift binnen het toelatingsstelsel. Bij vermoedens van onjuiste toepassing van dat

⁸⁶ *Kamerstukken II 2021/22, 36 130, nr. 2*

voorschrift kan de inspectie-instelling ook bij de arbeidskrachten controleren over welke informatie zij beschikken en controleren of die informatie overeenkomt met de informatie die de inlener aan de uitlener heeft verstuurd (door dit bij de uitlener te verifiëren).

Ook de inlener heeft belang bij de juiste loonbetaling aan de arbeidskracht. De inlener kan op grond van de ketenaansprakelijkheid immers rechtstreeks worden aangesproken op nabetaling bij onderbetaling (artikel 7:616 van het BW). Overigens is de inlener ook op basis van de huidige regelgeving aansprakelijk als hij de arbeidskracht onjuiste informatie verstrekt over de geldende arbeidsvoorwaarden. Indien de rechter vaststelt dat hierbij sprake is van een onrechtmatige daad, kan deze de inlener veroordelen tot het betalen van een schadevergoeding aan de arbeidskracht.

Deze aanvullende wettelijke verplichting sluit aan bij de bestaande informatieplicht van werkgevers op grond van artikel 7:655 van het BW, maar is strikter omdat de uitlener de informatie die de inlener heeft verstrekt, onverwijld moet doorsturen aan de arbeidskracht. De informatieplicht op grond van het BW kent langere termijnen, afhankelijk van het type arbeidsvoorwaarden. De verplichting om de informatie onverwijld door te sturen stelt de arbeidskracht in staat om – eventueel met juridische hulp of steun van de vakbond – direct actie te ondernemen zodra blijkt dat niet de juiste arbeidsvoorwaarden worden toegepast.

4.6 Voorwaarden voor toelating startende en buitenlandse uitleners

Startende uitleners

Het verbod om zonder toelating arbeidskrachten ter beschikking te stellen geldt ook voor startende uitleners. Een startende uitlener kan echter nog niet aan alle eisen van het normenkader voldoen. Bij een startende uitlener kunnen bijvoorbeeld nog geen steekproeven worden genomen om te controleren of ten aanzien van specifieke arbeidskrachten de regels zijn nageleefd. Controles op de naleving van de Wml kunnen niet worden uitgevoerd zolang er nog geen arbeidskrachten zijn die beloond worden. Startende uitleners kunnen daarom eenmalig een voorlopige toelating aanvragen. Bij deze aanvraag hoeven zij geen rapport naleving normenkader te overleggen. Wel moeten zij – om voorlopige toelating te verkrijgen – staan ingeschreven in het Handelsregister, een VOG voor rechtspersonen overleggen en voor € 50.000 financiële zekerheid stellen. Gedurende de voorlopige toelating zijn uitleners verplicht het normenkader na te leven.

Voorlopige toelating is zes maanden geldig en kan eenmalig ambtshalve worden verlengd met ten hoogste zes maanden. Na deze periode dient de uitlener over de «normale» toelating te beschikken om arbeidskrachten ter beschikking te (blijven) stellen.

Buitenlandse uitleners

De eisen die voor buitenlandse uitleners zullen gelden, zijn als uitgangspunt gelijk aan de eisen die aan Nederlandse uitleners worden gesteld. Onder buitenlandse uitlener wordt in dit verband verstaan een rechtspersoon of onderneming die buiten Nederland is gevestigd. Waar eisen niet één-op-één toepasbaar zijn op (alle) buitenlandse ondernemingen, worden zoveel mogelijk gelijkwaardige eisen gesteld. Dit kunnen vanzelfsprekend geen eisen zijn waar buitenlandse ondernemingen redelijkerwijs niet aan kunnen voldoen. Een buitenlandse onderneming kan bijvoorbeeld geen VOG overleggen, zie paragraaf 4.2.2. De

meerwaarde van de VOG in het toelatingsstelsel is dermate groot dat dit vereiste wel voor Nederlandse uitleners zal gelden. De verplichting om financiële zekerheid te stellen is op buitenlandse ondernemingen onverkort van toepassing.

Voor uitleners die als doorlener opereren, gelden om praktische redenen enkele bijzonderheden. Deze zijn toegelicht in paragraaf 5.2

Hoofdstuk 5 Verplichtingen voor inleners

Dit hoofdstuk beschrijft de rol van de inlener in het voorgestelde verplichte toelatingsstelsel. Allereerst zal worden ingegaan op het verbod op het inlenen van niet toegelaten uitleners en de administratieplicht, daarna op de verplichtingen van de inlener in het kader van doorleenketens en de meewerkplicht van de inlener. Tot slot wordt de rechtsbescherming van inleners toegelicht.

5.1 Verbod op inlenen van niet toegelaten uitleners

Voor inleners wordt het verboden om arbeidskrachten in te lenen van een niet toegelaten uitlener. Het is de verantwoordelijkheid van de inlener om te controleren of de uitlener een geldige toelating heeft. De inlener kan dat controleren via het openbare register van toegelaten uitleners. De uitlener kan zich abonneren op notificaties voor een bepaalde uitlener, zodat hij erop geattendeerd wordt zodra een uitlener zijn toelating verliest.

In het geval van doorlening is de inlener óók in overtreding als de werkgever waarbij de arbeidskracht in dienst is, niet is toegelaten. Dat geldt ook als de doorlener waar de inlener zijn factuur aan betaalt wel is toegelaten. Dit is noodzakelijk om ontduikingsconstructies via doorleenketens te voorkomen en aan te kunnen pakken. Dit wordt hieronder, in paragraaf 5.2, verder toegelicht.

Het is uiteraard wel toegestaan arbeidskrachten in te lenen van uitleners die niet onder de toelatingsplicht vallen, bijvoorbeeld omdat aan de uitlener een ontheffing is verleend. In hoofdstuk 3 is beschreven in welke gevallen uitleners van de toelatingsplicht uitgezonderd kunnen worden.

5.1.1 Administratieplicht

Zoals in paragraaf 4.5.1 toegelicht zijn uitleners verplicht om voorafgaand aan de aanvang van de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten in hun administratie vast te leggen wanneer er sprake is van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten en dit te melden aan inleners aan wie de arbeidskracht ter beschikking wordt gesteld. De inlener is verplicht om deze kwalificatie uiterlijk op de dag waarop de terbeschikkingstelling is aangevangen in de administratie op te nemen ten behoeve van de handhaafbaarheid van de regeling. Het ligt voor de hand dat deze vastlegging, conform huidige praktijk, vaak zal geschieden in de overeenkomst tussen uit- en inlener op grond waarvan de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten plaatsvindt. Deze verplichtingen zijn noodzakelijk voor de effectiviteit van het stelsel en om ontwijking van de toelatingsplicht te voorkomen.

5.1.2 Verlies van de toelating

In paragraaf 4.3.4 is toegelicht dat een besluit tot schorsing of intrekking in werking treedt na ten hoogste vier weken na de bekendmaking van dat besluit. Na de bekendmaking van het intrekkingbesluit aan de uitlener die het betreft, wordt die informatie openbaar gemaakt via het openbare register. De betreffende arbeidskrachten en inleners worden hiermee in staat gesteld om zich voor te bereiden op de intrekking van de toelating.

In het register zal worden opgenomen dat een besluit tot intrekking van de toelating is genomen en per wanneer de toelating wordt ingetrokken. In de periode dat het besluit nog niet in werking is getreden, mag de inlener van de betreffende uitlener geen nieuwe arbeidskrachten inlenen.

Een besluit tot intrekking van een ontheffing treedt eveneens na ten hoogste 4 weken in werking en zal in het register worden opgenomen. De inlener mag in de periode waarin een dergelijk besluit nog niet in werking is getreden, van de betreffende uitlener geen nieuwe arbeidskrachten inlenen. Als een uitlener (bijvoorbeeld) op grond van het overgangsrecht eerder rechtmatig arbeidskrachten ter beschikking heeft gesteld, geldt het bovenstaande ook voor een afwijzend besluit op een ontheffingsverzoek.

5.2 Doorleenketens

Een van de beheersmaatregelen die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld, ziet op het voorkomen van ontwijkconstructies via doorleenketens.

De hoofdregel van de toelatingsplicht is dat alle uitleners toelating moeten hebben. Het is alle inleners verboden om zaken te doen met niet toegelaten uitleners. Doorleners zijn zowel uit- als inlener. Dit betekent dat zij als uitlener onder de toelatingsplicht vallen en als inlener alleen arbeidskrachten mogen inlenen van toegelaten uitleners.

In aanvulling op deze hoofdregel stelt de regering het volgende voor: alle inleners, mogen, op straffe van een sanctie van de Arbeidsinspectie, alleen arbeidskrachten inlenen die in dienst zijn van een toegelaten werkgever.⁸⁷

Is er sprake van een doorleensituatie waarin de werkgever niet is toegelaten, dan is er sprake van een overtreding. De Arbeidsinspectie kan in dat geval een boete opleggen bij de eindinlener en doorlener(s) vanwege het inlenen van arbeidskrachten van een niet toegelaten werkgever. Als de directe contractpartij (de doorlener) niet is toegelaten kan de inlener ook worden beboet. Dit wordt hieronder geïllustreerd.

	Schakel 1	Schakel 2	Schakel 3
Partij	Werkgever	Doorlener	Eindinlener
Toelating	geen toelating	toelating	
Gevolgen zonder verplichte controle door eindinlener op toelating werkgever	overtreding	overtreding	–
Gevolgen mét verplichte controle door eindinlener op toelating werkgever	overtreding	overtreding	overtreding

5.2.1 Noodzaak ketenverantwoordelijkheid

De verplichting voor de inlener om in te lenen van een toegelaten werkgever is noodzakelijk voor een effectief toelatingstelsel. De werkgever van de arbeidskracht (eerste uitlener) moet toelating hebben en derhalve voldoen aan de eisen die daarvoor gelden. Er is een sterke

⁸⁷ In deze paragraaf wordt de term werkgever ook gebruikt voor de onderneming of rechtspersoon waarmee de ter beschikking gestelde arbeidskracht een andere arbeidsverhouding heeft dan een arbeidsovereenkomst. In andere wet- en regelgeving worden deze ondernemingen of rechtspersonen ook wel aangeduid als inhoudingsplichtige en loonverantwoordelijke (bijv. op grond van artikel 3, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Loonbelasting en artikel 6 van het Besluit aanwijzing gevallen waarin arbeidsverhouding als dienstbetrekking wordt beschouwd).

waarborg nodig om te voorkomen dat inleners door tussenkomst van een toegelaten doorlener verplichtingen kunnen ontwijken of arbeidskrachten kunnen inlenen van een niet toegelaten werkgever. Een verplichte toelating voor doorleners heeft daarnaast als belangrijke meerwaarde dat ketens transparant worden gemaakt. Transparantie draagt ook bij aan het voorkomen van ontwijkconstructies via doorlenen.

Uit de marktmonitor voor detachering blijkt dat inmiddels 12% via een in- en doorleenconstructie werkzaam is.⁸⁸ Indien dit representatief is voor de markt voor terbeschikkingstelling is er bij zeker tienduizenden terbeschikkingstellingen per jaar sprake van een doorleenketen. Doorlenen kan in bepaalde gevallen legitiem zijn, bijvoorbeeld als een uitlener zelf onvoldoende arbeidskrachten kan leveren voor een inlener, en daarom beroep doet op een andere uitlener om mensen in te lenen en door te lenen aan de inlener. Het is echter noodzakelijk om oneigenlijk gebruik te voorkomen. Hiervoor dient de inlener te controleren of de werkgever van de arbeidskracht is toegelaten. Het verbod om arbeidskrachten van een niet toegelaten uitlener in te lenen draagt, in combinatie met de toelatingsplicht voor doorleners, bij aan een gelijk speelveld tussen inleners en uitleners. Doordat de inlener beboet kan worden als de werkgever niet is toegelaten, heeft hij er belang bij om de keten kort te houden en zo zicht te houden op de werkgever.

In de praktijk komen bij doorlening, al dan niet in combinatie met aanneming van werk, ontwijkconstructies voor. Dit blijkt zowel bij de private handhaving, zoals door het pensioenfonds voor de uitzendbranche Stichting Pensioenfonds voor Personeelsdiensten (StiPP) en Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten (SNCU) als bij de publieke handhaving door de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst. In de jurisprudentie lijken bij doorlening ontwijkconstructies vooral bedoeld om het loonverhoudingsvoorschrift te ontlopen.

Doorleenconstructies kunnen zich – zonder nadere maatregelen – eenvoudig lenen voor het ontwijken van de toelatingsplicht. Door het toevoegen van extra schakels zouden kwaadwillende inleners arbeidskrachten kunnen inlenen van een werkgever die niet is toegelaten, als de doorlener wel is toegelaten. Inleners willen dan afstand creëren tot niet toegelaten werkgevers. Dit zijn naar verwachting ook werkgevers die tegen lagere tarieven kunnen werken door het niet zo nauw te nemen met de regels. Dit risico van doorleenketens om afstand te creëren en aansprakelijkheid te beperken is overigens ook zichtbaar in de jurisprudentie.¹ Zonder ketenverantwoordelijkheid zou bij de controle alleen gekeken worden of de directe schakel, de doorlener, is toegelaten. Het ontbreken van een verplichting voor de inlener om arbeidskrachten in te lenen van een toegelaten werkgever is een groot risico voor de effectiviteit van het stelsel, omdat de voornaamste inhoudelijke normen voor toelating betrekking hebben op verplichtingen van de werkgever van de terbeschikkinggestelde.

5.2.2 Aansluiting bij bestaande verantwoordelijkheden voor de inlener
De regeldruk van de ketenverantwoordelijkheid is naar verwachting beperkt, omdat de voorgestelde maatregel past binnen het huidige stelsel van verantwoordelijkheden van de inlener. De inlener waar de arbeid wordt verricht oefent toezicht en leiding uit over de arbeidskracht die ter beschikking wordt gesteld. Deze inlener weet ook welke functie de arbeidskracht in zijn onderneming uitoefent en welke arbeidsvoorwaarden

⁸⁸ Panteia, *De detacheringsmarkt voor professionals*, p. 23. Zoetermeer: 9 oktober 2018.

¹ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 27 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1942 (eisers/Mecra); Rechtbank Midden-Nederland, 24 oktober 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:5149 (X/Brainnet).

hiertegenover moeten staan (op grond van het loonverhoudingsvoorschrift). De uiteindelijke inlener kan ook nu al ingevolge de Invorderingswet 1990 aansprakelijk worden gesteld indien de werkgever een belastingschuld niet heeft betaald, ook als de werkgever niet de directe contractspartij is.¹ Daarnaast past de voorgestelde verplichting in de geest van de Wet aanpak schijnconstructies (WAS) dat een opdrachtgever ook aansprakelijk is voor onderbetaling bij werkgevers verderop in de keten.

Ten derde zijn in een aantal cao's ook verplichtingen opgenomen voor de (eind)inlener om zich ervan te vergewissen dat de uitlener NEN-gecertificeerd is en het juiste loon betaalt. Veel van deze verplichtingen leiden dus tot een vergewisplicht of de werkgever het juiste loon betaalt (de doorlener betaalt immers geen loon). Op basis van deze verplichtingen moeten de (eind)inleners in deze sectoren al precies weten van welke werkgevers zij arbeidskrachten, al dan niet indirect, inlenen en of die het juiste loon betalen. In deze sectoren hebben inleners dus al een bestaande verplichting om te weten of werkgevers (vrijwillig) gecertificeerd zijn.⁹¹

De inlener dient uitsluitend te controleren of – naast de directe contractspartij – de werkgever is toegelaten. Hiervoor zijn twee aanvullende gegevens nodig: wie de werkgever is van de arbeidskrachten en of deze werkgever is toegelaten. Ten aanzien van het eerste zal in het overgrote gedeelte van de gevallen natuurlijk de uitlener ook de werkgever zijn. In het contract kan de inlener ook afspreken dat er niet zonder toestemming gebruik gemaakt kan worden van doorleensituaties. Hierdoor houdt de inlener zicht op of er doorleensituaties zijn, en indien dat het geval is wie de werkgever is. Zoals eerder aangegeven heeft de inlener dit gegeven ook nu reeds nodig vanwege het risico op aansprakelijkstelling op grond van de Invorderingswet 1990 en cao-verplichtingen. De tweede controle is of de werkgever is toegelaten. Hierbij volstaat inzage in het openbare register van toegelaten uitleners.

Het komt voor dat doorleners – bij wijze van contractuele dienstverlening – zoveel mogelijk taken ten aanzien van externe inhuur van de inlener overnemen, bijvoorbeeld het contractmanagement. Na invoering van dit wetsvoorstel kunnen deze doorleners, bijvoorbeeld zogenoemde «Managed Service Providers» (MSP's), inleners aan wie zij arbeidskrachten ter beschikking stellen, ondersteunen door bij te houden bij welke werkgevers de arbeidskrachten in dienst zijn en of deze werkgevers zijn toegelaten. Benadrukt wordt dat deze ondersteuning de inlener niet ontslaat van de verplichtingen die hem met dit wetsvoorstel worden opgelegd. De inlener blijft verantwoordelijk voor de naleving van deze verplichtingen. Indien sprake is van fraude, opzet of bewust onjuiste informatie door de doorlener, is het voor de inlener mogelijk om op grond van het civiele recht een boete op de doorlener te verhalen. Overigens kan de inlener ook via een ander kanaal dan de doorlener zicht krijgen op de identiteit van de werkgever, bijvoorbeeld door dit na te vragen bij de arbeidskracht.

¹ Schematisch: Aansprakelijkheid voor loonheffingen en btw bij inlening van personeel (belastingdienst.nl), pagina 4. In het beleid – artikel 34.3 van de Leidraad Invordering 2008 – is vastgelegd dat de ontvanger van de Belastingdienst in de regel de doorlener als eerste aansprakelijk stelt en pas daarna de uiteindelijke inlener.

⁹¹ Zie bijvoorbeeld artikel 54 cao Glastuinbouw; artikel 7a cao Bitumineuze en kunststof dakbedekkingsbedrijven; artikel 6 cao Bouw en Infra; artikel 4 cao groothandel in groente en fruit; artikel 2.8 cao HomeShopping bedrijven; artikel 13 cao Omroep personeel; artikel 3.23 Cao primair onderwijs; artikel 8 cao Schilders-, afwerkings-, en glaszetbedrijf; en voor meer: ABU, *Overzicht inleen-CAO's met bepalingen omtrent de inzet van uitzendkrachten/ uitzendondernemingen, versie 1 april 2021*, zie <https://www.abu.nl/app/uploads/2021/04/Uitzendbepalingen-inleen-caos-okt-april-2021.pdf>.

5.3 Meewerken aan controles ten aanzien van het loonverhoudingsvoorschrift

In bepaalde gevallen wordt in het kader van de toelatingsplicht van de uitlener bij de inlener onderzocht of de arbeidskracht conform het loonverhoudingsvoorschrift beloond wordt. De inlener is in deze gevallen verplicht mee te werken aan deze controles.

Zoals in paragraaf 4.2.3 uiteen is gezet controleren de inspectie-instellingen op de verplichtingen die in het normenkader zijn opgenomen, zoals het loonverhoudingsvoorschrift. Het loonverhoudingsvoorschrift is echter een bijzondere norm, omdat de juiste toepassing daarvan afhankelijk is van zowel de situatie bij de uitlener, als de situatie bij de inlener. Daarom vindt deze controle plaats conform het volgende stamien.

1. Eerst raadplegen inspectie-instellingen relevante stukken in de administratie van de uitlener voor de naleving van het loonverhoudingsvoorschrift (arbeidsvoorwaarden die door de inlener gestuurd zijn, loonbetalingen, urenregistratie, etc.) door de uitlener.
2. Daarnaast mogen inspectie-instellingen – in het kader van een waarneming ter plaatse – ter controle gesprekken voeren met uitgeleende arbeidskrachten en zo nodig relevante stukken (arbeidsovereenkomsten, salarisstroken, roosters, etc.) van hen opvragen. Dit heeft als doel om eventuele discrepanties met de informatie die is opgenomen in de administratie van de uitlener op te sporen.

Deze controle kan een signaal opleveren dat de functie/arbeidsvoorwaarden in de administratie van de uitlener niet juist zijn, bijvoorbeeld omdat de arbeidskracht feitelijk een andere functie heeft, of omdat voor de feitelijke functie betere arbeidsvoorwaarden gelden. Dit kan leiden tot de constatering dat de uitlener al dan niet bewust het loonverhoudingsvoorschrift overtreedt. In dat geval kan een controle bij de inlener noodzakelijk zijn. Deze kan plaatsvinden in de vorm van een telefonisch contact met de inlener, maar in uitzonderlijke gevallen ook door een controle ter plaatse door de inspectie-instelling. Voor waarnemingen ter plaatse bij de inlener zal een protocol worden ontwikkeld. Hiervoor zal gebruik worden gemaakt van de expertise van de Arbeidsinspectie.

Inleners zijn verplicht mee te werken aan de controles door de inspectie-instellingen. Deze meewerkplicht moet het voor een inspectie-instelling mogelijk maken om te controleren of de uitlener aan het loonverhoudingsvoorschrift voldoet. Zonder deze medewerkingsplicht zouden de controles bij de inlener tandeloos zijn: juist bij die inleners waarin de risico's het grootst zijn, zouden de controles waarschijnlijk niet plaats kunnen vinden. De Minister zal ambtenaren aanwijzen die zullen fungeren als toezichthouder op de verplichting van inleners om mee te werken aan de controle. Deze ambtenaren kunnen handhavend optreden, indien de inlener niet meewerkt. Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat het niet voldoen aan de meewerkplicht door de inlener op zichzelf geen reden is om de toelating van de uitlener in te trekken of te schorsen.

De Arbeidsinspectie krijgt geen handhavingstaak bij de controles die inspectie-instellingen uitvoeren. Een dergelijk taak zou haaks staan op de scheiding tussen het publieke en het private deel van het stelsel. De Arbeidsinspectie wordt wel verantwoordelijk voor het toezicht op het naleven van de toelatingsplicht.

5.4 Rechtsbescherming inleners

De Arbeidsinspectie handhaaft het verbod op inlening van niet toegelaten uitleners en de administratieplicht voor inleners. Bij overtreding van dit verbod, respectievelijk deze verplichting kan de Arbeidsinspectie aan de inlener een bestuursrechtelijke sanctie opleggen. Tegen een dergelijke sanctie kan de inlener bezwaar instellen bij de Arbeidsinspectie en in beroep gaan bij de bestuursrechter. In paragraaf 4.4 is de bestuursrechtelijke rechtsbescherming meer uitgebreid uiteengezet. Deze rechtsbescherming voor inleners verschilt niet van die voor uitleners.

Op de naleving van de meewerkplicht zal worden toegezien door ambtenaren die door de Minister worden aangewezen. Tegen besluiten van deze personen, zoals een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom (het nieuwe artikel 22a, tweede lid) staat eveneens bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.

Hoofdstuk 6 Uitvoering, toezicht en handhaving

Dit hoofdstuk beschrijft de uitvoeringsaspecten van het toelatingsstelsel. Deze aspecten zien zowel op de taken en verantwoordelijkheden van de Minister van SZW en van andere bestuursorganen, als op die van de private partijen. Verder is toegelicht hoe de gegevensuitwisseling tussen de bij het toelatingsstelsel betrokken actoren wordt vormgegeven.

Tot slot wordt de rechtsbescherming van verschillende belanghebbenden uiteengezet.

Het toelatingsstelsel wordt met dit wetsvoorstel een publiekrechtelijk stelsel, met een adviserende rol voor sociale partners en een ondersteunende taak voor private inspectie-instellingen. Deze invulling van het stelsel wijkt af van het advies van het Aanjaagteam om de verantwoordelijkheid voor toelating te beleggen bij een of meer private certificerende instellingen en het certificeringsstelsel in samenwerking met sociale partners en brancheorganisaties vorm te geven. De overwegingen voor deze afwijking zijn in paragraaf 1.3 uiteengezet.

6.1 Verantwoordelijkheid en bevoegdheden van de Minister van SZW

Met dit wetsvoorstel wordt de Minister van SZW verantwoordelijk voor het verlenen van toelating aan uitleners voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. De Minister krijgt hiervoor concreet de volgende bevoegdheden.

- a. Het verlenen van ontheffing op aanvraag van uitleners. Dit gebeurt op basis van een ontheffingsprocedure en aan de hand van ontheffingsvoorwaarden. De Minister toetst of de aanvrager aan alle voorwaarden voor ontheffing voldoet en of er geen sprake is van een weigeringsgrond. De Minister is bevoegd een verleende ontheffing in te trekken.
- b. Het verlenen van toelating op aanvraag van uitleners. Dit gebeurt op basis van een toelatingsprocedure en aan de hand van toelatingsvoorwaarden. De Minister toetst of de aanvrager aan alle voorwaarden voor toelating voldoet en of er geen sprake is van een weigeringsgrond. Onderdeel van de toelatingsvoorwaarden is een recent rapport van een inspectie-instelling waarmee de uitlener onderbouwt dat hij voldoet aan het normenkader. De toelatingsvoorwaarden zijn toegelicht in paragraaf 4.2. De Minister kan de geldigheidsduur van een toelating of een voorlopige toelating eenmalig ambtshalve verlengen.

- c. De Minister kan een verleende toelating schorsen en intrekken. De gronden voor schorsing en intrekking zijn toegelicht in paragraaf 4.3.4.
- d. In het kader van de toelatingsprocedure ontvangt, controleert en administreert de Minister de (documentatie met betrekking tot) de VOG en de financiële zekerheidsstelling. De Minister is verantwoordelijk voor de vaststelling of de uitlener het normenkader naleeft.
- e. De Minister neemt de beslissingen op bezwaar en is tevens verantwoordelijk voor de beroepsprocedures.
- f. De Minister draagt zorg voor het tot stand komen en – waar nodig – aanpassen van het normenkader waaraan uitleners moeten voldoen om voor toelating in aanmerking te komen en te behouden. Dit normenkader, dat in paragraaf 4.2.3 is toegelicht, wordt vastgesteld en gewijzigd bij of krachtens AMvB.
- g. De Minister wijst de inspectie-instellingen aan die de periodieke controles bij uitleners uitvoeren. Om in aanmerking te komen voor een aanwijzing moeten de inspectie-instellingen geaccrediteerd zijn door de RvA. Zonder aanwijzing mag een inspectie-instelling geen controles uitvoeren ten behoeve van dit stelsel. De Minister kan aan een aanwijzing voorschriften verbinden, bijvoorbeeld om te borgen dat inspectie-instellingen hun controles bij uitleners op een zo onafhankelijke manier uitoefenen. Tegen een besluit over de aanwijzing van een inspectie-instelling staat bezwaar en beroep open.
- h. De Minister bewaakt in het kader van de aanwijzingsbevoegdheid de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de inspectie-instellingen. Voor de werking van het stelsel is het essentieel dat inspectie-instellingen integer en onafhankelijk zijn en kwalitatief goed werk leveren. Aanvullend op de eis van accreditatie door de RvA wordt onder verantwoordelijkheid van de Minister onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de inspectie-instelling en van de uitgevoerde controles. De Minister kan de aanwijzing van een inspectie-instelling schorsen of intrekken. De gronden voor schorsing of intrekking worden in lagere regelgeving nader uitgewerkt.
- i. De Minister draagt zorg voor het tot stand komen en – waar nodig – wijzigen van een inspectieschema waarin wordt geregeld hoe en met welke frequentie inspectie-instellingen de controles op naleving van het normenkader dienen uit te voeren. Dit inspectieschema, dat bij ministeriële regeling wordt vastgesteld, is nader toegelicht in paragraaf 4.2.3.
- j. De Minister wisselt voor de beoordeling van de toelatingsaanvragen gegevens uit met onder meer de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst.

De taken die uit deze bevoegdheden voortvloeien, zullen onder verantwoordelijkheid van de Minister van SZW worden uitgevoerd door een ambtelijke dienst of agentschap. Op verzoek van de Minister heeft Dienst Justis, de screeningsautoriteit van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, verkend of Justis de «toelatende instantie» kan en wil zijn binnen het toelatingsstelsel. Hiertoe is de binnen het Ministerie van J&V vastgestelde «Beslisboom nieuwe taken Justis» doorlopen. Er is getoetst of de uitvoering van de bij het stelsel behorende uitvoeringstaken passen bij de ambities, strategische positie en mogelijkheden van Justis als screeningsautoriteit.

Naar aanleiding van deze strategische verkenning heeft Justis zich onder voorwaarden bereid verklaard om de uitvoering van deze taken op zich te nemen. In dit kader heeft Justis enkele voorstellen gedaan. Naar aanleiding hiervan is het wetsvoorstel aangevuld met een bevoegdheid voor de Minister om de toelating in te trekken bij ernstige of stelselmatige overtredingen, zodat in die gevallen niet eerst geschorst hoeft te worden

alvorens tot intrekking over te gaan. Voorts is de mogelijkheid toegevoegd om overtredingen die zijn begaan door feitelijk leidinggevend, mee te wegen bij besluitvorming over toelating. In paragraaf 4.3.6 is verduidelijkt dat de Wcr, waarvan Justis eveneens de uitvoerder is, kan worden ingezet om onderlinge verbanden tussen rechtspersonen en bestuurders mee te kunnen wegen. Deze aanpassingen dragen eraan bij dat Justis zijn rol als screeningsautoriteit effectief invulling kan geven.

Justis heeft daarnaast opmerkingen gemaakt over de concrete invulling van de uitvoering, met name over de tussentijdse screening van bestuurders op strafbare feiten. Daarnaast heeft Justis opmerkingen gemaakt over de werkimact van de ontheffingsregeling en het register van toegelaten uitleners en aangewezen inspectie-instellingen. Tot slot heeft Justis aandacht gevraagd voor het beoordelen van de integriteit en onafhankelijkheid van inspectie-instellingen, zodat Justis ook ten aanzien van die groep zijn kerntaken als screeningsautoriteit kan waarmaken. De uitwerking van bovenstaande punten wordt de komende tijd door het Ministerie van SZW en Justis gezamenlijk ter hand genomen.

Voor wat betreft de financiële zekerheidsstelling heeft Justis aangegeven dat deze werkzaamheden in de basis niet passen bij de kerntaken van Justis als screeningsautoriteit. Het Ministerie van SZW en Justis zullen in overleg tot een werkbare verdeling komen van de werkzaamheden die samenhangen met deze verplichting.

Justis zal naar verwachting in het voorjaar van 2024 een uitvoeringstoets uitbrengen. Deze toets zal zo spoedig mogelijk aan het parlement bekend worden gemaakt.

6.1.1 Rol sociale partners in het toelatingsstelsel

In het nader rapport inzake onderhavig wetsvoorstel is toegelicht welke aanpassingen in dit wetsvoorstel zijn doorgevoerd naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Eén van die aanpassingen heeft betrekking op de uitvoering. In het wetsvoorstel dat voor advies was voorgelegd, was de uitvoering belegd bij een stichting, op te richten door sociale partners («de certificerende instelling»). In dit aangepaste wetsvoorstel zijn de centrale en sectorale werkgevers- en werknemersorganisaties niet betrokken bij de besluitvorming over toelatingsen. Dit neemt niet weg dat de regering veel waarde hecht aan de betrokkenheid van sociale partners bij het toelatingsstelsel. Die betrokkenheid komt tot uitdrukking in een zwaarwegende adviesrol op het gebied van het normenkader en het inspectieschema. Daarnaast worden genoemde organisaties betrokken bij besluitvorming over de inrichting van het toelatingsproces, voor zover die inrichting betekenisvolle financiële consequenties heeft voor uitleners en inleners.

Naast het reguliere overleg met de werkgevers- en werknemersorganisaties in de StvdA over (regulering van) arbeidsverhoudingen wordt het ambtelijke overleg met de centrale en sectorale organisaties over de operationele uitwerking van het toelatingsstelsel voortgezet. De bij dit overleg betrokken ministeries en organisaties zullen de sociale partners informeren over de voortgang van de implementatie, met inbegrip van de financiële consequenties van bij die implementatie gemaakte keuzes. Bij besluitvorming met betekenisvolle financiële consequenties worden sociale partners in een adviserende rol betrokken. Om op gedegen wijze invulling te kunnen geven aan deze adviserende rol zullen sociale partners worden voorzien van noodzakelijke informatie over de kosten van de operationele uitwerking van het toelatingsstelsel. Daarnaast kunnen de sectorale organisaties het overleg benutten om hun ervaringen met het

stelsel naar voren brengen. Deze ervaringen zullen worden meegenomen bij het monitoren van de werking van het stelsel en bij de latere evaluatie.

Dit wetsvoorstel bepaalt over welke onderwerpen in het normenkader eisen worden opgenomen. De concrete uitwerking van die eisen vindt plaats in lagere regelgeving. De sectorale werkgevers- en werknemersorganisaties hebben ervaring met en expertise over de uitwerking van de eisen die op dit moment aan uitzendbureaus worden gesteld in het kader van de NEN 4400 norm die ten grondslag ligt aan het SNA-keurmerk. De zwaarwegende adviesrol brengt met zich mee dat deze organisaties worden betrokken bij de voorbereiding van de lagere regelgeving en bij latere aanpassingen daarvan. De organisaties kunnen eveneens een adviserende rol vervullen bij de uitleg van de eisen in het normenkader in concrete gevallen, bijvoorbeeld als de toelatende instantie (namens de Minister) en een uitlener daarover van mening verschillen. Sociale partners hebben voorts een zwaarwegende rol bij de uitleg over bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten, voor zover die uitleg noodzakelijk is bij de toepassing van het normenkader (bijvoorbeeld om vast te stellen of het loonverhoudingsvoorschrift, bedoeld in de artikelen 8 en 8a van de Waadi, worden nageleefd).

Met het inspectieschema, dat eveneens in lagere regelgeving wordt vastgesteld, wordt geregeld op welke wijze, en met welke frequentie, de inspectie-instellingen uitleners moeten controleren. De regering neemt zich voor om bij het vaststellen van deze regels kennis en ervaring vanuit het veld te betrekken. Bij de voorbereiding en latere wijzigingen van het inspectieschema worden daarom – naast vertegenwoordigers van de inspectie-instellingen – ook de sectorale werkgevers- en werknemersorganisaties in een adviserende rol betrokken.

6.1.2 Taken inspectie-instellingen

De feitelijke controle of een uitlener aan het normenkader voldoet gebeurt door inspectie-instellingen die daartoe door de Minister worden aangewezen. De inspectie-instelling stelt aan de hand van de uitgevoerde controle een rapport naleving normenkader op en verstrekt dit aan de uitlener. De uitlener verstrekt dit rapport aan de ambtelijke dienst die of het agentschap dat de toelatingstaak namens de Minister uitvoert.

De regering acht het wenselijk dat dat de conformiteitsbeoordeling van uitleners gebeurt op grond van specifieke deskundigheid ten aanzien van de inhoud van het normenkader en van de conformiteitsbeoordelingssystematiek. De keuze voor conformiteitsbeoordeling ter ondersteuning van het toelatingsstelsel is toegelicht in paragraaf 2.3. De regering stelt zich op het standpunt dat deze inspectie-instellingen geen zogenoemde b-organen zijn ingevolge de Awb. Het inspectierapport is ook geen besluit in de zin van de Awb. Een b-orgaan is «een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed» (artikel 1:1, eerste lid, 1 aanhef en onder b, van de Awb). De inspectie-instellingen verlenen in opdracht van een uitlener een privaatrechtelijke dienst. Zij zijn daarbij niet belast zijn met bestuurlijke taken en hen komen geen publiekrechtelijke bevoegdheden toe. Dat in lagere regelgeving nadere regels worden gesteld over wijze waarop het inspectierapport moet worden opgesteld en de wijze waarop de daaraan ten grondslag liggende controles moeten worden uitgevoerd, maakt dat niet anders, omdat die regels primair de werkwijze van de inspectie-instellingen reguleren. Een «positief» inspectierapport leidt niet zonder meer tot verlening van een toelating en een «negatief» inspectierapport leidt evenmin als zodanig tot een schorsing of intrekking van het een toelating. Met het rapport onderbouwt de aanvrager dat hij aan het normenkader voldoet, maar de Minister kan hierover anders oordelen indien daartoe aanleiding bestaat. Dit andere oordeel kan de Minister

bijvoorbeeld baseren op een controle die op zijn verzoek wordt uitgevoerd door een andere inspectie-instelling (second opinion). De uitlener kan dit oordeel van de Minister bestrijden in het kader van een weigering een toelating te verlenen, dan wel een besluit tot schorsing of intrekking van de toelating.

Om te kunnen worden aangewezen als inspectie-instelling in het kader van dit wetsvoorstel, moet de instelling geaccrediteerd zijn door de RvA. Bij lagere regelgeving kunnen nadere regels worden gesteld over (onder meer) de gronden waarop een aanwijzing kan worden gegeven, gewijzigd, geschorst of ingetrokken. De voorwaarden voor de aanwijzing als inspectie-instelling zijn in dat geval aanvullend op de eisen die in het kader van de accreditatie worden gesteld. Uitleners kunnen voor de controle voor de verlening en het behoud van de toelating een van de aangewezen inspectie-instellingen kiezen.

De Minister beslist op de aanvraag van een inspectie-instelling of deze (al dan niet) wordt aangewezen als inspectie-instelling in de zin van dit wetsvoorstel. De Minister kan een verleende aanwijzing schorsen of intrekken. De Minister bepaalt hiermee eenzijdig of de inspectie-instelling op het terrein van terbeschikkingstelling inspecties mag uitvoeren. Een dergelijk besluit is daarmee eveneens aan te merken als een besluit in de zin van de Awb. Tegen dit besluit staat bezwaar en beroep bij de bestuursrechter open.

De capaciteit van de inspectie-instellingen is een belangrijk aandachtspunt voor de uitvoerbaarheid van het toelatingsstelsel. Vanwege de uitbreiding van het normenkader ten opzichte van het huidige SNA-keurmerk zal de controlelast per inspectie toenemen. In combinatie met een forse toename van uit te voeren inspecties, bij ondernemingen die nog niet SNA-gecertificeerd zijn, is de huidige inspectiecapaciteit bij de inspectie-instellingen niet toereikend. De Minister van SZW is in overleg met de inspectie-instellingen over de mogelijkheden om hun capaciteit op te schalen en meer inspecteurs aan te nemen en op te leiden. Het is desondanks niet uit te sluiten dat de private inspectiecapaciteit bij aanvang van de toelatingsplicht nog niet voldoende is opgeschaald om alle uitleners bij hun eerste aanvraag tijdig te inspecteren. Om te voorkomen dat uitleners als gevolg hiervan – buiten hun schuld – de toelatingsplicht niet kunnen naleven bevat dit wetsvoorstel twee overgangsmaatregelen. Deze maatregelen zijn in hoofdstuk 9 toegelicht.

6.2 Handhaving door overheidsinstanties

De Arbeidsinspectie is belast met het toezicht op de toelatingsplicht. In dat kader stelt de Arbeidsinspectie in concrete gevallen vast of uitleners daadwerkelijk zijn toegelaten en of inleners daadwerkelijk alleen arbeidskrachten inlenen van toegelaten uitleners. De regering heeft structureel € 10.500.000 beschikbaar gesteld voor intensivering van de publieke handhaving door de Arbeidsinspectie. Hieronder wordt achtereenvolgend toegelicht welke bevoegdheden de Arbeidsinspectie krijgt voor de handhaving en wat dat concreet betekent per deelgebied.

Daarnaast wordt ingegaan op samenwerking met andere partijen en gegevensuitwisseling. De Arbeidsinspectie rapporteert over zijn activiteiten en resultaten in zijn jaarverslag, dat door de Minister van SZW aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de invoering van dit stelsel niets afdoet aan de reeds bestaande taken en bevoegdheden van publieke toezichthouders op de naleving van de wetten waar het toelatingsstelsel

op ziet. De Minister beoordeelt weliswaar of een uitlener aan de eisen van het normenkader voldoet, doch deze beoordeling vindt uitsluitend plaats in het kader van de vraag of de uitlener een toelating mag krijgen of behouden. De Arbeidsinspectie blijft onverminderd verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van bijvoorbeeld de Wml en andere relevante arbeidswetten, ook bij toegelaten uitleners. Hetzelfde geldt voor de Belastingdienst. De beoordeling van de naleving van deze wetten in het kader van de toelatingsplicht wordt afgestemd op de wijze waarop de publieke toezichthouders vaststellen of aan de geldende wet- en regeling wordt voldaan. De mogelijkheid om gegevens uit te wisselen zal bijdragen aan een eenduidige beoordeling.

Bevoegdheden

De Arbeidsinspectie heeft reeds een aantal bevoegdheden ten aanzien van de handhaving van de registratieplicht. Deze bevoegdheden blijven onverkort van toepassing in het nieuwe stelsel. Kort gezegd gaat het om de volgende bevoegdheden:

- Bij een overtreding door uit- of inlener kan de Arbeidsinspectie een bestuurlijke boete opleggen. Het maximale bedrag van deze boete is € 90.000 per overtreding, het bedrag van de vijfde categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. De boetebedragen worden uitgewerkt in beleidsregels.
- Bij een overtreding door uit- of inlener kan de Arbeidsinspectie de onderneming bij recidive (na waarschuwing) preventief stilleggen.

Bij overtreding van de arbeidswetten kan de Arbeidsinspectie handhavend optreden. Dat doet de Arbeidsinspectie met een mix van instrumenten zoals, boete, waarschuwing, (waarschuwing) preventieve stillegging en dwangmaatregelen.

Met dit wetsvoorstel stelt de regering voor om de Arbeidsinspectie voorts de bevoegdheid te geven om bij overtreding van de toelatingsplicht een last onder dwangsom op te leggen. Bij een last onder dwangsom wordt de onderneming gesommeerd een overtreding op te heffen; indien dit niet gebeurt moet de onderneming een dwangsom betalen. Zo kan de Arbeidsinspectie o.a. afdwingen dat een niet toegelaten uitlener de terbeschikkingstelling beëindigt. Bij inleners kan een last onder dwangsom waarborgen dat de inlener, die arbeidskrachten inleent van een niet toegelaten uitlener, deze overtreding beëindigt.

De keuze voor het reeds bestaande sanctiestelsel in de Waadi is bij de introductie van de registratieplicht onderbouwd aan de hand van de destijds bestaande afwegingskaders.⁹² Inmiddels is het afwegingskader voor bestuursrechtelijke sanctiestelsels geactualiseerd.⁹³ De regering acht de onderbouwing van het destijds gekozen sanctiestelsel nog steeds van toepassing binnen het thans geldende afwegingskader.

Elke arbeidswet kent aparte boetebeleidsregels waarin de aard en de ernst van de overtredingen tot uitdrukking komen in onder meer het type overtreding, het door de toezichthouder in te zetten instrument en de boetenormbedragen. Deze boetebeleidsregels zijn openbaar. De regering ziet aanleiding om het beleid over de hoogte van de boetes ten aanzien van de Waadi (inclusief eventuele matigingsgronden) opnieuw te bezien. Sinds de introductie van de registratieplicht is het boetebeleid op het niveau van beleidsregels aangepast, onder andere vanwege uitspraken

⁹² Kamerstukken II 2010/11, 32 872, nr. 3

⁹³ Kamerstukken II 2018/19, 29 279, nr. 503

van de rechter.⁹⁴ De regering vindt een nieuwe weging op dat punt noodzakelijk. Schending van de toelatingsplicht is immers van een andere aard dan schending van de registratieplicht en het risico op calculerend gedrag is in het nieuwe stelsel hoger. Bij het herzien van de Beleidsregel boeteoplegging Waadi zal de Minister van SZW daarom een nieuwe afweging maken, waarbij ook beleidsregels zullen worden gesteld ten aanzien van de last onder dwangsom.

De Arbeidsinspectie kan (werkzaamheden van) een onderneming die meerdere keren één van de arbeidswetten overtreedt, stilleggen⁹⁵. Voordat de Arbeidsinspectie over kan gaan tot preventief stilleggen, moet een bedrijf eerst zijn gewaarschuwd dat opnieuw een overtreding van het zelfde feit is geconstateerd. Een bedrijf ontvangt dan van de Arbeidsinspectie een waarschuwing preventieve stillegging. De waarschuwing vervalt na vijf jaar.

In beginsel wordt bij de tweede overtreding (naast de boete voor de overtreding) een waarschuwing gegeven. Voordat de waarschuwing preventieve stillegging wordt gegeven, wordt een *voornemen* tot het geven van een preventieve stillegging gegeven. Binnen twee weken kan het betreffende bedrijf een zienswijze (reactie) uitbrengen tegen dit voornemen. Als er geen zienswijze wordt ingediend, heeft dit geen gevolgen voor het recht om in bezwaar en (hoger) beroep te gaan.

Een stillegging kan aan de orde zijn bij de derde keer dat dezelfde of een soortgelijke overtreding wordt begaan. Bij ernstige overtredingen kan de waarschuwing bij de eerste overtreding worden gegeven en kan een stillegging volgen bij de tweede overtreding. Bij of krachtens AMvB worden overtredingen als ernstige aangewezen. Een ernstige overtreding op grond van de Wav is bijvoorbeeld als er twintig of meer illegale werknemers zijn betrokken.

Ingevolge artikel 19, derde lid, van de Waadi worden bij of krachtens AMvB ernstige overtredingen aangewezen. Ingevolge artikel 3:1, derde lid, van het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs, zoals dat artikel thans luidt, wordt als ernstige overtreding aangemerkt de overtreding waarbij ten minste 20 ter beschikking gestelde arbeidskrachten zijn betrokken.

Een preventieve stillegging duurt, afhankelijk van de concrete feiten en omstandigheden van het geval, minimaal één maand en maximaal drie maanden. De Arbeidsinspectie zal regelmatig controleren of een opgelegde preventieve stillegging ook wordt nageleefd. Het niet naleven van de preventieve stillegging is een misdrijf in de zin van het strafrecht⁹⁶.

Toezicht en handhaving per deelgebied

Het toezicht van de Arbeidsinspectie op het stelsel is risicogestuurd en wordt zoveel mogelijk gevoed door risicoanalyses en risicosignalen. Dat is om een zo groot mogelijk effect van haar interventies te behalen. De Arbeidsinspecties kan daarnaast bij inspecties bij inleners ook onderzoeken of de inlener gebruik maakt van ter beschikking gestelde arbeidskrachten en zo ja of dit via een toegelaten uitlener gaat. Zij worden hiermee ook aanspreekbaar op hun verantwoordelijkheid om bij toegelaten uitleners in te huren. Publiek-private gegevensuitwisseling is daarbij een belangrijke pijler: signalen van private partijen, zoals de SNA en de

⁹⁴ Staatscourant 2018, 49128.

⁹⁵ Zie artikel 22 Waadi en 18 Wml.

⁹⁶ Zie artikel 1, onder 1, van de Wet op de economische delicten

SNCU, vormen regelmatig aanleiding tot nader onderzoek.⁹⁷ Bij het toezicht op de toelatingsplicht kan de Arbeidsinspectie te maken krijgen met meerdere situaties.

Ten eerste zijn er situaties waarin partijen voldoen aan de toelatingsplicht: aan de uitlener is toelating verleend of een inlener werkt alleen met arbeidskrachten van toegelaten uitleners. In dat geval heeft de Minister, onder andere aan de hand van de bevindingen van een inspectie-instelling, vastgesteld dat er voldaan is aan het normenkader. De Arbeidsinspectie heeft ten aanzien van de toelating geen aanvullende rol. Daarbij geldt wel dat toelating geen vrijwaring biedt voor handhaving. Handhaving op de wetten waarvoor de Arbeidsinspectie toezichthouder is, vindt ook bij toegelaten bedrijven gewoon plaats. De introductie van de toelatingsplicht vergroot de kans dat inspectie-instellingen signalen van misstanden oppikken bij uitleners.

Ten tweede zijn er situaties waarin de toelatingsplicht is geschonden, maar waarin de uitlener erkent dat hij uitlener is in de zin van de Waadi. Onderzoek bij de in- of uitlener kan het startpunt zijn van onderzoek naar deze gevallen. Het kan hier bijvoorbeeld ook gaan om opvolging van de Arbeidsinspectie of na intrekking van de toelating de werkzaamheden feitelijk zijn beëindigd. Indien de Arbeidsinspectie constateert dat de toelatingsplicht is overtreden, legt de Arbeidsinspectie aan de uitlener een boete op. Als de uitlener de overtreding niet beëindigt, kan de Arbeidsinspectie eveneens een last onder dwangsom opleggen. De uitlener wordt hiermee in de gelegenheid gesteld om de overtreding ongedaan te maken door verzoek tot toelating in te dienen. Bij recidive gelden de bevoegdheden zoals hierboven beschreven.

Ten derde zijn er uitleners die zich ten onrechte op het standpunt stellen dat zij niet onder de toelatingsplicht vallen. In dergelijke gevallen claimen partijen dat er geen sprake is van ter beschikkingstelling van arbeidskrachten, maar bijvoorbeeld van aanneming van werk of bemiddeling van zelfstandigen (tussenkost). De Arbeidsinspectie dient in deze gevallen aan de hand van feiten en omstandigheden aan te tonen dat er sprake is van ter beschikkingstelling van arbeidskrachten, waarbij het vaststellen van leiding en toezicht door de inlener een wezenlijk element is. Gezien het belang van kwaadwillende partijen om de toelatingsplicht te ontduiken, bestaat hier een kans op schijnconstructies. De Arbeidsinspectie zal in haar toezichts- en handhavingsactiviteiten aandacht hebben voor het onderkennen en blootleggen van dergelijke schijnconstructies. Ook in deze gevallen kan onderzoek bij zowel in- als uitlener het startpunt zijn van onderzoek en heeft de Arbeidsinspectie bij recidive de bevoegdheden zoals hierboven beschreven.

De toelatingsplicht geldt onverkort voor buitenlandse uitleners die arbeid ter beschikking stellen aan in Nederland gevestigde inleners. De Arbeidsinspectie is voor inspecties in het buitenland afhankelijk van buitenlandse collega's. Via de Europese Arbeidsautoriteit (European Labour Authority; ELA) kunnen grensoverschrijdende inspecties worden gefaciliteerd. Daarnaast wordt via het Informatiesysteem Interne Markt (Internal Market Information System; IMI) informatie uitgewisseld tussen lidstaten over buitenlandse uitleners. Ook kan via dit systeem administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand worden verleend evenals grensoverschrijdende assistentie en/of inspecties worden aangevraagd. Alle relevante bevindingen en documenten worden vervolgens gedeeld met de Arbeidsinspectie en/of betrokken toezichthouders.

⁹⁷ Jaarverslag 2020, Inspectie SZW. Bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 35 570 XV, nr. 84

Als een uitlener in het buitenland gevestigd is, doet dit overigens niet af aan de mogelijkheden om bij de inlener te handhaven. Het is inleners immers verboden zaken te doen met een niet toegelaten uitlener, ongeacht waar deze zich bevindt en ongeacht of er sprake is van een doorleenconstructie. Door verschillen tussen het normenkader voor binnen- en buitenlandse uitleners zoveel mogelijk te beperken, wil de regering de aantrekkelijkheid van ontduikingsroutes via het buitenland zo klein mogelijk houden.

Het bovenstaande betekent dat ook buitenlandse uitleners/werkgevers en doorleners en Nederlandse inleners/doorleners zich aan de toelatingsplicht dienen te houden. Dit kan zich in verschillende varianten voordoen als de arbeid onder toezicht en leiding in Nederland wordt verricht. In de eerste variant stelt een buitenlandse uitlener arbeidskrachten ter beschikking voor arbeid in Nederland voor een Nederlandse inlener. De tweede variant is dat een buitenlandse uitlener arbeidskrachten ter beschikking stelt voor arbeid in Nederland om onder toezicht en leiding van een buitenlandse aannemer in Nederland arbeid te verrichten. Er kan ook sprake zijn van een buitenlandse doorlener die arbeidskrachten in dienst van een buitenlandse uitlener ter beschikking stelt voor arbeid in Nederland voor een Nederlandse inlener. In al deze situaties is er sprake van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten in Nederland en dus van toepasselijkheid van de Waadi en de toelatingsplicht. Hoofdstuk 8 besteedt aandacht aan de Europese richtlijnen op dit punt.

Samenwerkingsverbanden

De Arbeidsinspectie werkt in zijn toezichts- en handhavingsactiviteiten actief samen met andere partijen om misstanden te ontdekken en aan te pakken. Samenwerking vindt onder meer plaats in de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI). In de LSI werkt de Arbeidsinspectie samen met de Belastingdienst, Nationale Politie, het UWV, de SVB, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), gemeenten en het OM. Binnen de interventieteams vinden gezamenlijke analyses en onderzoeken plaats, gezamenlijke programmering, gezamenlijke controles en gegevensuitwisseling. Specifiek voor de uitzendsector bestaat er het team Aanpak Misstanden Uitzendbureaus (AMU), dat zich vooral richt op de complexere zaken en nauw samenwerkt met de Belastingdienst, UWV, en SVB. Ook wordt samengewerkt met de IND, de politie en op regionaal niveau met de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's).

Met de introductie van de toelatingsplicht is de verwachting dat kwaadwillende partijen, die zich nu niet vrijwillig laten certificeren en moeilijk op te sporen zijn, beter in zicht komen dan onder de huidige registratieplicht. De huidige registratieplicht is weinig onderscheidend doordat veel partijen zich vrijblijvend inschrijven om zeker aan de Waadi-registratieplicht te voldoen. Met de invoering van een toelatingsplicht zal een uitlener ofwel goed in beeld zijn omdat hij periodiek gecontroleerd wordt door een inspectie-instelling, ofwel beboetbaar zijn omdat hij de toelatingsplicht schendt. Mede door de inzet van private inspecties kan de Arbeidsinspectie juist op die groep actief toezicht houden. Signalen van inspecteurs van een inspectie-instelling kunnen, indien daar aanleiding en mogelijkheid toe is, middels bovenstaande samenwerkingsverbanden worden opgepakt. Omgekeerd kunnen signalen dat partijen de toelatingsplicht overtreden aanleiding zijn voor de Arbeidsinspectie om een onderzoek in te stellen.

De verwachting is dat niet alleen de Arbeidsinspectie extra signalen zal ontvangen, maar ook de Belastingdienst. De regering onderzoekt daarom de mogelijkheden om, in aanvulling op de middelen voor de Arbeidsin-

spectie, structureel € 1.500.000 beschikbaar te stellen voor intensiever toezicht door de Belastingdienst, waaronder data-analyses, gegevensuitwisseling, boekenonderzoeken en het toepassen van de fiscale inlenersaansprakelijkheid.

6.3 Gegevensverwerking

In deze paragraaf wordt toegelicht hoe de gegevensverwerking en de gegevensuitwisseling worden vormgegeven en zal de rechtvaardiging hiervan worden beschreven.

6.3.1 Verwerking van persoonsgegevens

De Minister van SZW verwerkt gegevens in het kader van de beoordeling van de aanvraag tot ontheffing en tot (voorlopige) toelating, alsmede bij de besluitvorming over de intrekking van ontheffingen dan wel over de ambtshalve verlenging, schorsing of intrekking van toelatingen. Dit zijn gegevens die bij de aanvraag in beginsel door de uitlener zelf worden verstrekt. Zo dient de uitlener gegevens te overleggen waaruit blijkt dat hij een onderneming is die aan terbeschikkingstelling van arbeidskrachten doet. Ook dient de uitlener een rapport te overleggen waarmee de naleving van het normenkader wordt onderbouwd. Daarnaast verwerkt de Minister ook gegevens in het kader van het openbare register. In het register kunnen inleners vaststellen of een uitlener toegelaten is dan wel een ontheffing heeft, en kunnen uitleners nagaan of een inspectie-instelling aangewezen is. Hiervoor worden in ieder geval de (bedrijfs)gegevens van de uitlener of de aangewezen inspectie-instelling verwerkt. Hierbij kunnen ook persoonsgegevens worden verwerkt (bijvoorbeeld af te leiden uit de naam van een eenmanszaak).

De Arbeidsinspectie verwerkt gegevens voor zover noodzakelijk in het kader van het toezicht op de naleving van de toelatingsplicht. Een belangrijke voorwaarde voor het uitvoeren van haar toezichthoudende taak is daarnaast de mogelijkheid om gegevens uit te wisselen met betrokken actoren in het toelatingsstelsel. In de paragraaf over gegevensuitwisseling zal hier verder op worden ingegaan.

De uitlener dient bij de aanvraag voor een (voorlopige) toelating een rapport te overleggen waarin de naleving van het normenkader wordt onderbouwd. De inspectie-instelling levert in dat verband een dienst aan de uitlener, waarbij de noodzakelijke gegevens door de uitlener worden verstrekt aan de inspectie-instelling. De inspectie-instelling verwerkt deze gegevens om te controleren of de uitlener voldoet aan de eisen van het normenkader.

Daarnaast kan de Minister van SZW een inspectie-instelling verzoeken een inspectierapport te verstrekken. In dat geval worden gegevens verwerkt die door de Minister zijn verstrekt (verwezen wordt naar afdeling 3.3 van de Awb). Als uitgangspunt geldt dat de uitlener dient mee te werken aan het onderzoek dat aan een dergelijk inspectierapport ten grondslag ligt. In het geval de uitlener geen medewerking verleent, kan dat gevolgen hebben voor de verlening van een toelating dan wel leiden tot een schorsing en (uiteindelijk) intrekking van de toelating.

De Minister van SZW en de Arbeidsinspectie zijn verwerkingsverantwoordelijke voor zover deze bestuursorganen gegevens verwerken in het kader van de uitoefening van hun taken. Hoewel het doel van de gegevensverwerking door inspectie-instellingen door de wet wordt bepaald, staan zij niet in een hiërarchische verhouding tot de Minister van SZW. Om die reden zijn inspectie-instellingen eveneens verwerkingsverantwoordelijke. Zij worden daarbij geacht conform de AVG en UAVG te handelen.

6.3.2 Strafrechtelijke gegevens en bijzondere persoonsgegevens

Om een toelating te verkrijgen en te behouden, moet bij de aanvraag een VOG worden overgelegd aan de Minister. Ook bij een bestuurswissel moet een VOG van de nieuwe bestuurder worden overlegd. Hierbij is van belang dat de VOG-aanvraag moet worden ingediend door de rechtspersoon zelf. Naar aanleiding daarvan wordt onderzoek gedaan naar het strafrechtelijke verleden van een rechtspersoon en van ieder van de bestuurders, vennoten, maten of beheerders. Wanneer een rechtspersoon geen VOG krijgt vanwege een strafrechtelijk verleden, worden de strafrechtelijke gegevens niet gedeeld met de Minister. Zonder VOG kan een uitlener immers niet voldoen aan de toelatingseisen, het is dus niet nodig om de reden van het niet toekennen van de VOG te weten.

Wel is het mogelijk dat de uitlener aan de Minister een VOG overlegt, waarin is vermeld dat de uitlener om redenen niet in aanmerking komt voor een VOG. In dat geval verstrekt de uitlener zelf gegevens van strafrechtelijke aard aan de Minister. De verwerking van deze gegevens door de Minister dient te voldoen aan de AVG en de UAVG. In de UAVG staat een uitzondering op het verwerkingsverbod voor gegevens van strafrechtelijke aard. Deze uitzondering geldt voor verantwoordelijken die persoonsgegevens van strafrechtelijke aard ontvangen op basis van de wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens (artikel 33, eerste lid, onderdeel a, van de UAVG). Naleving van de AVG houdt onder meer in dat de toelattende instelling passende waarborgen en organisatorische maatregelen dient te nemen, waaronder een voldoende hoog beveiligingsniveau, teneinde toe te zien op de bescherming van dergelijke (gevoelige) persoonsgegevens.

In het kader van de toepassing van de Wet Bibob is het mogelijk dat de Minister gegevens verwerkt die van strafrechtelijke aard zijn. Deze gegevens kunnen tevens betrekking hebben op natuurlijke personen. Verwezen wordt naar paragraaf 4.3.6 van deze toelichting. In dit verband is van belang dat ingevolge artikel 28, eerste lid, van de Wet Bibob eenieder die krachtens die wet de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde, verplicht is tot geheimhouding daarvan, behoudens voor zover een bij die wet gegeven voorschrift mededelingen toelaat. In het tweede lid van dat artikel is geregeld in welke gevallen waarin het betreffende bestuursorgaan een advies van het LBB heeft ontvangen, de daarin opgenomen gegevens worden doorgegeven. Gegevens worden bijvoorbeeld verstrekt aan de betrokkene (zoals de uitlener die een toelating heeft aangevraagd), maar uitsluitend voor zover dit noodzakelijk is ter motivering van de naar aanleiding van het advies te nemen beslissing (zoals een weigering de toelating aan de desbetreffende uitlener te verstrekken). In artikel 29 van de Wet Bibob is bovendien geregeld dat het bestuursorgaan dat een advies ontvangt, dat advies gedurende vijf jaren kan gebruiken in verband met een andere beslissing. Deze bepalingen gelden onverkort in het kader van de toepassing van de Wet Bibob in verband met het verstrekken van toelatingen.

Ten behoeve van het toelatingsstelsel worden geen bijzondere persoonsgegevens verwerkt.

6.3.3 De rechten van de betrokkenen

De rechten van betrokkene uit de artikelen 12 tot en met 22 van de AVG zijn in beginsel van toepassing. Er zijn ook mogelijkheden om verweer te voeren: de betrokkene kan een weigering om te voldoen aan een inzageverzoek in de zin van artikel 15 van de AVG voorleggen aan de rechter. Beslissingen van bestuursorganen over de rechten van betrokkenen in de zin van de AVG zijn gelijkgesteld aan besluiten in de zin van

de Awb op grond van artikel 34 van de Uitvoeringswet AVG, zodat bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat.

6.3.4 Gegevensuitwisseling

Bovenstaande beschrijft de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van de taken van de betrokken actoren in het toelatingsstelsel. Daarnaast vindt gegevensverwerking plaats in het kader van gegevensuitwisseling. Een belangrijk deel van het toelatingsstelsel is de handhaving van en het toezicht op de naleving van het stelsel. Om toe te zien op de effectiviteit daarvan en daarmee op de effectiviteit van het stelsel als geheel, stelt de regering voor om noodzakelijke gegevensuitwisseling tussen verschillende instanties betrokken bij de toelating mogelijk te maken. Verwezen wordt in dit verband ook naar het tweede advies van het Aanjaagteam. Daarin wordt onder meer uiteengezet dat toezichthouders in beginsel graag met elkaar samenwerken, maar vaak tegen praktische, juridische en organisatorische obstakels aanlopen. Daarbij is gegevensuitwisseling het grootste knelpunt.⁹⁸

De regering voorziet dat gegevensuitwisseling tussen de volgende bestuursorganen in ieder geval noodzakelijk is.

Allereerst is gegevensuitwisseling tussen de Minister van SZW en de Arbeidsinspectie in het kader van de uitvoering van het toelatingsstelsel, het toezicht op de toelatingsplicht en de naleving van arbeidswetten die onderdeel uitmaken van het normenkader. Actuele informatie over de verlening, weigering, schorsing, intrekking of ambtshalve verlenging van de toelating of de voorlopige toelating van een uitlener is te vinden in het openbaar register. Hetzelfde geldt voor informatie over de verlening, weigering of intrekking van een ontheffing. Indien het noodzakelijk is voor het uitoefenen van haar taken kan de Arbeidsinspectie op verzoek achterliggende stukken bij de Minister van SZW opvragen. Hier denkt de regering bijvoorbeeld aan de situatie waarin het voor de Arbeidsinspectie noodzakelijk is om in het kader van het toezicht op de naleving van de toelatingsplicht achterliggende informatie te hebben over waarom al dan niet is overgegaan tot schorsing of intrekking van een toelating. Daarnaast is het verstrekken van gegevens door de Minister aan de Belastingdienst van belang. De Belastingdienst houdt immers toezicht op de naleving van de fiscale- en belastingwetten die onderdeel zullen uitmaken van het normenkader.

Met het oog op de taken van de Minister is gegevensverstrekking aan de Minister door onder meer de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie onmisbaar. De door deze toezichthouders aangeleverde informatie is van belang in het kader van de vaststelling of het normenkader wordt nageleefd en voor de beoordeling van een eventuele grond voor weigering of schorsing van de toelating. De invulling van de gegevensverstrekking wordt in lagere regelgeving nader ingevuld. Hierin wordt verduidelijkt welke gegevens de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie moeten verstrekken en de wijze waarop deze worden verstrekt. De uitvoerbaarheid van de gegevensverstrekking zal bij de invulling worden meegewogen.

Ook wordt van belang geacht dat de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie gegevens uitwisselen in het kader van de uitoefening van hun taken als toezichthouder op wet- en regelgeving die onderdeel uitmaken van het normenkader. Met het oog op de huisvestingseis wordt van belang geacht dat gegevensuitwisseling plaatsvindt met gemeenten. Dit is zowel van belang in het kader van de toelating- in bijzonder met het oog

⁹⁸ *Kamerstukken II 2020/21, 29 861, nr. 53, bijlage nr. 953505, p. 50*

op de naleving van de huisvestingsverplichting – alsmede het effectieve toezicht op de huisvesting door gemeenten.

In het geval van slechte huisvesting van arbeidsmigranten zijn veelal gemeenten (het bevoegd gezegd) bevoegd om handhavend op te treden. Zij kunnen dit doen wanneer de Woningwet wordt overtreden, in strijd met het bestemmingsplan wordt gehandeld, of sprake is van verloedering van woningen of brandonveilige situaties. Het is van belang dat informatie over overtredingen van het huisvestingsvereiste – die worden geconstateerd in het kader van de toelating van uitleners – kunnen worden gedeeld met het bevoegd gezag van gemeenten zodat zij effectief kunnen handhavend op de naleving van voormelde wet- en regelgeving.

De Minister van SZW kan informatie over overtredingen van het huisvestingsvereiste – die worden geconstateerd in het kader van de toelating van uitleners – delen met de gemeente waar de overtreding plaatsvindt. Dit stelt gemeenten beter in staat om de voormelde wet- en regelgeving effectief te handhaven. Indien een gemeente in het kader van de handhaving signalen ontvangt over overtredingen van de Woningwet of Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, kan zij deze delen met de Minister van SZW. Dergelijke signalen kunnen voor de Minister aanleiding zijn om te onderzoeken of de huisvestingsverplichting wordt nageleefd. Als dat niet het geval is kan de Minister bezien of schorsing of intrekking van een verleende toelating is aangewezen.

Daarnaast is denkbaar dat een overtreding van de huisvestingseis voor de Arbeidsinspectie aanleiding is om de uitlener te inspecteren. Slechte huisvesting voor (veelal) arbeidsmigranten gaat immers veelal gepaard met overtredingen van (andere) arbeidsregels, zoals onderbetaling en slechte arbeidsomstandigheden. Andersom kunnen door de Arbeidsinspectie geconstateerde onregelmatigheden of overtredingen een reden voor het bevoegd gezag van een gemeente om de huisvesting van arbeidskrachten te controleren. Om derhalve malafiditeit in de uitleenbranche tegen te gaan en de positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten structureel te verbeteren, is effectief toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door het bevoegd gezag van gemeenten en door de Arbeidsinspectie onmisbaar. Voor een dergelijk effectief toezicht is gegevensuitwisseling tussen deze instanties dan ook van wezenlijk belang. Dit klemmt te meer, nu op uitleners verschillende wetten en regels van toepassing zijn en zij derhalve met verschillende toezichthouders te maken krijgen.

Voor gegevensuitwisseling tussen bestuursorganen onderling bestaat reeds een grondslag, namelijk artikel 14a. Dat artikel wordt aangevuld met een expliciete grondslag voor het verstrekken van gegevens door bestuursorganen aan de Minister van SZW met het oog op de uitvoering van het toelatingsstelsel. Het gaat hierbij om het verlenen, weigeren, schorsen, intrekken en ambtshalve verlengen van de geldigheidsduur van een toelating of voorlopige toelating, alsmede om het verlenen, weigeren en intrekken van een ontheffing. Naar aanleiding van het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens is de facultatieve grondslag om bij of krachtens AMvB nadere regels over gegevensuitwisseling vast te stellen gewijzigd in een dwingende delegatiegrondslag. Dat betekent dat dat bij of krachtens AMvB regels worden gesteld omtrent de gevallen waarin en de wijze waarop in ieder geval gegevens worden verstrekt.

In het wetsvoorstel worden voorts grondslagen voorgesteld voor gegevensuitwisseling met private instanties die een rol hebben in het stelsel.

Zoals is toegelicht in paragraaf 6.3.1 *Verwerking van persoonsgegevens* maakt de Minister bij de beoordeling van de aanvraag in beginsel gebruik van de conclusies van het inspectierapport en van andere gegevens die de uitlener verstrekt of doet verstrekken. In het geval de Minister nadere informatie nodig acht naar aanleiding van een bevinding van het inspectierapport, bijvoorbeeld als gevolg van signalen die de Minister van andere bestuursorganen heeft verkregen, kan de Minister de onderliggende stukken opvragen bij de inspectie-instelling die het desbetreffende rapport met instemming van de uitlener heeft overlegd. Dit acht de regering noodzakelijk omdat de Minister verantwoordelijk is voor de vaststelling of het normenkader wordt nageleefd. Hoewel de Minister daarvoor gebruik maakt van de informatie uit het inspectierapport, kan het onder omstandigheden nodig zijn om ook inzage te krijgen in informatie die aan het rapport ten grondslag ligt. Tegelijkertijd acht de regering het niet proportioneel om standaard alle onderliggende stukken bij het inspectierapport aan de Minister te sturen, omdat de Minister bij het ontbreken van andere signalen zich in beginsel zal kunnen afgaan op de resultaten van het inspectierapport. Deze gegevensverstrekking is daarom niet periodiek maar enkel op verzoek van de Minister mogelijk.

Met de introductie van het toelatingsstelsel ontvangen de inspectie-instellingen niet langer gegevens van bestuursorganen. Waar het vrijwillige SNA-certificaat gebaseerd was op zelfregulering in de sector, hadden de private inspectie-instellingen een rol in het toezicht op de sector. In het toelatingsstelsel is gekozen voor een zuivere afbakening tussen de rol van private inspectie-instellingen, namelijk een ondersteuning van de uitlener bij het aantonen van het werken volgens de eisen van het normenkader, en het toezicht op het toelatingsstelsel waarvoor de publieke toezichthouder verantwoordelijk is.

Daarnaast zijn er grondslagen gecreëerd in het wetsvoorstel om gegevens uit te wisselen tussen de Minister dan wel de Arbeidsinspectie en enkele private instanties die een rol hebben in het stelsel. De regering voorziet op dit moment de instanties SNF, SNA en Stichting Naleving Cao voor Uitzendkrachten (SNCU). Deze gegevensuitwisseling ziet de regering als een noodzakelijke aanvulling in het kader van de versterking van de handhaving van de toelatingsplicht.

SNF verleent certificaten voor de kwaliteit van huisvesting voor arbeidskrachten overeenkomstig bij cao gemaakte afspraken. Het in bezit zijn van een SNF certificaat is een manier om te voldoen aan de eis dat wanneer er huisvesting wordt aangeboden, dit aan vastgestelde kwaliteitsnormen moet voldoen (de andere optie is om huisvesting via een woningcorporatie te verstrekken). Inspectie-instellingen controleren in het openbare SNF-register of de aanbieder van huisvesting in het bezit is van het SNF-certificaat. In de wet is geregeld dat de Minister, indien daar aanleiding toe is, het inspectierapport bij SNF kan opvragen. Dit is noodzakelijk om, in het geval de Minister aanleiding heeft te vermoeden dat niet aan de eisen in het normenkader wordt voldaan, informatie waar SNF niet over beschikt, een gedegen afweging te maken wat betreft het besluit om de toelating wel of niet te verstrekken.

Gegevensverstrekking door SNA aan de Minister en de Arbeidsinspectie wordt mogelijk gemaakt om twee redenen. Allereerst omdat het in het kader van het overgangsrecht mogelijk is om eenmalig het rapport ter onderbouwing van het naleven van het normenkader vervangen door het overleggen van een vrijwillig certificaat. De voorwaarden om onder het overgangsrecht worden in hoofdstuk 9 uiteengezet. Zoals bij reguliere aanvragen, blijft de Minister verantwoordelijk voor de beoordeling of er daadwerkelijk aan de eisen van het normenkader wordt voldaan. SNA

heeft hiervoor relevante informatie over SNA-gecertificeerde uitleners. Het is dan ook van belang dat de Minister van SZW

Daarnaast is en blijft de uitwisseling van gegevens in het kader van aanneming van werk en met het oog op het toezicht op de naleving van cao's van belang. Zo is ook bij aanneming van werk – analoog aan terbeschikkingstelling van arbeidskrachten als bedoeld in de Waadi – sprake van een driehoeksrelatie waarbij de arbeidskracht bij de ene partij in dienst is, maar dat werk bij een ander verricht. De private initiatieven om ook in deze gevallen arbeids-, sociale zekerheids- en fiscale risico's te beperken door middel van vrijwillige certificering blijft de regering graag faciliteren door ten behoeve daarvan gegevensuitwisseling mogelijk te maken. Dergelijke vrijwillige certificaten zijn daarmee ondersteunend aan de verplichte toelating voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in de doelmatige en doeltreffende bestrijding van malafiditeit en illegaliteit in de uitleensector. Tevens kan de informatie in het kader van de naleving van de aan het vrijwillige certificaat gestelde eisen door een uitlener eveneens relevant zijn in het kader van de naleving van de Waadi door diezelfde uitlener. Om die reden wordt niet alleen mogelijk gemaakt dat de Minister en de toezichthouders van de Waadi gegevens kunnen verstrekken aan voormelde private instanties, maar ook dat die instanties gegevens verstrekken aan de Minister en voormelde toezichthouders.

SNCU is opgericht door sociale partners in de uitzendsector. Zij houdt toezicht op de naleving van de cao voor uitzendkrachten en levert daarmee een bijdrage aan het herstellen van onderbetaling van uitzendkrachten. Ondersteuning van het toezicht door de SNCU door middel van publiek-private gegevensuitwisseling is in het kader van het algemeen belang gewenst en ondersteunt tevens de toelating, in welk verband onder meer moet worden aangetoond dat de arbeidskracht het juiste loon dan wel de juiste vergoeding ontvangt. De SNCU kan aan de Minister van SZW aangeven welke overtredingen zijn geconstateerd ten aanzien van de naleving van de cao voor zover relevant voor het toelatingsstelsel. Naar aanleiding hiervan kan worden gezien of deze overtredingen gevolgen hebben voor het toelating van een uitlener. Deze gegevensuitwisseling is noodzakelijk om te voorzien in een sluitend systeem van toezicht op de uitleenbranche teneinde malafiditeit en illegaliteit in die branche te bestrijden.

6.3.5 Rechtvaardiging gegevensuitwisseling en verhouding tot hoger recht

AVG

Bij de gegevensuitwisseling zoals hiervoor toegelicht worden persoonsgegevens verwerkt. De uitwisseling van gegevens in het kader van de naleving van de Waadi en in het bijzonder de toelatingsplicht heeft immers niet alleen betrekking op ondernemingen of rechtspersonen, maar ook op eenmansondernemingen en personenvennootschappen. De gegevens kunnen daardoor tevens betrekking hebben op natuurlijke personen. Bovendien is niet uitgesloten dat gegevens ten aanzien van ondernemingen of rechtspersonen te herleiden zijn tot betreffende leidinggevend of arbeidskrachten. Hieronder wordt toegelicht wat de rechtvaardiging is voor de verwerking van persoonsgegevens. Daarna wordt getoetst aan de beginselen waaraan verwerkingen van persoonsgegevens moeten voldoen (artikel 5 van de AVG).

De rechtvaardiging voor de gegevensuitwisseling tussen betrokken bestuursorganen en met de hiervoor vermelde private instanties, waaronder de inspectie-instellingen, is dat het noodzakelijk is om aan

wettelijke verplichtingen te voldoen en het noodzakelijk is voor een taak in het algemeen belang (artikel 6, eerste lid, onder c en e, van de AVG).

In paragraaf 6.3.4 *Gegevensuitwisseling* is toegelicht welke grondslagen voor gegevensuitwisseling worden voorgesteld en waarom deze noodzakelijk worden geacht. Het doel van de gegevensuitwisseling wordt op hoofdlijnen op het niveau van de wet geregeld. De regering ziet geen alternatief voor de gegevensuitwisseling zoals in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld. De proportionaliteit is op een aantal wijzen gewaarborgd. In de wet is een dwingende delegatiegrondslag opgenomen, waardoor de gegevensuitwisseling tussen bestuursorganen bij of krachtens AMvB in kaart dient te worden gebracht. De gegevensverstrekking door de inspectie-instellingen vindt alleen plaats op verzoek van de Minister indien nodig voor de beoordeling van een aanvraag om toelating. Het wetsvoorstel regelt welke gegevens moeten of kunnen worden verstrekt, door wie en aan wie alsmede voor welk doel. Om welke gegevens het precies gaat, wordt bij AMvB nader uitgewerkt. Enkel de gegevens die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de wettelijke taak mogen worden verstrekt. Ten slotte wordt opgemerkt dat de gegevens die worden uitgewisseld tussen de verschillende instanties uitsluitend (rechts)personen betreffen die zich niet aan de ter zake geldende regelgeving houden of waarbij een redelijk vermoeden daartoe bestaat. Geen gegevens worden verstrekt met betrekking tot bonafide uitleners.

Op grond van bovenstaande overwegingen wordt de verwerking van de in de regeling genoemde gegevens voor de uitvoering van de regeling noodzakelijk, proportioneel en subsidiair geacht.

Artikel 5 AVG

Uit artikel 5 van de AVG volgen een aantal eisen waaraan dient te worden voldaan bij het verwerken van persoonsgegevens. Zo dient de verwerking plaats te vinden op een wijze dat het voor betrokkenen rechtmatig, behoorlijk en transparant is. De verwerking dient gebonden te zijn aan specifieke doelen en de gegevens moeten toereikend, ter zake dienend en beperkt tot het noodzakelijke zijn. Naar het oordeel van de regering wordt aan deze eisen voldaan. In het wetsvoorstel is vastgesteld welke gegevens worden of kunnen worden verwerkt en verstrekt, door wie en aan wie alsmede voor welk doel. Wat betreft de gegevensuitwisseling met private instanties, zoals de SNA en de SNCU, is bepaald dat gegevens die kunnen worden verstrekt bij AMvB nader kunnen worden bepaald. Daarmee wordt beoogd zo transparant mogelijk te zijn over de verwerking van persoonsgegevens. Bovendien is het verwerken en verstrekken van gegevens voor een ander doel dan die bij of krachtens de wet is omschreven, in beginsel niet toegestaan.

Daarnaast dient de verwerking van gegevens op een nette en verantwoorde (behoorlijke) wijze plaats te vinden. De betrokken partijen dienen helder te maken welke gegevens zij verwerken en aan wie zij deze gegevens verstrekken. De betrokken onderneming kan ten aanzien van de eigen persoonsgegevens opvragen/inzien welke gegevens zijn verwerkt en verstrekt. De gegevens zullen niet op andere wijzen worden verwerkt die verdergaan dan de uitoefening van de bij of krachtens de wet bepaalde taak. Enkel de gegevens die nodig en ter zake dienend zijn worden verwerkt, de overige gegevens worden niet verwerkt. Verwezen worden naar de toelichting in paragraaf 6.3.4 *Gegevensuitwisseling*.

Voorts wordt in het voorliggende wetsvoorstel, overeenkomstig het huidige artikel 14a, zesde lid, van de Waadi geregeld dat in het geval van gegevensverstrekking aan private instanties eenieder verplicht is tot

geheimhouding. Uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht zijn uitsluitend toegestaan voor zover een persoon krachtens enig wettelijk voorschrift tot mededeling is verplicht.

De overige, in artikel 5 van de AVG bepaalde eisen waaraan dient te worden voldaan bij het verwerken van persoonsgegevens, houden in dat de verwerkte gegevens juist moeten zijn, dat gegevens niet langer mogen worden bewaard dan nodig en dat de gegevens goed beveiligd en vertrouwelijk dienen te blijven. In dit verband wordt verwezen naar het huidige artikel 14b van de Waadi waarin is voorzien in een wettelijke basis om bij AMvB nadere regels te stellen over de uitvoeringsmodaliteiten van de gegevensverstrekking. Deze grondslag blijft gehandhaafd. Ermee wordt beoogd toe te zien op de zorgvuldigheid die dient te worden betracht bij de wijze van informatieverstrekking en de verwerking van die informatie. Concreet betekent dit dat bij of krachtens AMvB nadere regels worden gesteld over:

- a. de inhoud van de gegevens die worden verwerkt, de actualiteit daarvan, alsmede de periodiciteit van de verstrekking daarvan, alsmede de bewaartermijn daarvan;
- b. de wijze waarop de verwerking van de gegevens plaatsvindt;
- c. de wijze waarop door passende technische en organisatorische maatregelen deze gegevens worden beveiligd tegen verlies of onrechtmatige verwerking;
- d. de wijze waarop wordt gewaarborgd dat de verwerkte gegevens slechts worden verwerkt voor de beoordeling van de geldigheid van een toelating, alsmede hoe daarop wordt toegezien.

Volledigheidshalve wordt ten slotte opgemerkt dat de eis om bij de verwerking van gegevens een passend beveiligingsniveau in acht te nemen en daarvoor organisatorische en technische maatregelen te treffen, rechtstreeks volgt uit artikel 32 van de AVG en daarom al onverkort van toepassing is. Een (private) partij krijgt alleen persoonsgegevens inzake het toelatingsstelsel, als die partij kan aantonen dat er is gezorgd voor passende waarborgen en organisatorische maatregelen, waaronder een voldoende hoog beveiligingsniveau.

Artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 EVRM

De gegevensuitwisseling met private instanties, waaronder de aangegeven inspectie-instellingen, kan worden aangemerkt als een inmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van (rechts-)personen, bedoeld in artikel 10 van de Grondwet en het recht op respect voor het privéleven van personen, bedoeld in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).⁹⁹ In het kader van de gegevensuitwisseling is immers niet uit te sluiten dat de verstrekte gegevens direct of indirect te herleiden zijn tot natuurlijk personen. Rechtspersonen kunnen bovendien in bepaalde gevallen aanspraken ontleen aan artikel 10 van de Grondwet.¹⁰⁰

De regering stelt zich op het standpunt dat de gegevensuitwisseling die uit dit wetsvoorstel voortvloeit een gerechtvaardigde inmenging vormt op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van (rechts-)personen, bedoeld in artikel 10 van de Grondwet en het recht op respect voor het privéleven, bedoeld in artikel 8 van het EVRM.¹⁰¹ In dat verband wordt het volgende overwogen.

⁹⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 872, nr. 3, p. 14

¹⁰⁰ *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 7, p. 35

¹⁰¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 872, nr. 3, p. 14

Aan de huidige bepalingen over gegevensuitwisseling – waaronder de grondslag voor gegevensuitwisseling met bestuursorganen – ligt ten grondslag dat die uitwisseling noodzakelijk is in het belang van het economisch welzijn van land. Aan het gezond functioneren van de arbeidsmarkt wordt in belangrijke mate afbreuk gedaan wanneer in de (in Nederland nogal omvangrijke) uitzendsector misstanden heersen in de sfeer van belasting- en premieontduiking en -fraude en er sprake is van systematische schending van arbeidsbeschermende regelgeving. Voor een gezond werkende arbeidsmarkt is het van belang dat schendingen van wet- en regelgeving worden bestreden. Daarnaast wordt de gegevensuitwisseling gerechtvaardigd doordat deze bijdraagt aan de bescherming van de gezondheid of goede zeden en voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De gegevensuitwisseling draagt immers bij aan de bescherming van de rechten van werkenden. Door het uitwisselen van gegevens over bijvoorbeeld opgelegde boetes of niet voldoen aan de aan de toelating verbonden verplichtingen, wordt het toezicht op de naleving van en de handhaving op de toelatingsplicht versterkt. Het toelatingsstelsel heeft mede tot doel het verbeteren van de positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten. Door de gegevensuitwisseling wordt bijgedragen aan het bereiken van dit doel. Zoals uit dit wetsvoorstel blijkt, voldoet het voorgestelde toelatingsstelsel eveneens aan een maatschappelijke behoefte om malafide partijen van de arbeidsmarkt te weren. De gegevensuitwisseling is van wezenlijk belang voor het slagen van dit stelsel.

Zoals reeds hierboven is toegelicht is de regering van mening dat deze gegevensuitwisseling proportioneel een subsidiair is en dat deze motivatie eveneens van toepassing is op het toetsingskader van artikel 8 van het EVRM. Kort samengevat is de regering van mening dat de proportionaliteit is gewaarborgd doordat is vastgelegd welke gegevens door wie en voor welk doel worden of kunnen worden verstrekt. Het doel van de gegevensuitwisseling wordt op het niveau van de wet geregeld. De regering ziet geen ander alternatief voor de gegevensuitwisseling zoals in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld. In dat verband is van belang dat de gegevensuitwisseling noodzakelijk is voor het verstrekken van toelatingsen.

Bij het opstellen van de wet zijn waarborgen in acht genomen om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer waar mogelijk te beperken, en zijn toepasselijke wettelijke vereisten voor de verwerking van persoonsgegevens in acht genomen. Deze volgen nagenoeg geheel uit de AVG.

Hoofdstuk 7 Verhouding tot hoger recht

De toelatingsplicht die met dit wetsvoorstel wordt ingevoerd, geldt niet in geval van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk, collegiale uitleen en intra-concern uitleen. De toelatingsplicht heeft bovendien geen betrekking op arbeidsbemiddeling als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Waadi.

Een belangrijk uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat ook ondernemingen die buiten Nederland zijn gevestigd en die op de Nederlandse arbeidsmarkt arbeidskrachten ter beschikking (willen) stellen, toegelaten moeten zijn. Dit wetsvoorstel beoogt immers de positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten in Nederland te verbeteren en een gelijk speelveld te creëren voor alle ondernemingen die in Nederland arbeidskrachten ter beschikking stellen. De toelatingsplicht geldt ook in het geval de onderneming is gevestigd in een land waar voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten reeds een toelatings- of vergunningsplicht

geldt. De toelatingsplicht kan worden beschouwd als een beperking van de binnen de Europese Unie geldende rechten van vrij verkeer. Hieronder wordt ingegaan op de vraag hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het Europees recht. Daarbij zal de regering haar standpunt toelichten dat het voorliggend wetsvoorstel in het licht van het Verdrag betreffende de werking van de Unie (VWEU), de Uitzend- en Detacheringsrichtlijn in overeenstemming is met de Europese regels met betrekking tot vrij verkeer. Voor deze afweging heeft de regering in belangrijke mate aansluiting gezocht bij de voorlichting over het reguleren van vrij verkeer van personen en diensten van de Afdeling advisering van de Raad van State van 18 november 2020.¹⁰²

Vrij verkeer

Binnen de Europese Unie geldt het recht op vrij verkeer van werknemers en van diensten, en de vrijheid van vestiging. Burgers van de Unie hebben het recht om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven, werk te zoeken, er te werken, zich te vestigen en om diensten te verrichten. Het vrije verkeer van personen, werknemers en diensten, en de vrijheid van vestiging zijn gewaarborgd in het VWEU. Ook het secundaire Unierecht (verordeningen en richtlijnen) bevat verschillende regels met betrekking tot het vrije verkeer. Om te beoordelen of ingevolge het Europees recht een toelatingsplicht, zoals in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, is toegestaan, moet rekening worden gehouden met het toepasselijke secundaire recht en met de relevante randvoorwaarden uit het VWEU die gelden voor beperkingen van het recht op vrij verkeer.

In geval van grensoverschrijdende terbeschikkingstelling van arbeidskrachten zijn de te verrichten werkzaamheden naar hun aard tijdelijk. Vanwege het tijdelijke karakter van terbeschikkingstelling is in beginsel het dienstenverkeer (artikelen 56 tot en met 62 van het VWEU) van toepassing. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de tijdelijkheid van de terbeschikkingstelling met name ziet op de verwachting dat de arbeidskracht na afloop van de werkzaamheden opnieuw arbeid in het land van herkomst zal verrichten. De duur van de werkzaamheden kan een indicatie zijn voor de tijdelijkheid, maar is niet doorslaggevend.¹⁰³

Onder omstandigheden kan echter ook het vrije verkeer van werknemers (artikel 45 van het VWEU) dan wel de vrijheid van vestiging (artikelen 49 tot en met 55 van het VWEU) van toepassing worden, bijvoorbeeld omdat de arbeidskracht een loonrelatie aangaat met de inlener dan wel omdat de arbeidskracht voor langere tijd in de ontvangende lidstaat werkzaam blijft.

De Dienstenrichtlijn is niet van toepassing

De Dienstenrichtlijn¹⁰⁴ schrijft voor dat bedrijven zonder belemmeringen diensten moeten kunnen verlenen in andere lidstaten. De Dienstenrichtlijn is echter niet van toepassing in geval van diensten van uitzendbedrijven (artikel 2, tweede lid, onderdeel e). Naar het oordeel van de regering moet onder uitzendbedrijf, als bedoeld in de Dienstenrichtlijn, niet enkel worden verstaan een onderneming die arbeidskrachten op basis van een (Nederlandse) uitzendovereenkomst ter beschikking stelt, maar ook ondernemingen die op basis van een andere arbeidsverhouding arbeidskrachten ter beschikking stellen. Deze uitleg sluit aan bij de ruime definities van uitzendbureau en uitzendkracht die zijn geformuleerd in de

¹⁰² Kamerstukken II 2021/21, 35 359, nr. 23

¹⁰³ Preambule van de Rome I-Verordening.

¹⁰⁴ Richtlijn 2006/123/EG.

Uitzendrichtlijn¹⁰⁵, waarnaar in artikel 3, eerste lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn wordt verwezen. Ingevolge artikel 3 van de Uitzendrichtlijn wordt onder uitzendbureau verstaan, iedere natuurlijke of rechtspersoon die, overeenkomstig het nationale recht, een arbeidsovereenkomst of een arbeidsverhouding aangaat met uitzendkrachten teneinde deze ter beschikking te stellen van inlenende ondernemingen om daar onder toezicht en leiding van deze ondernemingen tijdelijk te werken.¹⁰⁶ De regering stelt zich op het standpunt dat met het begrip uitzendbedrijf in de Dienstenrichtlijn hetzelfde wordt bedoeld als met de ruime definitie van uitzendbureau in de zin van de Uitzendrichtlijn. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in de Nederlandstalige versie van de Dienstenrichtlijn en de Detacheringsrichtlijn weliswaar verschillende definities worden gehanteerd voor ondernemingen die arbeidskrachten uitzenden (uitzendbedrijven onderscheidenlijk uitzendbureaus). In de Engelse en Franse versies wordt echter in beide richtlijnen dezelfde terminologie gebruikt, namelijk *temporary-work agency* onderscheidenlijk *entreprise de travail intérimaire*. De regering stelt zich derhalve op het standpunt dat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten als bedoeld in de Waadi, hetgeen eveneens de reikwijdte vormt van het voorliggend wetsvoorstel, niet onder het toepassingsbereik van de Dienstenrichtlijn valt, maar onder die van de Uitzendrichtlijn.¹⁰⁷

De Detacheringsrichtlijn: rechten gedetacheerde uitzendkrachten gelijkgetrokken met rechten nationale uitzendkrachten

Naast de Uitzendrichtlijn is in het geval van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten ook de Detacheringsrichtlijn¹⁰⁸ van toepassing. Artikel 1, eerste lid, van de Detacheringsrichtlijn bepaalt dat de richtlijn van toepassing is op ondernemingen die in een lidstaat zijn gevestigd en die in het kader van grensoverschrijdende dienstverrichtingen werknemers ter beschikking stellen op het grondgebied van een andere lidstaat (detachering). In de situatie dat een uitzendorganisatie werknemers ter beschikking stelt aan een onderneming in een andere lidstaat is sprake van detachering en is het onderhavige wetsvoorstel van toepassing. Daarbij rijst de vraag of de Detacheringsrichtlijn zich verzet tegen een toelatingsplicht voor ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen. In dat verband wordt het volgende opgemerkt.¹⁰⁹

De Rome I-Verordening regelt binnen de Europese Unie welk recht op de grensoverschrijdende terbeschikkingstelling van toepassing is. De Detacheringsrichtlijn bouwt daarop voort, doordat in artikel 3 wordt geregeld dat als er sprake is van detachering en in beginsel het recht van de zendende lidstaat van toepassing is, desalniettemin bepaalde onderdelen van het recht van de ontvangende lidstaat van toepassing zijn. Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State aangeeft, heeft de Uniewetgever daarmee beoogd een balans te vinden tussen het vrije verkeer van diensten en het belang van een adequate bescherming van gedetacheerde werknemers. Verdergaande eisen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden voor gedetacheerde uitzendkrachten zijn naar het

¹⁰⁵ Richtlijn 2008/104/EG.

¹⁰⁶ Zie ook de arresten van het HvJ EU 17 van november 2016, C-216/15 (Ruhrlandklinik), ro. 25 tot en met 37 en de Hoge Raad van 14 april 2017, nr. 16/01359, ro. 3.3.7 wat betreft de werkingssfeer van de Uitzendrichtlijn.

¹⁰⁷ Eerder heeft de wetgever geconcludeerd dat onder meer de definities van uitzendbureau en uitzendkracht als bedoeld in de Uitzendrichtlijn geen implementatie behoeven, omdat deze aansluiten bij definities van uitzendovereenkomst in artikel 7:690 BW en van «het ter beschikking stellen» in artikel 1, eerste lid, onder c, van de Waadi. *Kamerstukken II* 2010/11, 32 895, nr. 3, p. 3

¹⁰⁸ Richtlijn 96/71/EG en Richtlijn 2018/957/EU tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG.

¹⁰⁹ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 358, nr. 3, p. 4–5

oordeel van de regering als dergelijke onderdelen van het recht van de ontvangende lidstaat aan te merken. Het voorgestelde toelatingsstelsel behoort daar eveneens toe. Het toelatingsstelsel brengt immers geen (nieuwe) arbeidsvoorwaarden met zich mee, maar beoogt toe te zien op een betere naleving van de geldende (Nederlandse) arbeidswetten die dienen ter bescherming van arbeidskrachten in het geval van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (zie in dit verband ook het voorgestelde artikel 12m en de toelichting bij dat artikel). Voorts is in dat verband artikel 3, eerste lid, van de Detacheringsrichtlijn van belang. In dat artikel wordt geregeld dat voor transnationaal gedetacheerde uitzendkrachten dezelfde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden moeten worden gewaarborgd, als die gelden voor uitzendkrachten die ter beschikking worden gesteld door nationale uitzendbedrijven, krachtens artikel 5 van de Uitzendrichtlijn. In het verlengde daarvan wordt in artikel 3, negende lid, mogelijk gemaakt dat lidstaten voor transnationaal gedetacheerde uitzendkrachten, naast de in de Detacheringsrichtlijn genoemde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, andere maatregelen voorschrijven die (ook) voor nationale uitzendkrachten gelden. De regering leidt hieruit af dat de vraag of een toelatingsplicht is toegestaan, onder meer afhankelijk is van de vraag of dat ingevolge de Uitzendrichtlijn is toegestaan. Deze uitleg strookt met een van de uitgangspunten van de herziening van de Detacheringsrichtlijn, namelijk het vrijwel geheel gelijktrekken van de rechten van gedetacheerde uitzendkrachten en nationale uitzendkrachten.¹¹⁰

De Uitzendrichtlijn: mogelijkheid om nationale voorschriften te stellen conform vrij verkeer van diensten

De Uitzendrichtlijn bevat minimumnormen ter bescherming van uitzendkrachten in een nationale context en beoogt te regelen dat uitzendkrachten ten minste gelijk worden behandeld als eigen werknemers van een onderneming. De richtlijn biedt op grond van artikel 4, vierde lid, de mogelijkheid om nationale voorschriften te stellen inzake de registratie, afgifte van vergunningen, certificering, financiële waarborgen of het toezicht op uitzendbureaus. Bij de vormgeving daarvan dienen de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van diensten en van vestiging te worden nageleefd.¹¹¹ Voor zover sprake is van niet-tijdelijke terbeschikkingstelling in Nederland is bovendien, zoals hiervoor is toegelicht, vrij verkeer van werknemers van toepassing. Uit de VWEU en de jurisprudentie van Hof van Justitie is af te leiden dat beperkingen van het recht op vrij verkeer slechts zijn toegestaan, indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan.¹¹² Beperkingen van het vrije verkeer moeten te rechtvaardigen zijn vanwege de bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of vanwege andere dwingende redenen van algemeen belang die op grond van EU-wetgeving dan wel Hof jurisprudentie erkend zijn in het kader van een bepaalde vrijheid. De maatregelen moeten bovendien zonder discriminatie worden toegepast, dienen geschikt te zijn om het gestelde doel te waarborgen en mogen niet verder gaan dan noodzakelijk om dat doel te bereiken.

De regering stelt zich op het standpunt dat de beperking van het recht op vrij verkeer als gevolg van dit wetsvoorstel gerechtvaardigd is vanwege dwingende redenen van algemeen belang. De verplichting om over toelating te beschikken teneinde arbeidskrachten ter beschikking te stellen is noodzakelijk om arbeidskrachten te beschermen tegen oneerlijke, onveilige en ongezonde arbeidsvoorwaarden en om in het verlengde

¹¹⁰ Richtlijn 2018/957/EU tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG, overweging 12 van de considerans.

¹¹¹ Overweging 22 van de considerans van de Uitzendrichtlijn.

¹¹² HvJ 18 juli 2007, nr. C-490/04 (Commissie tegen Duitsland), ro. 63 tot en met 65.

daarvan een goede werking van de arbeidsmarkt te garanderen door malafide uitleners zoveel van de markt te weren en daarmee oneerlijke concurrentie met bonafide uitleners tegen te gaan (verwezen wordt naar hoofdstuk 1 van deze toelichting). In aanvulling op het toezicht op de naleving door de publieke toezichthouder kan met een toelatingsplicht immers een intensievere controle worden gerealiseerd op de naleving van nationale regelgeving die beoogt arbeidskrachten te beschermen. Daarbij is van belang dat alle onderdelen van het normenkader onderling en in samenhang bezien proportioneel zijn met het oog op de binnen de Europese Unie geldende regels van het vrije verkeer van diensten en werknemers.

Dit sluit aan bij de jurisprudentie van het Hof van Justitie, waarin is geoordeeld dat de sociale bescherming van werknemers en de bestrijding van fraude, met name sociale fraude, en de voorkoming van misbruik, kunnen worden aangemerkt als dwingende redenen van algemeen belang die een beperking van het vrije verkeer (in dat geval van het verrichten van diensten) kunnen rechtvaardigen.¹¹³ Andere, minder vergaande maatregelen, zoals een registratieplicht en vrijwillige certificering, zijn reeds toegepast, maar hebben niet tot betere bescherming van arbeidskrachten geleid. Verwezen wordt in dit verband naar hoofdstuk 2 van deze toelichting en het tweede advies van het Aanjaagteam¹¹⁴. Een verplichte toelating, waarbij periodiek wordt getoetst of aan de daarvoor geldende eisen wordt voldaan en waarbij de normen met betrokkenheid van sociale partners wordt opgesteld, versterkt naar het oordeel van de regering de naleving van de geldende nationale arbeidswetten alsmede de sociale zekerheidswetten en fiscale wetten. Daarmee versterkt het de positie van de terbeschikkinggestelde arbeidskrachten die door voormelde wetten worden beschermd en zorgt het bovendien voor een gelijk speelveld binnen de uitleenbranche.

Naar het oordeel van de regering gaat het voorliggend wetsvoorstel niet verder dan noodzakelijk om de bescherming van arbeidskrachten en een goede werking van de arbeidsmarkt te realiseren. Ter onderbouwing van dit standpunt zal hieronder worden ingegaan op de maatregelen die gevolgen hebben voor in het buitenland gevestigde uitleners. In het kader van de gevolgen van de huisvestingsverplichting voor het recht op vrij verkeer zal bovendien worden stilgestaan bij de in het buitenland gevestigde onderneming die uitsluitend huisvesting in Nederland aanbiedt voor arbeidskrachten. Ook zal worden ingegaan op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor in het buitenland gevestigde inleners. Dit betreft rechtspersonen en ondernemingen die arbeidskrachten van een (in Nederland of het buitenland gevestigde) uitlener inlenen en die arbeidskrachten in Nederland arbeid laten verrichten.

Uitleners

Het verlenen van toelating wordt niet afhankelijk gemaakt van de naleving van alle toepasselijke wet- en regelgeving, maar van de verplichtingen waarmee door middel van een inspectie kan worden gewaarborgd dat arbeidskrachten onder behoorlijke arbeidsomstandigheden te werk worden gesteld. Voor het verlenen van toelating wordt getoetst op de naleving van wettelijke bepalingen die van bijzonder dwingend recht zijn en die derhalve van toepassing dienen te zijn op een ieder die in

¹¹³ Onder meer HvJ 7 oktober 2010, C-515/08 (Dos Santos Palhota), ro. 47 en HvJ 12 oktober 2004, C-60/03 (Wolff & Müller), ro. 35, 36 en 41.

¹¹⁴ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan* (30 oktober 2020). Kamerstukken II 2020/21, 29 861, nr. 53, bijlage nr. 953505, p. 21–22.

Nederland werkzaam is (waaronder de bepalingen van de Waadi, zoals het loonverhoudingsvoorschrift, en de Wml, wat betreft het recht op het minimumloon). Ook is het voorgestelde toelatingsstelsel niet zodanig ingericht dat het onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt om van de rechten van het vrije verkeer gebruik te maken. De meeste normen in het normenkader zijn gebaseerd op bestaande wettelijke verplichtingen. Deze normen dienen in overeenstemming te zijn met het bepaalde bij of krachtens de desbetreffende wettelijke bepalingen. Dat betekent ook dat de reikwijdte van de normen wordt bepaald door de reikwijdte van de desbetreffende wettelijke bepalingen. 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 toelatingsplicht.

Wat betreft de meldplicht (aan de overheid) van artikel 8 van de WagwEU wordt opgemerkt dat die bepaling van toepassing is op transnationale dienstverrichters. Het betreft derhalve degene die vanuit een andere lidstaat in het kader van transnationale dienstverrichting zijn werknemer ter beschikking stelt om tijdelijk arbeid te verrichten in Nederland. Dit betekent dat in andere lidstaten gevestigde uitleners, die arbeidskrachten in Nederland ter beschikking stellen, in het kader van de toelatingsplicht gecontroleerd zullen worden op de naleving van die bepaling. Juist omdat de vanuit andere EU-landen gedetacheerde werknemers een kwetsbare groep vormen en door de meldplicht een beter beeld van deze groep ontstaat, wordt van belang geacht dat de naleving van artikel 8 van de WagwEU onderdeel uitmaakt van het normenkader. Om dubbele verplichtingen voor de transnationale dienstverrichter te voorkomen, kan bij AMvB worden bepaald dat de meldplicht van de uitlener aan de inlener ingevolge het voorliggende wetsvoorstel niet van toepassing is in het geval die uitlener reeds uit hoofde van een andere bepaling, zoals artikel 8, tweede lid, van de WagwEU, een (vergelijkbare) meldplicht richting de inlener heeft. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 12c, vierde lid.

De inschrijving in het Handelsregister geldt ingevolge de Waadi reeds voor buitenlandse ondernemingen. Dit wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. De verplichting een VOG te overleggen is van belang om te voorkomen dat ondernemingen (en hun bestuurders) die relevante strafbare feiten in Nederland op hun naam hebben staan toelating kunnen verkrijgen of behouden. Omdat een VOG een momentopname is, wordt geregeld dat een VOG ten tijde van overlegging niet ouder mag zijn dan drie maanden. Voor buitenlandse ondernemingen geldt deze verplichting niet, zie voor een toelichting paragraaf 4.2.1.

Wat betreft de financiële zekerheidsstelling wordt opgemerkt dat niet is uitgesloten dat deze verplichting een drempel kan opwerpen om in Nederland arbeidskrachten ter beschikking te stellen. De financiële zekerheidsstelling is echter noodzakelijk om vluchtig ondernemerschap – dat veelal gepaard gaat met het niet naleven van arbeidswetten, sociale zekerheidswetten en fiscale wetten – in de uitleenbranche te ontmoedigen. De regering acht de verplichting tot financiële zekerheidsstelling zoals in dit wetsvoorstel is vormgegeven, inclusief het voorgestelde bedrag voor alle ondernemingen, ook een startende onderneming dan wel een buitenlandse onderneming, proportioneel. De afweging die de regering hierbij maakt, is nader toegelicht in paragraaf 12.1.3.

In dit wetsvoorstel wordt met betrekking tot de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid voorts het volgende geregeld. De verplichting tot het stellen van financiële zekerheid blijft buiten toepassing voor reeds bestaande ondernemingen die bij de inwerkingtreding van het toelatings-

stelsel kunnen aantonen dat geen sprake is van vluchtig ondernemerschap (de overgangsmaatregel). Ook komt de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid na een nog te bepalen termijn te vervallen. Deze bepalingen bakenen de verplichting om financiële zekerheid te stellen af, teneinde te verzekeren dat deze niet verder gaat dan noodzakelijk is om het hiervoor beschreven doel te behartigen.

De overgangsmaatregel is op gelijke voet van toepassing op in Nederland en in het buitenland gevestigde ondernemingen en beide ondernemingen kunnen aan de gestelde voorwaarden voldoen. De uitlener dient in de periode onmiddellijk voorafgaande aan het tijdstip van inwerkingtreding van de toelatingsplicht reeds vier jaar onafgebroken in het handelsregister te zijn ingeschreven en te beschikken over een Waadi-registratie. Daarnaast moet de uitlener aantonen daadwerkelijk arbeidskrachten ter beschikking te hebben gesteld en aan zijn verplichtingen tot betaling van belastingen of sociale zekerheidspremies te hebben voldaan. De uitlener kan dit aantonen door middel van een verklaring van de Belastingdienst. Ook een in het buitenland gevestigde uitlener kan deze verklaring verkrijgen van de Belastingdienst.

Wat betreft de mogelijkheid om de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid te laten vervallen, is van belang dat bij lagere regelgeving de nadere regels worden gesteld over de precieze voorwaarden waaronder de verplichting komt te vervallen. Deze voorwaarden dienen uiteraard ook te worden geformuleerd met inachtneming van het recht op vrij verkeer. Het uitgangspunt dat daarbij door de lagere regelgever in acht dient te worden genomen, is dat in het buitenland gevestigde ondernemingen aan deze voorwaarden kunnen voldoen.

Een uitlener is ingevolge de Waadi niet verplicht om te voorzien in de huisvesting van een arbeidskracht die door hem ter beschikking wordt gesteld. Wel wordt voorgesteld dat indien wordt voorzien in huisvesting ten behoeve van de terbeschikkingstelling van de arbeidskracht in Nederland, de aangeboden huisvesting aangeboden dient te worden door een woningcorporatie, ofwel dient te voldoen aan bij cao gestelde eisen en daarvoor gecertificeerd zijn. Bij uitzendkrachten gaat het daarbij bijvoorbeeld om het SNF-keurmerk. Zoals in het geval van de financiële zekerheidsstelling is niet uitgesloten dat deze verplichting een drempel kan opwerpen om in Nederland arbeidskrachten ter beschikking te stellen. Daarbij wordt in acht genomen dat in het buitenland gevestigde ondernemingen die in Nederland arbeidskrachten ter beschikking willen stellen, als onderdeel van de overeenkomst veelal ook huisvesting in Nederland willen aanbieden. Deze maatregel wordt evenwel noodzakelijk geacht, omdat slechte huisvesting een van de fundamentele problemen vormt in het kader van de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (met name arbeidsmigranten). Het wordt dan ook gerechtvaardigd geacht dat uitleners, ook buitenlandse uitleners, geen arbeidskrachten ter beschikking mogen stellen als de daarbij aangeboden huisvesting niet aan de bepaalde minimumvereisten voldoet (namelijk huisvesting aangeboden door een woningcorporatie dan wel gecertificeerde huisvesting). Van belang is evenwel dat deze verplichting het voor buitenlandse uitleners niet onmogelijk maakt om aan deze verplichting te voldoen en daarmee om arbeidskrachten in Nederland ter beschikking te stellen. Zo kan ook een uitlener – zoals een buitenlandse uitlener – die niet onder een cao valt waarin afspraken zijn gemaakt over gecertificeerde huisvesting, huisvesting met het desbetreffende keurmerk doen aanbieden. Ook kan de uitlener die zelf huisvesting aanbiedt, de aangeboden huisvesting laten certificeren. Het SNF-keurmerk kan bovendien worden aangevraagd voor huisvesting tot 50 kilometer over de Nederlandse grens. Vanaf 1 januari

2024 zal deze eis komen te vervallen, waardoor ook verder van die grens gesitueerde huisvesting in aanmerking komt voor een SNF-keurmerk.

Dit wetsvoorstel reguleert het aanbieden van huisvesting enkel in het kader van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Het kan desondanks indirecte gevolgen hebben voor in het buitenland gevestigde ondernemingen die in Nederland uitsluitend huisvesting aanbieden. Deze ondernemingen, die uitleners ondersteunen bij het huisvesten van arbeidskrachten, moeten eveneens de aangeboden huisvesting voorzien van een (SNF) keurmerk, conform afspraken die bij een toepasselijke cao zijn gemaakt. Deze ondernemingen kunnen – evenals buitenlandse uitleners die zelf huisvesting aanbieden – in beginsel een SNF-keurmerk aanvragen. Zonder een keurmerk mogen in het buitenland gevestigde ondernemingen geen huisvesting in het kader van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten aanbieden. Gelet op het hiervoor beschreven doel van de huisvestingsverplichting, namelijk het waarborgen van deugdelijke huisvesting van arbeidskrachten, wordt deze beperking noodzakelijk geacht. Zoals hiervoor toegelicht gaat deze beperking niet verder dan noodzakelijk is voor het realiseren van dat doel.

Ten slotte wordt opgemerkt dat ook in het buitenland gevestigde ondernemingen – evenals ondernemingen die in Nederland zijn gevestigd – voor ontheffing in aanmerking komen. Verwezen wordt naar paragraaf 3.4.2, onder het kopje *Buitenlandse ondernemingen*.

Inleners

Het wetsvoorstel heeft ook gevolgen voor in het buitenland gevestigde inleners die arbeidskrachten willen inlenen voor arbeid in Nederland. Ook zij zullen moeten voldoen aan de verplichtingen die als gevolg van het toelatingsstelsel aan inleners worden opgelegd. Net zoals voor een in Nederland gevestigde inlener geldt voor een in het buitenland gevestigde inlener de plicht om te controleren of de uitlener en een eventuele doorlener over een toelating beschikt. Daarnaast dient de inlener in de eigen administratie vast te leggen welke arbeidskrachten door welke uitlener ter beschikking worden gesteld en medewerking te verlenen aan de controles van een inspectie-instelling. Deze verplichtingen zijn noodzakelijk voor de effectiviteit van het stelsel en om ontwijking van de toelatingsplicht te voorkomen. Zoals in paragraaf 5.2.1 van deze toelichting is uiteengezet, zijn dergelijke aan de inlener opgelegde plichten noodzakelijk teneinde te verzekeren dat het toelatingsstelsel ook in de praktijk leidt tot een betere bescherming van arbeidskrachten (die bij de inlener immers arbeid verrichten) en een gelijk speelveld (die in belangrijke mate door inleners wordt beïnvloed). Een buitenlandse inlener wordt evenwel in staat geacht aan deze plichten te voldoen teneinde arbeidskrachten in te kunnen lenen met het oog op het verrichten van arbeid in Nederland. Bij de uitvoering van dit wetsvoorstel zal hierbij rekening dienen te worden gehouden. Zo zal bijvoorbeeld ook voor de inleners duidelijk gecommuniceerd moeten worden aan welke plichten zij dienen te voldoen (en op welke wijze). Ook dient het openbaar register voor deze buitenlandse inleners raadpleegbaar te zijn. Ten slotte ziet de regering geen aanleiding om aan te nemen dat in het buitenland gevestigde ondernemingen niet de vereiste medewerking zouden kunnen verlenen aan de vaststelling of de uitlener aan het loonverhoudingsvoorschrift voldoet. Zie hiervoor de toelichting bij artikel 12u van het wetsvoorstel.

Ten slotte ziet de regering zich wat betreft de regulering van de uitleenbranche gesterkt door maatregelen van andere lidstaten van de Europese Unie. In het kader van dit wetsvoorstel is in 2022 uitgevraagd of andere lidstaten van de EU regelgeving kennen die vergelijkbaar is met het een toelatingsplicht voor uitzendbureaus. De volgende landen hebben op de uitvraag gereageerd: Noorwegen, België, Bulgarije, Kroatië, Estland, Finland, Italië, Letland, Litouwen, Roemenië, Slowakije, Tsjechië en Zweden.

Letland, Litouwen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië hebben een vergunningsplicht voor uitzendbureaus of bedrijven die arbeidskrachten ter beschikking stellen. In België dient een licentie te worden aangevraagd. Bulgarije, Noorwegen¹¹⁵, Italië, Kroatië en Estland hebben een registratieplicht waaraan voorwaarden zijn verbonden. In deze landen zijn ook regels opgenomen voor buitenlandse uitzendbureaus. De vereisten om in aanmerking te komen voor een vergunning of de voorwaarden die worden gekoppeld aan een registratie variëren in de lidstaten en zijn niet allemaal bekend. Van de lidstaten die reageerden op de uitvraag stellen de lidstaten Noorwegen, Bulgarije, Finland en Slowakije de meeste (materiële) verplichtingen aan een vergunning dan wel een registratie. Daarnaast is bekend dat in een aantal lidstaten wordt gewerkt met een waarborgsom, een bankgarantie dan wel een vergelijkbaar instrument (in België, Bulgarije, Italië en Tsjechië). Er zijn voorts verschillende lidstaten die maatregelen hebben genomen om bestuurders die zich schuldig hebben gemaakt aan relevante strafbare feiten uit het stelsel te weren (Bulgarije, Slowakije, Finland, Italië, Litouwen en Tsjechië). Hierbij valt te denken aan voorwaarden als het niet hebben van strafrechtelijke veroordelingen of financiële schulden bij de staat of gemeente dan wel in verband met sociale verzekeringsuitkeringen. Ook wordt in sommige lidstaten gecontroleerd op opgelegde boetes of overtredingen en lopende faillissementsprocedures.

Voormelde stelsels, dan wel de eisen of voorwaarden die worden gesteld aan uitleenbureaus zijn, voor zover bekend, door het Hof van Justitie dan wel door de Europese Commissie (middels een inbreukprocedure) niet in strijd geacht met het recht op vrij verkeer.

Tegen deze achtergrond acht de regering dit wetsvoorstel in het licht van het VWEU, de Uitzend- en Detacheringsrichtlijn in overeenstemming met de Europese regels met betrekking tot vrij verkeer. Het internationaal recht verzet zich evenmin tegen de invoering van een toelatingsplicht. Ingevolge artikel 3, tweede lid, van Verdrag nr. 181 betreffende particuliere bureaus voor arbeidsbemiddeling van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO; *International Labour Organisation*) wordt de keuze voor een vergunning- of certificeringsstelsel aan de lidstaten overgelaten. Dit verdrag heeft zowel betrekking op arbeidsbemiddeling als op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.¹¹⁶

Hoofdstuk 8 Gevolgen

Dit hoofdstuk beschrijft de gevolgen van onderhavig wetsvoorstel voor uitleners, inleners, arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld en voor de arbeidsmarkt als geheel. Tevens wordt ingegaan op de regeldruk

¹¹⁵ In Noorwegen ligt een wetsvoorstel voor om de huidige registratieplicht om te zetten naar een vergunningsplicht.

¹¹⁶ *Kamerstukken II 1998/99*, 26 601, nr. 262/1, p. 3–5

en budgettaire gevolgen voor de overheid. Tot slot wordt ingegaan op de MKB-toets.

8.1 Gevolgen voor uitleners en inleners

De toelatingsplicht zorgt voor een betere marktpositie voor uitleners en inleners die zich willen opstellen als goede werkgever en opdrachtgever. Het wordt voor uitleners die zich niet aan de regels houden én inleners die met zulke uitleners in zee gaan, verboden – en daarmee veel minder aantrekkelijk en makkelijk – om zulke praktijken voort te zetten. Dit komt doordat voldaan moet worden aan de normen van het toelatingsstelsel en er bij de uitlener een periodieke controle is. Het toelatingsstelsel gaat de *race to the bottom* ook tegen, omdat inleners niet zonder gevolgen kunnen werken met een uitlener die zich niet aan de wet- en regelgeving houdt.

Tegelijkertijd verhoogt het toelatingsstelsel de kosten van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. De uitleners zullen de kostenverhoging doorberekenen aan hun inleners. De administratieve lasten zijn gekwantificeerd in paragraaf 8.4 over de regeldruk, met dien verstande dat het hierbij om inschattingen gaat die met zeer grote onzekerheden omgeven zijn.

Ook zijn er meer voorwaarden waar uitleners aan moeten voldoen om in aanmerking te komen voor toelating, zoals in eerdere hoofdstukken al uitgebreid aan de orde is gekomen. Het grootste deel van het normenkader betreft reeds aangevulde en/of versterkte inhoudelijke normering van het private SNA-keurmerk, zoals de identificatie van de onderneming, afdracht loonheffingen en omzetbelasting, wettelijk minimumloon en minimumvakantiebijslag, administreren van identiteitsdocumenten en controle op het gerechtigd zijn tot het verrichten van arbeid in Nederland. Met het wetsvoorstel worden aanvullende verplichtingen voor uitleners bovenop de bestaande inhoudelijke normering van het SNA-keurmerk geïntroduceerd: betaling van het juiste loon op grond van het loonverhoudingsvoorschrift, een VOG, een financiële zekerheidsstelling en het aanbieden van gecertificeerde huisvesting.

Het wetsvoorstel verplicht uitleners om de toelating structureel te behouden om arbeidskrachten ter beschikking te mogen stellen. Hiervoor dienen zij mee te werken aan controles en een deugdelijke administratie bij te houden ten aanzien van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

Voor uitleners die buiten Nederland zijn gevestigd, geldt dat zij ook aan voorwaarden moeten voldoen om voor toelating in aanmerking te komen. Ook zij dienen toelating te hebben, financiële zekerheid te stellen en periodiek te laten controleren of zij aan het normenkader voldoen. De Nederlandse regelgeving, waarop het normenkader zal worden gebaseerd, is niet in alle gevallen en op dezelfde wijze van toepassing op buitenlandse ondernemingen, waardoor op onderdelen van het normenkader een afwijkende – maar zoveel mogelijk gelijkwaardige – norm geldt, zoals in eerdere hoofdstukken besproken is.

Inleners kunnen onzekerheid en verstoring van werkzaamheden ervaren als zij in zee zijn gegaan met een uitlener die gedurende de opdracht zijn toelating verliest. De uitlener die zich niet houdt aan de toelatingsvoorwaarden wordt immers uitgesloten van de uitleenmarkt.

8.2 Gevolgen voor arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld

Deze maatregel zal slechte behandeling van arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld tegengaan, waaronder de schrijnende situaties van arbeidsmigranten. Deze maatregel stimuleert het naleven van wet- en regelgeving met betrekking tot onder andere arbeidsvoorwaarden, veiligheid en huisvesting. Dit heeft ook een verbetering van de (rechts)positie van de arbeidskracht die ter beschikking wordt gesteld tot gevolg.

De mogelijkheid dat de uitlener bij wie hij of zij in dienst is, zijn toelating verliest, kan de arbeidskracht wel onzekerheid opleveren over het behoud van werk. Ook is het mogelijk dat een inlener arbeidskrachten vaker direct in dienst neemt. Bij het direct in dienst nemen kan het overigens om andere arbeidskrachten gaan dan de arbeidskrachten die voorheen ter beschikking werden gesteld. Het verliezen van de toelating doet niets af aan de werkgeversverplichtingen van de uitlener richting zijn werknemers. Op werknemers is dus de reguliere bescherming van het arbeidsrecht van toepassing zoals onder andere de regels over opvolgend werkgeverschap en payrolling. Er is geen verplichting voor de inlener om de arbeidskracht in dienst te nemen.

8.3 Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Het is lastig in te schatten wat de effecten van het toelatingsstelsel zullen zijn voor de arbeidsmarkt als geheel. De gevolgen van dit wetsvoorstel hebben echter een sterke samenhang met andere maatregelen op het gebied van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, flexibele arbeid en zzp en de mogelijkheden om deze maatregel te «omzeilen» (waterbed-effect). Afhankelijk van de maatregelen op de andere flexibele arbeidsrelaties, kunnen inleners besluiten om meer werkzaamheden aan zzp-ers uit te besteden.

Er worden meer voorwaarden gesteld om toe te treden tot de markt om arbeidskrachten ter beschikking te stellen. Dit geldt ook voor uitleners die in het buitenland zijn gevestigd en aan Nederlandse inleners arbeidskrachten ter beschikking willen stellen. Het is niet duidelijk of hierdoor minder buitenlandse ondernemingen arbeidskrachten in Nederland ter beschikking zullen stellen.

Het effect op individuele ondernemingen is sterk afhankelijk van hun kenmerken. Voor uitleners die reeds SNA-gecertificeerd zijn (een lidmaatschapsreis van brancheverenigingen ABU en NBBU), zal de impact – hoewel substantieel – relatief overzichtelijk zijn. Deze ondernemingen worden immers al periodiek gecontroleerd op naleving van de NEN 4400-norm, waar een groot deel van het normenkader op gebaseerd is. Het zal daarbij veelal gaan om uitzendbureaus die terbeschikkingstelling van arbeidskrachten als hoofdactiviteit hebben. Bij andere ondernemingen zal de impact veelal groter zijn. Ondernemingen die als nevenactiviteit arbeidskrachten ter beschikking stellen, zijn nu doorgaans niet ingericht op de periodieke controles waaraan SNA-gecertificeerden gewend zijn. Zij zullen mogelijk grotere aanpassingen moeten doen om aan te kunnen tonen dat zij aan het normenkader voldoen. De regering houdt er rekening mee dat dergelijke ondernemingen zich niet direct voelen aangesproken door het toelatingsstelsel. Bij communicatie en voorlichting over het stelsel zal de overheid dan ook nadrukkelijk aandacht hebben voor deze groep.

Het toelatingsstelsel vormt een middel om tegen te gaan dat een onderneming plotsklaps stopt (ook wel de «plof-BV» genoemd) om de arbeidswetgeving te omzeilen. Vluchtig ondernemerschap zal naar verwachting binnen de sector afnemen.

Tevens zal het toelatingsstelsel naar verwachting op lange termijn zorgen voor meer transparantie van de arbeidsmarkt, doordat via de toelatingsplicht en de periodieke controles meer zicht ontstaat op de praktijk van en de markt voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

8.4 Regeldruk

De regeldruk van dit wetsvoorstel bestaat uit incidentele regeldruk (kennisname van nieuwe regelgeving) en structurele regeldruk. Hieronder wordt aangegeven hoe de regering deze effecten inschat. Daarbij is uitgegaan van het Handboek Meting Regeldrukkosten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Ten aanzien van de uitleners is hierbij van de volgende aannames uitgegaan.

- Van de 15.000 actieve uitzendbureaus blijven er 10.000 actief en er zullen 5.000 uitleners, die niet als uitzendbureau te kwalificeren zijn, toelating aanvragen. Daarmee zijn er in totaal 15.000 uitleners.
- Uitleners betalen de Minister van SZW voor de toelating en de inspectie-instelling voor controles. Er is van uitgegaan dat de jaarlijkse kosten (leges) voor de toelating verdubbelen ten opzichte van het huidige vrijwillige SNA-certificaat (€ 245), vanwege o.a. extra bezwaar-/beroepszaken en de Wet Bibob. Er is tevens van uitgegaan dat de jaarlijkse kosten voor de controles door de inspectie-instellingen (er is van uitgegaan dat volledige inspecties nu € 2.000 kosten en verkorte inspecties € 700; doorgaans vinden beide één keer per jaar plaats) met 200% stijgen ten opzichte van het huidige vrijwillige SNA-certificaat, onder meer vanwege hogere tarieven van inspectie-instellingen en een langere inspectieduur.
- Ten aanzien van het stellen van financiële zekerheid is uitgegaan van een rentederving van 2% op jaarbasis. Bij het berekenen van de administratieve lasten is er rekening mee gehouden dat toegelaten uitleners na de looptijd van de eerste toelating hiervan kunnen worden vrijgesteld. Aangenomen is dat daardoor gemiddeld twee derde van de toegelaten uitleners wordt vrijgesteld.
- Voor de VOG is uitgegaan van € 207 per uitlener per jaar.
- Toegelaten uitleners hebben geen belang meer om een vrijwillig SNA-certificaat aan te vragen. De toename van de regeldruk wordt daarom gecorrigeerd voor de huidige (vrijwillige) administratieve lasten daarvan. Daarbij zijn de hierboven genoemde aannames ten aanzien van het SNA-certificaat gehanteerd, met een aantal van 5.000 SNA-gecertificeerden.
- Ten aanzien van te besteden tijd is uitgegaan van in totaal 2 uur voor het aanvragen en verwerken van inspecties, 19,2 uur voor het bijwonen van volledige inspecties en 6,72 uur voor het bijwonen van verkorte inspecties. Voor de huidige SNA-lasten is uitgegaan van respectievelijk 2 uur, 16 uur en 5,6 uur. Deze aantallen zijn op jaarbasis en er is gerekend met een uurtarief van € 39 euro. Voor eenmalige kennisneming van regelgeving is uitgegaan van 2 uur tegen een uurtarief van € 47.

Ten aanzien van de inleners is hierbij van de volgende aannames uitgegaan.

- Er zijn 1.010.000 potentiële inleners, te weten het totaal aantal bedrijven in Nederland minus het aantal zzp'ers (CBS).

- Van de potentiële inleners, maakt 24% gebruik van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, gebaseerd op een bedrijvenenquête over driehoeksrelaties door De Beleidsonderzoekers / Mediad uit 2020.¹¹⁷ Daarmee is er sprake van 242.400 inleners.
- Voor de eenmalige kennisname van de regelgeving is er uitgegaan van 15 minuten en een uurtarief van € 39. Dit heeft betrekking op alle potentiële inleners.
- Voor de structurele regeldruk is ervan uitgegaan dat er gemiddeld drie keer per jaar gecontroleerd moet worden of een nieuw te contracteren uitlener is toegelaten (drie keer zes minuten) en of eventuele doorleners zijn toegelaten (drie keer drie minuten). Daarbij is uitgegaan van een uurtarief van € 39.

Benadrukt wordt dat de aannames ten behoeve van de regeldrukcalculatie zeer onzeker zijn.

Incidentele regeldruk	Berekening	Uitkomst
Uitleners	15.000 × 120 min. × € 47/h	€ 1.410.000
Inleners	1.010.000 × 15 min. × € 39/h	€ 9.847.500
Totale incidentele regeldruk		€ 11.257.500
Structurele regeldruk		
Uitleners		
Toelating, inclusief periodieke controles	15.000 × (kosten: (€ 2.000 + € 700) × 300% + € 245 × 200% + € 207 + tijdsbesteding: (120 + 1.152 + 403,2 min.) × € 39/h)	€ 148.288.200
Correctie regeldruk vanwege SNA	– 5.000 × (kosten: € 2.000 + € 700 + € 245 + tijdsbesteding: (120 + 960 + 336 min.) × € 39/h)	€ – 19.327.000
Financiële zekerheid	15.000 / 3 × € 100.000 × 2%	€ 10.000.000
Inleners		
Controles Toelating uitlener	242.400 × 3 × (6 + 3 min.) × € 39/h	€ 4.254.120
Totale structurele regeldruk		€ 143.215.320

8.5 Budgettaire gevolgen voor de overheid

De regering stelt structureel € 10,5 miljoen beschikbaar voor de Arbeidsinspectie voor intensivering van het toezicht. Tevens onderzoekt de regering de mogelijkheden om structureel € 1,5 miljoen beschikbaar te stellen voor de Belastingdienst voor intensivering van het toezicht. Tot slot voorziet de regering € 500.000 aan incidentele kosten voor systeemaanpassingen bij de KvK en structureel additionele apparaatskosten voor het Ministerie van SZW in verband met bezwaar- en beroepszaken.

¹¹⁷ Driehoeksrelaties. De relatie met de Wet Allocatie Arbeidskrachten door Intermediairs (Waadi) en de Wet Flexibiliteit en Zekerheid (Wfz). Zie Driehoeksrelaties op de arbeidsmarkt onderzocht – De Beleidsonderzoekers

8.6 Gevolgen Caribisch Nederland

In dit wetsvoorstel is de keuze gemaakt om dit stelsel niet van toepassing te laten zijn op het Caribische deel van Nederland, maar enkel op het Europese deel van Nederland. Caribisch Nederland (CN) kent een eigen stelsel, dat is vastgelegd in de Wet op het ter beschikking stellen arbeidskrachten BES. In deze wet is onder andere geregeld dat het verboden is om arbeidskrachten ter beschikking te stellen zonder vergunning, behoudens uitzonderingen en vrijstellingen. Deze regeling is bij de staatkundige transitie vanuit de bestaande Nederlands Antilliaanse landsverordening zonder inhoudelijke wijzigingen omgezet naar Nederlandse wetgeving voor CN. Daarom is er in CN nog altijd een vergunningsplicht, terwijl deze in het Europees deel van Nederland is afgeschaft. De overwegingen die destijds in Europees Nederland hebben geleid tot een systeem zonder vergunning of toelating, zijn in CN tot dusver niet aan de orde. Vandaar dat nu niet wordt besloten om het huidige vergunningsstelsel te vervangen door een toelatingsplicht, nog los van de uitvoerbaarheid daarvan in de context van CN. Wel kunnen de ervaringen die worden opgedaan bij het toelatingsstelsel en de aanbevelingen die uit de evaluatie volgen gebruikt worden om te zijner tijd met de openbare lichamen en sociale partners in CN te bespreken of die aanbevelingen ook relevant zijn voor CN en of verbetermaatregelen op dat moment opportuun zijn.

8.7 MKB-toets

Op 9 en 26 september 2022 is een samenvatting van wetsvoorstel zoals dit op dat moment voorlag (invoering certificeringsplicht) via twee digitale bijeenkomsten besproken met ondernemers uit diverse sectoren binnen het midden- en kleinbedrijf (hierna: mkb). De eerste bijeenkomst bestond uit ondernemers die ofwel arbeidskrachten ter beschikking stellen ofwel collegiaal in- en uitlenen. De tweede bijeenkomst bestond uit ondernemers met een uitzendbureau binnen het mkb.

Vanwege het belang van het snelst mogelijke tijdspad voor indiening van het wetsvoorstel, heeft de regering gekozen om de mkb-toets samen te laten lopen met de internetconsultatie. Dit heeft er echter niet voor gezorgd dat het toetsen van de werkbaarheid en uitvoerbaarheid in een verlate stadium van de voorbereiding heeft plaatsgevonden. Gedurende de voorbereiding van het wetsvoorstel is namelijk in reguliere overlegstructuren met sociale partners en vertegenwoordigers uit de uitzendbranche ook gesproken over de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel voor het mkb.

In beide gesprekken lag de focus op de relevante onderdelen voor ondernemers. Tijdens de eerste bijeenkomst is gesproken over de reikwijdte van het stelsel en de mogelijkheden tot uitzonderingen van (deel)segmenten van de markt. De aanwezigen hebben allen aangegeven het belang van het aanpakken van malafide ondernemers in te zien, maar vinden de brede reikwijdte ingrijpend. Mede naar aanleiding van de reacties uit de internetconsultatie en de mkb-toets zijn de mogelijkheden tot het uitzonderen van sectoren nader onderzocht en verduidelijkt in hoofdstuk 3 en in paragraaf 12.1.2. Voorts is gesproken over de controles die inspectie-instellingen zullen uitvoeren bij de ondernemers. De deelnemers hebben hun zorg geuit over de kosten die gepaard gaan met deze controles voor ondernemers. De regering begrijpt de zorgen over de kosten. De regering blijft zorgvuldig de afweging maken tussen het belang van het normenkader en de doelmatigheid van het stelsel en blijft daarbij oog houden voor de uitvoerbaarheid van het stelsel voor ondernemers.

Daarnaast is aan de ondernemers gevraagd of de eisen voor hen tot onwerkbaar situaties zullen leiden. De deelnemers waren het er unaniem over eens dat het bedrag waarvoor uitleners financiële zekerheid moeten stellen, voor startende ondernemers een drempel zal vormen, dan wel het onmogelijk zal maken om toe te treden tot de markt. Als alternatief voor het stellen van financiële zekerheid, werd het verplichten van het gebruik van de g-rekening aangedragen.

Tijdens de tweede bijeenkomst is wederom gesproken over de reikwijdte van het stelsel. De aanwezigen onderstreepten het belang van een zo breed mogelijke reikwijdte van de toelatingsplicht om het waterbedeffect naar andere contractvormen te voorkomen. Ook wezen de aanwezigen op het belang van een gedeelde verantwoordelijkheid voor uitleners en inleners, de controle op inleners en het identificeren van de bonafide ondernemers. De ondernemers onderstreepten het belang om malafide ondernemers uit de markt te kunnen weren ten behoeve van een eerlijke concurrentie. Zij stelden dat handhaving daarin een belangrijke rol in moet spelen en achten een bestuursrechtelijk bestuursverbod daarvoor een geschikt middel. De regering heeft de uitvoerbaarheid en de verwachte effectiviteit van een bestuursrechtelijk bestuursverbod nader gezien. De Tweede Kamer is op 14 juli 2022 geïnformeerd over alternatieven voor een bestuursrechtelijk bestuursverbod.¹¹⁸

Naar aanleiding van de bijeenkomsten zijn bepaalde onderdelen nader toegelicht. Zo is de aanpassing van het loonkostencriterium bij collegiale in- en uitleen nader verduidelijkt. Het aangepaste wetsvoorstel verplicht niet langer om door middel van een bankgarantie financiële zekerheid te stellen. Het verschil met de g-rekening is toegelicht in paragraaf 12.1.3.

Hoofdstuk 9 Overgangsrecht en inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel zal na aanvaarding door het parlement zo spoedig mogelijk in werking treden, met uitzondering van de bepaling waarin het niet naleven van de toelatingsplicht als overtreding worden aangemerkt, het gewijzigde artikel 16 van de Waadi. De regering streeft naar inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2025. De toelatingsplicht wordt in dat geval per 1 januari 2026 ingevoerd. De voorbereidingen voor de effectivering van de toelatingsplicht zijn gebaat bij een spoedige inwerkingtreding. Dit betreft onder meer de aanwijzing van de inspectie-instellingen door de Minister van SZW, de accreditatie van die instellingen en de vaststelling van het normenkader. Tot de invoering van de toelatingsplicht zal de registratieplicht, bedoeld in het huidige artikel 7a, van toepassing blijven.

9.1 Overgangsrecht indien op de eerste aanvraag tot toelating of ontheffing niet tijdig is besloten

De kern van het overgangsrecht is dat een uitlener die tijdig een eerste aanvraag voor een toelating, een voorlopige toelating of een ontheffing heeft ingediend, waarover de Minister van SZW op het moment dat de toelatingsplicht in werking treedt nog geen besluit heeft genomen, arbeidskrachten ter beschikking kan (blijven) stellen zonder de Waadi te overtreden. Inleners mogen van deze uitlener arbeidskrachten inlenen, zonder overtreding van de Waadi. Het overgangsrecht geldt tot het moment waarop het besluit op de aanvraag in werking treedt. Bij een positief besluit kan de (dan) toegelaten uitlener arbeidskrachten ter beschikking blijven stellen. Bij afwijzing van de aanvraag mag de uitlener vanaf het moment van inwerkingtreding geen arbeidskrachten meer ter

¹¹⁸ Kamerstukken II 2021/22, 29 861, nr. 96

beschikking stellen. De uitlener die dat wel blijft doen, overtreedt vanaf dat moment de Waadi. De inlener die arbeidskrachten van deze uitlener inleent, handelt in dat geval eveneens in strijd met de Waadi.

Om onder het overgangsrecht te kunnen vallen, moet de uitlener binnen zes maanden na de inwerkingtreding van deze wet zijn eerste aanvraag voor toelating, voorlopige toelating of ontheffing indienen. Uitgaande van de beoogde inwerkingtredingsdatum moet een uitlener de aanvraag voor de (voorlopige) toelating vóór 1 juli 2025 indienen. Als de Minister op 1 januari 2026 nog niet over deze aanvraag heeft besloten, kan de uitlener zonder toelating arbeidskrachten ter beschikking blijven stellen.

Een uitlener die op of na 1 juli 2025 een aanvraag indient kan geen gebruik maken van dit overgangsrecht. Dit betekent dat ondernemingen die na op of na 1 juli 2025 worden opgericht, eerst na verlening van een toelating arbeidskrachten ter beschikking mogen stellen. Niet is uitgesloten dat de toelating eerst na 1 januari 2026 wordt verleend. De regering acht dit proportioneel mede gezien de tijd die veelal is gelegen tussen het starten van een (uitzend)onderneming en het daadwerkelijk ter beschikking stellen van arbeidskrachten. De periode na 1 juli 2025 biedt de Minister van SZW de gelegenheid om de aanvragen zorgvuldig in behandeling te kunnen nemen en daarover te besluiten.

9.2 Eenmalige overgangsmaatregel voor uitleners zonder inspectierapport

De invoering van de toelatingsplicht vergt een zeer forse uitbreiding van de capaciteit van de inspectie-instellingen voor het controleren van de uitlener op het normenkader. De Minister van SZW heeft dit in een vroeg stadium onderkend en is hierover met de inspectie-instellingen in overleg getreden. Het is desondanks niet uitgesloten dat de inspectiecapaciteit in de periode waarin de eerste aanvragen om toelating moeten worden gedaan tekort schiet om alle uitleners tijdig te voorzien van een inspectierapport. De inspectie-instellingen moeten – voordat zij de met dit wetsvoorstel beoogde rapporten mogen opstellen – hiervoor geaccrediteerd zijn en door de Minister worden aangewezen.

Het is te voorzien dat een substantieel deel van de uitleners bij de eerste aanvraag tot toelating binnen zes maanden na inwerkingtreding van de Wtta, nog geen inspectierapport kan overleggen. Zonder overgangsrecht kunnen zij in dat geval – buiten hun schuld – geen aanvraag voor toelating indienen. Als zij arbeidskrachten ter beschikking blijven stellen, zouden deze uitleners het risico lopen dat de Arbeidsinspectie hen een boete oplegt. Ook inleners zijn in dat geval in overtreding voor zover zij arbeidskrachten inlenen van dergelijke uitleners. Zij mogen immers geen arbeidskrachten inlenen van uitleners die in strijd met de toelatingsplicht arbeidskrachten ter beschikking stellen. De regering acht dit niet wenselijk en stelt daarom de volgende overgangsmaatregelen voor.

Eenmalige mogelijkheid om bij de eerste aanvraag een vrijwillig certificaat te overleggen

Een uitlener die beschikt over een geldig vrijwillig certificaat voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, dat is afgegeven door SNA, mag bij de eerste aanvraag voor toelating in plaats van een inspectierapport van een aangewezen inspectie-instelling dit vrijwillige certificaat overleggen. In de praktijk zal dit een SNA-certificaat betreffen voor het onderdeel ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Om voor dit overgangsrecht in aanmerking te komen, moet de uitlener de eerste aanvraag voor toelating uiterlijk op 30 juni 2025 indienen en moet het

SNA-certificaat op die datum geldig zijn. Als de uitlener aan de overige voorwaarden voor toelating voldoet, verleent de Minister op basis van het geldige SNA-certificaat toelating aan de desbetreffende uitlener. Indien de Minister niet vóór 1 januari 2026 een besluit over de aanvraag heeft genomen, mag de uitlener op grond van het overgangsrecht tot de inwerkingtreding van dat besluit arbeidskrachten ter beschikking stellen.

Op de toelating op basis van een SNA-certificaat zijn de gebruikelijke bepalingen en verplichtingen van toepassing, bijvoorbeeld de looptijd van de toelating (4 jaar). De Minister blijft te allen tijde verantwoordelijk voor het besluit of een uitlener wordt toegelaten. De Minister beoordeelt daarom ook bij de eerste aanvraag tot toelating of de uitlener het normenkader naleeft. Indien blijkt dat een SNA-certificaathouder eisen uit het normenkader niet naleeft, zoals de Wml of de Wav, kan de Minister een aanvraag op die grond afwijzen. Een intrekking van een SNA-certificaat kan daartoe een aanwijzing vormen. Deze informatie kan de Minister ontleen aan het SNA-register of op basis van gegevensuitwisseling.

Door de voorwaarde dat een uitlener beschikt over een geldig SNA-certificaat en de bevoegdheid om de naleving van het normenkader zelf te toetsen bewerkstelligt dit overgangsrecht dat de uitlener op een zo volledig mogelijke manier kan onderbouwen dat hij aan het normenkader voldoet, ter bescherming van de positie van de arbeidskracht.

Ten behoeve van een tijdige en zorgvuldige inwerkingtreding van dit wetsvoorstel acht de regering het proportioneel om van uitleners te verlangen dat zij over het SNA-certificaat beschikken als eenmalige vervanging van het inspectierapport. Hierbij weegt mee dat het normenkader voor een groot deel gebaseerd is op de NEN 4400-norm, die de basis vormt voor het SNA-certificaat.

Eenmalige mogelijkheid om inspectierapport na eerste aanvraag te overleggen

Voor de invoering van de toelatingsplicht moet de inspectiecapaciteit dermate fors worden uitgebreid dat het niet ondenkbaar is dat een deel van de uitleners er niet in slaagt om tijdig een inspectierapport of een vrijwillig SNA-certificaat te overleggen. Deze uitleners kunnen – ondanks daarop gerichte inspanningen – zonder overgangsmaatregel niet voldoen aan de voorwaarden voor het overgangsrecht. De regering hecht aan een zo spoedig mogelijke, algemene invoering van de toelatingsplicht. Als sluitstuk van het overgangsrecht bepaalt dit wetsvoorstel dat een uitlener bij de (eerste) aanvraag tot toelating nog geen inspectierapport hoeft te overleggen als hij voldoet aan onderstaande voorwaarden:

- De uitlener meldt vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel (uiterlijk op 31 december 2024) aan de Minister van SZW dat hij een aanvraag zal indienen;
- De uitlener dient de aanvraag voor toelating uiterlijk op 30 juni 2025 in en;
- De uitlener overlegt zo spoedig mogelijk na de aanvraag alsnog een inspectierapport.

De uitlener die aan deze voorwaarden voldoet, kan – ondanks het ontbreken van een inspectierapport of een vrijwillig SNA-certificaat – toch een aanvraag tot toelating indienen. In afwachting van het besluit van de Minister op deze aanvraag mag de uitlener arbeidskrachten ter beschikking (blijven) stellen. De Minister beoordeelt de toelatingsaanvraag in beginsel pas nadat de uitlener het inspectierapport heeft overhandigd.

De uitlener houdt belang bij een spoedige aanvraag van een inspectierapport. Als een uitlener zich onvoldoende inspanst om een inspectierapport te verkrijgen, zal de Minister de toelatingsaanvraag afwijzen. Vanaf dat moment is het de uitlener verboden om arbeidskrachten ter beschikking te stellen, op straffe van een bestuurlijke boete. Als een uitlener bewust kiest voor een inspectie-instelling met een lange wachttijd, dan geeft dat geen blijk van voldoende inspanning. Hierbij rust ook een verantwoordelijkheid op inspectie-instellingen om uitleners (tijdig) te informeren over de wachttijden voor een controle.

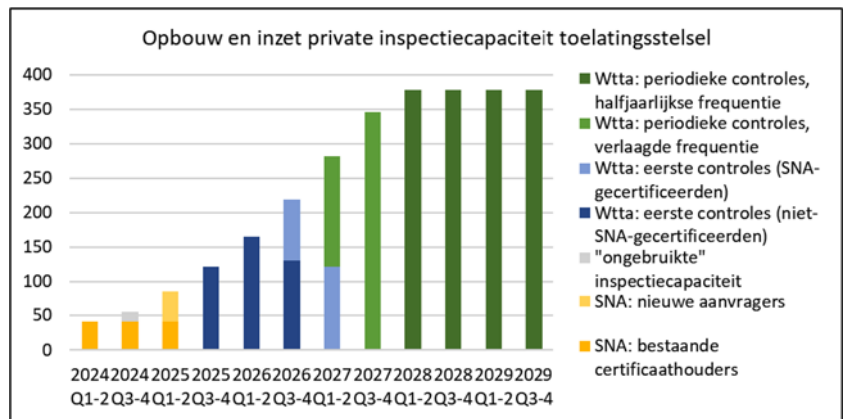
Het openbare register in geval van overgangsrecht

Een inlener moet in staat zijn om te controleren of hij – zonder overtreding van de Waadi – van een uitlener arbeidskrachten kan inlenen. In het geval de uitlener op basis van het overgangsrecht arbeidskrachten ter beschikking mag stellen, maar nog geen toelating heeft, moet voor inleners dit inzichtelijk zijn. In het openbare register zal daarom worden vermeld welke uitleners op basis van het overgangsrecht arbeidskrachten ter beschikking mogen stellen.

9.3 De verwachte opschaling en inzet van de private inspectiecapaciteit

Hoeveel uitleners arbeidskrachten ter beschikking stellen onder het overgangsrecht is mede afhankelijk van een toereikende opschaling en inzet van de private inspectiecapaciteit. De inzet van private inspectiecapaciteit is namelijk nodig om uitleners te controleren op het normenkader, zodat zij een inspectierapport kunnen overleggen. Verwacht wordt dat 15.000 uitleners de toelating zullen aanvragen.

Momenteel is voor het periodiek controleren van 3.771 uitleners op basis van de NEN-4400 voor het SNA-certificaat 41 fte aan inspectiecapaciteit nodig. De regering voert gesprekken met inspectie-instellingen over de benodigde inspectiecapaciteit voor controles op het normenkader. Op basis van die gesprekken is de eerste prognose dat een opschaling van 337 fte nodig is bij de inspectie-instellingen om 15.000 uitleners periodiek te controleren op het normenkader, zodat zij een inspectierapport kunnen overleggen. Het kunnen inzetten van nieuwe inspecteurs vergt daarnaast de nodige voorbereiding. Zo moeten geworven inspecteurs een opleidingstraject van drie maanden volgen en meerdere keren meelopen met bestaande inspecteurs voordat zij zelfstandig mogen controleren. Naar verwachting zal aan het eind van 2027 de ingezette inspectiecapaciteit toereikend zijn om alle uitleners te controleren op het normenkader. Dat betekent dat nadien geen enkele uitlener meer arbeidskrachten ter beschikking zal stellen onder het overgangsrecht. Kanttekening hierbij is dat de verwachte opbouw en inzet van private inspectiecapaciteit uit onderstaand figuur gebaseerd is op aannames. De daadwerkelijke opbouw en inzet van de private inspectiecapaciteit kan in de praktijk afwijken, bijvoorbeeld door krapte op de arbeidsmarkt.



Hoofdstuk 10 Evaluatie

Om de effectiviteit van het wetsvoorstel te kunnen beoordelen zal de regering de gevolgen van het wetsvoorstel nauwgezet monitoren en vijf jaar na de inwerkingtreding evalueren. De periode van vijf jaar is noodzakelijk om genoeg data te kunnen verzamelen om nuttige uitspraken te kunnen doen over het gehele stelsel. Voor een volledig beeld heeft de regelgeving tijd nodig om zichtbare beleidseffecten teweeg te brengen. Vanwege het ingrijpende karakter van de maatregelen zal één jaar na inwerkingtreding de uitwerking in de praktijk worden getoetst. Hierbij is bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de uitleners, de arbeidskrachten en de uitvoering. De Arbeidsinspectie heeft hier ook op gewezen in hun uitvoeringstoets, zie paragraaf 12.2.5. Ter voorbereiding op de evaluatie worden een evaluatiekader en een nulmeting opgesteld. De uitvoering van de toelatingsplicht zal na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel drie jaar intensief worden gemonitord.

Evaluatiekader

De regering laat een gespecialiseerd onderzoeksbureau een evaluatiekader opstellen. Aan de hand hiervan kan het bureau bepalen welke indicatoren relevant zijn voor de evaluatie. Ook is per indicator bepaald wie over gegevens beschikt en of het nodig is om aanvullende gegevens te verzamelen. De private en publieke uitvoerders en de Arbeidsinspectie zijn hierbij betrokken. Het onderzoeksbureau zal aanvullende informatie verzamelen middels enquêtes en interviews met bijvoorbeeld uit- en inleners en arbeidskrachten.

Door middel van een nulmeting wordt de huidige situatie in kaart gebracht. Hier kan de situatie net na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel mee vergeleken worden. Indicatoren worden bij het opstellen van het evaluatiekader bepaald. Mogelijke indicatoren zijn:

- Zicht op de uitzendsector: aantallen geregistreerde bedrijven, aantallen uitzendkrachten, gemiddelde omvang, et cetera;
- Naleving, toezicht en handhaving in de uitzendsector: enkele kwantitatieve indicatoren (aantallen correcties/boetes van o.a. de Arbeidsinspectie, resultaten van private cao-handhaving in de sector (de SNCU), andere mogelijke bronnen (bijvoorbeeld veroordelingen door de rechter)) en kwalitatieve indicatoren (gepercipieerde mate van malafiditeit in de sector bij o.a. ondernemers, werknemers, experts; gepercipieerde effectiviteit van handhaving; et cetera). Mogelijk zijn meer bronnen nodig om een representatief beeld te krijgen van de naleving, toezicht en handhaving in de uitzendsector; en

- Werking van het huidige, vrijwillige certificeringsstelsel: aantallen wel/niet gecertificeerde, schorsingen/intrekkingen van certificaten, onderscheidend vermogen van certificaat (d.w.z. verschil in geconstateerde overtredingen bij wel, resp. niet gecertificeerde ondernemingen).

Monitoring van het stelsel

De implementatie en uitvoering van het toelatingsstelsel worden drie jaar intensief gemonitord. Ook dit gebeurt aan de hand van de indicatoren.

Waarbij onder andere zal worden gemeten:

- Hoeveel ondernemingen een toelating of ontheffing aanvragen en ontvangen;
- Hoeveel tijd en hoeveel kosten zijn gemoeid met het toelatings- en ontheffingsproces;
- Hoe vaak er sprake is van (geconstateerde) schending van de toelatingsplicht;
- In hoeverre de Arbeidsinspectie is toegerust om effectief toezicht te houden en te handhaven;
- In hoeverre uitleners in staat zijn de toelating te behouden (waarom wel/niet).

De registratiegegevens zullen worden aangevuld met interviews/enquêtes, om beter zicht te krijgen op eventuele knelpunten of succesfactoren bij de uitvoering van de toelatingsplicht. Daarbij zal specifiek aandacht worden besteed aan ondernemingen die vanuit het buitenland personeel naar Nederland uitlenen.

Bij de monitoring zal bijzondere aandacht zijn voor ondernemingen die als nevenactiviteit arbeidskrachten ter beschikking stellen. Zoals in paragraaf 8.3 beschreven, is het aannemelijk dat de impact van het toelatingsstelsel op deze groep groter is dan op de uitzendsector. Er is bij deze groep ook een groter risico op onvoorziene effecten, nu deze uitleners zich waarschijnlijk niet als «uitzendbureau» identificeren en zich mogelijk minder snel aangesproken voelen door het toelatingsstelsel. Tot slot zal er bijzondere aandacht zijn voor eventuele neveneffecten, waaronder ontwikkelingsconstructies, zoals toegelicht in hoofdstuk 12.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Om doelbereik en doeltreffendheid te meten zal met behulp van de monitoringsinformatie en waar nodig aanvullende kwalitatieve informatie in kaart worden gebracht over in hoeverre de maatregel bijdraagt aan het doel (zie hoofdstuk 1). Hiertoe zullen – gelijk aan en/of aansluitend bij het te ontwikkelen evaluatiekader – indicatoren worden bepaald waarmee deze doelen kunnen worden gemeten. Ook hierbij zal, aangezien de precieze effectiviteit van het stelsel (aantal geconstateerde misstanden als onderdeel van alle misstanden) beperkt te meten is, een aanzienlijk deel van het onderzoek kwalitatief zijn.

Om de doelmatigheid te meten zullen de kosten van de implementatie en uitvoering van het toelatingsstelsel in kaart worden gebracht. Hierbij zal worden gereflecteerd op de keuze om dit stelsel in te voeren en de specifieke keuzes die daarbij gemaakt zijn, ook in vergelijking met andere (fictieve) situaties/systemen: in hoeverre was dit stelsel het meest effectief, wat waren de knelpunten en hoe kan het verbeterd worden?

Hoofdstuk 11 Samenloop met andere wetsvoorstellen

Ten tijde van de indiening van dit wetsvoorstel is het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij werving en selectie (hierna wetsvoorstel toezicht gelijke kansen)¹¹⁹ in behandeling bij de Eerste Kamer. In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe de verplichtingen voortvloeiende uit dat wetsvoorstel zich verhouden tot de toelatingsplicht die met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld. De regering is voornemens één jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een invoeringstoets uit te voeren, waarbij tevens aandacht zal worden besteed aan deze samenloop. Aan de hand daarvan zal, indien daartoe aanleiding bestaat, de samenloop nader worden gezien.

Wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij werving en selectie

In het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen is, voor zover hier van belang, een verplichting opgenomen voor uitleners om te beschikken over een werkwijze die gericht is op voorkoming van arbeidsmarktdiscriminatie. Deze werkwijze dient schriftelijk te worden vastgelegd. Als de uitlener zijn werkzaamheden door anderen laat uitvoeren, vergewist hij zich ervan dat die ander over een werkwijze beschikt die gericht is op voorkoming van arbeidsmarktdiscriminatie. De uitlener dient een document in zijn administratie op te nemen waaruit blijkt dat hij aan deze vergewisplicht heeft voldaan.

De regering stelt zich op het standpunt dat na aanvaarding van het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen door het parlement, de naleving van de daaruit voortvloeiende verplichtingen onderdeel behoort uit te maken van het normenkader op basis waarvan wordt beoordeeld of een uitlener toelating mag krijgen of behouden. De regering is voorts voornemens te regelen dat in het kader van de toelating van een uitlener wordt gecontroleerd of deze beschikt over een werkwijze voor het creëren van gelijke kansen bij werving en selectie, in documenten heeft vastgelegd te voldoen aan zijn vergewisplicht en of de uitlener beschikt over een procedure over hoe met discriminerende verzoeken wordt omgegaan. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie van het lid Marijnissen c.s. van 1 juli 2020 waarin de regering wordt verzocht het verbod op discriminatie te betrekken bij de kwaliteitseisen voor uitzendbureaus¹²⁰ en de motie Van Baarle van 22 juni 2023, die de regering verzoekt om het voldoen aan de eisen in de Wet gelijke kansen bij werving en selectie op te nemen als eis voor de certificering van uitzendbureaus.¹²¹ Zoals hiervoor is toegelicht wordt toezicht gehouden op de naleving van het normenkader. Het niet naleven van het normenkader, waaronder de eisen met betrekking tot het voorkomen en bestrijden van arbeidsmarktdiscriminatie, kan leiden tot weigering of intrekking van de toelating door de Minister van SZW. Niet alle verplichtingen uit het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen zullen onderdeel uitmaken van het normenkader. De inspectie-instellingen zullen niet controleren op de werking of effectiviteit van de door de uitlener gehanteerde werkwijze. Ook valt de controle op het gebruik van geautomatiseerde systemen die eventuele arbeidsmarkt-discriminatie met zich meebrengen buiten de scope van deze controle. Deze controles zijn voor inspectie-instellingen niet uitvoerbaar.

De artikelen die de samenloop regelen van het voorliggende wetsvoorstel met het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen, zullen worden toegevoegd aan het wetsvoorstel zodra vaststaat dat een samenloopprobleem zich

¹¹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 673, nr. 2

¹²⁰ Kamerstukken II 2019/20, 30 950, nr. 189

¹²¹ Kamerstukken II 2022/23, 29 861, nr. 106

daadwerkelijk voordoet en de samenloop niet anders dan door een samenloopbepaling kan worden opgelost. In het geval de samenloop inhoudelijk substantieel afwijkt van het voormelde voorstel, zullen de voorgestelde samenloopbepalingen eerst voor advies aan Afdeling advisering van de Raad van State worden aangeboden.

Hoofdstuk 12 Consultatie, toetsing en adviezen

Over conceptversies van dit wetsvoorstel is op verschillende wijzen commentaar en advies ingewonnen. In de zomer van 2022 heeft over een eerste ontwerp van dit wetsvoorstel een internetconsultatie plaatsgevonden. De ontvangen commentaren uit de internetconsultatie zijn verwoord in paragraaf 12.1. Daarbij is – uitgesplitst naar onderwerp – vermeld tot welke aanpassingen het betreffende commentaar heeft geleid. Hetzelfde wetsontwerp is ter toetsing en voor advies voorgelegd aan verschillende uitvoerders en adviesorganen. In paragraaf 12.2 wordt ingegaan op de ontvangen toetsen en adviezen.

Het wetsvoorstel is aangepast naar aanleiding van het advies van de Afdeling advies van de Raad van State. Hierbij is – onder meer – besloten af te zien van het (doen) oprichten van een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan als uitvoerder van het stelsel, «de certificerende instelling». De verantwoordelijkheid voor de regulering van de uitleensector is bij de Minister van SZW belegd. Deze aanpassing was tevens aanleiding om de publieke en de private taken voor het stelsel scherper te onderscheiden. De aanpassing van het wetsvoorstel is in het nader rapport verantwoord en toegelicht.

Deze wijzigingen hebben ook gevolgen voor de termen die in het wetsvoorstel worden gebruikt, onder meer voor het besluit om uitleners toestemming te geven om arbeidskrachten ter beschikking te stellen. Er is niet langer sprake van een certificaat, certificering en een privaatrechtelijk zbo. In plaats daarvan verleent een toelatende instantie, namens de Minister van SZW als bevoegd bestuursorgaan, aan uitleners op hun aanvraag «toelating» voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Het wetsvoorstel regelt hiermee een «toelatingsstelsel».

Ten tijde van de internetconsultatie, de uitvoeringstoetsen en de ontvangen adviezen was nog geen sprake van deze aanpassing. In de weergave van de inbreng worden daarom – in tegenstelling tot eerdere hoofdstukken – de termen certificaat en certificering gebruikt en is sprake van uitvoering door een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan, de «certificerende instelling». Aanpassing hiervan zou geen recht doen aan de geleverde inbreng en deze deels onbegrijpelijk maken. De reacties van de regering op de inbreng zijn wel in lijn gebracht met de aanpassing van het wetsvoorstel.

Een deel van de ontvangen adviezen en inbreng had een strekking die vergelijkbaar is met het advies van de Raad van State. Bij de hieronder verwoorde reacties is een verwijzing toegevoegd naar de hierboven genoemde aanpassing.

12.1 Verantwoording internetconsultatie

Een ontwerp van dit wetsvoorstel heeft van 14 juli 2022 tot en met 25 augustus 2022 voorgelegen voor internetconsultatie. In deze periode zijn 46 openbare reacties ontvangen en 25 niet-openbare reacties. De reacties variëren van (onderbouwde) standpunten over de effectiviteit van verplichte certificering tot uitgebreide beschrijvingen van implicaties van het wetsontwerp en voorstellen voor aanpassing van de voorgestelde

maatregelen. Naast suggesties voor aanpassing en heroverweging van gemaakte keuzes is ook aangedrongen op aanscherping of verdieping van de onderbouwing van die keuzes. Ook is aangedrongen op een nadere uitwerking en verduidelijking van onderdelen, zoals de publieke handhaving door de Arbeidsinspectie en gegevensuitwisseling tussen instanties. In enkele reacties zijn zorgen geuit over mogelijkheden om de toelatingsplicht te ontduiken.

De regering heeft alle ingebrachte reacties gezien en gewogen. Reacties die hebben geleid tot een aanpassing van de toelichting zijn verwerkt in de betreffende paragrafen van deze memorie. Waar een reactie aanleiding gaf tot een andere beleidsmatige keuze, is dat in die paragraaf vermeld. Relevante commentaren die na weging geen aanleiding vormen voor een andere beleidsmatige keuze, komen tevens in deze paragraaf aan bod. Daarbij is vermeld op grond van welke overwegingen het commentaar niet is overgenomen.

12.1.1 Algemeen

Verschillende commentaren onderschrijven het belang van het aanpakken van malafiditeit. Uit de commentaren blijkt brede steun voor een stelsel dat uitleners verplicht vooraf certificering te vragen voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. De Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) en de gemeente Rotterdam verzoeken in hun commentaar om in het inleidende deel de visie en stem van de werknemer, uitzendkracht en arbeidsmigranten beter naar voren te laten komen en de grotere verantwoordelijkheid van werkgevers nadrukkelijk te benoemen. De inleiding in hoofdstuk 1 is op deze punten aangescherpt.

De VNG vindt het wenselijk dat gemeenten de mogelijkheid krijgen om geconstateerde misstanden te melden bij de Arbeidsinspectie of bij de inspectie-instellingen. Naar aanleiding hiervan is het wetsvoorstel uitgebreid met de bevoegdheid voor gemeenten om gegevens te verstrekken aan de toelattende instantie. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan bij de Arbeidsinspectie melding worden gedaan van het onterecht zonder toelating ter beschikking stellen van arbeidskrachten. De Arbeidsinspectie heeft al een meldpunt voor malafide uitzendbureaus, dat ook een mogelijkheid biedt voor het melden in andere talen, zoals in het Bulgaars.¹²²

12.1.2 Reikwijdte van de toelatingsplicht

Verschillende commentaren hebben betrekking op de reikwijdte van de toelatingsplicht. In deze reacties komt voornamelijk de zorg voor ontwijkconstructies naar voren, evenals de vraag of de reikwijdte niet te generiek is waardoor naast de malafide ook de bonafide uitleners worden geraakt. Meerdere organisaties hebben gevraagd om een uitzondering op de toelatingsplicht voor hun sector of onderneming. Tot slot is er een vraag gesteld over backofficekantoren.

Ontwijkconstructies

Verschillende partijen hebben opgemerkt dat zzp-bemiddeling niet onder de reikwijdte van de certificeringsplicht valt. Dat levert, aldus deze partijen, risico's op voor de effectiviteit van het stelsel. De regering onderkent dat kwaadwillende uitleners zullen willen proberen om de toelatingsplicht te ontduiken, bijvoorbeeld door uit te wijken naar zzp-bemiddeling of vormen die daar de schijn van hebben. De Arbeidsinspectie heeft de bevoegdheid handhavend op te treden wanneer zij

¹²² Voor meer informatie, zie Malafide uitzendbureaus | Melden | Arbeidsinspectie (nl.arbeidsinspectie.nl)

concludeert dat een uitlener zonder toelating arbeidskrachten ter beschikking stelt. Hiervoor is irrelevant hoe de arbeidsrelatie op papier is ingericht. De Arbeidsinspectie beoordeelt een arbeidsrelatie te allen tijde aan de hand van de feiten en omstandigheden.

Parallel aan dit wetsvoorstel is een aanpak van schijnzelfstandigheid gepresenteerd. Het demissionaire kabinet heeft in de hoofdlijnenbrief Arbeidsmarkt van 5 juli jl. duidelijk gemaakt een aanpak langs drie lijnen te hanteren om (de regels rondom) het werken met een zelfstandig ondernemer toekomstbestendig te maken¹²³. Om dit te bereiken wil het kabinet:

1. inzetten op een gelijkjer speelveld voor contractvormen met betrekking tot de sociale zekerheid en fiscaliteit;
2. meer duidelijkheid creëren over de vraag wanneer gewerkt wordt als werknemer dan wel als zelfstandige buiten dienstbetrekking (beoordeling arbeidsrelaties) alsmede het ondersteunen van werkenden om hun rechtspositie op te eisen; en
3. de handhaving op schijnzelfstandigheid verbeteren.

Een belangrijk element in dat traject in relatie tot de toelatingsplicht is de verduidelijking van het gezagscriterium, waardoor er op wettelijk niveau meer duiding wordt gegeven aan de beoordeling van zelfstandigheid. Daarnaast wordt de handhaving door de Belastingdienst verbeterd. Ontwijking van de toelatingsplicht door middel van schijnzelfstandigheid wordt dus op verschillende manieren aangepakt. De regering verwacht dat met de voorgenomen aanpak van schijnzelfstandigheid, in combinatie met de regulering van terbeschikkingstelling van arbeid via dit wetsvoorstel, een waterbedeffect wordt voorkomen.

In enkele reacties is de zorg geuit dat de toelatingsplicht zal resulteren in uitwijking naar aanneming van werk. Uitleners die ter beschikking stellen van arbeidskrachten alleen op papier omzetten in aanneming van werk, overtreden de toelatingsplicht. Hierop wordt door de Arbeidsinspectie gehandhaafd. Indien uitleners daadwerkelijk willen overstappen naar een zuivere vorm van aanneming van werk, vergt dit een grote aanpassing van de bedrijfsprocessen. De leiding over en het toezicht op de arbeidskrachten moet dan immers volledig bij de eigen werkgever komen te liggen.

Bij de evaluatie van deze wet zal aandacht worden geschonken aan de neveneffecten, waaronder mogelijke ontwijkingsconstructies. De regering verwijst in dit verband ook naar hoofdstuk 10 Evaluatie.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat bij een stage geen sprake is van arbeid in de zin van artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de Waadi en daarom ook niet van ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Bij een stageovereenkomst staat immers de leercomponent centraal. De verrichte werkzaamheden zijn primair gericht op het vergroten van eigen kennis en op het opdoen van werkervaring en dus niet op het verrichten van productieve arbeid.¹²⁴ Bij het ter beschikking stellen van arbeidskrachten is – ook op basis van de Uitzendrichtlijn – het verrichten van arbeid een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen spreken van ter beschikking stellen van arbeidskrachten. In geval van een stage is in de regel de toelatingsplicht derhalve niet van toepassing. In dit verband wordt evenwel opgemerkt dat de kwalificatie van een individuele stageovereenkomst uiteindelijk aan de rechter is. De belangrijkste vraag die bij deze kwalificatie zal worden gesteld is of de werkzaamheden gericht zijn op het

¹²³ *Kamerstukken II* 2021/22, 29 544, nr. 1112

¹²⁴ Zie ook Hoge Raad 29 oktober 1982, NJ 1983/230.

verwerven van kennis en kunde voor de eigen ontwikkeling of dat er werkzaamheden worden verricht die een actieve bijdrage leveren aan de verwezenlijking van het primaire doel van de onderneming.

Gemaakte afwegingen ten aanzien van de reikwijdte

Enkele reacties achten de reikwijdte van de toelatingsplicht te ruim. Het stelsel zou hierdoor een sleepnet worden waar veel meer onder valt dan de malafiditeit die bestreden dient te worden. Zoals toegelicht in paragraaf 3.1.1 heeft de regering bewust gekozen voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten als reikwijdte. In beginsel vallen alle ondernemingen die aan ter beschikking stellen van arbeid doen, onder de reikwijdte van de toelatingsplicht, ongeacht of hier nu misstanden voorkomen of niet. Deze reikwijdte is essentieel voor de doelmatigheid van het toezicht door de Arbeidsinspectie. Bij een beperking tot (bijvoorbeeld) de uitzendsector zou de Arbeidsinspectie bij controles op de toelatingsplicht moeten onderzoeken en – waar nodig – kunnen aantonen dat de arbeidskracht in het kader van een uitzendovereenkomst werkzaam is. Dit zou het risico op ontwijking vergroten. Bovendien mag van een uitlener die op professionele wijze arbeidskrachten ter beschikking stelt, worden verwacht dat deze aan de toelatingsplicht voldoet. Hiermee toont de uitlener immers aan dat hij zich aan de geldende wet- en regelgeving houdt.

In verschillende reacties is verzocht om een uitzondering op de toelatingsplicht. Deze verzoeken zijn in te delen in drie categorieën. De eerste categorie betreft twee sectoren waar al enige (zelf)regulering is georganiseerd: de zeevaart en particuliere beveiliging. De tweede groep uitzonderingsverzoeken gaat om arbeidskrachten die tot een specifieke doelgroep behoren. Tot slot zijn er partijen die uitgezonderd willen worden omdat malafiditeit in hun sectoren niet of slechts beperkt zou voorkomen. De regering ziet in deze verzoeken geen aanleiding voor een wettelijke uitzondering. Wel is in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen om sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt bij AMvB uit te zonderen van de toelatingsplicht. Deze mogelijkheid is in hoofdstuk 3 nader toegelicht.

De tijdens de internetconsultatie ontvangen verzoeken om uitzondering worden hieronder beknopt weergegeven. Vervolgens is het kader voor de afweging van sectorale uitzonderingen bij AMvB op hoofdlijnen uiteengezet.

Zeevaart

Ingevolge de huidige Waadi (artikel 1a) zijn de verplichtingen met betrekking tot arbeidsbemiddeling en het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (de normen in hoofdstukken 2 en 3) van toepassing op arbeid die geheel of ten dele buiten Nederland wordt verricht aan boord van een Nederlands zeeschip. Hierbij is van belang dat naast de scheepsbeheerder ook het uitzendbureau werkgever kan zijn van een arbeidskracht die werkzaam is op een Nederlands zeeschip. De wetgever heeft het daarom noodzakelijk geacht dat de Waadi van toepassing is in het geval arbeid wordt verricht aan boord van een Nederlands zeeschip, ook in de situatie dat de uitlener niet in Nederland is gevestigd.

De zeevaartsector meent dat zij op grond van onderstaande overwegingen moet worden uitgezonderd van de toelatingsplicht. Ingevolge het Maritiem Arbeidsverdrag (MAV) is voor de zeescheepvaart reeds het certificaat maritieme arbeid geïntroduceerd waarbij de scheepsbeheerder wordt gecontroleerd op de naleving van zestien punten waarop het MAV

betrekking heeft, waaronder de uitbetaling van loon, de individuele arbeidsovereenkomsten en de minimumleeftijd (artikel 48c van de Wet zeevarenden). Met de toelatingsplicht wordt beoogd de naleving van bestaande wet- en regelgeving in het geval van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten te verbeteren. Deze doelstelling is ook aan de orde als die arbeid aan boord van een Nederlands zeeschip wordt verricht. De Koninklijke Vereniging Van Nederlandse Reders, de Redersvereniging voor de Zeevisserij en de Vereniging van Waterbouwers werpen de vraag op of dit wetsvoorstel leidt tot overlappende verplichtingen.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de Waadi uitsluitend van toepassing is op terbeschikkingstelling die plaatsvindt op een Nederlands zeeschip. De binnenvaartschepen vallen niet onder de reikwijdte van dit artikel. De regelgeving met betrekking tot terbeschikkingstelling van arbeidskrachten is niet van toepassing op zeeschepen die onder een andere vlag dan de Nederlandse varen.

De regering merkt verder op dat de huisvestingsverplichting, die onderdeel zal uitmaken van het normenkader, niet van toepassing zal zijn op terbeschikkingstelling van arbeidskrachten in de zeevaart. De verplichting om huisvesting aan te bieden die afkomstig is van een gecertificeerde verhuurder of van een woningcorporatie, is immers niet toepasbaar in geval van huisvesting aan boord van een zeeschip. De regels ten aanzien van huisvesting aan boord van zeeschepen vloeien voort uit het MAV. Voor de naleving van deze regels is de scheepsbeheerder verantwoordelijk.

Particuliere beveiliging

De particuliere beveiligingssector heeft zijn verzoek om uitzondering als volgt onderbouwd. Op beveiligingswerkzaamheden is de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) van toepassing. Daarin is geregeld dat voor het in stand houden van een beveiligingsorganisatie of recherchebureau of het aanbieden of verrichten van beveiligingswerkzaamheden een vergunning van de Minister van Justitie en Veiligheid nodig is.¹²⁵ Of deze vergunning nodig is, hangt af van de vraag of er enkel beveiligers worden uitgeleend of dat de onderneming ook zelf beveiligingswerkzaamheden verricht. In het laatste geval moet deze uitlener een vergunning hebben, omdat in dat geval sprake is van een particuliere organisatie die gericht is op het verrichten van beveiligingswerkzaamheden in de zin van de Wpbr.¹²⁶ Bij een aanvraag voor een vergunning moet tevens worden aangegeven wie de leidinggevende wordt of leidinggevend worden van het bedrijf. Leidinggevend worden van een particuliere beveiligingsorganisatie of recherchebureau hebben toestemming van de Minister van Justitie en Veiligheid nodig om als zodanig op te mogen treden. De Wpbr stelt eisen aan de betrouwbaarheid en bekwaamheid van de medewerkers van deze bedrijven en particuliere beveiligingsbedrijven en recherchebureaus en diens medewerkers moeten zich aan de gestelde regels houden. De Nederlandse Veiligheidsbranche en de Vereniging Beveiligingsorganisaties Nederland menen dat de verplichtingen die voortvloeien uit de Wpbr een uitzondering op de certificeringsplicht rechtvaardigen.

¹²⁵ In Nederland zijn circa 3.000 vergunde bedrijven op het terrein van particuliere beveiliging en recherche actief (zie Rapport Toezicht door de politie op particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus van de Inspectie Justitie en Veiligheid).

¹²⁶ Inlenen / uitlenen van personeel is geregeld in de Beleidsregels particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus 2019, artikel 7. Inlenen van personeel door beveiligingsorganisatie.

De Nederlandse Veiligheidsbranche kent daarnaast een kwaliteitskeurmerk dat onder andere de naleving van de Wpbr en de cao Particuliere Beveiliging borgt. Dit betreft een vrijwillig keurmerk waaronder volgens de Nederlandse Veiligheidsbranche circa 200 van de ongeveer 400 bedrijven vallen. Enkele onderdelen van dit keurmerk hebben betrekking op de naleving van dezelfde verplichtingen als in het toelatingsstelsel (zoals financiële soliditeit).

Sociale ontwikkelbedrijven

Cedris heeft verschillende redenen aangevoerd ter onderbouwing van het verzoek voor een uitzondering van sociale ontwikkelbedrijven van de certificeringsplicht. Bij sociale ontwikkelbedrijven worden medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werk begeleid. Het voorstel werpt volgens de visie van Cedris extra en onnodige drempels op om mensen soepeler naar werk te begeleiden. Er is al controle op sociale ontwikkelbedrijven doordat de gemeenteraad controle uitoefent ten aanzien van integriteit, rechtmatigheid, naleving van wet- en regelgeving en financiering. De medewerkers die in dienst zijn, zijn bovendien bekend bij de overheid, zoals bij UWV of gemeenten. Bovendien worden medewerkers vaak begeleid door jobcoaches waar allerlei zaken rondom werk, arbeidsvoorwaarden en werkomstandigheden aan de orde komen. Tevens hebben sociale ontwikkelbedrijven geen commercieel doel en zijn er toepasselijke cao's die fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden bieden. Daarnaast is er voor sociale werkbedrijven reeds een speciale regeling in de Waadi.

Beroepsonderwijs bedrijfsleven (BBL)

Vanuit de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) wordt gevraagd in hoeverre een certificeringsregeling nodig is bij constructies die in het kader van werkend leren BBL studenten een vast contract bieden voor de duur van een erkende mbo-opleiding en uitlenen aan een door SBB erkend leerbedrijf. Mede gezien de huidige krapte op de arbeidsmarkt en het willen voorkomen van een stijging van administratieve lasten en regeldruk.

Stichting SBOH en Stichting SBOH Maatschappij verzoeken om stichtingen die optreden als werkgever voor artsen in opleiding tot specialist (aios) buiten de werkingssfeer van het certificeringsstelsel te laten vallen. Deze aios zijn namelijk uitsluitend bij de stichting in dienst vanwege het volgen van een opleiding. In het kader van het praktische deel van die opleiding verrichten ze elders – onder leiding en toezicht van een derde – werkzaamheden (bijvoorbeeld in een huisartsenpraktijk of zorginstelling).

Sectorale samenwerkingsverbanden ten behoeve van collegiale uitleen

In sommige sectoren wordt gebruik gemaakt van samenwerkingsverbanden waarbij arbeidskrachten worden uitgeleend aan andere werkgevers. Via zulke verbanden, die ook wel «arbeidspools» worden genoemd, kunnen arbeidskrachten een arbeidsovereenkomst behouden bij hun reguliere werkgever. Indien een arbeidspool zelf arbeidskrachten in dienst heeft en deze aan andere ondernemingen ter beschikking stelt, is deze arbeidspool evident uitlener in de zin van de Waadi. Ingeval de arbeidspool uitsluitend collegiale uitleen faciliteert, waarbij de arbeidskrachten tegen loonkosten aan een ander bedrijf in dezelfde sector ter beschikking worden gesteld, ligt toepassing van de toelatingsplicht niet in de rede. Het begrip collegiale uitleen wordt in lagere regelgeving nader ingevuld. Aan de hand hiervan kan worden gezien in hoeverre dergelijke arbeidspools onder het begrip collegiale uitleen vallen of kunnen worden

gebracht. Hierbij geldt als randvoorwaarde dat waterbedeffecten voorkomen moeten worden.

Backofficekantoren

In de internetconsultatie is de vraag gesteld hoe de reikwijdte zich verhoudt tot uitzendbureaus die juridische en financiële activiteiten uitbesteden aan backofficekantoren. Het uitbesteden van activiteiten van bijvoorbeeld juridische of administratieve aard aan derden staat er niet aan in de weg dat de toelatingsplicht op de betreffende uitlener van toepassing is.

Afwegingskader voor uitzondering sectoren

Bij de vraag of een sector moet worden uitgezonderd van de toelatingsplicht, wordt afgewogen of de belangen van die sector onevenredig worden geschaad in verhouding tot de doelstelling van de wet. Bij deze belangenafweging wordt – onder meer – betrokken dat sectorale uitzonderingen de uitvoering en de handhaving van het toelatingsstelsel complexer maken. Uitzonderingen vergroten in het algemeen het risico op ontduiking en op waterbedeffecten. De extra complexiteit en grotere risico's nopen tot terughoudendheid bij het uitzonderen van sectoren of segmenten op de arbeidsmarkt. Om redenen van rechtsgelijkheid zal bij het uitzonderen van een sector of segment sprake moeten zijn van bijzondere en onderscheidende omstandigheden die een zwaarwegend belang opleveren.

12.1.3 De toelatingsplicht voor uitleners

Hoofdstuk 4 van deze toelichting beschrijft de verplichtingen voor uitleners en de elementen van het normenkader waar ondernemingen aan moeten voldoen om toelating te verkrijgen en te behouden. Dit hoofdstuk heeft tot verschillende vragen en opmerkingen geleid.

Het normenkader

In de reacties van de SNA, enkele private inspectie-instellingen en de SNCU wordt gevraagd om prioriteit te geven aan de ontwikkeling van het normenkader. SNA vraagt voorts op grond van welke criteria de certificerende instelling een voorlopig certificaat kan afgeven. Naar aanleiding van deze reacties is in paragraaf 4.2 het proces en het tijdpad voor vaststelling van het normenkader verduidelijkt. Hierbij is de relatie met het accreditieren van de private inspectie-instellingen nader toegelicht. Om de implementatie van het wetsvoorstel te bevorderen wordt het ontwerpbesluit waarin het normenkader wordt uitgewerkt, zo spoedig mogelijk opgesteld.

Verschiedende opmerkingen hebben betrekking op de inhoud van het vast te stellen normenkader. Enkele opmerkingen vragen om duidelijkheid over de relatie met de NEN 4400 norm, waarop het bestaande SNA-certificaat is gebaseerd. Wat betreft het normenkader en de uitvoering van de controles door inspectie-instellingen bestaat uit praktische overwegingen het voornemen om daar waar mogelijk aansluiting te zoeken bij de NEN 4400 norm en werkwijze behorende bij het private SNA-certificaat.

De NEN 4400 norm bestaat uit meerdere onderdelen, waarvan terbeschikkingstelling van arbeidskrachten het grootste is. Met de inwerkingtreding van het toelatingsstelsel vervalt de noodzaak voor dat onderdeel van de norm en het certificaat. Of en in hoeverre het vrijwillige SNA-certificaat voor het overige deel na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel blijft bestaan, is aan de SNA. Voor zover dat vrijwillige certificaat blijft bestaan,

acht de regering onder meer gegevensuitwisseling met de desbetreffende certificerende instellingen van belang. Het onderwerp gegevensuitwisseling is uitgebreid toegelicht in hoofdstuk 6 van deze toelichting.

In één reactie wordt voorgesteld om in het normenkader eisen op te nemen ten aanzien van de informatievoorziening over bedrijfsgezondheidszorg. Concreet wordt gevraagd de uitlener te verplichten aan de arbeidskracht toe te lichten wat de bedrijfsgezondheidszorg inhoudt en hoe de arbeidskracht daar gebruik van kunnen maken. Ook wordt gevraagd om een verplichting op te nemen over de verschaffing van informatie over de zorgverzekering en over de huisarts. Hoewel proactieve informatievoorziening over dergelijke aangelegenheden ten principale van toegevoegde waarde zou kunnen zijn, valt deze niet onder de primaire verantwoordelijkheden van werkgevers. Een dergelijke informatieplicht zou de administratieve lasten en de uitvoeringskosten aanzienlijk doen toenemen.

In een andere reactie wordt voorgesteld via het normenkader verplicht voor te schrijven dat de uitlener informatie richting de arbeidskracht de eigen taal of in het Nederlands op B1-niveau aanbiedt. Daarnaast wordt voorgesteld de informatie zowel digitaal als mondeling aan te bieden. De regering vindt het belangrijk dat (kwetsbare) arbeidskrachten, en dus ook arbeidsmigranten, kunnen begrijpen waar ze voor tekenen. In het normenkader wordt daarom opgenomen dat de onderneming aan de arbeidsmigrant de arbeidsovereenkomst in zowel het Nederlands als in de landstaal van de arbeidsmigrant verstrekt. Om te waarborgen dat dit gecontroleerd kan worden door inspectie-instellingen is het van belang dat de arbeidsovereenkomst in het Nederlands en de landstaal met elkaar overeenkomen door bijvoorbeeld aan te tonen dat het een beëdigde vertaling is en dat het schriftelijk (dat kan ook digitaal) verstrekt wordt.

Met name de VNG en enkele gemeenten stellen voor om in het normenkader een zorgplicht voor de uitlener op te nemen, die is gericht op de ondersteuning van arbeidskrachten bij de inschrijving in de RNI dan wel de BRP. In dit verband wordt het volgende opgemerkt.

Volgens artikel 29, derde lid, gelezen in samenhang met artikel 28, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de loonbelasting 1964 zijn uitleners in hun hoedanigheid als werkgever in de meeste gevallen reeds verplicht om het burgerservicenummer van werknemers te registreren.

Met andere woorden, via inschrijving als ingezetene of niet-ingezetene in het BRP kan een arbeidskracht reeds een burgerservicenummer krijgen die nodig is voor het werken in Nederland. De verplichting voor uitleners om het burgerservicenummer van arbeidskrachten te registreren staat daarnaast ook in de huidige NEN 4400 norm. De regering wil deze verplichting in het normenkader opnemen. Uitleners kunnen derhalve gecontroleerd worden op de verplichting om alleen te werken met arbeidskrachten die een burgerservicenummer hebben en die staan ingeschreven als ingezetene of niet-ingezetene in de BRP. Gezien het feit dat periodiek wordt gecontroleerd op de naleving van het normenkader, wordt daarmee ook de inschrijving van niet-geregistreerde arbeidsmigranten gestimuleerd. Ook vindt de regering het belangrijk dat de inschrijving correct en actueel is. In dat kader wordt onderzocht of en hoe er een actieve zorgplicht voor werkgevers in kan worden gevoerd ten aanzien van de registratie van buitenlandse arbeidskrachten.

Huisvesting

SNF heeft een aantal opmerkingen gemaakt bij de huisvestingseis, zoals voorgesteld in het voorliggende wetsvoorstel. SNF wijst erop dat het SNF-keurmerk om arbeidsmigranten te huisvesten alleen verplicht is voor ondernemingen in de uitzendsector en de vleessector. Volgens SNF leidt dit tot een ongelijk speelveld en een slechtere positie van arbeidsmigranten die in de andere sectoren werken. Daarnaast doet SNF het voorstel om gemeenten voor het verlenen van een verhuurdersvergunning het SNF-keurmerk als voorwaarde te kunnen laten stellen. Mede naar aanleiding van deze opmerkingen is de toelichting in paragraaf 4.5.2 over huisvesting aangescherpt. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat gemeenten het SNF-keurmerk als voorwaarde stellen voor het verlenen van een verhuurdersvergunning.

Overige onderwerpen met betrekking tot het normenkader

StiPP stelt in zijn reactie dat een aanvullende verplichting voor de uitlener wenselijk is om de aard van de arbeidsverhouding van de ter beschikking gestelde arbeidskracht te vermelden bij de aangifte loonheffingen. De regering begrijpt de wens van StiPP voor een betrouwbare registratie van de arbeidsverhoudingen van ter beschikking gestelde arbeidskrachten. Met het voorstel van StiPP is echter extra inspectietijd gemoeid, die naar het oordeel van de regering niet opweegt tegen het belang van dit voorstel.

StiPP heeft daarnaast vragen gesteld over de gevolgen van een oordeel van de certificerende instelling over een (verplichte) pensioenaansluiting, indien die anders is dan het oordeel van de pensioenuitvoerders die ingevolge de Pensioenwet vaststellen of de werkgever aangesloten moet zijn. Bij de uitwerking van het normenkader is besloten dat een controle op de pensioenaansluiting voor inspectie-instellingen lastig uitvoerbaar is en weinig toevoegt aan de eigen controles van de betreffende pensioenuitvoerders, waaronder StiPP.

Hieronder wordt ingegaan op de commentaren op enkele specifieke vereisten waaraan uitleners moeten voldoen. In het aangepaste wetsvoorstel toetst de toelattende instantie, namens de Minister van SZW, of de uitlener hieraan voldoet. Deze eisen worden niet in het normenkader opgenomen.

Verklaring omtrent het gedrag (VOG)

In enkele reacties is gewezen op het risico dat inleners zich in het buitenland vestigen om onder hun verantwoordelijkheid voor het aanvragen van een VOG uit te komen. Een onderneming die buiten Nederland is gevestigd (met of zonder vestiging in Nederland) kan namelijk geen VOG voor rechtspersonen aanvragen. Deze verplichting is daarom niet van toepassing op dergelijke ondernemingen. Overwogen is aan deze ondernemingen een verklaring te laten overleggen die naar aard en strekking overeenkomt met een VOG en die door een daartoe bevoegde instantie van het land van vestiging is afgegeven. Hierbij is echter gebleken dat voor de beoordeling van een dergelijke verklaring kennis nodig is van het strafrechtelijke systeem van andere landen en de taal van die landen. Deze kennis is dusdanig specifiek, dat het niet proportioneel wordt geacht om deze eis in het toelatingsstelsel op te nemen. Bovendien is onbekend of en zo ja, welke landen een dergelijke verklaring kunnen overleggen.

De eis om voor het verkrijgen en behouden van toelating een VOG voor rechtspersonen te overleggen wordt niet gesteld aan buiten Nederland gevestigde uitleners. De regering acht de meerwaarde van het VOG-vereiste voor in Nederland gevestigde uitleners dermate belangrijk dat zij het verschil tussen in Nederland en in het buitenland gevestigde ondernemingen aanvaardbaar acht. Gezien de vergaande consequenties van het verplaatsen van een onderneming naar een land buiten Nederland, onder andere van rechtspositionele, organisatorische, logistieke en financiële aard, acht de regering de kans klein dat uitleners enkel vanwege de verplichting een VOG te overleggen, zullen uitwijken naar het buitenland. Bovendien zullen de Nederlandse bestuurders van een in het buitenland gevestigde onderneming een VOG natuurlijke personen moeten overleggen en zijn alle overige eisen wel van toepassing op in het buitenland gevestigde ondernemingen.

Financiële zekerheidsstelling

Dit wetsvoorstel verplicht uitleners om – als onderdeel van het normenkader – financiële zekerheid te stellen ter nakoming van hun verplichtingen jegens hun werknemers en de Staat. In de consultatieversie was voorgeschreven dat uitleners financiële zekerheid moesten stellen middels een bankgarantie. Op dit onderdeel van de consultatieversie heeft de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) een uitgebreide reactie gegeven. De NVB beschreef hierin de kenmerken waaraan een bankgarantie moet voldoen en constateerde dat de invulling van de financiële zekerheid die in het consultatiedocument was beschreven, niet aansluit bij deze kenmerken. Als gevolg hiervan achtte de NVB onzeker of banken de bedoelde bankgarantie zouden willen verstrekken en zo ja, onder welke voorwaarden.

Het wetsvoorstel is naar aanleiding van de reactie van de NVB aangepast. Als banken bij de invoering van het stelsel op grote schaal zouden weigeren om bankgaranties te verstrekken, of alleen onder voorwaarden die voor de aanvrager niet acceptabel zijn, zouden uitleners geen toelating kunnen krijgen en geen arbeidskrachten (meer) kunnen uitlenen. Inleners zouden van deze uitleners geen arbeidskrachten mogen inhuren. De regering acht dit een te groot risico. Op suggestie van de NVB heeft de regering besloten om in het wetsvoorstel te volstaan met de algemene verplichting om financiële zekerheid te stellen ter nakoming van zijn verplichtingen jegens – kort weergegeven – door hem ter beschikking gestelde arbeidskrachten werknemers en de Staat. Het wetsvoorstel verplicht niet langer om deze financiële zekerheid via een bankgarantie te stellen. De wijze waarop de financiële zekerheid moet worden gesteld, wordt bij AMvB ingevuld. In paragraaf 4.2.2 van deze toelichting is nader toegelicht aan welke eisen die nadere invulling moet voldoen. De regering zal de opmerkingen van de NVB betrekken bij het opstellen van de AMvB.

In andere commentaren, waaronder die van het Adviescollege toetsing regeldruk en van verschillende brancheorganisaties, is de hoogte van het bedrag waarvoor de uitlener financiële zekerheid moet stellen, ter discussie gesteld. Met name voor startende ondernemingen en voor uitleners met een geringe omvang zou dit bedrag een te hoge drempel opwerpen om arbeidskrachten ter beschikking te stellen.

De regering onderkent dat de verplichting om financiële zekerheid te stellen een drempel opwerpt om als uitlener te starten. Dit nadelig gevolg weegt echter niet op tegen het belang dat met het stellen van financiële zekerheid is gediend. Op dit moment worden arbeidsmigranten, andere werkenden en de Staat veelvuldig benadeeld doordat uitleners hun onderneming – met achterlating van schulden – liquideren of failliet laten

gaan. Een deel van deze uitleners gaat na de liquidatie of het faillissement onder een andere noemer of in een andere hoedanigheid door met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, vaak wederom zonder hun verplichtingen als goed werkgever of jegens de Staat na te komen. De verplichting om financiële zekerheid te stellen beoogt dergelijke gevallen van «vluchtig ondernemerschap» zo veel mogelijk uit te bannen. Daarbij weegt mee dat vluchtig ondernemerschap met name in de eerste jaren van een onderneming het vaakst voorkomt en veel minder bij ondernemingen die reeds geruime tijd op de markt actief zijn.

Om vluchtig ondernemerschap tegen gaan is moet de financiële zekerheidstelling een voldoende omvang hebben. De jaarlijkse omzet, c.q. de loonsom van uitzendondernemingen, ook van relatief kleine startende ondernemingen, is veelal een veelvoud van het bedrag waarvoor financiële zekerheid moet worden gesteld. Bij voldoende professionaliteit zijn deze bedragen ook voor kleine ondernemingen realistisch. Bij een uitlener met een jaaromzet van een € 1 miljoen – oftewel minder dan 30 fte aan uitgeleende arbeidskrachten – gaat het om 10% van de omzet. Bij een uitzendonderneming met 100 fte aan uitgeleende arbeidskrachten op die het minimumloon krijgen betaald is er sprake van een bruto loonsom van ongeveer € 2,5 miljoen op jaarbasis. Een waarborgsom van € 100.000 is daarvan 4%. De schade die bij vluchtig ondernemerschap ontstaat voor arbeidskrachten en de Staat bedraagt een veelvoud van het bedrag waarvoor financiële zekerheid moet worden gesteld. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat een differentiatie naar omzet, bijvoorbeeld in de vorm van een percentage, niet uitvoerbaar is. Voor startende uitleners kan immers nog geen omzet worden bepaald. Voor bestaande uitleners kan deze bepaling alleen over het verleden worden gedaan

Met de voorgestelde bedragen, € 100.000 respectievelijk € 50.000 voor startende uitleners, is een evenwicht bereikt tussen het algemene belang om vluchtig ondernemerschap te bestrijden en het belang van de uitlener om arbeidskrachten ter beschikking te kunnen stellen, respectievelijk daarmee te kunnen starten. In dit verband wordt ook verwezen naar hoofdstuk 7 en in het bijzonder naar de overwegingen over de financiële zekerheidsstelling in relatie tot het recht op vrij verkeer binnen de Europese Unie.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het wetvoorstel een grondslag biedt om de verplichting om financiële zekerheid te stellen – onder bij AMvB te stellen voorwaarden – te laten vervallen voor ondernemingen die gedurende vier jaar als uitlener actief zijn en die in die periode aan hun verplichtingen jegens hun werknemers en de staat hebben voldaan.

In enkele reacties wordt aandacht gevraagd voor de verhoudingsgewijs hoge kosten en provisie die banken in rekening brengen voor een bankgarantie. Hiervoor is al opgemerkt dat het wetsvoorstel niet langer verplicht om de financiële zekerheid via een bankgarantie te stellen.

De Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders, de Redersvereniging voor de Zeevisserij en de Vereniging van Waterbouwers hebben opgemerkt dat het verkrijgen van een bankgarantie voor buitenlandse uitzendbureaus bijzonder lastig is, vanwege sterk risicomijdend gedrag van Nederlandse banken. Het niet langer verplicht stellen van een bankgarantie als vormgeving voor de financiële zekerheid komt aan dit bezwaar tegemoet.

De SNA merkt op dat de uitzondering die in het wetsvoorstel is opgenomen voor ondernemingen bij wie de loonsom voor uitlenen minder dan 10% van de loonsom bedraagt, met zich meebrengt dat een

bedrijf dat uitsluitend in- en doorleent, geen financiële zekerheid zal hoeven te stellen. Deze uitzondering op de verplichting om financiële zekerheid te stellen is in dit wetsvoorstel niet langer opgenomen. Ondernemingen die in zeer beperkte mate arbeidskrachten ter beschikking stellen, kunnen de Minister verzoeken om ontheffing van de toelatingsplicht. Indien de ontheffing wordt verleend, hoeft de onderneming evenmin financiële zekerheid te stellen. Een bedrijf dat uitsluitend in- en doorleent houdt zich voor 100% bezig met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten en komt reeds daarom niet in aanmerking voor een ontheffing.

Tot slot, de Vereniging van Detacheerders Nederland (VVDN) en Incentive Advies B.V. menen dat het stellen van financiële zekerheid door uitleners niet nodig is omdat hiervoor al afdoende maatregelen zijn getroffen. De VVDN doelt hierbij op de g-rekening, Incentive op de civielrechtelijke en fiscale ketenaansprakelijkheid. Naar aanleiding hiervan merkt de regering op dat de g-rekening een ander doelt dient dan de financiële zekerheidsstelling. Door een deel van de factuursom van de uitlener op een geblokkeerde rekening te storten, kan een inlener aansprakelijkheid voor de loonheffing en omzetbelasting die de uitlener verschuldigd is, voorkomen of beperken. De financiële zekerheidsstelling waarborgt primair dat de uitlener zelf zijn verplichtingen nakomt. De uitlener kan niet beschikken over het bedrag waarvoor hij financiële zekerheid heeft gesteld. Het geld op een g-rekening staat niet volledig vast. Dit geld kan onder voorwaarden worden doorgestort naar een andere g-rekening of gedeblokkeerd worden als aan de fiscale verplichtingen is voldaan.

De ketenaansprakelijkheid beoogt eveneens om (meer) zeker te stellen dat arbeidskrachten en/of de fiscus door een derde worden betaald als de uitlener dit niet zelf doet. De financiële zekerheid die met dit wetsvoorstel wordt geregeld, heeft juist tot doel om te waarborgen dat de uitlener zijn arbeidsrechtelijke en fiscale verplichtingen geheel of grotendeels zelf nakomt.

Wet Bibob

Dit wetsvoorstel bepaalt dat een (voorlopige) toelating kan worden geweigerd, geschorst of ingetrokken in het geval van en onder de voorwaarden, bedoeld in de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob). De toepassing van de Wet Bibob is toegelicht in paragraaf 4.3.6 van deze memorie. In enkele reacties zijn hierover vragen gesteld.

De gemeente Rotterdam heeft gevraagd of gemeenten hun bevindingen inzake de integriteit van toegelaten uitleners aan de Minister van SZW mogen signaleren. Voor de mogelijkheden van gegevensuitwisseling in verband met de toepassing van de Wet Bibob is aansluiting gezocht bij de grondslagen die daarvoor in die wet zijn geregeld.

Naar aanleiding van een vraag van de VNG is in de toelichting verduidelijkt dat de Wet Bibob ook kan worden toegepast op buitenlandse ondernemingen die in Nederland arbeidskrachten ter beschikking stellen en op bestuurders met een niet-Nederlandse nationaliteit. Kanttekening hierbij is dat de toepassing van de Wet Bibob in deze gevallen in praktische zin minder mogelijkheden kan bieden, gelet op het feit dat de betrokken subjecten veelal niet beschikken over een Nederlands BSN-nummer. Dit kan het bevragen van informatieleveranciers in het kader van een Bibob-onderzoek bemoeilijken. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als de informatieleverancier niet over de benodigde informatie beschikt, dan wel deze informatie niet voor een bestuursrechtelijk

instrument kan verstrekken omdat landen vrijwel uitsluitend strafrechtelijke informatie met elkaar delen.

12.1.4 Verplichtingen voor de inlener

Hoofdstuk 5 beschrijft de verplichtingen voor de inlener in het toelatingsstelsel. In bepaalde gevallen kunnen inspectie-instellingen bij de inlener onderzoeken of de arbeidskracht conform het loonverhoudingsvoorschrift wordt beloond. De inlener is in deze gevallen verplicht om mee te werken aan deze controles. In een commentaar is gesteld dat controles bij inleners op de loonverhoudingsnorm (waarneming ter plaatse, WTP) geen onderdeel zou moeten zijn van het wetsvoorstel. Hiervoor worden twee argumenten genoemd.

1. Private inspectie-instellingen krijgen met de WTP een toezichthoudende taak toebedeeld met betrekking tot de feitelijke werkzaamheden van uitzendkrachten. Deze instellingen missen hiervoor echter de benodigde expertise, die primair bij partijen van de cao's van de inlener ligt.
2. WTP zal voor de private inspecteur veel praktische uitdagingen met zich meebrengen, waardoor de inzet van het middel in de praktijk niet effectief zal zijn. Deze uitdagingen zorgen bovendien voor de stijging van de kosten van de inspectie-instellingen die zullen worden doorgerekend aan de uitlener die een certificaat aanvraagt.

De regering acht waarneming ter plaatse een onmisbaar element van het toelatingsstelsel. Het tegengaan van een overtreding van het loonverhoudingsvoorschrift is in voorkomende gevallen slechts mogelijk door een controle bij zowel de inlener als de uitlener. In het inspectieschema, dat de uitvoering van de controles op de naleving van de eisen van het normenkader regelt, zal de wijze waarop inspectie-instellingen bij de inlener controles kunnen uitvoeren nader worden vastgelegd. Hierbij zal worden geput uit de ervaring die de Arbeidsinspectie heeft opgedaan in het kader van haar bevoegdheid onderzoek te doen naar de naleving van onder meer het loonverhoudingsvoorschrift (artikel 15 van de Waadi). De regering acht de kosten die verbonden zijn aan een dergelijke controle gerechtvaardigd gezien het grote maatschappelijke belang en het belang van betrokken arbeidskrachten bij de naleving van het loonverhoudingsvoorschrift.

Het toezicht op de naleving van de meewerkplicht wordt niet opgedragen aan private inspectie-instellingen. De Minister van SZW zal ambtenaren aanwijzen die bevoegd zijn om handhavend op te treden als de inlener weigert aan zijn meewerkplicht te voldoen. Deze ambtenaren kunnen aan de inlener bijvoorbeeld een last onder dwangsom (een herstelsanctie) opleggen.

In de internetconsultatie is daarnaast gevraagd of de inlener verplicht is om de arbeidskrachten over te nemen als de uitlener zijn toelating verliest. In paragraaf 5.4 is verduidelijkt dat de inlener hiertoe niet is verplicht. Het reguliere arbeidsrecht is in deze gevallen van toepassing.

12.1.5 Uitvoering, toezicht en handhaving

In hoofdstuk 6 Uitvoering, toezicht en handhaving is toegelicht dat de uitvoering van het toelatingsstelsel deels in private en deels in publieke handen ligt. Aan de betrokken publieke instanties is gevraagd om de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel te toetsen. Deze toetsen en de verwerking daarvan zijn onder 12.2 weergegeven. Deze paragraaf gaat in op de reacties die in de internetconsultatie zijn gegeven op de uitvoerbaarheid van het stelsel. Deze reacties, die met name zien op de private kant van de uitvoering, vormen aanleiding om de toelichting op de private uitvoering in hoofdstuk 6 uit te breiden en te verduidelijken. De

positie van werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers in het toelatingsstelsel is in dat hoofdstuk toegelicht.

Uitbreiding private inspectie-capaciteit

In verschillende reacties zijn zorgen geuit over de benodigde uitbreiding van de private inspectie-capaciteit. Zij vragen met welke gevolgen een uitlener wordt geconfronteerd als deze door een tekortschietende inspectie-capaciteit niet tijdig kan worden gecertificeerd.

De controle van uitleners voor het bestaande vrijwillige SNA-keurmerk wordt momenteel gedaan door acht private inspectie-instellingen, met gezamenlijk circa 85 inspecteurs. De met dit wetsvoorstel beoogde toelatingsplicht vergt een forse toename van de inspectiecapaciteit. Het aantal ondernemingen dat over toelating wil beschikken, neemt naar verwachting aanzienlijk toe. Daar komt bij dat het normenkader wordt uitgebreid met eisen op het terrein van huisvesting en loonbetaling.

De benodigde uitbreiding van de inspectie-capaciteit is in een vroeg stadium onderkend. In 2022 is de op dat moment beschikbare inspectiecapaciteit geïnventariseerd en is onderzocht welke uitbreiding voor de toelatingsplicht nodig is, alsmede op welk moment de extra capaciteit beschikbaar moet zijn. Het Ministerie van SZW heeft met bestaande inspectie-instellingen overlegd over de uitbreiding van hun capaciteit en over maatregelen die bevorderen dat die uitbreiding in de aanloop naar het toelatingsstelsel al in gang wordt gezet. Deze maatregelen hebben tot doel te waarborgen dat de toelatingsplicht in 2026 daadwerkelijk kan worden ingevoerd.

Ondanks de reeds genomen en voorgestelde maatregelen is het niet uit te sluiten dat de inspectie-instellingen in 2025 niet voor alle aanvragen tijdig een inspectierapport kunnen opstellen. In dit wetsvoorstel is daarom overgangsrecht opgenomen voor uitleners die tijdig toelating aanvragen, maar vanwege omstandigheden buiten hun schuld bij de invoering van de toelatingsplicht nog geen besluit hebben ontvangen. Verder regelt dit wetsvoorstel dat uitleners die bij hun eerste aanvraag voor toelating over een geldig SNA-keurmerk beschikken, op dat moment geen inspectierapport hoeven te overleggen. Beide maatregelen zorgen voor een spreiding van de benodigde inspectie-capaciteit in de tijd. Het overgangsrecht is nader toegelicht in hoofdstuk 9. Aanvullend hierop kan de geldigheidsduur van een (voorlopige) toelating ambtshalve worden verlengd indien de Minister van SZW buiten de schuld van de aanvrager niet tijdig over een vervolgaanvraag heeft besloten.

Samenwerking publieke toezichthouders en betrokken private partijen en gegevensuitwisseling

Een aantal reacties pleit voor verbetering van de samenwerking tussen de betrokken private partijen en publieke toezichthouders en voor het stroomlijnen van de uitwisseling van gegevens tussen deze partijen. Naar aanleiding van deze reacties is in paragraaf 6.2 uiteengezet hoe de betrokken organisaties hun samenwerking gaan vormgeven. Daarbij wordt ook toegelicht op welke manieren de grondslagen zijn aangepast om tussen de betrokken partijen effectievere gegevensuitwisseling mogelijk te maken.

De SNCU heeft het belang van samenwerking tussen handhavende instanties benadrukt en beveelt aan om de regierol in het stelsel expliciet te beleggen. De regering is het eens met het belang van samenwerking, maar vindt het niet wenselijk om één partij een structurele regierol te

geven ten aanzien van het toezicht op terbeschikkingstelling van arbeidskrachten. De vele betrokken partijen hebben elk hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden en leveren vanuit hun eigen rol een bijdrage aan het aanpakken van misstanden in de sector. Bij de implementatie van het toelatingsstelsel zal het Ministerie van SZW het voortouw nemen in het bevorderen van samenwerking tussen al die partijen, met het oog op het tot stand brengen van effectieve samenwerking en gegevensuitwisseling. Als hierbij blijkt dat het noodzakelijk is dat één partij in praktische zin het structurele overleg tussen de betrokken partijen organiseert, dan zal die rol in overleg met betrokken partijen belegd worden.

Verantwoordelijkheden binnen het toelatingsstelsel

In enkele reacties is gevraagd waarom sociale partners bij de uitvoering van het stelsel worden betrokken. Verder is gevraagd waarom de uitzendbranche een eigenstandige plek krijgt binnen de uitvoeringsorganisatie, terwijl andere sectoren die arbeidskrachten ter beschikking stellen, niet apart zijn vertegenwoordigd.

Zoals in de aanhef van dit hoofdstuk is vermeld, was het advies van de Raad van State aanleiding om met betrekking tot de instrumentkeuze en de uitvoering andere keuzes te maken. De publieke verantwoordelijkheid voor de regulering van de uitleensector is hierbij versterkt, sociale partners zijn niet langer bij de uitvoering betrokken. Verder zijn de taken van de private inspectie-instellingen duidelijker afgebakend van die van de Minister van SZW als bevoegd bestuursorgaan. Het normenkader wordt bij of krachtens algemene maatregel vastgesteld.

Centrale werkgevers- en werknemersorganisaties en de uitzendsector houden wel een adviserende rol bij de voorbereiding en verdere uitwerking van onderdelen van de lagere regelgeving. Deze rol is toegelicht in hoofdstuk 6 van deze memorie.

In enkele reacties wordt opgemerkt dat de inrichting van het stelsel op enkele punten afwijkt van de wijze waarop certificeringsstelsels doorgaans worden ingericht. Het voorgestelde stelsel maakt onderscheid tussen de conformiteitsbeoordeling door de inspectie-instellingen en het certificeren door een centrale certificerende instelling. In andere sectoren gebeurt inspecteren en certificeren door dezelfde partij. Voorts is de certificerende instelling in het voorgestelde stelsel ook de opsteller van het normenkader en het inspectieschema, waar veel andere stelsels het beheer van de aan het certificaat gekoppelde eisen juist niet bij de certificerende instellingen belegd is.

De regering heeft – ook in het aangepaste wetsvoorstel – dit onderscheid bewust aangebracht. Met het inspectierapport waarin de uitkomst van de conformiteitsbeoordeling is weergegeven, onderbouwt de uitlener dat hij voldoet aan de eisen in het normenkader. De privaatrechtelijke inspectie-instelling verleent met de conformiteitsbeoordeling een dienst aan de uitlener. De regering acht het niet haalbaar en niet wenselijk om deze dienstverlening aan een overheidsorgaan op te dragen. Of een uitlener al dan niet wordt toegelaten om arbeidskrachten ter beschikking te stellen, betreft echter een publiekrechtelijke vraag die door de overheid moet worden beantwoord. In het aangepaste wetsvoorstel is de publieke verantwoordelijkheid versterkt.

Meerdere partijen hebben benadrukt dat de expertise van de huidige SNA zinvol is bij de totstandkoming en uitvoering van het nieuwe stelsel. De regering onderkent deze expertise, zowel wat betreft de inhoud van het normenkader als met betrekking tot de samenwerking met inspectie-

instellingen. Via de betrokkenheid van SNA bij de voorbereidingen voor dit wetvoorstel en de lagere regelgeving is dankbaar gebruik gemaakt van deze expertise.

Handhaving door overheidsinstanties

Veel organisaties en personen hebben in de consultatie verduidelijkende vragen gesteld over het handhavingsbeleid van overheidsinstanties, bijvoorbeeld over hoe gecontroleerd gaat worden op de administratie- en meldplicht. In een aantal reacties wordt het belang van handhaving ten behoeve van de effectiviteit van het stelsel benadrukt, ook voor in het buitenland gevestigde uitleners die in Nederland arbeidskrachten ter beschikking stellen.

De VNG merkt op dat de Arbeidsinspectie zal moeten controleren of uitleners van wie het certificaat is ingetrokken ook feitelijk de werkzaamheden hebben beëindigd. De controle op deze uitleners is inderdaad onderdeel van het toezicht door de Arbeidsinspectie in het toelatingsstelsel. De invulling van deze toezichtstaak valt binnen de beleidsruimte van de Arbeidsinspectie.

Buitenlandse uitleners

Meerdere partijen hebben zorgen geuit over de mogelijkheden om uitleners te controleren die vanuit het buitenland arbeidskrachten in Nederland ter beschikking stellen. Deze zorgen kunnen onderverdeeld worden in drie domeinen: grensoverschrijdende handhaving, de samenhang van het stelsel met de WagwEU en de toepasbaarheid van de VOG voor buitenlandse ondernemers.

De regering merkt in dit verband op dat de toelatingsplicht van toepassing is op alle ondernemingen die in Nederland arbeid ter beschikking stellen, ongeacht het vestigingsland van de onderneming. De vereisten die worden gesteld aan binnen- en buitenlandse uitleners verschillen alleen in die gevallen waarin dat onvermijdelijk is, zoals bij de VOG voor rechtspersonen. De toepasselijkheid van de toelatingsplicht voor in het buitenland gevestigde uitleners, met grotendeels dezelfde eisen, maakt het voor hen onaantrekkelijk om hun onderneming naar het buitenland te verplaatsen. Naar aanleiding van de ontvangen commentaren is de tekst over de verplichtingen voor buitenlandse uitleners in paragraaf 4.5 van deze toelichting aangescherpt.

De Arbeidsinspectie is voor inspecties in het buitenland afhankelijk van buitenlandse collega's. Via de Europese Arbeidsautoriteit (European Labour Authority; ELA) kunnen grensoverschrijdende inspecties worden gefaciliteerd en kunnen inspecteurs van bijvoorbeeld twee verschillende lidstaten samen op inspectie. Daarnaast wordt via het Informatiesysteem Interne Markt (Internal Market Information System; IMI) informatie uitgewisseld tussen lidstaten over buitenlandse uitleners. Via dit systeem kan ook administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand worden verleend en kan de Arbeidsinspectie grensoverschrijdende assistentie en/of inspecties aanvragen. In dergelijke gevallen worden alle relevante bevindingen en documenten gedeeld met de Arbeidsinspectie en/of betrokken toezichthouders. Of een uitlener in het buitenland gevestigd is, doet niet af aan de mogelijkheden om bij de inlener te handhaven. Het is inleners immers verboden zaken te doen met een niet-toegelaten uitlener, ongeacht waar deze zich bevindt en ongeacht of er sprake is van een doorleenconstructie.

In het normenkader worden voorts aanvullende eisen opgenomen die waarborgen dat buitenlandse uitleners zich houden aan hun wettelijke plicht (volgens artikel 8 van de WagwEU) om de werkzaamheden die buitenlandse werknemers in Nederland gaan verrichten te melden. Uitleners moeten dit vóór aanvang van de werkzaamheden melden via het online meldloket voor gedetacheerde werknemers (postedworkers.nl). Deze eis in het normenkader maakt het mogelijk om, overeenkomstig de huidige NEN 4400 norm, te beoordelen of de onderneming voldoet aan de eisen ten aanzien van het inlenen van personeel en/of uitbesteden van werk. Indien er sprake is van in- en doorlenen met een A1-verklaring, stelt de inspectie-instelling vast of sprake is van een «organische band» tussen de in het buitenland gevestigde uitlener en de werknemer. Dit doet geen afbreuk aan de bevoegdheden van de NLA die voortvloeien uit de WagwEU en onderliggende regelgeving.

In paragraaf 12.1.3 onder het kopje *Verklaring omtrent het gedrag (VOG)* is reeds ingegaan op de toepasbaarheid van de VOG voor buitenlandse ondernemingen.

Gegevensverwerking en gegevensuitwisseling

In verschillende reacties is verzocht om uitbreiding van de grondslagen voor gegevensuitwisseling tussen verschillende instanties. De VNG verzoekt de regering om in de Waadi een grondslag op te nemen die gemeenten in staat stelt geconstateerde misstanden te delen met de NLA en/of de inspectie-instellingen. StiPP wijst op het belang van gegevensuitwisseling tussen bestuursorganen en pensioenfondsen van uitleners voor het versterken van de privaat-publieke samenwerking. De gemeente Den Haag, de SNA, de SNCU, enkele inspectie-instellingen en adviesbureau Incentive hebben benadrukt dat de uitwisseling van gegevens cruciaal is voor het doeltreffend functioneren van het stelsel en roepen de regering op om zorg te dragen voor voldoende grondslagen voor gegevensuitwisseling tussen de verschillende instanties.

De regering onderstreept het belang van gegevensuitwisseling en heeft tegelijkertijd de verzoeken tot uitbreiding van de grondslag kritisch gewogen onder meer op basis van proportionaliteit. Doorslaggevend hierbij is of het verkrijgen en verwerken van de gegevens noodzakelijk is voor de uitvoering van de bevoegdheden en of er (minder vergaande) alternatieven zijn. Op basis van deze afweging zijn de opgenomen grondslagen voor het verstrekken van gegevens door bestuursorganen aan de toelatende instantie verruimd door deze algemener te formuleren. Verder is een grondslag opgenomen voor het verstrekken van gegevens door gemeenten aan de toelatende instantie. Voor het verstrekken van gegevens door gemeenten aan de publieke toezichthouder bevat het gewijzigde artikel 14a van de Waadi al een wettelijke grondslag. In verband met de naleving van het huisvestingsvereiste is voorzien in een grondslag voor gegevensuitwisseling met woningcorporaties en instellingen die een certificaat verlenen voor de kwaliteit van huisvesting voor arbeidskrachten overeenkomstig bij cao gemaakte afspraken. Aangezien pensioenfondsen in het toelatingsstelsel geen wettelijke rol hebben, is geen grondslag opgenomen voor gegevensuitwisseling met deze fondsen.

12.1.6 Gevolgen

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

In een aantal reacties van verschillende organisaties en personen zijn zorgen geuit over een mogelijk waterbedeffect naar andere contractvormen, schijnconstructies en constructies om de toelatingsplicht te

ontwijken. De regering is zich hiervan bewust. De mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel voor de arbeidsmarkt staan beschreven in paragraaf 8.3. Vooralsnog is lastig in te schatten welke effecten de toelatingsplicht zal hebben op de arbeidsmarkt. Met name vanwege de sterke samenhang met andere maatregelen op het gebied van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, flexibele arbeid en zzp en de mogelijkheden om deze «maatregel» te omzeilen (waterbedeffect). Het wetsvoorstel wordt vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd. Een eventueel waterbedeffect zal hierbij worden onderzocht.

Gevolgen voor de regeldruk

Enkele reacties vragen aandacht voor de administratieve lasten als gevolg van de invoering van de certificeringsplicht. De gemeente Rotterdam gaat ervan uit dat de administratieve lasten voor de sociaal ontwikkelbedrijven niet toenemen.

In beginsel moeten alle uitzendondernemingen of andersoortige organisaties die arbeidskrachten ter beschikking stellen, vanaf 2026 over een toelating beschikken. Op dit moment beschikt slechts een beperkt deel van deze organisaties over het vrijwillige certificaat van SNA. De regering heeft de extra administratieve lasten van dit wetsvoorstel afgewogen tegen de doelstelling van de toelatingsplicht en daarbij gezocht naar de minst belastende vormgeving. Het is echter onvermijdelijk dat dit wetsvoorstel tot administratieve lasten leidt.

Overgangsrecht

Enkele uitvoerende organisaties, waaronder SNA hebben voorgesteld om de certificeringsplicht deels gefaseerd in te voeren. Ondernemingen die reeds over het SNA-keurmerk beschikken, zouden in dat voorstel alleen worden getoetst aan de hand van de normen die aanvullend zijn ten opzichte van de huidige SNA-norm. Een positief resultaat op het aanvullende toetsingskader zou in dit voorstel tot het verlenen van een certificaat moeten leiden. Hiermee wordt tevens bereikt dat niet alle ondernemingen structureel binnen hetzelfde tijdvak worden gecontroleerd.

De regering begrijpt de zorgen van SNA over de grote hoeveelheid aanvragen die de toelatende instantie voorafgaand aan de invoering van de toelatingsplicht moet behandelen. Zij waardeert dat SNA voorstellen doet om de werkdruk van toelatende instantie en de inspectie-instellingen te beperken. Het wetsvoorstel regelt overgangsrecht, onder meer voor uitleners die bij de eerste aanvraag voor toelating beschikken over een SNA-keurmerk. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal de implementatie van het stelsel gemonitord worden. De resultaten daarvan kunnen aanleiding zijn voor aanvullende maatregelen met het oog op de uitvoerbaarheid.

12.2 Toetsing en adviezen

De uitkomsten van de toetsing door de Autoriteit Persoonsgegevens, Dienst Justis, de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst en de KvK zijn weergegeven in de volgende paragrafen. In paragraaf 12.2.3 is weergegeven tot welke aanpassingen het advies van de Raad voor de Rechtsspraak heeft geleid. In paragraaf 12.2.4 is weergegeven tot welke aanpassingen het advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft geleid. De ontvangen adviezen en toetsen worden meegezonden als bijlage bij dit wetsvoorstel.

Op 15 juli 2022 is aan het UWV verzocht om de consultatieversie van dit wetsvoorstel op uitvoerbaarheid te toetsen. De aanleiding voor dit verzoek was het in de toelichting genoemde voornemen om het UWV een bevoegdheid te geven om uitkeringen die – op grond van hoofdstuk IV WW – bij een faillissement of betalingsonmacht van een uitlener zijn betaald, te verhalen op de bankgarantie die de uitlener bij de certificaat-aanvraag zou moeten afgeven. Zoals in paragraaf 12.1.3 is uitgezet heeft de regering afgezien van de verplichting om financiële zekerheid in de vorm van een bankgarantie te stellen. Bij AMvB zal worden geregeld op welke manier uitleners financiële zekerheid kunnen stellen. Hierbij wordt tevens geregeld welke vorderingen kunnen worden verhaald op het bedrag waarvoor de uitlener financiële zekerheid heeft gesteld en welke voorwaarden daarvoor zullen gelden.

In overleg met het UWV is geconcludeerd dat het gewijzigde wetsvoorstel voor het UWV geen uitvoeringsgevolgen heeft. Daarmee kwam de aanleiding voor het verzoek om een uitvoeringstoets door het UWV te vervallen. De regering sluit niet uit dat voornoemde AMvB voor het UWV wel uitvoeringsgevolgen heeft. In dat geval zal het UWV worden verzocht om de uitvoerbaarheid te toetsen.

12.2.1 Autoriteit Persoonsgegevens

Op 15 juli 2022 is aan de Autoriteit Persoonsgegevens het conceptwetsvoorstel voorgelegd, met verwijzing naar artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening persoonsgegevens. Hieronder is weergegeven op welke wijze de toets van de Autoriteit Persoonsgegevens in het wetsvoorstel is verwerkt.

In het kader van het toelatingsstelsel worden persoonsgegevens door diverse partijen verwerkt en uitgewisseld. Zo voorziet het huidige artikel 14a, eerste en tweede lid, van de Waadi in de gegevensuitwisselingen tussen de Minister van SZW, de Arbeidsinspectie en andere bestuursorganen. In het voorliggende wetsvoorstel wordt aan die grondslag vastgehouden. Artikel 14a, vijfde lid, van de Waadi biedt de mogelijkheid om bij of krachtens AMvB regels te stellen over de gevallen waarin en de wijze waarop in ieder geval gegevens worden verstrekt, maar de AP wijst erop dat hiervan tot nu toe geen gebruik is gemaakt. Als gevolg hiervan is nooit een helder beeld ontstaan van de gegevensstromen tussen voormelde instanties, hetgeen een onwenselijke situatie is, aldus de AP. Ook heeft de AP eerder opgemerkt dat, los hiervan, de formulering «in ieder geval» in de delegatiebepaling vanuit het perspectief van de bescherming van persoonsgegevens onevenwichtig lijkt. Er is dan immers geen sprake van een beperking. Naar aanleiding hiervan concludeert de AP dat de gegevensverwerkingen op dit punt onvoldoende transparant zijn voor de betrokkenen en dat de noodzakelijkheid hiervan niet vaststaat.

De regering onderschrijft het belang van transparantie in het kader van de gegevensuitwisseling. Zij is zich ervan bewust dat de noodzaak van gegevensuitwisseling voor het slagen van het toelatingsstelsel onlosmakelijk is verbonden met het belang van een gedegen vaststelling van die gegevensstromen. In paragraaf 6.3 van deze toelichting is geïnventariseerd tussen welke partijen in ieder geval gegevens zullen worden uitgewisseld. Aan de hand van het normenkader zal worden bezien met welke bestuursorganen aanvullende gegevensuitwisseling noodzakelijk is en op welk tijdstip welke gegevens daarvoor worden gedeeld. De regering neemt het advies van de AP over om de gegevensuitwisseling nader uit te werken in de lagere regelgeving. Een ontwerp van die regelgeving zal voor advies aan de AP worden voorgelegd.

12.2.2 Dienst Justis

Op 15 juli 2022 heeft de Minister van SZW aan Justis verzocht om middels een ex ante uitvoeringstoets de consequenties die het conceptwetsvoorstel voor Justis heeft te inventariseren. Het gaat hierbij om de producten van het COVOG (Centraal Orgaan Omtrent het Gedrag) en van het LBB. De conclusie van Justis is dat het conceptwetsvoorstel voorzienbaar, uitvoerbaar en haalbaar is voor de werkprocessen van het COVOG, het LBB, het Klant Contactcentrum (KCC), het cluster Communicatie van de afdeling Stafbureau Innovatie en Organisatie (SIO) en de afdeling Informatie Voorziening (IV). Het gaat immers om de inzet van reeds bestaande screeningsproducten van Justis. Naar aanleiding van het advies van Justis zijn afspraken gemaakt over:

- een wijze van gefaseerd aanleveren van de VOG-aanvragen, zodat de aanvragen zo optimaal mogelijk verwerkt kunnen worden binnen het COVOG.
- het aantal te verwachten Bibob-adviesaanvragen op jaarbasis en hoe tijdig bijgestuurd kan worden om te garanderen dat het LBB de adviesaanvragen kan afhandelen, mocht er sprake zijn van een (veel) hoger aantal adviesaanvragen.

Verder heeft Justis de Minister van SZW verzocht om hen tijdig te informeren over het moment waarop dit wetsvoorstel in werking treedt, opdat het KCC voldoende geëquipeerd is voor het beantwoorden van vragen van burgers en uitleners. Het Ministerie van SZW neemt dit verzoek ter harte en zal de afdeling SIO/Communicatie van Justis bij het communicatieproces betrekken.

Tot slot heeft Justis opgemerkt dat voor de rechtspersoon die is opgericht naar buitenlands recht geen VOG kan worden aangevraagd op grond van de VOG-beleidsregels. Justis beveelt het Ministerie van SZW aan om te onderzoeken hoeveel buitenlandse rechtspersonen naar verwachting om toelating zullen vragen. Deze onderzoeksvraag wordt meegenomen in het lopende onderzoek naar het totale aantal uitleners dat naar verwachting toelating zal aanvragen. Bij het monitoren van de effecten en de evaluatie van het wetsvoorstel zal eveneens aandacht worden besteed aan het aantal buitenlandse rechtspersonen die bedrijfsmatig personeel naar Nederland uitlenen. In paragraaf 12.1.3. is toegelicht waarom het niet uitvoerbaar is om buitenlandse ondernemingen een verklaring te laten overleggen die naar aard en strekking overeenkomt met een VOG en die door een daartoe bevoegde instantie van het land van vestiging is afgegeven.

In verband met de overgang naar een toelatingsstelsel is met Justis overlegd over de mogelijkheid dat de dienst als uitvoerder optreedt namens de Minister van SZW. De uitkomsten hiervan zijn in hoofdstuk 6 weergegeven.

12.2.3 Raad voor de Rechtspraak

De Minister van SZW heeft de Raad voor de Rechtspraak (hierna: de Raad) op 14 juli 2022 verzocht om te adviseren over de gevolgen van het conceptwetsvoorstel voor de rechterlijke macht. De Raad heeft op 5 oktober 2022 geadviseerd. De Raad onderkent het belang van het wetsvoorstel en verwacht geen grote gevolgen voor de werklust. De Raad verzoekt in haar advies tot aanpassing of wel verduidelijking op twee rechtsgebieden die raken aan het wetsvoorstel: het bestuursrecht en het civiel recht.

Met betrekking tot het bestuursrecht merkt de Raad op dat de toekenning van een regelgevende bevoegdheid aan de certificerende instelling onder goedkeuring van de Minister vragen kan oproepen over de status van het

normenkader. Zij geeft in overweging de bevoegdheid tot vaststelling van het normenkader aan de Minister toe te kennen, eventueel «gehoord de certificerende instelling».

Zoals in de aanhef van dit hoofdstuk is vermeld, is het wetsvoorstel in deze zin aangepast, naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Het aangepaste wetsvoorstel bepaalt dat het normenkader wordt vastgesteld bij of krachtens AMvB. Dit is in lijn met het bestuursrechtelijke commentaar van de Raad.

Daarnaast heeft de Raad ten aanzien van de rechtsbescherming in hoger beroep een advies uitgebracht. De Raad adviseert om de Waadi in zijn geheel onder de bevoegdheid van de ABRvS te laten vallen, met name om versnippering van de rechtsbescherming te minimaliseren. Volgens de Raad betreft het wetsvoorstel een regeling die niet noodzakelijk behoort tot het domein van de Centrale Raad van Beroep (CRvB). Hierbij merkt de Raad op dat het wetsvoorstel ertoe leidt dat de CRvB bevoegd zal worden ten aanzien van besluiten die zien op het verlenen van toelating op aanvraag, het schorsen of intrekken van toelating. Dit geldt ook ten aanzien van besluiten die zien op het aanwijzen van een inspectie-instelling. De Raad constateert dat bij de handavingsbesluiten inzicht is vereist in de toelatingssystematiek, een terrein waarvoor de CRvB is aangewezen als bevoegde rechter. De regering heeft dit advies overgenomen. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel II.

Met betrekking tot het civiel recht is verduidelijking op een aantal punten op zijn plaats volgens de Raad. Deze worden achtereenvolgens besproken.

Definitie van collegiale uitleen

De Raad plaatst twee kanttekeningen bij de aanpassing van de definitie voor collegiale uitleen. Met de eerste kanttekening suggereert de Raad bij het bepalen van hoogte van de opslag voor directe kosten rekening te houden met een bij een ontslag te betalen transitievergoeding. De regering zal de suggestie van de Raad meenemen bij het opstellen van AMvB waarmee het begrip loonkosten nader wordt ingevuld.

In de tweede plaats adviseert de Raad te verduidelijken dat een werkgever geen toelating nodig heeft voor een externe herplaatsing van een langdurige arbeidsongeschikte werknemer (artikel 7:658a van het BW). Bij een externe herplaatsing van een langdurige arbeidsongeschikte werknemer zal de werkgever van het bedrijf waar de werknemer wordt herplaatst, doorgaans niet (veel) meer ontvangen dan nodig is om de loonkosten te vergoeden. De toelatingsplicht is in dat geval niet van toepassing.

De positie van buitenlandse bedrijven die werknemers in Nederland uitlenen

De Raad vraagt met betrekking tot de positie van buitenlandse bedrijven die werknemers in Nederland uitlenen, te verduidelijken of de bepalingen over toelatingsplicht van bijzonder dwingend recht zijn, in de zin van artikel 9 van de Rome I-Verordening. Bepalingen worden geacht van bijzonder dwingend recht te zijn indien een land hieraan zoveel belang hecht voor de handhaving van zijn openbare belangen zoals zijn politieke, sociale of economische organisatie, dat deze op iedereen moeten worden toegepast. Het gaat in Nederland bijvoorbeeld om de Wml en de Waadi. De toelatingsplicht ziet onder meer toe op de naleving van verplichtingen die uit die wetten voortvloeien. De Detacheringsrichtlijn bouwt daarnaast

voort op artikel 9 van de Rome I-verordening, in die zin dat wordt geregeld welke onderdelen van het recht van de lidstaat van ontvangst van toepassing zijn voor de op hun grondgebied ter beschikking gestelde werknemers, ongeacht het recht dat van toepassing is op het dienstverband (de zogenaamde «harde kern»-bepalingen). Onder meer de voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers worden tot dergelijke «harde kern»-bepalingen gerekend (artikel 3, eerste lid, onderdeel d, van de Detacheringsrichtlijn). De verplichtingen die uit het toelatingsstelsel voortvloeien zullen na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gelden als voorwaarden voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Zoals in hoofdstuk 7 is toegelicht, zijn deze verplichtingen naar het oordeel van de regering gerechtvaardigd vanwege dwingende redenen van algemeen belang en worden met deze verplichtingen de Europese regels met betrekking tot vrij verkeer niet geschonden. Gelet hierop stelt de regering zich derhalve op het standpunt de bepalingen over toelatingsplicht van bijzonder dwingend recht zijn in de zin van artikel 9 van de Rome I-Verordening. Dit betekent dat deze verplichtingen van toepassing zijn, ongeacht de geldende (conflict)regels die het toepasselijke recht op een rechtsverhouding aanwijzen.

De Raad vraagt te verduidelijken of een VOG vereist is indien een buitenlandse vennootschap (bijvoorbeeld een Ltd) een Nederlandse bestuurder heeft.

In hoofdstuk 4 is verduidelijkt dat een buitenlandse onderneming die in Nederland arbeidskrachten ter beschikking stelt, bij de toelatingsaanvraag voor een Nederlandse bestuurder een VOG voor natuurlijke personen moet overleggen.

De Raad geeft in overweging om in de toelichting meer duidelijkheid te verschaffen over de civielrechtelijke consequenties voor de inlener indien deze in strijd met de toelatingsplicht gebruik maakt van een ter beschikking gestelde arbeidskracht. Naar aanleiding hiervan is in paragraaf 8.2 toegevoegd dat de inlener op grond van de artikelen 7:616a e.v. van het BW tegenover de werknemer aansprakelijk is indien de werkgever (de uitlener) niet aan zijn loonverplichtingen voldoet.

12.2.4 Adviescollege Toetsing Regeldruk

De Minister van SZW heeft het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR) op 14 juli 2022 verzocht om te adviseren over de gevolgen van het conceptwetsvoorstel voor de regeldruk. Het ATR heeft op 11 augustus 2022 geadviseerd. Het ATR heeft geadviseerd op de nut en noodzaak van regelgeving en alternatieven voorgesteld. De ATR heeft kanttekeningen geplaatst bij de berekening van de regeldrukgevolgen.

Nut en noodzaak van regelgeving

Wat betreft de nut en noodzaak van de regelgeving gaat het ATR in zijn advies in op drie zaken:

- De probleemanalyse in het wetsvoorstel
- Het doel van het wetsvoorstel
- Verplichte certificering als middel

De probleemanalyse, die is gebaseerd op onderzoek en op de bevindingen van het Aanjaagteam, geeft het ATR geen aanleiding tot opmerkingen. Er is zowel een ondernemersperspectief als werknemersperspectief binnen de probleemanalyse. Wel benadrukt het ATR dat in het wetsvoorstel vooral een institutionele benadering en analyse van het probleem is gegeven, waarbij de regering kijkt naar het handelen van de ondernemer en niet meer naar dat van de werknemer. Het ATR adviseert

om in de probleemanalyse aan te geven of de huidige wettelijke normen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en huisvesting helder en toereikend zijn. De ATR heeft zelf op basis van de grote hoeveelheid rapporten niet de indruk dat het aan helderheid en volledigheid van de geldende normen schort, met uitzondering van de huisvestingsnormen voor werknemers.

De regering onderkent dat het wetsvoorstel vooral gericht is op beïnvloeding van het handelen van uitleners (werkgevers). Met de ATR is de regering van opvatting dat de huidige wettelijke normen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden helder en grotendeels toereikend zijn vanuit het perspectief van het voorkomen van misstanden zoals die door het Aanjaagteam zijn beschreven. Het wetsvoorstel strekt ook niet zozeer tot het stellen van aanvullende normen, maar voorziet in een stelsel waarin deze normen – door een combinatie van private conformiteitsbeoordeling en publieke handhaving – beter worden gecontroleerd en nageleefd. Deze strekking van het wetsvoorstel is hoofdstuk 1 nader uiteengezet. De regering heeft maatregelen genomen om de informatie over huisvesting voor met name arbeidsmigranten te verduidelijken. Deze maatregelen lopen via een ander traject. Zo wordt de informatievoorziening van het platform WorkInNL.nl aan arbeidsmigranten over wonen en werken in Nederland continue bijgehouden.¹²⁷

Met betrekking tot het doelstelling van het wetsvoorstel geeft het ATR aan dat deze aansluit bij de probleemanalyse, voldoende concreet en normerend is om het doelbereik van maatregelen te kunnen monitoren en bij een evaluatie te kunnen vaststellen of het doel ook daadwerkelijk bereikt is. Het ATR geeft aan dat op één punt de doelstelling verduidelijking behoeft, namelijk het doelbereik. Daarnaast adviseert het ATR om de evaluatie te vervroegen als doelbereik direct bij in werking treden van de wet gerealiseerd dient te worden.

De regering verwijst naar de invulling van de evaluatie, die in hoofdstuk 10 nader uiteen is gezet.

Het ATR heeft geadviseerd om de keuze voor een verplichte certificeringsstelsel als instrument nader te onderbouwen. De ATR merkt op dat het gekozen instrument bestaat uit een combinatie van een wettelijk verplichte certificering met periodieke controle op de certificeringsnormen door private inspectie-instellingen en publiek toezicht door de Arbeidsinspectie op de aanwezigheid van een certificaat bij de uitlener en het uitlenen. Het gekozen instrument ziet op institutioneel niveau en niet op het niveau van de individuele ondernemer en werknemer. Volgens het ATR ligt een effectieve oplossing eerder in de handhaving van een strikte naleving van de normen en het bieden van voldoende mogelijkheden tot rechtsbescherming aan de werknemers. Daarnaast geeft het ATR aan dat een nadere onderbouwing van het doelbereik nodig is.

Zoals in de aanhef van dit hoofdstuk is vermeld, was het advies van de Raad van State aanleiding om af te zien van certificering als instrument. Er blijft sprake van een conformiteitsbeoordeling, maar die is niet doorslaggevend voor het besluit om een uitlener al dan niet toelating te verlenen. Hiermee is de publieke verantwoordelijkheid voor de regulering van de uitleensector versterkt. De taken van de private inspectie-instellingen duidelijker afgebakend van die van de Minister van SZW als bevoegd bestuursorgaan. Het normenkader wordt bij of krachtens algemene maatregel vastgesteld. In hoofdstuk 1 en 2 heeft de regering toegelicht

¹²⁷ Zie <https://www.workinnl.nl/default.aspx>.

hoe het toelatingsstelsel zal bijdragen aan het realiseren van de doelstelling.

Het ATR stelt dat voor het doelbereik een minder belastend alternatief voorhanden is. Het ATR doelt hierbij op een strikte en consequente handhaving van de naleving van de bestaande wettelijke normen door een deskundige toezichthouder, gecombineerd met het bieden van voldoende mogelijkheden aan arbeidskrachten om hun rechten geëffectueerd te krijgen. Het ATR verwijst naar de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in zijn rapport over de aanpak van arbeidsuitbuiting uit 2021¹²⁸. De regering onderkent dat het toelatingsstelsel ingrijpend is en administratief belastend. De aanbevelingen uit het rapport van de Algemene Rekenkamer richten zich specifiek op arbeidsuitbuiting en het verbeteren van posities van slachtoffers van uitbuiting, wat van groot belang is. Het onderhavige wetsvoorstel heeft een bredere strekking. De regering wil de positie van alle arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld versterken en voor uit- en inleners een gelijk speelveld waarborgen. Dit vergt meer dan alleen het strikt en consequent handhaven van de naleving van bestaande wettelijke normen. In hoofdstuk 1 en 2 is nader toegelicht waarom voor deze doelen een toetredingsmechanisme tot de markt nodig is.

Wat betreft het effectueren van rechten, heeft het kabinet in haar brief van 5 juli 2022 aangegeven dat het besluitvorming voorbereidt om een arbeidscommissie of een alternatief op te zetten om betere toegang tot het recht mogelijk te maken. Deze maatregel strekt ertoe om (kwetsbare) arbeidskrachten, onder wie, arbeidsmigranten beter in staat te stellen hun rechten te effectueren.

Het ATR vraagt zich in zijn advies af waarom er gekozen is voor partijen die toezien op de handhaving van het certificeringsstelsel, namelijk Arbeidsinspectie en de inspectie-instelling(en). Het ATR merkt hierover op dat in de toelichting niet is vermeld waarom niet met één controleur of toezichthouder kan worden volstaan.

De regering verduidelijkt dat slechts één toezichthouder de toelatingsplicht handhaaft, de Arbeidsinspectie. De inspectie-instellingen toetsen of aan de uitlener voldoet aan de eisen in het normenkader en stelt hierover een inspectierapport op. De inspectie-instelling en de Arbeidsinspectie controleren op verschillende aspecten van het toelatingsstelsel. De scheiding tussen het publiek deel en het private deel is van belang voor de effectiviteit van het stelsel.

De Arbeidsinspectie handhaaft op verschillende wetten die relevant zijn bij het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Het gaat hier om handhaving op de Wav, de Wml, de Waadi, de Arbeidstijdenwet en de WagwEU. Bij het handhaven van deze wetten gaat de Arbeidsinspectie risicogericht en steekproefsgewijs te werk. Momenteel zijn er naar schatting 15.000 uitleners actief, zie ook de U&H-toets van de Arbeidsinspectie hierover.¹²⁹ Wanneer al deze uitleners op reguliere basis zouden moeten worden gecontroleerd, dan vergt dat een enorme uitbreiding van de publieke inspectiecapaciteit en daarmee een flink beroep op publieke

¹²⁸ Rapport van de Algemene Rekenkamer «Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen» (28 september 2021), zie <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/09/28/daders-vrijuitslachtoffers-niet-geholpen>.

¹²⁹ 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.

middelen. De regering is van mening dat een dergelijk beroep de verantwoordelijkheid van de overheid overstijgt.

Werkbaarheid en merkbaarheid

Het ATR geeft aan dat mede door de brede politieke steun en steun van sociale partners voldoende draagvlak is voor het stelsel. Volgens het ATR kan de omvang van de bankgarantie een ernstige belemmering vormen voor kleine en startende uitleners en adviseert om in de toelichting een onderbouwing van de werkbaarheid van de hoogte van de bankgarantie voor starters en kleine ondernemingen te geven. Op de consultatieversie van dit wetsvoorstel is door enkele organisaties vergelijkbaar commentaar geleverd. De regering heeft hierop gereageerd in paragraaf 12.1, onder het kopje *Financiële zekerheidsstelling*.

Berekening regeldrukgevolgen

Het ATR adviseert vanuit het oogpunt van transparantie en controleerbaarheid om de toelichting aan te vullen met een beschrijving van de regeldrukgevolgen op handelingsniveau alsmede met een beschrijving en berekening van de gevolgen van de op- en inrichting van de certificerende instelling, de normontwikkeling en de op- en inrichting van de inspectie-instellingen.

In paragraaf 8.4 *Regeldruk* zijn de regeldrukgevolgen voor in- en uitleners kwantitatief in beeld gebracht en nader toegelicht.

12.2.5 Arbeidsinspectie

Op 6 juli 2022 heeft de Minister van SZW de Arbeidsinspectie verzocht het conceptwetsvoorstel verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten te beoordelen op de gevolgen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor de Arbeidsinspectie. De Arbeidsinspectie heeft zijn uitvoeringstoets op 22 september 2022 aangeboden.

Naar het oordeel van de Arbeidsinspectie is het conceptwetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar, mits voldaan is aan de extra toegezegde capaciteit en de lagere wetgeving niet leidt tot knelpunten in de handhaving en uitvoering.

De Arbeidsinspectie stelt dat de verplichting voor inleners om alleen met toegelaten uitleners zaken te doen het wetsvoorstel bijzonder maakt ten opzichte van eerdere vormen van regulering. Zij verwacht dat dit wetsvoorstel naar verwachting effectiever zal zijn dan eerdere maatregelen.

Op 12 september 2023 heeft de Arbeidsinspectie een aanvullende toets uitgebracht op het naar aanleiding van het advies van de Raad van State aangepaste wetsvoorstel. In deze aanvullende toets handhaaft de Arbeidsinspectie haar eerdere oordeel dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. Zij merkt op dat het toezicht op de meewerkplicht van de inlener in het wetsvoorstel niet aan de Arbeidsinspectie wordt opgedragen, maar aan andere ambtenaren, die door de Minister zullen worden aangewezen. Zij adviseert deze opdracht vast te leggen in het Organisatie-, mandaat- en volmachtbesluit 2009. Dit advies wordt overgenomen.

Met betrekking tot de in dit wetsvoorstel opgenomen ontheffingsregeling voor ondernemingen waarbij ter beschikking van arbeidskrachten slechts een beperkt deel van de bedrijfsactiviteiten vormt, adviseert de Arbeidsinspectie haar niet te belasten met het beoordelen van ontheffingsaan-

vragen. Dit advies is eveneens overgenomen. Deze taak zal worden uitgevoerd door de toelatende instantie, namens de Minister van SZW.

Bij een aantal onderwerpen heeft de Arbeidsinspectie kanttekeningen geplaatst. Deze worden achtereenvolgens besproken.

Gegevensuitwisseling

De Arbeidsinspectie benadrukt dat samenwerking en in het bijzonder gegevensuitwisseling met alle aangesloten partners van belang is om te komen tot een goede risico- en subjectselectie om overtredders effectief aan te kunnen pakken. Verder vraagt de Arbeidsinspectie zich af hoe alle betrokken partijen inclusief (buitenlandse) arbeidskracht geïnformeerd worden over de intrekking van het certificaat. Daarnaast wil de Arbeidsinspectie alle relevante gegevens kunnen inzien die aanleiding geven tot schorsing of intrekking van een certificaat. Voor haar risicoanalyse wil de Arbeidsinspectie kunnen beschikken over de gegevens die de inspectie-instellingen verzamelen.

De regering onderkent het belang van gegevensuitwisseling en biedt, in lijn met het advies van de Arbeidsinspectie, door enkele wijzigingen de ruimte om gegevens eerder met de toelatende instantie te delen dan wanneer er een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom is opgelegd. Het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke grondslag om gegevens te verstrekken aan de Arbeidsinspectie, wanneer dat noodzakelijk is voor de uitvoering van haar taken. Zo bieden de grondslagen voor de uitwisseling van gegevens de mogelijkheid om de Arbeidsinspectie tijdig te informeren over een intrekking of schorsing van een toelating met het oog op het toezicht. Zie ook de toelichting bij het nieuwe artikel 14a.

De Arbeidsinspectie geeft aan dat het wenselijk is dat zij actief en real-time inzicht krijgt in het intrekken van een toelating. Dit zal worden meegenomen in de uitwerking van de gegevensuitwisseling in lagere regelgeving.

De Arbeidsinspectie stelt voor dat de inlener niet alleen via het openbare register, maar ook door een melding van de uitlener op de hoogte moet worden gesteld van een intrekking van de toelating. De regering heeft deze verplichting overwogen, maar besloten om dit niet te doen. Een uitleners wiens toelating is ingetrokken heeft geen belang bij het informeren van de inlener. Ook het beboetbaar stellen van overtreding door de uitlener biedt geen waarborg dat de uitlener zich hieraan zal houden. De intrekking van de toelating wijst er immers op dat de uitlener regels heeft overtreden. De regering acht het effectiever om het informeren van de inlener via het openbare register te laten verlopen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat er voor inleners wordt beoogd te voorzien in een notificatiesysteem, waardoor zij zich actief kunnen laten informeren over de intrekking van de toelating van een specifieke uitlener.

Huisvestingsvereiste

De Arbeidsinspectie adviseert de SNF-normen met betrekking tot aanvaardbare huisvesting op te nemen in het normenkader, opdat de huisvestingnormen geborgd worden onafhankelijk van welke cao van toepassing is. Om de werking van cao's niet te doorkruisen, schrijft het wetsvoorstel niet voor dat huisvestingnormen uit een specifieke cao moeten gelden voor alle uitleners. De uitlener op wie een cao van toepassing is, moet zich houden aan de in die cao opgenomen huisvestingsnormen.

Onderzoeksbevoegdheid huisvesting

De Arbeidsinspectie schrijft in de Uitvoeringstoets dat de onderzoeksbevoegdheid van artikel 15 Waadi aanpassing behoeft, omdat die bevoegdheid ook betrekking zal hebben op artikel 12b Waadi. De Arbeidsinspectie merkt hierover op dat dit niet de bedoeling kan zijn, omdat de Arbeidsinspectie niet toeziet op de naleving van de huisvestingseis.

De Waadi is opgedeeld in bepalingen die door de Arbeidsinspectie worden gehandhaafd en civielrechtelijke bepalingen, waarvan nakoming via de civiele rechter kan worden gevorderd. De Minister van SZW kan ingevolge artikel 15 van de Waadi, de naleving onderzoeken van deze civielrechtelijke artikelen. Een dergelijk onderzoek wordt (op verzoek) uitgevoerd door de Arbeidsinspectie. Op deze manier is het toezicht op de naleving van de Waadi sluitend.

De regering is het met de Arbeidsinspectie eens dat een onderzoek naar naleving van de huisvestingseis door de Arbeidsinspectie niets toevoegt en heeft artikel 12b Waadi daarom aangepast. De Arbeidsinspectie heeft geen expertise op het gebied van kwaliteit van huisvesting, onderzoek naar de kwaliteit van huisvesting past niet goed bij haar taken. Naar het oordeel van de regering is de naleving van artikel 12b voldoende geborgd en heeft een additionele onderzoeksbevoegdheid geen meerwaarde.

Ontwijken van de toelatingsplicht

Volgens de Arbeidsinspectie kan het wetsvoorstel ertoe leiden dat zal worden getracht de toelatingsplicht te ontwijken via schijnzelfstandigheid, (onder)aanneming van werk en andere vormen van arbitrage tussen de vraag en het aanbod van arbeid (platformen). De Arbeidsinspectie vindt de timing van aangekondigde wetgeving op dat gebied een afbreukrisico voor het toelatingsstelsel. De regering verwijst hierbij naar de invulling van de wetsevaluatie, die nader is uiteengezet in hoofdstuk 10.

Boetebeleid

De Arbeidsinspectie heeft erop gewezen dat het boetebeleid nog niet uitgewerkt is, maar dat economische prikkels wel mede bepalend zijn voor de effectiviteit van handhaving. De Arbeidsinspectie acht een analyse van de effectiviteit van het boetebeleid van belang om het stelsel ook op langere termijn te laten werken. Daarnaast uit de Arbeidsinspectie haar zorg over eventuele dubbele of extra neveneisen die aanleiding kunnen zijn voor matigingsgronden.

De regering onderkent dat kwaadwillende uitleners zullen trachten om de toelatingsplicht te ontwijken. Dit staat ook beschreven in hoofdstuk 8 Gevolgen. In welke mate dit zich zal voordoen, en met welke neveneffecten, is vooralsnog lastig in te schatten. Het wetsvoorstel zal vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd. Het boetebeleid zal in samenwerking met de Arbeidsinspectie worden vastgesteld.

Buitenlandse uitleners

De Arbeidsinspectie stelt voor om aan te sluiten bij de eisen die in de WagwEU worden gesteld voor buitenlandse uitleners, zodat zij kunnen handhaven op art 12f, lid 6 en 7. Verder vraagt de Arbeidsinspectie om verduidelijking op welke wijze inspectie-instellingen gaan toetsen of de buitenlandse uitleners zich aan het normenkader houden.

Het wetsvoorstel zorgt voor extra waarborgen dat buitenlandse uitleners zich houden aan hun wettelijke verplichting op grond van artikel 8 WagwEU om de werkzaamheden die buitenlandse werknemers in Nederland gaan verrichten tijdig te melden. In het normenkader wordt opgenomen dat uitleners dit vóór aanvang van de werkzaamheden moeten melden via het online meldloket voor gedetacheerde werknemers (postedworkers.nl). Deze eis is nader toegelicht in paragraaf 12.1.5, onder de kop Buitenlandse uitleners. De wijze waarop zal worden gecontroleerd of buitenlandse uitleners het normenkader naleven wordt uitgewerkt in het inspectieschema.

Informatie aan de arbeidskracht

Om de positie van de arbeidskracht te verbeteren, stelt de Arbeidsinspectie voor de inlener te verplichten om de arbeidskracht, die op dat moment bij hem aan het werk is, te informeren over een voorgenomen schorsing of intrekking van de toelating.

De regering is van oordeel dat uitlener als goed werkgever de arbeidskracht over de intrekking van de toelating hoort te informeren. Er wordt verder gewerkt aan een door de toelatende instantie op te stellen notificatiesysteem waardoor iedereen zich actief kan laten informeren over de intrekking van de toelating van een specifieke uitlener.

Tot slot

De Arbeidsinspectie verzoekt tot het uitvoeren van een invoeringstoets, wanneer de eerste ervaringen zijn opgedaan met de toetsing van het normenkader, de gegevensuitwisseling met alle betrokken partijen en handhaving door de Arbeidsinspectie.

De regering is voornemens om één jaar na inwerkingtreding van de wet een invoeringstoets uit te voeren. De Arbeidsinspectie zal worden verzocht om de lagere regelgeving te toetsen op uitvoerbaarheid.

Naar aanleiding van de opmerkingen over de nieuwe artikelen 12d, 12f, en 22a, alsmede het gewijzigde artikel 13, wordt verwezen naar de toelichting bij de artikelen 12d, 12l en 12m, 22a en het gewijzigde artikel 13. In navolging van het advies van de Arbeidsinspectie is het wetsvoorstel aangepast. De toelatende instantie zal toetsen of de uitlener voldoet aan zijn verplichting om als onderneming of rechtspersoon te zijn ingeschreven in het Handelsregister.

12.2.6 Belastingdienst

De Minister van SZW heeft de Belastingdienst op 14 juli 2022 verzocht het conceptwetsvoorstel verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten te beoordelen op de gevolgen voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor de Belastingdienst. De Belastingdienst kon in dat stadium nog geen eindoordeel geven over de uitvoerbaarheid van het conceptwetsvoorstel. Op 11 juli 2023 is de Belastingdienst gevraagd of de overgang van certificering naar toelating tot een andere conclusie leidt. Dat was het niet het geval. De Belastingdienst zal in de uitvoeringstoets op de lagere regelgeving, begin 2024, een oordeel geven over de uitvoerbaarheid.

De Belastingdienst heeft behoefte aan inzicht in de omvang van de groep uitleners en daarmee in de hoeveelheid gegevens die uitgewisseld zal worden. Volgens de Belastingdienst kan de omvang van de gegevensuitwisseling ook gevolgen hebben voor de benodigde informatievoorziening (IV)-ondersteuning voor gegevensdeling en capaciteitsclaim.

De regering heeft opdracht gegeven om de verwachte omvang van de groep uitleners in kaart te brengen.

De Belastingdienst kan nog niet inschatten welke gevolgen de lagere regelgeving heeft voor de uitvoerbaarheid en inpasbaarheid van systeemaanpassingen in het kader van gegevens en AVG-aspecten. Voor de bepaling van de te verwachten IV-impact is die lagere regelgeving voor de Belastingdienst relevant.

De lagere regelgeving zal aan de Belastingdienst worden voorgelegd, met het verzoek om deze op uitvoeringsgevolgen te toetsen.

De Belastingdienst geeft aan dat extra capaciteit nodig is voor de (toezichts)werkzaamheden die de Belastingdienst verwacht uit te voeren met het wetsvoorstel. De Belastingdienst benadrukt hierbij dat het tijdig vinden van geschikte medewerkers een voorwaarde is voor de uitvoerbaarheid van de toezicht door de Belastingdienst.

De Belastingdienst heeft middelen ontvangen voor een structurele uitbreiding van de capaciteit, gericht op een beter gerichte en adequatere inrichting van het toezicht, waarbij de extra handhavingsactiviteiten waar mogelijk worden ingepast in de reeds bestaande aanpak van de uitleen-sector.

De Belastingdienst benadrukt verder dat de mate waarin het wetsvoorstel kan worden gehandhaafd ook afhangt van de mogelijkheden om aan effectieve risicoselectie te doen bij de toetsing van het normenkader door de inspectie-instellingen.

De regering onderkent de impact van de onderwerpen die nog bij AMvB worden geregeld op de uitvoeringslast van de Belastingdienst. Deze dienst zal daarom bij het opstellen van de lagere regelgeving worden betrokken.

12.2.7 Kamer van Koophandel

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de KvK op 15 juli 2022 gevraagd een uitvoeringstoets uit te voeren op het conceptwetsvoorstel. Op 8 september 2022 heeft de KvK de uitvoeringstoets gedeeld. Hierin is een inschatting gemaakt van de uitvoerbaarheid en kosten van de regeling voor de KvK.

De KvK geeft aan dat de haalbaarheid van de beoogde invoerdatum van de wetswijziging niet afhankelijk is van IT-aanpassingen bij de KvK.

Wat betreft de uitvoerbaarheid geeft de KvK aan dat de impact van het wetsvoorstel op externe stakeholders en de effecten op de regeldruk middelgroot is. Naar het oordeel van de KvK verandert de administratieve last bij de KvK vrijwel niet voor uitleners en inleners.

Verder heeft de KvK in de begeleidende brief nog drietal beleidsmatige overwegingen meegegeven bij het conceptwetsvoorstel. De KvK heeft ten eerste gevraagd te verduidelijken of en op welke wijze de inspectie-instellingen de inschrijving van een uitlener in het Handelsregister controleren en monitoren. De KvK geeft in overweging te regelen dat de certificerende instelling en de inspectie-instellingen voor hun publieke taken in opdracht van en namens de Minister van SZW het Handelsregister moeten gebruiken.

De regering onderschrijft de argumenten van de KvK voor dit voorstel, namelijk de borging van het gebruik van het Handelsregister als authentiek bronregister, het voorkomen van onnodige administratieve lasten voor het bedrijfsleven voorkomen en het vergroten van de efficiëntie van de overheid. Met het oog op duidelijke grondslagen voor gegevensuitwisseling en de verantwoordelijkheid voor de verwerking van persoonsgegevens kiest de regering voor een expliciete grondslag voor het verstrekken van authentieke gegevens uit het Handelsregister. De toelatende instantie zal deze gegevens zelf opvragen bij het Handelsregister. Deze aanvrager van (voorlopig) toelating hoeft deze informatie niet te verstrekken.

Daarnaast heeft de KvK geadviseerd over het kosteloos bevragen van het Handelsregister door ambtenaren die belast worden met toezicht op de naleving van de normen. De KvK wijst bij dit advies op de bestaande wettelijke financieringssysteem van het Handelsregister dat gebaseerd is op de profijtbeginnel. Dit beginsel houdt in dat de gebruiker betaalt voor de afname van Handelsregisterinformatie. Publieke afnemers dragen bij via een systeem van inputfinanciering en andere afnemers ontvangen een factuur. In navolging van dit advies wordt geregeld dat gegevensvertrekking voor de KvK niet kosteloos geschiedt maar tegen betaling van de daarvoor op grond van de Handelsregisterwet 2007 vastgestelde vergoeding.

Tot slot geeft de KvK in overweging of de opname van toegelaten uitleners in het openbare Handelsregister geschikter is dan in een nieuw op te richten openbare register. Naar het oordeel van de KvK kan dit de dubbele administratieve lasten, van het openbaar register naast het Handelsregister voorkomen.

Naar aanleiding hiervan merkt de regering op dat deze registers een ander doel dienen. Via het openbare register bij de toelatende instantie kunnen inleners zich ervan vergewissen dat de (beoogde) uitlener is toegelaten. Het register van de KvK biedt deze mogelijkheid niet.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

Eerste lid

Als gevolg van de invoering van het toelatingsstelsel worden in artikel 1, eerste lid, nieuwe definities toegevoegd, zoals de definitie van toegelaten uitlener en inspectie-instellingen. Een toegelaten uitlener betreft een rechtspersoon of onderneming die is toegelaten om arbeidskrachten ter beschikking te stellen (artikel 12i, eerste lid). Met het oog op de leesbaarheid van de voorgestelde artikelen wordt na artikel 12i, eerste lid, voor deze rechtspersonen en ondernemingen de definitie toegelaten uitlener gehanteerd (het aangepaste onderdeel g). In het nieuwe onderdeel h van het eerste lid van artikel 1 worden de inspectie-instellingen gedefinieerd. Zie in dit verband ook de toelichting bij artikel 12s. De definitie van certificerende instellingen, die vrijwillige SNA-certificaten verstrekken, komt met de invoering van het nieuwe toelatingsstelsel te vervallen (het huidige artikel 1, onderdeel g).

De Waadi is, voor zover hier van belang, van toepassing op terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, met uitzondering van terbeschikkingstelling ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk, in geval van collegiale uitleen en in geval van het uitleenen van arbeids-

krachten in concernverband (intra-concern uitleen).¹³⁰ Deze reikwijdte van de Waadi blijft ongewijzigd. Dat betekent dat voormelde vormen van terbeschikkingstelling ingevolge artikel 1, derde lid, ook zijn uitgezonderd van de toelatingsplicht.

Tweede en derde lid

In dit onderdeel wordt voorgesteld om de definitie van collegiale uitleen aan te passen, teneinde te voorkomen dat bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel onduidelijkheid ontstaat over de vraag welke ondernemingen en rechtspersonen een toelating verplicht is. Zie paragraaf 3.2.2 van het algemene deel van de toelichting. In het aangepaste vierde lid van artikel 1 wordt voorzien in een grondslag om bij of krachtens AMvB de definitie van collegiale uitleen nader te kunnen bepalen. Gedacht kan worden aan een nadere invulling van het criterium «ter beschikking stellen tegen vergoeding van ten hoogste de loonkosten». Ten aanzien van de overige uitzonderingen, genoemd in artikel 1, derde lid, wordt geen aanleiding gezien voor een dergelijke verduidelijking.

Met het huidige vierde lid van artikel 1, zoals dat luidt voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, wordt bewerkstelligd dat de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst aan SNA ook gegevens mogen verstrekken over vrijwillig gecertificeerde ondernemingen, voor zover die zich bezighouden met ter beschikking stellen van arbeidskrachten ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk. Als gevolg van de aangepaste artikelen over gegevensuitwisseling kan het bepaalde in het vierde lid, van artikel 1 komen te vervallen. De grondslag voor gegevensuitwisseling in verband met ter beschikking stellen van arbeidskrachten ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk is in het aangepaste artikel 14b geregeld.

Artikel I, onderdeel B

De regering stelt voor de toelatingsplicht, geregeld in het nieuwe hoofdstuk 3a, eveneens van toepassing te verklaren in geval van arbeid verricht aan boord van een Nederlands zeeschip. Artikel 1a behoeft daarvoor geen wijziging, omdat in het artikel reeds is bepaald dat de (gehele) Waadi en daarop berustende bepalingen mede van toepassing zijn op Nederlandse zeeschepen. Wel wordt ten aanzien van een nieuw vereiste, dat wordt voorgesteld in hoofdstuk 3 van de Waadi, namelijk het huisvestingsvereiste, voorgesteld om op wetsniveau vast te stellen dat dat vereiste niet van toepassing is op de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten in de zeevaart. Artikel 1a wordt om die reden aangepast. Zie paragraaf 12.1.2 van het algemene deel van de toelichting.

Artikel I, onderdeel C

Met het nieuwe artikel 1b wordt een grondslag gecreëerd om bij AMvB een of meer bepaalde sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt van het bepaalde in het nieuwe hoofdstuk 3a uit te zonderen in het geval die sectoren onevenredig worden geschaad in verhouding tot de met de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten beoogde doelen. Zie paragraaf 3.4.1 van het algemene deel van de toelichting. In het geval een uitzondering in een bepaalde sector wordt toegestaan, zijn op de uitlener, voor zover die arbeidskrachten aan de in de AMvB aangewezen sector ter beschikking stelt, en de inlener die in de

¹³⁰ Bij bedrijfsmatige terbeschikkingstelling in concernverband is in afwijking van artikel 1, derde lid, onder c, artikel 8a over de gelijke behandeling van arbeidskrachten evenwel van toepassing. Zie artikel 8a, achtste lid.

desbetreffende sector actief is, de verplichtingen die voortvloeien uit het voorgestelde hoofdstuk 3a niet van toepassing. De toezichthoudende ambtenaren van de Waadi zien toe op de naleving van deze uitzondering.

Naast de mogelijkheid om bepaalde categorieën van het bedrijfsleven of de arbeidsmarkt van de toelatingsplicht uit te zonderen, blijft de mogelijkheid bestaan om aanvullende sectorspecifieke (materiële) eisen te stellen ten aanzien van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. De mogelijkheid om bij AMvB een sectorale vergunningstelsel te introduceren komt evenwel te vervallen. Verwezen wordt naar de toelichting bij het aangepaste artikel 12.

Artikel I, onderdeel D

Het huidige artikel 7a, eerste lid, legt de verplichting op aan een ieder die arbeidskrachten ter beschikking stelt om zich als «uitzendonderneming» te registreren in het handelsregister. Dit artikel komt te vervallen, omdat met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel arbeidskrachten alleen ter beschikking mogen worden gesteld in het geval de onderneming beschikt over een toelating. De toegelaten uitlener wordt bovendien ingeschreven in een daartoe op te stellen openbare register (zie het nieuwe artikel 12v). Inleners kunnen dat register raadplegen om vast te stellen of zij arbeidskrachten inlenen van een toegelaten uitlener. De verplichting tot registratie in het Handelsregister van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, wordt hiermee overbodig. Als voorwaarde voor de (voorlopige) toelating geldt overigens wel dat een rechtspersoon of onderneming als zodanig moet zijn ingeschreven in het handelsregister. Zie de voorgestelde artikelen 12j en 12k. Bovendien blijft ingevolge artikelen 11 en 15 van het Handelsregisterbesluit 2008 gelden dat ondernemingen en rechtspersonen een korte aanduiding van hun activiteiten moeten opgeven. De KvK koppelt aan deze activiteiten aan één of meer zogenoemde SBI-codes.

Artikel I, onderdelen E en F

Het huidige artikel 12 van de wet biedt de mogelijkheid om bij of krachtens AMvB sectorspecifieke maatregelen te treffen op het gebied van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Dit dient in het belang te zijn van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt of het belang van de betrokken arbeidskrachten. Een van de maatregelen is, ingevolge het tweede lid, de introductie van een vergunningstelsel voor de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten in een of meer bepaalde sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt. Eerder achtte de regering dat een dergelijk specifieke regime nuttig kan zijn ter correctie van ongewenste situaties op de arbeidsmarkt. Daarbij werd gedacht aan situaties waarin een dermate sterke onevenwichtigheid bestaat tussen vraag en aanbod dat daardoor de werkzoekenden in te grote mate afhankelijk worden van de uitlener. Wanneer in dergelijke bijzondere omstandigheden de gebruikelijke handavingsmechanismen tekort schieten, achtte de regering de mogelijkheid om in te grijpen noodzakelijk. Het zwaardere middel van de (partiële) vergunningplicht zou bovendien eerst worden ingezet wanneer vastgesteld kon worden dat het lichtere middel, het vaststellen van specifieke gedragsnormen, onvoldoende corrigerend effect had.¹³¹

Nu met het voorliggende wetsvoorstel een landelijke en publiekrechtelijk vormgegeven toelatingsprocedure wordt ingevoerd, is de mogelijkheid van een sectorale vergunningplicht niet langer noodzakelijk. Om die reden

¹³¹ *Kamerstukken II 1996/97, 25 264, nr. 3, p. 14 en 21*

vervalt het tweede lid van artikel 12. De mogelijkheid tot sectorspecifieke regelgeving blijft echter gehandhaafd (het huidige eerste lid van artikel 12). Hierbij wordt gedacht aan situaties waarbij het in bepaalde sectoren noodzakelijk wordt geacht om (tijdelijk) naast de verplichte toelating aanvullende (materiële) gedragsnormen op te stellen teneinde ongewenste situaties in bepaalde sectoren van het bedrijfsleven of segmenten van de arbeidsmarkt ongedaan te maken.

Als gevolg van voormelde wijziging van artikel 12 (artikel I, onderdeel F) wordt ook de verwijzing naar dat artikel in artikel 7b aangepast (artikel I, onderdeel E).

Artikel I, onderdeel G

Ingevolge het huidige artikel 12a geldt reeds een informatieplicht voor de inlener om de bij hem geldende arbeidsvoorwaarden te overleggen aan de uitlener die op grond van artikel 8 van de Waadi of de payrollwerkgever die op grond van het voorgestelde artikel 8a verantwoordelijk is voor het naleven van het loonverhoudingsvoorschrift ten aanzien van de arbeidskracht. Voorgesteld wordt artikel 12a aldus aan te passen dat de uitlener de verplichting heeft jegens de terbeschikkinggestelde arbeidskracht deze informatie onverwijld door te zenden. Naar het oordeel van de regering past dit voorstel bij de overige voorstellen die in dit wetsvoorstel worden gedaan ter verbetering van de positie van terbeschikkinggestelde arbeidskrachten. Aan de hand van de verstrekte informatie wordt de arbeidskracht immers in staat gesteld om zelf te controleren of aan hem ten minste dezelfde arbeidvoorwaarden zijn toegekend als die welke gelden voor werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de inlener. De arbeidskracht is daarmee niet langer uitsluitend afhankelijk van de informatie die de uitlener verstrekt op grond van het BW (ingevolge artikel 7:655 van het BW), maar deze krijgt de mogelijkheid om de door de uitlener verstrekte informatie te vergelijken met de door de inlener verstrekte informatie. Deze verplichting is derhalve een aanvulling op het bepaalde in voormeld artikel van het BW. Voor de transnationale dienstverrichter geldt de verplichting om de door de inlener verstrekte informatie door te sturen naar de arbeidskracht ook als aanvulling op het bepaalde in artikel 3, tweede lid, van de WagwEU. In dat artikel wordt geregeld dat de werkgever de werknemer, voor zijn vertrek naar de andere lidstaat, in kennis moet stellen van onder meer het loon waarop de werknemer recht heeft volgens het geldende recht van de ontvangende lidstaat.

De verplichting houdt in dat de uitlener de informatie van de inlener onverwijld doorstuurt naar de arbeidskracht. Ingevolge het eerste lid, rust op de inlener de verplichting om voor aanvang van de terbeschikkingstelling de informatie aan de uitlener te verstrekken. Indien de inlener vlak voor de terbeschikkingstelling hieraan voldoet, kan dit tot gevolg hebben dat de uitlener feitelijk pas na de start van de terbeschikkingstelling de informatie kan doorsturen. Dit wordt niet bezwaarlijk geacht, omdat de verplichting voor de inlener om informatie voor de aanvang van de terbeschikkingstelling door te sturen naar de uitlener en de verplichting voor de uitlener om die informatie onverwijld door te sturen naar de arbeidskracht tot gevolg zullen hebben dat arbeidskracht de informatie – zoals die door de inlener is verstrekt – zo spoedig mogelijk van de uitlener ontvangt.

Een uitlener is ingevolge de Waadi niet verplicht om te voorzien in de huisvesting van een arbeidskracht die door hem ter beschikking wordt gesteld. Het voorgestelde artikel 12b brengt daarin geen verandering. Wel wordt in dit artikel geregeld dat indien wordt voorzien in huisvesting ten behoeve van de terbeschikkingstelling van de arbeidskracht in Nederland, de aangeboden huisvesting afkomstig dient te zijn van een daartoe gecertificeerde verhuurder conform afspraken die hierover bij cao zijn gemaakt ofwel een woningcorporatie.

Deze verplichting is van toepassing ongeacht of een uitlener onder een cao valt. In het geval een uitlener wel onder een cao valt waarin afspraken zijn gemaakt over gecertificeerde huisvesting, is de uitlener ingevolge de cao-afspraken gehouden die gecertificeerde huisvesting aan te bieden. Daarmee voldoet de uitlener aan de huisvestingsverplichting. Ook een uitlener die niet onder een cao valt waarin afspraken zijn gemaakt over gecertificeerde huisvesting, dient de huisvestingsverplichting na te leven. Gecertificeerde huisvesting is namelijk gebaseerd op een daarvoor opgesteld keurmerk. Een uitlener die niet onder een cao valt is in staat om dit keurmerk aan te vragen (voor zover de uitlener zelf huisvesting aanbiedt) of huisvesting met dit keurmerk te doen bieden. Voor zover geen huisvesting met een keurmerk wordt aangeboden, moet de uitlener voorzien of doen voorzien in huisvesting van een woningcorporatie.

Het keurmerk voor huisvesting dient bij cao te zijn afgesproken en moet worden verstrekt door instellingen die door de RvA daarvoor zijn geaccrediteerd. Doordat instellingen die de certificaten verlenen moeten beschikken over een accreditatie, wordt geborgd dat die instellingen competent zijn voor het verlenen van certificaten overeenkomstig het keurmerk. Huisvestingskeurmerken zien op de kwaliteit van huisvesting van werknemers. Het betreft bijvoorbeeld het keurmerk van SNF, bestaande uit normen die zijn afgesproken in de ABU- en NBBU-cao voor uitzendkrachten (artikel 36 en Bijlage V). Deze normen zien op voldoende ruimte en privacy, adequaat sanitair, veiligheid en hygiëne, adequate voorzieningen, informatievoorziening, brandveiligheid en goed werkgeverschap. Daarnaast ziet een huisvestingskeurmerk op de naleving van nationale en lokale wet- en regelgeving. De verwachting is onder meer dat het SNF-keurmerk eveneens zal zien op de naleving van de nieuwe wettelijke verplichtingen die voortvloeien uit de Wgv.¹³² Zie voor een toelichting over de samenhang tussen het voorliggende wetsvoorstel en die wet, paragraaf 4.5.2 van het algemene deel van de toelichting.

De in dit artikel geïntroduceerde verplichting in verband met de aanbieding van huisvesting aan ter beschikking gestelde arbeidskrachten zal onderdeel uitmaken van het normenkader waaraan moet worden voldaan om een toelating voor terbeschikkingstelling van arbeidskrachten te krijgen en te behouden. Zie ook de toelichting bij het nieuwe artikel 12q.

Een verplichting die vergelijkbaar is aan het huisvestingsvereiste geldt ingevolge artikel 2a van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag reeds in het geval een arbeidskracht de uitlener machtigt om de kosten in verband met de huisvesting in te houden op het minimumloon. In dit wetsvoorstel wordt evenwel uit oogpunt van betere bescherming van ter beschikking gestelde arbeidskrachten geregeld dat in gevallen waarin door de uitlener huisvesting ten behoeve van het ter beschikking stellen van de arbeidskracht in Nederland wordt aangeboden – dus ook in die gevallen waarbij geen sprake is van inhouding van de huisvestings-

¹³² Kamerstukken II 2021/22, 36 130, nr. 2

kosten op het minimumloon – de huisvesting afkomstig dient te zijn van een toegelaten instelling als bedoeld in artikel 19 van de Woningwet dan wel een gecertificeerde verhuurder. Om deze reden wordt in het voorgestelde artikel gebruik gemaakt van de woorden «voorzien in de huisvesting». Hiervan kan onder meer sprake zijn, indien:

- in een arbeidsovereenkomst of uitzendbevestiging is aangegeven dat huisvesting beschikbaar wordt gesteld door of namens de uitlener;
- een huur/gebruiksovereenkomst is afgesloten tussen de uitlener en de ter beschikking gestelde arbeidskracht;
- inhouding voor huisvesting op het loon/de vergoeding plaatsvindt;
- de arbeidskracht anderszins aan de uitlener een bijdrage betaalt voor huisvesting, onderhoud van huisvesting of nutsvoorzieningen.

Met de woorden «doet voorzien» wordt tot uitdrukking gebracht dat de verplichting tot het aanbieden van huisvesting die afkomstig is van een toegelaten instelling als bedoeld in artikel 19 van de Woningwet dan wel een gecertificeerde verhuurder eveneens geldt in het geval de uitlener door tussenkomst van een derde voorziet in de huisvesting van de door hem ter beschikking gestelde arbeidskrachten.

In de consultatieversie van dit wetsvoorstel was gekozen voor de formulering «huisvesting ten behoeve van het hoofdverblijf van de arbeidskracht in Nederland». Hiervan is evenwel afgezien, omdat dit begrip met name in relatie tot arbeidsmigranten tot verwarring kan leiden. Arbeidsmigranten hebben immers hun hoofdverblijf veelal buiten Nederland. Zo wordt een inschrijving in de BRP in het algemeen gezien als een aanwijzing dat de betrokkene zijn hoofdverblijf heeft op het adres waarop hij is ingeschreven. Dit wetsvoorstel beoogt echter ook de kwaliteit van huisvesting van arbeidskrachten die hun hoofdverblijf buiten Nederland hebben, te verbeteren. Voor de toepassing van het huisvestingsvereiste is dan ook bepalend of huisvesting wordt aangeboden om het ter beschikking stellen van de arbeidskracht in Nederland mogelijk te maken dan wel te faciliteren. Het begrip «ten behoeve van de terbeschikkingstelling in Nederland» is in dit wetsvoorstel niet gedefinieerd. In het normenkader, aan de hand waarvan onder meer wordt getoetst of uitleners in overeenstemming met deze verplichting handelen, kan aan dit begrip nadere invulling worden gegeven. Verblijf van reeds in Nederland verblijvende arbeidskrachten in verband met bijvoorbeeld verplichte meerdaagse trainingen of verblijf voor reeds in Nederland woonachtige arbeidskrachten die (vakantie)werk verrichten in Nederland, op (grote) afstand van hun woon- of verblijfplaats, wordt niet aangemerkt als huisvesting «ten behoeve van de terbeschikkingstelling in Nederland».

Artikel I, onderdeel I

Hoofdstuk 3a. De toelating voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten

Hoewel hoofdstuk 3 van de Waadi betrekking heeft op terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, is ervoor gekozen de toelatingsplicht voor terbeschikkingstelling in een nieuw hoofdstuk 3a te regelen. Het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften van hoofdstuk 3 met betrekking tot de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (met uitzondering van het huidige artikel 7a, dat als gevolg van dit wetsvoorstel komt te vervallen) wordt in beginsel niet tot het publieke domein gerekend. De gedachte hierachter is dat de naleving van deze wettelijke voorschriften – al dan niet geholpen door onderzoek dat de Arbeidsinspectie op grond van artikel 15 op verzoek kan verrichten – kan worden afgedwongen via het privaatrecht. De regering acht het echter daarnaast – onder meer met het oog op de betere beheersing van de uitleenbranche

en de bescherming van arbeidskrachten – noodzakelijk om de terbeschikkingstelling afhankelijk te maken van toelatingsprocedure. Hoewel de eisen die in het kader van de toelating worden gesteld deels aansluiten bij de private normen van hoofdstuk 3, valt de naleving van de toelatingsplicht als zodanig binnen het publieke domein. De Minister beslist over de toelating en de toezichthoudende ambtenaren van de Waadi zien toe op de naleving van toelatingsplicht door uitleners alsmede op de naleving van de verplichting voor inleners om uitsluitend arbeidskrachten in te lenen van toegelaten uitleners. Om het karakter van de publiekrechtelijke toelatingsprocedure te onderscheiden van de private (gedrags-)normen die reeds in hoofdstuk 3 van de Waadi zijn geregeld, wordt de toelating voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in het voorgestelde hoofdstuk 3a geregeld.

Ten aanzien van de in hoofdstuk 3a gehanteerde terminologie wordt het volgende opgemerkt. De huidige bepalingen in de Waadi over het ter beschikking stellen van arbeidskrachten zien op de uitlener en de inlener, die met name in dit hoofdstuk worden geduid als degene die de arbeidskracht ter beschikking stelt onderscheidenlijk degene aan wie arbeidskrachten ter beschikking zijn gesteld. In het laatste geval wordt de inlener bedoeld onder wiens toezicht en leiding de ter beschikking gestelde arbeidskracht arbeid verricht. Hoewel deze definities met de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel blijven gehandhaafd, vraagt de introductie van een toelatingsprocedure en andere nieuwe verplichtingen voor in- en uitlener in sommige gevallen ook om een nadere precisering van deze begrippen.

Wat betreft de uitlener wordt in het nieuwe artikel 12c benadrukt dat alleen een onderneming of rechtspersoon, die in het bezit is van een toelating, arbeidskrachten ter beschikking kan stellen. Onder rechtspersoon moet worden verstaan hetgeen daartoe wordt verstaan in artikel 2:3 van het BW: verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, naamloze vennootschappen, besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid en stichtingen. Ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel e, wordt onder onderneming verstaan de onderneming, bedoeld in de Wet op de ondernemingsraden: elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin krachtens arbeidsovereenkomst of krachtens publiekrechtelijke aanstelling arbeid wordt verricht. Een natuurlijk persoon, zonder onderneming, kan derhalve niet in aanmerking komen voor een toelating en derhalve geen arbeidskrachten ter beschikking stellen. Met name in de artikelen over de toelating en het toelatingsproces worden – wat betreft de uitlener – ook de begrippen toegelaten uitlener en aanvrager gebruikt onder meer om inzichtelijk te maken in welk stadium de uitlener aan bepaalde voorwaarden en verplichtingen moet voldoen, namelijk bij de aanvraag (voorwaarden) dan wel gedurende de looptijd van de toelating (verplichtingen). Ten slotte wordt in het kader van de verplichtingen van de inlener tot uitdrukking gebracht dat deze ten aanzien van de terbeschikkingstelling van een arbeidskracht bij doorlening steeds de toelating van twee uitleners dient te controleren, namelijk van de degene die de arbeidskracht rechtstreeks aan de inlener ter beschikking stelt én van degene die uit hoofde van een arbeidsverhouding anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst een vergoeding is verschuldigd aan de arbeidskracht.

Ten aanzien van het (inleen)verbod en de administratieplicht van de inlener wordt in het voorgestelde artikel 12d met de gebruikte terminologie inzichtelijk gemaakt dat – anders dan in de rest van de Waadi – onder inlener (degene aan wie de arbeidskracht ter beschikking wordt gesteld) niet alleen moet worden verstaan degene onder wiens toezicht of leiding

de ter beschikking gestelde arbeidskracht arbeid verricht, maar ook de doorlener, namelijk degene aan wie een arbeidskracht ter beschikking is gesteld en die de arbeidskracht vervolgens ter beschikking stelt aan een derde. Het (inleen)verbod en de administratieplicht gelden derhalve ook voor de inlener voor zover die (uitsluitend) als doorlener optreedt.

§ 1 Verboden en plichten uitlener en inlener

Artikel 12c. Uitleenverbod, meld- en administratieplicht uitlener

Artikel 12c, eerste lid

Ingevolge artikel 12c, eerste lid, is het verboden om arbeidskrachten ter beschikking te stellen anders dan door middel van een onderneming of rechtspersoon die in het bezit is van een (voorlopige) toelating voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. In de voorgestelde paragraaf 3 van het nieuwe hoofdstuk 3a is de procedure voor het verkrijgen van een toelating geregeld. De toelating is niet overdraagbaar en wordt verleend aan de rechtspersoon of onderneming zoals die is ingeschreven in het handelsregister. Zie de toelichting bij de nieuwe artikelen 12j en 12k. Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat voor zover uitleners in het kader van de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten activiteiten, bijvoorbeeld van juridische of administratieve aard, feitelijk uitbesteden aan derden, deze omstandigheid er niet aan in de weg staat dat zij als uitlener verantwoordelijk blijven voor de naleving van de toelatingsplicht.

Voor uitleners geldt derhalve een uitleenverbod, met als tegenhanger de toelatingsplicht. Daarnaast geldt een meldplicht (het tweede lid) en een administratieplicht (het derde lid). Deze plichten onderscheiden zich van de verplichtingen die zijn gekoppeld aan de verlening van een toelating. Verwezen wordt naar paragraaf 4 van het nieuwe hoofdstuk 3a. Aangezien een goede naleving van de toelatingsplicht afhankelijk is van de naleving van de meld- en administratie, zijn deze plichten aan elkaar gekoppeld (zie ook de toelichting bij het tweede en derde lid). Het niet nakomen van deze plichten kunnen alle bestuursrechtelijk worden gehandhaafd door de aangewezen toezichthouder, onder meer door het opleggen van een bestuurlijke boete. De verplichtingen die zijn geregeld in paragraaf 4, onder andere met betrekking tot de VOG en de naleving van het normenkader, zijn gekoppeld aan de toelating. Het niet naleven van deze verplichtingen zijn niet bestuursrechtelijk beboetbaar, maar de sanctie is gelegen in een schorsing of intrekking van de (voorlopige) toelating, welk besluit door de Minister wordt genomen.

Artikel 12c, tweede lid

De uitlener is verplicht voor de aanvang van de terbeschikkingstelling aan de inlener schriftelijk dan wel elektronisch kenbaar te maken dat deze arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld. Hiermee wordt erop toegezien dat een uitlener kenbaar maakt op welke arbeidsrelaties de toelating van toepassing is. Immers, voorkomen moet worden dat een onderneming een toelating aanvraagt voor terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, doch (een deel van) de arbeidskrachten niet overeenkomstig de toelating ter beschikking stelt door de arbeidsrelatie (ten onrechte) niet als terbeschikkingstelling van arbeid aan te merken, maar bijvoorbeeld als aanneming van werk. Door deze verplichting wordt het voor toezichthoudende ambtenaren van de Waadi mogelijk om te controleren of de uitlener de arbeidskrachten op de juiste wijze kwalificeert. Een onjuiste vaststelling van de arbeidsrelatie in de eigen administratie en richting de inlener worden als overtredingen van de toelatings-

plicht aangemerkt die beboetbaar zijn (verwezen wordt naar het gewijzigde artikel 16).

De wijze waarop aan de meldplicht wordt voldaan is – anders dan het vereiste dat deze schriftelijk of elektronisch dient te geschieden – niet nader bepaald. Naar verwachting kunnen uitleners de bestaande informatiestromen tussen uitlener en inlener (waaronder door middel van raamovereenkomsten en opdrachtbevestigingen) inzetten om aan deze verplichting te voldoen.

Artikel 12c, derde en vijfde lid

De uitlener dient in de eigen administratie vast te leggen welke arbeidskrachten door die uitlener ter beschikking worden gesteld en aan wie de arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld (het derde lid). Deze informatie dient uiterlijk voor de aanvang van de terbeschikkingstelling in de administratie te zijn opgenomen. Met het oog op het toezicht op de naleving van de toelatingsplicht en teneinde controles met betrekking tot onder meer de loonadministratie van de uitlener mogelijk te maken, wordt geregeld dat de uitlener de informatie met betrekking tot de terbeschikkingstelling dient te bewaren tot ten minste zeven jaar na het einde van het kalenderjaar waarin de terbeschikkingstelling van de arbeidskracht is beëindigd (het voorgestelde vijfde lid). Hierbij is aangesloten bij de voor bedrijven geldende bewaartermijn van zeven jaar van financiële gegevens.

Artikel 12c, vierde lid

In het vierde lid van het nieuwe artikel 12c wordt geregeld dat de meldplicht niet van toepassing is op een uitlener die reeds uit hoofde van andere, bij AMvB aan te wijzen bepalingen een meldingsplicht heeft. Hierbij wordt gedacht aan de verplichtingen voor dienstverrichters ingevolge artikel 8 van de Wet arbeidsvoorwaarden voor gedetacheerde werknemers. Van transnationale dienstverrichting als bedoeld in die wet kan sprake zijn in het geval van «het door de dienstverrichter tegen vergoeding ter beschikking stellen van een werknemer aan de dienstontvanger om onder toezicht en leiding van de dienstontvanger arbeid te verrichten op het grondgebied van een andere lidstaat». Ingevolge het eerste lid van artikel 8 moet de dienstverrichter die een werknemer detacheert naar Nederland dit op een tijdstip voor aanvang van de werkzaamheden melden aan de Minister van SZW (die voor de uitvoering van deze werkzaamheden de SVB heeft aangewezen).¹³³

In het tweede lid van artikel 8 wordt geregeld dat de desbetreffende dienstverrichter voor aanvang van de werkzaamheden aan de dienstontvanger een schriftelijk of elektronisch afschrift van de melding verstrekt, met daarin onder meer de gegevens over:

1. zijn identiteit;
2. de identiteit van de gedetacheerde werknemer;
3. het adres van de werkplek en;
4. de aard en duur van de werkzaamheden.

Onder de aard van de werkzaamheden dient naar het oordeel van de regering mede te worden verstaan de vorm van de transnationale dienstverrichting, zoals gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, van de WagwEU. Transnationale dienstverrichting betreft – kort samengevat – zuivere dienstverlening, detachering binnen multinationale concerns dan

¹³³ Artikel 1a, eerst lid, van de Regeling arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie, gelezen in samenhang met artikel 8, achtste lid, van de WagwEU.

wel van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten.¹³⁴ De dienstverrichter kan derhalve worden gevraagd kenbaar te maken dat van dat laatste sprake is. Uitgaande van voormelde uitleg van artikel 8, tweede lid, WagwEU wordt dan ook geconcludeerd dat de dienstverrichter die arbeidskrachten in Nederland ter beschikking stelt, met de naleving artikel 8, eerste en tweede lid, dezelfde informatie aan de inlener zal verstrekken als die moet worden verstrekt ingevolge de voorgestelde meldplicht in de Waadi. Die meldplicht houdt immers, zoals hiervoor is toegelicht is, in dat de uitlener voor de aanvang van de terbeschikkingstelling schriftelijk of elektronisch aan de inlener meldt welke arbeidskracht een ter beschikking gestelde arbeidskracht betreft. Bovendien houdt de Arbeidsinspectie – evenals in het geval van de voorgestelde meldplicht in de Waadi, toezicht op de naleving van artikel 8 van de WagwEU en kan bij het niet naleven van die verplichting handhavend optreden (artikelen 5 en 12 van die wet).

Gelet op het voorgaande wordt derhalve voorgesteld om in artikel 12c te regelen dat de meldplicht niet van toepassing is op een uitlener die reeds uit hoofde van andere, bij AMvB aan te wijzen bepalingen een meldingsplicht heeft. Dit wordt uit oogpunt van de harmonisering van verplichtingen die in verschillende wetten aan dezelfde betrokkene worden opgelegd, wenselijk geacht. Het buiten toepassing verklaren van artikel 12c, tweede lid, dient zoals voorgesteld bij AMvB (zoals het Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie of het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs) te worden geregeld.

Gelet op het belang van de naleving van de meldplicht van de transnationale dienstverrichter voor onder meer de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de toelating, wordt daarnaast voorgesteld om de naleving van artikel 8 van de WagwEU onderdeel te laten uitmaken van het normenkader.

Artikel 12d. Inleenverbod en administratieplicht inlener

Artikel 12d bevat een verbod op het inlenen van arbeidskrachten van een uitlener die niet in het bezit is van een toelating. Daarnaast geldt een administratieplicht voor de inlener.

Artikel 12d, eerste lid

De inlener dient allereerst te controleren of degene die uit hoofde van een arbeidsverhouding een vergoeding is verschuldigd aan de arbeidskracht (hierna ook: de formele uitlenende werkgever) een toegelaten uitlener betreft. In het geval sprake is van doorlening mag de inlener ook geen arbeidskrachten inlenen van een niet-toegelaten uitlener die de arbeidskracht aan de inlener ter beschikking stelt. In geval van doorlening, dient de inlener derhalve te controleren of zowel de formele uitlenende werkgever als de uitlener die de arbeidskracht rechtstreeks aan de inlener ter beschikking stelt over een toelating beschikt. Aan de plicht om ook te controleren of de formele uitlenende werkgever een toegelaten uitlener betreft, ligt het uitgangspunt ten grondslag dat deze werkgever primair de arbeidsrechtelijke en fiscale verantwoordelijkheid draagt voor de ter beschikking gestelde arbeidskracht. Bij deze uitlener treden dus ook de grootste risico's op in het geval niet aan de toelatingsplicht wordt voldaan. Verwezen wordt naar paragraaf 5.2 van het algemene deel van de toelichting.

¹³⁴ *Kamerstukken II* 2015/16, 34 408, nr. 3, p. 5

De formele uitlenende werkgever betreft allereerst de werkgever als bedoeld in artikel 7:690 van het BW die een uitzendovereenkomst met de arbeidskracht heeft of een werkgever als bedoeld in artikel 7:610 van het BW. Omdat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten een ruimer begrip is dan het uitzenden van arbeidskrachten op basis van een arbeidsovereenkomst, betreft de formele uitlenende werkgever ook degene die uit hoofde van een andere arbeidsverhouding – derhalve anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst – een vergoeding is verschuldigd aan de arbeidskracht. In artikel 12d, eerste lid, is om die reden gekozen voor de formulering «degene die uit hoofde van een arbeidsverhouding een vergoeding is verschuldigd aan de ter beschikking gestelde arbeidskracht».

Artikel 12d, tweede en derde lid

Het tweede lid van artikel 12d legt aan de inlener een administratieplicht op. Met het oog op het toezicht op de naleving van de plichten van de inlener door de aangewezen toezichthouder van de Waadi, dient de inlener in de eigen administratie vast te leggen welke arbeidskrachten door welke uitlener ter beschikking worden gesteld. Aangezien de uitlener uiterlijk voor de aanvang van de terbeschikkingstelling aan zijn meldplicht moet hebben voldaan, dient de inlener uiterlijk op de dag waarop de terbeschikkingstelling aanvangt aan de administratieplicht hebben voldaan. Deze termijnen maken het voor de toezichthouder mogelijk om vanaf de dag na de aanvang van de terbeschikkingstelling te controleren of de inlener aan de administratieplicht voldoet en of de uitlener aan meldplicht heeft voldaan. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de inlener ingevolge de medewerkingsplicht, bedoeld in artikel 5:20 van de Awb, verplicht is om desgevraagd in het kader van het toezicht op de naleving van de Waadi de betreffende gegevens aan de toezichthoudende ambtenaar van de Waadi te verlenen.

De informatie die de inlener registreert dient overeen te komen met de melding van de uitlener. Om te kunnen voldoen aan zijn administratieplicht zal de inlener derhalve erop moeten toezien dat een uitlener de betreffende ter beschikking gestelde arbeidskrachten als zodanig heeft gemeld. Wordt de melding niet gedaan door de uitlener, dan kan de inlener daar alsnog om verzoeken of op zoek gaan naar een andere toegelaten uitlener. Aan de koppeling tussen de administratieplicht van de inlener aan de meldplicht van de uitlener ligt het uitgangspunt ten grondslag dat zowel de uitlener als de inlener verantwoordelijk is voor de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten overeenkomstig het bepaalde in dit wetsvoorstel.

De administratieplicht voor de inlener geldt uitsluitend ten aanzien van de uitlener die de arbeidskracht rechtstreeks aan de inlener ter beschikking stelt. Als gevolg van de verwijzing naar artikel 12c, tweede (en vierde) lid, is een overtreding van de administratieplicht van de inlener bovendien slechts aan de orde in een situatie waarin de uitlener niet heeft gemeld dat een arbeidskracht ter beschikking wordt gesteld of in het geval de inlener die informatie niet heeft geregistreerd in de eigen administratie. In het geval de inlener arbeidskrachten inleent van een niet-toegelaten uitlener, is de inlener reeds om die reden in overtreding van artikel 12d, eerste lid. Een overtreding van artikel 12d, tweede lid, is dan niet aan de orde. In het geval de inlener arbeidskrachten inleent van een toegelaten uitlener, doch deze aan hem zijn uitgeleend zonder (schriftelijke of elektronische) mededeling dat de arbeidskracht ter beschikking worden gesteld, zal de inlener in strijd handelen met artikel 12d, tweede lid, omdat de inlener niet overeenkomstig de melding van de uitlener kan registreren welke arbeidskrachten aan hem ter beschikking zijn gesteld. In artikel 16

van de wet, waarin wordt geregeld in welke gevallen sprake is van een overtreding van de Waadi, wordt daarom voorgesteld te regelen dat (ten aanzien van ieder ter beschikking gestelde arbeidskracht) het niet naleven van artikel 12d, eerste lid, of het niet naleven van artikel 12d, tweede lid, als een overtreding wordt aangemerkt.

De inlener wordt – evenals de uitlener – verplicht om de gegevens die in het kader van de administratieplicht worden vastgelegd te bewaren tot ten minste zeven jaar na het einde van het kalenderjaar waarin de terbeschikkingstelling van de desbetreffende arbeidskracht is beëindigd (derde lid). Verwezen wordt in dit verband naar de toelichting bij het voorgestelde artikel 12c, vijfde lid.

Artikel 12d, vierde lid

In het vierde lid wordt vastgesteld wie onder inlener moet worden verstaan. Anders dan artikel 7a, derde lid, van de Waadi, zoals die luidt ten tijde van indiening van dit wetsvoorstel, wordt in het nieuwe vierde lid niet verwezen naar de definitie van inlener als bedoeld in artikel 34, eerste en tweede lid, van de Invorderingswet 1990. Ingevolge het tweede lid van dat artikel moet onder inlener mede worden verstaan de doorlener, zijnde degene aan wie een werknemer ter beschikking is gesteld en die deze werknemer vervolgens ter beschikking stelt aan een derde om onder diens toezicht of leiding werkzaam te zijn. In het kader van de toelatingsplicht wordt echter van belang geacht dat een doorlener ook als inlener wordt aangemerkt in het geval deze een arbeidskracht ter beschikking stelt aan een andere doorlener. Ook in dat geval dient de doorlener, in zijn hoedanigheid als inlener, het inleenverbod en de administratieplicht, bedoeld in artikel 12d, na te leven. Gelet hierop wordt in het vierde lid geregeld dat onder inlener wordt verstaan de degene onder wiens toezicht of leiding de arbeidskracht werkzaamheden verricht én de doorlener die arbeidskrachten inleent om die vervolgens ter beschikking te stellen aan een derde. Een derde kan derhalve een inlener zijn onder wiens toezicht of leiding de arbeidskracht werkzaam is, maar het kan ook een andere doorlener betreffen. Opgemerkt wordt in dit verband dat de doorlener, voor zover deze arbeidskrachten ter beschikking stelt aan een ander (ook) moet worden aangemerkt als een uitlener, waarop artikel 12c van toepassing is.

Voorbeeld 1:

Formele werkgever A leent uit aan inlener B waar de arbeid wordt verricht.

- B stelt ingevolge artikel 12d, eerste lid, vast of A in het bezit is van een toelating. A is immers de formele werkgever van de arbeidskracht én leent de arbeidskracht (rechtstreeks) uit aan B.
- Omdat A de arbeidskracht (rechtstreeks) aan B ter beschikking stelt, registreert B ingevolge artikel 12d, tweede lid, op basis van de melding van A welke arbeidskrachten door A aan B als ter beschikking gestelde arbeidskracht worden uitgeleend.

Voorbeeld 2:

Formele werkgever A leent uit aan doorlener B. Doorlener B leent uit aan inlener C waar de arbeid wordt verricht.

- C stelt ingevolge artikel 12d, eerste lid, vast of A en B toegelaten uitleners betreffen. A is de formele uitlenende werkgever van de arbeidskracht en B stelt de arbeidskracht rechtstreeks ter beschikking aan C.

- Omdat B de arbeidskracht rechtstreeks aan C ter beschikking stelt, registreert C ingevolge artikel 12d, tweede lid, op basis van de melding van B welke arbeidskrachten door B aan C als ter beschikking gestelde arbeidskracht worden uitgeleend.
- B controleert of A in het bezit is van een toelating, omdat A de arbeidskracht (rechtstreeks) uitleent aan B.
- Omdat A de arbeidskracht rechtstreeks aan B ter beschikking stelt, registreert B, ingevolge artikel 12d, tweede lid, op basis van de melding van A welke arbeidskrachten door A aan B als ter beschikking gestelde arbeidskracht worden uitgeleend.

§ 2 Ontheffing uitleenverbod

Artikel 12e, eerste lid

Het eerste lid van artikel 12e schept de bevoegdheid voor de Minister om een uitlener uit te zonderen van het uitleenverbod: het verbod om arbeidskrachten zonder toelating ter beschikking te stellen. De ontheffing wordt uitsluitend op aanvraag verleend. De Minister ontheft een uitlener uitsluitend van het uitleenverbod. Ook een uitlener die op grond van een verleende ontheffing arbeidskrachten zonder toelating ter beschikking stelt, is derhalve gehouden te voldoen aan de administratie- en meldplicht, bedoeld in artikel 12c, tweede en derde lid. Bij of krachtens AMvB worden regels gesteld over de vergoeding die de aanvrager is verschuldigd ter dekking van de kosten van de ontheffingsprocedure (het vierde lid, onderdeel e). De kosten voor de ontheffingsprocedure betreffen de kosten voor de behandeling van een aanvraag tot ontheffing en de periodieke beoordeling of nog steeds aan de voorwaarden voor ontheffing wordt voldaan. De kosten die worden gemaakt om een deskundigenverklaring te kunnen overleggen, worden daar niet toe gerekend. De rechtspersoon of onderneming is zelf verantwoordelijk voor de betaling van een vergoeding aan een deskundige. De kosten voor handhaving van de naleving van het toelatingsstelsel door de Arbeidsinspectie behoren evenmin tot kosten voor de ontheffingsprocedure. Dergelijke handavingskosten worden niet doorberekend aan de rechtspersoon of onderneming.

De Minister verleent de ontheffing indien is voldaan aan de volgende voorwaarden 1) een rechtspersoon of onderneming over een periode van ten minste twaalf maanden loon heeft uitbetaald (onderdeel a), 2) per tijdseenheid van twaalf maanden de som van vergoedingen voor arbeidskrachten die ter beschikking zijn gesteld minder dan tien procent van de loonsom van de uitlener bestaat uit (onderdeel b) en 3) per tijdseenheid van twaalf maanden de som van vergoedingen voor terbeschikkinggestelde arbeidskrachten niet meer bedraagt dan 2,5 miljoen euro (onderdeel b). Bij of krachtens AMvB worden nadere regels gesteld over de indexering van het maximumbedrag (het vierde lid, onderdeel b). Voor een uitleg over deze voorwaarden wordt verwezen naar het algemene deel van de toelichting, paragraaf 3.4.2. Onder vergoedingen wordt verstaan het aan terbeschikkinggestelde arbeidskrachten toekomende vergoedingen uit hoofde van een arbeidsverhouding anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst die vergelijkbaar zijn met het loon. In geval van doorleners wordt voor de som van de vergoedingen voor arbeidskrachten die ter beschikking zijn gesteld het bedrag dat betaald wordt door de doorlener aan de uitlener meegerekend.

Bij of krachtens AMvB wordt nader uitgewerkt de periode waarover tenminste loon moet zijn betaald en de wijze waarop het percentage van 10% wordt berekend (het vierde lid, onderdeel a). Daarbij zal tevens nader worden bepaald wat tot de vergoeding voor ter beschikking gestelde

arbeidskrachten moet worden gerekend en wat onder loon wordt verstaan. Voorts wordt bij of krachtens AMvB nader uitgewerkt de indexering van het maximumbedrag voor vergoedingen aan ter beschikking gestelde arbeidskrachten. Met het oog op de uitvoerbaarheid wordt de mate van terbeschikkingstelling naar verwachting bepaald over een reeds verstreken periode van twaalf maanden. Een mogelijkheid is dat de periode van twaalf maanden waarover het percentage van 10% wordt berekend (onderdeel b) overeenkomt met de periode van ten minste twaalf maanden waarover waarin moet zijn uitbetaald (onderdeel a). Tevens wordt de wijze van berekening van het loonsomcriterium uitgewerkt voor ondernemingen die in het buitenland zijn gevestigd. Zie in dit verband ook paragraaf 3.4.2 van het algemene deel van de toelichting.

Artikel 12e, tweede en derde lid

De uitlener dient allereerst bij de aanvraag te onderbouwen dat deze voldoet aan de voorwaarden voor een ontheffing. Om erop toe te zijn dat de uitlener blijft voldoen aan het loonsomcriterium zolang de ontheffing is verleend, wordt in het tweede lid geregeld dat aan een verleende ontheffing het voorschrift wordt verbonden dat periodiek de gegevens worden verstrekt die voor het behouden van een ontheffing van belang zijn. Gelet op deze doorlopende periodieke toets is het niet noodzakelijk geacht de ontheffing voor een bepaalde duur te verlenen. In het geval op basis van de periodiek te verstrekken gegevens wordt vastgesteld dat niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden voor de ontheffing, kan de Minister de ontheffing intrekken. Hiervoor wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 12g. Aan een ontheffing kunnen ook andere voorschriften worden verbonden, gedacht kan worden aan aanvullende voorschriften van administratieve aard om vast te kunnen stellen of nog steeds aan de voorwaarden voor ontheffing wordt voldaan.

Bij of krachtens AMvB wordt nader uitgewerkt welke gegevens voor de ontheffing van belang zijn en op welke momenten en op welke wijze die gegevens alsmede de bijbehorende deskundigenverklaring dienen te worden verstrekt (het vierde lid, onderdeel c). In het derde lid wordt geregeld dat de gegevens die worden verstrekt (bij de aanvraag dan wel periodiek) worden voorzien van een verklaring over de getrouwheid van die gegevens. Met het oog op de gewenste flexibiliteit voor de uitvoering, wordt in lagere regelgeving vastgesteld door welke deskundige de verklaring wordt verstrekt. De regering overweegt verschillende opties ten aanzien van het kiezen van een deskundige. Er wordt onderzocht of een verklaring van een accountant als bedoeld in artikel 2:393, eerste lid, van het BW of een verklaring van aangewezen inspectie-instellingen passend zou kunnen zijn. Bij of krachtens AMvB worden nadere regels gesteld over de inhoud van de getrouwheidsverklaring (artikel 12e, vierde lid, onderdeel d).

Artikel 12e, vierde lid

In het vierde lid is een delegatiebepaling opgenomen. Bij of krachtens AMvB worden nadere regels gesteld over verschillende aspecten van de ontheffing, de ontheffingsaanvraag en -procedure. Over de volgende onderwerpen worden in ieder geval nadere regels gesteld:

- de periode waarover ten minste loon moet zijn betaald en de wijze waarop het percentage van 10% wordt berekend;
- de indexering van het bedrag van 2,5 miljoen, bedoeld in het eerste lid;
- de gegevens die voor de ontheffing worden versterkt alsmede de tijdstippen en de wijze waarop de gegevens en de deskundigenverklaring worden verstrekt;

- de inhoud van de deskundigenverklaring, bedoeld in het derde lid; en
- de vergoeding die de aanvrager is verschuldigd ter dekking van de kosten van de behandeling van een aanvraag tot ontheffing.

Verwezen wordt naar de toelichting bij de overige leden van dit artikel.

Artikel 12e, vijfde lid

In het vijfde lid wordt geregeld dat artikel 12e niet van toepassing is op een rechtspersoon of onderneming die arbeidskrachten ter beschikking stelt op basis van een uitzendovereenkomst als bedoeld in artikel 7:690 van het BW. Hieronder valt ook een rechtspersoon of onderneming die arbeidskrachten ter beschikking stelt op basis van een payrollovereenkomst, aangezien ingevolge artikel 7:692 payrollovereenkomst een uitzendovereenkomst is. Voor een onderbouwing van dit lid wordt verwezen naar het algemene deel van de toelichting, paragraaf 3.4.2.

Artikel 12f. Weigeringsgronden ontheffing

In artikel 12e is geregeld onder welke voorwaarden de Minister een ontheffing verleent. Uit de dwingende formulering vloeit voort dat een aanvraag wordt afgewezen indien niet aan de voorwaarden voor ontheffing wordt voldaan. In artikel 12f is een aanvullende grond voor weigering van de ontheffing geregeld. De Minister kan een ontheffing weigeren met toepassing van de Wet Bibob. Verwezen wordt naar artikel 3, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 1, eerste lid, van de Wet Bibob, waaruit voortvloeit dat die wet kan worden toegepast in geval van een beschikking tot ontheffing. Voor een uitgebreide toelichting over de toepassing van de Wet Bibob in het kader van toelatingsstelsel wordt verwezen naar paragraaf 4.3.6 van het algemene deel van de toelichting en de toelichting bij artikel 12k.

Artikel 12g. Intrekingsgronden ontheffing

Artikel 12g, eerste lid

Een uitlener komt uitsluitend in aanmerking voor een ontheffing in het geval en zolang wordt voldaan aan de voorwaarden zoals geformuleerd in artikel 12e. In het geval de grond voor verlening van de ontheffing is vervallen, trekt de Minister de ontheffing in (onderdeel a). Dit geldt ook indien de uitlener niet langer voldoet aan de voorschriften die aan een ontheffing zijn verbonden (onderdeel d). In dergelijke gevallen is er geen aanleiding de ontheffing langer in stand te laten. Een ontheffing wordt immers slechts gerechtvaardigd geacht zolang de aan die ontheffing verbonden voorschriften worden nageleefd. De Minister trekt een ontheffing voorts in indien blijkt dat de uitlener in het kader van de ontheffing (bij de aanvraag dan wel periodiek) onvolledige of onjuiste informatie heeft verstrekt en de Minister de ontheffing niet zou hebben verleend dan wel in stand zou hebben gelaten, in het geval alle informatie dan wel de juiste informatie bekend was geweest (onderdelen b en c). Aan een intrekking wordt geen terugwerkende kracht verleend.

Artikel 12g, tweede lid

In het tweede lid is geregeld dat de Minister een ontheffing op grond van de Wet Bibob kan intrekken. Verwezen wordt naar artikel 3, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 1, eerste lid, van de Wet Bibob, waaruit voortvloeit dat die wet kan worden toegepast in geval van een beschikking tot ontheffing. Voor een uitgebreide toelichting over de toepassing van de Wet Bibob in het kader van toelatingsstelsel wordt

verwezen naar paragraaf 4.3.6 van het algemene deel van de toelichting en de toelichting bij artikel 12m.

Artikel 12g, derde lid

Bij of krachtens AMvB kunnen nadere regels worden gesteld over de intrekking van een ontheffing. Gedacht kan worden aan nadere regels over de procedure van de intrekking.

Artikel 12h. Bekendmaking en inwerkingtreding van besluiten

Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 12n.

§ 3 Toelatingsprocedure

Artikel 12i. Verlening van een toelating of voorlopige toelating

Artikel 12i, eerste lid

Dit artikel stelt regels over de verlening van een toelating of een voorlopige toelating. De uitlener dient daartoe een aanvraag in. Een toelating of een voorlopige toelating wordt verleend indien geen van de weigeringsgrond wordt tegengeworpen. De dwingende en facultatieve weigeringsgronden zijn voor de voorlopige toelating geregeld in artikel 12j en voor de toelating in artikel 12k. Verwezen wordt naar de toelichting bij die artikelen. In het geval een facultatieve weigeringsgrond als bedoeld in die artikelen zich voordoet, heeft de Minister de bevoegdheid om een toelating of een voorlopige toelating op die grond te weigeren. In het geval een dwingende weigeringsgrond zich voordoet is de Minister gehouden de aanvraag op die grond te weigeren.

Voor zover het bepaalde in dit wetsvoorstel zowel betrekking heeft op een toelating als een voorlopige toelating wordt in deze toelichting uitsluitend het begrip toelating gehanteerd, tenzij anders is vermeld. Voor zover het bepaalde in dit wetsvoorstel uitsluitend betrekking heeft op voorlopige toelating, wordt die term gehanteerd.

Artikel 12i, tweede lid

Een voorlopige toelating betreft een toelating die eenmalig wordt verstrekt voor de duur van zes maanden. Deze voorlopige toelating kan worden aangevraagd door een startende onderneming die nog niet zal kunnen voldoen aan alle voorwaarden om in aanmerking te komen voor verlening van een toelating. Daarna dient de uitlener een aanvraag in te dienen voor verlening van een toelating. Een toelating wordt verleend voor de duur van vier jaar en dient steeds opnieuw te worden aangevraagd zolang de onderneming arbeidskrachten ter beschikking stelt. Om de activiteiten van terbeschikkingstelling voort te kunnen blijven zetten, dient de onderneming de aanvraag derhalve tijdig in te dienen. In het tweede lid is voorts geregeld dat de Minister de geldigheidsduur van een toelating of een voorlopige toelating eenmalig ambtshalve kan verlengen voor duur van zes maanden. Hierbij kan worden gedacht aan situaties waarin het niet mogelijk blijkt om voor de datum waarop een eerder verleende toelating vervalt, te beslissen op een aanvraag tot een (volgende) toelating. De ambtshalve verlenging van de geldigheidsduur van de toelating ziet erop toe dat de uitlener toegelaten blijft en derhalve de activiteiten van terbeschikkingstelling kan blijven voortzetten, zolang nog niet op de volgende aanvraag is beslist. De gronden voor de verlenging worden nader bij of krachtens AMvB bepaald. Die gronden zullen niet zijn gelegen in omstandigheden die de uitlener vallen te

verwijten. Onder dergelijke omstandigheden – bijvoorbeeld het niet tijdig indienen van een opvolgende aanvraag tot toelating waardoor de geldigheid van het eerder verleende toelating verstrijkt terwijl nog niet op de opvolgende aanvraag is beslist – wordt een verlenging van de geldigheidsduur van een toelating immers niet gerechtvaardigd geacht.

In het tweede lid is tevens geregeld dat de Minister voorschriften kan verbinden aan de toelating. Voorschriften hebben betrekking op de activiteit waarvoor de toelating wordt verleend, namelijk het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Voorschriften dienen concreet en voldoende kenbaar te zijn, en mogen niet in strijd zijn met wet- en regelgeving. Denkbaar is dat bij aan de verlening van een opvolgende aanvraag tot toelating voorschriften worden verbonden, bijvoorbeeld in verband met eerdere boetes die zijn opgelegd. Een toelating kan worden geschorst en uiteindelijk worden ingetrokken in het geval de uitlener niet aan deze voorschriften voldoet (artikel 12l, derde lid, en artikel 12m, eerste lid, onderdeel a).

Artikel 12i, derde lid

In het derde lid van artikel 12i wordt bepaald dat bij of krachtens AMvB nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de aanvraag tot toelating wordt gedaan. Hierbij zal worden aangesloten bij afdeling 4.1.1 van de Awb (onderdeel a). Ook worden nadere regels gesteld over de vergoeding die is verschuldigd ter dekking van de toelatingsprocedure (onderdeel c). Dit betreft kosten in verband met de behandeling van een aanvraag en de kosten in verband met de activiteiten die worden verricht gedurende de looptijd van de toelating, zoals de vaststelling dat nog altijd aan de verplichtingen, zoals de naleving van het normenkader, wordt voldaan. Omdat dergelijke activiteiten een duidelijk individualiseerbaar profijt voor de desbetreffende uitlener meebrengen wordt het gerechtvaardigd geacht deze kosten door te berekenen. Met een toelating kan de uitlener immers richting haar klanten onderbouwen dat toepasselijke wet- en regelgeving in het kader van terbeschikkingstelling van arbeid wordt nageleefd en daarmee haar betrouwbaarheid richting haar klanten vergroten. Verwezen wordt in dit verband naar het rapport Maat houden 2014¹³⁵. De kosten die worden gemaakt om een inspectierapport te kunnen overleggen, worden daar niet toe gerekend. De uitlener is zelf verantwoordelijk voor de betaling van een vergoeding aan een inspectie-instelling. De kosten voor handhaving van de naleving van het toelatingsstelsel door de Arbeidsinspectie behoren evenmin tot kosten voor de toelatingsprocedure als bedoeld in dit artikel. Dergelijke handavingskosten worden niet doorberekend aan de rechtspersoon of onderneming. Zoals hiervoor is toegelicht, worden eveneens de gronden voor de ambtshalve verlenging van de geldigheidsduur van een toelating nader bij of krachtens AMvB bepaald (onderdeel b). Verwezen wordt naar de toelichting bij het tweede lid. Op dit punt is aangesloten bij de systematiek van artikel 20 van de Arbeidsomstandighedenwet. Dergelijke nadere regels zijn dermate nauw verbonden aan de uitvoering van het toelatingsstelsel dat uit oogpunt van (wetgevings)efficiëntie wordt voorgesteld deze in lagere regelgeving op te nemen.

Artikel 12j. Weigeringsgronden voorlopige toelating

Een voorlopige toelating wordt verleend in het geval geen weigeringsgrond als bedoeld in artikel 12j wordt tegengeworpen. Van een weigeringsgrond kan sprake zijn in het geval niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor een voorlopige toelating, bedoeld in paragraaf 4 van

¹³⁵ Kamerstukken II 2013/14, 24 036, nr. 407, blz. 29

het nieuwe hoofdstuk 3a, zoals de voorwaarden om een VOG te overleggen en om financiële zekerheid te stellen. Daarnaast zijn nog enkele andere weigeringsgronden in artikel 12j geformuleerd.

Artikel 12j, eerste lid

In het eerste lid zijn de dwingende weigeringsgronden geformuleerd. In het geval dergelijke weigeringsgronden zich voordoen, is de Minister gehouden de aanvraag af te wijzen. Om in aanmerking te komen voor een voorlopige toelating moet een uitlener zijn ingeschreven in het handelsregister (onderdeel a). Ingevolge artikel 8 van de Handelsregisterwet 2007, gelezen in samenhang met artikel 2 van het Handelsregisterbesluit 2008, hebben in het buitenland gevestigde ondernemingen de mogelijkheid om zich in het handelsregister in te schrijven. Als gevolg van de registratieplicht in de Waadi zijn de in het buitenland gevestigde bedrijven die arbeidskrachten in Nederland ter beschikking willen stellen echter verplicht om zich in te schrijven in het handelsregister. Deze verplichting wordt voortgezet in het kader van de toelatingsplicht. Elke in Nederland of in het buitenland gevestigde onderneming of rechtspersoon die arbeidskrachten in Nederland ter beschikking wil stellen, dient derhalve te zijn ingeschreven in het Handelsregister. Daarnaast zal de startende uitlener aan het bepaalde in de nieuwe artikelen 12o, eerste lid, en 12p moeten voldoen (onderdeel b). In artikel 12o is geregeld dat een uitlener een VOG als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens moet overleggen. In artikel 12p, eerste lid, is de verplichting tot het verstrekken van financiële zekerheid geregeld. Naast het niet voldoen aan voormelde voorwaarden voor verlening van een voorlopige toelating wordt een aanvraag voorts geweigerd indien de aanvrager in het jaar voorafgaand aan de indiening van de aanvraag arbeidskrachten ter beschikking heeft gesteld. Daarbij is niet van belang of de arbeidskrachten rechtmatig ter beschikking zijn gesteld (onderdeel c). Aan deze weigeringsgrond ligt ten grondslag dat een voorlopige toelating uitsluitend is bedoeld voor ondernemingen die starten met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Als datum van indiening van de aanvraag wordt gehanteerd de datum waarop de aanvraag door de Minister is ontvangen.

Artikel 12j, tweede lid

Het tweede lid bevat een grondslag om een voorlopige toelating te weigeren ingevolge de Wet Bibob. Zie voor een uitgebreidere onderbouwing paragraaf 4.3.6 van het algemene deel van deze toelichting. Als gevolg van de toepassing van de Wet Bibob is het mogelijk om de integriteit van de uitlener te toetsen om de integriteit van de overheid te beschermen. Deze wet maakt het mogelijk om een voorlopige toelating te weigeren bij een ernstig gevaar van misbruik voor criminele doeleinden. De Minister doet allereerst zelf onderzoek naar de integriteit van de aanvrager. Daarnaast kan de instelling op grond van artikel 9 aan het LBB advies vragen over de risico's die aan de verlening van een voorlopige toelating aan een bepaalde aanvrager zijn verbonden. Het gaat daarbij onder meer om het risico dat de voorlopige toelating voor criminele doeleinden zal worden gebruikt of om het risico dat ter verkrijging van een voorlopige toelating een strafbaar feit is gepleegd.

Met het tweede lid wordt de Wet Bibob in de Waadi (een bijzondere wet) van toepassing verklaard in het geval van weigering van een toelating. Dit is mogelijk als gevolg van de dynamische verwijzing in de definitie van beschikking in artikel 1, eerste lid, van de Wet Bibob. Verwezen wordt naar de toelichting bij de Wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur in verband met diverse uitbreidingen van de toepassingsmogelijkheden daarvan alsmede enkele overige

wijzigingen.¹³⁶ Een beschikking ter zake van een toelating is niet expliciet vermeld in de definitie van beschikking in artikel 1 van de Wet Bibob. Die wet hoeft echter niet te worden aangepast om de Wet Bibob van toepassing te kunnen verklaren. Ingevolge dat artikel wordt onder beschikking mede verstaan een beschikking ter zake van een vergunning. Een vergunning is een beschikking waarbij een bepaalde handeling wordt toegestaan (5.17, derde lid, Ar). Een toelating – waarmee een onderneming wordt toegestaan arbeidskrachten ter beschikking te stellen – is materieel gelijk te stellen aan een vergunning.

Artikel 12j, derde lid

In het derde lid is een grondslag opgenomen om bij of krachtens AMvB nadere regels te kunnen stellen over de weigering van een voorlopige toelating, waaronder mede moet worden begrepen, voormelde facultatieve en dwingende weigeringsgronden. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de nadere regels op hoofdlijnen in de AMvB worden uitgewerkt. De subdelegatie om nadere regels bij ministeriele regeling te stellen, betreft enkel het vaststellen van regels van meer technische aard.

Artikel 12k. Weigeringsgronden toelating

In artikel 12k zijn de gronden voor weigering van een toelating geregeld. In het eerste lid zijn de dwingende weigeringsgronden geregeld. In het tweede en derde lid zijn de facultatieve weigeringsgronden geregeld.

Artikel 12k, eerste lid

Een toelating wordt geweigerd in het geval de aanvrager niet is ingeschreven in het handelsregister (onderdeel a), niet voldoet aan de voorwaarde tot het stellen van financiële zekerheid en geen VOG heeft overgelegd (onderdeel b). De aanvrager is uitgezonderd van de voorwaarde een VOG te overleggen in het geval een aanvraag tot toelating wordt ingediend gedurende de termijn waarbinnen de aanvrager over een voorlopige toelating beschikt. Verwezen wordt naar de toelichting bij het nieuwe artikel 12o, tweede lid. Daarnaast wordt een aanvraag tot toelating geweigerd in het geval de aanvrager geen inspectierapport heeft doen overleggen (onderdeel b). Ten slotte weigert de Minister een toelating in het geval het normenkader niet wordt nageleefd (onderdeel b). Zoals in het algemene deel is toegelicht, wordt bij of krachtens AMvB geregeld dat de uitlener het normenkader niet naleeft in het geval sprake is van een ernstige overtreding (*major*) dan wel van minder ernstige overtredingen die als ernstig worden aangemerkt zodra die niet (tijdig) worden hersteld (*minors*). Een uitlener wordt in de gelegenheid gesteld om tekortkomingen te herstellen voordat de Minister overgaat tot weigering van een toelating.

Artikel 12k, tweede lid

Ingevolge het tweede lid kan een toelating worden geweigerd indien de aanvrager in de twaalf maanden onmiddellijk voorafgaand aan de datum van indiening van de aanvraag tot toelating in strijd met artikel 12c, eerste tot en met vierde lid, artikel 12h, tweede lid, of 12n, tweede lid, van de wet arbeidskrachten ter beschikking heeft gesteld (onderdeel a). Als datum van indiening van de aanvraag wordt gehanteerd de datum waarop de aanvraag door de Minister is ontvangen. Artikel 12c, eerste lid, ziet op het verbod om zonder toelating een arbeidskracht in Nederland ter beschikking te stellen. Artikel 12c, tweede lid en tot en met vierde lid, ziet

¹³⁶ *Kamerstukken II 2018/19, 35 152, nr. 3, p. 19*

op de meld- en informatieplicht van de uitlener. In artikelen 12h, tweede lid, en 12n, tweede lid, is het gebod opgenomen om in de termijn tussen de bekendmaking van een besluit tot weigering of intrekking van een ontheffing en een besluit tot weigering, schorsing of intrekking van een toelating aan een inlener uitsluitend arbeidskrachten ter beschikking te stellen die ten tijde van de bekendmaking van het besluit reeds aan die inlener ter beschikking waren gesteld. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij die artikelen.

Voorts kan een toelating worden geweigerd indien in de twaalf maanden onmiddellijk voorafgaand aan de aanvraag een toelating is ingetrokken en er gereede aanwijzingen zijn dat de toelating opnieuw wordt ingetrokken (onderdeel b). Indien bijvoorbeeld een uitlener, bij wie overtredingen zijn geconstateerd en van wie de toelating vervolgens is ingetrokken, een nieuwe aanvraag indient voor een toelating, zal de Minister deze omstandigheid meenemen bij de beoordeling van de nieuwe aanvraag. In onderdeel c wordt geregeld dat een aanvraag tot toelating kan worden geweigerd indien de aanvrager niet de benodigde medewerking verleent aan de totstandkoming van een rapport als bedoeld in artikel 12t, eerste lid. Ingevolge dat artikel kan de Minister een inspectie-instelling vragen een inspectierapport op te stellen in het geval de Minister een dergelijk rapport noodzakelijk acht in het kader van de toelating (de verlening van een toelating dan wel een de schorsing of intrekking van een toelating). Omdat bij het opstellen van een dergelijk rapport op verzoek van de Minister de medewerking is vereist van de uitlener aan het onderzoek dat aan het inspectierapport ten grondslag ligt, is geregeld dat de Minister de aanvraag kan weigeren in het geval de uitlener die medewerking niet verleent. In het geval de uitlener bij de aanvraag of periodiek een inspectierapport moet overleggen, maar weigert daaraan mee te werken, kan de aanvraag immers worden afgewezen omdat de uitlener geen inspectierapport heeft overgelegd (artikel 12k, eerste lid, onder b). Als de uitlener niet meewerkt aan een inspectierapport dat op verzoek van de Minister (artikel 12t) wordt opgesteld, kan voormelde weigeringsgrond niet zonder meer worden tegengeworpen. De uitlener kan een inspectierapport immers hebben overgelegd bij de aanvraag. Noodzakelijk is daarom dat de Minister via deze weigeringsgrond (12k, tweede lid, onder c) medewerking aan het door de Minister gevraagde advies kan afdwingen. Dit is van belang zodat de Minister zelfstandig kan vaststellen of het normenkader wordt nageleefd.

Artikel 12k, derde en vierde lid

Het derde lid bevat een grondslag om een toelating te weigeren ingevolge de Wet Bibob. In dit verband wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 12j, tweede lid. In het vierde lid is een grondslag opgenomen om bij of krachtens AMvB nadere regels te kunnen stellen over de weigering van een toelating, waaronder mede moet worden begrepen, over voormelde dwingende en facultatieve weigeringsgronden.

Artikel 12l. Schorsingsgronden toelating en voorlopige toelating

Dit artikel regelt de gronden voor schorsing van een toelating en een voorlopige toelating. Voor een algemene omschrijving van een besluit tot schorsing wordt verwezen naar het algemene deel van de toelichting (paragraaf 4.3.4).

Artikel 12l, eerste lid

In het eerste lid zijn de dwingende schorsingsgronden geregeld. Deze schorsingsgronden gelden zowel voor een toelating als een voorlopige toelating. Zo wordt een toelating geschorst indien de uitlener niet langer is ingeschreven in het handelsregister (onderdeel a). Ook in het geval de uitlener in geval van nieuwe leiding geen nieuwe VOG overlegt, overeenkomstig artikel 12o, derde lid, wordt een toelating geschorst (onderdeel b).

Artikel 12l, tweede lid

In het tweede lid zijn dwingende schorsingsgronden geregeld die enkel gelden in het geval van een toelating. Een toelating wordt naast de gronden bedoeld in het eerste lid geschorst in het geval de toegelaten uitlener niet voldoet aan de verplichting om periodiek een inspectierapport te doen overleggen (onderdeel a). De verplichting vloeit voort uit artikel 12r. Gekozen is voor de formulering «heeft doen overleggen» omdat in artikel 12r, tweede lid, is geregeld dat een inspectierapport na toestemming daartoe door de toegelaten uitlener wordt verstrekt door de inspectie-instelling aan de Minister. In de bij ministeriële regeling vast te stellen inspectieschema stelt de Minister vast met welke frequentie een dergelijk rapport dient te worden overgelegd. Een toelating wordt voorts geschorst in het geval van niet naleving van het normenkader (onderdeel b). Zoals in het algemene deel is toegelicht, wordt bij of krachtens AMvB geregeld dat de uitlener het normenkader niet naleeft in het geval sprake is van een ernstige overtreding (*major*) dan wel van minder ernstige overtredingen die als ernstig worden aangemerkt zodra die niet (tijdig) worden hersteld (*minors*). Een uitlener wordt in de gelegenheid gesteld om tekortkomingen te herstellen voordat de Minister overgaat tot schorsing van een toelating.

Artikel 12l, derde en vierde lid

Het derde en vierde lid bevatten de facultatieve schorsingsgronden voor een toelating en een voorlopige toelating. Ingevolge het nieuwe artikel 12i, tweede lid, kan de Minister voorschriften verbinden aan een toelating. In het geval de uitlener gedurende de looptijd van de toelating niet aan die voorschriften voldoet, kan de toelating worden geschorst (artikel 12l, derde lid). Deze schorsingsgrond is niet van toepassing in het geval aan een toelating geen voorschriften zijn verbonden.

In het vierde lid is geregeld dat een toelating kan worden geschorst indien de toegelaten uitlener niet de benodigde medewerking aan de totstandkoming van een rapport als bedoeld in artikel 12t, eerste lid, verleent. Ingevolge dat artikel kan de Minister een inspectie-instelling vragen een inspectierapport op te stellen in het geval de Minister een dergelijk rapport noodzakelijk acht in het kader van de toelating (voor de verlening van een toelating dan wel voor een schorsing of intrekking van een toelating). Omdat ook bij het opstellen van een dergelijk rapport op verzoek van de Minister de medewerking is vereist van de uitlener aan het onderzoek dat aan het inspectierapport ten grondslag ligt, is geregeld dat de Minister de toelating kan schorsen in het geval de uitlener die medewerking niet verleent. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 12t.

Artikel 12l, vijfde lid

In het vijfde lid is een grondslag opgenomen om bij of krachtens AMvB nadere regels te kunnen stellen over de schorsing van een toelating of een voorlopige, waaronder mede moet worden begrepen, over voormelde dwingende en facultatieve schorsingsgronden. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de nadere regels op hoofdlijnen in de AMvB worden uitgewerkt. De subdelegatie om nadere regels bij ministeriele regeling te stellen, betreft enkel het vaststellen van regels van meer technische aard.

Artikel 12m. Intrekkingsgronden toelating en voorlopige toelating

Artikel 12m, eerste lid

Het eerste lid regelt in welke gevallen de Minister is gehouden een toelating in te trekken. Een toelating of een voorlopige toelating wordt ingetrokken als de tekortkoming die heeft geleid tot een schorsing van de toelating niet binnen de gegeven schorsingstermijn wordt hersteld (onderdeel a). De schorsingstermijn wordt door de Minister bepaald en betreft de termijn nadat het besluit tot schorsing in werking is getreden. Zie de toelichting bij artikel 12n, eerste lid. Een toelating en een voorlopige toelating worden eveneens ingetrokken in het geval de Minister feiten of omstandigheden bekend worden, waarvan bij het verstrekken van de toelating redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn, maar die – indien die wel bekend zouden zijn – hadden geleid tot een afwijzing van de aanvraag (onderdeel b). Deze grond wordt tegengeworpen in het geval de betreffende ontbrekende gegevens de uitlener wel bekend waren of konden zijn. Een toelating en een voorlopige toelating worden voorts ingetrokken in het geval de houder van een toelating onjuiste inlichtingen over feiten of omstandigheden verstrekt die ten onrechte hebben geleid tot een positief besluit, mits de onjuistheid daarvan de houder van een toelating bekend was of kon zijn (onderdeel c). Ten slotte wordt een toelating of een voorlopige toelating ingetrokken, indien de aanvrager of een natuurlijk persoon werkzaam bij de aanvrager de eisen van het normenkader stelselmatig of in ernstige mate heeft overtreden (onderdeel d). Het is aan de Minister om te onderbouwen wanneer sprake is van stelselmatige overtredingen of van in ernstige mate overtreden van de regels die onderdeel uitmaken van het normenkader. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.4 van het algemene deel van de toelichting.

Artikel 12m, tweede lid,

In het tweede lid is mogelijk gemaakt een toelating in te trekken ingevolge de Wet Bibob. In dit verband wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 12j, tweede lid.

Artikel 12m, derde lid

Bij of krachtens AMvB kunnen nadere regels worden gesteld over de intrekking van een toelating of een voorlopige toelating. Gedacht kan worden aan nadere regels over de procedure van de intrekking van een toelating en de verhouding met het besluit tot schorsing van de toelating.

Artikel 12n, eerste lid

Een intrekking van een toelating heeft tot gevolg dat de uitlener in strijd handelt met de toelatingsplicht, bedoeld in artikel 12c, eerste lid, in het geval deze na de intrekking de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten voortzet. Om te voorkomen dat de inlener plotseling, zonder dat voorzien te kunnen hebben, niet meer in zijn arbeidsvraag kan voldoen doordat hij de desbetreffende terbeschikkingstellingen moet beëindigen en om te voorkomen dat als gevolg daarvan de arbeidskrachten zonder werk komen te zitten, wordt geregeld dat een besluit tot intrekking van de toelating uiterlijk vier weken na de bekendmaking van dat besluit in werking treedt (het eerste lid). De bekendmaking van besluiten geschiedt door toezending of uitreiking aan de uitlener (artikel 3:41, eerste lid, van de Awb). Na de bekendmaking van het intrekkingbesluit aan de uitlener die het betreft, kan die informatie openbaar worden gemaakt via het openbare register en worden arbeidskrachten en inleners in staat gesteld om voorbereidingen te treffen met het oog op de intrekking van de toelating van de uitlener. Zo kan de inlener de arbeidskrachten die door de betreffende uitlener ter beschikking zijn gesteld in dienst nemen of arbeidskrachten van een toegelaten onderneming inlenen. De Minister bepaalt per geval de termijn tussen de bekendmaking van het intrekkingbesluit en de inwerkingtreding ervan. Het intrekkingbesluit dient echter uiterlijk vier weken na de bekendmaking ervan in werking te treden. De Minister houdt bij het bepalen van de termijn rekening houden met de omstandigheden van het individuele geval (zoals de grootte van de onderneming, het aantal arbeidskrachten dat ter beschikking is gesteld en de aard en de ernst van de geconstateerde overtredingen).

In het kader van een schorsing van de toelating wordt hetzelfde geregeld als ten aanzien van een intrekking van een toelating. Ook een dergelijk besluit heeft immers tot gevolg dat de uitlener, gedurende de schorsing in beginsel geen arbeidskrachten ter beschikking mag stellen. Om zowel de arbeidskracht als de inlener zoveel mogelijk te beschermen tegen de consequenties van een dergelijke schorsing, wordt geregeld dat een besluit tot schorsing van de toelating uiterlijk vier weken na de bekendmaking van dat besluit in werking treedt. Nadat de schorsing in werking is getreden, mogen arbeidskrachten niet langer ter beschikking worden gesteld, totdat het schorsingsbesluit komt te vervallen. In het geval na de schorsing een intrekking volgt, geldt in beginsel eveneens dat het intrekkingbesluit in werking treedt na een door de Minister te bepalen termijn. Met het oog op de eerdere schorsing (en de termijn tussen de bekendmaking van het schorsingsbesluit en de inwerkingtreding daarvan) kan de Minister evenwel besluiten dat het intrekkingbesluit op het moment van bekendmaking ervan onmiddellijk in werking treedt. Bij of krachtens AMvB kunnen hierover nadere regels worden gesteld. Hiervoor is een delegatiegrondslag opgenomen in het vierde lid van artikel 12n. Een besluit kan niet in werking treden voordat het is bekendgemaakt (artikel 3:40 van de Awb).

Ten aanzien van afwijzende besluiten op aanvragen wordt het volgende opgemerkt. Een voorlopige toelating wordt verleend aan startende ondernemingen. Voor deze ondernemingen geldt dat deze eerst na verlening van een voorlopige toelating arbeidskrachten ter beschikking mogen stellen. Met een afwijzing van een aanvraag tot voorlopige toelating treedt dus in beginsel geen verandering op in de rechtspositie van de onderneming en betrokkenen. Immers, voor de aanvraag mochten geen arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld. Na de afwijzing van de aanvraag is dat evenmin toegestaan. Om deze reden wordt verde-

digbaar geacht dat dergelijke afwijzende besluiten in werking op het moment van bekendmaking ervan.

Ondernemingen die reeds arbeidskrachten ter beschikking stellen, dienen in het bezit te zijn van een voorlopige toelating dan wel een toelating zolang arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld. Na een aanvraag tot voorlopige toelating dient een aanvraag tot toelating te worden ingediend. Vervolgens vraagt de uitlener iedere vier jaar een nieuwe toelating aan (zie de toelichting bij artikel 12i). In gevallen waarin de uitlener nog rechtmatig arbeidskrachten ter beschikking stelt (bijvoorbeeld als gevolg van een eerdere toelating of ingevolge het overgangsrecht zoals geregeld in artikel 23b), wordt het niet gerechtvaardigd geacht om een afwijzend besluit (op een opvolgende aanvraag) meteen met de bekendmaking ervan in werking te laten treden. Ook in die gevallen was het de uitlener immers toegestaan arbeidskrachten ter beschikking te stellen en dient de uitlener daarmee als gevolg van de afwijzing te stoppen. Om de arbeidskracht en de inlener ook in dergelijke gevallen zoveel mogelijk te beschermen tegen de consequenties van een dergelijk besluit, wordt eveneens geregeld dat een afwijzingsbesluit uiterlijk vier weken na de bekendmaking ervan in werking treedt, indien het betreft een afwijzing van een aanvraag tot toelating van een rechtspersoon of onderneming die op de dag van bekendmaking van dat besluit overeenkomstig het bepaalde bij of krachtens deze wet arbeidskrachten ter beschikking stelt.

Uit het voorgaande volgt dat in het geval het de uitlener op de dag van de afwijzing van de aanvraag niet of niet langer was toegestaan om arbeidskrachten ter beschikking stellen, een afwijzing van een aanvraag onmiddellijk met de bekendmaking ervan in werking treedt. Dit kan het geval zijn, omdat een opvolgende aanvraag tot toelating na het verstrijken van de looptijd van de eerdere toelating is ingediend of omdat een uitlener in strijd met de Wtta reeds arbeidskrachten ter beschikking stelde zonder toelating. In dergelijke gevallen treedt met een afwijzing van een aanvraag tot toelating dus in beginsel geen verandering op in de rechtspositie van de onderneming en betrokkenen. Op het moment van indiening van de aanvraag was het niet toegestaan arbeidskrachten ter beschikking te stellen en dat blijft na de afwijzing van de aanvraag ongewijzigd. Volledigheidshalve wordt gewezen op de ambtshalve mogelijkheid tot eenmalige verlenging van de geldigheidsduur van een (voorlopige) toelating (artikel 12i, tweede lid) in het geval de Minister, door omstandigheden die de uitlener niet te verwijten zijn, niet in staat blijkt om tijdig op een aanvraag te beslissen.

Artikel 12n, tweede lid en derde lid

De betreffende periode ná de bekendmaking van een van voormelde besluiten (een besluit tot afwijzing van een aanvraag tot toelating, een besluit tot intrekking dan wel een schorsing van een toelating of een voorlopige toelating) en vóór de inwerkingtreding van de rechtsgevolgen van dat besluit zou kunnen worden gebruikt om nog – anticiperend op bijvoorbeeld de aanstaande intrekking van de toelating – nieuwe opdrachten tot terbeschikkingstelling van arbeidskrachten overeen te komen, om zo via de toelating nog zoveel mogelijk geld te kunnen verdienen. Hoewel de toelating in die periode formeel nog niet is ingetrokken, strookt deze handelwijze niet met het reeds bekendgemaakte besluit dat beoogt te voorkomen dat de desbetreffende uitlener nog langer arbeidskrachten ter beschikking stelt. Om deze reden wordt geregeld dat gedurende de termijn van ten hoogste vier weken door de uitlener die het betreft, geen arbeidskrachten ter beschikking mogen worden gesteld die ten tijde van de bekendmaking van het besluit niet

reeds ter beschikking waren gesteld aan een betreffende inlener (het tweede lid). Hiermee wordt uitgesloten dat de uitlener anticiperend op de aanstaande inwerkingtreding van het besluit nog nieuwe opdrachten tot terbeschikkingstelling van arbeidskrachten overeen kan komen. Gekoppeld aan deze verplichting van de uitlener wordt in het derde lid geregeld dat de inlener gedurende dezelfde termijn geen arbeid mag laten verrichten door een arbeidskracht die aan hem ter beschikking wordt gesteld door een uitlener waarvan de toelating wordt geschorst of ingetrokken dan wel van wie de aanvraag wordt afgewezen, tenzij een arbeidskracht reeds ten tijde van de bekendmaking van het besluit aan hem ter beschikking was gesteld door de desbetreffende uitlener.

§ 4 Voorwaarden en verplichtingen

In deze paragraaf van het nieuwe hoofdstuk 3a zijn de voorwaarden en verplichtingen geregeld die zijn gekoppeld aan de toelating. Om in aanmerking te komen voor een toelating dient te worden voldaan aan de daarvoor gestelde voorwaarden. Om de toelating te behouden dient de toegelaten uitlener verplichtingen na te leven. Omdat deze voorwaarden en verplichtingen betrekking hebben op dezelfde onderwerpen, namelijk de VOG, het normenkader en het inspectierapport, zijn deze voorwaarden en verplichtingen per onderwerp geregeld. In de artikelen wordt tot uitdrukking gebracht of de uitlener aan het bepaalde moet voldoen om in aanmerking te komen voor de toelating, dat de uitlener gedurende de looptijd van de toelating aan het bepaalde dient te voldoen of beide. De financiële zekerheidsstelling betreft uitsluitend een voorwaarde waaraan de uitlener moet voldoen om in aanmerking te komen voor de toelating. In de artikelen over de weigeringsgronden en schorsingsgronden is eveneens tot uitdrukking gebracht dat het niet naleven van voorwaarden leidt tot een weigering van de toelating en het niet naleven van verplichtingen kan leiden tot een schorsing (en uiteindelijk een intrekking) van de toelating. Verwezen wordt bijvoorbeeld naar de artikelen 12k, eerste lid, onderdeel b, en 12l, eerste lid, onderdeel b. Een toelating wordt geweigerd in het geval de aanvrager bij de aanvraag geen VOG overlegt. Een toelating wordt geschorst in het geval de toegelaten uitlener in geval van nieuwe leiding niet (opnieuw) een VOG overlegt. Zie in dit verband ook paragraaf 4.3.2.

Artikel 12o. Verklaring omtrent het gedrag

In dit artikel wordt geregeld dat een uitlener een VOG als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens moet overleggen. In de meeste gevallen betreft het een VOG voor rechtspersonen, omdat de aanvraag tot toelating niet kan worden ingediend door een natuurlijk persoon (zie ook de toelichting bij het voorgestelde artikel 12c). Een eenmanszaak die als zodanig als onderneming is ingeschreven in het Handelsregister en in aanmerking wil komen voor een toelating, kan geen VOG voor rechtspersonen aanvragen, maar wel een VOG voor natuurlijke personen als bedoeld in voormeld artikel. Hetzelfde geldt voor een Nederlandse bestuurder van een in het buitenland gevestigde onderneming. Zoals hiervoor in paragraaf 4.2.1 van het algemene deel van de toelichting is uiteengezet, kan een onderneming of rechtspersoon die buiten Nederland is gevestigd (met of zonder vestiging in Nederland) geen VOG rechtspersonen aanvragen.

Het overleggen van een VOG is – naast de toepassing van de Wet Bibob (zie paragraaf 4.3.6 van de algemene deel van de toelichting) – een instrument om de toegang van malafide uitleners tot de markt terug te dringen zonder dat dit ten koste gaat van bonafide ondernemers. Een aanvraag om afgifte een VOG wordt door de uitlener zelf ingediend. Naar

aanleiding daarvan wordt onderzoek gedaan naar het strafrechtelijke verleden van een rechtspersoon en van ieder van de bestuurders, vennoten, maten of beheerders. Daarbij wordt het risico voor de samenleving in verband met het doel waarvoor de afgifte is gevraagd – in dit geval voor verlening van een toelating voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten – afgewogen tegen het belang van betrokkene bij het verkrijgen van de VOG. Indien niet is gebleken van bezwaren tegen die rechtspersoon wordt de VOG afgegeven. Indien daarvan wel is gebleken wordt de aanvraag om afgifte van een VOG afgewezen. Hiermee kan de bescherming van de samenleving zo goed mogelijk worden gewaarborgd. Het onderzoek wordt uitgevoerd door de screeningsautoriteit Justis.

Een VOG bij iedere (vierjaarlijkse) aanvraag (eerste en tweede lid)

Omdat vluchtig ondernemerschap – dat veelal gepaard gaat met malafide uitleenpraktijken – in de uitleenbranche voorkomt, wordt van belang geacht dat de uitlener bij een aanvraag tot voorlopige toelating en in beginsel bij iedere aanvraag tot toelating een VOG overlegt die niet ouder is dan drie maanden. Een voorlopige toelating heeft een geldigheidsduur van zes maanden en iedere toelating een geldigheidsduur van vier jaar. Hierdoor wordt het mogelijk om periodiek – bij iedere aanvraag – justitiële of strafvorderlijke gegevens in de zin van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens te (laten) raadplegen die relevant zijn voor beoordeling van de professionele betrouwbaarheid van de betreffende uitlener. Het niet overleggen van een VOG is een grond voor weigering van de toelating dan wel de voorlopige toelating.

Op de regel dat bij iedere aanvraag tot toelating een nieuwe VOG moet worden overgelegd, geldt een uitzondering. In het geval een aanvraag tot toelating (met een geldigheidsduur van vier jaar) wordt ingediend in de periode dat de aanvrager reeds in het bezit is van een voorlopige toelating, hoeft bij die aanvraag tot toelating geen nieuwe VOG te worden overgelegd. Gezien de beperkte geldigheidsduur van een voorlopige toelating van zes maanden (en maximaal twaalf maanden, in geval van een ambtshalve eenmalige verlenging van de geldigheidsduur), wordt het niet proportioneel geacht de aanvrager bij een daaropvolgende aanvraag tot toelating een nieuwe verklaring te laten aanvragen. In het geval een uitlener direct een aanvraag tot toelating indient, zonder daaraan voorgaand een aanvraag tot voorlopige toelating te hebben aangevraagd, is deze uitzondering in ieder geval niet van toepassing. Ook in het geval een aanvraag tot toelating wordt ingediend en een daaraan voorafgaande aanvraag tot voorlopige toelating is afgewezen, geldt voormelde uitzondering niet en dient bij de aanvraag tot toelating een VOG te worden overgelegd die niet ouder is dan drie maanden.

Bij een ambtshalve eenmalige verlenging van de geldigheidsduur van een toelating dan wel een voorlopige toelating, zoals geregeld in het voorgestelde artikel 12i, tweede lid, geldt de voorwaarde van het overleggen van een VOG niet. Zoals bij het voorgestelde artikel is toegelicht, zal een verlenging niet geschieden op verzoek van de uitlener, maar op basis van een besluit van de Minister uitsluitend in geval van onvoorziene omstandigheden die de uitlener niet zijn toe te rekenen. De Minister is bijvoorbeeld door onvoorziene omstandigheden niet in staat om tijdig – voor het verstrijken van de geldigheidsduur van de geldende toelating – te beslissen op de opvolgende aanvraag tot toelating.

In het derde lid wordt geregeld dat in het geval van een wisseling van één van de bestuurders dan wel van de vennoten, maten of beheerders, de toegelaten uitlener zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval binnen drie maanden na de wisseling een VOG dient te overleggen. Juist in een dergelijk geval wordt van belang geacht de integriteit van de nieuwe leiding zo snel mogelijk te toetsen. Voor het nieuwe tweede lid is wat betreft de terminologie aansluiting gezocht bij artikel 35, tweede lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. In dat artikel wordt onder meer geregeld dat in het kader van een VOG voor rechtspersonen eveneens de strafbare feiten op naam van bestuurders, vennoten, maten of beheerders van een rechtspersoon worden betrokken. Ingevolge artikel 1, onderdeel f, van die wet wordt onder rechtspersoon niet alleen verstaan een rechtspersoon als bedoeld in boek 2 van het BW, maar ook de daarmee gelijkgestelde organisaties als bedoeld in artikel 51, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht, namelijk een maatschap, rederij of doelvermogen. Dergelijke organisaties kunnen onder het begrip onderneming vallen, zoals gedefinieerd in de Waadi (artikel 1, eerste lid, onderdeel e). Zie ook de toelichting bij hoofdstuk 3a. Omdat in de Waadi – anders dan in de Wet Strafvorderlijke en derhalve verschillende definities worden gehanteerd voor rechtspersonen en «met rechtspersonen gelijkgestelde organisaties», wordt in het tweede lid van het voorgestelde artikel uitgegaan van de bestuurders, vennoten, maten of beheerders, bedoeld in artikel 35, tweede lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

De inspectie-instellingen voeren periodiek controles uit bij toegelaten uitleners. Daarbij kan worden gecontroleerd of in een jaar een bestuurswissel heeft plaatsgevonden. Verwezen wordt naar de toelichting bij de artikelen 12r en 12s.

Artikel 12p. Financiële zekerheidsstelling

In dit artikel wordt de voorwaarde tot het verstrekken van financiële zekerheid geregeld die is gekoppeld aan de verlening van een toelating. In het ontwerp van dit wetsvoorstel zoals dat ter consultatie is voorgelegd, was in het voorgestelde artikel 12l (dwingend) geregeld dat de financiële zekerheid in de vorm van een bankgarantie wordt gesteld. Mede naar aanleiding van de reactie van de NVB met betrekking tot de uitvoerbaarheid van dat voorstel, heeft de regering hier evenwel van afgezien. Het instrument of de instrumenten waarmee de financiële zekerheid wordt gesteld, zal worden geregeld bij of krachtens AMvB. Voor een nadere toelichting op dit punt wordt verwezen naar paragraaf 4.2.2 van het algemene deel van de toelichting.

Artikel 12p, eerste, tweede en derde lid

In het eerste lid is geregeld dat het overleggen van een bewijs van financiële zekerheid een voorwaarde is voor het verlenen van een toelating.

De hoogte van de financiële zekerheidsstelling bedraagt € 50.000 in het geval van een voorlopige toelating en € 100.000 in het geval van een eerste toelating (tweede lid). Een uitlener die eerst een voorlopige toelating aanvraagt en vervolgens een toelating, dient allereerst financiële zekerheid te verstrekken van € 50.000 en deze bij verlening van een toelating aan te vullen tot € 100.000. Een uitlener die (direct) een eerste toelating aanvraagt, dient direct een financiële zekerheid van € 100.000 te verstrekken.

In het derde lid komt tot uitdrukking dat de financiële zekerheid wordt gesteld voor de nakoming van drie typen financiële verplichtingen. Allereerst betreft het financiële verplichtingen die voortvloeien uit een arbeidsverhouding met een ter beschikking gestelde arbeidskracht, zoals de verplichting om aan de arbeidskracht loon te betalen. In het geval van de verplichtingen richting de arbeidskracht wordt gedacht aan verhaal op de financiële zekerheid in verband met achterstallig loon. Omdat de Waadi niet alleen betrekking heeft op terbeschikkingstelling van arbeid op grond van een arbeidsovereenkomst (waaronder een uitzendovereenkomst), wordt in dit artikel uitgegaan van financiële verplichtingen die voortvloeien uit een arbeidsverhouding. Daarnaast wordt financiële zekerheid gesteld voor de nakoming van financiële verplichtingen die voortkomen uit de bestuurlijke sancties wegens overtredingen van voorschriften bij of krachtens de Waadi, Wml, Wav, WagwEU of in verband met de voldoening of afdracht van de omzetbelasting, de loonbelasting, de premie voor de volksverzekeringen, de premies voor de werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet en daarmee samenhangende bedragen zoals rente, boetes en andere kosten. Ter afbakening van deze voorwaarde is geregeld dat financiële zekerheid wordt gesteld voor voormelde financiële verplichtingen, doch voor zover deze gedurende de geldigheidsduur van de toelating of de voorlopige toelating ontstaan. De voorwaarden waaronder, door wie en tot welk bedrag daadwerkelijk verhaal kan worden genomen op de financiële zekerheid wordt bij of krachtens AMvB nader uitgewerkt.

Artikel 12p, vierde lid

Omdat het verstrekken van financiële zekerheid op verschillende onderdelen nadere en veelal gedetailleerde uitwerking behoeft die zich niet leent om op het niveau van de wet te worden vastgesteld, wordt in het vierde lid voorzien in een grondslag om bij of krachtens AMvB nadere regels te stellen ter uitwerking van de financiële zekerheidsstelling. Zo zullen de voorwaarden waaronder, door wie en tot welk bedrag verhaal kan worden genomen op de financiële zekerheid nader worden uitgewerkt. Hierbij zal rekening worden gehouden met het uitgangspunt dat in beginsel de reguliere middelen dienen te worden ingezet om de toelaten uitlener ertoe aan te zetten zijn financiële verplichtingen na te komen en dat een beroep op de financiële zekerheidsstelling als laatste instrument dient te worden ingezet.

Zoals in het algemene deel van de toelichting is uiteengezet, wordt met de voorwaarde van financiële zekerheidsstelling beoogd vluchtig ondernemerschap te voorkomen. Vluchtig ondernemerschap komt met name voor bij startende ondernemingen en gedurende de eerste jaren waarin een uitlener arbeidskrachten ter beschikking stelt. In het geval een uitlener zich enkele jaren actief bezighoudt met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten en in die jaren van een risico op vluchtig ondernemerschap niet is gebleken, wordt een verplichting tot het verstrekken van financiële zekerheid niet langer proportioneel geacht. Om deze reden wordt in het vierde lid voorzien in een grondslag om bij of krachtens AMvB voorwaarden te stellen waaronder de verplichting tot financiële zekerheidsstelling vervalt. Gedacht kan worden aan situaties waarin aan een uitlener een voorlopige toelating en daarna eerste toelating is verleend, die uitlener conform de eisen van het normenkader heeft gehandeld en bij wie het gedurende de looptijd van de eerder verstrekte toelatingen niet nodig is gebleken om verhaal te nemen op de eerder verstrekte financiële zekerheid.

Artikel 12q. Normenkader

Artikel 12q, eerste lid

Om in aanmerking te komen voor een toelating en om deze te behouden, dient de uitlener te voldoen aan een normenkader. Deze voorwaarde onderscheidenlijk verplichting geldt niet in het geval van een voorlopige toelating. Het normenkader wordt bij of krachtens AMvB vastgesteld. Naar verwachting zullen de eisen van het normenkader op het niveau van AMvB worden geregeld en de nadere uitwerking van die eisen op het niveau van een ministeriële regeling. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het normenkader geen statische set van eisen is. Het is mogelijk en gewenst dat het normenkader naar aanleiding van nieuwe inzichten en ideeën bijgesteld wordt.

Artikel 12q, tweede lid

In het tweede lid van artikel 12q is geregeld dat het normenkader dient te bestaan uit eisen die betrekking te hebben op de naleving van arbeidswetten, sociale verzekeringswetten en fiscale wetten, voor zover die niet reeds in het derde lid zijn opgenomen. Met de woorden «betrekking hebben op» wordt tot uitdrukking gebracht dat de eisen van het normenkader betrekking kunnen hebben op de naleving van bestaande wettelijke verplichtingen, maar ook dat deze eisen (nieuwe) verplichtingen kunnen inhouden die dienen ter versterking van de naleving van die wettelijke verplichtingen.

De eisen van het normenkader dienen bovendien tot doel te hebben de belangen van ter beschikking gestelde arbeidskrachten te beschermen of misbruik of oneigenlijk gebruik van arbeidswetten, sociale verzekeringswetten en fiscale wetten in het kader van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten te bestrijden. Deze doelstellingen komen overeen met de doelstellingen van het toelatingsstelsel zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel. Verwezen wordt naar hoofdstuk 1 van deze toelichting.

Artikel 12q, derde lid

In het derde lid wordt geregeld dat het normenkader in ieder geval uit eisen dient te bestaan waarmee de uitlener wordt verplicht aan te tonen te voldoen aan de volgende wettelijke verplichtingen.

- Het ter beschikking stellen van de arbeidskracht op basis van ten minste hetzelfde loon en andere vergoedingen als die welke gelden voor werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de inlener (het loonverhoudingsvoorschrift; artikelen 8 en 8a van de Waadi).
- Het huisvestingsvereiste. Zie de toelichting bij het nieuwe artikel 12b.
- Verplichtingen met betrekking tot het minimumloon, waaronder ook het bepaalde over inhoudingen op en verrekeningen met het minimumloon, de uitbetaling van overwerk en de uitkering van vakantiebijslag (artikelen 7, 7a, 13, 13a, 15 en 16 van de Wml).
- Het verbod om vreemdelingen in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning of zonder dat een vreemdeling in het bezit is van een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid alsmede de identificatieplicht (artikelen 2, eerste lid, en 15 van de Wav).
- De meldplicht voor grensoverschrijdende dienstverlening in Nederland (artikel 8 van de WagwEU)
- De verplichting om richting de arbeidskracht binnen een maand na het begin van de werkzaamheden schriftelijk opgave te doen van bepaalde gegevens (artikel 7:655 van het BW).

- De voldoening of afdracht van de omzetbelasting, de loonbelasting, de premie voor de volksverzekeringen, de premies voor de werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet.

Waarom voor deze eisen is gekozen is toegelicht in het algemene deel van de toelichting (paragraaf 4.2.3). De eisen van het normenkader die worden gebaseerd op voormelde bestaande verplichtingen dienen in overeenstemming te zijn met het bepaalde bij of krachtens de desbetreffende wettelijke bepalingen. Dat betekent ook dat de reikwijdte van de normen wordt bepaald door de reikwijdte van die bepalingen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat alle voormelde bepalingen van toepassing zijn in het geval van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten. Ten aanzien van de informatieplicht van de werkgever, bedoeld in artikel 7:655 van het BW, wordt de reikwijdte in het kader van het toelatingsstelsel evenwel uitgebreid. Dat artikel is van toepassing in het geval de terbeschikkingstelling op basis van een arbeidsovereenkomst (waaronder begrepen een uitzendovereenkomst) plaatsvindt. Omdat de toelatingsplicht in de Waadi ook betrekking kan hebben op de terbeschikkingstelling van een arbeidskracht die voortvloeit uit andere arbeidsverhoudingen, wordt in het nieuwe artikel 12q geregeld dat artikel 7:655 van het BW van overeenkomstige toepassing is op een uitlener die een arbeidskracht ter beschikking stelt op basis van een arbeidsverhouding anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst.

Daarnaast zijn de meeste bepalingen, vermeld in artikel 12q, van toepassing op in het buitenland gevestigde ondernemingen. Zo zijn de Waadi en Wml van bijzonder dwingend recht, zodat deze op een ieder die in Nederland werkzaam is van toepassing is (artikel 9 van Rome I-Verordening). Dat geldt ook indien de uitlener buiten Nederland is gevestigd. Ten aanzien van de Wav geldt dat die bepalingen van toepassing zijn in alle gevallen waarin een vreemdeling in Nederland arbeid verricht (artikel 2, eerste lid, van de Wav). De schriftelijke informatieplicht van de werkgever, bedoeld in artikel 7:655 van het BW is eveneens van toepassing in het geval van transnationale dienstverrichting, waarbij een in een andere lidstaat gevestigde uitlener werknemers in Nederland ter beschikking stelt (artikelen 2, eerste lid, onder c, en 9, eerste lid, onder c, van de WagwEU).

Ten aanzien van de normen die betrekking hebben op de naleving van sociale zekerheidswetten en fiscale verplichtingen, dient de reikwijdte van de desbetreffende wettelijke bepalingen te worden aangehouden. Niet is beoogd om door middel van de eisen in het normenkader voor de toelating van uitleners de reikwijdte van de toepasselijke wetgeving aan te passen. In dit verband wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat ingevolge artikel 6, tweede lid, onderdeel a, van de Wet op de loonbelasting 1964, gelezen in samenhang met het derde lid, onderdeel b, van dat artikel een buiten Nederland gevestigde uitlener die arbeidskrachten in dienst heeft die in Nederland arbeid verrichten inhoudingsplichtig is. Of deze inhoudingsplichtige daadwerkelijk loonbelasting moet inhouden en afdragen en aan in welk land is afhankelijk van het belastingverdrag tussen Nederland en het woonland van de werknemer andere land. Of de inhoudingsplichtige daadwerkelijk premies sociale verzekeringen moet inhouden en afdragen (volksverzekeringen) of betalen (werknemersverzekeringen en bijdrage Zvw) is afhankelijk van de aanwijsregels van Verordening (EG) 883/2004 (voor inwoners van de EU /EER /Zwitserland) of bilaterale socialezekerheidsverdragen. Zoals hiervoor is toegelicht biedt het nieuwe artikel 12m (tweede lid) de mogelijkheid om naast de hiervoor vermelde eisen, andere eisen op te nemen in het normenkader. Deze eisen mogen aanvullend zijn op, maar niet in strijd zijn met de geldende wet- en regelgeving.

Wat betreft de naleving van het normenkader wordt nog het volgende opgemerkt. De Minister is bevoegd een toelating te verstrekken en om deze te schorsen dan wel in te trekken. In dat verband is de Minister verantwoordelijk voor de vaststelling of aan de eisen van het normenkader wordt voldaan. Het niet voldoen aan deze voorwaarde dan wel verplichting leidt derhalve primair tot een weigering, schorsing of uiteindelijk intrekking van de toelating. Indien een overtreding van het normenkader het gevolg is van overtredingen van bestaande wettelijke verplichtingen, zoals bijvoorbeeld artikel 7 van de Wml of artikel 15 van de Wav, kan dit mogelijk ook leiden tot bestuursrechtelijke handhaving. Of in een dergelijk geval bijvoorbeeld een bestuurlijke boete moet worden opgelegd als gevolg van het overtreden van voormelde artikelen van de Wml of de Wav betreft een besluit dat wordt genomen door de daartoe door de Minister aangewezen ambtenaren die zijn belast met de handhaving van die wetten. Eenzelfde redenering geldt voor overtredingen van fiscale en sociale zekerheidswetten. Ten slotte is ook mogelijk dat het opleggen van bestuursrechtelijke sancties gevolgen heeft voor het verstrekken, schorsen of intrekken van een toelating. In dit verband wordt verwezen naar de nieuwe artikelen 12k tot en met 12m en bijbehorende toelichting. Om toe te zien op deze samenhang tussen de verschillende bevoegdheden van de Minister en aangewezen handhavende ambtenaren, speelt gegevensuitwisseling tussen deze bestuursorganen een belangrijke rol. Verwezen wordt naar het algemene deel van de toelichting, paragraaf 6.3.

Artikel 12r. Rapport naleving normenkader

Artikel 12r, eerste lid

Zoals hiervoor met betrekking tot artikel 12q is toegelicht, dient de uitlener bij de aanvraag tot toelating te voldoen aan het normenkader. Deze voorwaarden geldt alleen voor een toelating (en niet voor een voorlopige toelating). Om de aanvraag op dit punt te onderbouwen, wordt in artikel 12r geregeld dat ter onderbouwing van de naleving van het normenkader een inspectierapport moet worden overlegd. Ook gedurende de looptijd van een toelating dient de uitlener het normenkader na te leven. Ter onderbouwing hiervan wordt in artikel 12r eveneens geregeld dat na verlening van de toelating periodiek een inspectierapport wordt verstrekt. Bij ministeriële regeling wordt vastgesteld binnen welke termijnen gedurende de looptijd van de toelating een inspectierapport moet worden overgelegd. De momenten waarop het inspectierapport moet worden overgelegd zijn derhalve kenbaar. Met het oog op de rechtszekerheid en om duidelijk te kunnen vaststellen dat het normenkader wordt nageleefd, zal ten behoeve van het inspectierapport bovendien steeds worden beoordeeld of over een bepaalde periode voorafgaand aan het toetsmoment het normenkader wordt nageleefd. Op welke periode de controles precies betrekking hebben, zal bij ministeriële regeling nader worden bepaald. Omdat derhalve het moment waarop het inspectierapport moet zijn verstrekt en de periode waarop dat rapport betrekking moeten hebben reeds is vastgesteld, is niet noodzakelijk geacht in het bijzonder regels te stellen over de actualiteit van het inspectierapport. Het overleggen van een inspectierapport is geen voorwaarde dan wel verplichting voor het verkrijgen en behouden van een voorlopige toelating.

Artikel 12r, tweede lid

In het tweede lid is geregeld dat het inspectierapport dient te worden vastgesteld door een inspectie-instelling. Een inspectie-instelling is in het nieuwe onderdeel h van artikel 1, eerste lid, gedefinieerd als een door de

RvA geaccrediteerde en door de Minister aangewezen instelling die een rapport vaststelt over de naleving van het normenkader. Verwezen wordt voorts naar de toelichting bij artikel 12s. Om bovendien te voorkomen dat een uitlener de inhoud van een inspectierapport kan aanpassen, wordt in het tweede lid voorts geregeld dat het (definitieve) inspectierapport rechtstreeks door de inspectie-instelling aan de Minister wordt verstrekt. De inspectie-instelling mag het rapport echter uitsluitend verstrekken nadat de uitlener daartoe schriftelijk (eventueel elektronisch) heeft ingestemd. Daarmee blijft de eindverantwoordelijkheid om aan deze voorwaarde onderscheidenlijk verplichting te voldoen bij de desbetreffende uitlener. De inspectie-instelling heeft op dit punt slechts een doorgeeffunctie. In het geval de uitlener geen toestemming verleent om het inspectierapport te verstrekken, dan heeft de uitlener niet voldaan aan de voorwaarde dan wel verplichting om een inspectierapport te doen overleggen. Dit heeft gevolgen voor de aanvraag tot toelating of leidt tot schorsing van de toelating.

Uitleners zijn voor het verkrijgen en behouden van een toelating afhankelijk van inspectie-instellingen. In het geval een uitlener niet aan voorwaarden of verplichtingen in het kader van de toelating kan voldoen, omdat een inspectie-instelling aantoonbaar de contractuele verplichtingen richting de uitlener niet nakomt, dient de Minister deze omstandigheid te betrekken in de besluitvorming over het verlenen, schorsen dan wel intrekken van een toelating. Omstandigheden die een uitlener niet kunnen worden verweten, behoren immers niet te leiden tot een besluit in diens nadeel. Zo kan de Minister de uitlener in de gelegenheid stellen om bij een andere inspectie-instelling een inspectierapport te laten opstellen. Het staat de uitlener voorts vrij om in dergelijke gevallen jegens een inspectie-instelling een civiele procedure te starten. Daarnaast ligt het voor de hand dat de Minister een aanwijzing van een inspectie-instelling kan schorsen of intrekken, indien deze instelling niet in overeenstemming handelt met de voorwaarden waaronder een aanwijzing is verleend of indien de inspectie-instelling aantoonbaar niet in overeenstemming handelt met het inspectieschema (zie hieronder de toelichting bij het derde lid). Bij of krachtens AMvB kunnen regels worden gesteld over de gronden voor schorsing en intrekking van een aanwijzing.

Artikel 12r, derde lid

Hoewel het inspectierapport wordt opgesteld in opdracht van de uitlener dient dat rapport ter onderbouwing van de toelatingsaanvraag en ten behoeve van de vaststelling of een uitlener voldoet aan het normenkader. Harmonisatie in de werkwijze van inspectie-instellingen om toe te zien op de gelijkwaardigheid van de kwaliteit van de inspectierapporten wordt dan ook van belang geacht. Gelet hierop wordt in het derde lid een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de inhoud van het rapport, de totstandkoming ervan en over de maximale hoogte van de vergoeding die voor het opstellen van het rapport bij de uitlener in rekening mag worden gebracht. Dergelijke nadere regels worden ook wel een inspectieschema genoemd. Omdat het voorschriften van administratieve aard betreffen, wordt deze regelgevende bevoegdheid rechtstreeks aan de Minister gedelegeerd (2.24 en 2.25 van de Ar). De totstandkoming van het rapport heeft betrekking op de controles die worden uitgevoerd bij de uitlener. Nader moet worden bepaald welke aspecten in de controle dienen te worden meegenomen, hoe de controle moet worden uitgevoerd (zoals de processen, procedures en eventueel de werkwijze die daarbij moet worden gevolgd) en door wie (bijvoorbeeld eisen die worden gesteld aan de organisatie, werkwijze, personeel, apparatuur, rapportage en certificaten van de inspectie-instellingen).

Wat betreft de vergoeding die inspectie-instellingen in rekening brengen bij uitleners voor het opstellen van het rapport, wordt vooralsnog uitgegaan van de werking van de markt. Omdat het overleggen van het inspectierapport een voorwaarde is om in aanmerking te komen voor een toelating en een verplichting is waaraan de uitlener gedurende de toelating moet voldoen, wordt evenwel van belang geacht dat de vergoeding proportioneel is. Uitleners moeten immers in staat worden gesteld een inspectierapport te overleggen. Gelet hierop is in het derde lid een mogelijkheid opgenomen om bij ministeriële regeling regels stellen over de maximale hoogte van de vergoeding voor het opstellen van het rapport, waaronder tevens wordt verstaan de controles die aan dat rapport ten grondslag liggen. Benadrukt wordt dat toezicht op en regulering van de tarieven met name aan de orde kan zijn in het geval slechts een zeer beperkt aantal inspectie-instellingen worden aangewezen (en derhalve in de praktijk van concurrentie en marktwerking geen sprake is).

Het inspectierapport is bedoeld om te onderbouwen dat de uitlener aan het normenkader voldoet. De Minister stelt vast of daadwerkelijk aan de voorwaarde van onderscheidenlijk de verplichting tot het naleven van het normenkader wordt voldaan. Verwezen wordt naar paragraaf 6.1 van het algemene deel van de toelichting.

§ 5 Inspectie-instellingen

Artikel 12s. Aanwijzing inspectie-instellingen

Dit artikel stelt regels over de aanwijzing van de inspectie-instellingen die de inspectierapporten, bedoeld in artikel 12r vaststellen. Om als inspectie-instelling te kunnen worden aangewezen, dient de desbetreffende instelling daartoe een aanvraag in. De Minister beslist op de aanvraag en kan besluiten de aanwijzing te schorsen dan wel in te trekken.

In het tweede lid wordt bepaald dat de aanwijzing voor een beperkte tijdsduur van vier jaar wordt gegeven. Tijdig, voor het verstrijken van de einddatum, moet wederom een verzoek tot afgifte van een aanwijzing worden gedaan. Aan een aanwijzing kunnen voorschriften worden verbonden. Met dergelijke aanwijzingen kan er bijvoorbeeld op worden toegezien dat inspectie-instellingen hun bevoegdheden, met name de uitvoering van inspecties, op een onafhankelijke manier uitoefenen.

In het derde lid wordt bepaald dat in of op grond van een AMvB nadere voorschriften kunnen worden gegeven die betrekking hebben op het aanwijzen van een inspectie-instelling. Zo kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop een aanwijzing kan worden aangevraagd en de financiële vergoeding die verschuldigd is voor de afgifte van de aanwijzing. Daarnaast kan nader worden geregeld wat de gronden zijn om een aanwijzing van een inspectie-instelling te geven, in te trekken of te schorsen. Op dit punt is aangesloten bij de systematiek van artikel 20 van de Arbeidsomstandighedenwet.

De uitlener kiest zelf welke aangewezen inspectie-instellingen een inspectierapport vaststelt. De inspectie-instellingen nemen in dit verband geen besluiten. Het betreffen private instellingen die werken in een private markt, die uitsluitend in opdracht van de uitlener bij de aanvraag tot toelating en periodiek gedurende de looptijd van de toelating feitelijke inspecties uitvoeren en de bevindingen vastleggen. Om deze reden zijn deze inspectie-instellingen geen bestuursorganen in de zin van de Awb en nemen deze instellingen geen besluiten als bedoeld in die wet. Verwezen wordt naar paragraaf 6.1.2 van het algemene deel van de toelichting.

Hoewel de inspectie-instellingen wel een wettelijke taak uitoefenen, betreffen deze evenmin rechtspersonen met een wettelijke taak als in artikel 1.1 van de Comptabiliteitswet 2016, aangezien de inspectie-instellingen niet zullen worden gefinancierd met publiek geld.

Artikel 12t. Advies inspectie-instelling

Een uitlener dient in beginsel op basis van een inspectierapport te onderbouwen dat de eisen van het normenkader worden nageleefd. Dit laat evenwel onverlet dat de Minister zelfstandig dient vast te stellen dat aan de eisen van het normenkader wordt voldaan. In dat verband kan het noodzakelijk zijn om naast het door de uitlener overgelegd inspectierapport een contra-expertise (*second opinion*) te vragen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn in het geval in het inspectierapport is vastgesteld dat de Wml wordt nageleefd maar uit informatie van de Arbeidsinspectie blijkt dat aan de betreffende uitlener een boete is opgelegd als gevolg van een overtreding van de Wml. Om het voor de Minister mogelijk te maken om zich te laten adviseren, wordt in dit artikel geregeld dat de Minister in het kader van de toelatingsprocedure een inspectie-instelling kan verzoeken een inspectierapport vast te stellen. Dit kan in het kader van de beoordeling van een aanvraag dan wel gedurende de looptijd van de toelating. De Minister kan daar op enig moment om vragen en is dan ook niet gehouden aan de termijnen waarbinnen de uitlener een inspectierapport dient te overleggen. De Minister kan ook een andere inspectie-instelling dan de instelling die de uitlener heeft ingeschakeld, verzoeken om een inspectierapport op te stellen. Bovendien kan de Minister vragen om bij het opstellen van rapport in het bijzonder aandacht te besteden aan bepaalde onderdelen van het normenkader. Dit rapport wordt derhalve niet overgelegd door de uitlener, maar wordt op verzoek van de Minister vastgesteld met het oog op de uitvoering van haar bevoegdheden. De kosten voor het opstellen van een dergelijk inspectierapport komen dan ook niet voor rekening van de uitlener.

Met dit artikel wordt de Minister in staat gesteld om zelf een inspectie-instelling in te schakelen bij de beoordeling of de uitlener aan het normenkader voldoet. Het rapport is daarmee aan te merken als een advies waarop afdeling 3.3 van de Awb van toepassing is. Immers, onder deze omstandigheden is de desbetreffende inspectie-instelling aan te merken als een persoon die of college dat bij of krachtens wettelijk voorschrift is belast met het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan (artikel 3:5, eerste lid, van de Awb). De rapporten die door de uitlener bij de aanvraag of gedurende de toelating worden overgelegd zijn niet aan te merken als adviezen als bedoeld in voormelde afdeling van de Awb, aangezien die rapporten worden opgesteld in opdracht van de uitlener ter onderbouwing van dier standpunt dat aan de eisen van het normenkader wordt voldaan. De Minister neemt de conclusies van die rapporten als uitgangspunt bij de beoordeling van de aanvraag en de vaststelling of de uitlener aan het normenkader voldoet, maar mag – met een deugdelijke onderbouwing – van die conclusies afwijken. De Minister kan hiervoor een advies van een inspectie-instelling aanvragen op grond van dit artikel. Ook kan de Minister om advies van een inspectie-instelling vragen in het geval bijvoorbeeld aanwijzingen zijn ontvangen van overtredingen van wettelijke verplichtingen die onderdeel uitmaken van het normenkader (zie ook paragraaf 6.1 van het algemene deel van de toelichting).

Om verwarring over de status van een inspectierapport op aanvraag van de Minister te voorkomen, is in artikel 12t, tweede lid, vastgesteld dat afdeling 3.3 van de Awb van toepassing is. In die afdeling worden regels

gesteld over de termijnen voor advisering. De Minister kan aangeven binnen welke termijn een advies wordt verwacht. Deze termijn mag niet zodanig kort zijn, dat de adviseur zijn taak niet naar behoren kan vervullen. Indien het advies niet tijdig wordt uitgebracht staat het enkele ontbreken daarvan niet in de weg aan het nemen van het besluit (artikel 3:6 van de Awb). Daarnaast worden onder meer regels gesteld over gegevensverstrekking voor een goede vervulling van de taak van de betreffende adviseur en de verplichting voor de Minister om zich ervan te vergewissen dat het onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden (de artikelen 3:7 en 3:9 van de Awb).

Ten behoeve van de vaststelling van het advies zal veelal een controle bij betreffende uitlener moeten plaatsvinden. Hiervoor is medewerking van de uitlener vereist. Het niet verlenen van de vereiste medewerking is een facultatieve grond voor weigering van de toelating alsmede een facultatieve grond voor schorsing van een toelating. Deze gronden zijn niet van toepassing op een voorlopige toelating, omdat een inspectierapport geen rol speelt in het kader van die toelating. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikelen 12k, tweede lid, onderdeel c, en 12l, vierde lid.

Artikel 12u. Meewerkplicht inlener

Een belangrijk onderdeel van het normenkader, waaraan moet zijn voldaan om de toelating te verkrijgen en te behouden, is het aantonen dat de uitlener de terbeschikkinggestelde arbeidskrachten de arbeidsvoorwaarden biedt waar deze recht op hebben op grond van het loonverhoudingsvoorschrift, bedoeld in artikel 8 (in geval van arbeidskrachten die anders dan in het kader van payrolling ter beschikking zijn gesteld) of 8a Waadi (in geval van arbeidskrachten die in het kader van payrolling ter beschikking zijn gesteld). Dat betekent – kort samengevat – dat de arbeidskracht ten minste dezelfde arbeidsvoorwaarden krijgt als die welke gelden voor werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de uitlener. Hoewel de naleving van deze loonverhoudingsvoorschrift primair een verantwoordelijkheid van de uitlener is, speelt de inlener hierbij een belangrijke rol. Deze inlener bij wie de arbeid wordt verricht weet immers welke functie de arbeidskracht in zijn onderneming uitoefent en welke arbeidsvoorwaarden hiertegenover moeten staan. Mede op basis van die rol kan de inlener thans ingevolge de Wet aanpak schijnconstructies civielrechtelijk aansprakelijk worden gesteld voor betaling van het op grond van de arbeidsovereenkomst verschuldigde loon.

Om in het kader van de toelating te kunnen controleren of de uitlener aan het bepaalde in de artikelen 8 en 8a voldoet, is het van belang dat de inlener in dit verband de benodigde medewerking verleent aan de controles van een inspectie-instelling. Dit geldt eveneens in het kader van controles ten behoeve van een inspectierapport dat met toepassing van artikel 12t op verzoek van de Minister wordt vastgesteld. Gelet op de gedeelde verantwoordelijkheid van de uit- en inlener om arbeidskrachten ter beschikking te stellen overeenkomstig het bepaalde bij of krachtens de wet, wordt in het nieuwe artikel 12u dan ook geregeld dat de inlener verplicht is een inspectie-instelling de benodigde inlichtingen te verschaffen en medewerking te verlenen ten behoeve van een controle op de naleving van de eisen van het normenkader die betrekking hebben op de naleving van de artikelen 8 en 8a. Gedacht kan worden aan het verstrekken van informatie aan de inspectie-instelling over de bij de inlener geldende arbeidsvoorwaarden of het verlenen van medewerking aan het horen van de arbeidskrachten die bij de inlener werkzaam zijn.

Het niet naleven van de meewerkplicht is ingevolge het gewijzigde artikel 16, eerste lid, een overtreding. Geregeld wordt dat ter handhaving van deze plicht onder meer een bestuurlijke boete kan worden opgelegd en een last onder dwangsom. Door de Minister aangewezen ambtenaren (andere ambtenaren dan de Arbeidsinspectie) worden belast met het toezicht op en de handhaving van de naleving van dit artikel. Zie de toelichting bij artikel I, onderdeel J, en onderdelen P, Q, R, S, T, U en V.

§ 6 Openbaar register

Artikel 12v. Openbaar register

Op grond van deze bepaling houdt de Minister een openbaar register bij van uitleners en van de inspectie-instellingen. Het doel van dit register is om de naleving en handhaving van de regels in het kader van de toelatingsplicht mogelijk te maken. Zo kan een inlener het register raadplegen om vast te stellen of hij arbeidskrachten inleent van een toegelaten uitlener, van een uitlener die na de bekendmaking van een afwijzing, schorsing of intrekking tijdelijk reeds uitgeleende arbeidskrachten ter beschikking mag blijven stellen of van een uitlener die ingevolge het overgangsrecht rechtmatig arbeidskrachten ter beschikking stelt (verwezen wordt naar het nieuwe artikel 23b). Ook wordt inzicht geboden in de rechtspersonen en ondernemingen die een aanvraag tot toelating hebben ingediend en die derhalve in afwachting zijn van een besluit. Gegevens over aanvragen tot ontheffing, uitleners met een ontheffing, en besluiten tot intrekking van een ontheffing worden eveneens raadpleegbaar. Een uitlener kan op basis van het register een (aangewezen) inspectie-instelling kiezen die een inspectierapport als bedoeld in artikel 12r, eerste lid, vaststelt. Bij of krachtens AMvB kunnen nadere regels worden gesteld over dat register. Daarbij kan worden gedacht aan de nadere regels over de wijze van registratie van schorsingen van een toelating en het uitschrijven uit het register van een uitlener in geval van een intrekking of het van rechtswege vervallen van een toelating. Ook kunnen belanghebbenden zich wenden tot de Minister om gegevens onder daartoe gestelde voorwaarden te laten verwijderen of te corrigeren. Bij of krachtens AMvB kunnen onder meer nadere regels worden gesteld over de verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming van gegevens in het register.

Artikel I, onderdeel J

In het huidige artikel 13 van de Waadi is geregeld dat met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de bij besluit van de Minister van SZW aangewezen ambtenaren. Het betreft in de regel de daartoe aangewezen toezichthoudende ambtenaren van de Arbeidsinspectie. Zoals in het algemene deel van de toelichting is uiteengezet zal dat toezicht in het kader van de toelatingsplicht geen betrekking hebben op de naleving van de meewerkplicht. De Minister zal daarvoor andere ambtenaren aanwijzen. Dit wordt in het nieuwe tweede lid tot uitdrukking gebracht. De Minister wijst de ambtenaren middels een aanwijzingsbesluit aan. Voor zover die ambtenaren die ressorteren onder een andere Minister, wordt het besluit tot aanwijzing van die ambtenaren genomen door Onze Minister en die andere Minister gezamenlijk. Ingevolge het derde lid (nieuw) wordt van dat besluit mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

In haar uitvoeringstoets legt de Arbeidsinspectie de vraag voor of met de gekozen formulering van Het gewijzigde artikel 13, zoals die luidde in de consultatieversie van dit wetsvoorstel, afdoende regelde dat de toezichthoudende ambtenaar van de Waadi geen toezicht houdt op de naleving

van de meewerkplicht van de inlener. De formulering in het wetsvoorstel, zoals dat aan de Tweede Kamer is aangeboden, komt tegemoet aan de wens van de Arbeidsinspectie om de bepaling op dit punt te verduidelijken.

De aangewezen ambtenaren vallen onder de definitie die de Awb hanteert voor toezichthouders. Op deze manier is geregeld dat de als toezicht-houder aangewezen ambtenaren bij de uitoefening van hun werkzaamheden de bevoegdheden kunnen gebruiken die zijn vervat in afdeling 5.2 van de Awb en die – indien van toepassing – nader zijn ingevuld in hoofdstuk 4 van de Waadi. Wat betreft hoofdstuk 4 van de Waadi, betreft het de artikelen 14 en 14c. In artikel 14 van de Waadi is geregeld dat de toezichthouders bevoegd zijn, met medeneming van de benodigde apparatuur, een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner. Daarnaast wordt geregeld dat toezichthouders niet beschikken over de bevoegdheden, genoemd in de artikelen 5:18 (zaken onderzoeken, aan opneming te onderwerpen en daarvan monsters te nemen) en 5:19 (het onderzoeken van vervoersmiddelen) van de Awb. In artikel 14c wordt geregeld dat de toezichthouder te allen tijde bevoegd is tot inbeslag-neming van daarvoor vatbare voorwerpen. Deze artikelen worden eveneens van toepassing op de ambtenaren die belast zijn met het toezicht op de naleving van de meewerkplicht (artikel 12u).

De toezichthoudende taak van de door de Minister aangewezen toezicht-houders is er louter op gericht om een controle op de naleving van de loonverhoudingsvoorschrift (in het kader de toelating mogelijk te maken). De toezichthoudende taak van deze ambtenaren zal dus beperkt zijn. Gelet hierop worden de overige bevoegdheden in het kader van onderzoek en toezicht in hoofdstuk 4 van de Waadi niet aan deze toezichthouders toegekend. Het betreft het doen van onderzoek naar de naleving van hoofdstukken 2 en 3 en de openbaarmaking van door toezicht op de naleving verkregen gegevens (de artikelen 15 en 15b). Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in afdeling 5.2 van de Awb aan toezichthouders niet alleen bevoegdheden zijn toegekend, maar ook verplichtingen zijn opgelegd. Voor deze bevoegdheden en de wijze waarop ze dienen te worden uitgeoefend, zij daarom verwezen naar de Awb. Wat betreft de handhaving van de naleving van de meewerkplicht wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdelen Q, R, S, T en V.

Artikel I, onderdeel K

In het algemene deel van de toelichting is het belang van gegevensuitwisseling tussen bestuursorganen voor een goede werking van het toelatingsstelsel toegelicht. Verwezen wordt naar paragraaf 6.3. Het huidige artikel 14a bevat reeds grondslagen voor het verstrekken van gegevens door bestuursorganen aan de toezichthoudende ambtenaren van de Waadi. In het artikel 14a wordt voorts voorgesteld te regelen dat bestuursorganen gegevens verstrekken aan de Minister van SZW met het oog op de uitvoering van het toelatingsstelsel (voor de verlening, weigering, schorsing, intrekking en ambtshalve verlenging van de geldigheidsduur van toelatingen of voorlopige toelatingen alsmede de verlening, weigering en intrekking van ontheffingen). Dit betreft het nieuwe eerste lid.

In het huidige tweede lid van artikel 14a is geregeld dat Onze Minister en de Arbeidsinspectie als toezichthouder aan andere bestuursorganen gegevens verstrekken die zijn verkregen door de uitvoering of het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, welke noodzakelijk zijn voor de uitvoering van hun wettelijke taak en dit

noodzakelijk is ten behoeve van een samenwerkingsverband tussen twee of meer van de voornoemde instanties.

Dit lid wordt aldus aangepast dat ook gegevens kunnen worden verstrekt door de (door Onze Minister) aangewezen ambtenaren die toezicht houden op de naleving van de meewerkplicht van de inlener en aangewezen ambtenaren die zijn belast met de handhaving daarop (de ambtenaren als bedoeld in artikel 13, tweede lid, onderscheidenlijk artikel 18, tweede lid). Het betreft met name gegevens die relevant zijn voor de Belastingdienst in het kader van de naleving van fiscale verplichtingen. Zo vormt informatie over het niet meewerken aan een controle van een inspectie-instelling in dit verband belangrijke informatie voor de vaststelling door de Belastingdienst of de uitlener dan wel de inlener aan de verplichtingen in het kader van de omzetbelasting of loonbelasting voldoen. Daarnaast wordt verduidelijkt dat de Arbeidsinspectie ook gegevens verstrekt die zijn verkregen in het kader van de handhaving van de naleving van de uit de Waadi voortvloeiende plichten. Het betreft gegevens die worden verstrekt door ambtenaren als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van de Waadi.

In het huidige vijfde lid van artikel 14a is geregeld dat bij of krachtens AMvB regels kunnen worden gesteld omtrent de gevallen waarin en de wijze waarop in ieder geval gegevens worden verstrekt. In navolging van het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens wordt voorgesteld de huidige delegatiegrondslag in artikel 14a (het nieuwe zesde lid) aan te passen. De woorden «in ieder geval» worden geschrapt en de mogelijkheid om een AMvB vast te stellen wordt vervangen door een verplichting.

Artikel I, onderdeel L

Het huidige artikel 14b bevat grondslagen voor het verstrekken van gegevens aan certificerende instellingen die vrijwillige certificaten voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten verstrekken. Deze gegevensuitwisseling diende – samen met de registratieplicht – ter ondersteuning van de zelfregulering van de uitleenbranche. Nu in de Waadi de versterking van zelfregulering zal worden vervangen door een publiekrechtelijk toelatingsstelsel komt de noodzaak voor deze gegevensuitwisseling te vervallen. In het gewijzigde artikel 14b wordt voorzien in grondslagen voor gegevensuitwisseling die noodzakelijk wordt geacht voor een goede werking van de toelatingsprocedure. Om deze reden wordt voorzien in een grondslag voor gegevensverstrekking door de inspectie-instellingen aan de Minister (eerste en tweede lid). Daarnaast wordt voorzien in een grondslag om bij AMvB gegevensuitwisseling met andere bij wet aangewezen instanties mogelijk te maken. Deze gegevensuitwisseling dient ter ondersteuning van het toelatingsstelsel (derde en vierde lid).

Artikel 14b, eerste en tweede lid

In het eerste lid is geregeld dat inspectie-instellingen kosteloos gegevens en inlichtingen verstrekken die zijn verkregen bij de totstandkoming van het inspectierapport. Het betreft het inspectierapport dat de inspectie-instelling namens de uitlener bij de toelatingsaanvraag dan wel periodiek gedurende de looptijd van de toelating verstrekt. De gegevensuitwisseling in verband met het advies dat de Minister kan vragen (artikel 12t) is geregeld in artikel 3:7 van de Awb. De gegevens en inlichtingen worden ingevolge het eerste lid niet periodiek maar op verzoek van de Minister verstrekt indien die gegevens noodzakelijk zijn in verband met de toelating van een uitlener. Bij een behandeling van een aanvraag en

gedurende de looptijd van de toelating kan de Minister – voor de beoordeling of een uitlener aan het normenkader voldoet – immers in beginsel uitgaan van het inspectierapport dat de uitlener (via de inspectie-instelling) doet verstrekken. In het geval bijvoorbeeld aanleiding bestaat te twijfelen aan de conclusies in het inspectierapport, kan de Minister (aanvullende) gegevens en inlichtingen vragen aan de inspectie-instelling die het desbetreffende rapport heeft overgelegd.

Wat betreft het verwerken van het burgerservicenummer wordt het volgende opgemerkt. De AVG en UAVG staan er niet aan in de weg dat private organisatie het BSN verwerken. Ingevolge artikel 1, onderdeel d, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) mogen alleen niet-overheidsorganen het BSN verwerken als deze instanties daartoe een wettelijke plicht hebben.

In het kader van de controle op de naleving van het normenkader – dat onder meer eisen bevat over de voldoening of afdracht van de omzetbelasting, de loonbelasting, de premie voor de volksverzekeringen, de premies voor de werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet – is het voor inspectie-instellingen noodzakelijk zijn om het BSN te gebruiken. Zo zijn werkgevers ingevolge artikel 29, derde lid, gelezen in samenhang met artikel 28, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de loonbelasting 1964 verplicht om het BSN van werknemers te registreren. Hoewel deze informatie in beginsel wordt verkregen door de uitlener zelf, is het verwerken van het BSN immers noodzakelijk om een inspectierapport te kunnen opstellen dat een voorwaarde is om een toelating te krijgen en een verplichting om een verleende toelating te behouden. Om deze reden wordt in het tweede lid expliciet een grondslag opgenomen voor het verwerken van het BSN door inspectie-instellingen. Geregeld wordt dat de inspectie-instellingen bij het verwerken van persoonsgegevens slechts gebruik maken van het BSN voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de bij of krachtens deze wet aan inspectie-instellingen toegekende taken. Het BSN zal alleen worden gebruikt met passende waarborgen ter bescherming van de rechten en vrijheden van betrokkene. Zie het vijfde lid.

Artikel 14b, derde en vierde lid

Het derde en vierde lid bevatten grondslagen om bij AMvB te regelen dat gegevens worden uitgewisseld tussen de Minister dan wel de Arbeidsinspectie en enkele private instanties, zoals SNF, SNA en SNCU.

Voor zover de gegevens aan de Minister dan wel de Arbeidsinspectie worden verstrekt dienen die noodzakelijk te zijn voor het toelatingsproces dan wel voor het toezicht op en de naleving van de toelatingsplicht. De gegevens worden uit eigen beweging of op verzoek en kosteloos verstrekt. Voor zover de gegevens aan de private instanties worden verstrekt door de Minister en de Arbeidsinspectie dienen die gegevens noodzakelijk te zijn voor de uitoefening van de taken van die instanties. De gegevens worden kosteloos, op verzoek of uit eigen beweging verstrekt.

Bij AMvB wordt vastgesteld of gegevens worden uitgewisseld en zo ja, welke gegevens het betreft.

In het derde lid is geregeld dat bij AMvB kan worden bepaald dat gegevens worden uitgewisseld met de volgende instanties:

- a. Instellingen als bedoeld in het nieuwe artikel 12b, onderdelen a en b.
- b. Instellingen die in verband met de verlening van vrijwillige certificaten voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten ten behoeve

van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk conformiteitsbeoordelingen uitvoeren.

- c. Een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die door de organisaties van werkgevers en werknemers is belast of mede is belast met het toezicht op de naleving van collectieve arbeidsovereenkomsten.

De instellingen bedoeld onder a betreffen woningcorporaties en instellingen die een certificaat verlenen voor de kwaliteit van huisvesting voor arbeidskrachten overeenkomstig bij cao gemaakte afspraken. Zo wordt bijvoorbeeld mogelijk gemaakt gegevens te verstrekken aan de Arbeidsinspectie in het kader van de naleving van het huisvestingsvereiste, bedoeld in artikel 12b. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan gegevens die door SNF worden verstrekt. Hoewel wordt benadrukt dat de Arbeidsinspectie niet als zodanig toezicht houdt op de naleving van het huisvestingsvereiste, wordt gegevensuitwisseling met de Arbeidsinspectie desalniettemin noodzakelijk geacht, omdat gegevens over de naleving van het huisvestingsvereiste relevante informatie bevatten voor het toezicht op de naleving van de toelatingsplicht als zodanig.

Wat betreft de instellingen die conformiteitsbeoordelingen uitvoeren in verband met de verlening van vrijwillige certificaten voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten kan worden gedacht aan SNA. De gegevens hebben in verband met het overgangsrecht betrekking op vrijwillige certificaten voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 23b). Ook hebben de gegevens betrekking op vrijwillige certificaten voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk. Hoewel deze vorm van terbeschikkingstelling is uitgezonderd van de definitie van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten in de Waadi (en dit ook zo blijft met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel), is ingevolge het huidige artikel 1, vierde lid, van de Waadi gegevensuitwisseling in dit verband met bestuursorganen mogelijk gemaakt. De regering acht het – ook na de introductie van het toelatingsstelsel – van belang dat gegevensuitwisseling in het kader van terbeschikking stellen van arbeidskrachten ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk mogelijk blijft. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar het algemene deel van de toelichting, paragraaf 6.3. De gegevens en inlichtingen worden door tussenkomst van een bij AMvB aan te wijzen rechtspersoon verstrekt. Als gevolg van deze grondslag, is het bepaalde in artikel 1, vierde lid, overbodig en kan het daarom komen te vervallen (zie ook de toelichting bij het gewijzigde artikel 1).

Bij een rechtspersoon als hiervoor onder c bedoeld, kan worden gedacht aan SNCU. In dit verband wordt verwezen naar paragraaf 6.3 van het algemene deel van de toelichting. In het huidige artikel 15a is reeds geregeld dat de toezichthoudende ambtenaren aan een dergelijke rechtspersoon kosteloos de gegevens verstrekken die zijn verkregen uit andere landen van de Europese Unie, van de Europese economische ruimte en uit Zwitserland en die noodzakelijk zijn voor het toezicht op de naleving van collectieve arbeidsovereenkomsten. Uit oogpunt van consistentie wordt voorgesteld deze grondslag voor gegevensuitwisseling op te nemen in de AMvB. Artikel 15a kan om die reden vervallen (zie artikel I, onderdeel M).

Artikel 14b, vijfde en zesde lid

Het vijfde lid regelt dat bij of krachtens AMvB regels worden gesteld over de uitvoeringsmodaliteiten van de gegevensverstrekking en over het nemen van passende waarborgen ter bescherming van de rechten en vrijheden van betrokkene. In het zesde lid wordt een geheimhoudingsplicht opgelegd aan een ieder die kennis neemt van de gegevens die ingevolge het nieuwe artikel 14b worden verstrekt. Deze plicht geldt niet voor zover een persoon krachtens enig wettelijk voorschrift tot mededeling is verplicht.

Artikel I, onderdeel M

In het eerste lid van artikel 15 is geregeld dat de Minister verslag uitbrengt over de feiten en omstandigheden uit het onderzoek naar de naleving van de hoofdstukken 2 of 3 aan de in dat artikel genoemde personen en instanties, met uitzondering van artikel 7a. Deze bepaling houdt verband met het uitgangspunt dat overtredingen van de bepalingen in de hoofdstukken 2 en 3 (met uitzondering van artikel 7a) niet strafrechtelijk of bestuursrechtelijk gesanctioneerd zijn. Sanctionering van overtredingen dient te geschieden langs de privaatrechtelijke weg.¹³⁷ In geval van overtreding van de regels, kan een betrokkene bij de rechter nakoming of schadevergoeding eisen.

Met het vervallen van de registratieplicht, zoals geregeld in artikel 7a, vervalt eveneens de verwijzing naar dat artikel in artikel 15. Volledigheids-halve wordt opgemerkt dat dergelijk onderzoek niet zal zien op de naleving van het voorgestelde hoofdstuk 3a over de toelating voor terbeschikkingstelling, omdat dat hoofdstuk onder de bestuursrechtelijke handhaving van hoofdstuk 5 van de Waadi valt. Van het onderzoek op de naleving van hoofdstuk 3, is bovendien uitgezonderd de naleving van de huisvestingseis. Verwezen wordt in dit verband naar paragraaf 12.2.5 van het algemene deel van deze toelichting (onder het kopje *Onderzoeksbevoegdheid huisvesting*).

Artikel I, onderdeel N

Verwezen wordt naar de toelichting bij het gewijzigde artikel 14b.

Artikel I, onderdeel O

In artikel 15b van de wet is een verplichting opgenomen voor toezichthoudende en handhavende ambtenaren van de Waadi (de Arbeidsinspectie) om het gegeven dat is besloten tot het opleggen van een boete dan wel een bevel tot stillegging van werk openbaar te maken. Dit geldt ook voor het feit dat na onderzoek geen overtreding is geconstateerd. Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal deze verplichting eveneens gelden in het kader van overtredingen van plichten van de uitlener en inlener met betrekking tot de toelatingsplicht (met uitzondering van de meewerkplicht van de inlener). Niet is gekozen voor het laten vervallen van de verplichting tot openbaarmaking als gevolg van de introductie van het openbare register (het voorgestelde artikel 12v). Het openbare register bevat uitsluitend informatie over de toelating van uitleners en heeft daarmee een ander doel, namelijk om onder meer kenbaar te maken welke uitleners toegelaten zijn (of van de toelatingsplicht zijn ontheven). De openbaarmaking ingevolge artikel 15b is gericht op de bevordering van de naleving van de Waadi (waaronder de voorgestelde toelatingsplicht) en het bieden van inzicht in het uitvoeren van toezicht op grond

¹³⁷ *Kamerstukken II 2001/02, 28 465, nr. 3, p. 8*

van deze wet door de Arbeidsinspectie. In het gewijzigde artikel 15b wordt toegevoegd dat het feit dat is besloten tot oplegging van een last onder dwangsom openbaar wordt gemaakt.

Artikel I, onderdeel P

In artikel 16 is geregeld wat wordt aangemerkt als overtreding, waarop bestuursrechtelijke handhaving kan worden toegepast. In het eerste lid zal niet langer worden verwezen naar het niet naleven van artikel 7a (de registratieplicht die met dit wetsvoorstel komt te vervallen), maar naar het niet naleven van de plichten voor de uitlener als bepaald in artikel 12c, eerste dan wel tweede of derde lid, het niet naleven van de plichten voor de inlener, zoals bepaald in artikel 12d, eerste dan wel tweede lid, alsmede het niet naleven van artikel 12h, tweede en derde lid, en artikel 12n, tweede en derde lid.

Uit de formulering «artikel 12c, eerste, dan wel tweede en derde lid» is af te leiden dat in het geval de uitlener arbeidskrachten ter beschikking stelt zonder toelating, (uitsluitend) een overtreding kan worden vastgesteld als gevolg van het niet naleven artikel 12c, eerste lid. In het geval de uitlener wel is toegelaten, doch aan de inlener niet heeft gemeld dat de desbetreffende arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld of deze gegevens niet in de eigen administratie heeft geregistreerd, wordt een overtreding vastgesteld als gevolg van het niet naleven van het tweede lid of het derde lid of, voor zover van toepassing, van beide leden.

De bewoordingen «artikel 12d, eerste, dan wel tweede lid», maken duidelijk dat ten aanzien van ieder ter beschikking gestelde arbeidskracht het niet naleven van artikel 12d, eerste lid óf het niet naleven van artikel 12d, tweede lid, als een overtreding wordt aangemerkt. De inlener is derhalve (uitsluitend) in overtreding van artikel 12d, eerste lid, in het geval hij een arbeidskracht arbeid laat verrichten die ter beschikking is gesteld door een niet-toegelaten uitlener. De inlener is in overtreding van artikel 12d, tweede lid, in het geval de arbeidskracht wordt ingeleend van een toegelaten uitlener, maar de inlener niet voldoet aan de administratieplicht. Die situatie kan zich voordoen, omdat de uitlener niet aan de meldplicht heeft voldaan (met als gevolg dat de inlener niet overeenkomstig de melding in de eigen administratie kan vastleggen welke arbeidskracht door welke uitlener aan hem ter beschikking is gesteld) of omdat de uitlener wel aan de meldplicht heeft voldaan, maar de inlener de relevante gegevens niet overeenkomstig de melding in de eigen administratie heeft geregistreerd.

In artikel 12n, tweede lid, is de plicht opgenomen om in de termijn tussen de bekendmaking van een negatief besluit met betrekking tot de toelating(saanvraag) aan een inlener uitsluitend arbeidskrachten ter beschikking te stellen die ten tijde van de bekendmaking van dat besluit reeds (rechtmatig) aan die inlener ter beschikking waren gesteld. Voor de inlener geldt de plicht om in de betreffende periode uitsluitend de reeds ter beschikking gestelde arbeidskrachten arbeid te laten verrichten. In artikel 12h, tweede en derde lid, is hetzelfde geregeld ten aanzien van de inwerkintreding van een besluit tot weigering en intrekking van een ontheffing.

Artikelen 12h en 12n bevatten grondslagen om bij of krachtens AMvB nadere regels te kunnen stellen over het bepaalde in die artikelen. In het geval die nadere regels plichten opleggen aan de uit- of inlener, dan wordt het niet naleven van die plichten ingevolge artikel 16 eveneens als overtreding aangemerkt. Dit wordt geregeld met de zinsnede «en de daarop berustende bepalingen».

Als gevolg van de gedeelde verantwoordelijkheid voor de naleving van de toelatingsplicht door de uitlener en de inlener, staan met name de verplichtingen van de inlener in relatie tot die van de uitlener. Zo mag de inlener geen arbeid laten verrichten door arbeidskrachten die ter beschikking zijn gesteld door een uitlener die niet over een toelating beschikt. In het geval de toelating van de uitlener wordt ingetrokken, leidt de intrekking er van rechtswege toe dat tevens de inlener zijn verplichting niet naleeft. Daarnaast is de inlener gehouden om de benodigde inlichtingen te verstrekken en de benodigde medewerking te verlenen aan de totstandkoming van een inspectierapport, voor zover dat betrekking heeft op de naleving van het loonverhoudingsvoorschrift (bedoeld in de artikelen 8 en 8a van de Waadi). Door de Minister aangewezen ambtenaren (het huidige artikel 13 van de Waadi) houden toezicht op de naleving van deze verplichting en kunnen handhavend optreden, door een bestuurlijke boete te leggen overeenkomstig het huidige artikel 18 van de Waadi of een last onder bestuursdwang ingevolge het nieuwe artikel 22a, eerste lid. Zoals is toegelicht bij artikel 12u zullen andere ambtenaren dan die werkzaam bij de Arbeidsinspectie worden belast met het toezicht op en de handhaving van de naleving van de meewerkplicht van de inlener. Dit zal in het aanwijzingsbesluit ingevolge artikel 13 tot uitdrukking worden gebracht.

Artikel I, onderdelen Q, R, S, T en V

In het aangepaste artikel 13 wordt geregeld dat andere ambtenaren dan die werkzaam zijn bij de Arbeidsinspectie zullen worden belast met het toezicht op de naleving van de meewerkplicht van de inlener. In artikel 18, tweede lid (nieuw), wordt hetzelfde geregeld wat betreft de bevoegdheid tot het opleggen van een boete. De Minister wijst die (andere) ambtenaren middels een aanwijzingsbesluit aan. Voor zover die ambtenaren ressorteren onder een andere Minister, wordt het besluit tot aanwijzing van die ambtenaren genomen door Onze Minister en die andere Minister gezamenlijk. Ingevolge het derde lid (nieuw) wordt van dat besluit mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant. Als gevolg van deze wijziging is tevens in de artikelen 17, 19, 20 en 22 tot uitdrukking gebracht dat de overige bepaling die betrekking hebben op bestuursrechtelijke handhaving ook van toepassing zijn voor zover de andere dan de Arbeidsinspectie aangewezen ambtenaren overgaan tot handhaving. Zo wordt een rapport van overtreding door de toezichthouder aan de met handhaving belaste ambtenaar toegezonden, zijn de bepalingen over de hoogte van bestuurlijke boetes van toepassing, geldt er een inlichtingenplicht jegens de boeteoplegger, kan een bevel tot stillegging van werk in verband met recidive worden opgelegd (de wijziging van de artikelen 17, 19, 20 en 22) en worden de beschikkingen door deze aangewezen ambtenaren genomen namens de Minister van SZW (het gewijzigde artikel 23). Dit geldt ook in het geval die ambtenaren ressorteren onder een andere Minister. De ambtenaren die worden belast met de handhaving van de naleving van de meewerkplicht, krijgen bovendien die ook de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen (zie de toelichting hieronder).

Artikel I, onderdeel U

Artikel 22a Last onder dwangsom

Wat betreft het naleven van de plichten van een uitlener, bedoeld in artikel 12c, eerste, dan wel tweede of derde lid, of artikel 12h, tweede lid, artikel 12n tweede lid, alsmede de plichten van de inlener, bedoeld in artikel 12d, eerste, dan wel tweede lid, artikel 12h, derde lid, of artikel 12n, derde lid, kan een daartoe door de Minister aangewezen ambtenaar een (last onder)

dwangsom opleggen (eerste lid). Hiervoor zullen naar verwachting ambtenaren werkzaam bij de Arbeidsinspectie worden aangewezen. De inzet van die bevoegdheid is niet gericht op bestraffing, maar op rechtsherstel. Een dwangsom is in dat geval een geëigend middel.

Gedacht kan worden aan het opleggen van een last onder dwangsom in het geval een uitlener arbeidskrachten ter beschikking stelt, zonder toelating. Wordt de last niet uitgevoerd, dan wordt per tijdseenheid (bijvoorbeeld per dag) een dwangsom verbeurd. Ook kan een last onder dwangsom worden opgelegd aan een inlener, bijvoorbeeld in het geval de inlener niet in zijn administratie vastlegt welke arbeidskrachten door welke uitleners aan hem ter beschikking zijn gesteld. Met een last onder dwangsom kan de inlener worden verplicht om binnen een bepaalde termijn alsnog aan zijn administratieplicht te voldoen.

Ook de ambtenaren die worden belast met de handhaving van de naleving van de meewerkplicht kunnen een last onder dwangsom opleggen in het geval de inlener niet meewerkt aan het inspectieonderzoek ter vaststelling van het inspectierapport (artikel 12u). Dit wordt geregeld in het tweede lid van het nieuwe artikel 22a.

In het voorgestelde artikel 22a wordt niet de bevoegdheid toegekend om een last onder bestuursdwang op te leggen, hetgeen ingevolge artikel 5:32, eerste lid, van de Awb automatisch een bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom impliceert. Met name de uitoefening van bestuursdwang zou een te groot beslag leggen op de capaciteit van de aangewezen toezichthouders, waaronder de Arbeidsinspectie. Gekozen is uitsluitend voor de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen. Voor een nadere toelichting op de handhaving van de toelatingsplicht door de Arbeidsinspectie wordt verwezen naar paragraaf 6.2 van het algemene deel van deze toelichting. Ten slotte wordt opgemerkt dat een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom is aan te merken als een besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar en beroep openstaat. In het kader van een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom kan hoger beroep worden ingesteld bij de ABRvS. Zie in dit verband paragraaf 12.2.3 van het algemene deel van deze toelichting en de toelichting bij artikel II.

Artikel I, onderdeel W

In hoofdstuk 6 worden drie artikelen ingevoegd die voorzien in overgangsrecht in verband met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel (artikelen 23a tot en met 23c). Voorts wordt in een bepaling opgenomen strekkende tot het evalueren van de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (artikel 23d).

Artikel 23a Overgangsrecht bezwaar- en beroepsprocedures

In het nieuwe artikel 23a wordt geregeld dat op overtredingen van de registratieplicht, de Waadi zoals die luidde voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel van kracht blijft. Ook na het vervallen van de registratieplicht zal een overtreding die is begaan, terwijl de registratieplicht nog van kracht was, derhalve door de handhavende ambtenaar van de Waadi kunnen worden beboet. De Waadi zoals die luidde voor het vervallen van de registratieplicht blijft eveneens van kracht ten aanzien van voor dat tijdstip aangevangen bezwaar- en beroepsprocedures.

Artikel 23b Overgangsrecht aanvragen tot toelating of voorlopige toelating

Artikel 23b, eerste lid

In dit artikel wordt het overgangsrecht geregeld in verband met de behandeling van ontheffingsaanvragen en toelatingsaanvragen na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Zie ook hoofdstuk 9 van het algemene deel van deze toelichting. Deze overgangsbepaling is uitsluitend van toepassing op de eerste aanvraag van een uitlener tot ontheffing, toelating of een voorlopige toelating na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel (naar verwachting op 1 januari 2025).

In het eerste lid wordt geregeld dat een uitlener onder het overgangsrecht valt, indien deze tijdig een aanvraag heeft ingediend (zie hierna), maar de Minister daarop niet heeft beslist op het tijdstip van inwerkingtreding van de bepaling waarmee het niet naleven van de toelatingsplicht als overtreding wordt aangemerkt (naar verwachting op 1 januari 2026).

Een aanvraag is tijdig ingediend in het geval deze is ingediend binnen zes kalendermaanden na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel (uiterlijk in juni 2025). Het overgangsrecht houdt in dat het verbod om arbeidskrachten zonder toelating ter beschikking te stellen (dan wel de plicht om uitsluitend arbeidskrachten ter beschikking te stellen op basis van een toelating), buiten toepassing blijft tot het moment van bekendmaking van het besluit op de ontheffings- of toelatingsaanvraag. In de gevallen waarin de uitlener onder het overgangsrecht valt, handelt deze derhalve niet in strijd met artikel 12c, eerste lid. Als gevolg daarvan is geen sprake van een overtreding als bedoeld in het gewijzigde artikel 16 van de Waadi. De inlener die arbeidskrachten inleent van een uitlener die onder het overgangsrecht valt, handelt evenmin in strijd met de plicht voor inleners, bedoeld in artikel 12d, eerste lid. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de meldplicht voor de uitlener en de administratieplicht voor uit- en inleners gedurende de overgangsperiode van toepassing blijven (artikel 12c, tweede en derde lid, onderscheidenlijk artikel 12d, tweede lid). Derhalve kan ook in de overgangsperiode een bestuursrechtelijke sanctie worden opgelegd als gevolg van het niet-naleven van de meld- of administratieplicht.

Artikel 23b, tweede lid

In het tweede lid wordt geregeld waaraan een eerste aanvraag tot toelating als bedoeld in het eerste lid dient te voldoen, opdat de uitlener onder het overgangsrecht kan vallen.

Ingevolge de artikelen 12o en 12p dient de uitlener een VOG te overleggen alsmede bewijs van financiële zekerheidsstelling. De uitlener dient ingevolge artikel 12r, eerste lid, bij de (eerste) aanvraag tot toelating eveneens een inspectierapport te overleggen. Indien dit niet mogelijk is, kan de uitlener:

- a) bij de aanvraag een vrijwillig certificaat voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (SNA-certificaat) overleggen dat ten minste geldig is tot en met de laatste dag van de zesde kalendermaand (de laatste dag waarop ingevolge het eerste lid een toelatingsaanvraag kan worden ingediend); of
- b) zo snel mogelijk na de indiening van een toelatingsaanvraag alsnog een inspectierapport overleggen, in het geval de uitlener voorafgaand aan het tijdstip van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aan Onze Minister heeft gemeld een toelatingsaanvraag te zullen indienen.

Met dit overgangsrecht wordt afgeweken van de artikelen 12r, eerste lid, 12k, eerste lid, onderdeel b. Dit betekent dat wordt afgeweken van de voorwaarde om bij de aanvraag tot verlening van een toelating een inspectierapport te overleggen. Het niet-overleggen van een inspectierapport bij de aanvraag is ingevolge het overgangsrecht voorts geen grond voor afwijzing van de eerste aanvraag tot toelating. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 9 van het algemene deel van deze toelichting. De uitlener dient bij de aanvraag evenwel aan te tonen aan de voorwaarden voor de overgangsregeling te voldoen. Zo dient de uitlener een geldig, door een daartoe geaccrediteerde instelling verstrekte SNA-certificaat, te overleggen dan wel voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aan de Minister te hebben gemeld een toelatingsaanvraag te zullen indienen. In het kader van de vraag of een toelatingsaanvraag in behandeling wordt genomen, stelt de Minister op basis van de voorgestelde bepalingen vast of de uitlener voldoet aan de eisen om onder het overgangsrecht te (kunnen) vallen. In de gevallen onder a kan het besluit dat een uitlener onder het overgangsrecht valt (in het geval van niet tijdige besluitvorming op de toelatingsaanvraag) worden ingetrokken indien een SNA-certificaat wordt ingetrokken en derhalve niet langer geldig is tot en met de laatste dag van de zesde kalendermaand (30 juni 2025). Dergelijke besluiten van de Minister zijn vatbaar voor bezwaar en beroep.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat wat betreft de onderbouwing van de aanvraag tot verlening van een voorlopige toelating niet in een overgangsregeling wordt voorzien. Ingevolge de toelatingsprocedure dient de uitlener bij een aanvraag tot voorlopige toelating een VOG te overleggen alsmede bewijs van financiële zekerheidsstelling (artikelen 12o en 12p). In het geval een (volledige) aanvraag tot verlening van een voorlopige toelating derhalve binnen zes maanden na de inwerkingtreding van de Wtta wordt ingediend en de Minister neemt niet voor de inwerkingtreding van de overtredingsbepaling een besluit op die aanvraag, dan valt de betreffende uitlener onder het overgangsrecht, zoals hiervoor geschetst. Ook ten aanzien van een eerste aanvraag tot ontheffing is voor wat betreft de onderbouwing van de aanvraag (zoals geregeld in het tweede lid) geen overgangsrecht geregeld.

Artikel 23, gelezen in samenhang met artikelen 12k, 12n, 14b, 16 en 22a

Uit artikel 12n, eerste lid, vloeit voort dat een afwijzing van de eerste aanvraag tot verlening van een toelating, bedoeld in het eerste lid, uiterlijk vier weken na de bekendmaking van het besluit in werking treedt. Immers, ook in het geval uitleners onder het overgangsrecht vallen en na 1 januari 2026 een afwijzing op de aanvraag ontvangen, wordt het met het oog op de belangen van zowel arbeidskrachten als inleners niet gerechtvaardigd geacht dat de uitlener onmiddellijk dient te stoppen met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Dit betekent dat een uitlener in de periode tussen de bekendmaking van de afwijzing en de inwerkingtreding ervan aan een inlener uitsluitend arbeidskrachten ter beschikking mag stellen die ten tijde van de bekendmaking van het besluit reeds aan die inlener ter beschikking waren gesteld. Voor de inlener geldt dat die in de betreffende periode geen arbeid mag laten verrichten door arbeidskrachten die aan hem ter beschikking worden gesteld door de uitlener aan wie de afwijzing is bekendgemaakt, met uitzondering van de arbeidskrachten die ten tijde van de bekendmaking van het besluit reeds aan die inlener ter beschikking waren gesteld. Het niet naleven van deze plichten, wordt als overtreding aangemerkt (het gewijzigde artikel 16). In dat verband kan onder meer aan de uitlener en inlener een bestuurlijke boete dan wel een last onder dwangsom worden opgelegd (het nieuwe artikel 22a, eerste lid). Ook kan ingevolge artikel 12k, tweede lid, onderdeel a, de

verlening van een toelating worden geweigerd indien de aanvrager in de twaalf maanden voorafgaand aan de datum van indiening van de aanvraag in strijd met artikel 12n arbeidskrachten ter beschikking heeft gesteld.

Omdat de beoordeling van de eerste aanvragen tot toelating na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel ingevolge het tweede lid van artikel 23b in belangrijke mate afhankelijk is van SNA-certificering wordt geregeld dat SNA gegevens en inlichtingen verstrekt over SNA-certificaten aan de Minister van SZW dan wel de Arbeidsinspectie voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de behandeling van de eerste aanvraag tot toelating en het toezicht op de naleving van de toelatingsplicht (artikel 14b, tweede lid, onderdeel b).

Artikel 23c. Overgangsrecht financiële zekerheidsstelling

In artikel 23c wordt het overgangsrecht geregeld wat betreft de voorwaarde van financiële zekerheidsstelling om in aanmerking tot komen voor een toelating. Het overgangsrecht houdt in dat bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel de voorwaarde van financiële zekerheidsstelling buiten toepassing blijft. Daarvoor gelden de volgende voorwaarden.

1. De uitlener dient in de periode onmiddellijk voorafgaande aan het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel reeds vier jaar onafgebroken in het handelsregister te zijn ingeschreven.
2. In voormelde periode heeft de uitlener een Waadi-registratie overeenkomstig artikel 7a, eerste lid, zoals dat luidt voor de inwerkingtreding van het wijzigingsartikel dat artikel 7a doet vervallen.
3. De uitlener moet kunnen aantonen in voormelde periode daadwerkelijk arbeidskrachten ter beschikking te hebben gesteld.
4. De uitlener moet aantonen aan zijn verplichtingen tot betaling van belastingen of sociale zekerheidspremies te voldoen.

Met voorwaarden 1 en 2 toont de uitlener aan dat deze in de periode voorafgaande aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel voldeed aan de uit de Waadi voortvloeiende voorwaarden voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Met voorwaarde 3 wordt beoogd te voorkomen dat slapende rechtspersonen kunnen worden uitgezonderd van de verplichting tot het verstrekken van financiële zekerheid. Het is aan de Minister om te bepalen op welke wijze de uitlener kan aantonen dat hij in de periode van vier jaar voorafgaande aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel arbeidskrachten ter beschikking heeft gesteld. Ten slotte moet de uitlener kunnen aantonen dat hij aan zijn verplichtingen tot betaling van belastingen en sociale zekerheidspremies voldoet (voorwaarde 4). De uitlener kan dit aantonen door middel van een verklaring van de Belastingdienst. Gedacht kan worden aan een verklaring betalingsgedrag als bedoeld in artikel 34, zevende lid van de Leidraad invordering 2008. Deze verklaring mag bij de aanvraag niet ouder zijn dan drie maanden, en houdt in dat de aanvrager op het moment van afgifte van deze verklaring de verschuldigde belastingen en premies heeft voldaan (de zogeheten schone verklaring).

Artikel 23d Evaluatie in verband met de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten

Ten slotte wordt in hoofdstuk 6, in het voorgestelde artikel 23d, voorzien in een evaluatiebepaling in verband met de inwerkingtreding van het toelatingsstelsel. In de evaluatie van de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten worden de doeltreffendheid en effecten van de wet na inwerkingtreding beoordeeld. Verwezen wordt in dit verband

naar hoofdstuk 10 van deze toelichting. Omdat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om verschillende onderdelen van de wet op verschillende momenten in werking te laten treden, is de start van de vijfjaars-termijn in de evaluatiebepaling gekoppeld aan de inwerkingtreding van de toelatingsplicht, namelijk het moment waarop het niet naleven van de toelatingsplicht beboetbaar wordt.

Artikel II

Zoals in paragraaf 12.2.3 van het algemene deel van de toelichting is uiteengezet, wordt voorgesteld met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ten aanzien van alle op de Waadi gebaseerde besluiten hoger beroep bij de ABRvS mogelijk te maken. Om deze reden wordt artikel 10 van bijlage 2 van de Awb aangepast. Ingevolge dat artikel, voor zover hier van belang, is het mogelijk tegen uitspraken van de rechtbank of van de voorzieningenrechter op een beroep tegen besluiten op grond van de Waadi hoger beroep (zonder schorsende werking) in te stellen bij de CRvB, met uitzondering van artikel 15b en hoofdstuk 5. In artikel II van het voorliggende wetsvoorstel wordt voorgesteld de zinsnede met de verwijzing naar de Waadi in artikel 10 van bijlage 2 te laten vervallen. Als gevolg daarvan geldt ten aanzien van hoger beroep met betrekking tot besluiten die op grond van de Waadi worden genomen, het bepaalde in artikel 8:105, eerste lid, van de Awb, namelijk dat ABRvS bevoegd is op het hoger beroep te beslissen.

Ervan uitgaande dat het merendeel van de thans geregistreerde uitleners een aanvraag tot toelating zal moeten indienen teneinde hun activiteiten in verband met terbeschikkingstelling van arbeidskrachten rechtmatig voort te kunnen zetten, wordt ervan uitgegaan dat het aantal zaken over besluiten op grond van de Waadi als gevolg van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal toenemen. Hoe groot de toename zal zijn ten opzichte van de situatie van voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel is op voorhand niet vast te stellen.

Artikel III

Artikel 3a van de WagwEU ziet op een werknemer die door het uitzendbureau waarmee hij een dienstverband heeft ter beschikking wordt gesteld aan een dienstontvanger, en vervolgens door die dienstontvanger opnieuw ter beschikking wordt gesteld aan een andere dienstontvanger, in het kader van een transnationale dienstverrichting als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de WagwEU. De werknemer wordt geacht ter beschikking te zijn gesteld door de dienstverrichter waarmee hij een dienstverband heeft, zijnde het uitzendbureau. Het uitzendbureau blijft daarmee verplicht de arbeidsvoorwaarden op de werknemer toe te passen die van toepassing zijn of zouden zijn op de werknemers van de laatste inlener. De strekking van dit artikel is om de werkgever (het uitzendbureau) in staat te stellen in voorkomend geval gunstiger arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden toe te passen voor de ter beschikking gestelde werknemer.¹³⁸

In het derde lid van dat artikel is geregeld dat het uitzendbureau, waarmee de werknemer een dienstverband heeft, ook verantwoordelijk blijft voor de toepassing van de juiste arbeidsvoorwaarden van deze werknemer in de situatie waarin de werknemer door een Nederlands uitzendbureau ter beschikking wordt gesteld aan een in Nederland gevestigde inlener, waarna de inlener deze uitzendkracht verder detacheert aan een onder-

¹³⁸ *Kamerstukken II 2019/20, 35 358, nr. 3, p. 23*

neming gevestigd in een andere lidstaat.¹³⁹ In dat lid wordt voor de definitie van inlener verwezen naar artikel 7a van de Waadi, waarin aansluiting wordt gezocht bij artikel 34, eerste en tweede lid, van de Invorderingswet 1990. Deze verwijzing naar artikel 7a van de Waadi moet worden aangepast, omdat dat artikel als gevolg van het voorliggend wetsvoorstel komt te vervallen. Daarbij wordt van de gelegenheid gebruikt gemaakt om te verduidelijken dat het derde lid van artikel 3a betrekking heeft op doorleenconstructies, door niet langer te verwijzen naar de (in Nederland gevestigde) inlener, maar in het bijzonder naar de doorlener. Voorgesteld wordt om voor de definitie van doorlener te verwijzen naar het voorgestelde artikel 12d, vierde lid, onderdeel a, van de Waadi en niet naar artikel 34, tweede lid, onderdeel a, van de Invorderingswet 1990. Verwezen wordt in dit verband naar de toelichting bij het voorgestelde artikel 12d, vierde lid. Ook in het geval als bedoeld in het derde lid van artikel 3a van de WagwEU – waarbij de werknemer door een Nederlands uitzendbureau ter beschikking wordt gesteld aan een in Nederland gevestigde doorlener, waarna de doorlener deze uitzendkracht verder detacheeert aan een onderneming gevestigd in een andere lidstaat – is het van belang een onderneming of rechtspersoon als doorlener aan te merken, ongeacht of deze de uitzendkracht verder detacheeert aan een andere doorlener of aan een inlener onder wiens leiding en toezicht arbeid wordt verricht.

Artikel IV

In het zevende lid van artikel 18p van de Wml is bepaald dat signalen van niet naleving van de cao die de toezichthouders van de Arbeidsinspectie tegenkomen bij een controle in het kader van de Wml kunnen worden doorgegeven aan een stichting – zoals SNA – voor de beoordeling van de geldigheid van vrijwillige certificaten die worden afgegeven na inspecties van erkende certificerende instellingen. Deze vrijwillige certificaten zullen naar verwachting ook na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden verstrekt voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht werk. Met het oog daarop blijft deze bepaling gehandhaafd. De verwijzing naar de stichting waaraan de gegevens worden verstrekt, wordt evenwel aangepast als gevolg van de wijziging van artikel 14b. De gegevens worden derhalve uitsluitend verstrekt voor zover noodzakelijk voor de beoordeling van de geldigheid van vrijwillige certificaten voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten ten behoeve van een geleverde zaak of tot stand gebracht. Zie ook het gewijzigde artikel 14b, derde lid, onderdeel b.

Artikel V

De Wgv geeft gemeenten onder meer de mogelijkheid om een verhuurvergunning voor de verhuur van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten verplicht te stellen. De vergunning heeft tot doel de persoonlijke levenssfeer van arbeidsmigranten te beschermen en zo bij te dragen aan een menswaardige verblijfsplaats voor deze groep. Aan deze vergunning kunnen gemeenten daarom enkele in de wet genoemde voorwaarden verbinden, die zien op (I) de wijze waarop de verhuurder aantoonst hoe hij invulling geeft aan de regels van goed verhuurderschap, (II) het in gebruik geven van een afzonderlijk afsluitbare verblijfsruimte die voldoet aan de daarvoor geldende eisen van de bouwregelgeving aan iedere arbeidsmigrant die geen huishouden vormt met een andere arbeidsmigrant en (III) de voorzieningen voor het bewaren en bereiden van voeding, wasruimte en doucheruimte die in het gebouw waarin de verblijfsruimte gelegen is aanwezig moeten zijn, rekening houdend met het maximaal aantal

¹³⁹ *Kamerstukken II 2019/20, 35 494, nr. 6, p. 21*

arbeidsmigranten die in dat gebouw kunnen verblijven. Daarnaast kunnen gemeenten, indien de verblijfsruimte een zelfstandige woonruimte betreft, ook voorwaarden verbinden over de huurprijs, het maximale huurverhogingspercentage en het onderhoud van de woning.

Op het moment dat onderhavig wetsvoorstel in werking treedt, moet worden voorzien in een goede samenloop tussen beide wettelijke stelsels, zodat dubbele verplichtingen worden voorkomen en het duidelijk is aan welke wettelijke vereisten voldaan moet worden bij de huisvesting van arbeidsmigranten. In het voorliggende wetsvoorstel is derhalve een samenloopbepaling opgenomen waarmee in de Wgv een bepaling wordt toegevoegd die regelt dat gemeenten straks ook het gecertificeerd zijn conform artikel 12b, onderdeel b, van het onderhavige wetsvoorstel, als voorwaarde kunnen stellen voor de verhuurvergunning voor de verhuur van de verblijfsruimte aan arbeidsmigranten waar de vergunning betrekking op heeft. Deze certificering houdt in dat de huisvesting overeenkomt met de bij collectieve arbeidsovereenkomst vastgestelde normen over de kwaliteit van huisvesting van arbeidskrachten na een conformiteitsbeoordeling van een door de RvA daartoe geaccrediteerde instelling. Door deze bepaling als vergunningsvoorwaarde toe te voegen, wordt het voor gemeenten mogelijk hierop te handhaven.

Artikel VI

Dit wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De beoogde datum van inwerkingtreding van de toelatingsplicht – in die zin dat het niet naleven van de verboden en plichten van uit- en inlener als overtreding wordt aangemerkt en derhalve beboetbaar wordt – is vanaf 1 januari 2026. Om erop toe te zien dat voormelde datum wordt gehaald en dat derhalve met ingang van die datum geen arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld door een uitlener die niet over een toelating beschikt, wordt een flexibele inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voorgesteld, waarbij onderdelen eerder dan voormelde datum in werking treden. Daardoor is het mogelijk de toelatingsprocedure gereed te maken en uitleners de gelegenheid te bieden om tijdig, derhalve voor 1 januari 2026, een aanvraag in te dienen tot verlening van een toelating. Gedacht wordt aan de bepalingen met betrekking de aanwijzing van de inspectie-instellingen, gegevensuitwisseling, het openbare register en de behandelingen van de aanvragen van de uitleners door de Minister. Voor de gevallen waarin niet voor de datum van inwerkingtreding van de toelatingsplicht op een tijdig ingediende aanvraag van een uitlener kan worden beslist, is in overgangsrecht voorzien. Verwezen wordt naar de toelichting bij het nieuwe artikel 23b.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip